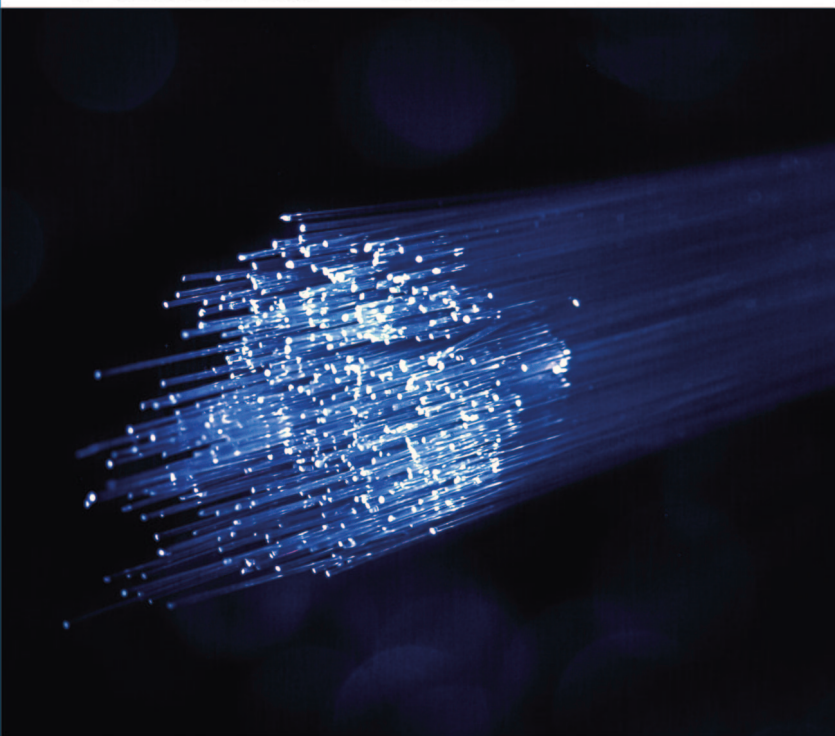


# FuturAP

## Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2022

RAPPORTO  
2022



a cura di  
Barbara Boschetti | Emanuele Vendramini

Cattolica per la *Pubblica Amministrazione*

RecoveryLab  
*Resilience*



UNIVERSITÀ  
CATTOLICA  
del Sacro Cuore

**FuturAP**

Rapporto  
sul Futuro e l'innovazione  
dell'Amministrazione  
Pubblica – 2022

---

a cura di  
Barbara Boschetti | Emanuele Vendramini

---

Milano 2022

© 2022 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it

(distribuzione)

web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)

Associato all'AIE – Associazione Italiana Editori

ISBN: 978-88-9335-951-1

*L'editore è disponibile ad assolvere agli obblighi di copyright per i materiali eventualmente utilizzati all'interno della pubblicazione per i quali non sia stato possibile rintracciare i beneficiari.*

In copertina: progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt

# INDICE

Prefazione	7
------------	---

## STRATEGIE PER LA RIPRESA (ECONOMICA)

### CAPITOLO I

<b>L'impatto del PNRR sul sistema economico e sui sistemi territoriali del Paese</b>	11
di Francesco Timpano	

### CAPITOLO II

<b>La scuola nel PNRR</b>	23
di Francesco Midiri	

### CAPITOLO III

<b>Italia domani, il piano nazionale di ripresa e resilienza. Le sfide per il rilancio della cultura</b>	33
di Isabella Menichini	

### CAPITOLO IV

<b>La proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale: una panoramica</b>	45
di Chiara Marengi	

### CAPITOLO V

<b>La semplificazione del procedimento amministrativo e delle procedure di evidenza pubblica: un volano per il rilancio dell'economia?</b>	59
di Martina Condorelli	

## STRATEGIE PER LA RESILIENZA (TRA EMERGENZA E COMPLESSITÀ)

### CAPITOLO VI

<b>Ruolo e resilienza delle amministrazioni pubbliche nella gestione delle emergenze</b>	75
di Elena Zuffada	

## CAPITOLO VII

- 
- Il ruolo dei Comuni nella gestione dell'emergenza Covid-19.  
Tra frammentazione e capacità di ripresa** 87  
di Davide Galli

## CAPITOLO VIII

- 
- Ripresa e resilienza al riparo da fenomeni criminosi** 97  
di Marta Lamanuzzi

## CAPITOLO IX

- 
- PNRR e Agenda 2030 dell'ONU: quale lezione in termini  
di policy coherence?** 107  
di Davide Zanoni

## TRANSIZIONE ECOLOGICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE

## CAPITOLO X

- 
- European Green Deal: progetto per una rivoluzione incompleta** 119  
di Ilaria Beretta, Susanna Paleari, Simone Tagliapietra e Roberto Zoboli

## CAPITOLO XI

- 
- “Rivoluzione verde” e paradigma dell'economia circolare  
nella prospettiva di un intervento pubblico a carattere strategico** 131  
di Benedetta Celati

## CAPITOLO XII

- 
- Le prospettive della rigenerazione urbana nel PNRR** 141  
di Giammarco Sigismondi

## CAPITOLO XIII

- 
- Il PNRR e la mobilità locale sostenibile** 155  
di Maria Bianca Armiento

## POLITICHE PER IL LAVORO E LAVORO NELLA PA

## CAPITOLO XIV

- 
- La nuova occasione delle politiche attive del lavoro di fare GOL,  
tra ambizioni e criticità** 167  
di Barbara Barabaschi

## CAPITOLO XV

- PNRR e politiche del lavoro. Dal programma “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” alle prime esperienze attuative della Regione Autonoma Valle d’Aosta** 175  
di Vincenzo Ferrante e Daniele Chapellu

## CAPITOLO XVI

- Il lavoro nella PA tra attuazione del PNRR e normativa post-emergenziale: la legislazione del 2021** 185  
di Vincenzo Ferrante e Mirko Altimari

## CAPITOLO XVII

- Il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione** 197  
di Luca Pesenti e Giovanni Scansani

## SANITÀ E SERVIZI SOCIALI

## CAPITOLO XVIII

- Strumenti manageriali per migliorare le performance dell’assistenza territoriale: le reti** 211  
Antonello Zangrandi e Lorenzo Pratici

## CAPITOLO XIX

- Sanità di prossimità e PNRR: quali opportunità e quali scenari – M6C1** 221  
di Emanuele Antonio Vendramini

## CAPITOLO XX

- Lean Organization: una determinante metodologica per l’implementazione dell’Health Information Technology** 229  
di Angelo Rosa e Francesco Manfredi

## CAPITOLO XXI

- Case della comunità e welfare – Missione 6 PNRR** 241  
di Debora Caldirola

## APPENDICE

- Cosa pensano i giovani del lavoro nella PA? Prima analisi esplorativa su un campione di laureandi e laureati** 251  
A cura di Luca Pesenti e Francesca Tripicchio



## Prefazione

Abbiamo deciso di dedicare il Rapporto sul futuro e l'innovazione dell'Amministrazione pubblica 2022 interamente al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in quanto esso contribuisce a ridisegnare a 360° le amministrazioni pubbliche del futuro, in uno con il futuro delle politiche pubbliche.

Il Rapporto è frutto di un lavoro multidisciplinare ed interdisciplinare che riflette la composizione del Tavolo Cattolica per la Pubblica amministrazione, al quale si sono aggiunti importanti apporti esterni, di studiosi e tecnici appartenenti al mondo dell'amministrazione pubblica.

I 21 contributi sono stati suddivisi in 5 blocchi tematici.

1. Strategie per la ripresa (economica)
2. Strategie per la resilienza (tra emergenza e complessità)
3. Transizione ecologica e mobilità sostenibile
4. Politiche per il lavoro e lavoro nella pa
5. Sanità e Servizi sociali

Comune a tutti è la convinzione che il PNRR costituisca una straordinaria opportunità per il Paese: per un recupero significativo in termini di competitività, anche a livello territoriale, e di efficienza complessiva della Pubblica Amministrazione. Vengono messi in evidenza i nuovi driver che possono guidare questo processo, che segna una rottura con il passato: scuola, cultura e turismo, digitalizzazione e intelligenza artificiale, re-ingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi. Basterà dire che la sola cultura cuba il 7% del PIL italiano (il 12% se si considera l'indotto).

Viene ricostruita l'eredità della pandemia sul piano della gestione delle emergenze e del coordinamento di sistema, riconoscendo l'apporto significativo che può venire dall'amministrazione locale. Anche la trasparenza e la lotta alla corruzione diviene strumento per accrescere la resilienza delle amministrazioni, funzionale anche alla messa a terra del PNRR (prevenendo la gestione illecita delle risorse economiche). La dimensione emergenziale vive in una nuova complessità delle politiche pubbliche e richiede nuovi approcci di *policy coherence*, che rendano possibile raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (UN SDGs 2030). Innovazioni signi-



ficative, che contribuiscono alla resilienza del sistema fuori e dentro alla pubblica amministrazione, si hanno sul piano delle politiche attive per il lavoro e nel lavoro pubblico. Il percorso dentro l'innovazione e il futuro della pubblica amministrazione prosegue quindi con lo scenario della transizione ecologica e mobilità sostenibile: viene presa in esame l'incompletezza della rivoluzione avviata con il Green Deal europeo (in relazione alle scelte anche regolatorie che esso richiede), il potenziale trasformativo dell'economia circolare, i nuovi paradigmi proprietari sottesi alla rigenerazione urbana, la cd. twin transition nel settore dei trasporti e della mobilità urbana.

La quinta tematica affrontata dal rapporto è legata alla sanità che viene analizzata sia in termini di risposta ai nuovi bisogni espressi da una popolazione italiana sempre più caratterizzata dalla presenza di patologie cronico degenerative, da una necessità di ripensare l'assistenza domiciliare e il ruolo della comunità e delle reti sociali nella presa in carico delle persone più fragili. L'impatto della gestione dei servizi sanitari sulla società moderna è evidente e quindi si richiede che si sviluppino quelle logiche che massimizzino l'efficacia e l'efficienza delle risposte utilizzando anche strumenti di lean management.

L'appendice costituirà, a partire da questo anno, una sezione ricorrente del Rapporto FuturAP. Essa è dedicata a un tema centrale per il futuro delle amministrazioni italiane: quello dell'attrattività delle PA come datore di lavoro per le giovani generazioni e i giovani talenti. I risultati dell'indagine condotta in sinergia con Randstad mostrano quanto ci sia da fare su questo terreno: è per i giovani, infatti, che passa il rinnovamento del capitale umano e quel percorso di crescita, anche nei numeri (l'obiettivo 4mln di dipendenti pubblici con età media 44 anni – oggi sopra i 50 - richiede l'assunzione di circa 200.000 persone/anno con età media di 28 anni fino al 2028), necessario a vincere le sfide del futuro.

Queste molteplici prospettive di analisi contribuiscono a leggere in chiave critica le aspettative create dal PNRR in merito alla possibilità di contribuire allo sviluppo sociale, economico e giuridico del nostro Paese. Insomma, il PNRR rappresenta per le nostre amministrazioni una sfida e, al tempo stesso, un'occasione da non perdere.

Buona Lettura!

*Prof.ssa Barbara L. Boschetti  
Prof. Emanuele Vendramini*

# STRATEGIE PER LA RIPRESA (ECONOMICA)



## CAPITOLO I

# L'impatto del PNRR sul sistema economico e sui sistemi territoriali del Paese

di Francesco Timpano\*

## PNRR: l'impatto sul sistema economico

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza costituisce una significativa opportunità per il nostro Paese di riavviare una stagione di programmazione economica su basi rinnovate. Uno degli elementi di maggiore attenzione sarà certamente la misurazione degli effetti del piano ed il contributo, partendo dal presupposto che il PNRR ha un obiettivo di incidere sulla coesione del paese, suggerisce alcune considerazioni circa l'impatto a livello territoriale. Successivamente si propone una prima survey delle valutazioni di impatto settoriale e di impatto macroeconomico, che saranno evidentemente da aggiornare in considerazione del mutato quadro complessivo che si è andato manifestando nei primi mesi del 2022.

Parole chiave: approccio place-based, impatto territoriale del PNRR, impatto settoriale del PNRR.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. *Ratio* e obiettivi del *whistleblowing* nell'ordinamento europeo e nazionale: la diversa concezione dell'istituto. – 3. Direttiva europea e Testo unico sul pubblico impiego a confronto: ambito di applicazione personale. – 4. (Segue): segnalazioni meritevoli di tutela. – 5. (Segue): canali di segnalazione e divulgazioni al pubblico. – 6. Impatto della direttiva sulla normativa nazionale e opportunità da cogliere in sede di attuazione.

\* Francesco Timpano è Professore ordinario di Politica Economica, Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento di Scienze Economiche e sociali (DISES), Direttore Centro Studi di Politica Economica e Monetaria Mario Arcelli (CeSPEM), francesco.timpano@unicatt.it.

## 1. Introduzione

Il Dispositivo di Ripresa e Resilienza attivato dall'Unione Europea nell'ambito della iniziativa Next Generation EU è uno degli strumenti essenziali per reagire alla crisi economica seguite alla pandemia. Nelle conclusioni del Consiglio Europeo del 21 luglio 2021 si affermava che *“Il piano di ripresa europea comporterà massicci investimenti pubblici e private per porre l'Europa sul sentiero di una ripresa sostenibili e resiliente, creando posti di lavoro e riparando ai danni causati dalla pandemia da Covid-19 supportando le priorità strategiche dell'Europa verde e digitale. Il Quadro finanziario pluriennale rinforzato dal Next Generation EU sarà lo strumento europeo principale”*.

Il posizionamento chiaro dello strumento di ripresa e resilienza nell'ambito del bilancio europeo ha determinato l'evidenza che il Next Generation EU dovesse diventare anche uno degli strumenti delle politiche di coesione, obiettivo essenziale delle politiche europee insieme a quelle di rafforzamento della competitività. Nei piani nazionali, ed in particolare quello italiano, vi è una forte enfasi sulla riduzione delle disuguaglianze sociali (di genere per esempio ma anche quelle che colpiscono i giovani) e delle differenze territoriali come uno degli obiettivi principali. A questo scopo è stata prevista una dotazione minima di risorse per la coesione sociale (10%) e per il Sud (40%) allo scopo di dare al Piano una connotazione territoriale chiara.

Il PNRR, inoltre, prevede che una significativa delle risorse (87,4 miliardi) sia spesa attraverso gli enti locali, sebbene con una *governance* che appare al contrario chiaramente centralizzata, anche per realizzare gli stringenti obiettivi e traguardi che costituiscono la principale condizionalità dell'intero Piano.

## 2. La natura “place based” del Piano Nazionale di ripresa e resilienza

La recente letteratura sugli impatti territoriali delle politiche economiche ha fatto emergere il dibattito tra l'approccio *“place based”* e l'approccio *“place neutral”* (o *“people based”*) delle stesse. Questo dibattito è emerso per effetto di un importante contributo di Fabrizio Barca<sup>1</sup> nel quale si affermò che una politica *place-based* è

---

<sup>1</sup> Barca F. (2009), “An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting EU challenges and expectations”, Independent Report prepared at request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy.

“una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione del potenziale ed a ridurre la persistente esclusione sociali di specifici luoghi attraverso interventi esterni ed un’adeguata governance multilivello. Essa promuove la fornitura di beni e servizi adeguati agli specifici contesti e determina gli opportuni cambiamenti istituzionali”. In questa logica, la politica di coesione assume un significato centrale per lo sviluppo economico e l’investimento di risorse in aree sottoutilizzate è essenziale alla crescita di ogni paese dell’Unione.

A questo approccio si contrappone l’idea che, invece, lo sviluppo non possa essere governato eccessivamente e che risulterebbe difficile evitare i processi “quasi naturali” di agglomerazione che concentrano il dinamismo economico in alcune aree. Le politiche dovrebbero assicurare la possibilità che, per esempio attraverso adeguati investimenti infrastrutturali, sia assicurata la connessione delle aree più arretrate a quelle più sviluppate. Una descrizione accurata della differente impostazione delle politiche si può trovare in Barca-McCann-Rodriguez Pose (2012)<sup>2</sup>.

In questo dibattito si colloca la recente pubblicazione della “*Ottava relazione della Commissione europea sulla coesione economica e sociale*”<sup>3</sup>. In questo contesto si è chiaramente posto il tema dell’impatto territoriale dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e del potenziale conflitto tra gli stessi e le politiche di coesione. Nel caso italiano, le politiche di coesione comporteranno una spesa di 80 miliardi per il periodo di programmazione 2021/2027, ma per i quali sono stati approvati i Regolamenti dei Fondi strutturali nel 2021 ma a tutt’oggi non è stato finalizzato l’Accordo di partenariato e non si è ancora completato il percorso dei Programmi Operativi. Se le politiche di coesione saranno ridimensionate nel tempo e, soprattutto, dovranno adattarsi ai modelli di programmazione, gestione e rendicontazione propri dei PNRR, allora da più parti si sostiene il rischio di ridimensionamento delle stesse. Se si considera anche il fatto che gli ulteriori squilibri determinati dalla guerra in Ucraina, potrebbero indurre ad un nuovo strumento sul modello NGEU a rafforzamento del bilancio europeo, allora si intuisce

<sup>2</sup> Barca F. – McCann P. – Rodriguez Pose A. (2012), “The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches”, *Journal of Regional Science*, vol.52, issue 1.

<sup>3</sup> EU Commission (2022), “Cohesion in Europe towards 2050. Eighth report on economic, social and territorial cohesion”, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion8/8cr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion8/8cr.pdf).

come il futuro delle politiche di riequilibrio territoriale possa essere veramente incerto.

Nonostante le riserve territoriali per una quota delle risorse, l'approccio del Piano nazionale di ripresa e resilienza ha un carattere relativamente "selettivo" rispetto agli ambiti territoriali su cui insisteranno gli investimenti che, per esempio, per la mobilità privilegiano le infrastrutture "nazionali" come l'alta velocità, mentre gli incentivi alla produzione probabilmente si distribuiranno prevalentemente tra imprese con maggiore capacità progettuale e ciò non premierà le aree più arretrate del Paese. Lo stesso processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione quasi inevitabilmente rischierà di premiare prevalentemente le aree più avanzate, dove la burocrazia pubblica ha mediamente una migliore capacità di spesa e di innovazione. In conclusione si può affermare che il PNRR non possa essere considerato per diversi motivi un piano "*place based*", sebbene molto dipenderà dagli esiti del processo di spesa e dai risultati che si otterranno sul campo.

### 3. Gli effetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: gli strumenti per l'analisi dei risultati

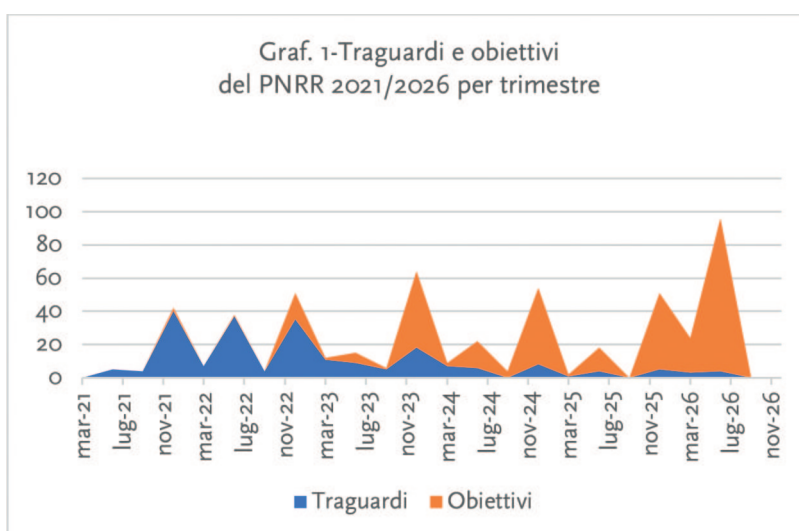
Gli effetti previsti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dovranno essere valutati sulla base dell'usuale schema che si può applicare ai programmi pubblici. In linea di principio sarebbe necessario distinguere tra valutazione *ex-ante*, in itinere ed *ex-post*. Se volessimo concentrare l'attenzione sugli effetti *ex-post* del programma, dovremmo concentrarci sulla capacità di spesa, sull'efficacia e l'efficienza del programma e sulla capacità dello stesso di realizzare gli obiettivi di impatto.

La struttura del PNRR è fortemente caratterizzata dai vincoli di risultato che sono stati attribuiti con molta accuratezza ai diversi paesi. Essi determinano la possibilità per ogni altro Stato membro di intervenire per proporre che al paese venga applicato il cd. "freno di emergenza" per sospendere le erogazioni finanziarie, nel caso gli obiettivi ed i traguardi del Piano non venissero raggiunti.

Complessivamente il Piano italiano è caratterizzato da 62 riforme e 164 investimenti. Questi interventi hanno l'obiettivo di raggiungere 314 traguardi (milestone) e 213 obiettivi (target). La gran parte dell'attuazione delle misure è concentrata nella seconda parte del Piano e comunque entro il secondo semestre del 2026. I traguardi e gli obiettivi sono cadenzati temporalmente e costituiscono

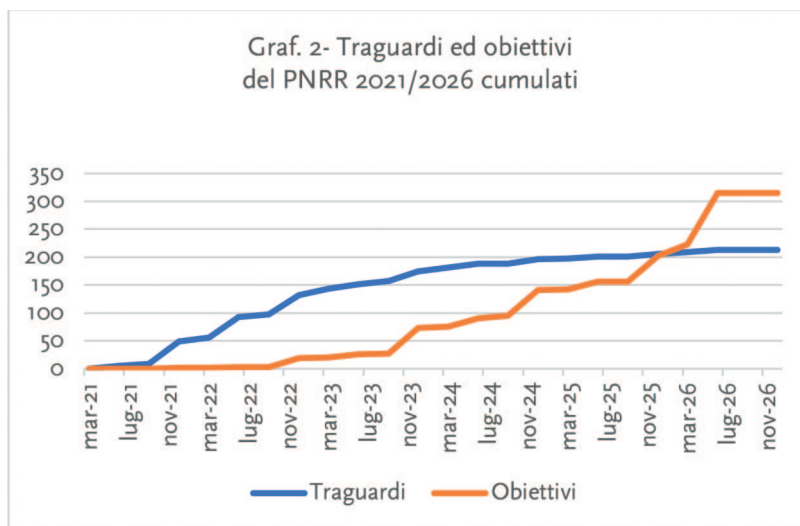
il vero strumento di valutazione in itinere del Piano. I traguardi sono risultati di tipo qualitativo ed oggettivamente verificabili, mentre gli obiettivi sono risultati di tipo quantitativo e concreto misurabili. Ogni semestre di sviluppo del Piano è caratterizzato da un numero di obiettivi e traguardi da raggiungere sulla base dei quali vengono assegnate le rate tra il 2021 ed il 2026<sup>4</sup>.

Nei grafici che seguono sono riportati sia il numero dei risultati per trimestre (graf.1), che la dinamica cumulata degli stessi (graf. 2). Si noterà come la gran parte dei traguardi si concentra nella prima fase del Piano, poiché riguarda prevalentemente riforme, mentre la gran parte degli obiettivi si concentra nella seconda fase del Piano, essendo gli stessi di tipo quantitativo.



<sup>4</sup> I dati sono derivati dall'Osservatorio Recovery Plan dell'Università di Tor Vergata e di Promo PA Fondazione.





Si riporta qui il testo del Regolamento 241/2021 al punto 52 in cui si chiarisce sia il ruolo dei “traguardi ed obiettivi” che quello del cosiddetto “freno di emergenza” che qualsiasi paese può richiedere si applica allo Stato che consegue scostamenti significativi da quei target.

L'erogazione dei fondi nell'ambito del dispositivo è subordinata al conseguimento soddisfacente, da parte degli Stati membri, dei pertinenti traguardi e obiettivi quali stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza, dopo che la valutazione di tali piani è stata approvata dal Consiglio. Prima di adottare una decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario e, se del caso, del prestito, la Commissione dovrebbe chiedere al comitato economico e finanziario di esprimere un parere sul conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi da parte degli Stati membri sulla base di una valutazione preliminare da parte della Commissione.

...

Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi, essi possono chiedere che il Presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio europeo. I rispettivi Stati membri dovrebbero inoltre informare senza indugio il Consiglio e il Consiglio dovrebbe a sua volta informare immediatamente il Parlamento europeo. In tali circostanze eccezionali, nessuna decisione che autorizzi l'erogazione del contributo finanziario e, se del caso, del prestito dovrebbe essere presa fino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso in modo esaustivo la questione. Di norma,

tale processo non dovrebbe richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del comitato economico e finanziario.

Per il 2021 (alla data del 7 gennaio) i traguardi raggiunti sono stati 48 (più uno da perfezionare) e 2 sono stati gli obiettivi raggiunti. Tutta la pianificazione è stata quindi realizzata e ha riguardato 27 riforme e 24 investimenti. Gli obiettivi hanno riguardato l'investimento 5.1 di rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST con almeno 4000 che hanno effettivamente avuto accesso allo strumento e l'altro riguardava l'assunzione degli esperti dei PNRR. Per il primo semestre del 2022 sono previsti 45 interventi (di cui 15 riforme e 30 investimenti) con 44 traguardi ed 1 obiettivo. Per il secondo semestre del 2022 sono previsti 40 traguardi e 14 obiettivi.

La valutazione del PNRR è quindi in primo luogo da affidare all'analisi di questi elementi che dovranno essere realizzati concretamente per misurare l'output/outcome del PNRR. L'analisi dettagliata di questi elementi è piuttosto difficile da sintetizzare ed in questa sede abbiamo preferito enfatizzare gli aspetti di carattere quantitativo complessivo.

In aggiunta, occorre considerare che il Piano determinerà dei risultati in termini di spesa effettiva con obiettivi che dovranno essere realizzati al 100%. Una questione aperta riguarderà la possibilità che, nei casi in cui questi obiettivi di spesa non siano realizzati nella misura attesa, quale sia la possibilità pratica di recupero in relazione ad una tempistica molto stringente. L'Osservatorio PNRR Il Sole 24 Ore ha raccolto, per esempio, le seguenti informazioni sulle domande pervenute ai Ministeri dagli enti locali e dalle scuole per una serie di bandi avviati nel 2022 che sintetizziamo nella tabella 1. Dalla stessa si evince come complessivamente sui bandi vi siano stati più progetti presentati che risorse disponibili. Ma in alcuni casi (asili nido ed economia circolare) i progetti presentati sono stati inferiori alle richieste ed in altri vi è stata una distribuzione territoriale fortemente scompensata, con il Centro Nord che ha proposto un numero di progetti significativamente superiore rispetto a quelli presentati dal Sud. Su questo esito pesa evidentemente la diversa capacità ed il diverso portafoglio progettuale, ma anche la debolezza degli enti locali più piccoli nei territori dove non è stata organizzata una risposta di sistema al forte impulso di risorse finanziarie impresso dal PNRR. Questo quadro ha anche determinato forti tensioni tra enti locali di diverse aree del Paese e che rafforzano l'idea che il PNRR avrà in

ultima analisi una capacità limitata di intervenire sui differenziali di sviluppo del Paese.

Tabella 1 – Risorse disponibili primi bandi PNRR e progetti proposti (rielaborazione su informazioni Osservatorio PNRR Il Sole 24 ore e ANCI)<sup>5</sup>

Mld Euro	Risorse disponibili	Progetti proposti
Bando asili nido (M4C1)	2,4	1,2
Bando economia circolare	2,1	1,6
Bando rigenerazione urbana	3,4	4
Bando scuole e poli dell'infanzia	0,6	2,1
Bando mense e palestre	0,7	3,4
	9,2	12,3

Un altro livello di analisi è costituito dalla misurazione dell'efficienza complessiva del programma, che dovrà evidentemente mettere in relazione gli *output* con la capacità di utilizzare le risorse disponibili in modo ottimale. L'analisi di efficienza è evidentemente ben più complessa della semplice analisi di *output* e richiede un impianto di analisi che non sembra disponibile al momento attuale. Il rilevantissimo peso attribuito ad elementi quali l'immediatezza della spesa e la realizzazione degli obiettivi di dettaglio del Piano forse renderà meno rilevante una valutazione di medio-lungo periodo dell'efficienza complessiva del programma.

Il PNRR è certamente dotato di un sistema di obiettivi e traguardi molto articolato. Il raggiungimento dei risultati dichiarati ex-ante è elemento centrale della valutazione in itinere ed uno strumento guida per misurare complessivamente efficacia ed efficienza del programma. In aggiunta a questo elemento, non vi è solo la necessità di misurare la capacità di spesa, indicatore prevalente sebbene non esclusivo in molti altri contesti (per esempio i Fondi Strutturali), ma anche di misurare il raggiungimento di obiettivi più di dettaglio, diversi da quelli inseriti nel monitoraggio delle misure al fine di poter misurare con maggiore accuratezza l'impatto complessivo del PNRR. La ricerca dovrà fornire nel tempo questi strumenti aggiuntivi di analisi.

<sup>5</sup> Aggiornamento al 10 marzo 2022.

Le maggiori criticità nasceranno dalla necessità di valutare l'impatto di lungo termine sull'intero sistema economico, che evidentemente è meno immediato e sul quale il Piano ha formulato delle previsioni accurate in sede di approvazione per la dimensione macroeconomica.

#### 4. Gli impatti macroeconomici del PNRR sull'economia italiana

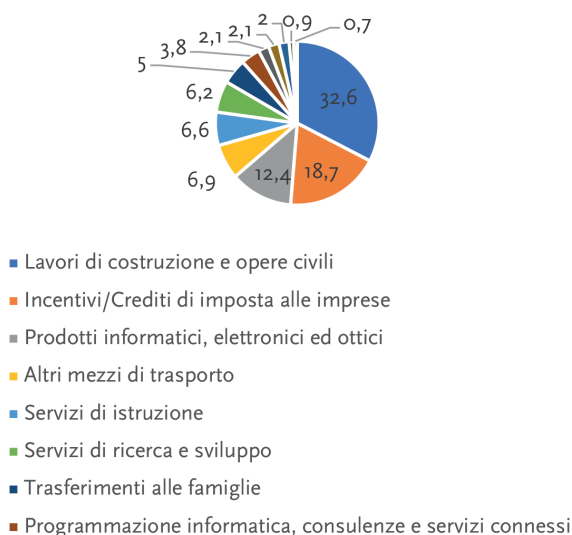
La versione definitiva del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza include un'ampia sezione dedicata alla valutazione di impatto macroeconomico. La valutazione è stata effettuata dal Governo utilizzando il modello di equilibrio economico generale QUEST III R&D. Il modello permette di considerare l'impatto degli investimenti pubblici sia da lato della domanda che dell'offerta, in particolare gli stessi influiscono nella funzione di produzione delle imprese insieme agli investimenti privati. L'elasticità del PIL agli investimenti pubblici considerata è pari a 0,17, coerente con la letteratura per gli investimenti ad alto impatto sul potenziale di crescita dell'economia. Gli effetti valutati dal modello sono quelli diretti e quindi non sono considerati gli effetti di secondo round, tramite per esempio la capacità attrattiva di investimenti privati.

Gli scenari di crescita stimati prevedono nel 2026 degli scostamenti dallo scenario di base del 3,6% per effetto da un lato della maggiore domanda nel breve periodo e dall'altro dello stock accresciuto di capitale pubblico che aumentano il PIL potenziale ed anche quello effettivo. Il flusso degli investimenti al 2026 si scosta per oltre dieci punti percentuali dallo scenario base, mentre i consumi hanno uno scostamento più limitato di 1,9 punti percentuali. Gli scenari bassi delle simulazioni (che si basano su una minore efficienza degli investimenti pubblici) determinano uno scostamento di PIL di 1,8 punti percentuali rispetto allo scenario base. Si tenga presente, come affermato nel documento, che gli investimenti effettivamente aggiuntivi considerati sono pari a 182,7 miliardi di Euro (somma dei nuovi investimenti, di quelli finanziati con il Fondo nazionale di sviluppo e coesione e coperti ora dal PNRR nonché gli investimenti del Fondo complementare) rispetto ai complessivi 236 miliardi.

L'impatto del Piano è stato studiato anche usando un modello multisettoriale (MACGEM) CGE. Il modello CGE misura scostamenti più alti per i primi anni del Piano (per esempio 3,1 pp nel 2024 rispetto a 2,4 del QUEST) e più contenuti negli ultimi due anni (nel

2026 2,9 pp invece che 3,6 pp). Il modello multisettoriale parte da una matrice di contabilità sociale e permette di apprezzare gli effetti settoriali del PNRR. Nel grafico 3 che segue (tratto dal documento originale) sono riportati i settori interessati dal Piano. Come si noterà il 75% delle risorse si concentra sui lavori di costruzione, sugli incentivi alle imprese, sui prodotti informatici, sui mezzi di trasporto e sui servizi legati alla ricerca. I settori in cui si determina la maggiore crescita del valore aggiunto sono quelli legati a queste spese e quindi: costruzioni (3,3% il contributo alla variazione percentuale complessiva), attività immobiliari (2,8), commercio al dettaglio (2,7), commercio all'ingrosso (1,3), istruzione (1). Il modello permette di misurare anche il peggioramento della bilancia commerciale dovuto all'incremento di beni importati nel settore dei beni informatici.

Graf. 3 - PNRR le risorse aggiuntive per tipologia di intervento (composizione percentuale)



Alle stime del Governo, si possono aggiungere quelle fornite da Banca d'Italia che a dicembre 2021 aveva aggiornato le stime di crescita del paese, anche in considerazione dell'avvio della implementazione del Piano accanto alle misure di bilancio, e stimava in circa cinque punti percentuali l'incremento del PIL dovuto alle misure di politica economica attivate dal Governo, di cui due punti dovuti al PNRR. Su base decennale l'impatto stimato complessivo di Banca d'Italia è stato tra i tre ed i sei punti percentuali aggiuntivi di crescita. La

Commissione Europea ha stimato un impatto al 2025 compreso tra 1,4 e 2,3 pp.

L'OCSE nel settembre del 2021 ha attribuito un incremento del reddito a lungo termine di 2,1 pp nel 2025 e 5,9 pp nel 2030 dell'intero pacchetto di interventi annunciati dal governo nel 2021 (PNRR ed altri interventi). L'OCSE ha anche raccomandato un pacchetto di riforme che aumenterebbe di 0,3 pp nel 2025 e 2,9 pp nel 2030 il risultato complessivo.

Le stime presentate restituiscono risultati differenti sia in relazione allo strumento utilizzato, che alla capacità degli investimenti di incidere sulla produttività. L'insieme di queste valutazioni dovrà essere adeguatamente aggiornato in relazione al drammatico cambiamento di scenario che si è determinato per effetto della crisi in Ucraina con l'accentuarsi delle tensioni sui prezzi di molte materie prime e con gli effetti della guerra.

## 5. Alcune brevi conclusioni

Il PNRR costituisce una straordinaria opportunità per il Paese per intervenire sugli elementi che ne determinano la capacità competitiva e l'efficienza complessiva della Pubblica Amministrazione. Il Piano deve essere evidentemente analizzato insieme al complesso degli interventi che anche attraverso i Fondi di sviluppo e coesione sarà possibile realizzare nel periodo 2021/2027. In tutti i documenti di analisi forniti a diversi livelli, dal Governo alle autorità sovranazionali, vi è però la consapevolezza che un elemento decisivo per rendere plausibili gli impatti attesi, sarà la capacità di riformare strutturalmente la Pubblica amministrazione italiana fornendole una capacità di reazione e di efficacia della spesa più accentuata del passato, in particolare nelle aree più arretrate del Paese. Le riforme saranno quindi più importanti degli investimenti. E gli investimenti saranno efficaci solo nella misura in cui il Paese sarà capace di riformarsi in corsa, come la tempistica concreta dei primi bandi ha dimostrato essere. La qualità dei progetti che emergeranno da questa rilevante massa di risorse dovrà essere all'altezza di un Paese che deve segnare un definitivo cambio di passo.



## CAPITOLO II

## La scuola nel PNRR

di Francesco Midiri\*

## PNRR e innovazione nel sistema scolastico

Le misure del PNRR, non intervengono su temi classici quali l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il riparto di competenze Stato-Regioni o la valutazione del sistema di istruzione. Valorizzano invece la scuola come servizio pubblico essenziale e la sua efficacia intesa però in maniera innovativa non solo come effettiva realizzazione dei risultati istituzionali ma soprattutto come adeguatezza delle prestazioni a soddisfare le esigenze formative del contesto sociale, culturale ed economico di riferimento. Se la strategia complessiva è condivisibile vi sono criticità relative alla funzionalità degli interventi ed alla loro capacità di risolvere nel prossimo futuro le difficoltà della situazione sanitaria.

Parole chiave: diritto alla istruzione, servizio pubblico essenziale, principio di efficacia, adeguatezza delle prestazioni.

*Sommario:* 1. La strategia del PNRR sulla scuola. – 2. Il contenuto delle misure. – 3 Alcune considerazioni finali.

## 1. La strategia del PNRR sulla scuola

Nella Mission 4 “Istruzione e Ricerca” il PNRR prevede l'obiettivo generale del “Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università” da realizzarsi con tre “Misure” sulla scuola: il miglioramento qualitativo e l'ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione; il miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti; l'ampliamento delle competenze ed il potenziamento delle infrastrutture scolastiche.

\* Francesco Midiri è Ordinario di diritto amministrativo, Facoltà di scienze della formazione, Dipartimento di scienze giuridiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.



Gli interventi delle Misure sono eterogenei ma hanno caratteristiche comuni.

Innanzitutto, garantiscono un diritto all'istruzione nuovo, determinato dalla nostra costituzione all'art. 34, ma, soprattutto, dall'ordinamento europeo con l'art. 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione. Queste fonti lo qualificano come la pretesa a prestazioni didattiche adeguate, misurabili secondo standard di qualità, integrate alla formazione linguistica e sportiva, realizzate anche in modalità digitali a distanza ed in generale capaci di inserire i giovani nel proprio contesto sociale ed economico oltre che culturale (anche se la formazione professionale in senso stretto è regolata dall'articolo 166 del Trattato).

Inoltre, valorizzano la scuola come servizio pubblico essenziale, cioè come prestazioni che garantiscono un diritto fondamentale, e, quindi, rispettano una serie di principi giuridici fondamentali (originariamente contenuti nella Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 "*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*" e poi legificati a partire dal D.L. n.163 del 12 maggio 1995).

Naturalmente, si tratta di due caratteri integrati. Perché il "nuovo" diritto all'istruzione richiede una scuola che assuma la veste di un servizio pubblico oggettivo e valorizzi il principio classico di efficacia.

Più in generale, gli interventi realizzano una resilienza in senso forte, intesa come riacquisizione di una condizione precedente ad una situazione negativa che ha esaurito i suoi effetti. Così, il Piano presuppone la definitiva conclusione della pandemia da COVID e mira al ritorno del sistema socioeconomico alle condizioni precedenti. Nello stesso tempo, cerca di risolvere problemi che lo affliggevano prima dell'emergenza.

Venendo alle misure, il Governo ha deciso di non intervenire su temi classici che sono stati, negli anni, oggetto di riforma e di intervento della Corte costituzionale: il riparto di competenze tra Stato e Regioni; l'autonomia delle istituzioni scolastiche; la valutazione. Probabilmente, ciò è avvenuto perché si sarebbe resa necessaria un'impegnativa attività di adeguamento normativo, ma anche perché questi temi non sono stati ritenuti rilevanti per il miglioramento della funzionalità del sistema scolastico e per la garanzia del diritto alla istruzione. Anche considerando che i precedenti interventi di riforma in materia hanno prodotto pochi effetti.

Il Piano, invece, pare evitare questioni organizzative e di sistema, per intervenire, al contrario, in materia di risultati e di standard di

funzionalità dell'attività scolastica. In questo senso, pare concentrarsi su misure che realizzino in maniera piena (o quantomeno accrescano) il diritto fondamentale all'istruzione e garantiscano l'effettiva applicazione dei principi giuridici del servizio pubblico scolastico.

## 2. Il contenuto delle misure

Il Piano, con la prima Misura, prevede interventi per il “*miglioramento qualitativo e l'ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione*” che aumentino la quantità e la qualità dei servizi, in attuazione del principio di efficacia.

Innanzitutto, vengono accresciute le strutture (ed i posti) degli asili nido e delle scuole dell'infanzia “al fine di migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale”.

Viene finanziata l'estensione del tempo pieno scolastico (con potenziamento dei servizi di mensa)

per ampliare l'offerta formativa delle scuole e rendere le stesse sempre più aperte al territorio anche oltre l'orario scolastico e accogliere le necessità di conciliazione vita personale e lavorativa delle famiglie (con particolare attenzione alle madri).

Vengono potenziate le strutture dello sport a scuola per

valorizzare... le competenze legate all'attività motoria e sportiva nella scuola primaria, per le loro valenze trasversali e per la promozione di stili di vita salutari, al fine di contrastare la dispersione scolastica, garantire l'inclusione sociale, favorire lo star bene con se stessi e con gli altri, scoprire e orientare le attitudini personali, per il pieno sviluppo del potenziale di ciascun individuo.

Intervento di grande importanza, però, è la “*riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado*” che si traduce nel miglioramento dell'efficacia delle prestazioni scolastica che, in determinati ambiti territoriali, risultino deficitarie della valutazione (dei test PISA/INVALSI). L'obiettivo si raggiunge col consolidamento dei processi di valutazione e col miglioramento delle competenze di base (italiano, matematica e inglese), ma anche attraverso l'adeguamento e la differenziazione delle prestazioni, in ossequio al principio di efficacia (personalizzazione dei percorsi; azioni di supporto mirate per i relativi dirigenti scolastici; Mentoring e formazione per almeno il 50 per cento dei docenti; potenziamento

del tempo scuola con progettualità mirate; incremento delle ore di docenza e presenza di esperti per almeno 2000 scuole; programmi e iniziative specifiche di mentoring, counseling e orientamento professionale attivo).

Infine, si prevede la riforma degli Istituti tecnici e professionali e degli ITS (istituti tecnici superiori) per adeguarli alla domanda formativa del sistema produttivo ed imprenditoriale. Anche in questo caso, pur attraverso una sovrapposizione parziale dei temi della istruzione e della formazione professionale, siamo di fronte ad un potenziamento delle prestazioni e ad una loro differenziazione in relazione alle esigenze degli *stakeholders*, sempre come aspetto dell'efficacia.

La seconda misura è diretta a migliorare le competenze del corpo docente per il “*rafforzamento della offerta formativa*”. La filosofia è quella di migliorare l'efficacia delle prestazioni migliorando le capacità degli operatori seguendo due direttrici: la riforma del reclutamento degli insegnanti e la loro formazione continua.

La prima, peraltro, è intesa in senso procedimentale perché mira a “*coprire, con regolarità e stabilità, le cattedre disponibili con insegnanti di ruolo*” e realizza sostanzialmente una semplificazione nell'iter di acquisizione delle risorse umane.

La formazione dei docenti, poi, si realizza, come spesso accade nella nostra amministrazione, anche attraverso una nuova struttura – definita “*leggera*” e dotata di un “*comitato tecnico-scientifico di elevato profilo professionale*” – che organizzerà attività di formazione a distanza “*in linea con gli standard europei*”. Con riguardo al suo contenuto si

promuove lo sviluppo delle competenze digitali del personale scolastico per favorire un approccio accessibile, inclusivo e intelligente all'educazione digitale. Finalità principale è la creazione di un ecosistema delle competenze digitali, in grado di accelerare la trasformazione digitale dell'organizzazione scolastica e dei processi di apprendimento e insegnamento, in coerenza con il quadro di riferimento europeo delle competenze digitali DigComp 2.1 (per studenti) e DigCompEdu (per docenti).

Come si vede, i docenti dovrebbero essere preparati a realizzare innovative forme di didattica digitale considerate un nuovo elemento di efficacia delle prestazioni scolastiche. In questo senso, si realizza il collegamento con il diritto all'istruzione europea.

Con la terza misura, il Governo mira a realizzare due obiettivi differenti: l'ampliamento delle competenze (degli studenti) ed il potenziamento delle strutture.

A questo riguardo, il Piano intende attribuire agli studenti nuove competenze di carattere scientifico, le cosiddette competenze STEM. Si vuole

creare nella scuola la “cultura” scientifica e la forma mentis necessaria ad un diverso approccio al pensiero scientifico, appositamente incentrata sull'insegnamento STEM (es.: IBL Inquiry Based Learning, Problem Solving, ecc.), con ricorso ad azioni didattiche non basate solo sulla lezione frontale”. Il tutto attribuendo agli studenti anche la “conoscenza dei software per la scrittura, il calcolo e per l'impiego delle applicazioni che oramai contemplano tutti i campi disciplinari, dall'arte alla scienza.

Ancora, il Piano intende promuovere le conoscenze linguistiche degli studenti attraverso

l'incremento dei corsi e delle attività linguistiche, (la) promozione dell'internazionalizzazione del sistema scolastico tramite la mobilità internazionale degli studenti e dei docenti (stranieri verso l'Italia) e un sistema digitale per il monitoraggio delle abilità linguistiche con il supporto di enti certificatori.

Queste nuove attività di formazione impongono il rinnovamento ed il potenziamento delle strutture scolastiche. Per questo, sono predisposti interventi per la *“la trasformazione degli spazi scolastici affinché diventino connected learning environments adattabili, flessibili e digitali, con laboratori tecnologicamente avanzati e un processo di apprendimento orientato al lavoro”*. Più in generale, però, è disposta la messa in sicurezza e la riqualificazione dell'edilizia scolastica attraverso il *“miglioramento delle classi energetiche con conseguente riduzione dei consumi e di emissione di CO<sub>2</sub> e l'aumento della sicurezza strutturale degli edifici”*.

Anche la terza misura, così, mira ad accrescere l'efficacia del servizio pubblico scolastico con l'implementazione e la differenziazione delle prestazioni, per renderle adeguate alle esigenze del sistema socio-economico e del mondo produttivo. Anche in questo caso, si vuole dare attuazione al diritto alla istruzione di derivazione europea che dovrebbe garantire alle persone, attraverso nuovi standard di qualità della didattica, non solo una solida formazione culturale, ma anche una serie di abilità intellettuali ed operative (anche ma non solo digitali) per consentire la piena partecipazione al sistema sociale e produttivo. In questo senso, il Piano adegua l'educazione e la formazione dei giovani ad un nuovo contesto culturale, sociale ed economico in rapido cambiamento.

### 3. Alcune considerazioni finali

Come abbiamo visto, il PNRR accresce l'efficacia del servizio scolastico, intesa come capacità di realizzare risultati educativi e formativi migliori e più adeguati. Attraverso le proprie misure, però, caratterizza l'efficacia della scuola in maniera innovativa. E questo in considerazione della nuova fisionomia assunta dal diritto all'istruzione di derivazione europea, delle nuove necessità formative imposte dal contesto socio-economico in evoluzione e delle difficoltà della situazione sanitaria. Emerge, infatti, un principio di efficacia del servizio pubblico che assume la veste di un principio di adeguatezza delle prestazioni. Cioè di capacità di fornire conoscenze determinate dalle richieste del contesto sociale, culturale e produttivo in rapida evoluzione anche tecnologica. In questo senso, la scuola è chiamata a fornire una solida preparazione culturale ed intellettuale ma anche di garantire una reale formazione al lavoro e, attraverso di essa, la piena capacità di partecipare alla vita economica, sociale e politica della propria comunità di riferimento.

Il governo prende atto che il principio di adeguatezza, così caratterizzato, si realizza solo attraverso una serie di modifiche organizzative e funzionali del sistema. L'obiettivo fondamentale del Piano diviene proprio quello di dare corso a queste modifiche.

Dal punto di vista organizzativo, allora, si prefigurano nuove forme di acquisizione delle risorse umane e nuove modalità operative per la loro formazione ed aggiornamento. Inoltre, si persegue il potenziamento infrastrutturale attraverso il consolidamento degli edifici ma anche la loro digitalizzazione.

Dal punto di vista funzionale, invece, si prevede la trasmissione agli studenti di nuove capacità e competenze ormai irrinunciabili. Si pensi alle classiche abilità digitali, ma anche a capacità logiche di ragionamento, di *problem solving*, di atteggiamento positivo nell'affrontare situazioni complesse, di garanzia della parità di genere e della capacità di adottare scelte sostenibili sul piano economico, ambientale e sociale (ad esempio con condotte di vita salubri attraverso la pratica sportiva).

Ad uno sguardo di insieme, la strategia del Piano è condivisibile perché finalizzata direttamente a migliorare l'efficacia del sistema scolastico che ha rappresentato, negli ultimi anni, un problema sul piano sociale. Tuttavia, emergono comunque alcune criticità, in parte di carattere generale, relative alla funzionalità del sistema scolastico nel suo complesso, in parte legate alla situazione pandemica.

Con riguardo alle criticità generali, il PNRR ravvisa la necessità di modificare il reclutamento del personale per migliorare l'efficacia dell'offerta formativa complessiva. Peraltro, prefigura solo meccanismi concorsuali rapidi e non selettivi che consentano di “regolarizzare” i precari per attribuirgli di anno in anno con stabilità e continuità gli incarichi di insegnamento (“una revisione finalizzata a poter coprire, con regolarità e stabilità, le cattedre disponibili con insegnanti di ruolo” secondo il documento). L'obiettivo è valorizzare l'esercito di riserva degli ex insegnanti precari impiegandoli in maniera stabile già all'inizio delle lezioni invece di utilizzarli successivamente per coprire le cattedre vacanti.

Il PNRR, però, intende risolvere un problema organizzativo senza migliorare la qualità dei docenti con procedure di reclutamento in grado di selezionare professionisti realmente capaci sul piano tecnico e culturale (anche valorizzando i risultati della carriera universitaria o i titoli di abilitazione superiore). Le capacità didattiche, invece, sono rimesse, forse ingenuamente, alla preparazione nel periodo di prova od alla formazione digitale. Non si utilizza, poi, lo strumento appropriato per attrarre risorse umane di qualità: l'aumento delle retribuzioni. Certamente si tratta di due soluzioni da utilizzare insieme, ma non se ne utilizza nemmeno una. Rimane il problema di una classe docente non realmente preparata, anche culturalmente, e che, spesso, giunge all'insegnamento come *second best* professionale.

Il tutto senza alcuna indicazione in ordine alla necessità di riformare in maniera organica e stabile il sistema di reclutamento che viene modificato troppo frequentemente.

Il Piano, poi, non mostra grande determinazione nell'articolazione delle attività didattiche e delle competenze, infatti, implementa le competenze STEM ma non altre forme di competenze cognitive definite dagli studi più recenti *character skills*. Si tratta di forme di educazione del carattere che hanno a che fare con

la coscienziosità, la perseveranza, la socievolezza e la curiosità, che sono in realtà, competenze fortemente apprezzate sul mercato del lavoro, all'interno della scuola e in molti altri settori” e che “contendono al QI il ruolo predittivo del livello di istruzione, della posizione nel mercato del lavoro, delle condizioni di salute e dell'inclinazione al crimine (J.J. Heckmann, T. Kautz).

Inoltre, mancano misure per migliorare l'educazione alla legalità che non ha dato risultati apprezzabili, come risulta dalle inchieste della giustizia minorile che dipingono spesso la scuola come un luogo di violenza e di devianza.

Ancora, sorprende la scelta di non adottare misure di sostegno per le scuole paritarie, che, ai sensi della legge n. 62 del 2000, partecipano al sistema nazionale di istruzione come servizio pubblico oggettivo. Un sostegno, anche finanziario, dell'azione delle scuole paritarie (ormai considerato costituzionalmente legittimo) potrebbe consolidare sia sul piano quantitativo che qualitativo l'efficacia del servizio scolastico. A questo proposito, l'azione delle scuole paritarie, ispirate anche da logiche aziendalistiche di efficienza e di responsabilità nei confronti dell'utenza, potrebbe rappresentare uno stimolo di miglioramento per le scuole statali (A. Catelani).

Con riguardo alle criticità relative alla situazione pandemica, invece, il PNRR pare viziato da un errore di percezione perché presume che la pandemia sia superata e che sia necessario ripristinare i tratti essenziali del sistema scolastico, cogliendo l'occasione per sanare disfunzioni precedenti. Non si prende neppure in considerazione l'eventualità che il COVID possa divenire endemico e rappresentare una costante nella vita sociale. In questo caso, convivere con il virus, allora, dovrebbe significare adeguare la scuola ad una realtà più difficile e problematica determinata dalle nuove esigenze sanitarie che diventano nuove esigenze sociali. Non bastano, a questo proposito, le vecchie soluzioni operative (potenziate) sperando che possano risultare utili anche nel prossimo futuro.

Così, si potenzia la digitalizzazione ma non la DAD (mettendo anche a disposizione i mezzi o i luoghi per i soggetti più disagiati), che nell'eventuale impossibilità di limitare il contagio per decreto ministeriale, può rappresentare un valido strumento didattico. Inoltre, non esistono misure come la ventilazione meccanica controllata, considerata utile per limitare le infezioni nei locali. Non viene prevista un'eventuale riforma uniforme del calendario scolastico che limiti lo svolgimento delle lezioni nei mesi invernali, nei quali l'infezione si diffonde, e lo aumenti nella stagione estiva. Da ultimo, non sono introdotte strutture di protezione sanitaria nelle istituzioni scolastiche (sul modello del vecchio medico scolastico) per evitare il sovraccarico della AST nella gestione delle quarantene e nel tracciamento e per fornire un supporto di cura alle famiglie, in "assenza" dei medici di base.

Per un servizio pubblico "adeguato" forse sarebbe stato necessario adeguarlo ad una condizione sanitaria che potrebbe permanere nel futuro, piuttosto che effettuare solamente interventi, pure imponenti, di manutenzione e ripristino. Più che di resilienza come

capacità di riacquistare la condizione di partenza si sarebbe dovuto parlare di tenacia come capacità di resistenza alle nuove difficoltà.

## Bibliografia essenziale

- M. Benvenuti, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini – M. Benvenuti, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014.
- F. Cortese, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Munus, Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 1, n. 3/2015.
- A. Catelani, *L'apporto della scuola non statale al Servizio di pubblica istruzione*, in A. Catelani – M. Falanga, *La scuola pubblica in Italia*, La scuola, Brescia, 2011.
- G. Gobber, “Resilienza” o “tenacia”? i nuovi dubbi della lingua, in *Vita e Pensiero*, 115, 5, 2021.
- J.J. Heckmann, T. Kautz, *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei “character skills” nell'apprendimento scolastico*, Mulino, Bologna, 2016.
- A.M. Poggi, *Per un diverso Stato sociale, La parabola del diritto alla istruzione nel nostro Paese*, Bologna, Mulino, 2019.





## CAPITOLO III

# Italia domani, il piano nazionale di ripresa e resilienza. Le sfide per il rilancio della cultura

di Isabella Menichini\*

## PNRR e il rilancio della cultura

Il PNRR assegna una posizione primaria alla cultura e al turismo, ponendola tra le 16 Componenti strategiche e riconoscendone così il valore strategico di volano di investimento e riforma. Nel nostro Paese si discute da decenni sulla possibilità di sviluppare una politica integrata di valorizzazione e attrattività della cultura. Ebbene, le sfide poste dalla Missione 3 Cultura e Turismo 4.0 del PNRR nascono quindi dalla consapevolezza che la Cultura e il Turismo giocano un ruolo primario nel sistema produttivo italiano, sia per il contributo che assicurano nel rafforzare l'immagine del Paese nel mondo – quindi una componente fondamentale del marketing territoriale per la promozione del brand Italia – sia per quella percentuale di PIL che contribuiscono a generare nello sviluppo dell'economia nazionale.

Parole chiave: cultura, turismo, crescita, PNRR, NGEU.

*Sommario:* 1. Il PNRR. – Uno sguardo d'insieme. – 2. Missione 1. – componente 3: cultura e turismo 4.0.

## 1. Il PNRR – Uno sguardo d'insieme

La pandemia, e la conseguente crisi economica, hanno spinto l'Unione Europea a mettere in campo una nuova e inaspettata capacità di affrontare insieme un momento così drammatico e a definire – forse per la prima volta in maniera così unitaria – *“una risposta coordinata a livello sia congiunturale, con la sospensione del Patto di*

\* Isabella Menichini è Direttore Area spettacolo, Comune di Milano.

*Stabilità e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, sia strutturale, in particolare con il lancio a luglio 2020 del programma Next Generation EU (NGEU)<sup>1</sup>. Si tratta di uno sforzo immenso che in termini finanziari significa mettere a disposizione dei Paesi aderenti 750 miliardi di € di cui circa la metà in sovvenzioni e l'altra quota – rappresentata dal Dispositivo di Ripresa e resilienza (RRF)<sup>2</sup> – raccolte attraverso l'emissione di titoli obbligazionari. Uno sforzo economico per il raggiungimento di ambiziosi obiettivi che guardano al futuro e che devono consentire all'UE di superare la crisi pandemica e preparare le giovani generazioni per le sfide che le attendono.*

L'Italia è il maggior beneficiario del NGEU, essendo stato uno dei paesi più colpiti dalla pandemia e dalle sue tragiche conseguenze sulla tenuta sociale ed economica del paese, oggettivamente abbattutesi su un Paese già in forte difficoltà per i suoi cronici ritardi e per la scarsa capacità di innovazione e trasformazione del sistema Paese: bassa crescita economica ed alta disoccupazione sicuramente i due indici più sotto stress già prima dell'arrivo del Covid19. L'Italia, attraverso il pieno utilizzo dei fondi, deve poter colmare i gap individuati e *riprendere così il processo di convergenza verso i Paesi più ricchi dell'UE.*

Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR<sup>3</sup>– assegna posizione primaria all'ambito della cultura e del turismo, riconoscendone il valore strategico di volano di investimento e riforma, e quindi lo individua come una delle 16 Componenti strategiche, raggruppate a loro volta in 6 Missioni. Se le **Componenti** rappresentano *“gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma dei Piani stessi, riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ovvero attività e temi correlati, finalizzati ad affrontare sfide specifiche e che formino un pacchetto coerente di misure complementari”<sup>4</sup>*, le Missioni sono individuate a partire dai sei Pilastri del Regolamento comunitario per la ripresa e la resilienza (RRF) sui quali i PNRR devono focalizzarsi: • Transizione verde; • Trasformazione digitale, • Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; • Coesione sociale e territoriale; • Salute e resilienza economica, sociale e istitu-

<sup>1</sup> <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>, pag. 9.

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>.

<sup>3</sup> presentato al Parlamento dal Presidente del Consiglio il 26 aprile 2021 e approvato dalla UE in via definitiva con Decisione del Consiglio dei Ministri ECOFIN UE del 13 luglio 2021.

<sup>4</sup> <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

zionale; • Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani. I primi due pilastri in particolare rappresentano le due sfide cruciali per il futuro della UE e ad essi gli Stati membri devono riservare rispettivamente il 37% e il 20% dei fondi assegnati. In particolare, il pilastro digitale dei PNRR deve comprendere la razionalizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali, che vedremo essere un profilo essenziale anche della modernizzazione del sistema culturale italiano.

Si tratta per il nostro Paese di mettere in campo rivoluzioni attese da anni: dalla riforma della giustizia, allo sviluppo delle reti e servizi digitali, all'innalzamento dei servizi alla persona (asili nido ovvero servizi per le persone anziane fragili) allo sviluppo delle infrastrutture e modernizzazione della PA, ma affrontate con un approccio trasversale, essenziale ad una ripresa e ad una crescita robusta e meno intermittente. Da qui originano i tre assi strategici coerenti con gli obiettivi comunitari: la transizione ambientale e la rivoluzione digitale da un lato e soprattutto l'inclusione sociale, la riduzione delle disuguaglianze. *Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia* – così recita il PNRR. Sul terreno della riduzione delle disuguaglianze tre si evidenziano come *priorità principali: la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. L'empowerment femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del PNRR*<sup>5</sup>. La riduzione del divario territoriale in particolare sarà conseguita al Mezzogiorno non meno del 40% delle risorse complessive allocate con il PNRR che assommano – è bene ricordarlo – a 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi per sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi in prestiti.

<sup>5</sup> Per rendere l'obiettivo di riduzione dei gap generazionali e di genere concretamente attuati nei bandi di gara e quindi nei progetti che saranno realizzati per dare attuazione al PNRR dovranno essere inserite specifiche clausole per assicurare l'assunzione di giovani e donne. Ovviamente per dare attuazione a tali previsioni e obblighi si terrà conto dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, non discriminazione, trasparenza, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile al 2026; PNRR, pag. 36.

È un percorso da realizzare in pochissimi anni: il programma europeo fissa al 2026 il completamento degli interventi. Ogni misura deve essere completata rispettando un rigido cronoprogramma scandito da scadenze intermedie e finali, suddivise in obiettivi (milestone) e traguardi (target). Il completamento delle scadenze alla fine di ogni trimestre è indispensabile per l'ottenimento progressivo dei fondi; due volte all'anno si verifica l'andamento a livello UE e dall'esito positivo dipende l'erogazione delle rate successive.

Una *governance* molto strutturata è stata definita per garantire l'attuazione del Piano. Una tempistica così stringente e le ingenti risorse economiche richiedono infatti un'architettura istituzionale molto articolata<sup>6</sup>. È istituita presso la Presidenza del Consiglio una **Cabina di regia per il PNRR** presieduta dal Presidente del Consiglio con i ministri competenti, con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. L'organismo assicura inoltre il coordinamento tra i diversi livelli di governo e la cooperazione con il partenariato economico, sociale, territoriale. Cuore del sistema è il **Servizio centrale per il PNRR**, presso il MEF, struttura di coordinamento cui è affidata la supervisione ed il monitoraggio dell'attuazione e l'invio delle richieste di pagamento alla Commissione UE. È il punto di contatto nazionale e assicura il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi. È affiancata da unità di valutazione e controllo, mentre i ministeri sono responsabili dei rispettivi investimenti e riforme. Ai sensi dell'art. 8 del dl, questi ultimi possono individuare al proprio interno una struttura di livello dirigenziale generale o possono istituire una apposita Unità di missione fino al completamento delle attività previste dal piano. Tale struttura rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale. Attenzione specifica, infine, è riservata alle amministrazioni locali, per le quali possono essere istituite task force a supporto degli enti territoriali al fine di aumentare la capacità di investimento e semplificazione.

---

<sup>6</sup> decreto legge 31.05.2021, n. 77 coordinato con la legge 29 luglio 2021 n. 108 "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" (DL Governance PNRR e Semplificazioni).

## 2. Missione 1 – componente 3: cultura e turismo 4.0

### 2.1. Introduzione

È bene ricordare che nel nostro Paese si discute da decenni sulla possibilità di sviluppare una politica integrata di valorizzazione e attrattività della cultura. L'Italia infatti, rispetto ai paesi competitor, presenta un forte gap competitivo nel ritorno economico del patrimonio artistico-culturale ed una scarsa capacità di svilupparne il potenziale. Eppure abbiamo una straordinaria disponibilità di “materia prima” con la quale poter costruire una leadership in un settore che prima del covid era in forte crescita nel mondo: quello dell'industria dei servizi culturali, del turismo, del tempo libero, degli eventi. Si tratta, è bene ricordarlo, di una vera e propria “industria”!. Nelle riflessioni emergono chiare tre esigenze: “l'offerta e la promozione devono avvenire sempre più a livello di sistema paese integrato (brand Italia e leadership di nicchia aggregate) con una *governance* unitaria e condivisa tra livello nazionale e territoriale per garantire un'adeguata valorizzazione dell'offerta, [...] In secondo luogo il turismo, i servizi culturali, il tempo libero sono un comparto industriale che richiede quindi investimenti strutturali e logistici per adeguare e rendere competitiva l'offerta. Infine è necessario migliorare la cultura dell'accoglienza e professionalizzarla, [...] In questo contesto il marketing territoriale ha un peso decisivo perché è il braccio operativo e strategico che permette di raggiungere e valorizzare tali obiettivi<sup>7</sup>.

Dati recenti confermano che il settore del turismo da solo rappresenta tradizionalmente una fetta importante della nostra economia che fino al 2019 valeva circa il 7% del PIL con quasi 1,7 milioni di addetti, il 7,1% degli occupati totali. Considerando l'indotto diretto e indiretto il turismo rappresentava il 14% del valore aggiunto totale dell'occupazione ed il 12% de PIL prodotto annualmente. La permanenza media dei visitatori in Italia era di 3,3 notti (2019), per un totale complessivo di oltre 430milioni di notti. In Europa, per presenze totali di turisti, siamo quarti in Europa dopo Spagna, Francia e Germania. Ma, evidenziano in tanti, siamo primi al mondo per siti Unesco e allora perché non siamo i primi al mondo per attrattività culturale e turistica? L'equazione non è così semplice. In realtà è

<sup>7</sup> <https://www.forumpa.it/temi-verticali/cultura-turismo/il-paese-ha-bisogno-di-un-marketing-efficace-per-il-suo-territorio/>; 2013.

vero che l'Italia ha avuto riconosciuti 58 siti UNESCO<sup>8</sup> ma come evidente non basta per costruire una politica industriale dell'attrattività culturale.

Le sfide poste dalla Missione 3 **Cultura e Turismo 4.0 del PNRR** nascono quindi dalla consapevolezza che la Cultura e il Turismo giocano un ruolo primario nel sistema produttivo italiano, sia per il contributo che assicurano nel rafforzare l'immagine del Paese nel mondo – quindi una componente fondamentale del marketing territoriale per la promozione del brand Italia – sia per quella percentuale di PIL che contribuiscono a generare nello sviluppo dell'economia nazionale. Il Ministro della Cultura Franceschini, presentando il PNRR Cultura ha dichiarato che: “la cultura guiderà la ripartenza del Paese” e che “il Recovery Plan introduce risorse fondamentali che dimostrano come la cultura sia al centro delle scelte del Governo.” Scelte che sono in linea con gli obiettivi di trasformazione in senso rigenerativo e sostenibile del modello di sviluppo che la comunità internazionale ha definito con l'Agenda ONU 2030<sup>9</sup> e con la Strategia UE “Green deal” e Next Generation EU. La leva culturale nel processo di sviluppo sostenibile assumerà sempre più valore non soltanto per la componente più direttamente economica, ma soprattutto come *drive* per la crescita dei valori di sostenibilità, coesione e inclusione sociale, innovazione e benessere (individuale e collettivo).

Le parole del Ministro richiamano inoltre alla mente il biennio della pandemia: turismo e cultura, strettamente correlati tra loro, risultano tra i più colpiti dalla crisi: la riduzione di flussi turistici ha toccato minimi mai registrati; i dati restituiscono un quadro drammatico, “la diminuzione delle entrate per gli operatori del turismo (alberghi, trasporti, ecc.) a livello europeo ha raggiunto l'85%-90%. Le prenotazioni sono diminuite tra il 60% e il 90% rispetto ai periodi corrispondenti degli anni precedenti. Le PMI sono state le più colpite dalla crisi: a causa dell'assenza di liquidità e della situazione di incertezza, faticano a proseguire l'attività, ad accedere ai finanziamenti e a mantenere dipendenti. La Commissione stima in circa 6

<sup>8</sup> Nel 1979 il primo è stato l'“Arte Rupestre della Valle Camonica”); di questi 5 sono siti naturali, 53 del Patrimonio Mondiale e 8 sono paesaggi culturali; cfr. <https://www.unesco.it/it/ItaliaNellUnesco/Detail/188>.

<sup>9</sup> 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – SDGs in un programma d'azione integrato: 169 target per la trasformazione del mondo, armonizzando crescita economica, inclusione sociale e tutela dell'ambiente; cfr. <https://unric.org/it/agenda-2030/>.

milioni i posti di lavoro a rischio nella UE”<sup>10</sup>. In Italia (fonte ENIT), il turismo è precipitato dal 13% d, al 7,2 % del PIL nel 2020. Il rapporto Federculture restituisce un quadro a tinte fosche per la cultura nel 2020: una riduzione di oltre il 70% di ingressi a spettacoli dal vivo e di oltre il 75% ai musei; – 26% la spesa delle famiglie per cultura e ricreazione e riduzioni di visitatori stranieri del 74%<sup>11</sup>. Val la pena ricordare anche qualche dato positivo legato al rilancio dei libri e della lettura: acquisti anche on line saliti dal 27% al 43% ed un incremento del 140% del prestito bibliotecario digitale.

La Missione 1, che assorbe 40,29 miliardi di € *si pone l'obiettivo di dare un impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Sistema Paese. Per una sfida di questa entità è necessario un intervento profondo, che agisca su più elementi chiave del nostro sistema economico: la connettività per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, una PA moderna e alleata dei cittadini e del sistema produttivo e la valorizzazione del patrimonio culturale e turistico, anche in funzione di promozione dell'immagine e del brand del Paese* La Missione 1 mira complessivamente a ridurre i divari strutturali di competitività, produttività e digitalizzazione. Questo approccio unitario – motivo per cui è delineata un'unica missione – *ambisce a produrre un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull'attrattività del Paese, attraverso un insieme articolato di interventi incidenti su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura*<sup>12</sup>. E dei 40 miliardi e più della Missione 1, ben 6,68 mil. sono assegnati alla Componente 3, secondo l'articolazione di seguito illustrata.

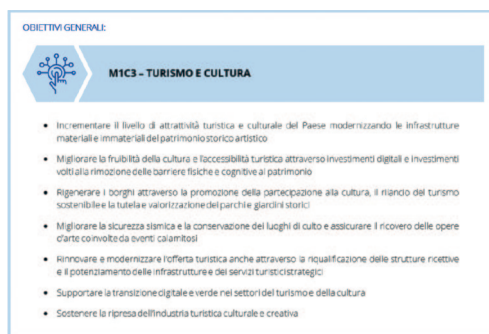
<sup>10</sup> *Sostegno al settore del turismo durante l'emergenza da coronavirus*; <https://temi.camera.it/legi8/temi/sostegno-al-comparto-turistico-durante-l-emergenza-da-coronavirus.html>.

<sup>11</sup> *Presentazione Rapporto Annuale 2021 Federculture* in [https://www.federculture.it/wp-content/uploads/2021/07/Presentazione-RA\\_2021.pdf](https://www.federculture.it/wp-content/uploads/2021/07/Presentazione-RA_2021.pdf).

<sup>12</sup> PNRR, pag. 87.



## 2.2. Gli obiettivi generali della M1C3



Gli obiettivi generali indicati nel PNRR relativamente alla Missione 1 Componente 3 ben evidenziano l'approccio trasversale che la strategia nazionale vuole assicurare ad ogni ambito di sviluppo: essi si legano strettamente alle tre principali direttrici: transizione ambientale, rivoluzione digitale e inclusione sociale. La transizione verde e la sostenibilità ambientale nel nostro Paese non possono che fondarsi sulla tutela e sulla valorizzazione del patrimonio culturale; la digitalizzazione del sistema culturale e turistico nel suo complesso, risponde all'esigenza di ridisegnare le infrastrutture e i sistemi digitali del patrimonio culturale per ridurre i costi di gestione, rafforzare le capacità dei servizi e del personale di attrarre visitatori, rendere accessibile la partecipazione all'esperienza culturale, e rinnovare finalmente il rapporto tra istituzioni pubbliche e cittadini, facilitando anche la crescita del mercato dei servizi culturali, con il coinvolgimento di imprese culturali e creative. È indicato, infine, l'impatto positivo che la M1C3 può generare in relazione alla riduzione delle disuguaglianze di genere e generazionali: *il potenziamento e l'ammmodernamento dell'offerta turistica e culturale possono generare significative ricadute occupazionali sui settori che sono già a forte presenza femminile come quello alberghiero, della ristorazione, delle attività culturali*. Analoghe le considerazioni per la componente giovani atteso, che i settori del turismo e della cultura sono tra quelli che registrano una maggiore incidenza del lavoro giovanile e quindi risultano estremamente importanti per il raggiungimento dei target generazionali e di genere del PNRR.

### 2.3. I fondi per la M1 C3

All'ambito della Cultura e Turismo sono stati assegnati complessivamente 6,68 Miliardi di € per il raggiungimento degli obiettivi indicati. Gli investimenti previsti ammontano nel complesso a 4,275

miliardi di € a cui si sommano 1,460 miliardi di euro, a valere sul Fondo Complementare gli investimenti del Piano Strategico Grandi attrattori culturali, finalizzati alla realizzazione di 14 interventi di tutela, valorizzazione e promozione culturale.

#### 2.4. Misure, investimenti, riforme

Il Piano nazionale di Riforma e Resilienza evidenzia che

la rigenerazione del patrimonio turistico e culturale sarà realizzata tramite un ampio programma di misure di ristrutturazione degli asset chiave turistici e culturali. Il patrimonio storico culturale, unico al mondo richiede in molti casi investimenti volti a migliorare capacità attrattiva, accessibilità e sicurezza. Gli investimenti identificati toccheranno tutte le “anime” del territorio e riguarderanno i siti culturali delle grandi aree metropolitane, sfruttando la partecipazione culturale come leva di inclusione e “rigenerazione” sociale. Ma riguarderanno anche i piccoli centri (“borghi”) e le aree rurali, per favorire la nascita di nuove esperienze turistiche/culturali, bilanciare i flussi turistici in modo sostenibile (“overtourism”), sostenere la ripresa dello sviluppo e delle attività turistico-culturali nelle isole minori, in quanto aree particolarmente fragili e distribuite in ampia parte del territorio nazionale.

Vediamoli in dettaglio.

##### **Misura 1 – Patrimonio culturale per la prossima generazione.**

Valore complessivo 1,100 mld di euro ripartiti su tre aree di investimento: a) Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale (500 mln€) per la realizzazione di 12 progetti per la digitalizzazione del patrimonio di archivi, biblioteche, musei e luoghi della cultura anche con la finalità di offrire a cittadini e operatori nuove modalità di fruizione; b) efficientamento energetico per la riduzione dei consumi per beni culturali statali, nonché per teatri cinema, cui destinare 300 mln di € c) investimenti per l'accessibilità – anche come approccio alla promozione delle pari opportunità per le persone a ridotta mobilità – attraverso la rimozione di barriere architettoniche in musei, biblioteche e archivi (per euro 300 mln).

**Misura 2 – Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale** – Valore complessivo 2,720 mld di euro. Quattro aree di investimento: a) la realizzazione del Piano Nazionale per migliorare l'attrattività dei Borghi, con 1,020 mld di € per il “grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presente nelle aree interne dall'enorme valore paesaggistico-culturale e dal grande potenziale di crescita economica”; b) Protezione e valorizza-

zione dell'architettura e del paesaggio rurale con 600 mln di € per interventi di restauro e riqualificazione dell'edilizia rurale storica e del paesaggio, privilegiando soluzioni eco-compatibili; 3) Programmi per la valorizzazione di parchi e giardini storici per 300 mln di € per la rigenerazione di oltre 100 parchi e la formazione degli operatori, in vista del riconoscimento di qualifica di "Giardiniera dell'Arte"; d) Recovery Art Conservation Project e sicurezza sismica nei luoghi di culto, cui sono destinati 800 mln euro. Si tratta del programma di prevenzione antisismica per chiese, campanili e torri e interventi di restauro e la realizzazione del *Recovery Art Conservation Project* per la creazione di 5 depositi temporanei per la protezione dei beni culturali mobili in caso di calamità naturali, con la riconversione di centrali nucleari dismesse ed ex strutture militari.

**Misura 3 – Industrie culturali e creative 4.0** 455 mln di euro per due investimenti ed una riforma: a) Sviluppo dell'industria cinematografica con il Progetto Cinecittà e Centro Sperimentale Cinematografia (euro 300 mln) per investimenti per migliorare competitività di cinematografia e audiovisivo ed il potenziamento degli studi di Cinecittà, nonché per aumentare l'offerta produttiva e la sua capacità attrattiva per le produzioni nazionali ed internazionali; b) *Capacity building* degli operatori della cultura verso la transizione digitale e verde (155 mln €), per il "Piano di interventi per la ripresa dei settori culturali e creativi", stimolare la domanda e la partecipazione culturale, incentivando l'innovazione e la transizione tecnologica e green di operatorie cittadini; migliorare l'ecosistema in cui operano i settori culturali e creativi e ridurre l'impronta ecologica degli eventi culturali (mostre, festival, eventi culturali, eventi musicale) finanziati, promossi o organizzati dalla pubblica autorità, da realizzare con la partecipazione del MIC alla riforma MIC3 Riforma 3.1 – *Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali* di competenza del Ministero della Transizione ecologica,.

Si sommano inoltre 1,460 mld di euro del **Piano strategico Grandi attrattori culturali** per la realizzazione di 14 interventi strategici, tra cui il grande progetto per Milano della BEIC (Biblioteca Europea di Informazione e Cultura) per un valore di oltre 100 milioni di €<sup>13</sup>.

In linea generale la volontà è di intervenire da un lato per incentivare i processi di aggiornamento e riqualificazione delle competenze degli operatori culturali, particolarmente su digitalizzazione ed ecologia, dall'altro per sostenere l'evoluzione dell'industria culturale

<sup>13</sup> [https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8caoc99bff70aar74035096/Bottoni/Recovery/PDF/PNRR\\_Misurari.pdf](https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8caoc99bff70aar74035096/Bottoni/Recovery/PDF/PNRR_Misurari.pdf).

e creativa 4.0, con l'obiettivo di organizzare e conservare il patrimonio culturale italiano, favorendo la nascita di nuovi servizi culturali digitali e ponendo le basi per la creazione di elementi innovativi per l'ecosistema del turismo italiano. Particolarmente intensa e veloce dovrà essere la digitalizzazione del settore: così a fianco agli interventi di ripristino, rinnovamento efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio fisico culturale molto rilevante sarà il processo di digitalizzazione volto a

virtualizzare con approccio standard e ispirato alle migliori pratiche internazionali il patrimonio culturale e turistico italiano. In questo modo, da un lato si garantirà un accesso universale alle opere d'arte e dall'altro si abiliteranno iniziative di approfondimento e di divulgazione innovative.

Il Ministero ha pubblicato in dicembre il documento di sintesi sull'Attuazione delle misure del PNRR-Cultura ed ha pubblicato i primi bandi per l'utilizzo delle risorse finanziarie<sup>14</sup>.

## 2.5. La Unità di missione del MIC

L'Unità di missione per l'attuazione del PNRR opera presso il Segretariato Generale e assicura, nel rispetto degli indirizzi e delle direttive del Segretario Generale, il coordinamento e l'attuazione degli interventi e dei progetti del PNRR ad esso attribuiti, collaborando con le altre amministrazioni. La struttura provvede al coordinamento delle attività di gestione, al monitoraggio, rendicontazione e controllo. L'Unità è competente per il coordinamento della fase attuativa (artt. 8 e 9 d.l. 77/2021). Il MIC inoltre, si è dotato di una specifica struttura *la Soprintendenza speciale per il PNRR*, ufficio di livello dirigenziale generale straordinario operativo fino al 31 dicembre 2026, cui sono affidate funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal PNRR sottoposti a Valutazione Impatto Ambientale in sede statale oppure rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero. La Soprintendenza speciale opera anche avvalendosi, per l'attività istruttoria, delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio.

<sup>14</sup> <https://www.beniculturali.it/comunicato/avviso-pubblico-per-la-presentazione-di-proposte-di-intervento-per-la-promozione-delle-coefficienza-e-riduzione-dei-consumi-energetici-nelle-sale-teatrali-e-nei-cinema-pubblici-e-privati-da-finanziare-nellambito-del-pnrr>; <https://cultura.gov.it/borghi>.



## CAPITOLO IV

# La proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale: una panoramica

di Chiara Marenghi\*

## L'intelligenza artificiale nella proposta di regolamento UE

Il 21 aprile 2021 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento destinata ad introdurre una normativa comune sullo sviluppo, l'immissione sul mercato e l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nell'Unione. La Proposta rappresenta un unicum nel panorama internazionale e si propone di definire un quadro giuridico che consenta lo sviluppo di un'intelligenza artificiale sicura, affidabile ed etica. Considerato che il futuro regolamento si applicherà sia al settore privato che a quello pubblico, il presente contributo si propone di illustrare le principali caratteristiche della Proposta, dedicando particolare attenzione alle regole previste per i c.d. sistemi di IA ad alto rischio.

Parole chiave: intelligenza artificiale, Unione europea, Artificial Intelligence Act, digitalizzazione.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Struttura dell'atto, base giuridica e approccio seguito. – 3. La disciplina dei sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio. – 4. Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione

L'intelligenza artificiale (d'ora in poi IA) riveste ormai un ruolo di primaria importanza nella nostra società e nei prossimi anni si prevedono sviluppi molto significativi in questo ambito. L'utilizzo dei sistemi di IA interessa in maniera trasversale tutti i settori (sani-

\* Chiara Marenghi è Ricercatore in Diritto dell'Unione Europea, Università Cattolica del Sacro Cuore.

tà, ambiente, agricoltura, finanza, mobilità, istruzione, etc.) ed è in grado di apportare grandi benefici economici e sociali. Tuttavia, i cambiamenti epocali innescati da questa tecnologia rivoluzionaria non sono esenti da costi e rischi per le persone e la società nel suo complesso.

Stati Uniti e Cina stanno promuovendo fortemente lo sviluppo dell'IA e, attraverso un piano di massicci investimenti e una regolazione leggera, puntano alla *leadership* in questo campo. A partire dalla strategia lanciata nel 2018, l'Unione europea ha deciso di percorrere una strada diversa da quella dei suoi principali *competitor*: come già è avvenuto in altri settori, l'approccio europeo all'IA si propone di coniugare l'innovazione tecnologica con i valori alla base della costruzione europea<sup>1</sup>. Per cogliere le opportunità offerte dall'IA e affrontare le sfide da essa poste, la Commissione ritiene opportuno agire su più fronti, affiancando l'aumento degli investimenti a un quadro giuridico che consenta lo sviluppo in Europa di un'IA sicura, affidabile ed etica.

È in quest'ottica che si colloca la proposta di regolamento sull'IA presentata dalla Commissione il 21 aprile 2021, c.d. *Artificial Intelligence Act*<sup>2</sup>. La Proposta si inserisce nel quadro delle molteplici iniziative avviate dalla Commissione per plasmare il futuro digitale dell'Europa ed è funzionale al rafforzamento della sovranità tecnologica europea. Essa costituisce infatti un tassello fondamentale della strategia dell'Unione per il mercato unico digitale<sup>3</sup> ed è strettamente legata alla strategia europea per i dati<sup>4</sup>, attraverso la quale si vogliono introdurre meccanismi e servizi affidabili per il riutilizzo, la condi-

---

<sup>1</sup> Nel 2018 la Commissione pubblica la propria strategia in materia di IA (COM(2018) 237 final) e istituisce il Gruppo di esperti ad alto livello sull'intelligenza artificiale, che l'anno successivo presenta i propri *Orientamenti etici per un'IA affidabile* e formula una serie di raccomandazioni. Sulla base di questi lavori preparatori la Commissione pubblica a febbraio 2020 il *Libro bianco sull'intelligenza artificiale* (COM(2020) 65 final), che definisce le opzioni strategiche per conseguire gli obiettivi perseguiti dall'Unione e avvia una consultazione pubblica sul tema.

<sup>2</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, 21 aprile 2021, COM(2021) 206 final. La Proposta è corredata anche da una relazione esplicativa, d'ora in poi semplicemente Relazione.

<sup>3</sup> COM(2017) 228 final.

<sup>4</sup> COM (2020) 66 final. Rientrano in questa strategia la proposta di regolamento sulla *governance* europea dei dati, COM(2020) 767 final, e quella recentissima sull'equo accesso e utilizzo dei dati, COM(2022) 68 final.

visione e la messa in comune dei dati, essenziali per lo sviluppo di sistemi di IA di alta qualità basati su di essi. Il quadro giuridico in materia di IA, inoltre, va ad integrare le proposte di regolamento sui servizi digitali<sup>5</sup> e sui mercati digitali<sup>6</sup>, così come la nuova strategia in tema di cibersicurezza<sup>7</sup> e il piano d'azione per la democrazia europea<sup>8</sup>.

La Proposta rappresenta un *unicum* nel panorama internazionale (Veale&Borgesius, 2021) ed è destinata a spiegare i propri effetti anche al di fuori dell'Unione, sia direttamente che indirettamente. Si tratta, infatti, di uno strumento orizzontale che stabilisce regole armonizzate per lo sviluppo, l'immissione sul mercato e l'utilizzo dei sistemi di IA nell'Unione, applicabili anche nel caso in cui fornitori e utenti siano stabiliti in un Paese terzo. In sostanza, ciò che rileva è l'impatto prodotto dal sistema di IA all'interno dell'Unione e non il luogo in cui sono stabiliti gli operatori economici<sup>9</sup>. Attraverso questa Proposta la Commissione intende ulteriormente rafforzare il ruolo dell'Unione nella definizione di norme e standard globali, secondo il ben noto "effetto Bruxelles" (Bradford, 2021).

Considerato che il futuro regolamento riguarderà sia il settore privato che quello pubblico, il presente contributo si propone di illustrare le principali caratteristiche della Proposta, dedicando particolare attenzione alle regole previste per i c.d. sistemi di IA ad alto rischio.

## 2. Struttura dell'atto, base giuridica e approccio seguito

La Proposta di regolamento si apre con un lungo Preambolo (89 *considerando*) e si compone di 85 articoli, suddivisi in 12 titoli, e 9 allegati. La base giuridica dell'atto è costituita innanzitutto dall'art. 114 TFUE, che consente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Inoltre, nella misura in cui contiene regole specifiche sulla

<sup>5</sup> COM(2020) 825 final.

<sup>6</sup> COM(2020) 842 final.

<sup>7</sup> JOIN(2020) 18 final.

<sup>8</sup> COM(2020) 790 final.

<sup>9</sup> Più precisamente, ai sensi dell'art. 2 della Proposta, il futuro regolamento dovrebbe applicarsi: a) ai fornitori che immettono sul mercato o mettono in servizio sistemi di IA nell'Unione, indipendentemente dal fatto che siano stabiliti nell'Unione o in un paese terzo; b) agli utenti dei sistemi di IA situati nell'Unione; c) ai fornitori e agli utenti di sistemi di IA situati in un paese terzo, laddove l'output prodotto dal sistema sia utilizzato nell'Unione.



protezione dei dati personali, la Proposta si fonda sull'art. 16 TFUE, attuazione dello specifico diritto sancito dall'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali.

Ponendo regole armonizzate per l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso dei sistemi di IA nell'Unione, la Commissione si propone di evitare la frammentazione del mercato interno su aspetti essenziali riguardanti in particolare i requisiti dei sistemi di IA, la loro commercializzazione, il loro utilizzo, la responsabilità e il controllo da parte delle autorità pubbliche. La scelta del regolamento come tipologia di atto è giustificata anche dalla necessità di garantire un'applicazione uniforme delle nuove regole e quindi la certezza del diritto sia per gli operatori che per i consumatori. Uno degli obiettivi specifici perseguiti dalla Commissione è proprio quello di assicurare la certezza del diritto per facilitare gli investimenti e l'innovazione nell'IA<sup>10</sup>.

Questa materia però è caratterizzata da una continua evoluzione e il legislatore deve necessariamente predisporre un quadro giuridico che sia in grado di adattarsi all'incessante sviluppo tecnologico. Per questo la Proposta cerca di bilanciare esigenze di certezza e flessibilità, introducendo una serie di meccanismi che consentono di adeguare il quadro giuridico alla mobilità della materia.

È frutto di questa logica la scelta di prevedere una definizione di IA ampia, flessibile e adeguata alle esigenze future. Ai sensi della Proposta, per sistema di IA si intende un *software* «che può, per una determinata serie di obiettivi definiti dall'uomo, generare output quali contenuti, previsioni, raccomandazioni o decisioni che influenzano gli ambienti con cui interagiscono» (v. art. 3, n. 1). Il *software* deve essere sviluppato sulla base di una o più tecniche elencate nell'allegato I, che comprende approcci di apprendimento automatico, approcci basati sulla logica e sulla conoscenza, ma anche approcci statistici, stima bayesiana, metodi di ricerca e ottimizzazione.

Evidentemente questa definizione è idonea a ricomprendere applicazioni molto distanti tra loro, caratterizzate da diversi gradi di autonomia, imprevedibilità e trasparenza. Per far fronte a questa complessità ed evitare restrizioni inutili al commercio, la Proposta segue «un approccio proporzionato basato sul rischio», che consente una regolazione differenziata dell'IA. Sulla base di tale approccio, i sistemi di IA vengono suddivisi in quattro categorie, sottoposte a

---

<sup>10</sup> V. Relazione, p. 3.

requisiti e obblighi di intensità crescente all'aumentare del livello di rischio.

In cima alla “piramide del rischio” si trovano le pratiche di IA che si considerano in contrasto con i valori su cui si fonda l'Unione, quali ad esempio dignità umana e diritti fondamentali. Tali pratiche pongono un rischio inaccettabile e pertanto sono vietate, salvo eccezioni (v. Titolo II, art. 5). Rientrano in questa categoria i sistemi di identificazione biometrica remota “in tempo reale” (tramite riconoscimento facciale ad esempio) utilizzati in spazi accessibili al pubblico per finalità di contrasto (art. 5, lett. d). Tale pratica, tuttavia, è ammessa se risulta strettamente necessaria per la ricerca mirata di potenziali vittime di reato, in caso di attacco terroristico o per altri obiettivi specifici.

In seconda posizione si collocano i sistemi di IA ad alto rischio, ai quali viene dedicata buona parte della Proposta (v. Titolo III, artt. 6-51) e su cui si tornerà nel paragrafo successivo. Si tratta dei sistemi che «hanno un impatto nocivo significativo sulla salute, la sicurezza e i diritti fondamentali delle persone dell'Unione» (*considerando* n. 27). Tali sistemi possono essere immessi sul mercato o messi in servizio solo se rispettano determinati requisiti obbligatori e sono sottoposti ad una valutazione della conformità *ex ante*. Per garantire che il sistema sia conforme al regolamento per tutta la durata del suo ciclo di vita si prevedono inoltre meccanismi di controllo successivi all'immissione sul mercato.

Vi sono poi sistemi di IA che possono comportare rischi specifici di impersonificazione o inganno, a prescindere dal fatto che siano considerati ad alto rischio o meno. Si ritiene che i sistemi con queste caratteristiche pongano un rischio limitato e debbano pertanto essere assoggettati ad obblighi di trasparenza (v. Titolo IV, art. 52)<sup>11</sup>. Così, ad esempio, la Proposta stabilisce che le persone debbano ricevere una notifica quando sono esposte a un sistema di riconoscimento delle emozioni o di categorizzazione biometrica. In questo modo si vuole consentire soggetti coinvolti di compiere scelte informate.

Infine, tutti i sistemi che non rientrano nelle precedenti categorie presentano un rischio minimo e possono essere sviluppati e utilizzati nell'Unione senza sottostare ad alcun obbligo specifico. Tuttavia, la Commissione e gli Stati membri incoraggiano e agevolano l'elaborazione di codici di condotta volti a promuovere l'applicazione

<sup>11</sup> Se il sistema di IA è anche ad alto rischio, oltre agli obblighi di trasparenza, devono essere rispettati i requisiti e gli obblighi previsti per tali sistemi.

volontaria a tutti i sistemi di IA dei requisiti previsti per i sistemi ad alto rischio (v. Titolo IX, art. 69).

Nell'ottica della Commissione, l'impostazione accolta consente di coniugare le esigenze del mercato interno con i valori su cui si fonda l'Organizzazione<sup>12</sup>. Questo difficile esercizio di bilanciamento è necessario poiché la regolazione dell'IA presenta implicazioni profonde, tra l'altro, in tema di dignità umana, Stato di diritto e diritti umani, toccando così la "dimensione costituzionale" dell'Unione. Le caratteristiche specifiche di questa tecnologia (come ad es. opacità, complessità, dipendenza dai dati e comportamento autonomo) rendono i sistemi di IA particolarmente invasivi e capaci di incidere negativamente sui diritti fondamentali delle persone e sulla società nel suo complesso.

Pertanto, la Proposta «si basa sui valori e sui diritti fondamentali dell'UE e si prefigge di dare alle persone e agli utenti la fiducia per adottare le soluzioni basate sull'IA», ponendo al centro l'essere umano<sup>13</sup>. Come si sottolinea negli *Orientamenti etici per un'IA affidabile*, le persone che interagiscono con i sistemi di IA devono essere in condizione di mantenere la propria piena ed effettiva autodeterminazione e di partecipare al processo democratico. Solo in presenza di queste garanzie, l'IA può effettivamente rappresentare uno strumento al servizio delle persone e un fattore positivo per la società, in grado di migliorare il benessere degli esseri umani.

### 3. La disciplina dei sistemi di IA ad alto rischio

In linea con l'approccio delineato, secondo il quale occorre intervenire solo laddove strettamente necessario, la Proposta si concentra sui c.d. casi d'uso dell'IA ad alto rischio. La disciplina specifica dedicata ai sistemi di IA ad alto rischio, contenuta nel Titolo III, rappresenta il nucleo centrale del futuro regolamento e viene completata da una serie di disposizioni sulla *governance* e sull'attuazione inserite nei Titoli successivi.

Per garantire un livello costante ed elevato di tutela degli interessi pubblici in materia di salute, sicurezza e diritti fondamentali, la Commissione ritiene opportuno definire norme comuni – coerenti con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e non discriminatorie – per tutti i sistemi di IA ad alto rischio (*considerando*

<sup>12</sup> V. Relazione, p. 3.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 1.

n. 13). Tali regole, che andranno ad integrare la normativa dell'Unione in materia di sicurezza dei prodotti, sono concepite secondo il modello previsto dal “nuovo quadro legislativo”, un pacchetto di misure adottate nel 2008 per migliorare i meccanismi di commercializzazione dei prodotti nell'ambito del “nuovo approccio” (*considerando* n. 52). Secondo questa strategia, introdotta a metà degli anni Ottanta, gli atti di armonizzazione stabiliscono solo i requisiti essenziali dei prodotti considerati, mentre l'elaborazione delle regole tecniche dettagliate viene affidata a enti di diritto privato, i c.d. Organismi europei di normalizzazione.

Il sistema che ne scaturisce si snoda tra certezza del diritto e flessibilità, secondo l'approccio seguito in via generale dalla Commissione, e l'intento di conciliare queste due esigenze è evidente già a partire dal suo ambito di applicazione.

La Proposta individua i sistemi di IA ad alto rischio sulla base della loro finalità prevista e li suddivide in due categorie (art. 6). Innanzitutto, sono considerati tali i sistemi di IA utilizzati come componenti di sicurezza di prodotti, o che sono essi stessi prodotti, disciplinati dalla normativa di armonizzazione dell'Unione e soggetti ad una valutazione della conformità *ex ante* da parte di terzi, come ad es. macchine, giocattoli e ascensori (art. 6, par. 1 e Allegato II). Inoltre, si ritiene che pongano un rischio elevato i sistemi di IA indipendenti espressamente elencati nell'Allegato III (art. 6, par. 2). Si tratta di sistemi i cui rischi si sono già concretizzati o potrebbero concretizzarsi nel prossimo futuro e ricadono in uno dei settori tassativamente indicati nell'Allegato stesso, quali ad es. «identificazione e categorizzazione biometrica delle persone fisiche», «gestione e funzionamento delle infrastrutture critiche» e «attività di contrasto». Per consentire al dato normativo di adattarsi più agevolmente all'evoluzione tecnologica, si prevede che la Commissione possa aggiornare l'elenco attraverso atti delegati, ma deve rimanere nell'ambito dei settori definiti dal legislatore (artt. 7 e 73).

I sistemi di IA ad alto rischio possono essere immessi sul mercato o messi in servizio solo se rispettano determinati requisiti minimi in tema di dati e *governance* dei dati (art. 10), documentazione e conservazione delle registrazioni (artt. 11 e 12), trasparenza e istruzioni per l'uso (art. 13), sorveglianza umana (art. 14), robustezza, accuratezza e sicurezza (art. 15). Inoltre, si prevede che sia istituito e mantenuto per tutto il ciclo di vita del sistema di IA un sistema che consenta di identificare e valutare i rischi ad esso legati, nonché di

intervenire attraverso misure appropriate per gestire i rischi emersi (art. 9).

La responsabilità per l'immissione sul mercato o la messa in servizio di un sistema di IA ad alto rischio grava sul fornitore (art. 16), cioè la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, agenzia o altro organismo «che sviluppa un sistema di IA o che fa sviluppare un sistema di IA al fine immetterlo sul mercato o metterlo in servizio con il proprio nome o marchio, a titolo oneroso o gratuito» (art. 3, n. 2). Obblighi proporzionati sono imposti anche agli altri operatori che partecipano alla catena del valore dell'IA, quali ad es. importatori e distributori, tenuti innanzitutto a garantire che il fornitore abbia adempiuto ai suoi obblighi.

Ciò significa che la commercializzazione di un sistema di IA ad alto rischio non è subordinata al rilascio di un'autorizzazione pubblica, ma spetta al fornitore garantire che il sistema rispetti i requisiti essenziali previsti dal regolamento, sottoponendolo tra l'altro a una valutazione della conformità *ex ante*. Tale conformità viene attestata dal fornitore attraverso una dichiarazione scritta (art. 48) e l'apposizione sul sistema della marcatura CE (art. 49).

I fornitori possono individuare le soluzioni tecniche per garantire la conformità al regolamento seguendo diverse strade, secondo la logica di flessibilità più volte richiamata. Nella prassi, tuttavia, sono destinate a svolgere un ruolo fondamentale le c.d. norme armonizzate, cioè essenzialmente le norme contenenti specificazioni tecniche dettagliate adottate dagli Organismi europei di normalizzazione su mandato della Commissione. Ai sensi della Proposta, infatti, i sistemi di IA ad alto rischio che sono conformi alle norme armonizzate si presumono conformi ai requisiti essenziali dettati dal regolamento, ovviamente nella misura in cui tali requisiti siano contemplati dalle norme stesse (art. 40).

La rilevanza delle norme armonizzate emerge chiaramente dalla disciplina prevista dalla Proposta in tema di valutazione della conformità (art. 43). Tale valutazione rappresenta uno strumento essenziale di attuazione del regolamento e può essere effettuata seguendo due diverse procedure: la procedura basata sul controllo interno e quella che prevede il coinvolgimento di un soggetto terzo. Nel primo caso, grava sul fornitore l'onere di compiere le verifiche volte ad appurare la conformità del sistema di IA, secondo quanto previsto dall'allegato VI. Nel secondo caso invece, la valutazione compete a un soggetto designato da un'autorità nazionale di notifica, il c.d. organismo notificato, che svolge la propria attività in modo indipen-

dente, obiettivo e imparziale. L'utilizzo dell'una o dell'altra procedura dipende dalla tipologia del sistema di IA che viene in rilievo, ma nella maggior parte dei casi il fornitore ha la possibilità di dimostrare la conformità al regolamento semplicemente uniformandosi alle pertinenti norme armonizzate<sup>14</sup>.

Questo approccio mira a ridurre al minimo l'onere per gli operatori economici e consente di introdurre nel quadro normativo un ulteriore elemento di flessibilità. Inoltre, nell'ottica della Commissione, la scelta di privilegiare procedure di valutazione della conformità *ex ante* più leggere rappresenta una soluzione ragionevole se si considera che tali procedure sono affiancate da strumenti di vigilanza volti a garantire un'efficace applicazione del regolamento nella fase *post-market* (Titolo VIII).

I fornitori, infatti, sono tenuti a predisporre un sistema robusto per il monitoraggio successivo all'immissione sul mercato (art. 61). Il compito di questo sistema è quello di documentare e analizzare il funzionamento dei sistemi di IA ad alto rischio per tutta la durata del loro ciclo di vita. Il sistema si fonda su una proficua collaborazione tra fornitori e utenti, cioè coloro che utilizzano i sistemi di IA nell'ambito della loro attività professionale. Questi ultimi, oltre ad attenersi alle istruzioni fornite, devono svolgere attività di monitoraggio e conservazione dei dati finalizzate ad individuare eventuali rischi o malfunzionamenti (art. 29).

Inoltre, se i fornitori hanno motivo di ritenere che il sistema di IA ad alto rischio da loro immesso sul mercato non sia conforme al regolamento, devono adottare immediatamente le misure correttive necessarie (art. 21) ed effettuare le opportune segnalazioni alle autorità nazionali di vigilanza del mercato (art. 62). Tali autorità hanno il potere di monitorare il rispetto dei requisiti e degli obblighi per tutti i sistemi di IA ad alto rischio già immessi sul mercato secondo quanto previsto dal regolamento (UE) 2019/1020.

Il compito di garantire un'attuazione corretta ed efficace del regolamento spetta, infatti, agli Stati membri, in linea con il modello

<sup>14</sup> Così, quando si prevede il ricorso alla procedura di valutazione della conformità basata sul controllo interno, il fornitore, anziché interpretare autonomamente i requisiti obbligatori previsti dal regolamento, può seguire le norme armonizzate e godere della presunzione di conformità. Analogamente, la Proposta consente di sottrarsi alla procedura di valutazione da parte di terzi al fornitore di sistemi di identificazione biometrica remota che abbia applicato le norme armonizzate. Ove la normativa settoriale lo consenta, questa possibilità è estesa anche ai sistemi di IA che sono componenti di sicurezza di prodotti (o essi stessi prodotti).

decentralizzato di esercizio del potere esecutivo accolto nell'ambito dell'Unione. Compete quindi agli Stati membri stabilire le sanzioni applicabili in caso di violazione del regolamento (art. 71) e istituire o designare le autorità nazionali competenti (art. 59). Tra di esse di segnala l'autorità nazionale di controllo, alla quale lo Stato membro attribuisce la responsabilità di attuare e applicare il regolamento, nonché di coordinare le attività affidate allo Stato e di fungere da punto di contatto unico per la Commissione.

Il sistema di governance predisposto a livello nazionale è completato dall'istituzione, a livello sovranazionale, di un comitato europeo per l'IA, presieduto dalla Commissione e composto dalle autorità nazionali di controllo e dal Garante europeo della protezione dei dati (artt. 56-58). Il comitato fornirà assistenza e consulenza con l'obiettivo di favorire la cooperazione tra le autorità nazionali e la Commissione e un'attuazione uniforme del regolamento.

Inoltre, al fine di agevolare il lavoro della Commissione e degli Stati membri e di aumentare la trasparenza nei confronti del pubblico, la Proposta prevede la creazione di una banca dati dell'Unione, nella quale dovranno essere registrati (a cura del fornitore) tutti i sistemi di IA indipendenti ad alto rischio (art. 60).

#### 4. Considerazioni conclusive

La Proposta di regolamento presentata dalla Commissione rappresenta il primo tentativo a livello globale di regolazione orizzontale dei sistemi di IA. La scelta di elaborare un quadro giuridico uniforme che promuova lo sviluppo di un'IA sicura, affidabile ed etica appare ambiziosa, ma necessaria e coerente con i valori su cui si fonda l'Unione.

La materia da regolare è complessa, in continua evoluzione e presenta implicazioni profonde in tema di dignità umana, democrazia, Stato di diritto e tutela dei diritti fondamentali. Per rispondere alle sfide poste da questa tecnologia la Commissione cerca di conciliare esigenze di certezza e flessibilità, segue un approccio proporzionato basato sul rischio e afferma la centralità dell'essere umano.

L'impostazione accolta è senz'altro condivisibile, anche se l'analisi della Proposta evidenzia diversi elementi di debolezza, a cominciare dalla nozione di sistemi di IA che si è deciso di utilizzare. Sebbene non vi sia una definizione di IA unanimemente riconosciuta dalla comunità scientifica, quella utilizzata dalla Commissione viene considerata «broad by any standard» (Mökander, Axente, Casolari &

Floridi, 2021, p. 5) e rischia di creare incertezza e sottoporre al nuovo regime pratiche che non necessitano di una regolamentazione, con un aggravio ingiustificato in termini di oneri e costi (Ebers, Hoch, Rosenkranz, Ruschemeier & Steinrötter, 2021, p. 590). Questa criticità è emersa subito nei negoziati avviati in seno al Consiglio e il testo di compromesso presentato a novembre 2021 dalla Presidenza slovena ha proposto di includere nella disposizione un esplicito riferimento «indicating that any such system should be capable of determining how to achieve a given set of human defined objectives by learning, reasoning or modelling»<sup>15</sup>.

Analogamente, la presenza di formulazioni poco chiare in altre disposizioni rischia di pregiudicare gli obiettivi perseguiti dalla Proposta. Questo problema si registra ad es. nell'art. 5 e potrebbe rendere i divieti posti dalla norma di difficile interpretazione e facilmente aggirabili<sup>16</sup>. Criticità legate alla tecnica redazionale si rinvenono anche nella disciplina dedicata ai sistemi di IA ad alto rischio e il Consiglio ha ritenuto opportuno intervenire su questi aspetti, ad es. proponendo una revisione dell'art. 6 «to clarify the logic behind the classification for high risk systems, and its interconnection with Annexes II and III»<sup>17</sup>.

Inoltre, considerando in particolare quest'ultima categoria, si è visto come la Proposta conferisca di fatto poteri regolatori molto significativi agli organismi privati chiamati ad elaborare le norme tecniche armonizzate. Questo approccio presenta indubbi vantaggi in termini di flessibilità e, più in generale, dal punto di vista del mercato. D'altro canto, il ricorso alla normazione come strumento di regolazione non è esente da critiche e solleva delicate questioni sulla legittimità dei poteri attribuiti ad enti privati e sulle garanzie offerte da tali norme (Van Gestel & Micklitz, 2013; Eliantonio & Medzmari-

<sup>15</sup> Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts*, Progress Report, 22 novembre 2021, p. 5.

<sup>16</sup> In questo senso si sono espressi il Garante europeo e il Comitato europeo per la protezione dei dati nel parere congiunto formulato sulla Proposta (parere congiunto 5/2021, 18 giugno 2021, p. 12 s.). Le stesse perplessità sono manifestate dal Comitato economico e sociale nel suo parere del 22 settembre 2021, in *G.U.U.E.* n. C 517 del 22 dicembre 2021, p. 61 ss.

<sup>17</sup> Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts*, Presidency compromise text, 29 novembre 2021, p. 5.



ashvili, 2017). Queste criticità si fanno particolarmente acute in un settore come quello dell'IA, capace di incidere sui valori dell'Unione e sui diritti fondamentali, e si auspica che il sistema europeo di normazione trovi al più presto un equilibrio soddisfacente tra esigenze di efficienza e qualità delle norme armonizzate (Marenghi, 2021).

La questione è ancora più delicata se si considera che gli strumenti previsti per garantire l'attuazione del regolamento non appaiono particolarmente incisivi. Nella fase precedente all'immissione sul mercato o alla messa in servizio, l'attuazione del regolamento «relies primarily on an internal self-assessment by AI providers for high-risk AI systems, combined with harmonized standards to be developed by private ESOs» (Ebers, Hoch, Rosenkranz, Ruschemeier & Steinrötter, 2021, p. 598). Nella fase *post-market* invece, l'efficacia dell'attività di vigilanza svolta delle autorità nazionali potrebbe essere minata a causa della formulazione vaga dei requisiti fissati dalla Proposta per i sistemi di IA ad alto rischio (Ebers, Hoch, Rosenkranz, Ruschemeier & Steinrötter, 2021, p. 599).

A ciò si aggiunge una grave carenza della Proposta, che non prende in considerazione la posizione dei soggetti sui quali si producono gli effetti del sistema di IA. Sebbene la Commissione ritenga che le norme sull'IA debbano essere incentrate sulle persone, non sono previsti strumenti di *private enforcement*, attraverso i quali garantire ai privati la tutela giurisdizionale dei diritti eventualmente lesi.

A parere di chi scrive, tuttavia, la presenza delle criticità evidenziate (e di altre che non è stato possibile menzionare) non è tale da pregiudicare l'impianto complessivo. Nonostante presenti dei limiti, si ritiene che la Proposta elaborata dalla Commissione costituisca un buon punto di partenza per garantire lo sviluppo in Europa di un'IA sicura, affidabile ed etica. Spetta ora a Parlamento europeo e Consiglio apportare i miglioramenti necessari a rendere il quadro normativo effettivamente coerente con gli obiettivi perseguiti.

## Bibliografia essenziale

- Bradford, A., *The Brussels Effect*, New York, Oxford University Press, 2020.
- Ebers, M., Hoch, V.R.S., Rosenkranz, F., Ruschemeier, H., Steinrötter, B., *The European Commission's Proposal for an Artificial Intelligence Act – A Critical Assessment by Members of the Robotics and AI Law Society (RAILS)*, in «Multidisciplinary Scientific Journal», 2021, 4, p. 589 ss.

- Eliantonio, M., Medzmariashvili M., *Hybridity Under Scrutiny: How European Standardization Shakes the Foundations of EU Constitutional and Internal Market Law*, in «Legal Issue of Economic Integration», 2017, p. 323 ss.
- Marengi, C., *La proposta di regolamento UE sull'intelligenza artificiale e la regolazione privata: spunti critici in tema di norme tecniche armonizzate*, in corso di pubblicazione in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 2021, 3-4.
- Mökander, J., Axente, M., Casolari, F., Floridi, L., *Conformity Assessment and Post-market Monitoring: A Guide to the Role of Auditing in the Proposed European AI Regulation*, in «Minds and Machines», 2021, <https://doi.org/10.1007/s11023-021-09577-4>.
- Van Gestel, R., Micklitz, H.-W., *European Integration Through Standardization: How Judicial Review is Breaking Down the Club House of Private Standardization Bodies*, in «Common Market Law Review», 2013, p. 145 ss.
- Veale, M., Borgesius, F.Z., *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act*, in «Computer Law Review International», 2021, p. 97 ss.



## CAPITOLO V

# La semplificazione del procedimento amministrativo e delle procedure di evidenza pubblica: un volano per il rilancio dell'economia?

di Martina Condorelli\*

## Scenari di semplificazione amministrativa

Nel 2020 e 2021, sono state adottate diverse misure di semplificazione amministrativa, tese a conseguire una maggiore efficienza della P.A., attraverso una modifica della disciplina generale del procedimento amministrativo e di alcuni procedimenti specifici, in un'ottica di ridurre i costi e i rischi amministrativi soprattutto per le imprese. Le riforme si inseriscono nella politica di rilancio della crescita economica adottata in seguito allo scoppio della pandemia, culminata nell'approvazione del PNRR e del PNC.

Parole chiave: semplificazione, procedimento amministrativo, PNRR, PNC, contratti pubblici.

*Sommario:* Premessa – 1. Gli interventi tesi a rafforzare la certezza dei rapporti tra amministrazione e privati. – 1.1. Conseguire una maggiore certezza con riferimento ai procedimenti sottoposti al silenzio assenso o al regime della SCIA. – 1.2. Verso una più celere riemissione del provvedimento autorizzatorio annullato – 1.3. Il divieto di dinieghi 'a sorpresa' e il rafforzamento del contraddittorio procedimentale – 1.4. La riduzione del termine per l'esercizio del potere di riesame. – 2. Gli interventi tesi ad accelerare i tempi procedurali – 2.1. Fare fronte all'inerzia della P.A. – 2.3. L'accelerazione dei procedimenti.

\* Martina Condorelli è Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo, Università Cattolica del Sacro Cuore.

## Premessa

Sin dall'indomani dello scoppio della pandemia, è maturata la consapevolezza della necessità di sostenere e rilanciare l'economia nazionale anche attraverso riforme tese a rafforzare la capacità amministrativa della PA.

Il c.d. decreto semplificazioni del 2020<sup>1</sup> è stato emanato nell'ottica di accelerare gli investimenti nelle infrastrutture e la loro realizzazione mediante una semplificazione delle procedure in diversi settori centrali per la ripresa economica: attività imprenditoriali, ambiente, *green economy* e contratti pubblici<sup>2</sup>. Le riforme avviate con d.l. semplificazioni sono proseguite con d.l. 'semplificazioni bis' del 2021<sup>3</sup>, che, oltre a definire l'articolazione della governance del Piano Nazionale di rilancio e di resilienza, ha disposto diverse misure volte a dare impulso agli investimenti e ad accelerare i tempi di realizzazione di opere pubbliche. L'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ha infatti rafforzato l'esigenza di una riduzione dei tempi e dei costi della burocrazia, specialmente nei settori nei quali dei veri e propri "colli di bottiglia" ostacolano la realizzazione di opere o l'avvio di attività produttive fondamentali per la ripresa dell'economia nazionale. Proprio al fine di garantire una celere attuazione del PNRR e del PNC, il decreto semplificazioni bis ha in particolare puntato allo snellimento delle procedure nei settori (ambiente, contratti pubblici) incisi dalle previsioni di questi ultimi.

I diversi interventi di semplificazione disposti dai d.l. 76/2020 e 77/2021 hanno perseguito due obiettivi in particolare:

- il rafforzamento della certezza dei rapporti tra amministrazione e cittadino, al fine di creare un quadro giuridico più propizio agli investimenti e alla crescita economica;
- L'accelerazione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi e la contrazione dei tempi necessari per l'aggiudicazione dei contratti pubblici, specialmente con riferimento a quelli necessari alla realizzazione del PNRR e del PNC.

Per esigenze di spazio, non è possibile in questa sede un esame puntuale di tutte le misure di semplificazione contenute nei due decreti: ci si limiterà dunque a richiamare le modifiche alla disciplina ge-

<sup>1</sup> Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, conv. con modifiche dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

<sup>2</sup> Cfr. il preambolo del decreto cit.

<sup>3</sup> D.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modifiche dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

nerale del procedimento amministrativo e alcune delle misure di semplificazione delle procedure di evidenza pubblica.

## 1. Gli interventi tesi a rafforzare la certezza dei rapporti tra Amministrazione e PA

Allo scopo di rendere maggiormente competitivo il sistema paese, penalizzato dai ritardi nella conclusione dei procedimenti e dall'incertezza sull'esito degli stessi, con i d.l. semplificazioni e semplificazioni *bis* sono state adottate diverse misure rivolte ad assicurare una maggiore certezza dei rapporti tra privati e P.A.

### 1.1 Conseguire una maggiore certezza con riferimento ai procedimenti sottoposti al silenzio assenso o al regime della SCIA

In primo luogo, il decreto semplificazioni ha affrontato il problema dell'incertezza giuridica provocata dall'adozione tardiva di atti da parte della P.A., nei casi in cui sia già decorso il termine per la formazione del silenzio assenso<sup>4</sup>, anche tra amministrazioni<sup>5</sup>, o per l'adozione da parte dell'amministrazione di un eventuale atto di prosecuzione delle attività sottoposte a SCIA<sup>6</sup>. Il d.l. ha infatti stabilito che, in tali ipotesi, l'atto adottato tardivamente deve essere considerato inefficace<sup>7</sup>; la stessa sorte subisce l'atto adottato dopo lo scadere del termine fissato dall'amministrazione procedente per

<sup>4</sup> Cfr. l'art. 20, co. 1, l. 241/1990. Deve tuttavia notarsi che il nuovo l'art. 2, co. 8 *bis* l. 241/1990 non sembra introdurre alcuna novità. L'inefficacia del provvedimento tardivo è infatti la conseguenza logica dell'equiparazione del decorso del termine per provvedere con un provvedimento di assenso, stabilita dallo stesso art. 20 della legge sul procedimento amministrativo. Alla stregua di tale equivalenza, al formarsi del silenzio-assenso deve ritenersi precluso un nuovo esercizio del potere, proprio come avverrebbe nel caso in cui fosse stato adottato un provvedimento espresso.

<sup>5</sup> Cfr. l'art. 17-bis, in materia di effetti del silenzio serbato dalle P.A., nei casi in cui sia prevista l'acquisizione di assenti, concerti o nulla-osta comunque denominati per l'adozione di provvedimenti amministrativi o normativi di competenza di altre amministrazioni.

<sup>6</sup> Cfr. l'art. 19 l. 241/1990. L'inefficacia del provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività emanato dopo il termine, in assenza dei presupposti per l'annullamento in autotutela, era già desumibile dall'art. 19, co. 4, l. 241/1990, come modificato in occasione della c.d. riforma Madia.

<sup>7</sup> Cfr. l'art. 2, co. 8 *bis*, nella legge sul procedimento amministrativo, introdotto ad opera dell'art. 12, co. 1, lett. a) del d.l. 76/2020.

la conclusione della conferenza di servizi semplificata<sup>8</sup> o in seguito alla conclusione della conferenza di servizi simultanea<sup>9</sup>. Decorsi tali termini, l'amministrazione può provvedere solo ricorrendo i presupposti per l'autotutela, la cui disciplina assicura una garanzia delle situazioni di vantaggio conseguite dal privato in virtù della formazione del silenzio-assenso<sup>10</sup>.

Come rilevato dai primi commentatori [Fracchia, Pantalone, 2020; Vernile, 2020], questa misura rischia di non sortire la certezza auspicata, specialmente con riferimento ai procedimenti sottoposti al regime del silenzio-assenso: malgrado il tentativo di censire tali procedimenti, avviato in seguito alla riforma Madia e proseguito dallo stesso d.l. 76/2020, infatti, rimane ancora dubbio l'ambito di applicazione dell'istituto del silenzio-assenso. Per questo motivo, e perché come più volte ribadito dalla giurisprudenza in materia edilizia, il silenzio-assenso si forma solo qualora sussistano tutti i presupposti di legge, la sanzione dell'inefficacia del provvedimento tardivo rischia di non fugare tutti i dubbi circa la situazione giuridica del privato.

A porre parzialmente rimedio a questo problema – almeno in materia edilizia – il decreto semplificazioni ha previsto che, decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali<sup>11</sup>. Lo sportello unico per l'edilizia è quindi tenuto a rilasciare, anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inavase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti.

La possibilità di ottenere un'attestazione è stata estesa a tutti i procedimenti sottoposti al regime del silenzio assenso dal decreto

<sup>8</sup> Art. 14-bis, co. 2, lett. c) l. 241/1990.

<sup>9</sup> Art. 14-ter l. 241/1990.

<sup>10</sup> Ai sensi dell'art. 21 *nonies* l. 241/1990, la 'sottrazione' del beneficio economico o dell'autorizzazione può avvenire solo qualora sussista un interesse pubblico in tal senso, entro un anno dall'emanazione del provvedimento stesso.

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 10, co. 1, lett. i) del d.l. 76/2020, che ha introdotto l'art. 20, co. 8, nel T.U. dell'edilizia.

semplificazioni *bis*<sup>12</sup>, che ha previsto che nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare in via telematica un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione può essere sostituita da una autodichiarazione del privato.

La previsione del rilascio di attestazioni dopo il decorso del termine, che si ispira a istituti già accolti in altri ordinamenti, come quello francese<sup>13</sup>, potrebbe effettivamente contribuire a rafforzare la certezza dei rapporti giuridici tra amministrazione e privato, fornendo a quest'ultimo un documento che accerti l'accoglimento dell'istanza 'spendibile' anche nei rapporti tra privati (si pensi, per esempio, alla necessità di presentare un titolo abilitativo al fine di richiedere un finanziamento).

Tuttavia, la stessa disposizione in commento prende atto del possibile protrarsi del silenzio della P.A., prevedendo la possibilità per il privato di ricorrere all'autodichiarazione sostitutiva nel caso in cui l'amministrazione ometta di rilasciare l'attestazione. Oltre a dimostrare una certa sfiducia nei confronti dell'amministrazione, la previsione lascia dubbiosi quanto all'equivalenza, in termini di certezza, dell'autodichiarazione sostitutiva e dell'attestazione rilasciata dall'amministrazione: il rischio è quello di vanificare gli scopi perseguiti dal nuovo istituto.

## 1.2 Verso una più celere riemissione del provvedimento autorizzatorio annullato

Con le modifiche apportate dalla legge di conversione del decreto semplificazioni, il legislatore ha inteso apportare una soluzione al problema del blocco delle attività dovuto all'annullamento di atti autorizzatori.

Il nuovo art. 21 *decies* l. 241/1990<sup>14</sup> prevede che in caso di annullamento di un provvedimento finale con sentenza passata in giudicato derivante da vizi inerenti ad uno o più atti endoprocedimentali emessi nel corso del procedimento di autorizzazione o di valutazio-

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 62 d.l. 77/2021, che ha inserito un co. 2 bis all'art. 20 della l. 241/1990.

<sup>13</sup> Cfr., per esempio, l'art. L-232-3 del *Code des relations entre le public et les usagers* adottato in Francia nel 2015.

<sup>14</sup> Introdotto ad opera dell'art. 12, co. 1 lett. i-bis del d.l. 76/2020, come modificato dalla l. di conversione n. 120/2020.



ne di impatto ambientale, il proponente può richiedere all'amministrazione procedente (o, in caso di progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale, all'autorità competente) l'attivazione di un procedimento semplificato al fine della riadozione degli atti annullati. Peraltro, la disposizione prevede che qualora non si rendano necessarie modifiche al progetto sottoposto all'amministrazione, quest'ultima (o altro ente che abbia adottato un atto endoprocedimentale viziato) provvede al superamento dei rilievi indicati nella sentenza di annullamento. La scansione temporale della procedura è rapida: l'amministrazione procedente deve trasmettere l'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto viziato, che è tenuta a riprovedere entro 30 giorni.

La norma è volta, da una parte, ad attenuare gli oneri procedurali per l'operatore economico che si veda annullare l'atto autorizzatorio, nonché a 'contenere' le conseguenze dello stesso annullamento, mirando alla riadozione dell'atto entro un termine breve. Lo scopo è quello di evitare che grandi progetti possano essere paralizzati troppo a lungo, nei casi in cui le illegittimità riscontrate non escludano la riadozione di un atto dello stesso segno di quello annullato.

### 1.3 Divieto di dinieghi 'a sorpresa' e rafforzamento del contraddittorio procedimentale

Il legislatore ha inteso rafforzare la sicurezza giuridica dei privati attraverso una modifica della disciplina del preavviso di rigetto e del contraddittorio procedimentale ad esso collegato.

A tal fine, la formulazione dell'art. 10 *bis* l. 241/1990<sup>15</sup> è stata modificata in due punti. Da una parte, è stato stabilito che l'amministrazione debba necessariamente indicare nel preavviso di rigetto tutti i motivi ostativi al rilascio dell'atto richiesto rilevati durante l'istruttoria; ulteriori motivi di diniego potranno essere indicati solo qualora conseguano alle osservazioni trasmesse dal privato in seguito al preavviso di rigetto. Ciò costringe l'amministrazione a concentrare il contraddittorio sulle circostanze ostative all'accoglimento dell'istanza nella fase procedimentale ad esso preposta, evitando l'adozione di decisioni "a sorpresa", cioè assunte per motivazioni ulteriori non oggetto del preavviso di rigetto né delle osservazioni del privato [Fracchia, Pantalone, 2020]. In definitiva, il nuovo art. 10 *bis* impone all'amministrazione di comportarsi secondo buona fede durante il

<sup>15</sup> Disposta dall'art. 12, co. 1, lett e) d.l. 76/2020.

contraddittorio con l'istante. Ciò è particolarmente evidente avuto riguardo al secondo periodo dell'articolo, che stabilisce che *“in caso di annullamento in giudizio del provvedimento [...] nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria”*. La norma, che mira a limitare le 'navette' tra processo amministrativo e procedimento, con riferimento a questioni che avrebbero potuto (anzi, dovuto) essere sollevate durante il procedimento, ha un ambito di applicazione limitato – come, d'altronde, tutto l'art. 10 *bis* – ai procedimenti ad istanza di parte. Non si applica, dunque, all'annullamento degli atti sfavorevoli adottati all'esito di un procedimento avviato d'ufficio.

#### 1.4 La riduzione del termine per l'esercizio dei poteri di riesame

Infine, sempre nell'ottica di rafforzare la certezza dei rapporti giuridici, il d.l. semplificazioni *bis* ha ridotto il termine per l'esercizio del potere di annullamento in autotutela sugli atti di autorizzazione o attribuzione di vantaggi economici dal 18 mesi a 12 mesi<sup>16</sup>. La riforma in esame prosegue il lavoro intrapreso dalla riforma Madia, che, in ottica di conferire una maggiore stabilità agli atti favorevoli, aveva già introdotto il termine 'rigido' di 18 mesi per l'esercizio del potere di riesame, con riferimento agli atti di autorizzazione o di conferimento di vantaggi economici. Con la modifica in esame, legislatore ha inteso rafforzare ulteriormente la protezione della sicurezza giuridica dei beneficiari dell'atto di autorizzazione o attributivo di vantaggi economici.

## 2. Gli interventi tesi ad accelerare i tempi procedurali

Il legislatore ha poi inteso affrontare una delle principali criticità relative all'amministrazione italiana: la lentezza e la farraginosità dei procedimenti amministrativi. L'intervento è stato realizzato attraverso l'adozione di tre tipologie di misure. Da una parte, si è inteso monitorare la durata *effettiva* dei procedimenti ritenuti di 'maggiore impatto' su imprese e cittadini; dall'altra, si è inteso rafforzare gli strumenti volti a fronteggiare l'inerzia amministrativa. Infine, diverse disposizioni hanno stabilito un regime derogatorio, volto e rendere più spedite le procedure di evidenza pubblica, specialmente con riferimento ai contratti necessari all'attuazione di PNRR e PNC.

<sup>16</sup> Art. 21 *nonies* l. 241/1990, come modificato dall'art. 63, d.l. 77/2021.

## 2.1 Fare fronte all'inerzia della P.A., tra monitoraggio della durata dei procedimenti e potenziamento dei poteri sostitutivi

Il d.l. 76/2020 ha previsto l'obbligo per le P.A. di misurare e *pubblicare nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente"* i tempi necessari per la conclusione dei procedimenti amministrativi "di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese", comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente<sup>17</sup>. La misura da una parte prende atto della frequente inosservanza dei termini di conclusione del procedimento previsti per legge, e mira alla rilevazione dei procedimenti e delle amministrazioni più 'ritardatari'. Al contempo, la pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti dà ai privati la possibilità di essere resi edotti delle tempistiche 'ordinarie' necessarie per l'ottenimento del provvedimento finale, combattendo così l'incertezza sui tempi della burocrazia, deleteria per la programmazione degli investimenti. Sebbene le finalità perseguite dalla misura appaiano pienamente condivisibili, la misura presenta due fondamentali criticità, che potrebbero ostacolarne la piena attuazione. In primo luogo, la formulazione della norma pecca di imprecisione: essa individua i procedimenti da mappare con una locuzione ambigua, senza definire quali possano essere ritenuti procedimenti di "maggiore impatto per i cittadini e le imprese"; inoltre, non prevedendo alcuna sanzione per l'inottemperanza dell'obbligo, rischia di rimanere almeno in parte lettera morta [Fracchia, Pantalone, 2020].

Potrebbe invece consentire un più efficace strumento di contrasto alle lungaggini il potenziamento dei poteri sostitutivi disciplinati dalla legge sul procedimnto amministrativo<sup>18</sup> e attivabili in caso di inerzia dell'amministrazione. La riforma dell'istituto contempla in particolare la previsione della possibilità per le singole amministrazioni di scegliere una figura apicale o un'unità organizzativa a cui attribuire i poteri sostitutivi in caso di inerzia. La possibilità di incaricare un'unità organizzativa – invece di un soggetto singolo – permette infatti di implementare le capacità sostitutive da attivarsi in caso di inerzia [Caporale, 2021]. Inoltre, è ormai possibile per il soggetto dotato dei poteri sostitutivi di attivarsi anche d'ufficio (e non più solo su istanza dell'interessato), una volta decorso il termine per la conclusione del procedimento<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Art. 12, co. 1, lett. A), n. 2 del d.l. 76/2020, che ha modificato l'art. 2, co. 4 *bis*, l. 241/1990, in materia di conclusione del procedimento.

<sup>18</sup> Artt. 2, co. 9 *bis* e *ter* l. 241/1990, come modificati dall'art. 61 d.l. 77/2021.

<sup>19</sup> Art. 2, co. 9 *ter* l. 241/1990.

## 2.2 L'accelerazione dei procedimenti

Il secondo ordine di misure adottate dai d.l. semplificazioni è direttamente volto a ridurre i tempi procedurali. Tale obiettivo è stato conseguito mediante la previsione di strumenti acceleratori (come la possibilità per le amministrazioni di adottare lo strumento della conferenza semplificata<sup>20</sup> “adattata” per scopi di ulteriore accelerazione<sup>21</sup>), sia attraverso una riforma dei procedimenti riferibili a settori specifici, come la *green economy*, l'ambiente e le attività di impresa<sup>22</sup>.

Tra queste misure può segnalarsi, in particolare, la modifica della disciplina della V.I.A., avviata in ottica acceleratoria dal d.l. semplificazioni<sup>23</sup> e proseguita dal d.l. semplificazioni *bis*<sup>24</sup>; lo snellimento delle procedure autorizzative per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, di produzione e accumulo dell'energia elettrica e per le infrastrutture energetiche<sup>25</sup>, nonché dei procedimenti per l'ottenimento degli incentivi per l'efficientamento energetico degli edifici<sup>26</sup>.

Alcune specifiche misure di accelerazione sono inoltre state previste con riferimento alle procedure di evidenza pubblica, ritenute eccessivamente lente, complesse, e soggette a interruzioni dovute alla frequenza delle impugnazioni. Anche in questo caso, l'intervento è stato avviato con il d.l. 76/2020 e proseguito con il d.l. 77/2021, che ha dedicato alcune disposizioni specifiche all'affidamento di contratti finanziati mediante fondi PNRR e PNC.

Le misure adottate dai d.l. semplificazioni possono essere distinte in misure “d'urgenza” – adottate ‘a tempo’ – e riforme ‘stabili’. Le misure ‘a tempo’ si pongono nella continuità del c.d. decreto sblocca-cantieri<sup>27</sup>, stabilendo un regime derogatorio semplificato per l'aggiudicazione dei contratti sotto e sopra soglia, applicabile sino al 31 dicembre 2021<sup>28</sup>, termine successivamente prorogato dal d.l. 77/2021 sino al 30 giugno 2023. Addirittura, nei settori dell'edilizia

<sup>20</sup> Art.14-bis l. 241/1990.

<sup>21</sup> Cfr. l'art. 13 d.l. 76/2020. L'art. 51, co. 1, lett. G) d.l. 77/2021 proroga sino al 30 giugno 2023 la durata di tale misura.

<sup>22</sup> Tali previsioni sono contenute agli artt. 38 ss. del d.l. 76/2020.

<sup>23</sup> Cfr. l'art. 50 d.l. 76/2020.

<sup>24</sup> Cfr. gli artt. 17 ss. d.l. 77/2021.

<sup>25</sup> Cfr. gli artt. 30 ss., d.l. 77/2021.

<sup>26</sup> Cfr. l'art. 33, d.l. 77/2021.

<sup>27</sup> D.l. 18 aprile 2019, n. 32.

<sup>28</sup> Cfr. gli art. 1 e 2 del d.l. 76/2020.

scolastica, universitaria, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria, delle infrastrutture per l'attività di ricerca scientifica e per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche e per gli interventi strumentali all'attuazione del PNRR, le stazioni appaltanti possono operare in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice antimafia, dei principi generali enunciati dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016 e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 24 e 25 del 2014. Tale disposizione, che recepisce le proposte di 'disapplicare il codice dei contratti pubblici', ritenuto eccessivamente complesso e foriero di lungaggini, rischia tuttavia di determinare una forte incertezza giuridica per le amministrazioni chiamate ad applicarla, le quali sarebbero tenute autonomamente a individuare le regole inderogabili e quelle, invece, derogabili.

Al fine di accelerare i tempi di conclusione delle procedure di evidenza pubblica, sono stati inoltre stabiliti dei termini brevi per l'individuazione dell'aggiudicatario: salva l'ipotesi di sospensione degli effetti di atti mediante provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o individuazione definitiva del contraente deve infatti avvenire entro due mesi dalla data di avvio del procedimento, nel caso in cui venga impiegata la procedura di affidamento diretto<sup>29</sup>. Tale termine sale a quattro mesi nei casi in cui debba ricorrersi alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando. Per i contratti sopra soglia, invece, il termine per la conclusione del procedimento è fissato in sei mesi<sup>30</sup>.

Il ritardo rispetto ai termini stabiliti assume rilievo ai fini della valutazione della responsabilità del RUP per danno erariale oppure, nei casi in cui il ritardo dipenda dall'operatore economico, rappresenta causa di esclusione del concorrente dalla procedura o di risoluzione di diritto del contratto per inadempimento. Tale ultima sanzione, in particolare, rischia di compromettere gli obiettivi di accelerazione dell'esecuzione del contratto perseguiti dal legislatore, visto il tempo e i costi supplementari legati alla sostituzione del contraente ritardatario [Contessa, 2020].

Gli interventi sulla disciplina dei contratti pubblici realizzati dal d.l. 77/2021, come si è già detto, sono stati in particolare diretti a prolungare la durata di alcune delle disposizioni "a tempo" previste

<sup>29</sup> Art. 1, co. 1, d.l. 76/2020.

<sup>30</sup> Art. 2, co. 1, d.l. 76/2020.

dal d.l. 76/2020, nonché a stabilire un regime derogatorio speciale per l'affidamento di contratti finanziati in tutto o in parte con fondi PNRR o PNC.

Alcune delle misure più significative relative a tale ultima tipologia di contratti – oltre alla previsione della possibilità per le stazioni appaltanti di inserire in bandi, inviti e avvisi, come requisiti necessari oppure come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, punteggi premiali per l'inclusività<sup>31</sup>, per la promozione delle P.M.I.<sup>32</sup>, e l'uso di determinati metodi e strumenti elettronici nella progettazione<sup>33</sup> – sono volte ad assicurare in modo da assicurare una celere attuazione degli obiettivi fissati dal Piano di Ripresa e di Resilienza. A tal fine, è stato previsto che le stazioni appaltanti possano ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando<sup>34</sup>, nella misura strettamente necessaria, quando per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini anche abbreviati, delle procedure ordinarie, sia suscettibile di compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR o PNC o programmi cofinanziati da fondi strutturali dell'Unione Europea<sup>35</sup>. Un'altra misura tesa a portare celermente a conclusione le opere di cui si discorre è rappresentata dall'estensione della disciplina processuale stabilita dall'art. 125 c.p.a.<sup>36</sup>, in materia di controversie in tema di infrastrutture strategiche, ai contratti finanziati con

<sup>31</sup> Art. 47, co. 4, d.l. 77/2021, volto a promuovere l'imprenditoria giovanile e l'assunzione di giovani e donne, nonché la parità di genere.

<sup>32</sup> Art. 47 *quater* d.l. 77/2021.

<sup>33</sup> Art. 48, co. 6, d.l. 77/2021, che si riferisce agli strumenti di cui all'art. 23, co. 13, del codice dei contratti pubblici.

<sup>34</sup> Prevista dall'art. 63 e 125 del codice dei contratti pubblici, rispettivamente per i settori ordinari e i settori speciali.

<sup>35</sup> Art. 48, co. 3, del d.l. 77/2021. Com'è stato notato da alcuni commentatori [De Nictolis, 2021], la disposizione non è particolarmente innovativa, poiché non fa specificare quanto già previsto dal codice dei contratti pubblici: Art. 63, co. 2, lett. C) e l'art. 125, co. 1, lett. D) d.lgs. 50/2016, che ammette la possibilità per le stazioni appaltanti di avvalersi della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando “nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili [e non imputabili alla] amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati.”

<sup>36</sup> L'art. 125 c.p.a. dispone un regime processuale speciale per le controversie aventi ad oggetto procedure di affidamento di contratti aventi ad oggetto infrastrutture strategiche.

fondi PNRR o PNC<sup>37</sup>. Si tratta di una disciplina tesa ad arginare il più possibile le interruzioni nell'esecuzione del contratto in seguito alla proposizione di ricorsi giurisdizionali. L'art. 125, co. 2, c.p.a. prevede che il giudice investito dell'istanza cautelare debba tenere in particolare considerazione *le probabili conseguenze del provvedimento (cautelare) per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera*. Il rimando alla disposizione citata introduce così un onere della prova rafforzato per l'istante e, specularmente, un onere motivazionale rafforzato nel caso di adozione della misura cautelare da parte del giudice, al fine di dimostrare la sussistenza di un *periculum in mora* tale da consentire il superamento delle obiezioni relative all'importanza della prosecuzione della realizzazione dell'opera la cui aggiudicazione risulta controversa. Inoltre, l'art. 125, co. 3, esclude che ai contratti di appalto aventi ad oggetto le infrastrutture strategiche possano essere dichiarati inefficaci nei casi di violazione della procedura di evidenza pubblica meno gravi<sup>38</sup>. In caso di annullamento dell'aggiudicazione, i contratti potranno dunque essere dichiarati inefficaci solo nelle ipotesi tassative di violazioni 'gravi'<sup>39</sup>; al di fuori di tali casi, il ricorrente vittorioso potrà ottenere il solo risarcimento del danno subito per equivalente, e il contratto potrà continuare ad essere eseguito, malgrado i vizi dell'aggiudicazione.

## Conclusioni

Le disposizioni esaminate, che, come si è detto in premessa, rappresentano solo alcune delle misure adottate dal legislatore della semplificazione nel biennio 2020-2021, restituiscono un quadro caratterizzato da luci e ombre.

Sebbene gli interventi sulla legge del procedimento amministrativo tesi a rendere più certi i rapporti tra amministrazioni e privati e ad accelerare i tempi procedurali risultino apprezzabili, rimane il dubbio che non siano abbastanza incisivi per risolvere alla radice le 'disfunzioni' della P.A. (si pensi all'assenza di sanzioni per la mancata pubblicazione della durata effettiva dei procedimenti da parte delle amministrazioni, o ancora alla previsione della possibilità di ricorrere all'autocertificazione nel caso in cui l'amministrazio-

<sup>37</sup> Art. 48, co. 4, d.l. 77/2021.

<sup>38</sup> Art.122 c.p.a.

<sup>39</sup> Art. 121, co. 1 c.p.a.

ne ometta di rilasciare l'attestato di avvenuto decorso del termine di formazione del silenzio assenso). Inoltre, può notarsi che l'intento di semplificazione perseguito potrebbe essere compromesso da una eccessiva complessità del quadro normativo delineato dai decreti, in particolare con riferimento al settore dei contratti pubblici. I due decreti semplificazioni hanno infatti determinato una definitiva frammentazione della disciplina dei contratti pubblici, tra norme derogatorie 'a tempo' o per materia. Il rischio è quello di aumentare l'incertezza giuridica che le misure di semplificazione dovrebbero precisamente combattere.

## Bibliografia

- M. Calabrò, *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8 bis della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), fasc. 1/2021.
- F. Caporale, *Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 772.
- C. Contessa, *Le novità del “Decreto semplificazioni”, ovvero: nel settore dei contratti pubblici esiste ancora un “Codice?”*, *Urb. App.*, 2020, 762.
- C. Contessa, *La nuova governance del PNRR e gli interventi in tema di contratti pubblici*, *Urb. App.*, 2021, 751.
- R. De Nictolis, *Gli appalti pubblici nel PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, *Urb. App.*, 2021, 729.
- F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, pubblicato in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) il 30 dicembre 2020.
- F. Gaffuri, *La disciplina degli appalti pubblici dopo il “decreto semplificazioni”*, *Urb. App.*, 2020, *Giur. it.*, 2020, 1243.
- A. Ruffini, *Decreto Semplificazioni: come cambiano le procedure di affidamento*, *Urb. e App.*, 2020, 599.
- S. Vernile, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e “sorte” dell'atto tardivo*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, 337.





# STRATEGIE PER LA RESILIENZA (TRA EMERGENZA E COMPLESSITÀ)



## CAPITOLO VI

# Ruolo e resilienza delle amministrazioni pubbliche nella gestione delle emergenze

di Elena Zuffada\*

## Emergenze e resilienza della PA

Le amministrazioni pubbliche assumono un ruolo rilevante nella gestione delle emergenze e degli eventi calamitosi. Sono pertanto chiamate ad accrescere il grado di resilienza a livello tanto di sistema quanto di singola azienda, intervenendo sul modello di governance, sulle routine organizzative e sui sistemi operativi, e sviluppando nuove competenze. Dall'individuazione dei fattori di resilienza emersi analizzando alcune evidenze empiriche è possibile derivare spunti di riflessione e suggerimenti operativi per supportare gli amministratori locali e i manager pubblici nella gestione di eventi destabilizzanti (imprevisti e imprevedibili). Il coinvolgimento degli stakeholders nelle diverse fasi, dalla prevenzione del rischio alla gestione della ripresa, è condizione per un approccio efficace nel management delle emergenze.

Parole chiave: management, emergenza, rischio, stakeholder engagement.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella gestione delle emergenze. – 3. Il paradigma della resilienza nel management delle emergenze. – 4. I fattori di resilienza: alcune evidenze empiriche. – 5. Osservazioni conclusive.

## 1. Introduzione

Le amministrazioni pubbliche assumono nei sistemi socio-economici moderni un ruolo sempre più rilevante. Negli ultimi anni è

---

\* Elena Zuffada è Professore ordinario di Economia aziendale e Direttore del CECAP, Centro di ricerca per il Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche, Facoltà di Economia e Giurisprudenza, nonché Direttore dell'Executive Master MIPA, Management e Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni, ALTIS, Università Cattolica del Sacro Cuore.

emersa con maggiore evidenza la necessità di sviluppare, accanto alle responsabilità tradizionalmente assegnate, una funzione trasversale di gestione dell'emergenza e delle situazioni di crisi. Le amministrazioni devono assicurare interventi a fronte di eventi che producono significativi impatti sullo stato di salute (generando talora vittime) e sul benessere delle persone, sull'economia, il patrimonio artistico-culturale e il territorio. Tali eventi comprendono:

- calamità naturali (terremoti, cicloni, frane, esondazioni di fiumi, fenomeni di grave siccità, incendi di grandi dimensioni);
- emergenze di carattere sanitario (epidemie, inquinamento di alimenti, emergenza caldo);
- emergenze umanitarie e sociali quali carestie, degrado urbano e problemi di sicurezza in determinati quartieri;
- emergenze di natura ambientale come ad esempio incendi di grandi dimensioni, o situazioni di prolungato mancato smaltimento dei rifiuti;
- interruzioni di non breve durata di importanti tratti autostradali o ferroviari.

La pandemia da Covid-19 ha accentuato questa esigenza, ponendo seri interrogativi sulla capacità del management pubblico di fronteggiare eventi calamitosi non prevedibili o comunque non previsti.

Al verificarsi di tali eventi, infatti, tutte le attività di tempestivo soccorso, il ripristino di una situazione di tollerabile vivibilità e la gestione dell'emergenza sono principalmente a carico delle Amministrazioni Pubbliche. Occorre quindi interrogarsi su come queste possano intervenire nelle diverse fasi di previsione, prevenzione, mitigazione dei disastri, gestione dell'evento e ricostruzione, su quali fattori possano accrescere il livello di resilienza, su quali competenze siano necessarie al management pubblico per fronteggiare le situazioni di emergenza.

Il presente contributo illustra le prime risultanze di un articolato progetto di ricerca finalizzato a rispondere a tali quesiti, sulla base delle evidenze empiriche raccolte attraverso interviste ad esperti ed *opinion makers*, ad amministratori, a manager e responsabili di Servizi ed Unità organizzative di Comuni coinvolti nei seguenti eventi calamitosi: il terremoto in Emilia (2012), l'alluvione piacentina (2015), il sisma del Centro-Italia (2016), l'insorgere della pandemia da Covid-19 (2020).

## 2. Il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella gestione delle emergenze

La centralità della Pubblica amministrazione nella gestione di eventi calamitosi e di situazioni ad alto tasso di incertezza è dovuta al fatto che solo il sistema pubblico è dotato di poteri e risorse adeguate per intervenire in condizioni estreme, di particolare gravità e complessità. Gli elementi che favoriscono l'efficace assunzione di questa responsabilità sono principalmente riconducibili a (Zuffada, 2012):

- i poteri e le competenze attribuite alle diverse istituzioni pubbliche. Si fa riferimento ad esempio all'esercizio di funzioni di regolazione, ispezione e controllo che consentono in alcuni casi di prevenire, in altri di circoscrivere tempestivamente i fenomeni critici e in ogni caso di disporre di informazioni utili per fronteggiare le emergenze;
- la presenza capillare e radicata sul territorio di enti ed aziende con funzioni e specializzazioni differenti, che mettono in rete forze e risorse diverse (ad esempio forze di sicurezza, servizi di trasporto pubblico, servizi di telecomunicazione, interventi per la salute pubblica), utili per realizzare azioni di sistema.

La gestione delle emergenze vede infatti coinvolti diversi attori e livelli di governo, a seconda della differente tipologia, gravità ed estensione dell'evento calamitoso, con un ruolo importante svolto in particolare dalla Protezione civile, le cui responsabilità e modelli organizzativi si sono nel tempo modificati, oscillando tra maggiore autonomia a livello locale e centralizzazione. Gli eventi calamitosi sono classificati in tre diversi tipi, in base ad estensione, intensità e capacità di risposta del sistema di Protezione civile stesso e possono essere gestiti a livello comunale, a livello provinciale e regionale, a livello nazionale.

Prima della pandemia da Covid-19 numerosi eventi avversi avevano interessato il Paese nell'ultimo decennio, eventi straordinari per dimensione e complessità del fenomeno o per imprevedibilità quali alluvioni e terremoti. Pur con alcune criticità, nel complesso il sistema pubblico ha mostrato in tali circostanze una buona capacità di fronteggiare la situazione, tanto che il nostro sistema di Protezione civile è considerato come punto di riferimento dalla comunità internazionale. Ciò risulta per certi aspetti singolare, atteso che la pubblica amministrazione italiana presenta invece un livello di performance spesso insoddisfacente nella gestione ordinaria.

È necessario quindi ricercare le ragioni di questa capacità di affrontare gli eventi avversi per individuare le possibili variabili determinanti: i modelli di management adottati, il grado di motivazione degli operatori coinvolti, il senso di solidarietà, le risorse e le energie investite. Occorre inoltre analizzare quali fattori accrescono il grado di resilienza delle amministrazioni pubbliche, dei territori e delle comunità in situazioni di emergenza.

### 3. Il paradigma della resilienza nel management delle emergenze

Sviluppare il management delle emergenze non significa illudersi di poter tenere sotto controllo tutti i fenomeni. Piuttosto, occorre perseguire uno sviluppo più responsabile della società, individuando la strategia preferibile nel caso in cui un ente si trovi a governare gli effetti di eventi inaspettati e imprevedibili (Lagadec, 2002).

Il management delle emergenze può essere quindi definito come il processo di sviluppo e implementazione di politiche che concernono la previsione degli eventi avversi, la pianificazione delle modalità di intervento per fronteggiarli e ridurre la manifestazione, la preparazione delle azioni di contrasto, la messa in campo delle risposte e il ripristino dello *status quo ante*.

La gestione dell'emergenza non può pertanto fondarsi su logiche di improvvisazione e pressapochismo, anche se talora una componente di creatività può utilmente integrare l'esigenza di organizzazione (Lagadec, 2002). Tale consapevolezza è maturata negli anni tra gli operatori, gli organi e i soggetti responsabili e ha condotto a sviluppare con maggiore frequenza i piani di emergenza come strumento di contrasto agli eventi dannosi. La pianificazione dell'emergenza si sviluppa infatti attraverso l'attività di studio e conoscenza dei rischi e pertanto mediante la raccolta e l'organizzazione di dati ed informazioni di carattere tecnico-scientifico, sociale e territoriale. Le statistiche sugli accadimenti passati, integrate dall'esperienza degli operatori e dei cittadini, consentono di delineare scenari di rischio da cui prendere le mosse per predisporre piani di intervento. Per l'efficacia e l'utilità di tali piani è necessario ovviamente che gli stessi vengano costantemente aggiornati e portati a conoscenza dei decisori e degli operatori all'interno delle amministrazioni pubbliche. Una delle critiche mosse agli interventi per il contrasto della pandemia da Covid-19 è proprio legata alla fase della preparazione e all'assenza di un piano nazionale pandemico aggiornato.

Gestire le emergenze significa anche sviluppare all'interno delle amministrazioni pubbliche un'adeguata cultura di gestione del rischio e predisporre collaudate soluzioni organizzative. Il risk management richiede infatti di stabilire le responsabilità e i compiti delle diverse funzioni che possono essere coinvolte nel processo di gestione dell'emergenza.

In secondo luogo è necessario predisporre un sistema di monitoraggio, reporting e comunicazione che permetta alle diverse articolazioni organizzative di svolgere le attività di competenza sulla base di alert e di significative informazioni, tempestivamente aggiornate con riguardo all'evoluzione del fenomeno da contrastare. Ritardi nella reazione possono infatti accrescere l'impatto dannoso dell'evento avverso.

Un approccio di risk management deve pertanto essere integrato nei processi decisionali critici, ad esempio nella pianificazione strategica e nelle decisioni d'investimento delle singole amministrazioni e del network pubblico nel suo complesso.

Un ulteriore elemento su cui è necessario intervenire è quello relativo alla gestione del personale, in quanto l'implementazione di un approccio di risk management richiede risorse umane dotate di consapevolezza, partecipazione e responsabilità.

Le strategie, gli strumenti, la leadership, il sistema dei valori che il management pubblico deve mettere in campo per gestire situazioni di rischio e di crisi sono quindi differenti rispetto a quelle che caratterizzano la gestione ordinaria (Hood, 1991: p.11).

Nella più recente letteratura di public management per la gestione delle crisi si evidenziano gli elementi di debolezza dell'approccio tradizionale top-down per accentuare l'opportunità di evolvere verso modelli in grado di integrare le spinte bottom-up, improntati al paradigma della resilienza, in linea con le raccomandazioni dell'OECD (Boin-Van Eeten, 2013).

La resilienza è intesa come la capacità di affrontare efficacemente uno shock esogeno identificando soluzioni tempestive ed adeguate ed intervenendo nelle delicate fasi successive alla manifestazione dell'evento stesso (Deyner, 2017). Si tratta quindi non già di affrontare stress cronici, presenti in forma continuativa e persistente, bensì di assorbire la sollecitazione derivante da un evento esterno, imprevisto, avverso e destabilizzante ricercando un nuovo equilibrio, diverso e in talune circostanze addirittura migliore di quello preesistente, in termini per esempio di qualità del servizio reso.

La resilienza intesa come competenza complessa può essere pertanto ricercata e valutata a diversi livelli: del singolo individuo, del



gruppo, di una organizzazione, di un sistema (come nel caso del Servizio Sanitario Nazionale), di una comunità o di un territorio.

Essa nasce da un processo che si sviluppa nel tempo, articolato in fasi: al verificarsi di un evento avverso ed inevitabile prende avvio un periodo turbolento; esso può avere una durata variabile in funzione della tempestività nell'identificare una risposta ritenuta congruente. Segue la fase di *rebooting* o risalita; la maggiore o minore rapidità della risalita è condizionata da:

- la capacità del sistema (organizzazione o network) di controllare gli eventi e l'ambiente circostante e quindi dalle leve di management messe in campo;
- le caratteristiche e i tratti personali degli individui coinvolti quali l'adattabilità, la flessibilità, la padronanza di sé, l'approccio problem solving, l'equilibrata valutazione delle minacce, il senso di sicurezza;
- fattori ambientali come ad esempio la partecipazione, il coinvolgimento e l'impegno dei membri della comunità nella realizzazione di programmi e iniziative a impatto sociale.

Secondo l'OECD (2014) le città resilienti si caratterizzano per una forte capacità di adattamento e flessibilità, robustezza, ridondanza, intraprendenza, inclusività e integrazione; la resilienza è quindi potenziata da quattro tipologie di driver: economico, sociale, ambientale ed istituzionale. Questi driver definiscono di fatto il concetto stesso di sostenibilità, così che si potrebbe affermare che le organizzazioni resilienti sono quelle sostenibili. Con particolare riguardo alla dimensione istituzionale, il carattere della resilienza presuppone le seguenti condizioni: una forte leadership e una visione strategica chiara, un livello adeguato di risorse, la collaborazione con altri livelli di governo, *open government* e la partecipazione dei cittadini.

Le evidenze empiriche, anche a livello internazionale, suggeriscono che condizioni importanti per assicurare l'efficacia e la tempestività dell'azione di contrasto all'emergenza sono: lo stakeholder engagement, un coinvolgimento attivo della popolazione e la collaborazione fra amministrazioni pubbliche e cittadini (Falato et al., 2007). Questo è emerso anche nel corso della recente pandemia.

Esempi virtuosi del coinvolgimento attivo dei cittadini possono essere:

- la partecipazione alla redazione di piani di Protezione civile per trasferire informazioni frutto di esperienza locale;

- la stipula di un “patto civico” che impegni la popolazione ad assumere comportamenti conformi a quelli previsti dal piano. Ciò anche grazie allo sviluppo di un “linguaggio standard” comune e semplificato per la comunicazione dei rischi e delle informazioni in caso di emergenza;
- la costituzione di associazioni di volontari formati rispetto ai rischi tipici del territorio e periodicamente aggiornati attraverso esercitazioni;
- il data management system attivo nel post-sisma che viene arricchito secondo un approccio bottom-up attraverso il contributo dei soccorritori.

#### 4. I fattori di resilienza: alcune evidenze empiriche

L'analisi degli eventi calamitosi consente di comprendere quali variabili organizzative consentono di attivare una risposta resiliente nelle amministrazioni locali e nelle aziende sanitarie in risposta all'emergenza.

Esse sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- a) Una governance agile che, specie nelle crisi prolungate, si fondi su linee di comando accorciate, unità dedicate all'innovazione, capacità di sviluppare partnership con altri soggetti istituzionali e privati, profit e non profit, capacità di governo del network. Nell'ambito delle aziende sanitarie, durante la crisi pandemica si è ad esempio rivelata fondamentale la capacità di sviluppare processi decisionali tempestivi ed efficaci; ciò grazie all'istituzione di unità di crisi con una composizione che ha favorito la multidisciplinarietà, la frequenza dei meeting per l'aggiornamento delle informazioni e delle strategie, la presenza di leader;
- b) Una capacità di riprogettazione rapida e flessibile dell'organizzazione con interventi su:
  - la struttura. È il caso dell'introduzione della figura del risk manager, laddove non già presente, che sviluppi una capacità di visione dei problemi trasversale all'organizzazione, assicuri il presidio dei processi ed accresca la cultura organizzativa. O ancora il caso della figura del bed manager che alcune aziende ospedaliere hanno introdotto per dare flessibilità all'organizzazione ed assicurare al contempo il pieno ed efficace utilizzo della capacità produttiva e dei posti letto;
  - le procedure e i protocolli. Nel caso del terremoto si è reso ad esempio necessario predisporre in tempi rapidi ed in modo

creativo nuove procedure per gli uffici di stato civile e i servizi demografici, per i sistemi di protocollo, per le operazioni di approvvigionamento e per le ordinanze. Nella pandemia molte strutture ospedaliere hanno segnalato come fattore critico la capacità di aggiornare costantemente i protocolli di intervento sulla base dello sviluppo delle conoscenze e delle informazioni che man mano venivano acquisite;

- la riallocazione del personale. Ciò ad esempio per fronteggiare i fabbisogni organizzativi che si sono creati in alcuni Settori dei Comuni esposti a maggior pressione dopo il sisma oppure per creare nelle strutture ospedaliere team multifunzionali in grado di assicurare l'integrazione delle competenze necessarie per contrastare la pandemia;
- c) una funzione logistica efficiente e performante, capace di:
- assicurare con continuità le forniture. Si osservi che gli eventi calamitosi determinano sovente un deciso cambiamento nella tipologia di beni, dispositivi ed attrezzature necessarie, nelle quantità, nei tempi di approvvigionamento, nelle priorità e negli obiettivi (Conforti et al., 2008). La supply chain deve quindi essere in grado di far fronte alle richieste anche attraverso una ridondanza nelle scorte o meccanismi di attivazione rapida di forniture. Non da ultimo nelle situazioni di crisi i processi di approvvigionamento richiedono l'impiego di persone con competenze adeguate, che si dedichino a tali attività in misura maggiore rispetto alla gestione ordinaria;
  - riconfigurare gli spazi assicurando versatilità nel loro utilizzo. Si pensi ad esempio a come gli ospedali hanno saputo allestire postazioni per il trattamento di pazienti Covid-19;
  - progettare e gestire con accuratezza i flussi e i percorsi degli utenti per l'accesso ai servizi. Nel caso della pandemia la capacità di tracciare aree pulite, separate dai percorsi fruiti dai pazienti Covid-19, è stata determinante per il contenimento dei casi e la creazione di condizioni di lavoro in relativa sicurezza;
- d) il funzionamento di strumenti di coordinamento collegiale attivati per assicurare allineamento e integrazione tra i responsabili delle differenti Unità organizzative nell'ambito di una medesima azienda o tra diverse istituzioni pubbliche. In questo secondo caso si fa riferimento all'efficacia di meccanismi e strumenti

- di multilevel governance. Nel caso del terremoto emiliano gli amministratori hanno segnalato come punto di forza la costituzione di un Comitato istituzionale, composto da tutti i Sindaci che, attraverso riunioni settimanali, fungeva da collettore di informazioni e anello di trasmissione tra i bisogni dei territori e i provvedimenti assunti dal Commissario straordinario. Le relazioni collaborative tra i diversi attori del sistema dovrebbero essere intense anche nelle fasi di prevenzione e preparazione;
- e) l'adozione di adeguati strumenti di comunicazione, tanto interna per una efficace e tempestiva gestione dei flussi informativi quanto esterna, nei confronti degli utenti e dei diversi stakeholders. Per quanto concerne questa seconda dimensione, cruciale appare il ricorso agli strumenti *social* in grado di assicurare una massiccia, pervasiva e rapida diffusione delle informazioni. Durante la pandemia numerosi enti locali vi hanno fatto ricorso;
  - f) Il grado di innovazione tecnologica presente all'interno dell'azienda e nel network pubblico più in generale. Si pensi ad esempio al sistema di prevenzione dei rischi da inondazione sviluppato sia a livello regionale (WebAlert) sia a livello locale (sistema Arturo), dispositivi in grado di condividere in modo molto tempestivo le informazioni relative allo sviluppo del fenomeno avverso e quindi di allertare le popolazioni;
  - g) la capacità di assumere tempestivamente provvedimenti normativi che definiscano un quadro di riferimento per l'operatività, più snello e semplificato rispetto a quello vigente per l'amministrazione ordinaria, o che istituiscano incentivi, ristori, forme di aiuto alle popolazioni colpite. Così è accaduto ad esempio dopo il terremoto in Emilia, ove attraverso un decreto legge si sono introdotti efficaci strumenti di *rebooting* quali l'erogazione di risorse dedicate, la sospensione delle rate dei mutui per i privati e la definizione delle zone di fiscalità agevolata per le imprese. Analogamente si pensi ai DPCM utilizzati durante l'emergenza sanitaria per assicurare i ristori economici alle categorie produttive maggiormente danneggiate dal *lockdown* e dalle misure restrittive della mobilità delle persone.

Gli eventi analizzati presentano caratteristiche tra loro differenti: alcuni sono prevedibili, altri lo sono meno, il periodo di turbolenza può essere più o meno lungo. I fattori di resilienza sopra indicati mostrano una valenza di carattere generale ma possono essere più rilevanti in un caso che nell'altro. Successivi sviluppi del progetto

di ricerca potrebbero consentire di determinare la correlazione tra l'intensità dei singoli fattori di resilienza e le relative determinanti. In prima approssimazione si può affermare che le variazioni di comportamento organizzativo possono essere influenzate da:

- tipo e durata dell'evento avverso;
- dimensione e tipologia di funzioni svolte dall'ente (servizi sanitari, servizi tecnici, servizi educativi e sociali, ecc.);
- cultura organizzativa presente all'interno dell'amministrazione;
- caratteristiche dell'organismo personale (in termini di età, competenze specialistiche, organizzative e digitali, flessibilità);
- volume di risorse disponibili.

A livello di sistema pubblico la resilienza è condizionata dal disegno della rete istituzionale, sia in termini di allocazione delle competenze, delle responsabilità giuridico-amministrative e del potere decisionale tra i diversi enti ed organismi, sia in termini di disponibilità di risorse, nonché dalla capacità di coordinamento tra gli attori in gioco e i differenti livelli di governo. I rapporti fra questi ultimi sono spesso caratterizzati da sfiducia e conflitti di competenza: se nei periodi di ordinaria amministrazione si registrano difficoltà di attuazione del principio di leale collaborazione, ancor più nei momenti di crisi è complicato e critico assicurare un efficace coordinamento. Durante la pandemia il rapporto Stato-Regioni è stato caratterizzato dall'acuirsi della tensione che ha portato a mettere in discussione lo stesso impianto del S.S.N. e spinto alcuni a proporre di tornare ad un modello di governo centralizzato della sanità pubblica.

Infine, un importante fattore di resilienza, largamente riconosciuto dalla letteratura manageriale (Walker et al., 2002) è rappresentato dal coinvolgimento, dalla partecipazione e dall'impegno della comunità (community engagement) che abbia sviluppato abilità e tecniche, un'educazione al rischio e al problem solving. La resilienza diviene pertanto una nuova forma di capitale sociale nella misura in cui si sviluppano consapevolmente relazioni, tra le persone e le organizzazioni private e pubbliche del territorio, orientate al rafforzamento di valori quali partecipazione, fiducia, cultura, impegno, soddisfazione ed equilibrio di potere. Gli abitanti e gli operatori socio-economici di un territorio possono così prevenire, preparare, ridurre e governare gli impatti di emergenze promuovendo in parallelo anche un rimbalzo resiliente.

## 5. Osservazioni conclusive

Le emergenze determinano mutamenti di scenario tanto impreveduti quanto radicali, in cui le logiche, le mappe cognitive e gli strumenti a cui si faceva affidamento in precedenza non sono più utilizzabili. Si innescano quindi trasformazioni nell'assetto organizzativo e nel modello di funzionamento, a seguito degli apprendimenti maturati nella gestione dell'evento avverso.

Il management delle emergenze richiede pertanto un approccio che oscilla tra *exploitation* ed *exploration*, ovvero che contemperi sfruttamento ed innovazione. L'agilità e la flessibilità richiedono infatti l'attivazione di processi di apprendimento: per gestire una crisi occorre saper imparare rapidamente e per farlo occorre aver già sviluppato la capacità di apprendere (Lagadec, 2002). È necessario pertanto attivare sistemi per l'accumulo delle conoscenze maturate nella gestione di esperienze passate e monitorare costantemente i fenomeni che possono causare situazioni di emergenza, per affinare le capacità di previsione e anticipazione degli eventi o aumentare la rapidità e l'efficacia dell'intervento. D'altro canto l'apprendimento organizzativo originato in situazioni di gestione "straordinaria" può, non di rado, contribuire al miglioramento della gestione "ordinaria", evidenziando ad esempio modalità di risposta ai bisogni più tempestive ed efficaci, aree di razionalizzazione dei processi lavorativi con la conseguente eliminazione di fasi e passaggi burocratici che non creano valore. Dalla gestione delle emergenze è possibile imparare nuovi modi di affrontare e risolvere i problemi, un differente approccio al lavoro ed innovative modalità di erogazione dei servizi ai cittadini. Occorre perciò portare a sistema le innovazioni, incorporarle nelle routine organizzative, trasferire e implementare logiche, meccanismi, strumenti e competenze nel management della quotidianità, per assicurare nel tempo i caratteri della flessibilità, agilità e resilienza, per accrescere la capacità delle organizzazioni pubbliche di assorbire incertezza e sviluppare una programmazione flessibile che consenta di intervenire in tempi rapidi.

## Bibliografia essenziale

- Boin A., van Eeten M.J.G. (2013), *The Resilient Organisation*, *Public management Review*, 15 (3): 429-450.
- Bovaird T., Quirk B. (2013), *Reducing Public Risk and Improving Public Resilience: An Agenda for Risk Enablement Strategies*, in C. Staite (ed.), *Making Sense of the Future. Do We Need a new Model of Public Services?*, Birmingham, INLOGOV.
- Cantoni F., Mori E., Veneziani R., Zuffada E. (2020), *Strengthening resilience through participatory development of “life and social skills” in flood management*, “CITY, CULTURE AND SOCIETY” vol. 22, pp.1-10.
- Conforti A., Cozzolino A., Rossi S. (2008), *Il supply chain management delle emergenze umanitarie. Il caso del World Food Programme*, *Finanza Marketing e Produzione*, vol. 2, n. 2, pp. 25-48.
- Denyer D. (2017), *Organizational Resilience: A Summary of Academic Evidence*, *Business Insights and New Thinking*. BSI and Cranfield School of Management.
- Falato C.P., Smith S.M., Kress T. (2007), *Local government involvement in disaster preparedness in the USA*, *International Journal of Emergency Management*, Vol.4 No.4.
- Hood C. (1991), *A public management for all seasons?*, *Public Administration*, Vol. 69 Spring (3-19).
- Lagadec P. (2002), *Crisis management. Come affrontare e gestire emergenze e imprevisti*, Franco Angeli, Milano.
- OECD (2014), *Guidelines for resilience systems analysis*, OECD Publishing.
- Petak W.J. (1985), *Emergency management: a Challenge for Public Administration*, *Public Administration Review*, vol. 45.
- Smith D., Fischbacher M. (2009), *The Changing Nature of Risk and Risk Management: The Challenge of Borders, Uncertainty and Resilience*, *Risk Management*, Vol. 11, No. 1, pp. 1-12.
- Walker, B., S. Carpenter, J. Anderies, N. Abel, G.S. Cumming, M. Janssen, L. Lebel, J. Norberg, G.D. Peterson, and R. Pritchard (2002), *Resilience management in social-ecological systems: a working hypothesis for a participatory approach*. *Ecology and Society*, vol. 6, n. 1.
- Zuffada E. (2012), *Una pubblica amministrazione che funziona per la crescita del Paese*, Vita&Pensiero, Milano.

## CAPITOLO VII

# Il ruolo dei Comuni nella gestione dell'emergenza Covid-19.

## Tra frammentazione e capacità di ripresa

di Davide Galli\*

### Una ritrovata centralità del livello locale

Crisi come quella del Covid-19 rappresentano un test per la capacità del governo di gestire l'incertezza. A differenza di altre crisi, il Covid-19 ha messo alla prova questa capacità richiedendo l'attivazione simultanea di tutti i livelli di governo. In un sistema frammentato come quello italiano, un ostacolo rilevante è stato rappresentato dal diverso livello di cognizione tra gli attori coinvolti, ovvero la capacità di riconoscere il grado di rischio emergente a cui è esposta una comunità e di agire su tale informazione. Sebbene la ridondanza degli interventi realizzati da Governo, Regioni e Comuni a livello locale non possa essere considerata una strategia efficiente, tale situazione ha portato a un potenziamento delle capacità associate alla resilienza del sistema. Tale lezione suggerisce che anche il percorso di ripresa venga attuato garantendo un ampio coinvolgimento del livello locale.

Parole chiave: Comuni, Covid-19, governance dell'emergenza, ripresa.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Un contesto frammentato. – 3. La prospettiva locale nella gestione dell'emergenza. – 4. Conclusioni.

## 1. Introduzione

L'avvio della pandemia Covid-19 in Italia, nel gennaio 2020, rappresenta un evento di particolare rilievo nella prospettiva di valutare la capacità della pubblica amministrazione di organizzare una risposta ef-

\* Davide Galli è Professore associato di Economia aziendale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Direttore Generale dell'Unità di missione per l'attuazione degli interventi del PNRR.



ficace. Nonostante la predisposizione di piani anti-pandemia, nessun livello di governo aveva previsto, né si era adeguatamente preparato, ad una simile emergenza. Analogamente, nessun livello di governo era pronto a gestire il *Recovery and Resilience Facility* approvato nel febbraio 2021. I due fenomeni, contingenti e connessi, hanno messo e metteranno alla dura prova organizzazioni tradizionalmente restie a condividere in modo trasparente i propri risultati. La pandemia e il sistema di *recovery* progettato dalla Commissione Europea hanno in fatti un tratto che li: pongono gli Stati e le loro articolazioni di fronte a sistemi di misurazione che evidenziano la capacità di dare risposte efficaci in tempi rapidi. La pandemia, con i suoi indicatori monitorati giornalmente, ha proposto quello che rappresenta uno degli esperimenti più interessanti di *evidence-based policy* mettendo in luce opportunità e limiti di tale approccio. La crescente attenzione verso la rilevazione di dati è testimoniata non soltanto dall'attivarsi di appositi siti web<sup>1</sup> dedicati alla diffusione di indicatori epidemiologici ma anche dalla discussione politica riguardo cosa sia necessario misurare. La centralità di indicatori su cui basare un processo decisionale condiviso è testimoniata dall'adozione operata da Ministero della Salute e Regioni nel novembre 2020 di un set di 21 indicatori che aiutino a comprendere l'andamento dell'epidemia ed il rischio di una trasmissione non controllata e non gestibile<sup>2</sup>. La sfida posta dall'elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è per certi aspetti analoga poiché pone i Governi dinnanzi alla necessità di identificare le riforme e gli investimenti più idonei e di accompagnarli con un set di indicatori tale da consentire un adeguato monitoraggio. Significativamente, la Commissione ha focalizzato l'attenzione sull'avanzamento delle azioni connesse ai vari PNRR nazionali mediante la creazione di un *scoreboard*<sup>3</sup> periodicamente aggiornato via web.

In questo scenario di crisi e progettazione della ripresa, il Governo e le Regioni hanno certamente assunto un ruolo decisionale di

<sup>1</sup> Si richiamano iniziative quali il sito indipendente di pubblicazione di statistiche ufficiali Worldometer che pubblica statistiche demografiche aggiornate in tempo reale su <https://www.worldometers.info/coronavirus/> e il *COVID-19 Dashboard* sviluppato dal the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) della Johns Hopkins University (JHU) disponibile al sito <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

<sup>2</sup> Le informazioni relative al set di indicatori sono aggiornate e approfondite sul sito <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/> che rappresenta la fonte ufficiale di informazione dell'Istituto Superiore di Sanità.

<sup>3</sup> Maggiori informazioni sul *Recovery and Resilience Scoreboard* sono disponibili al sito [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html).

primo piano attribuendo al livello locale un ruolo essenzialmente di attuttore. Si tratta di un approccio indotto dalla necessità di garantire un complessivo coordinamento delle disposizioni contenute nel PNRR e che trova sostegno in molte ricerche che hanno già dimostrato come un modello top-down di programmazione assicuri tempi più rapidi ed eviti, almeno sulla carta, ridondanze e inefficienze. Tuttavia, la gestione dell'emergenza, specie nelle sue prime fasi, mostra come gli Enti Locali abbiano fornito risposte concrete e immediate, non soltanto in termini di informazioni, ma anche di azioni e risorse, contribuendo nel complesso ad incrementare la capacità di resilienza del Paese. L'estensione nazionale dell'emergenza ha reso ancor più evidente la forte eterogeneità del livello di governo locale ma ha anche aperto uno spiraglio di riflessione sulle opportunità che tale frammentazione genera in un contesto di incertezza. Con circa 37 miliardi destinati dal PNRR ai Comuni, appare evidente lo sforzo richiesto per attuare un cambio di passo non solo nella scelta delle priorità, con maggiore enfasi sui temi della transizione ecologica, ma anche nello sviluppo di una capacità di gestione ordinaria degli investimenti che assicuri una tempestiva realizzazione. L'attenzione per i risultati che l'emergenza sembra aver imposto, almeno temporaneamente, rappresenta un fattore importante nella transizione da una cultura incentrata sulla capacità di spesa ad una cultura attenta agli impatti. Al tempo stesso, nel medio periodo, rischia di rendere ancor più evidenti le fratture fra contesti sociali e territoriali che una perdurante frammentazione istituzionale genera.

## 2. Un contesto frammentato

Ad inizio 2020 il Paese ha una popolazione di 59,6 milioni di persone che vivono in 7.904 Comuni. Il 34,1% degli italiani vive in grandi città e il 41,2% in piccole città e periferie, mentre la media europea è rispettivamente del 41,7% e del 31,0% (Eurostat). La frammentazione di fatto è anche associata a una documentata inefficacia del meccanismo di coordinamento tra i diversi livelli di governo (Citroni et al, 2016). Problemi di coordinamento hanno caratterizzato lo scenario italiano proprio di fronte a diversi episodi emergenziali verificatisi negli ultimi decenni. L'istituzione nel 1982 del Dipartimento della Protezione Civile è avvenuta con l'obiettivo migliorare la prevenzione” nella gestione delle emergenze, creare un sistema nazionale di unità operanti a stretto contatto con le amministrazioni locali, riconoscere le iniziative di volontariato civile e assicurarne il

coordinamento. Malgrado la natura unitaria e centralistica del Sistema Nazionale di Protezione Civile (SNPC), nei fatti la gestione operativa delle crisi, come molte altre funzioni, è rimasta in gran parte a livello comunale. Secondo una recente indagine (Demos e Pi, 2020), i Comuni rappresentano l'istituzione in cui gli italiani hanno più fiducia (43%), superati da Polizia (69%) e Presidente della Repubblica (58%). Questo è probabilmente il risultato di un processo iniziato negli anni '90 con il federalismo amministrativo introdotto dalla riforma Bassanini e attuato secondo il principio di sussidiarietà. Il decentramento non sempre si è accompagnato ad una razionalizzazione dei compiti. Allo stesso tempo, i Sindaci hanno assunto un ruolo centrale nella gestione locale con l'introduzione nel 1993 dell'elezione diretta. Nonostante i tagli, negli ultimi 10 anni la spesa locale è rimasta stabile su un livello pari al 15,5% del PIL contro una media europea nel 2020 dell'11,7% (Eurostat). Una rapida ricognizione del SSN consente di evidenziare come, anche in questo caso, siano presenti profili di frammentazione. Il Sistema Sanitario Nazionale (SSN), gestito da 19 Regioni e 2 Province Autonome, è una rete articolata a livello locale in 136 ASL, 52 poli ospedalieri pubblici e 21 IRCCS (Istituti di ricerca e assistenza sanitaria). La sede istituzionale di riferimento è quella Regionale. Le Regioni godono di una notevole autonomia nel determinare la macrostruttura dei propri sistemi sanitari. In condizioni di urgenza o emergenza, anche il SNPC e i Comuni hanno una voce in capitolo, seppur limitata e non sempre chiaramente definita come dimostra il fatto che nella governance multilivello della sanità i conflitti tra Sindaci e amministrazione regionale del SSN siano stati frequenti (Arlotti et al, 2021).

In sintesi, in Italia la salute è gestita principalmente a livello regionale, le emergenze sono gestite a livello nazionale anche attraverso il SNPC che però non ha mai gestito un'emergenza sanitaria, sia le Regioni che il SNPC hanno come punto di riferimento i Comuni. Le due reti presentano quindi 7.904 incroci a livello locale. Questa ridondanza supporta la trasmissione di decisioni e informazioni, ma può anche minare la resilienza in sistemi complessi (Nowell et al, 2017). Ciascuno di questi incroci, inoltre, ha potere di ordinamento autonomo e ciò può creare cortocircuiti, soprattutto se l'azione delle autorità nazionali e regionali non è immediata o completa. L'epidemia di Covid-19 ha quindi rappresentato un importante stress test per il sistema amministrativo italiano. Ripercorrere la sequenza di azioni intraprese nei primi tre mesi aiuta a capire meglio come questa ridondanza abbia operato nelle reti locali.

### 3. La prospettiva locale nella gestione dell'emergenza

Il Governo italiano è stato il primo a adottare misure sanitarie in Europa in risposta alla diffusione del virus Covid-19 il 30 gennaio. L'analisi che segue si sofferma sui 4 passaggi che hanno caratterizzato la cosiddetta "Fase 1" terminata il 4 maggio 2020. Il primo passaggio va dal 31 gennaio 2020, con la scoperta dei primi due casi di Covid-19 in Italia (turisti cinesi a Roma), al 21 febbraio, quando viene scoperto il primo caso italiano. Tutti i provvedimenti vengono adottati con strumenti ordinari dal Dipartimento della Protezione Civile e dal Ministero della Salute. Il sistema amministrativo italiano inizialmente considera il Covid-19 come un'emergenza gestibile. Il secondo passaggio inizia il 21 febbraio, quando il Governo adotta le prime misure di contenimento, in alcune limitate aree del Paese prima attraverso ordinanze del Ministero della Salute e ordinanze congiunte tra Ministero della Salute e Regioni, poi attraverso l'adozione di un decreto-legge. L'opinione pubblica e la comunità scientifica mantengono un atteggiamento incerto. I Sindaci delle città colpite assumono un ruolo di primo piano. Gli altri Sindaci reagiscono in modo non uniforme, molti minimizzano la gravità dell'emergenza. Il terzo passaggio inizia domenica 8 marzo quando il Presidente del Consiglio estende le misure cautelari, chiudendo scuole e attività commerciali e creando una "zona gialla" che comprende Regione Lombardia e 14 province. Dopo pochi giorni, i dati allarmanti e le richieste dei Presidenti delle Regioni portano il Presidente del Consiglio ad estendere le misure a tutto il territorio nazionale fino al 3 aprile. Da metà marzo iniziano ad essere inserite nella rete per la gestione dell'emergenza iniziative filantropiche e solidali. I comuni delle aree colpite assumono un ruolo sempre più importante emanando ordini esecutivi per attuare le disposizioni del governo in coordinamento con il SNPC. Domenica 22 marzo viene adottato il decreto-legge "Chiudi Italia" e inizia il quarto passaggio. I partiti di opposizione contestano l'approccio top-down, le organizzazioni industriali sono molto preoccupate, i sindacati chiedono di fermare tutte le attività e minacciano scioperi. Nei primi giorni di aprile inizia il dibattito sull'adeguatezza dei provvedimenti adottati dalla Regione Lombardia. A fine aprile il presidente del Consiglio annuncia che la "Fase 2" partirà il 4 maggio. Si innesca una polemica particolare tra le Regioni del Sud, che temono il ritorno dei cittadini dal Nord, e le Regioni del Nord, che chiedono un'immediata riapertura e sfidano il Governo. In quel momento i Sindaci chiedono la riapertura al più presto di tutte le attività.

Nei tre mesi di emergenza ora descritti i Comuni italiani hanno lottato con una sorta di crisi di identità. Il peggioramento della situazione ha spinto alcuni Sindaci a sollecitare l'adozione di misure di contenimento più forti. D'altra parte, le reazioni della comunità economica contro il *lockdown* hanno suggerito ad altri Sindaci di opporsi a tali misure. Indubbiamente, i Comuni delle regioni settentrionali più colpite sono diventati sempre più consapevoli della rilevanza della pandemia, attivando strumenti ordinari e straordinari ed emanando ordinanze contingenti e d'urgenza. I sindaci hanno inoltre fatto ampiamente ricorso a nuove modalità di comunicazione con cittadini, coinvolgendo associazioni e stakeholder locali per mobilitare risorse, soprattutto nelle fasi iniziali, quando alcuni beni scarseggiano. Le condizioni di emergenza hanno consentito un'estensione progressiva dell'azione dei Sindaci attraverso ordini contingenti e urgenti. In situazioni normali questo potere garantisce flessibilità di reazione ma, con una contestuale emergenza in tutti i Comuni, queste ordinanze hanno comportato una crescente incertezza e costi di coordinamento. Reagendo al numero crescente di iniziative locali non coerenti con le disposizioni emanate a livello nazionale, il Governo ha quindi limitato i poteri di gestione dell'emergenza stabilendo che i Sindaci non potessero adottare provvedimenti contrari alle prescrizioni statali. Da quel momento, l'istanza prevalente è stata quella di un coordinamento centrale che lasciava pochi spazi ad iniziative autonome locali. L'avvio della riflessione a livello di Unione Europea su strumenti che potessero supportare la ripresa e la resilienza dei paesi più colpiti ha rafforzato questa istanza, collocando il Governo in una posizione di preminenza nella definizione di una strategia per l'appunto "nazionale".

#### 4. Conclusioni

Crisi come quella del Covid-19 richiedendo un'attivazione simultanea di tutti i livelli di governo rappresentano un test per la capacità delle istituzioni di gestire l'incertezza. In un sistema frammentato, un ostacolo rilevante è rappresentato dal diverso livello di cognizione tra gli attori coinvolti, ovvero la capacità di riconoscere il grado di rischio emergente e di agire su tali informazioni (Comfort, 2007). La cognizione delle preoccupazioni relative alla sicurezza e al rischio di solito porta a una maggiore centralizzazione dei processi decisionali. Tuttavia, tale opzione non è sempre considerata migliore rispetto all'alternativa rappresentata da un coordinamento che vede governo centrale ed enti territoriali in posizione paritaria (Malandrino

e Demichelis, 2020). L'esperienza italiana mostra che, nelle prime fasi dell'emergenza, molte risorse nel processo decisionale sono state dedicate a supportare una comune rilevazione e interpretazione del rischio, riducendo così l'opportunità di rafforzare l'auto-organizzazione e la mobilitazione di un sistema di risposta collettivo e comunitario. La frammentazione ha poi comunque portato a una varietà degli esiti delle azioni introdotte, nonostante il forte ruolo di coordinamento assunto dal Governo.

La gestione dell'emergenza, imponendo un forte bisogno di coordinamento, ha creato opportunità per tradurre una leadership formale, basata sull'autorità, in una leadership più sostanziale, legata alle azioni. Le posizioni decisionali e di comando hanno acquisito maggiore visibilità, a tutti i livelli. I Sindaci che hanno saputo gestire la situazione "in prima linea", dimostrando capacità mediatica, competenza organizzativa e concretezza di azione, hanno sicuramente tratto un beneficio in termini di popolarità talvolta sfociato nell'adozione di misure non allineate alle ordinanze del governo centrale che ha accresciuto. Al riguardo, appare verosimile che un maggiore coinvolgimento degli enti locali nel processo decisionale avrebbe probabilmente dilatato i tempi contribuendo al tempo stesso a ridurre l'incertezza grazie alla maggiore e più diretta conoscenza dei Comuni delle specificità e dei bisogni dei propri territori (Deslatte et al, 2020). Come già sostenuto da diversi autori (Mizrhari et al, 2021) la crisi ha inoltre creato aspettative forti e differenziate nei confronti dei vari attori coinvolti, innescando dinamiche di competizione volte a trasformare l'emergenza in un'opportunità (Kuhlmann et al, 2021). Sebbene molti Sindaci siano stati riconosciuti come attori chiave nella gestione della crisi (Garavaglia et al, 2021), l'evidenza mostra che le azioni attuate sono state molto eterogenee. L'emergere di modelli di leadership fortemente differenziati ha influito in modo significativo su diversi punti chiave come la capacità di attivare quadri di governance anticipatoria, promuovere spazi istituzionali di cooperazione e collaborazione con i cittadini, condividere informazioni e risorse di *crowdsourcing*.

Se si considera la molteplicità dei soggetti coinvolti a livello locale e l'eterogeneità degli stili di leadership assunti, il contesto italiano appare come un caleidoscopio in cui le azioni intraprese a livello locale avrebbero potuto avere, ed in alcuni casi hanno avuto, un impatto negativo sulla strategia attuata dal Governo. A distanza di due anni dagli eventi analizzati, pare però possibile affermare che il caleidoscopio degli enti locali italiani alle prese con il Covid-19, pur

mutando in modo imprevedibile e variabile, ha complessivamente sostenuto l'attuazione delle molteplici e successive strategie definite a livello nazionale e regionale. La gestione dell'emergenza Covid-19, basata su una sostanziale centralizzazione del processo decisionale, ha anche confermato l'importanza di un decentramento che consenta decisioni rapide, informate e un rapido adattamento ai nuovi sviluppi, fornendo così un ulteriore argomento al dibattito decennale sul rapporto tra competenze nazionali e subnazionali in Italia. La panoramica dei Comuni italiani alle prese con il Covid-19 rivela una positiva attivazione del cosiddetto meccanismo della ridondanza (Nowell et al, 2017): backup, ovvero la presenza di unità che risiedono fuori dal sistema ma possono essere portate e attivate in tempi di bisogno; trasversalità, con i Comuni che ricoprono più ruoli; duplicazione, a causa di più unità che svolgono la stessa funzione contemporaneamente; e il controllo incrociato, per l'importanza attribuita dall'inizio della pandemia alla raccolta e alla verifica delle informazioni da parte di tutti i livelli di governo coinvolti.

Sebbene la ridondanza del governo locale italiano non possa essere considerata il risultato di una strategia esplicita, essa sembra aver portato a un potenziamento della resilienza. Questa è probabilmente la lezione più importante che emerge dall'analisi del caso italiano. La frammentazione e l'eterogeneità degli stili di leadership a livello locale hanno assorbito parte della capacità di gestione della crisi, ma al tempo stesso hanno creato, salvo significative eccezioni, margini di flessibilità e adattamento dell'azione pubblica, attivando anche sinergie e collaborazioni con altri attori locali. Tale condizione merita attenzione e ulteriori approfondimenti dal momento che costituisce un'importante minaccia per un efficace e tempestiva attuazione del PNRR. Le performance di Comuni e Regioni italiani nella gestione degli investimenti e delle diverse forme di finanziamento evidenziano come anche rispetto alla capacità realizzativa sussista un'ampia differenziazione. Sebbene infatti lo sviluppo del PNRR abbia visto il Governo giocare un ruolo prioritario, i livelli territoriali dovrebbero recuperare un ruolo più vitale nella gestione. L'esperienza della gestione della pandemia mostra come attraverso il coinvolgimento dei Comuni si possano realizzare tre condizioni che sono essenziali anche per la buona riuscita del PNRR: la condivisione di un sistema di misurazione dei risultati che faciliti il coordinamento delle decisioni, l'attivazione tempestiva di meccanismi di correzione e azione basati su specificità che dovessero emergere in itinere, il coinvolgimento effettivo di tutti i soggetti interessati grazie al meccanismo alla ridondanza.

## Bibliografia essenziale

- Arlotti, M., Parma, A., & Ranci, C. (2021). Multi-level governance and central-local tensions: The issue of local discretion in long-term care policy in Italy. *Social Policy & Administration*.
- Citroni, G., Lippi, A., & Profeti, S. (2016). Local public services in Italy: Still fragmentation. In *Public and Social Services in Europe* (pp. 103-117). Palgrave Macmillan, London.
- Comfort, L.K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, 67, 189-197.
- Demos and Pi (2020) *Gli Italiani e lo Stato. XXIII Rapporto dicembre 2020*.
- Deslatte, A. (2020). The erosion of trust during a global pandemic and how public administrators should counter it. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), 489-496.
- Garavaglia, C., Sancino, A., & Trivellato, B. (2020). Italian mayors and the management of COVID-19: adaptive leadership for organizing local governance. *Eurasian Geography and Economics*, 1-17.
- Kuhlmann, S., Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., & Hecke, S.V. (2021). Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852321992102.
- Malandrino, A., & Demichelis, E. (2020). Conflict in decision making and variation in public administration outcomes in Italy during the COVID-19 crisis. *European Policy Analysis*, 6(2), 138-146.
- Mizrahi, S., Vigoda-Gadot, E., & Cohen, N. (2021). Drivers of trust in emergency organizations networks: The role of readiness, threat perceptions and participation in decision making. *Public Management Review*, 23(2), 233-253.
- Nowell, B., Bodkin, C.P., & Bayoumi, D. (2017). Redundancy as a strategy in disaster response systems: A pathway to resilience or a recipe for disaster? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(3), 123-135.

## Sitografia essenziale

- <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/>.
- <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/homeNuovo-Coronavirus.jsp> <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html).





## CAPITOLO VIII

## Ripresa e resilienza al riparo da fenomeni criminosi

di Marta Lamanuzzi\*

### Strumenti giuridici e buone prassi a tutela dell'integrità e della trasparenza della P.A. nell'attuazione del PNRR

Obiettivo del presente saggio è porre l'accento sull'importanza di immunizzare l'attuazione del PNRR da rischi di pratiche corruttive, frodi, riciclaggio, infiltrazioni della criminalità organizzata e altri illeciti, assicurando al contempo la gestione virtuosa ed efficiente dei fondi europei. A tal fine vengono passate in rassegna alcune delle più significative misure a tutela della trasparenza e dell'integrità della P.A. e viene incoraggiata l'adozione di sistemi di monitoraggio dei progetti e delle riforme previste nel Piano. Alcune riflessioni conclusive sono dedicate allo stretto legame fra trasparenza e partecipazione dei cittadini alla cura del "bene comune", anzitutto esercitando un controllo diffuso sull'operato delle amministrazioni nella prospettiva di rinsaldare il rapporto di fiducia fra società civile e istituzioni, funzionale alla prevenzione dei fenomeni criminosi e al mantenimento degli impegni assunti a livello europeo.

Parole chiave: PNRR, anticorruzione, prevenzione della criminalità organizzata, trasparenza e integrità della P.A., monitoraggio dei progetti del PNRR, monitoraggio delle riforme del PNRR, comunità monitoranti, monitoraggio civico.

*Sommario:* 1. I rischi di reato connessi all'attuazione del PNRR. – 2. Alcune misure a tutela della trasparenza e dell'integrità. – 3. Il monitoraggio dei progetti e delle riforme. – 4. L'evoluzione del principio di trasparenza: verso una "democrazia monitorante".

\* Marta Lamanuzzi è Assegnista di ricerca in Diritto penale, Facoltà di Giurisprudenza, Università Cattolica del Sacro Cuore.

## 1. I rischi di reato connessi all'attuazione del PNRR

Come noto, per far fronte alle ripercussioni economiche della pandemia da Covid-19, all'Italia sono state destinate ingenti risorse finanziarie nell'ambito dell'iniziativa *NextGenerationEU* e, sulla scorta di tale stanziamento, è stato elaborato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato prima dal Parlamento europeo e poi dal Consiglio in sessione Ecofin (Economia e Finanze).

La valorizzazione di detti fondi mediante l'efficiente e puntuale attuazione del Piano costituisce una priorità per un Paese come l'Italia, il cui debito pubblico, già prima dell'emergenza sanitaria, si attestava a livelli elevati. È quindi fondamentale, anzitutto, prevenire la gestione illecita delle risorse economiche e immunizzare l'esecuzione dei progetti da fenomeni corruttivi, riciclaggio, frodi, infiltrazioni mafiose e altre condotte delittuose che comprometterebbero il proficuo impiego di dette risorse.

Nel report di *Transparency International* relativo al 2020 si è sottolineato come quella causata dal Covid-19 non è stata «solo una crisi sanitaria ed economica», ma anche «una crisi di corruzione» e nella «Relazione sulla repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria», approvata il 22 giugno 2021 dalla «Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere», vengono passati in rassegna i nuovi rischi di reato legati all'emergenza pandemica e all'attuazione del PNRR, facendo riferimento a infiltrazioni mafiose, corruzione e riciclaggio. Del resto, nell'ultimo rapporto triennale dell'ANAC sulla corruzione in Italia emerge che il settore più colpito dalle pratiche corruttive, oltre il 74% di quelle registrate fra l'agosto 2016 e l'agosto 2019, è quello dei contratti pubblici, particolarmente interessato dai progetti previsti nel Piano. Al contempo, come ammonisce Legambiente, le opere destinate a favorire la transizione ecologica costituiscono un terreno particolarmente vulnerabile agli attacchi della criminalità organizzata.

Al fine di non perdere la preziosa opportunità offerta dalle risorse stanziata e di conseguire gli obiettivi prefissati, sul cui raggiungimento l'Italia sarà chiamata a rispondere in sede europea, è dunque imprescindibile adottare le misure più efficaci per prevenire i rischi di reato connessi all'attuazione del Piano e, al contempo, garantire la massima efficienza nell'esecuzione dei progetti e nell'elaborazione e attuazione delle riforme in programma.

## 2. Alcune misure a tutela della trasparenza e dell'integrità

Senza alcuna pretesa di esaustività, vengono richiamate nel presente paragrafo alcune delle misure che meritano di essere valorizzate nella prevenzione dei rischi di reato cui si è fatto cenno<sup>1</sup>.

Il primo strumento da menzionare è la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, istituita presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ai sensi dell'art. 62-bis del d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) e dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), cui le stazioni appaltanti devono trasmettere tutti i dati sui contratti di lavoro e per servizi e forniture di importo superiore a 40.000 euro e, in parte, i dati sui contratti di importo inferiore<sup>2</sup>. Fanno da *pendant* a tale onere gli obblighi di pubblicazione sanciti dall'art. 1, comma 32, della l. 190/2012: ogni stazione appaltante ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito internet istituzionale, nella sezione "amministrazione trasparente", una serie di dati inerenti ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi<sup>3</sup>. L'esposizione e registrazione di tali dati consente di cogliere eventuali scostamenti e anomalie nella prospettiva di prevenire corruzione e inefficienze. In modo speculare a tali oneri di pubblicazione opera il diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione riconosciuto al cittadino dal d.lgs. 33/2013.

Uno dei più avanzati strumenti anticorruzione è costituito dai patti d'integrità, ossia accordi con cui stazione appaltante e concorrenti si impegnano ad astenersi da pratiche corruttive e illegali, a pena di esclusione dalla gara. Ideati da *Transparency International* negli anni Novanta, sono oggi contemplati nel nostro ordinamento dalla l. 190/2012 (art. 1, comma 17) e dal Codice antimafia (art. 83-bis del d.lgs. 159/2011, introdotto dal d.l. 76/2020, convertito con l. 120/2020). Nella prassi internazionale l'accordo assume spesso una dimensione triangolare, coinvolgendo anche un organismo di con-

<sup>1</sup> Sulle strategie di prevenzione della corruzione e di altri reati, anche con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici, si veda diffusamente Neri, B. (2021), *Manuale di diritto dell'anticorruzione e della trasparenza*, Editoriale scientifica, pp. 86 ss. e 181 ss.

<sup>2</sup> Verrà inoltre creato (ex. artt. 29 e 81 del d.lgs. 50/2016, come modificati dal d.l. 77/2021, conv. in l. 108/2021) il fascicolo virtuale di ogni operatore economico, che sarà oggetto di libera consultazione anche in vista di gare future.

<sup>3</sup> A tale proposito va richiamato l'*Open Contracting Data Standard* (OCDS), standard globale di pubblicazione di dati e documenti che ne consente il confronto a livello internazionale.

trollo indipendente, che ha la facoltà di avvalersi di vari professionisti competenti nel settore di riferimento. A tale riguardo, è interessante sottolineare come, in un progetto pilota avviato a livello europeo nel 2015 e cui prende parte anche l'Italia, il ruolo di organismo di controllo sia stato affidato a una “comunità monitorante” di cittadini, incaricata di vigilare sulla trasparenza delle procedure tanto di affidamento quanto di esecuzione delle commesse pubbliche<sup>4</sup>. I patti d'integrità sono uno strumento vantaggioso per tutte le parti coinvolte e per il mercato: una competizione corretta ed equa e procedure di acquisti più efficienti operano quale antidoto alla criminalità e generano un circolo virtuoso sia nel breve sia nel lungo periodo<sup>5</sup>.

Altro strumento strategico è il cd. *whistleblowing*, introdotto in Italia con la legge Severino (l. 190/2012), perfezionato ed esteso al settore privato nel 2017 (l. 179/2017). La disciplina pubblicistica dell'istituto, contenuta nel T.U. sul pubblico impiego (d.lgs. 165/2001), prevede la possibilità per il dipendente pubblico di segnalare al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, all'ANAC e all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, senza che rischi di incorrere in sanzioni, demansionamenti, licenziamento, trasferimenti o altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle sue condizioni di lavoro. La disciplina privatistica ricalca quella pubblicistica, con la differenza che nelle procedure interne le segnalazioni andranno tendenzialmente indirizzate all'organismo di vigilanza. È sempre garantita la tutela del segnalante e della riservatezza dei suoi dati.

Con l'intento di rafforzare l'istituto in esame e la protezione del *whistleblower*, è stata adottata la Direttiva (UE) 2019/1937, in corso di attuazione in Italia. Nel corso della pandemia l'istituto in esame si è rivelato molto utile nel far emergere criticità che si stavano radicando in strutture sanitarie e RSA<sup>6</sup> e pare opportuno che stazioni

<sup>4</sup> *Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds* è il progetto pilota europeo che dal 2016 a oggi ha coinvolto tre organizzazioni della società civile italiana (*Transparency International Italia*, *Amapola* e *ActionAid Italia*) nella sperimentazione del patto d'integrità come strumento di prevenzione e lotta alla corruzione negli appalti pubblici finanziati con fondi strutturali europei.

<sup>5</sup> Cfr. *Transparency International Italia* (2015), *I Patti di Integrità. Manuale. Salvaguardare i fondi UE dalle frodi e dalla corruzione attraverso i Patti di Integrità, un meccanismo di controllo civico*.

<sup>6</sup> Cfr. Trib. Milano, Sez. Lav., 10 marzo 2021, n. 694, sebbene il giudice abbia dichiarato la nullità del licenziamento e disposto la reintegrazione del segnalante

appaltanti e imprese coinvolte nell'esecuzione del PNRR si dotino di opportuni canali di segnalazione, provvedendo altresì alla diffusione di una “cultura della segnalazione”.

Ancora, organizzazioni pubbliche e private, al fine di conseguire rilevanti benefici in termini di prevenzione e contrasto della corruzione, così come di credibilità e competitività sul mercato, possono adeguarsi al “Sistema di Gestione” certificato ISO 37001, una guida che fornisce indicazioni e ausilio nella prevenzione, nel monitoraggio e nel contrasto della corruzione, nonché nel rispetto delle leggi e degli impegni adottati in relazione alle proprie attività. I contenuti dell'ISO 37001 riflettono linee guida già esistenti a livello internazionale e i soggetti pubblici e privati che decidono di adottarlo possono richiedere verifica e validazione a un organismo indipendente e riconosciuto a livello internazionale (*International Organization for Standardization*), ottenendo così, fra l'altro, numerosi benefici nei rapporti con investitori, finanziatori, governi e autorità.

Altre misure che possono rivelarsi cruciali nella prevenzione di fenomeni illeciti nell'attuazione del Piano sono quelle previste per il contrasto dei conflitti di interesse. A tal proposito, l'art. 42 del d.lgs. 50/2016 statuisce che le stazioni appaltanti prevedano misure adeguate volte a prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento.

Ancora, dal momento che la frammentazione dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, con conseguente applicazione di procedure di scelta del contraente connotate da minore pubblicità e trasparenza (affidamenti diretti), rischia di agevolare l'elusione dei principi di libera concorrenza e integrità, possono operare in senso preventivo anche strumenti di aggregazione come gli accordi quadro (art. 54, d.lgs. 50/2016), ossia accordi tra una o più stazioni appaltanti con cui si stabiliscono i termini e le condizioni per futuri contratti per la fornitura di beni, servizi o lavori.

Infine, in una prospettiva attenta alla prevenzione dei fenomeni di riciclaggio, su impulso della IV (2015/849/UE) e della V (2018/843/UE) direttiva europea in materia di antiriciclaggio nonché del regolamento di esecuzione (UE) 2021/369, l'ordinamento italiano ha introdotto misure per rafforzare la trasparenza in merito alla titolarità effettiva di società ed enti simili, prevedendo tra l'altro l'istituzione

---

sulla base di disposizioni diverse da quelle in materia di *whistleblowing* invocate dal ricorrente.

del “Registro dei titolari effettivi” cui trasmettere dati e informazioni relativi alla titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica. Sebbene tale innovazione non sia ancora stata attuata, pare consigliabile che le stazioni appaltanti coinvolte nell’attuazione del PNRR inseriscano nel bando una clausola che privilegi siffatta trasparenza (almeno come criterio di valutazione delle domande), per la sua indubbia utilità a evitare infiltrazioni criminali e attività di riciclaggio.

### 3. Il monitoraggio dei progetti e delle riforme

Fra le prassi da valorizzare per garantire l’attuazione tempestiva, efficiente e virtuosa del Piano meritano qualche breve cenno le attività di monitoraggio. Monitorare lo stato di avanzamento e i risultati immediati dei progetti e delle riforme previste nel Piano, così come valutarne, nel lungo periodo, l’impatto nei settori di pertinenza, sono esigenze fortemente avvertite dagli studiosi<sup>7</sup>. Del resto, sistemi di monitoraggio ben congegnati possono dare un notevole contributo all’esecuzione dei progetti e ai processi di riforma attuali e futuri, catalizzando l’attenzione sui settori strategici, secondo la logica in base alla quale non solo si monitora ciò che viene fatto ma «viene fatto ciò che si monitora» («*what gets monitored gets done*»<sup>8</sup>).

Monitorare un progetto, partendo da quelli che ineriscono al settore nevralgico degli appalti pubblici, significa controllare e misurare, avvalendosi di appositi indicatori, il rispetto dei principi di trasparenza, integrità ed efficienza in ogni fase dell’*iter* politico, burocratico ed esecutivo che lo riguarda, dalla programmazione al collaudo. Le attività di monitoraggio sono tanto più agevoli e attendibili nei loro esiti quanto più avanzata è la digitalizzazione dei processi. La trasparenza delle procedure amministrative, lo snellimento dei processi e il potenziamento della collaborazione fra le parti richiedono infatti informazioni digitalizzate, condivise e accessibili durante tutte le fasi di sviluppo dell’appalto e in sede di monitoraggio<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. Balduzzi, P. – Bordignon, M. – Colombo, L.V.A. (2022), *PNRR, occorrono un monitoraggio e una valutazione diffusa*, in *Vita&Pensiero. Scenari economici*, pp. 71-77.

<sup>8</sup> USAID Center for Development Information and Evaluation (2000), *Recent practices in monitoring and evaluation. Monitoring the policy reform process*, in *PN-ACA-949*, 2000, Number 14, [www.policyproject.com](http://www.policyproject.com), p. 17.

<sup>9</sup> In particolare, viene incoraggiata la gestione delle informazioni basata sulla modellazione digitale (*BIM – Building Information Modeling*), che consente un miglioramento dell’integrazione delle informazioni e, di conseguenza, degli scambi informativi tra i partecipanti.

Monitorare un *iter* di riforma – si pensi alle novelle che verranno introdotte in materia di giustizia e anticorruzione – significa misurarne lo stato di avanzamento e verificare il raggiungimento dei risultati attesi. Traendo spunto da sistemi di monitoraggio delle riforme adottati in altri ordinamenti<sup>10</sup>, pare opportuno che gli indicatori per valutare i risultati della riforma sotto osservazione comprendano punteggi positivi e negativi, in modo da consentire ai monitoranti di dare rilievo agli eventuali “effetti paradossali” che una riforma può avere, nel senso di ostacolare anziché agevolare il conseguimento degli obiettivi prefissati (es. riforma finalizzata alla semplificazione della P.A. che finisce per produrre *side effects* in termini di appesantimento delle procedure).

Un aspetto delle attività di monitoraggio di progetti e riforme del PNRR su cui è bene soffermarsi è la composizione dei *team* di monitoraggio. Accanto a un'imprescindibile componente “tecnica”, formata da esperti provenienti da ambiti accademici e professionali specializzati nel campo cui afferisce il progetto o la riforma, è auspicabile il coinvolgimento di esponenti delle associazioni di settore così come di cittadini, debitamente formati e organizzati in “comunità monitoranti”, che eserciterebbero così il loro diritto-dovere di informarsi sulla gestione delle risorse pubbliche e di prendere parte alla “cura del bene comune”.

#### 4. L'evoluzione del principio di trasparenza: verso una “democrazia monitorante”

La partecipazione attiva dei cittadini al controllo sull'integrità ed efficienza dell'operato delle istituzioni, a ben vedere, costituisce un elemento chiave per garantire una gestione virtuosa ed efficiente – al riparo da pratiche corruttive e illegali – degli stanziamenti europei, per dare piena attuazione al principio di trasparenza e per inaugurare una nuova e più evoluta forma di democrazia.

Il legame fra trasparenza e monitoraggio civico è particolarmente stretto. La rilevanza costituzionale del principio di trasparenza trae fondamento e arricchimento proprio da tale rapporto, ricavandosi indirettamente dall'art. 1 Cost., in quanto la sovranità popolare presuppone che i cittadini possano conoscere e comprendere l'operato dei poteri pubblici; dall'art. 21 Cost., poiché il diritto di ottenere in-

<sup>10</sup> Si veda ad esempio il sistema di monitoraggio delle riforme afferenti a taluni settori strategici adottato in Ucraina. VOXUKRAINE, *Index for Monitoring Reforms (MoRe)*, Release 29, su <https://voxukraine.org/en/imore-release-29-en>.



formazioni esaustive e dettagliate sulla gestione della cosa pubblica è *condicio sine qua non* della libertà di (formarsi ed) esprimere la propria opinione; e dall'art. 97 c.p., dal momento che l'esercizio di un controllo diffuso da parte dei cittadini sulle attività delle istituzioni concorre all'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento<sup>11</sup>.

La trasparenza va intesa come *fine* e al contempo come *mezzo* dell'azione amministrativa. Sotto il primo profilo, gli strumenti per raggiungerla sono anzitutto la pubblicità degli atti amministrativi e, specularmente, il diritto di accesso riconosciuto al cittadino<sup>12</sup>. Sotto il secondo profilo, la trasparenza diviene spesso il mezzo per perseguire finalità più ampie, fra cui la responsabilizzazione dei governanti, cd. *accountability*, il buon andamento e l'imparzialità dell'agire pubblico. La trasparenza viene altresì considerata, insieme al ruolo proattivo della pubblica amministrazione nel contrasto agli illeciti e all'imparzialità dei funzionari, uno dei tre pilastri su cui poggia la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nel nostro Paese<sup>13</sup>.

A dieci anni dal d.lgs. 33/2013, attuativo della l. 190/2012, siamo ancora lontani da quell'ideale di trasparenza amministrativa che veniva definito (all'art. 1) in termini di «accessibilità totale dei dati e dei 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»<sup>14</sup>. Il cammino da percorrere per avvicinarsi a tale ideale pare trovare in questo momento storico terreno fertile grazie alla concomitanza di due fenomeni: da una parte la crisi pandemica e il conseguente stanziamento di risorse finanziarie da parte dell'Unione europea per la realizzazione del PNRR; dall'altra l'evoluzione – cui si

<sup>11</sup> Cfr. Parisi, N. (2015), *Stato di pulizia?: soglie di corruzione e attività di contrasto: a proposito di appalti ma non solo...*, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, Università Cattolica del Sacro Cuore, p. 38.

<sup>12</sup> Sulle disposizioni normative in cui è stato tradotto il principio di trasparenza nell'operato della pubblica amministrazione dagli anni Novanta a oggi si veda Antonelli, M. (2020), *Le politiche anticorruzione tra istituzioni pubbliche e impegno civico. Confini, intersezioni, ordinamento*, Edizioni ETS, pp. 18 ss.

<sup>13</sup> Cantone, R. (2018), *La dimensione culturale della prevenzione della corruzione*, in Parisi, N. – Potestà, G.L. – Rinoldi, D., (a cura di), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia. Atti del convegno, Milano, 16 e 17 marzo 2017*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Editoriale scientifica, pp. 35-36.

<sup>14</sup> Sul bilanciamento fra trasparenza ed esigenze di riservatezza, nella cui ottica va interpretato il concetto di “trasparenza totale”, si veda Neri, B. (2021), *Manuale di diritto dell'anticorruzione e della trasparenza*, cit., pp. 491 ss.

è assistito negli ultimi anni – di prassi di monitoraggio civico presso comunità territoriali, reti e gruppi formali e informali di cittadini, associazioni nazionali e realtà territoriali, che testimonia il crescente interesse dalla cittadinanza a occuparsi attivamente della “cosa pubblica”.

La necessità di tenere fede agli impegni assunti con la stesura del Piano potrà dunque tradursi, fra l'altro, nella progressione verso una “democrazia monitorante”, in cui quelli che finora sono stati progetti locali ed esperimenti pilota diventino una prassi radicata ed estesa a livello nazionale, innescando un circolo virtuoso di trasparenza, fiducia e collaborazione fra istituzioni e cittadini destinato a operare quale formidabile antidoto rispetto a corruzione, criminalità e illegalità, anche bilanciando l'abbassamento delle garanzie che potrebbe derivare dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi<sup>15</sup>. Ne deriverrebbero benefici, anche di natura economica, apprezzabili nel lungo termine, a livello nazionale ed europeo: verrebbero infatti favorite la cristallizzazione di criteri e metodologie di monitoraggio delle politiche pubbliche sempre più evoluti e modellati sui vari settori produttivi e, più in generale, la maturazione di una rinnovata cultura della legalità e dell'efficienza della pubblica amministrazione<sup>16</sup>.

## Bibliografia essenziale

- Antonelli, M. (2020), *Le politiche anticorruzione tra istituzioni pubbliche e impegno civico. Confini, intersezioni, ordinamento*, Edizioni ETS.
- Balduzzi, P. – Bordignon, M. – Colombo, L.V.A. (2022), *PNRR, occorrono un monitoraggio e una valutazione diffusa*, in *Vita&Pensiero. Scenari economici*, pp. 71-77.

<sup>15</sup> Occorre una «politica culturale di sensibilizzazione della società complessivamente intesa, nonché di adeguata formazione dedicata ai temi dell'integrità (che è “il contrario della corruzione”), nell'ambito di un buon governo fondato sulla fiducia». Boschetti, B. (2018), *Percorsi del diritto anticorruzione nella dimensione globale e locale*, in Parisi, N. – Potestà, G.L. – Rinoldi, D., (a cura di), *Prevenire la corruzione*, cit., pp. 197 ss.

<sup>16</sup> Cfr. Vannucci A. – Ferrante L. (2018), *Anticorruzione pop: è semplice combattere il malaffare se sai come farlo*, in *La trasparenza (im)possibile. Tutto quello che c'è da sapere sul diritto d'accesso in Italia*, Altreconomia, ove si parla di «un sistema di trasparenza integrale finalizzato alla cura degli interessi collettivi e alla prevenzione del malaffare, che si traduce in una cooperazione positiva tra chi rappresenta il potere pubblico e chi, dal basso, può vigilare in forma decentrata e diffusa (...), ossia monitorando congiuntamente affinché non si verifichi alcun tradimento del mandato fiduciario né abuso del potere delegato dalla società ai suoi rappresentanti, partecipando a rinsaldare il patto sociale che lega una comunità ai suoi amministratori, sancito da norme giuridiche, dal comune sentire, dai valori sociali».

- Benetazzo, C. (2021), *Gli appalti pubblici nel PNRR tra semplificazione e prevenzione della corruzione*, in [federalismi.it](http://federalismi.it).
- Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (2021), *Relazione sulla repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria*, fruibile su [www.senato.it](http://www.senato.it).
- Ferrante L. – Vannucci A. (2017), *Trasparenza, accesso civico e prevenzione della corruzione: il ruolo delle comunità monitoranti*, Edizioni Gruppo Abele.
- Neri, B. (2021), *Manuale di diritto dell'anticorruzione e della trasparenza*, Editoriale scientifica.
- OECD (2014), *Economic Reform Programme. Monitoring tool For Tracking Progress of Reform Implementation*, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- OECD (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies*, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Parisi, N. (2015), *Stato di pulizia?: soglie di corruzione e attività di contrasto: a proposito di appalti ma non solo...*, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Parisi, N. – Potestà, G.L. – Rinoldi, D. (a cura di) (2018), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia. Atti del convegno, Milano, 16 e 17 marzo 2017*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Editoriale scientifica.
- Transparency International Italia (2015), *I Patti di Integrità. Manuale. Salvaguardare i fondi UE dalle frodi e dalla corruzione attraverso i Patti di Integrità, un meccanismo di controllo civico*.
- USAID Center for Development Information and Evaluation (2000), *Recent practices in monitoring and evaluation. Monitoring the policy reform process*, in PN-ACA-949, 2000, Number 14, [www.policyproject.com](http://www.policyproject.com).
- Vannucci A. – Ferrante L. (2018), *Trasparenza, accesso civico e prevenzione della corruzione: il ruolo delle comunità monitoranti*, in *La trasparenza (im)possibile. Tutto quello che c'è da sapere sul diritto d'accesso in Italia*, Altreconomia.
- VOXUKRAINE, *Index for Monitoring Reforms (iMoRe)*, Release 29, su <https://voxukraine.org/en/imore-release-29-en>.

## CAPITOLO IX

# PNRR e Agenda 2030 dell'ONU: quale lezione in termini di policy coherence?

di Davide Zanoni\*

## PNRR Agenda ONU 2030

Siamo oramai abituati a pensare ai procedimenti di elaborazione delle politiche pubbliche come processi complessi, multilivello e con molteplici agenti decisionali. Ciononostante, la loro razionalizzazione è ancora oggetto di discussione e faticosa implementazione. Davanti a sfide dalla portata storica, come quella rappresentata dalla distribuzione delle risorse del PNRR, l'esigenza di valorizzare gli approcci culturalmente più avanzati in materia regolatoria si fa peraltro ineludibile. Qualche insegnamento può forse venire ora dai documenti di lavoro OECD, anche in virtù delle numerose sovrapposizioni tematiche nonché dell'evidente aria di famiglia che accomuna le rispettive metodologie di governo.

Parole chiave: policy coherence, governance, Agenda 2030, sostenibilità.

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. SDGs e relativa policy coherence. Genealogia di un concetto e sua rilevanza per il PNRR. – 3. Una suggestione per l'Italia. Applicare la policy coherence al PNRR. – 4. Conclusioni.

## 1. Premessa

Il neo-Coordiatore della “Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione”, ai fini dell'attuazione del PNRR, il Prof. Nicola Lupo, ha di recente lanciato una suggestiva sfida per i giuristi italiani, delineando la prospettività di nuove piste di ricerca attinenti alla materia «dell'indirizzo politico, della forma di governo, dei rapporti endogovernativi, degli equilibri tra politica e tecnica, delle relazioni tra Stato e autonomie e, in fondo, della stessa

\* Davide Zanoni è Dottorando di ricerca, Università Cattolica del Sacro Cuore.

natura della Costituzione vigente» (Lupo, 2022). Trattasi di questioni capitali da sempre presenti nel dibattito teorico, ma recentemente rinverdate proprio a partire dalla riforma, storicamente senza precedenti, rappresentata dal PNRR.

L'enfatica necessità di dedicare tale e tanta attenzione al Piano è d'altra parte una lettura condivisa anche da chi ha colto fin da subito che il «valore» del *Next Generation EU* non risiede tanto o soltanto nelle sue dimensioni quantitative (750 miliardi fino al 2026), quanto piuttosto nel cambio qualitativo di mentalità a cui dovrebbe esserne improntata la sua attuazione nelle singole economie nazionali (Torchia, 2021). Si prospetta insomma già fin d'ora un mutare di paradigma in materie relevantissime per la PA chiamata a gestire le relative risorse ricevute dall'Unione Europea (circa 191 miliardi in Italia), quali la sua digitalizzazione, i necessari meccanismi di controllo, l'organizzazione degli uffici e dei funzionari preposti all'attuazione del Piano<sup>1</sup>.

Che questo risultato straordinario nella sua novità di approccio non sia però un traguardo da dare per scontato è evidenziato già dalla scelta lessicale, impostasi a forza di martellante dibattito pubblico, di voler discorrere di *Recovery* in luogo della diversa sigla privilegiata in sede europea, senza dunque alcun accenno, quantomeno al piano simbolico, all'innovativa frontiera regolatoria rappresentata dallo studio degli effetti trans-generazionali delle politiche pubbliche (quasi a voler servire un amaro antipasto della già unanimemente avvertita incapacità del legislatore italiano di prendere in considerazione gli interessi dei più giovani, fuori da ogni trappola di stretto vantaggio elettorale). Secondo un diverso fronte critico, c'è pure chi, pur riconoscendo l'innovatività del Piano in termini di potenziamento della sfera pubblica, ne ha parimenti denunciato i potenziali pericoli per il persistere di logiche funzionalistiche ispirate alla sola razionalità del mercato (Tropea, 2021) o ad un opinabile accentramento invogliato dallo sfondo emergenziale (Trapani, 2021) da cui questi sarebbe stato partorito.

Al di là del merito di ognuna di queste considerazioni critiche, ci sembra che quest'ultime testimonino comunque, ancorché in controluce, la reale posta in gioco del PNRR che consta nella (ri)modulazione dell'esercizio del potere statale in termini di una necessariamente innovativa metodologia di governo. Trattasi del difficile cuore

<sup>1</sup> Cfr. il paper *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, 17 marzo 2021, consultabile al link *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR – IRPA*.

tematico che proverà anche qui ad essere tratteggiato e analizzato a partire però – vista l'economia del contributo – da un necessariamente specifico e peculiare angolo prospettico, ossia quello della compatibilità del PNRR con la logica ispiratrice degli SDGs (Sustainable Development Goals – Indicatori di sviluppo sostenibile). La problematica è di attualità perché questi, seppur evocati attraverso il richiamo all'Agenda 2030 dell'ONU contenuto negli Obiettivi generali e strutturali del Piano, non sembrano essersi imposti come necessaria pietra di paragone<sup>2</sup>. Ciò rappresenta uno dei tanti elementi sintomatici che getta qualche interrogativo sul modello di *governance* italiano del Piano già oggetto, peraltro, di acute riflessioni in dottrina (Amicarelli, Clarizia, Manocchio, Marconi, Mocavini, Morgante, Napolitano e Renzi, 2021).

## 2. SDGs e relativa policy coherence. Genealogia di un concetto e sua rilevanza per il PNRR

Ma perché sono così rilevanti gli SDGs per rilanciare nel futuro la progettualità pubblica, al di là delle esigenze emergenziali e dei classici anacronismi dell'apparato italiano? Una prima risposta è che l'opportunità del PNRR appare già a prima vista un'occasione imperdibile per avvicinarsi agli obiettivi dell'Agenda 2030, visto l'ammontare delle risorse messo a disposizione dell'Italia sulla transizione ecologica. Ma in realtà le sovrapposizioni tra i campi di azione delle Missioni PNRR e gli obiettivi dell'Agenda 2030 sono molto più numerose e sono state anche di recente oggetto di analitica perimetrazione (Cavalli L., Alibegovic M., Cruickshank E., Farnia LI. Romani I., Sanna S., 2021).

La prospettiva, se appiattita al solo aspetto finanziario risulta tuttavia incompleta. Come descritto dallo stesso *Country Profile* dell'OECD dedicato all'Italia «advanced commitment to PCSD, could systemati-

<sup>2</sup> Concorde anche il Rapporto Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2021 e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030 pubblicato dall'ASviS per il quale comunque «L'Agenda ONU 2030 definisce di fatto i principi, gli Obiettivi e le norme che regolano i piani nazionali di ripresa e resilienza nell'ambito del Programma Next Generation EU. Il Regolamento UE, definitivamente approvato il 10 febbraio 2021, indica le norme del dispositivo per la ripresa e la resilienza e rinvia esplicitamente sia agli Obiettivi di sviluppo sostenibile come suo scopo sia a strumenti della politica UE, quali il Semestre europeo e il pilastro europeo dei diritti sociali che, a loro volta, sono incardinati nello stesso quadro degli SDGs».

cally introduce a sustainability lens throughout current practices for policy formulation, implementation and evaluation and accelerate the pace to achieving the SDGs in particular with public funding made available by the Recovery and Resilience Plan (PNRR)»<sup>3</sup>.

Ciò che accomuna insomma questi due ambiziosi progetti di politica pubblica consta non tanto o non solo negli aspetti macro-economici nella sfida regolatoria quanto piuttosto anche nei suoi elementi di natura procedurale, dal sapore davvero rivoluzionario. La parola d'ordine è in questo senso *policy coherence*. Cominciamo con l'analizzare un po' più da vicino cosa ciò significhi.

Il concetto nacque inizialmente per descrivere la coerenza tra politiche domestiche e *policies* per le *developing countries*. In particolare, l'attenzione era dedicata all'impatto delle scelte nazionali sui paesi terzi e sugli obiettivi a cui erano improntati i finanziamenti alla cooperazione allo sviluppo (Sianes, 2017).

Successivamente, venne allargato per descrivere qualsiasi tipo di interazione tra diverse aree di politiche pubbliche, imponendo così di prendere in conto al contempo processi e *outcomes* (Nilsson M., Zamparutti T., Petersen J.E., Nykvist B., Rudberg P. e McGuinn J., 2012) al fine di poter raggiungere il miglior rapporto costi-benefici con riferimento a scelte strategiche ma potenzialmente concorrenti.

Nel quadro dell'Agenda 2030, la *policy coherence* espande la propria valenza euristica e diventa uno dei 232 indicatori impiegati per verificare il rispetto dei target del programma di azione dell'ONU. Rubricato al numero 17.14.1 l'indicatore prevede infatti di misurare come e se «The country has institutionalized its commitment towards policy coherence for sustainable development at the highest political central/federal level».

La recente Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development<sup>4</sup> dettaglia il tema introducendo in particolare otto principi guida: 1) building a strong, inclusive political commitment and leadership che sappia mobilitare e orientare verso le politiche di sviluppo sostenibile; 2) defining, implementing and communicating a strategic long-term vision that supports policy coherence prendendo in conto i diritti delle prossime generazioni e predisponendo studi di impatto delle politiche pubbliche che evidenzino bisogni attuali, ma anche provando a predire probabili

<sup>3</sup> Cfr. Il OECD, *Policy Coherence for Sustainable Development Country Profile – Italy* disponibile al link <https://www.oecd.org/gov/pcsd/italy-country-profile.pdf>.

<sup>4</sup> OECD/Legal/0381 disponibile al link <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381>.

scenari futuri; 3) improving Policy integration coordinando aree settoriali con politiche budgetarie e ambientali, traducendo i relativi trade-offs in coerenti scelte di bilancio; 4) ensuring whole-of-government coordination tra politiche domestiche e internazionali; 5) engaging subnational actors riconoscendo l'importanza degli attori locali; 6) engaging stakeholders effectively attraverso la creazione di un Forum dedicato e coadiuvati da una rete di Università italiane; 7) Analysing and assessing policy and financing impacts; e infine 8) Strengthening monitoring, reporting and evaluation systems to collect qualitative and quantitative evidence on the impact of policies and financing, and report progress on PCSD, al netto dei numerosi indicatori esistenti che danno conto della multidimensionalità dell'analisi in termini di sostenibilità.

La sfida della *policy coherence* si spinge allora a ben vedere oltre gli SDGs: «the Recommendation can provide a roadmap for governments to boost their capacity to address global challenges and deliver on international commitments»<sup>5</sup> e lo stesso OECD ci vede un'opportunità per il post-pandemia poichè «as countries move towards recovery from the COVID-19 pandemic, policy coherence will be essential to supporting a transition towards sustainable development [...] aligning recovery with long-term goals such as reducing emissions, increasing resilience to climate impacts, halting biodiversity loss, and ensuring sustainable production and consumption patterns»<sup>6</sup>. Siamo agli albori della costruzione di un modello regolatorio capace di resistere ai futuri shock sistemici, quale sia la loro natura (sanitaria o economica, persino bellica?), e infatti è recentissima la versione preliminare di uno studio a ciò dedicato dal significativo titolo *Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery*<sup>7</sup>.

### 3. Una suggestione per l'Italia. Applicare la policy coherence al PNRR

Senza nulla togliere agli obiettivi sostanziali in termini di salvaguardia ambientale, ci pare insomma che le speranze dell'OECD siano

<sup>5</sup> Punto stressato già nel testo della Recommendation e ribadito poi in OECD, *Implementing the OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development: Guidance Note*, 2021, p. 6.

<sup>6</sup> OECD, *Implementing*, cit., p. 8.

<sup>7</sup> Disponibile al link [https://www.oecd.org/gov/pcsd/PRELIMINARY%20VERSION\\_PCSD\\_Policy-Response-Covid19\\_13%20July%202020.pdf](https://www.oecd.org/gov/pcsd/PRELIMINARY%20VERSION_PCSD_Policy-Response-Covid19_13%20July%202020.pdf).



quasi un *understatement*. L'indicatore 17.14.1. nasce con una vocazione autenticamente universale vista la natura dell'Agenda 2030<sup>8</sup>. Ciò ha consentito di costruire un metodo di governo non eccessivamente particolareggiato (a pena di vederne minata la portata globale), ma sufficientemente innovativo per muoversi nel quadro di riforme dalla portata così ambiziosa (applicate in tutti i Paesi a prescindere da variabili istituzionali o politiche). Un metodo, dunque, che proprio in ragione dell'assenza di stringenti legami materiali assume aspetti marcatamente procedurali che possono essere traslati e applicati anche fuori il contesto inizialmente immaginato dalle Nazioni Unite. Dalla risposta emergenziale e fase di *recovery* dopo la pandemia (come già intuito dalle stesse organizzazioni internazionali che hanno ad ora operativizzato il concetto) a ben altri orizzonti.

Per semplificare, possiamo riassumere dicendo che la portata strategica della *policy coherence* si muove invero lungo tre dimensioni (spaziale, temporale, sociale-istituzionale) che costituiscono variabili che pure nel nostro caso possono essere messe a frutto per studiare in parallelo le necessarie esigenze di razionalizzazione poste dal PNRR. Vediamole più nel dettaglio.

a) Da una parte la *policy coherence* richiede di tenere in conto degli effetti *transboundary* delle politiche pubbliche: «an integrated implementation of the SDGs requires high degree of policy coherence across different levels of governments to identify and address potential trade-offs between international commitments, national priorities and local needs»<sup>9</sup>. L'autonomia locale è insomma enfatizzata, a patto però che non collida con le esigenze funzionali di mettere a terra i progetti. Senza voler entrare nel merito del dibattito quando il Sindaco Sala afferma per esempio che il PNRR italiano è sinonimo di “Sud, sud e sud” sta evidentemente ponendo all'opinione pubblica un tema simile, senza approfondire però in che modo dovrebbero misurarsi vantaggi e svantaggi per le diverse aree del Paese. I conti vanno fatti infatti tenendo presente che, date le ineliminabili interdipendenze territoriali e sociali, gli investimenti localizzati in un determinato posto potrebbero pure avere un effetto di ritorno per chi è risultato sconfitto nella ripartizione dei fondi. Come calcolare, per esempio, la ricaduta di investimenti

<sup>8</sup> SDG Indicator 17.14.1. *Number of countries with mechanisms in place to enhance policy coherence of sustainable development Concept note for the development of a global methodology* disponibile al link <https://www.oecd.org/gov/pcsd/Concept%20Note%20on%20Methodology%20for%20SDG%20indicator%2017.14.1.pdf>.

<sup>9</sup> OECD, *Implementing*, cit., p. 36.

- su infrastrutture strategiche di collegamento come la rete ferroviaria che in Lombardia saranno nell'ordine di 771 milioni di euro? Da qui la necessità di avere una molteplicità indicatori in quegli scenari in cui non ci sono né vincitori né vinti in modo inequivoco;
- b) in secondo luogo, si impone una prospettiva necessariamente di lungo termine per rompere con le miopie dei cicli elettorali. Nell'*Italy Governace Scan for Policy Coherence for Sustainable Development* non si risparmiano critiche alla tradizionale incapacità del decisore pubblico di guardare al di là del proprio naso<sup>10</sup>. Il linguaggio solitamente tecnocratico e burocratico dei documenti OECD si fa a tratti poetico in questo campo. Si denuncia l'assenza di un "Ministero per il Futuro" o comunque di istituzioni che si occupino di studiare scenari di lungo termine. Se la *pars costruens* può anche suscitare qualche perplessità, almeno in termini di probabile consolidamento istituzionale, tuttavia l'appello merita di essere accolto nei suoi aspetti metodologici. Si addita chiaramente verso un modello che se vuole davvero prendere in conto esternalità trans-generazionali, oltre che tran-nazionali, non potrà che non pensarsi adattivo (Boschetti, 2018) cioè flessibile, resiliente, aperto a revisioni *ex-post*, ma pure incrollabile nei risultati quantitativi auspicati;
- c) infine, c'è il tema del coinvolgimento della società civile e delle istituzioni non governative. Ci pare che la questione possa essere tenuta insieme perché scorporare le fonti di legittimazione (*in-put*, *out-put* e *troughtput*), disarticolando partecipazione civica e dialogo tra le autonomie risulta già di per sé problematico<sup>11</sup>. Ad ogni modo, tradizionalmente si opta proprio per distinguere le sedi di concertazione tra attori pubblici – con riguardo agli SDGs, si veda per esempio il coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome per l'aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 152 del 2006 –, rispetto ai momenti di condivisione delle scelte pubbliche con la cittadinanza.

Qui il dialogo con la struttura decisionale del PNRR (di cui alla l. n. 108 del 2021) si fa esplicita<sup>12</sup>. L'*Italy Governace Scan* la menziona difatti come esempio di *governance* dalla complessa architettura dal

<sup>10</sup> OECD, *Italy Governace Scan for Policy Coherence for Sustainable Development*, p. 22.

<sup>11</sup> Su questi temi e il loro impatto per una (ri)lettura del regionalismo italiano sia consentito rinviare a Zanoni 2021.

<sup>12</sup> OECD, *Italy Governace Scan*, cit., p. 59.

momento che si prevede un forte centro di impulso direzionale (la Cabina di Regia), una camera di compensazione con le istanze sociali (il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale), un'istanza di controllo (unità Audit) e dirigenti in collegamento con ogni Ministero e autorità locale.

Ma provando a spingere un poco il piede sull'acceleratore, si potrebbe chiosare con il rilevare che quello che manca davvero è un orizzonte in cui tutte le dimensioni citate possano convivere assieme. Se non c'è primato ontologico e cronologico delle scelte da parte di un'autorità centrale, ma solo condivisione di rischi e opportunità sistemiche, si può invero provare anche a scommettere sull'inversione della verticalità della struttura amministrativa.

Di recente l'OECD ha cominciato per esempio a ragionare di «City-to-city partnerships»<sup>13</sup>. Ecco finalmente profilarsi quel sistema di governo «a rete» che non può che non avere nei poli urbani i suoi snodi fondamentali (Zanoni, 2020) e che potrebbe essere messo a frutto anche per la gestione delle risorse del PNRR.

#### 4. Conclusioni

Alla domanda se gli SDGs costituiscano un *framework* utile anche per il PNRR non si può che rispondere positivamente. I documenti di lavoro dell'OECD costituiscono un'isola linguistica forse rassicurante, perché lontana dal chiasso e delle parole d'ordine della *real politik*, ma comunque ad alto tasso di inventiva istituyente. Dietro una maschera solo in apparenza algida, ricamata di statistiche e linguaggio manageriale, si profila in realtà lo schizzo di un sistema multi-livello di gestione dei beni comuni del Pianeta in cui tale accento tecnico fa rima con l'acquisita consapevolezza della necessità di vegliare sul lavoro dei Governi nazionali, mappando inter-connessioni e incentivando una visione strategica<sup>14</sup>. Vale la pena anche in Italia di prendere sul serio questa scommessa.

<sup>13</sup> 4<sup>th</sup> OECD Roundtable on Cities and Regions for the SDGs tenutasi il 29-30 giugno 2021.

<sup>14</sup> V. anche intervento di A. Piccinni (OECD Policy Analyst) all'incontro L'Italia e lo sviluppo sostenibile. Rubrica a cura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare la cui registrazione è disponibile online.

## Bibliografia

- Amicarelli B.P., Clarizia P., Manocchio M., Marconi P., Mocavini G., Morgante R., Napolitano G. e Renzi A., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2021, 4, pp. 1137 e ss.
- Cavalli L., Alibegovic M., Cruickshank E., Farnia I., Romani I., Sanna S., *Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea* pubblicato dalla Fondazione ENI Enrico Mattei e disponibile al link <https://www.feem.it/it/pubblicazioni/briefs/il-contributo-degli-investimenti-del-pnrr-all-agenda-2030-alla-luce-della-valutazione-della-commissione-europea/>.
- Boschetti B.L., *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattive tra settori e sistemi*, ETS, 2018.
- Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12 gennaio 2022.
- Nilsson M., Zamparutti T., Petersen J.E., Nykvist B., Rudberg P. e McGuinn J., *Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions in the EU*, in *Environmental Policy and Governance Env. Pol. Gov.*, 22, (2012), pp. 395 e ss.
- Sianes A., *Shedding Light on Policy Coherence for Development: a Conceptual Framework*, in *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 29, 134-146, 2017, spec. p. 136.
- Torchia L., *Il vero valore del Recovery Plan (spoiler: non sono le risorse)*, in [www.aipda.it](http://www.aipda.it), 1 aprile 2021.
- Trapani M., *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021.
- Tropea G., *PNRR e governamentalità neoliberale: una linea di continuità?*, in [www.aipda.it](http://www.aipda.it), 29 ottobre 2021.
- Zanoni D., *Pensare la città metropolitana come «città globale». Verso un nuovo modello di governance territoriale e di società civile transnazionale?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Quaderno n.2 / Fascicolo speciale monografico, 2020, pp. 309 e ss.
- Zanoni D., *Deliberare, negoziare o legittimare. Qual è il fine della partecipazione delle Regioni alla luce del principio di leale collaborazione? (riflessioni a partire da Corte cost. sent. n. 169 del 2020)*, in *Diritti-fondamentali.it*, 2, 2021.



# TRANSIZIONE ECOLOGICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE



## CAPITOLO X

## European Green Deal: progetto per una rivoluzione incompleta

di Ilaria Beretta, Susanna Paleari, Simone Tagliapietra e Roberto Zoboli\*

### European Green Deal

Lo European Green Deal (EGD) è una strategia di ampiezza senza precedenti che intende guidare l'Unione Europea ad una transizione di sviluppo sostenibile. Nessun settore dell'economia è escluso dalla vastissima gamma di provvedimenti connessi allo EGD, i quali dovrebbero restituire, non solo un continente a neutralità carbonica per metà secolo, ma anche un'economia circolare, a zero inquinamento, riformata in chiave green nei suoi settori fondamentali, ad esempio quello agro-alimentare, competitiva e di alta qualità tecnologica e sociale. I possibili ostacoli stanno innanzitutto nella durezza delle misure da metter in campo per energia e clima, in particolare quelle del pacchetto Fit-for-55, che incontreranno opposizioni e indebolimenti nell'iter di approvazione. Stanno inoltre nella possibile insufficienza delle 'reti di protezione' che lo stesso EGD mette in campo per alleviare i possibili contraccolpi di equità sociale di una transizione governata da preoccupazioni ambientali e di 'modernizzazione ecologica' del sistema produttivo.

Parole chiave: European Green Deal, transizione di sostenibilità, politiche clima-energia, Fit-for-55, equità climatica.

*Sommario:* 1. European Green Deal: le politiche alla guida della transizione. – 2. Fit-for-55. – 3. Equità climatica e reti di protezione.

\* Ilaria Beretta è professore associato di Sociologia dell'Ambiente e del Territorio, Facoltà di Scienze politiche e sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Brescia; Susanna Paleari è Ricercatore, IRCrES-CNR; Simone Tagliapietra è Ricercatore, Dipartimento di Economia internazionale, delle istituzioni e dello sviluppo (DISEIS), Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, e Professore a contratto di Global Energy and Climate Policy, Johns Hopkins University – School of Advanced International Studies (SAIS) Europe, Bologna; Roberto Zoboli è Professore ordinario di Politica Economica, Facoltà di Scienze politiche e sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.



## 1. European Green Deal: le politiche alla guida della transizione

Il Green Deal europeo (European Green Deal – EGD), presentato a dicembre del 2019 (European Commission, 2019), è il maggiore e più ambizioso tentativo al mondo di realizzare una transizione di sostenibilità guidata dalle politiche pubbliche (Barbieri et al., 2021).

Lo EGD si è proposto l'obiettivo di trasformare l'Unione Europea in un'economia competitiva ed efficiente sotto il profilo delle risorse che, nel 2050, non genererà emissioni nette di gas ad effetto serra. Per raggiungere questo obiettivo, la Commissione ha adottato un pacchetto articolato di documenti strategici che sono rilevanti per tutti i settori economici e tutte le aree di policy ambientale (European Green Deal Strategic Framework, EGDSF). Lo EGDSF include: la strategia industriale europea, il piano di azione per l'economia circolare, la strategia 'dal produttore al consumatore' per la sostenibilità dei sistemi alimentari, la strategia sulla biodiversità per il 2030, le strategie per l'integrazione dei sistemi energetici, l'idrogeno e le energie rinnovabili offshore, il piano degli obiettivi climatici 2030, la strategia in materia di sostanze chimiche per la sostenibilità, la strategia per una mobilità sostenibile ed intelligente, la strategia sul metano, la strategia 'ondata di ristrutturazioni', la nuova strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, il piano d'azione per l'agricoltura biologica, il piano d'azione 'azzerare l'inquinamento atmosferico, idrico e del suolo', la comunicazione su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile ed il pacchetto climatico 'Fit for 55' che comprende la nuova strategia per le foreste per il 2030.

Lo EGDSF fissa una serie di ambiziosi obiettivi ambientali (circa 70) che sono intrinsecamente connessi ed il cui conseguimento è indispensabile perché possa compiersi la transizione climatica. Tali obiettivi sono al centro del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF) che rappresenta il pilastro principale di Next Generation EU, finalizzato a stimolare la ripresa, in seguito alla pandemia di COVID-19. Infatti, il 37% della dotazione totale del RRF (723,8 miliardi di Euro di prestiti e sovvenzioni) dovrà essere destinata al raggiungimento degli obiettivi climatici ed ambientali. Lo EGDSF, inoltre, individua una vasta gamma di misure di implementazione, facendo un ampio ricorso a quelle di natura legislativa (D'Amato et al., 2021). Focalizzando l'attenzione sull'area ambientale, sono circa 20 le nuove iniziative legislative previste, mentre più della metà delle principali legislazioni in vigore sarà soggetto a revisione. Il programma di riforme ed investimenti che verrà avviato da ciascuno

stato membro con il supporto del RRF dovrà necessariamente essere coerente con gli obiettivi ambientali dello EGDSF e con la relativa evoluzione del quadro normativo dell'Unione.

Partendo dal cambiamento climatico, l'obiettivo della neutralità climatica al 2050 e quello intermedio di riduzione delle emissioni nette di gas serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 sono già stati incorporati nella nuova legge sul clima, recentemente approvata (EU, 2021). Un apporto decisivo alla transizione climatica è atteso dai settori dell'energia e dei trasporti. Il primo dovrà dare priorità alle rinnovabili (la cui quota nel mix energetico dell'Unione dovrà essere pari al 40% al 2030) e all'efficienza energetica (con l'obiettivo di portare il consumo primario e finale di energia al 36%-39% entro la stessa scadenza). Nell'ambito delle rinnovabili verrà potenziato il ruolo delle energie offshore e dell'idrogeno rinnovabile, mentre l'efficientamento energetico dovrà essere fondato in prevalenza sulla ristrutturazione degli edifici, che dovrà subire un processo di accelerazione. Il trasporto, invece, responsabile di emissioni crescenti negli ultimi decenni, sarà chiamato a tagliare le proprie emissioni del 90% entro il 2050 rispetto al 1990.

Il sistema europeo per lo scambio delle quote di emissione (EU ETS), attualmente in fase di revisione (European Commission, 2021a e 2021b), porrà un limite più stringente alle emissioni complessive e verrà esteso, a partire dal 2023-2026, al trasporto marittimo, a quello su gomma e all'edilizia, mentre verranno gradualmente rimosse le esenzioni di cui ha beneficiato fino ad ora l'aviazione. Uno specifico strumento legislativo (Carbon Border Adjustment Mechanism; European Commission, 2021c) è in corso di elaborazione per prevenire e correggere la possibile tendenza alla rilocalizzazione delle emissioni di carbonio al di fuori dell'Unione ('carbon leakage'), mentre a due altre iniziative (ReFuelEU Aviation e FuelEU Maritime; European Commission 2021d e 2021e) è stata affidata la promozione di carburanti sostenibili per il trasporto aereo e marittimo.

La revisione della direttiva relativa alla tassazione dell'energia (European Commission, 2021f) consentirà di passare da una tassazione basata sui volumi ad una basata sul contenuto energetico dei combustibili e di eliminare alcune esenzioni fiscali obsolete che favoriscono l'utilizzo dei combustibili fossili. Gli attuali standard sulle emissioni di CO<sub>2</sub> delle automobili di nuova immatricolazione sono in fase di revisione per consentirne la riduzione del 55% entro il 2030 e del 100% entro il 2035 (European Commission, 2021g). Una nuova legislazione verrà varata dall'Unione per tagliare le emissioni

di metano, imputabili soprattutto al settore energetico, all'agricoltura e alla gestione dei rifiuti.

Infine, i nuovi target climatici, facendo riferimento alle emissioni nette di gas ad effetto serra, riconoscono un ruolo rilevante all'assorbimento naturale del carbonio, con l'intento di garantire che 310 milioni di tonnellate di gas ad effetto serra siano rimosse dall'atmosfera ad opera dei c.d. carbon sink entro il 2030 (come verrà previsto attraverso la revisione del regolamento relativo all'inclusione delle emissioni ed assorbimenti di gas serra derivanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura; European Commission, 2021h).

La biodiversità costituisce un'altra area fondamentale di intervento dello EGDSF. All'ambizione ultima di garantire che, entro il 2050, tutti gli ecosistemi del pianeta siano ripristinati, resilienti e adeguatamente protetti sono sottesi una serie di impegni più specifici (inerenti ad es. all'estensione delle aree protette, al contrasto alle specie esotiche invasive e alla riduzione degli impatti delle attività umane sui fondali marini). Tale ambizione, in particolare, è direttamente connessa agli obiettivi di azzeramento dell'inquinamento e di rafforzamento della sostenibilità dei sistemi alimentari. La Commissione europea ha già proposto una nuova legislazione contro la deforestazione (European Commission, 2021i) e procederà all'introduzione di target vincolanti per il ripristino della natura e ad un'iniziativa legislativa sui sistemi alimentari. Verranno, inoltre, rivisti, la legislazione sulle emissioni industriali, la direttiva sulla qualità dell'aria, gli standard Euro 6 ed Euro VI per i veicoli, la direttiva in materia di pesticidi e gli altri principali regolamenti che disciplinano l'uso delle sostanze chimiche, gli elenchi delle sostanze problematiche per le acque superficiali e sotterranee, la direttiva sulle acque di balneazione e le norme sul benessere animale.

Infine, lo EGDSF intende accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo e raddoppiare, nel prossimo decennio la percentuale di utilizzo dei materiali circolari. Obiettivi specifici riguardano la riduzione dei rifiuti di plastica nei mari e delle microplastiche nell'ambiente. A tal fine, verranno adottate nuove legislazioni per la progettazione di prodotti sostenibili e per istituire un diritto alla riparazione in capo ai consumatori, nonché per proteggerli contro l'e-cologismo di facciata. Verrà, inoltre, avviata la revisione dei principali strumenti legislativi operanti nell'area di policy dei rifiuti, come quelli che disciplinano i rifiuti da imballaggio, le pile e gli accumulatori, i veicoli a fine vita e i rifiuti da costruzione e demolizione.

## 2. Fit-for-55

Uno strumento centrale nell'attuazione dello EGD e nel raggiungimento del nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra del 55% al 2030, il pacchetto 'Fit for 55' presentato nel 2021 (European Commission, 2021j; Tagliapietra, 2021a). Contiene più di una decina di proposte legislative che spaziano dalla creazione di un nuovo sistema di scambio di emissioni (ETS) per gli edifici e il trasporto stradale, ad una profonda ristrutturazione della tassazione dell'energia; da un rafforzamento degli obiettivi di energia rinnovabile e di efficienza energetica, all'introduzione di un meccanismo di aggiustamento del carbonio alle frontiere, fino all'introduzione di un effettivo divieto di vendita di auto diesel e benzina per il 2035.

Alcune di queste proposte rappresentano un rafforzamento dei tradizionali strumenti di politica climatica europea ma 'Fit for 55' contiene anche nuove componenti, non ultimo un nuovo ETS per gli edifici e il trasporto su strada – con la relativa creazione di un Fondo sociale per il clima. C'è una chiara ragione per una nuova azione in questo settore: finora, la politica climatica dell'UE si è concentrata prevalentemente sulla decarbonizzazione dei settori elettrico e industriale. Di conseguenza, le emissioni del settore elettrico sono diminuite rapidamente, e anche le emissioni del settore industriale sono diminuite, sebbene in misura minore. Le emissioni del settore residenziale, invece, non sono diminuite in modo significativo, mentre le emissioni nel settore dei trasporti sono addirittura aumentate negli ultimi anni.

Il pacchetto 'Fit for 55' mira dunque a portare gli edifici e il trasporto su strada al centro del processo di decarbonizzazione. Poiché i due settori rappresentano rispettivamente il 35 e il 22 per cento delle emissioni del continente, la loro decarbonizzazione è essenziale se l'UE vuole raggiungere i suoi obiettivi climatici. È molto importante promuovere la loro decarbonizzazione nel decennio in corso, per evitare una decarbonizzazione irrealisticamente veloce tra il 2030 e il 2050. Il pacchetto 'Fit for 55' prevede che la decarbonizzazione in questi settori avvenga all'interno di un quadro che comprende un mix di strumenti politici, principalmente il prezzo del carbonio, la tassazione energetica e gli standard ambientali.

Il 'Fit for 55' contiene anche un obiettivo significativo per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> delle nuove auto e dei nuovi veicoli commerciali leggeri: le emissioni dovrebbero essere ridotte del 55% entro il 2030 e del 100% entro il 2035. Se raggiunto, l'obiettivo del 2035 equivale quindi a un divieto di vendita di nuove auto con motore a combustione interna e di veicoli commerciali leggeri in soli 14

anni. La logica della misura è quella di dare ai produttori il tempo sufficiente per pianificare adeguatamente o accelerare la riconversione delle loro flotte all'elettricità. Dato che la vita media di questi veicoli è di circa 15 anni, la conversione completa del parco auto e veicoli commerciali leggeri europei avverrà tra il 2035 e il 2050 – un lasso di tempo in cui le auto elettriche potrebbero diventare accessibili a tutti.

Oltre a tutte queste importanti proposte c'è poi il controverso meccanismo di aggiustamento del carbonio alle frontiere (nell'acronimo inglese, CBAM). Già ampiamente discussa in Europa e nel mondo, questa misura è intesa a garantire un *level playing field* per le imprese europee, che potrebbero essere poste in svantaggio competitivo se l'Europa rafforza il suo processo di decarbonizzazione mentre gli altri Paesi non tengono il passo (Horn e Sapir, 2019). Il CBAM consiste nel far pagare il contenuto di carbonio delle importazioni, ad un livello uguale al prezzo del carbonio domestico, ovvero quello fissato dall'ETS. La proposta prevede che il sistema si rivolga inizialmente a un numero selezionato di beni ad alta intensità di carbonio, tra cui cemento, ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti ed elettricità. Gli importatori di queste merci saranno tenuti a comprare certificati CBAM, il cui prezzo rispecchierà quello dell'ETS, e a consegnarli a un'autorità CBAM di nuova istituzione. Per le merci soggette all'allocazione gratuita ETS, il prezzo CBAM da pagare all'importazione sarà ridotto di un importo corrispondente per assicurare un trattamento equo. Inoltre, per le merci soggette a un prezzo del carbonio nel loro Paese d'origine, sarà applicato uno sconto corrispondente, sempre per garantire la parità di trattamento. Il CBAM sarà applicato alle merci importate da paesi al di fuori dell'UE, ma alcuni paesi saranno esentati: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Il pacchetto propone di assegnare le entrate generate dal CBAM al bilancio dell'UE. Una misura che nessun'altra economia ha preso finora, il CBAM sarà introdotto gradualmente a partire dal 2023, con un periodo di transizione di tre anni per garantire il minor impatto possibile sui flussi commerciali.

Con il pacchetto 'Fit for 55', l'UE è la prima grande economia al mondo ad iniziare a tradurre l'obiettivo della neutralità climatica in politiche reali. In alcune aree, come gli standard di CO<sub>2</sub> per le auto e la riforma della tassazione energetica dell'UE, la sfida sarà quella di emergere dai negoziati politici tra Parlamento europeo e Paesi membri senza un significativo indebolimento delle proposte. Per altri punti, tra cui la riforma dell'ETS e la proposta CBAM, potrebbero e dovrebbero essere fatti significativi miglioramenti per renderli più forti e più incisivi.

### 3. Equità climatica e reti di protezione

Il 'Fit for 55' spinge la decarbonizzazione europea ad una più alta velocità, segnando l'ingresso visibile della politica climatica nella vita quotidiana di tutti i cittadini e di tutte le aziende europee, e iniziando anche a influenzare i partner commerciali globali. Garantire che la transizione sia socialmente equa, sia a livello interno che internazionale, appare davvero l'elemento più importante per il suo successo a lungo termine.

Per quanto concerne la dimensione interna della equità climatica, l'UE ha inizialmente individuato nel Fondo per una transizione giusta (European Commission, 2019) il principale strumento a garanzia dell'equità e dell'inclusività dei provvedimenti assunti con l'EGD. Istituito nel quadro della politica di coesione, esso si focalizza sulle regioni ad alta intensità di carbonio e comprende tre componenti complementari e che si rafforzano a vicenda: sostegno sociale, sostegno alla transizione territoriale e rilancio economico. La componente di sostegno sociale riguarda principalmente la fornitura di assistenza per il reimpiego o la riqualificazione dei lavoratori colpiti dalla transizione. Il sostegno alla transizione territoriale riguarda la prestazione di assistenza per la rigenerazione e la bonifica dei siti, il ripristino del territorio e i progetti di riqualificazione. Il rilancio economico riguarda le strategie di investimento pubblico volte a promuovere la diversificazione economica e l'innovazione nei territori colpiti dalla transizione (Cameron et al., 2020).

Nell'ambito del pacchetto 'Fit-for-55', il problema dell'equità climatica viene affrontato con la già citata proposta di un 'Fondo sociale per il clima' volto a sostenere la ristrutturazione degli edifici, l'adozione di auto elettriche da parte del ceto medio e delle piccole imprese, e a fornire sostegni alle famiglie a reddito più basso per compensare l'aumento dei prezzi dell'energia derivanti da queste politiche. Con ciò riconosce gli inevitabili impatti sociali delle misure, in particolare della creazione di un nuovo ETS nei settori, e per questo motivo suggerisce di incanalare il 25% delle entrate del nuovo ETS nel 'Fondo sociale per il clima'.

Sia il Fondo per la transizione giusta sia il Fondo sociale per il clima, senza dubbio rilevanti, non sono però sufficienti a garantire una transizione 'giusta', in quanto tengono conto solo parzialmente dei problemi redistributivi legati alle politiche climatiche, limitandosi a citare le disuguaglianze economiche, senza tenere in considerazione il fatto che queste, spesso, si intrecciano con altre forme di ingiustizia, ad es., sociale, sanitaria, e geografica (Tagliapietra, 2021b).

Le diseguaglianze economiche tendono ad aumentare quando le politiche (climatiche) provocano impatti distributivi regressivi. Ad esempio, l'aumento del prezzo dei beni di consumo di base, come cibo ed elettricità, e dei servizi, come i trasporti pubblici, colpisce principalmente i gruppi più poveri e vulnerabili della società che spendono gran parte del loro reddito per tali beni e che fanno affidamento sui trasporti pubblici per le loro esigenze di mobilità (Ürg-e-Vorsatz et al., 2014; World Health Organization, 2011). Le famiglie meno abbienti, inoltre, tendono a spendere una quota maggiore del loro reddito in prodotti ad alta intensità energetica come il riscaldamento degli ambienti e dell'acqua, l'elettricità, il carburante e mancano di opzioni di sostituzione (Hayer, 2017; OCSE, 2015). Si noti, inoltre, che talvolta le diseguaglianze economiche sono strettamente connesse a quelle di genere ed etniche: questo, ad esempio, succede nei contesti in cui le famiglie capeggiate da donne e le minoranze etniche sono sovra-rappresentate nei gruppi a basso reddito.

Altre forme di ingiustizia poco tenute in considerazione nelle 'reti di protezione' dello EGD possono essere definite socio-spaziali, collegate all'iniqua distribuzione del verde urbano e delle *nature-based solutions* quali misure di adattamento climatico nei centri urbani. Alcuni studi (Brander e Koetse, 2011; Conway et al., 2010; Heckert e Mennis, 2012; Nicholls e Crompton, 2005; Saphores e Li, 2012), ad esempio, hanno analizzato l'andamento dei prezzi del mercato immobiliare, riscontrando che la vicinanza alle aree verdi aumenta i prezzi delle case, mentre altri (De la Barrera et al., 2016a) mostrano come una iniqua distribuzione socio-spaziale si rifletta in una diversa quantità, dimensione, qualità e struttura delle aree verdi. In particolare, le zone più povere hanno di norma meno vegetazione rispetto a quelle più abbienti, spesso dotate di giardini privati e aree verdi ombreggiate che forniscono una vasta gamma di servizi ecosistemici (De la Barrera et al., 2016b). Inoltre, molti osservano un aumento nell'uso delle strategie verdi, ufficialmente adottate come ingredienti di rigenerazione urbana (con un occhio di attenzione ai cambiamenti climatici), ma che sono in realtà destinate ad attirare residenti più abbienti, mentre le persone meno facoltose vengono allontanate o comunque escluse (Anguelovski, 2015; He, 2007; Heckert and Mennis, 2012; Lim et al., 2013; Saphores and Li, 2012; Wolch et al., 2014; Haase et al., 2016). In effetti, sempre più l'allontanamento delle porzioni più fragili della popolazione non è legato esclusivamente alla volontà di gentrificare determinate aree urbane o alla necessità di riqualificarne altre per ragioni di sicurezza idro-

logica, ma anche alle scelte urbanistiche dei governi in risposta al problema degli impatti dei cambiamenti climatici (Beretta, 2019). Studi condotti in diverse città mostrano come i gruppi più svantaggiati sostengano il peso dei costi sociali dell'adattamento climatico, siano solitamente esclusi dalla fase di pianificazione e talvolta siano obbligati a trasferirsi in zone ancora più vulnerabili alla siccità, caldo, inondazioni e malattie (Wachsmuth et al., 2016).

## Riferimenti bibliografici

- Anguelovski, I. (2015). 'From Toxic Sites to Parks as (Green) LULUs? New Challenges of Inequity, Privilege, Gentrification, and Exclusion for Urban Environmental Justice'. *Journal of Planning Literature*, 31(1):23-36.
- Barbieri N., Bassi A., Beretta I., Costantini V., D'Amato A., Gilli M., Marin G., Mazzanti M., Paleari S., Speck S., Tagliapietra S., Zoboli R., Zoli M., 2021, Sustainability transition and the European Green Deal: A macro-dynamic perspective, Eionet Report – ETC/WMGE 2021/8 December 2021, <https://www.eionet.europa.eu/ets/etc-wmge/products/sustainability-transition-and-the-european-green-deal-a-macro-dynamic-perspective-1>.
- Beretta, I. (2019). Environmental policies and social impacts. Suggestions from European cities. Pensa Multimedia, Brescia-Lecce, Italy.
- Brander L.M. and Koetse M.J. (2011). 'The value of urban open space: Meta-analyses of contingent valuation and hedonic pricing results'. *Journal of Environmental Management*, 92(10):2763-2773.
- Cameron A., Claeys G., Midoes C. and Tagliapietra S. (2020). 'A Just Transition Fund – How the EU budget can best assist in the necessary transition from fossil fuels to sustainable energy'. European Parliament Policy Department A for the Committee on Budgetary Affairs (BUDG), European Parliament, Brussels, Belgium.
- Conway D., Li C., Wolch J., Kahle C., Jerrett M. (2010). 'A spatial autocorrelation approach for examining the effects of urban greenspace on residential property values?' *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 41(2):150-169
- D'Amato A., Marin G., Beretta I., Zoli M., Gilli M., Mazzanti M., Barbieri N., Zoboli R., Tagliapietra S., Costantini V., Bassi A.M., Paleari S., and Speck S. (2021). 'Sustainability transition and the European Green Deal: A macro-dynamic perspective', Eionet Report – ETC/WMGE 2021/8.



- De la Barrera, F., Reyes-Paecke, S. and Banzhaf, E. (2016a). 'Indicators for green spaces in contrasting urban settings'. *Ecological Indicators* 62:212-219.
- De la Barrera, F., Rubio, P. and Banzhaf, E. (2016b). 'The value of vegetation cover for ecosystem services in the suburban context' *Urban Forestry & Urban Greening* 16:110-122.
- EU (2021). Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'); GU L 243 del 9.7.2021, p. 1-17.
- European Commission (2019). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'The European Green Deal', COM(2019)640 final.
- European Commission (2021a). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement; COM(2021)555 final.
- European Commission (2021b). Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC as regards aviation's contribution to the Union's economy-wide emission reduction target and appropriately implementing a global market-based measure; COM(2021)552 final.
- European Commission (2021c). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism; COM(2021)564 final.
- European Commission (2021d). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ensuring a level playing field for sustainable air transport; COM(2021)561 final
- European Commission (2021e). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the use of renewable and low-carbon fuels in maritime transport and amending Directive 2009/16/EC; COM(2021)562 final.
- European Commission (2021f). Proposal for a Council Directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast); COM(2021)563 final.
- European Commission (2021g). Proposal for Regulation of the Eu-

- European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO<sub>2</sub> emission performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union's increased climate ambition; COM(2021)556 final.
- European Commission (2021h). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the compliance rules, setting out the targets of the Member States for 2030 and committing to the collective achievement of climate neutrality by 2035 in the land use, forestry and agriculture sector, and (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review; COM(2021)554 final.
- European Commission (2021i). Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010; COM(2021)706 final.
- European Commission (2021j). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality; COM(2021)550 final.
- Haase A., Wolff M. and Rink D. (2016). 'From shrinkage to regrowth: The nexus between urban dynamics, land use change and ecosystem service provision'. In Kabisch, S., Koch, F., Gawel, E., Haase, A., Knapp, S., Krellenberg, K. and Zehnsdorf, A. (eds.). *Urban Transformations: Sustainable development through resource efficiency, quality of life and resilience*. Future City Series. Springer, Berlin, UK.
- Hayer, S. (2017). *Fossil fuel subsidies: In-depth analysis*. Report number IP/A/ENVI 2016-18-REV, March 2017. European Parliament Policy Department A for the Committee on Environment, Public Health and Food Safety (ENVI), European Parliament, Brussels, Belgium.
- He, S. (2007). 'State-sponsored gentrification under market transition: The case of Shanghai'. *Urban Affairs Quarterly* 43:171-198
- Heckert, M. and Mennis, J. (2012). 'The economic impact of greening urban vacantland: A spatial differences-in-differences analysis'. *Environmental and Planning A* 44:3010-3027.

- Horn, H. and Sapir, A. (2019). 'Border Carbon Tariffs: Giving Up on Trade to Save the Climate?', Bruegel, Brussels, Belgium.
- Lim, H., Kim, J., Potter, C. and Bae, W. (2013). 'Urban regeneration and gentrification: Land use impacts of the Cheonggye Stream Restoration Project on the Seoul's central business district'. *Habitat International* 39:192-200.
- Nicholls S. and Crompton J.L. (2005). 'The impact of greenways on property values: Evidence from Austin, Texas.' *Journal of Leisure Research* 37(3):41.
- OECD. (2015). *In it together: Why less inequality benefits all*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, France. [https://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all\\_9789264235120-en#page1](https://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en#page1) (accessed 20 November 2021)
- Saphores, J.-D. and Li, W. (2012). 'Estimating the value of urban green areas: A hedonic pricing analysis of the single family housing market in Los Angeles, CA'. *Landscape and Urban Planning*, 104(3):373-387.
- Tagliapietra, S. (2021a). 'Fit for 55 marks Europe's climate moment of truth'. Bruegel, Brussels, Belgium.
- Tagliapietra, S. (2021b). 'A Safety Net for the Green Economy'. *Foreign Affairs* July issue.
- Ürge-Vorsatz, D., Tirado Herrero, S., Dubash, N. and Lecocq, F. (2014). 'Measuring the co-benefits of climate change mitigation'. *Annual Review of Environment and Resources* 39:549-582.
- Wachsmuth D., Cohen D.A. and Angelo H. (2016). 'Expand the frontiers of urban sustainability'. *Nature* 536:391-393.
- Wolch, J.R., Byrne J. and Newell. P.J. (2014). 'Urban green space, public health, and environmental justice'. *Landscape and urban planning* 125:234-244.
- World Health Organization (2011). *Health co-benefits of climate change mitigation: Transport sector*, World Health Organisation, Geneva, Switzerland.

## CAPITOLO XI

## “Rivoluzione verde” e paradigma dell’economia circolare nella prospettiva di un intervento pubblico a carattere strategico

di Benedetta Celati\*

### Transizione ecologica e intervento pubblico a carattere strategico

Il contributo illustra la stretta sinergia venutasi a creare tra l’obiettivo della transizione ecologica e la necessità di riprogrammare le economie europee a seguito della crisi pandemica. Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tale correlazione viene in rilievo sia con riguardo ai vincoli quantitativi e qualitativi imposti agli investimenti sia grazie al principio del non arrecare un danno significativo all’ambiente. Alla luce della grande rilevanza attribuita all’apporto delle attività economiche alla tutela dell’ecosistema, l’analisi si concentra, in particolare, sul ruolo trasformativo dell’economia circolare, in quanto paradigma economico-giuridico capace di accompagnare l’emersione di un nuovo modello di intervento pubblico a carattere strategico.

Parole chiave: transizione ecologica, economia circolare, intervento pubblico strategico, politica industriale verde.

*Sommario:* 1. La centralità della transizione ecologica per la ripresa e la resilienza. – 2. L’emersione del «paradigma» dell’economia circolare nell’ambito delle politiche climatiche dell’Unione europea. – 3. Considerazioni conclusive: verso un intervento pubblico a carattere strategico?

\* Benedetta Celati è Dottore di ricerca in Diritto pubblico e dell’economia, Università di Pisa, e in Scienze economiche, Université Paris-Est.

## 1. La centralità della transizione ecologica per la ripresa e la resilienza

L’esperienza della crisi pandemica, tuttora in corso, ha imposto un’accelerazione al processo di implementazione della disciplina europea volta a favorire il passaggio a una società climaticamente neutra. Se la piena decarbonizzazione entro il 2050, prevista dal *Green Deal*<sup>1</sup> e dalla c.d. «normativa europea sul clima»<sup>2</sup>, rappresenta un traguardo ambizioso, che richiede cambiamenti profondi sul piano delle scelte politiche, distributive e tecnologiche, la ripresa dalla pandemia di Covid-19 sembra, infatti, poter costituire l’occasione per realizzare concretamente una simile trasformazione. Il *Next Generation Eu*, nel subordinare l’accesso ai finanziamenti europei alla presentazione di piani da parte degli Stati, ha del resto messo in luce l’esigenza di riprogrammare l’economia secondo alcune specifiche linee direttrici. In particolare, una parte sostanziale delle risorse dallo stesso veicolate, attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza, deve essere destinata a investimenti nella c.d. transizione verde, capaci di promuovere l’adesione ai principi dell’economia circolare e il ripristino della biodiversità.

Inoltre, in senso più ampio, è il concetto stesso di “resilienza”, altro caposaldo dell’intervento finanziario europeo, a evocare, in quanto afferente al lessico del diritto ambientale, ovvero, più esattamente, delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici, lo stretto collegamento tra soluzione della crisi pandemica e conseguimento della neutralità carbonica in un orizzonte di tempo precisamente definito.

Siffatta interrelazione, come evidenziato dalla dottrina (Passalacqua, 2021), sembra inoltre far emergere un’inedita prospettiva di ridefinizione dei rapporti tra politica della concorrenza, da sempre centrale nell’ordinamento europeo, e politica industriale<sup>3</sup>, declinata nella forma di una *green industrial policy* (Bruti Liberati, 2021; Rodrik, 2014). Questa viene in rilievo quale grande strategia di riconversione ecologica dell’industria europea attuata sotto l’egida della

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, dell’11 dicembre 2019.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione *Una nuova strategia industriale per l’Europa*, COM (2020) 102 final, del 10 marzo 2020.

Commissione, che ne vigila l'attuazione coerente e coordinata nei singoli Stati membri. I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza divengono, in questo modo, strumenti attraverso i quali ottenere una “conformazione” delle attività economiche orientate secondo obiettivi di sostenibilità climatica (Celati, 2021), evitando, altresì, il pericolo che la trasformazione dei sistemi produttivi possa ingenerare una competizione tra gli ordinamenti foriera di perniciose frammentazioni del mercato interno.

La transizione ecologica, perno della strategia europea di politica industriale verde, è una delle sei grandi aree di intervento indicate dal regolamento europeo sul dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>4</sup>, nonché uno dei tre assi strategici sui quali si puntella il Piano presentato dall'Italia. Essa costituisce l'elemento cardine di un nuovo modello di sviluppo sostenuto dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea, in quanto ritenuto fondamentale in termini di risposta alle grandi sfide globali – tra le quali figura il cambiamento climatico – e di realizzazione di obiettivi di crescita economica. Per quanto riguarda il nostro Paese, ciò si traduce nella necessità di agire sulla riduzione delle emissioni climalteranti, prevenendo il dissesto del territorio e minimizzando l'impatto delle attività produttive sull'ambiente, in modo sia da mitigare i rischi climatici e idrogeologici sia da offrire una soluzione all'esigenza di prevenire nuove emergenze sanitarie<sup>5</sup>.

Il conseguimento di queste finalità risulta assicurato dalla previsione del vincolo in forza del quale il 37% dei fondi richiesti da ciascuno Stato membro deve contribuire alla transizione verde, ma anche, e in modo vieppiù significativo, dal principio del *Do Not Significant Harm* (DNSH), ossia del non arrecare un danno significativo all'ambiente. Quest'ultimo, che è stato codificato per la prima volta dal regolamento europeo recante la tassonomia per la finanza sostenibile<sup>6</sup>, il cui scopo è favorire, secondo una logica di trasparenza, gli investimenti in progetti *green* e sostenibili, impone di verificare che ogni attività economica contribuisca in modo sostanziale alla tutela dell'ecosistema, senza danneggiare nessuno degli obiettivi ambientali.

<sup>4</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>5</sup> Coerentemente col c.d. approccio “*One Health*”, secondo il quale salute umana, animale e dell'ecosistema sarebbero legate indissolubilmente.

<sup>6</sup> Il riferimento è all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088 («Regolamento Tassonomia»).

In questo scenario, particolare attenzione viene dedicata all’economia circolare, prima componente, insieme all’agricoltura sostenibile, della seconda missione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), riguardante la “rivoluzione verde” e la transizione ecologica, la quale, come sottolineato nel Piano, si prefigge di perseguire un duplice percorso verso una piena sostenibilità ambientale: in primo luogo, migliorando la gestione dei rifiuti<sup>7</sup> e realizzando progetti “faro” altamente innovativi per filiere strategiche; in secondo luogo, sviluppando sistemi agro-alimentari sostenibili.

Nel Piano si ricorda anche che l’Italia, che ha recepito nel settembre 2020 le direttive del “Pacchetto Economia Circolare”<sup>8</sup>, ha raggiunto ottimi risultati, migliori di altri Stati membri, con riguardo al tasso di utilizzo di materiale circolare e di riciclaggio di rifiuti urbani<sup>9</sup>.

Il PNRR sembra, inoltre, riflettere la tendenza più generale che caratterizza la materia, ovvero la tensione tra una regolamentazione precipuamente improntata alla disciplina giuridica del settore dei rifiuti e una maggiore apertura, suggerita dalla centralità attribuita a questo modello dall’Unione europea, volta a interpretare l’economia circolare come un paradigma giuridico-economico di riferimento (Moliterni, 2021; De Leonardis, 2021).

Aderendo a questa seconda chiave di lettura, che fa leva sull’aspirazione a fuoriuscire dai limiti della settorialità per conferire alla circolarità una prospettiva sistemica, il contributo si propone di illustrare la rilevanza trasversale di questo paradigma, tentando di preconizzare la possibilità di una nuova forma di intervento pubblico nell’economia che, nel solco della transizione ecologica, inizia a delinearsi.

---

<sup>7</sup> In base all’idea secondo la quale la produzione dei rifiuti al pari della creazione di nuovi materiali deve essere minimizzata attraverso progettazioni ecocompatibili nonché mediante il ricorso sempre maggiore a pratiche di riciclaggio e di riutilizzo.

<sup>8</sup> Composto dalla direttiva 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti; la direttiva 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; la direttiva 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti; la direttiva 2018/849 (di cui l’art. 1 modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso e gli articoli 2 e 3 modificano la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche).

<sup>9</sup> Nel Piano si sottolinea che «Per quanto riguarda l’economia circolare, l’Italia si posiziona al di sopra della media UE per gli investimenti nel settore e per la produttività delle risorse. Il tasso di utilizzo di materiale circolare in Italia si è attestato al 17,7 per cento nel 2017 e il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani al 49,8 per cento, entrambi al di sopra della media dell’UE».

## 2. L'emersione del «paradigma» dell'economia circolare nell'ambito delle politiche climatiche dell'Unione europea

Nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare<sup>10</sup>, presentato nel marzo 2020, la Commissione europea ha definito espressamente la circolarità quale presupposto della neutralità climatica, individuando alcune priorità d'azione. In specie, esse coincidono con la misurazione del suo impatto sulla mitigazione del cambiamento climatico, con la necessaria modellazione dei suoi benefici per coglierne le ricadute positive sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a livello nazionale ed europeo, nonché con la valorizzazione del suo ruolo nelle future revisioni dei piani nazionali per l'energia e il clima.

Con la locuzione economia circolare si fa riferimento a un sistema economico che, in base ad un approccio di tipo olistico, è pensato per potersi rigenerare da solo<sup>11</sup>. L'obiettivo, come ben si può evincere da una tale definizione, quindi, non è solo ridurre la necessità di smaltire i rifiuti residui, mirando alla loro progressiva eliminazione, ma anche diminuire la dipendenza dell'economia dalle risorse primarie e, di conseguenza, le emissioni industriali ed energetiche alle stesse collegate<sup>12</sup>.

Riemerge in ciò quella tensione tra settorialità e sistematicità poc'anzi evocata, nella misura in cui la circolarità, lungi dall'essere relegata alla pura dimensione della gestione efficiente degli scarti, si pone più propriamente come il vettore per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione, rendendo altresì più sicuro l'approvvigionamento di risorse che hanno un'importanza significativa per i settori chiave dell'economia europea e che possono, dunque, contribuire al perseguimento dell'autonomia strategica dell'Unione.

In quest'ottica, le politiche climatiche appaiono rappresentare una delle diverse modalità con cui l'Europa esercita il proprio "potere normativo" (Falkner, 2006), attraverso l'elaborazione di modelli di protezione ambientale in grado di influenzare e quindi, *de facto*, regolare i mercati globali (Bradford, 2020), estendendo le sue nor-

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare: Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98 final, dell'11 marzo 2020.

<sup>11</sup> Si tratta della nota definizione della Ellen MacArthur Foundation.

<sup>12</sup> Si veda l'*Impact assessment* della Commissione che accompagna la Comunicazione *Stepping up Europe's 2030 climate ambition*, COM (2020) 562 final, del 17 settembre 2020.



me nel sistema internazionale. La neutralità carbonica, realizzata mediante la modifica in senso circolare del sistema di produzione e consumo europeo – anche avvalendosi di alcuni strumenti strategici, come i contratti pubblici (Feliziani, 2017), capaci di orientare il comportamento delle imprese verso il raggiungimento di obiettivi sociali comuni (Boschetti, 2017) –, assume pertanto una specifica valenza funzionale. Essa offre all’Ue l’opportunità di divenire un campione internazionale dell’azione ambientale, valorizzando il ruolo per così dire pragmatico del vincolo ecologico, laddove il recupero in senso circolare dei materiali risponde, ad esempio, alla necessità di fronteggiare il problema dell’accesso alle materie prime critiche<sup>13</sup>, essenziali anche per garantire il successo della transizione digitale, promossa dalle istituzioni europee.

L’interesse all’ambiente viene così ad essere associato allo sviluppo economico, di cui costituisce un fondamento, incentivando la creazione di attività atte non solo a minimizzare “i danni” ma soprattutto ad arrecare miglioramenti all’ecosistema.

Superando, dunque, una visione prioritariamente incentrata sulla “monetizzazione” del valore ambientale (Rossi, 2020), l’economia circolare contribuisce a imprimere una lettura evolutiva di alcuni principi europei, come avviene nel caso del principio “chi inquina paga”, integrato con la strategia della responsabilità estesa del produttore, approccio di politica ambientale che impone allo stesso di progettare il recupero di un bene una volta che ha esaurito la sua funzione, in modo da reintrodurlo nel sistema.

Nei Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza l’impostazione “integrazionista” sembra penetrare attraverso il già menzionato principio del “non arrecare un danno significativo”, col quale gli obiettivi ambientali diventano il riferimento per orientare gli investimenti, influenzando proattivamente l’iniziativa economica.

La transizione verso l’economia circolare costituisce uno di questi obiettivi, e ciò appalesa ulteriormente la natura trasversale di tale paradigma, la cui azione si dirama anche al di là di quanto previsto nella prima componente della seconda missione, dedicata alla transizione ecologica.

Centrale risulta essere dunque il ruolo delle valutazioni tecniche con le quali viene misurata l’ecosostenibilità delle attività economiche, considerato anche che molti approcci legati alla circolarità hanno una natura sperimentale. Pertanto, in vista della costruzione

---

<sup>13</sup> Materie prime economicamente e strategicamente importanti per l’economia ma la cui fornitura è ad alto rischio.

di un modello economico circolare caratterizzato da proprie regole di funzionamento, s'impone l'esigenza di disporre di riferimenti certificabili e capaci di offrire, al contempo, una base informativa al decisore politico, chiamato a intervenire sul piano regolatorio. In questo alveo si colloca il contributo della normazione tecnica, ovvero dell'opera di standardizzazione condotta, a livello internazionale, dalla Commissione ISO/TC 323, e a livello nazionale, dalla Commissione UNI/CT 057.

Entrambe hanno realizzato alcuni progetti di standard. La seconda, in particolare, sta lavorando all'adozione di una specifica tecnica<sup>14</sup> che fornisce metodi e indicatori per la misurazione dei processi circolari nelle organizzazioni<sup>15</sup> (Rosso et al., 2021). Si tratta di un sistema di misurazione che non prevede un valore di soglia minima di circolarità, ma consente di valutare il livello raggiunto dall'organizzazione, rispetto a un massimo raggiungibile. L'idea è quella di prospettare una metodologia con la quale fare della misurazione uno strumento per trarre dai principi dell'economia circolare delle prescrizioni idonee a orientare strategicamente il mercato.

Il ricorso alle graduatorie di circolarità, in questo senso, può considerarsi funzionale all'attuazione di logiche di scopo finalizzate al raggiungimento di obiettivi di riconversione ecologica.

### 3. Considerazioni conclusive: verso un nuovo intervento pubblico strategico?

La promozione di iniziative pubbliche e private idonee a contribuire alla transizione verde costituisce uno dei pilastri della rinata centralità degli atti di programmazione di matrice europea, e in particolare dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, con i quali le azioni di rilancio dell'economia vengono orientate strategicamente.

La strategicità della quale si fa menzione riguarda, come la trattazione ha permesso di enucleare, la necessità di riunificare e consolidare il mercato unico facendo leva su un processo di ristrutturazione ecologica dell'industria europea, idoneo a renderla competitiva sul piano internazionale, che trova nell'economia circolare e nelle

<sup>14</sup> Il riferimento è alla norma UNI/TS 11820: "Misurazione della circolarità – Metodi ed indicatori per la misurazione dei processi circolari nelle organizzazioni" per la quale è stato realizzato un periodo di applicazione sperimentale.

<sup>15</sup> Concetto ampio nel quale sono incluse, oltre alle imprese, anche le pubbliche amministrazioni.

regole che alla stessa risultano collegate il principale modello di riferimento.

La circolarità, in quanto “veicolo della transizione”, pone pertanto delle sfide allo Stato regolatore, dal momento che inietta nella disciplina dei rapporti economici un’inevitabile dimensione finalistica. Invero, l’intervento pubblico nell’economia sembra oggi caratterizzarsi per una fondamentale capacità di funzionalizzazione, laddove, seppur nel rispetto della concorrenzialità del mercato, la razionalità ecologica impone di normare quest’ultimo riuscendo a ricomporre la regolazione economica di tipo pro-competitivo con il finalismo proprio della programmazione.

In questo scenario, l’ulteriore ingrediente che pare potersi ravvisare è costituito dallo sperimentalismo, ancorato all’esigenza di accompagnare la trasformazione nel suo costante divenire, riuscendo a ricalibrare strumenti e obiettivi alla luce dei principi che progressivamente si vanno ad affermare.

## Bibliografia essenziale

- Boschetti, B.L., *Social goals via public contracts in the EU: a new deal?*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4 (2017), pp. 1129-1154.
- Bradford, A., *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York, 2020.
- Bruti Liberati, E., *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in «Diritto Pubblico», 2 (2021), pp. 415-442.
- Celati, B., *L’intervento pubblico per la riconversione ecologica dell’economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Cedam, Padova, 2021.
- De Leonardis, F., *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl. VIII Aggiornamento*, Utet, Torino, 2021, pp. 161-183.
- Falkner, R., *The European Union as a ‘Green Normative Power’? EU Leadership in International Biotechnology Regulation*, in «Center for European Studies Working Paper Series», 140 (2006), pp. 1-19.
- Feliziani, C., *I “nuovi” appalti verdi: un primo passo verso un’economia circolare?*, in «Il Diritto dell’economia», 2 (2017), pp. 349-378.
- Moliterni, A., *Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?* in «Giornale di diritto amministrativo», 4 (2021), pp. 439-450.
- Passalacqua, M., “Numquam nega, raro adfirma”: il rinnovato “inter-

- vento” dello Stato nell’economia*, in «Mercato concorrenza regole», 1 (2021), pp. 55-78.
- Rodrik, D., *Green industrial policy*, in «Oxford Review of Economic Policy», 3 (2014), pp. 469-491.
- Rossi, G., “*Dallo sviluppo sostenibile all’ambiente per lo sviluppo*”, in «Rivista quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente», 1 (2020), pp. 4-13.
- Rosso, C. et al., *Economia Circolare e Normazione: una specifica tecnica per misurare la circolarità delle organizzazioni*, in «Rivista MUI», 2 (2021), pp. 67-69.

## Sitografia

- [https://www.uni.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10716:partecipazione-norme-commissione-economia-circolare](https://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10716:partecipazione-norme-commissione-economia-circolare).
- <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210128STO96607/economia-circolare-in-che-modo-l-ue-intende-realizzarla-entro-il-2050>.
- [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021\\_02\\_18\\_epc\\_do\\_not\\_significant\\_harm\\_technical\\_guidance\\_by\\_the\\_commission.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_02_18_epc_do_not_significant_harm_technical_guidance_by_the_commission.pdf).
- [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel\\_Blueprint\\_31\\_Complete\\_151220.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel_Blueprint_31_Complete_151220.pdf).



## CAPITOLO XII

# Le prospettive della rigenerazione urbana nel PNRR

di Giammarco Sigismondi\*

## PNRR e rigenerazione urbana

Il lavoro ricostruisce il percorso che ha portato la rigenerazione urbana ad affermarsi come contenuto strategico della pianificazione urbanistica, gli obiettivi che il PNRR riserva agli interventi di rigenerazione urbana e i contenuti del disegno di legge in materia attualmente all'esame del Parlamento.

Ne emerge un quadro nel quale la rigenerazione urbana appare strettamente connessa all'esigenza di garantire la sostenibilità ambientale dello sviluppo urbano. In questa prospettiva, la rigenerazione rappresenta il mezzo per raggiungere tali obiettivi, garantendo contestualmente ai centri urbani la possibilità di adeguarsi all'evoluzione e al mutamento delle esigenze sociali, economiche e demografiche.

Parole chiave: pianificazione urbanistica, rigenerazione urbana, PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), componente PNRR di riferimento: inclusione e coesione territoriale (M5C2).

*Sommario:* 1. Dal recupero edilizio alla rigenerazione urbana: l'evoluzione (ancora incompiuta) del quadro normativo – 2. La rigenerazione urbana nella legislazione regionale e nelle esperienze locali – 3. La rigenerazione urbana nel PNRR – 4. (Segue) I piani urbani integrati – 5. (Segue) Il d.d.l. sulla rigenerazione urbana e il consumo di suolo – 6. Conclusioni.

\* Giammarco Sigismondi è Professore associato di diritto amministrativo, Facoltà di giurisprudenza, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

## 1. Dal recupero edilizio alla rigenerazione urbana: l'evoluzione (ancora incompiuta) del quadro normativo

L'attenzione recente verso la rigenerazione urbana può essere considerata come punto d'arrivo di una tendenza maturata nell'urbanistica ormai diversi decenni fa.

Già alla fine degli anni '70 del secolo scorso, verso la chiusura di un decennio caratterizzato dall'avvio diffuso della pianificazione urbanistica a livello comunale, secondo il disegno previsto – con le incertezze e i punti deboli ormai conosciuti – dalla l. 765/1967 e ripreso dalle prime leggi urbanistiche regionali, accanto alla tradizionale prospettiva orientata a governare l'espansione urbana l'attenzione ha iniziato a essere rivolta anche al recupero del patrimonio edilizio esistente.

Questa tendenza si è arricchita nel corso del tempo di contenuti diversi, ampliando progressivamente quelli che erano considerati gli obiettivi strategici iniziali e assumendo come prioritari altri interessi rilevanti. Parallelamente, le iniziative sono state caratterizzate da un'apertura sempre maggiore a un coinvolgimento dei soggetti privati che andasse oltre la semplice partecipazione ai procedimenti decisionali.

I primi approcci sono stati concentrati principalmente su interventi di rilevanza edilizia, con l'obiettivo del recupero e della riqualificazione degli immobili, senza tuttavia incidere sull'equilibrio urbanistico generale: al contrario, la conformità agli strumenti urbanistici vigenti restava una condizione necessaria per gli interventi.

L'incidenza degli interventi è stata successivamente ampliata all'assetto urbanistico delle aree interessate, con possibilità di agire in variante rispetto agli strumenti urbanistici. In questa fase è stato promosso il coinvolgimento dei privati anche per proporre e sostenere finanziariamente le iniziative.

Le ulteriori linee di sviluppo hanno esplicitato gli obiettivi di carattere sociale, espressamente dichiarati come una delle finalità da perseguire e individuati come parametro per selezionare i progetti da finanziare.

Più recentemente il quadro è stato completato dalle esigenze legate alla sostenibilità ambientale dello sviluppo urbano. Il tema ambientale non costituisce in sé una novità; tuttavia solo da poco – quantomeno se si considera l'emersione del tema a livello tecnico-scientifico – l'acquisizione in termini generali della consapevolezza dell'esistenza di limiti fisici e naturali alla possibile estensione delle superfici urbanizzate ha condotto all'elaborazione di politiche

dirette alla progressiva riduzione del consumo di suolo tradotte in specifiche linee di indirizzo normativo: al riguardo si possono ricordare la previsione di azzeramento entro il 2050 stabilita dalla Comunicazione della Commissione (UE) COM/2011/0571, confermata nella decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e nel *Green Deal Europeo*, e le linee guida della Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU.

Le tracce normative – se così possono essere definite – della transizione della pianificazione urbanistica dal governo dell'espansione dei centri urbani alla rigenerazione delle aree urbanizzate sono numerose: dall'art. 27 l. 457/1978, sui piani di recupero, alla l. 179/1992, che con i programmi integrati di intervento ha avviato (almeno a livello di legislazione statale) l'esperienza dei c.d. programmi complessi, continuata con i programmi di recupero urbano previsti dall'art. 11 d.l. 398/1993 e dal § 5.3 della delibera CIPE 16 marzo 1994, n. 25, i contratti di quartiere avviati con il d.m. Lavori pubblici 22 ottobre 1997 e poi rinnovati dall'art. 4 l. 21/2001 e dal conseguente d.m. Infrastrutture e trasporti 27 dicembre 2001, i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio banditi con il d.m. Lavori pubblici 8 ottobre 1998. In anni più recenti l'art. 5 c. 9 d.l. 70/2011, tornando a privilegiare una prospettiva focalizzata sugli interventi edilizi, ha invece promosso il recupero di immobili e aree degradate attraverso la previsione di un sistema di incentivi volumetrici e della possibilità di variare alcuni parametri edilizi e urbanistici, definendo indicazioni di principio destinate a essere recepite e integrate nel dettaglio dalla legislazione regionale. L'art. 1 c. 431 l. 190/2014 ha previsto infine un programma di finanziamento per progetti di intervento a rilevanza anche sociale denominato Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate.

Nessuna di queste disposizioni normative contiene tuttavia un riferimento espresso alla nozione di rigenerazione urbana, o tenta una sintesi concettuale di ciò che la stessa vorrebbe rappresentare, al di là del riferimento intuitivo – ma di per sé poco significativo in termini giuridici, in quanto essenzialmente descrittivo – al rinnovamento della città esistente.

In modo simile, manca fino a oggi nella legislazione statale una disciplina dedicata all'obiettivo del contenimento del consumo di suolo. Le proposte legislative presentate nel corso della XVII Legislatura (in particolare il d.d.l. C.2039 presentato il 3 febbraio 2014) non hanno concluso l'iter parlamentare.



## 2. La rigenerazione urbana nella legislazione regionale e nelle esperienze locali

In tale quadro normativo, i vuoti di disciplina e la transizione verso gli obiettivi di carattere ambientale dei quali anche la pianificazione urbanistica si deve fare carico sono stati gestiti dalle singole Regioni.

Il risultato è stata una produzione legislativa articolata, espressione delle diverse sensibilità istituzionali ed esigenze territoriali. Si tratta in alcuni casi di interventi legislativi autonomi, in altri di disposizioni che hanno integrato le leggi urbanistiche regionali di riferimento, aggiornandone i contenuti ai nuovi obiettivi e adattando i relativi strumenti. Al riguardo si possono ricordare la l.r. Puglia 21/2008; la l.r. Toscana 65/2014; la l.r. Emilia-Romagna 24/2017; la l.r. Lombardia 31/2014 (sulla limitazione del consumo di suolo), poi integrata dalla successiva 18/2019 (dedicata più specificamente alla rigenerazione urbana); la l.r. Lazio 7/2017; la l.r. Veneto 14/2017; la l.r. Liguria 23/2018; la l.r. Piemonte 16/2018; la l.r. Campania 19/2019; la l.r. Marche 14/2021.

I contenuti comuni o ricorrenti che si desumono dalla normativa in questione consentono di delineare alcuni elementi caratterizzanti. La disciplina degli interventi di rigenerazione urbana è infatti generalmente associata a:

- a) obiettivi di carattere sociale esplicitamente affiancati alla tradizionale prospettiva di rinnovamento edilizio e urbanistico;
- b) attenzione alla sostenibilità ambientale;
- c) apertura a strumenti partecipativi innovativi, con la funzione di coinvolgere la cittadinanza nella definizione dei progetti e delle scelte di rigenerazione;
- d) previsione di misure incentivanti (e in alcuni casi disincentivanti verso l'inerzia) per promuovere l'adesione o l'iniziativa dei privati ai progetti di rigenerazione;
- e) inserimento dei progetti di rigenerazione in una prospettiva coordinata e sistematica.

La legislazione regionale più recente ha infine proposto una sintesi – per quanto complessa – dei contenuti della nozione di rigenerazione urbana: in questo senso si ricordano in particolare l'art. 2 della l.r. Lombardia 18/2019 e l'art. 1 della l.r. Marche 14/2021. Si tratta di definizioni che a fronte di convergenze su alcuni aspetti caratterizzanti (il carattere coordinato o sistematico degli interventi; i presupposti rappresentati da situazioni di degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico; gli obiettivi di sostenibilità

ambientale e di miglioramento ecologico e sociale dell'ambiente urbano), presentano differenze di dettaglio non trascurabili: per esempio, al di là della distinzione operata dalla legislazione lombarda tra rigenerazione urbana e rigenerazione territoriale (secondo una partizione che appare essenzialmente nominalistica se si considerano i contenuti complessivi delle due nozioni), la l.r. Marche 14/2021 precisa espressamente che gli interventi di rigenerazione non possono determinare consumo di suolo, mentre nella l.r. Lombardia 18/2019 manca un'affermazione simile esplicitata in forma altrettanto netta (e la stessa nozione di consumo di suolo è riferita alla trasformazione della sola superficie agricola).

Accanto alla disciplina di livello legislativo si sono inoltre elaborate cornici normative che sono espressione del principio di sussidiarietà orizzontale e aprono spazi per l'iniziativa congiunta degli enti e delle comunità locali. Si tratta di esperimenti di amministrazione c.d. condivisa, disciplinata da specifici regolamenti locali e riservata a beni definiti come beni comuni (nel caso specifico beni comuni urbani). I singoli interventi sono oggetto di accordi (definiti patti di collaborazione) tra amministrazione e soggetti privati espressione della comunità locale (spesso associazioni) con l'obiettivo di superare situazioni di disagio o degrado sociale in zone urbane circoscritte. Gli interventi edilizi sull'esistente in questi casi hanno un'importanza complementare e strumentale rispetto all'impatto complessivo delle singole iniziative, che sono principalmente concentrate sulle implicazioni sociali positive che le attività progettate e realizzate vorrebbero indurre. Per tali caratteri, queste iniziative sono spesso associate alla nozione di micro-rigenerazione.

### 3. La rigenerazione urbana nel PNRR

Il PNRR si inserisce nel contesto descritto a diversi livelli e con diversi strumenti. I riferimenti alla rigenerazione urbana sono espressi, ma secondo un'accezione inevitabilmente generica della nozione.

La rigenerazione è infatti considerata base di interventi relativi agli obiettivi di inclusione e coesione territoriale (M5C2), divisi tra:

- a) *social housing* (anche attraverso forme innovative, come il *co-housing*);
- b) piani urbani integrati, per i quali si intendono promuovere strumenti di pianificazione partecipata e il coinvolgimento di risorse private;

- c) progetti per ridurre emarginazione e degrado sociale, riservati ai Comuni con più di 15.000 abitanti.

Parallelamente, anche l'attività edilizia è riconosciuta come strumento tattico per realizzare gli obiettivi strategici del PNRR, secondo un'idea che pare avvicinarsi a quella a suo tempo seguita dal già ricordato art. 5 c. 9 d.l. 70/2011. In questa particolare prospettiva è in programma la razionalizzazione delle procedure per l'attestazione di conformità edilizia e urbanistica degli immobili meno recenti, condizione necessaria per accedere agli incentivi previsti per la riqualificazione ecologica ed energetica degli edifici (M2C3).

In una prospettiva più generale è infine prevista l'approvazione di una legge nazionale sul consumo di suolo, che affermi espressamente i principi del riuso, della rigenerazione e della progressiva riduzione delle aree da destinare alla trasformazione. L'intenzione è pertanto quella di colmare il vuoto normativo – a livello di legislazione statale – rispetto a un oggetto di disciplina nel quale fino a ora le singole Regioni hanno esercitato autonomamente le proprie competenze legislative.

#### 4. (Segue) I piani urbani integrati

Il programma di intervento relativo ai piani urbani integrati è stato attuato dall'art. 21 d.l. 152/2021 e dal d.m. Interno 6 dicembre 2021. Il finanziamento del programma è destinato alle Città metropolitane e riguarda progetti da selezionare sulla base di specifici parametri, che tengono conto anche della vulnerabilità sociale e materiale del territorio di riferimento (espressa da un indice).

Gli obiettivi dei progetti da finanziare richiamano quelli caratteristici della rigenerazione urbana: inclusione sociale, miglioramento di aree urbane degradate attraverso interventi di riqualificazione edilizia e urbanistica, sostenibilità ambientale. Il quadro è completato da una serie eterogenea e non sempre coerente di riferimenti: dalla limitazione del consumo di suolo, alla riduzione del traffico veicolare, alle esigenze del lavoro da remoto, al rispetto della parità di genere.

Il riferimento più indicativo in chiave sistematica è quello relativo al consumo di suolo (si ricorda al riguardo che nella legislazione nazionale manca una definizione della nozione): tale riferimento lascia intendere che la nozione è intesa come impermeabilizzazione o alterazione in senso peggiorativo del rapporto tra aree verdi e

superfici cementificate e non come trasformazione della sola superficie agricola (come è, invece, nella l.r. Lombardia 31/2014). Questa seconda accezione non sarebbe infatti rilevante rispetto a interventi e progetti che riguardano l'esistente; conseguentemente, sarebbe inutile correlare l'ammissibilità dei progetti all'obiettivo di limitazione del consumo di suolo.

Gli interventi, originariamente pensati per aree e strutture pubbliche, sono stati estesi dalla legge di conversione anche alle strutture private (entro i limiti previsti per la partecipazione dei soggetti privati, stabiliti nel 25% del costo totale dell'intervento).

Tra le previsioni più rilevanti si possono ricordare in particolare:

- a) la necessità – prevista come requisito di ammissibilità del progetto – di assicurare «ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile» nella definizione degli interventi destinati a essere inseriti nei piani integrati;
- b) la valutazione di conformità alle condizioni connesse al principio DNSH (*Do Not Significant Harm*) previste dall'art. 17 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) 2020/852 (c.d. regolamento Tassonomia), a garanzia che i progetti collegati al PNRR siano sostenibili dal punto di vista ambientale;
- c) la possibilità della co-progettazione con enti del terzo settore, secondo quanto previsto dall'art. 55 d.lgs. 117/2017.

Si tratta di prospettive per certi aspetti innovative e potenzialmente ricche di implicazioni: il riferimento al principio DNSH – peraltro stabilito come condizione da rispettare dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (sostanzialmente, il cuore della disciplina, che condiziona le iniziative nazionali sottoposte alla valutazione di ammissibilità, tra cui il nostro PNRR) – è in grado di condizionare in modo significativo il modo di concepire e strutturare i progetti di intervento. Tale principio, come specificato dalla Comunicazione della Commissione C(2021)/1054, richiede infatti valutazioni che vanno oltre l'ambito normalmente coperto dai procedimenti ambientali di VIA e VAS. Si tratta quindi di adempimenti che allo stato attuale della normativa appaiono complementari rispetto al quadro considerato dal principio DNSH e non sufficienti da soli a garantire l'ammissibilità del progetto.

L'apertura ad ampi procedimenti partecipativi e alla co-progettazione conferma la sensibilità crescente verso scelte condivise e verso il coinvolgimento del terzo settore. È una tendenza che nella prima

prospettiva trova l'importante precedente rappresentato dal dibattito pubblico previsto dall'art. 22 c. 2 d.lgs. 50/2016 e disciplinato dal d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76. Nella seconda prospettiva, invece, la rilevanza della co-programmazione e co-progettazione come modello di amministrazione condivisa espressione del principio di sussidiarietà e alternativa ai tradizionali percorsi di progettazione unilaterale (pur procedimentalizzata) e al ricorso al mercato fondato sul principio concorrenziale è stata evidenziata con forza dalla stessa Corte costituzionale, con la sentenza 131/2020.

Tuttavia, entrambe le prospettive se seguite in modo coerente non sono facilmente accordabili con il termine del 17 marzo 2022 stabilito per la presentazione delle domande di ammissione al finanziamento. È difficile infatti immaginare che entro la scadenza stabilita sia possibile concludere le procedure di partecipazione pubblica (si pensi al riguardo ai termini previsti per il dibattito pubblico dal d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76) o per l'individuazione degli enti con cui avviare il partenariato, secondo quanto stabilito dall'art. 55 c. 4 d.lgs. 117/2017.

## 5. (Segue) Il d.d.l. sulla rigenerazione urbana e il consumo di suolo

Per quanto riguarda la previsione nazionale di una legge sul consumo di suolo, nel corso della XVIII legislatura sono stati presentati diversi d.d.l., per sette dei quali è stato avviato il percorso in commissione. Il tema è stato ripreso anche in altri disegni di legge formalmente riguardanti la rigenerazione urbana. Va notato che i due gruppi contenevano diverse disposizioni di identico contenuto, a dimostrazione della connessione sostanziale tra le due tematiche. Nel corso dei lavori, le diverse proposte sulla rigenerazione urbana sono confluite in un testo congiunto, attualmente all'esame della 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato.

Il testo rende esplicito il collegamento con gli obiettivi di azzeramento del consumo di suolo previsti per il 2050 e promuove la valorizzazione delle discipline regionali già in vigore che siano coerenti con i principi posti da quella che è destinata a essere la nuova legge statale in materia.

La rigenerazione urbana è definita secondo un'accezione ampia, molto simile a quella della l.r. Marche 14/2021. Tale definizione ribadisce la necessità che gli interventi di rigenerazione non determinino consumo di suolo, ammettendo come sola alternativa la possibi-

lità di intervenire garantendo un saldo complessivo nullo attraverso azioni di rinaturalizzazione.

Il sistema è strutturato su un livello di programmazione nazionale, che si affianca alla programmazione regionale riservata agli strumenti urbanistici di livello regionale (piano territoriale o equivalenti). Ciascun Comune, inoltre, è tenuto a ricostruire il quadro ricognitivo degli edifici inutilizzati o in stato di abbandono sul proprio territorio e a definire il proprio programma di rigenerazione, individuando aree interessate e obiettivi degli interventi. La programmazione è quindi destinata a essere attuata attraverso i tradizionali strumenti attuativi dello strumento urbanistico generale o sulla base di accordi di programma.

A livello comunale, accanto alla programmazione ad iniziativa pubblica è prevista la possibilità di proporre progetti di rigenerazione anche da parte di soggetti privati. Al riguardo il testo attuale distingue tra iniziative che riguardano singoli immobili (e quindi più vicine alla logica della riqualificazione edilizia) e iniziative che riguardano aree urbane estese: per le prime non è richiesto come presupposto il coordinamento con la programmazione comunale (salvo che per interventi relativi a immobili del centro storico o di agglomerati di valore storico). Sono anche consentiti interventi in deroga agli strumenti urbanistici; le iniziative su aree urbane estese devono invece essere coerenti con il programma comunale di rigenerazione. Il riferimento alla coerenza sembra introdurre un parametro elastico, che lascia un certo margine di valutazione all'amministrazione al momento dell'autorizzazione o approvazione del progetto di intervento. I progetti di rigenerazione ad iniziativa privata possono inoltre essere presentati anche in mancanza della programmazione comunale. In tal caso l'amministrazione ai fini dell'approvazione è tenuta a valutarne l'interesse pubblico e l'equilibrio del piano economico finanziario.

Per quanto riguarda il sistema di incentivi (e disincentivi) per promuovere gli interventi di rigenerazione o agevolarne la sostenibilità finanziaria per i privati proprietari, il disegno di legge ha opportunamente deciso di riservare alla legislazione regionale la definizione del sistema di incentivi e trasferimenti volumetrici, della disciplina delle modifiche alle destinazioni d'uso ammissibili e delle semplificazioni procedurali per l'approvazione degli interventi che comportino una variante agli strumenti urbanistici vigenti.

Dal punto di vista delle misure fiscali, sono previsti l'adeguamento delle tabelle regionali relative agli oneri di urbanizzazione e

al costo di costruzione, secondo criteri che favoriscano gli interventi di demolizione e ricostruzione, l'esenzione temporanea dall'imposta comunale e dalla tassa sui rifiuti e ulteriori detrazioni. In una prospettiva disincentivante è invece consentito l'aumento dell'imposta municipale sugli immobili per gli edifici inutilizzati o per le costruzioni incompiute da più di cinque anni.

Nella prospettiva delle garanzie di partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi della programmazione comunale è infine previsto un impegno alla piena informazione sui contenuti dei progetti, secondo linee di indirizzo definite con raccomandazioni dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico. Non è prevista invece la condivisione dei progetti e degli obiettivi. Mancano anche riferimenti espressi a iniziative di amministrazione condivisa. Si tratta tuttavia di un'omissione condivisibile, trattandosi di iniziative che trovano il proprio fondamento direttamente nel principio di sussidiarietà orizzontale e che si sviluppano quindi in un proprio spazio autonomo.

Il testo è ancora provvisorio; di conseguenza per una valutazione compiuta è opportuno attendere l'approvazione definitiva (che si auspica possa arrivare prima della fine della legislatura). Sono tuttavia possibili alcune considerazioni generali.

Innanzitutto dal disegno complessivo emerge in modo chiaro come la limitazione del consumo di suolo e la rigenerazione urbana siano ormai strettamente connesse in una prospettiva più generale, condizionata dalle esigenze di sostenibilità ambientale dello sviluppo urbano. In questa prospettiva la limitazione del consumo di suolo rappresenta un obiettivo strumentale, la rigenerazione il mezzo per raggiungerlo, garantendo contestualmente ai centri urbani la possibilità di adeguarsi all'evoluzione e al mutamento delle esigenze sociali, economiche e demografiche. In particolare, il modello della programmazione, per come risulta delineato, sembra orientato a rendere la rigenerazione un processo non circoscritto a interventi episodici, ma strutturale.

Restano tuttavia alcuni punti critici, potenzialmente in grado di condizionare l'efficacia della riforma che si sta tentando di avviare.

Un primo punto riguarda il sistema degli incentivi.

Il modello strutturato sui premi volumetrici – che pure è destinato a essere regolato nei dettagli dalle singole legislazioni regionali – presenta infatti almeno due profili problematici. Il primo riguarda l'effetto sugli equilibri complessivi definiti in sede di pianificazione generale. Si tratta peraltro di un effetto conosciuto e che ha portato a

mettere in discussione l'opportunità di prevedere premi volumetrici generalizzati, senza la possibilità di mediarne l'applicazione secondo le valutazioni di chi ha definito l'equilibrio in questione attraverso l'esercizio del potere di pianificazione urbanistica (e quindi dell'amministrazione comunale). Un secondo problema, potenzialmente più insidioso perché in grado di mettere in discussione l'idoneità del modello, riguarda l'adeguatezza dello strumento rispetto al mercato immobiliare attuale: il premio volumetrico, infatti, può concretamente tradursi in valore economico soltanto in aree territoriali circoscritte (tendenzialmente, pochi grandi centri urbani), mentre le esigenze di rigenerazione riguardano anche le realtà territoriali minori (anzi, proprio in queste vi sono spesso vaste aree da riqualificare e un consistente patrimonio immobiliare da recuperare).

Nella prospettiva opposta – ovvero relativamente alla previsione di misure dirette a disincentivare l'inerzia dei proprietari ad avviare interventi di recupero su immobili inutilizzati – resta da stabilire entro quali limiti queste misure possano incidere sul diritto di proprietà in senso conformativo (e quindi senza necessità di prevedere un indennizzo) e quando invece alle stesse debba essere riconosciuto un carattere sostanzialmente espropriativo. Un esempio può essere rappresentato dall'art. 11 delle NdA del PR del PGT del Comune di Milano, che in caso di inerzia nell'avvio del recupero di immobili dichiarati in stato di abbandono, oltre alla demolizione a spese del proprietario prevede anche una riduzione dell'indice di edificabilità del lotto rispetto alla consistenza originaria, e pari all'indice di edificabilità territoriale unico.

Un secondo punto riguarda il rispetto dell'ambito di competenza riservato ai Comuni con riguardo alle scelte di pianificazione. La Corte costituzionale, nelle occasioni in cui ha avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di regole poste dalla legislazione regionale in grado di condizionare il potere di pianificazione urbanistica dei Comuni, ha infatti ribadito che la competenza delle Regioni non può essere esercitata in modo da vanificare la libertà di scelta dei Comuni nel determinare l'assetto del proprio territorio (Corte costituzionale, sentenze 83/1997 e 179/2019). Questo orientamento è stato recentemente confermato anche dalla sentenza 202/2021, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005 (introdotto dalla l.r. Lombardia 18/2019) relativo agli incentivi plano-volumetrici connessi agli interventi di rigenerazione urbana. Il sistema di regole dovrà quindi tenere necessariamente conto di questi indirizzi interpretativi.



## 6. Conclusioni

In apertura di questa breve analisi si è ricordato come l'attenzione rispetto al tema della rigenerazione urbana, che trova conferma anche dal PNRR, sia il punto di arrivo di un percorso che ha origini non recenti. Le tendenze più attuali, tuttavia, sembrano evidenziare al riguardo un'evoluzione significativa: la rigenerazione urbana non può più essere considerata solo una risposta a esigenze contingenti, relative ad alcune aree urbane, ma è destinata a diventare una componente strutturale della pianificazione urbanistica. Gli obiettivi generali di sostenibilità ambientale – posti con forza alla base delle politiche d'azione riconducibili al *Green Deal Europeo* – impongono infatti di seguire una prospettiva nella quale la rigenerazione dei centri urbani sarà il solo modo di gestirne lo sviluppo e l'evolversi delle esigenze. Si tratta di una prospettiva che la legislazione sta iniziando ora a gestire con consapevolezza, pur nell'immane dialettica tra sensibilità diverse e contrapposti interessi (e le divergenze nella definizione della nozione di consumo di suolo ne sono un esempio).

Acquisita questa consapevolezza e in attesa dell'adeguamento della normativa positiva, restano da valutare le possibili implicazioni di questo cambiamento di prospettiva, in primo luogo per quanto riguarda alcuni approdi acquisiti riguardanti la proprietà fondiaria. Vi è infatti da chiedersi se alcune letture consolidate (come per esempio quella relativa ai contenuti e ai limiti del diritto di proprietà) siano coerenti con la disciplina dell'assetto dei suoli che si sta già delineando e che verosimilmente si andrà confermando da qui al 2050.

## Bibliografia essenziale

- Amato, E., Cartei, G.F., *La disciplina della rigenerazione urbana nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, in «Rivista giuridica di urbanistica», 5 (2020) p. 321.
- Boscolo, E., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in «Urbanistica e appalti», 2 (2014), p. 129.
- Carpentieri, P., *Il consumo del territorio e le sue limitazioni*, in «Rivista giuridica di urbanistica», 4 (2019) p. 534.
- Cartei, G.F., *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 6 (2014), p. 1261.
- Cortese, F., *Che cosa sono i beni comuni?*, in Bombardelli, M., (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 37.

- Di Lascio, F., Giglioni, F., (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani – Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017.
- Di Lascio, F., *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 2 (2018), p. 135.
- Dipace, R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 5 (2014), p. 237.
- Errico, M.F., *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in «Il Foro amministrativo», 12 (2019), p. 2197.
- Falletta, P., *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in «Giurisprudenza costituzionale», 4 (2019), p. 2094.
- Favaro, T., *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 2 (2020), p. 87
- Gasparri, W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in «Diritto pubblico», 1 (2016), p. 69.
- Giusti, A., *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci dell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- Guzzardo, G., *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 1 (2018), p. 119.
- Guzzi, F.F., *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in «Federalismi», 22 (2016) [online] (<https://www.federalismi.it>)
- Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J., Behrens, W.W., *The Limits to Growth – A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, New York, Universe Books, 1972.
- Miccichè, C., *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- Pagliaroli, C., *Disciplina transitoria della legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo: profili di incostituzionalità*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 4 (2019), p. 853.
- Renna, M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2004.
- Roversi Monaco, M., *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 5 (2016), p. 541.
- Tonanzi, R., *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in «Le Regioni», 5-6 (2018), p. 947.



## CAPITOLO XIII

# Il PNRR e la mobilità locale sostenibile

di Maria Bianca Armiento\*

## Il PNRR e la mobilità locale sostenibile

Il presente contributo mira ad analizzare gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza volti a rendere più sostenibile la mobilità e, nello specifico, il trasporto locale. In tale contesto, si esaminano le prospettive che il Piano offre in tema di « twin transition » dei trasporti.

Parole chiave: trasporto locale, sostenibilità, tecnologia, PNRR.

*Sommario:* 1. La mobilità sostenibile: una premessa – 2. Il trasporto locale sostenibile nel Piano nazionale di ripresa e resilienza – 3. Trasporto locale e prospettive della twin transition – 4. Conclusioni.

### 1. La mobilità sostenibile: una premessa

Il tema della mobilità sostenibile è oggi al centro di un ampio dibattito giuridico e politico. Il fenomeno è stato definito, già in passato, come un modello di trasporti «che soddisfa le esigenze economiche, sociali e ambientali della società esigenze economiche, sociali e ambientali, minimizzando al contempo i loro impatti indesiderati sull'economia, sulla società e sull'ambiente» (Consiglio europeo, 2006; Parlamento Europeo, 2014; la tematica della sostenibilità dei trasporti è stata peraltro al centro di un ormai risalente Libro Verde, 1992), e che, per queste sue caratteristiche, può ritenersi uno degli «strumenti migliori per il bilanciamento tra esigenze di spostamento e conservazione dell'ambiente in una prospettiva di attenzione ai bisogni delle generazioni future» (Marfoli, 2013).

Alla luce di questa definizione, quali sono dunque i mezzi di trasporto che possono essere considerati espressione di “mobilità sosten-

\* Maria Bianca Armiento è Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università Lumsa di Roma.

nibile”? Possiamo osservare come questa nozione sia molto ampia, finendo per includere mezzi di trasporto considerati economicamente, socialmente e ambientalmente sostenibili come le biciclette, i monopattini e gli spostamenti a piedi, i servizi di *car/scooter sharing* e l'uso di mezzi pubblici “green”, ossia riconvertiti elettricamente (in questo senso, arrivando ad ammettere anche l'uso dell'auto privata se soddisfa le esigenze poc'anzi menzionate, si veda lo studio *Urban Mobility* dello European Parliament Research Service, 2014). Prima dell'adozione del *Next Generation EU* e dei vari Piani di ripresa e resilienza a livello nazionale, occasionati dalla pandemia di Covid-19, il raggiungimento degli obiettivi della mobilità sostenibile è stato prevalentemente demandato alla programmazione tramite i Piani della mobilità sostenibile (PUMS) (su cui si vedano Stella Richter e Parisio, 2019). Ben prima, tuttavia, la tematica è stata oggetto di ampia attenzione da parte delle istituzioni internazionali (si pensi ai vari studi condotti dall'International Transport Forum congiuntamente con l'OCSE: per tutti cfr. ITF-OCSE, 2019) ed europee (di recente e precedentemente all'emergenza pandemica, dal *Green Deal* europeo, 2019).

Proprio con la pandemia, che ha messo a dura prova il settore dei trasporti (Strategia UE sulla mobilità intelligente e sostenibile, 2020), la mobilità sostenibile sembra avere assunto un rilievo ancora maggiore soprattutto con riferimento alla dimensione locale: più nello specifico, un'indagine condotta dall'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) ha registrato, durante e dopo il primo *lockdown*, una contrazione degli spostamenti in generale, tranne che per le forme di mobilità sostenibile (che nell'indagine sono indicate in biciclette, monopattini, servizi di *scooter sharing* e spostamenti a piedi, escludendo invece i mezzi pubblici) e delle auto private (sul punto, Indagine sulla mobilità e spinte gentili dell'ART, 2020, con il commento di Simone e Valeri, 2021). Ad ogni modo, la pandemia ha segnato non solo un momento di profonda crisi per la mobilità locale, ma anche di possibile rinascita, dal momento che a livello locale vi è stato un incremento di alcune forme di mobilità (si pensi a quella ciclistica) (Commissione Europea, 2021). Non appare dunque casuale che questa tematica sia cruciale nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi anche Piano o PNRR). In quest'ottica, dopo aver descritto gli interventi e le riforme previste nel PNRR in materia di mobilità sostenibile (par. 2), si valutano le prospettive della *twin transition* per il trasporto locale (par. 3) e si conclude osservando come quest'ultimo possa ritrovare la propria centralità anche grazie alle nuove tecnologie (par. 4).

## 2. Il trasporto locale sostenibile nel Piano nazionale di ripresa e resilienza

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza adotta un approccio “trasversale” al tema della mobilità sostenibile. Riferimenti alla mobilità sostenibile sono presenti in quasi tutte le Missioni del Piano, a partire dalla Missione 2, soprattutto nella componente *Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile* – M2C2 (per un inquadramento sulla missione 2 in generale: si vedano Cocconi, 2021 e Lazzari, 2021) e dalla Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile), che sono le missioni dedicate al tema *ad hoc*. Altri interventi sono peraltro previsti in altre Missioni (come, ad esempio, nella Missione 4, Istruzione e ricerca, per cui sono previsti finanziamenti per la ricerca in materia di mobilità sostenibile nel potenziamento strutture di ricerca e creazione di “campioni nazionali di R&S” su alcune *Key Enabling Technologies*). Di seguito, si analizzano i maggiori interventi previsti dal Piano in materia di mobilità sostenibile, sistematizzati a seconda della modalità di trasporto:

**Micromobilità (mobilità ciclistica).** Il PNRR dedica diversi investimenti alla micromobilità. Si può qui ricordare l'investimento denominato *Rafforzamento della mobilità ciclistica* (pari a circa € 600.000.000), che troverebbe la sua ragion d'essere nel fatto che, a causa della pandemia di Covid-19, vi è stato un aumento dei ciclisti del 20% nel 2020 rispetto al 2019. La misura, che ha «l'obiettivo di facilitare e promuovere ulteriormente la crescita del settore tramite realizzazione e manutenzione di reti ciclabili in ambito urbano, metropolitano, regionale e nazionale, sia con scopi turistici o ricreativi, sia per favorire gli spostamenti quotidiani e l'intermodalità, garantendo la sicurezza» prevede la realizzazione di circa 570 km di piste ciclabili urbane e metropolitane e di circa 1.250 km di piste ciclabili turistiche tra dicembre 2023 (con l'aggiudicazione delle gare) e giugno 2026.

**Auto private.** Il PNRR prevede interventi anche per “riconvertire ecologicamente” l'uso delle auto private, considerate allo stato attuale considerate altamente inquinanti (sul punto, cfr. lo studio del CEPS, 2013). A tal proposito, il Piano destina delle risorse (pari ad €741.320.000) all'installazione di infrastrutture di ricarica per le auto elettriche<sup>1</sup>: nello specifico, è un investimento volto a sviluppare

<sup>1</sup> Una definizione di infrastruttura di ricarica («insieme di strutture, opere e impianti necessari alla realizzazione di aree di sosta dotate di uno o più punti di ricarica per veicoli elettrici. In particolare, l'infrastruttura di ricarica è composta da uno o più dispositivi di ricarica e dalle relative interconnessioni elettriche») è offerta dall'art.

7.500 punti di ricarica rapida in autostrada, 13.755 in centri urbani e 100 stazioni di ricarica sperimentali con tecnologie per lo stoccaggio dell'energia<sup>2</sup>.

**Trasporto pubblico locale di linea.** Numerosi investimenti sono poi destinati al trasporto pubblico locale di linea (autobus, metropolitana, treni locali/regionali, tram, funivie, ciclovie, ecc.): ciò non appare casuale, dal momento che il trasporto pubblico locale è spesso considerato un vero e proprio «paradigma di riferimento» per la mobilità sostenibile (Bonetti, 2020). Riguardo al c.d. «trasporto rapido di massa», è prevista, attraverso uno stanziamento di € 3.600.000.000, la realizzazione di 240 km di rete attrezzata per le infrastrutture del trasporto rapido di massa suddivise in metro (11 km), tram (85 km), filovie (120 km), funivie (15 km), con l'obiettivo di ridurre l'utilizzo dell'auto privata, di «ottenere uno spostamento di almeno il 10 per cento del traffico [...] verso il sistema di trasporto pubblico» e di limitare al contempo le emissioni inquinanti<sup>3</sup>. Sono poi previste tre tipologie di interventi per il trasporto locale attraverso autobus e treni (per un totale di €3.639.000.000), vale a dire il rinnovo della flotta di autobus con dei mezzi a basso impatto ambientale, il rinnovo dei treni per trasporto regionale e intercity con mezzi e, seppur non strettamente legato alla presente analisi, il rinnovo del parco veicoli dei vigili del fuoco. Nello specifico, è previsto l'acquisto entro il 2026 di circa 3.360 bus a basse emissioni e di 53 treni in sostituzione di quelli vecchi. Questo investimento può peraltro essere ricollegato a quella serie di investimenti, facenti capo alla componente *Sviluppare una leadership internazionale, industriale e di ricerca di sviluppo nelle principali filiere della transizione*, per cui si prevede, in generale, un aumento di produzione delle energie rinnovabili e, in modo più specifico, l'acquisto di bus elettrici. Agli investimenti si accompagna una riforma finalizzata ad accelerare le tempistiche per realizzare gli interventi e per semplificare le procedure di affidamento del trasporto pubblico locale e del trasporto

---

2, comma 1, lett. e)-ter, d.lgs. 16 dicembre 2016 n. 257 (attuazione della Direttiva DAFI) e richiamato anche dal Decreto Semplificazioni 2020.

<sup>2</sup> A partire dal 2023 saranno pertanto definiti i contratti per le infrastrutture, che dovranno essere installate entro il 2025.

<sup>3</sup> Nello specifico, il focus dell'intervento sarà principalmente sulle aree metropolitane delle maggiori città italiane con l'aggiudicazione delle gare entro dicembre 2023, la costruzione di almeno 25 km di corsie riservate al trasporto pubblico nelle aree di Pozzuoli, Trieste e Perugia entro dicembre 2024 e, infine, ultimare i lavori entro giugno 2026.

rapido di massa (art. 44, comma 1-ter del d.l. 31 maggio 2021 n. 77, conv. con modif. in l. 29 luglio 2021 n. 108)<sup>4</sup>.

**Servizi di “sharing”/mobilità integrata.** Da ultimo, appaiono rilevanti, e in qualche misura connessi a quelli precedentemente analizzati, gli interventi previsti dal PNRR in materia di *sharing* e mobilità integrata, anche alla luce della loro capacità di coniugare le esigenze della transizione digitale con quelle della transizione ecologica. In questo senso, cruciale è l'investimento previsto dalla Missione 1 (Investimento 1.4.6 Maas4Italy – Mobility as a Service) in materia di *mobility as a service* (Maas)<sup>5</sup>, incoraggiata anche a livello internazionale (OCSE-ITF, 2020, p. 8). La Maas permette agli utenti tramite smartphone e applicazioni di pianificare e scegliere i trasporti (pubblici e privati) da utilizzare, nonché di acquistare i biglietti e ottenere informazioni sulle varie modalità del servizio (sul tema, si vedano i documenti: European Parliament Research Service, 2021, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile – Commissione sul trasporto locale, 2021; in dottrina: Ammannati, 2018; Gaspari, 2020). Nello specifico, l'investimento è volto a finanziare la realizzazione di tre progetti di Maas (di cui uno nel Sud Italia). In un primo momento (1° ottobre 2021- 29 ottobre 2021), si è aperta una Manifestazione di interesse attraverso cui Città metropolitane e Regioni a statuto speciale avrebbero potuto indicare la propria volontà di realizzare progetti di Maas (peraltro fornendo anche informazioni sullo stato del proprio trasporto locale, sul livello di integrazione tra i vari mezzi, sullo stato della digitalizzazione ecc.). Successivamente, a seguito delle richieste pervenute da parte di 13 città metropolitane, è stato pubblicato un avviso (22 novembre 2022 – 10 gennaio 2022) che precisa le caratteristiche che i progetti devono avere per essere ammessi al finanziamento (progetti che hanno come scopo anche quello di «ridu[rrre] consumi energetici, emissioni, inquinamento, incidenti e congestione da traffico»). Tra queste caratteristiche, si possono ricordare la presentazione di soluzioni volte a gestire in modo più efficace il sistema di trasporto, di superare la frammentazione dell'offerta, di incrementare l'impiego dei sistemi digitali nei trasporti pubblici e privati (anche al fine di

<sup>4</sup> Nello specifico, si prevede che il parere reso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici (obbligatorio, ai sensi dell'art. 215, comma 3 del Codice dei contratti pubblici, per progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale o comunque finanziati al 50 % dallo Stato, di importo superiore ai 50 milioni di euro) sia reso per le sole opere di importo superiore ai 100 milioni di euro.

<sup>5</sup> Una delle prime esperienze di Maas è stata messa a regime in Finlandia nelle città di Helsinki ed è considerata un prototipo per i Paesi europei (Finger, Bert, Kupfer, 2015).



migliorare il monitoraggio e la gestione dei sistemi e le modalità di comunicare eventuali informazioni agli utenti) o ancora di soluzioni volte alla condivisione di dati statici/dinamici relativi all'offerta di servizi. Le tre città selezionate sono state Napoli, Milano e Roma (le informazioni sono reperibili al link: <https://innovazione.gov.it/notizie/avvisi-pubblici/mobility-as-a-service-for-italy/>).

### 3. Trasporto locale e prospettive della *twin transition*

Con l'espressione *twin transition* (transizione duplice o “gemella”, secondo la nomenclatura italiana), si fa riferimento alle due transizioni, quella digitale e quella ecologica, che dovrebbero contribuire a una crescita economica sostenibile, alla base del programma della Commissione Von Der Leyen (A Europe that strives for more, 2019; Commissione europea, Una nuova strategia industriale per l'Europa, 2020; in dottrina: Celati, 2020) e del *Next Generation EU*. A livello europeo, emerge in modo netto la sinergia tra transizione digitale e transizione ecologica nei trasporti, già a partire dal *Green Deal* europeo del 2019, che ha messo in luce come i trasporti (soprattutto quelli locali) possano avere un alto potere inquinante (essendo responsabili di un quarto delle emissioni di gas a effetto serra), evidenziando un legame tra la necessità di promuovere una mobilità di tipo sostenibile e l'uso di nuove tecnologie, attraverso, ad esempio, il ricorso alla mobilità multimodale e automatizzata, oppure ai sistemi di gestione intelligente del traffico (per un commento: Gaspari, 2020). Il legame poc'anzi menzionato è ribadito nelle successive Comunicazioni, vale a dire la *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro* (dicembre 2020)<sup>6</sup> e la recente *The New EU Urban Mobility Framework* (dicembre 2021), specificamente dedicata al trasporto locale<sup>7</sup>. Si deve poi ricordare come molti degli interventi contemplati dal *Next Generation EU* e, nello specifico, dal

<sup>6</sup> La Strategia, prendendo le mosse proprio dalla pandemia di Covid-19 e dallo sconvolgimento che ha prodotto nel settore dei trasporti (anche evidenziato in IFT-OCSE, 2021), sottolinea come il numero di veicoli a basse emissioni sia ancora troppo basso, motivo per cui si prevede ad esempio l'installazione di 3 milioni di punti di ricarica entro il 2030 (ad ogni modo, nella Strategia si evidenzia anche come proprio nel trasporto su strada vi siano già molte soluzioni in atto, come la diffusione di veicoli a celle a idrogeno).

<sup>7</sup> La Comunicazione fa parte del recente “Pacchetto sui trasporti” del 14 dicembre 2021, che ricomprende alcune iniziative legislative da intraprendere nel prossimo futuro.

*Dispositivo di ripresa e resilienza* (Regolamento UE n. 241/2021) riguardino la trasformazione in chiave digitale e verde dei trasporti.

Ciò premesso, in che modo, invece, la *twin transition* dei trasporti è stata attuata nel contesto italiano? Ad oggi, nessuno dei progetti legati alla sostenibilità dei trasporti è stato realizzato interamente, ma alcune prime considerazioni possono essere comunque svolte.

Ad una preliminare analisi degli investimenti contemplati dal Piano italiano, il “doppio filo” tra digitalizzazione e sostenibilità, largamente messo in evidenza dagli orientamenti europei, non emergerebbe in modo sempre chiaro, dal momento che la maggior parte degli investimenti non sembra prevedere ipotesi di digitalizzazione volte a rendere sostenibile non solo il trasporto stesso, ma anche la comunità locale. Le misure previste dal Piano in materia di mobilità sostenibile, seppur attuate nei tempi previsti, potrebbero infatti avere un’efficacia meramente formale, dal momento che, anche sostituendo gli autobus attualmente in uso con mezzi *green* oppure installando più “colonnine” per la ricarica delle auto elettriche, non consegue in via automatica la creazione di un ambiente urbano più sostenibile. Inoltre, ragionando sempre in termini di *twin transition*, un’innovazione significativa come la Maas (sulla Maas come mezzo per incrementare la sostenibilità dei trasporti: Jang, Caiati, Rasouli, Timmermans e Choi, 2021) potrebbe rivelarsi una soluzione parziale. Non è infatti detto che la possibilità di accedere a un pacchetto variegato di servizi (che comprende anche il servizio di *car sharing*) comporti poi un maggiore utilizzo di veicoli (pubblici e privati) effettivamente più sostenibili (per una ricostruzione delle varie problematiche della Maas: *European Parliament Research Service*, 2021).

Vi sono pertanto due criticità da considerare: da un lato, quella di supportare l’amministrazione nella pianificazione “green” dei percorsi e, dall’altro, quella di incentivare i cittadini-utenti (per questa nozione si veda: Boschetti, 2003; 2007; Napolitano, 2001; nella dottrina straniera, con riferimento all’uso delle nuove tecnologie a questo fine: Ranchordàs, 2018) a ridurre l’uso delle auto private (o quantomeno a utilizzare veicoli elettrici) in favore di mezzi più sostenibili (tra cui rientra anche la mobilità ciclistica, a cui, come visto, sono destinate ingenti risorse del Piano).

Il ricorso alle nuove tecnologie potrebbe dunque contribuire ad attuare in modo più efficace gli investimenti previsti in materia di trasporto sostenibile nel PNRR e, di conseguenza, la transizione digitale ed ecologica dei trasporti (Armiento, 2022).

In che modo? Quanto al primo “nodo” prima menzionato, l’intelligenza artificiale potrebbe analizzare lo storico delle corse per supportare l’amministrazione in una pianificazione più “verde” del trasporto pubblico: in questo senso, ad esempio, sembra andare la tecnologia di origine israeliana Optibus, oggi usata in via sperimentale dalla società privata di trasporto pubblico locale urbano e interurbano Arriva Italia, che è attiva nelle Regioni del Nord Italia (CISV, Aixia e Università degli studi di Bari Aldo Moro, 2021). Quanto invece alla possibilità di “convincere” i cittadini a usare maggiormente i mezzi pubblici, sarebbe auspicabile, ad esempio nei progetti di Maas che verranno realizzati, fare soprattutto uso di app *data-driven*, che, tramite smartphone, possano restituire agli utenti informazioni rilevanti, incentivandoli ad optare per percorsi più ecosostenibili, anche attraverso tecniche di *nudging* come i messaggi persuasivi e personalizzati a seconda dell’utente (per uno studio in tal senso, in cui in un esperimento comportamentale delle persone hanno ricevuto messaggi ispirati in alcuni casi al *comparative feedback*: Anagnostopoulou, Urbancic, Bothos et al., 2020). In questo senso, nel contesto italiano può menzionarsi la tecnologia Bus as a sensor (Baas), applicata in via sperimentale al trasporto pubblico di linea (realizzata a Catania a seguito di protocollo stipulato con la Tim nel 2017): alcuni veicoli sono stati dotati di sensori in grado di misurare la qualità dell’aria e di altre tecnologie capaci di rilevare, ad esempio, il traffico e la posizione del mezzo. Tutti questi dati sono poi stati poi inviati ad una dashboard a disposizione dell’amministrazione e a loro volta messi a disposizione degli utenti tramite una app (Biondi, Catania e Polito, 2017).

## Conclusioni

L’analisi poc’anzi svolta ha esaminato le modalità con cui l’intervento pubblico contemplato dal PNRR può “ridisegnare” in chiave sostenibile la mobilità locale. Siffatto intervento pubblico, comunque, se supportato adeguatamente dalle nuove tecnologie (anche alla luce del quadro programmatico delineato dai decisori europei), potrebbe far riacquistare al trasporto locale, e in particolare a quello pubblico (spesso considerato durante la pandemia di Covid-19 come principale veicolo di contagio, anche a causa della difficoltà di assicurare i controlli sui mezzi e il distanziamento fisico) una “rinnovata” centralità. In questo modo, si potrebbe cominciare a dare maggiore attuazione ai principi a cui deve essere informato il trasporto locale, quali il rispetto ambientale, l’efficienza e l’uguaglianza.

## Bibliografia essenziale

- Anagnostopoulou E., Urbancic J., Bothos E. et al., *From mobility patterns to behavioural change: leveraging travel behaviour and personality profiles to nudge for sustainable transportation*, in «Journal of Intelligent Information Systems», 54 (2020), pp. 157-178.
- Armiento M.B., *Intelligenza artificiale e servizio di trasporto pubblico locale nella smart city*, in F. Donati, A. Pajno, A. Perrucci (a cura di), *La rivoluzione dell'IA: profili giuridici*, (2022) Bologna, Il Mulino (in corso di pubblicazione).
- Ammannati L., *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in «Federalismi.it», 4, (2018), 1-28.
- Biondi M., Catania V. e Polito C., *Bus as a Sensor: a Mobile Sensor Nodes Network for the Air Quality Monitoring*, in «Second International Workshop on Smart Environments and Urban Networking» (2017).
- Bonetti T., *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in «Diritto amministrativo», 3, (2020), pp. 563-590.
- Boschetti B.L., *Cittadino e utente*, in «Jus», 1 (2003), pp. 87-139.
- Boschetti B.L., *Diritti e rapporti nell'amministrazione per servizi*, Padova, Cedam (2007).
- Celati B., *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, (2020) Padova, Cedam.
- CEPS, *Pathways to Low Carbon Transport in the EU*, (2013).
- CISV, Aixia e Università degli studi di Bari Aldo Moro, *L'intelligenza artificiale per lo sviluppo sostenibile* (2021).
- Cocconi M., *Ambiente ed energia rinnovabile*, in «Giornale di diritto amministrativo», 6 (2021), pp. 742-746.
- Commissione delle Comunità europee, *Libro verde relativo all'impatto dei trasporti sull'ambiente. Una strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile dei trasporti nel pieno rispetto dell'ambiente*, (COMC92) 46 def. Bruxelles, 12 maggio 1992
- Commissione europea, *Il Green Deal europeo* (2019) 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final.
- Commissione europea, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, 9 dicembre 2020, COM(2020) 789 final.
- Commissione europea, *The New EU Urban Mobility Framework*, 14 dicembre 2021 (COM(2021) 811 final).
- Consiglio Europeo, *Renewed EU Sustainable Development Strategy*, 2006.

- European Parliament Research Service, *Urban Mobility. Shifting towards sustainable transport systems* (2014).
- European Parliament Research Service, *Meeting the Green Deal objectives by alignment of technology and behaviour* (2021).
- Finger M., Montero J. e Serafimova T., *Manifesto for a Post-COVID-19 Recovery Towards Smarter and More Sustainable Transport*, paper del Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2020/29 (2020), 1-12.
- Gaspari F., *L'aquis dell'Unione Europea in materia di sicurezza stradale e i sistemi di trasporto intelligente*, in «Diritto dei trasporti», 1, (2019), pp. 1-54.
- Gaspari F., *La regolazione della mobilità urbana sostenibile e i limiti del Green Deal dell'Unione europea. Ovvero, il ruolo dello Stato all'alba della post-globalizzazione*, in «Munus», 1 (2020), pp. 67-109.
- Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile – Commissione di studio sul trasporto pubblico locale (presieduta dal Prof. Bernardo Giorgio Mattarella), *Relazione finale*, (2021).
- Napolitano G., *Servizi pubblici e rapporti d'utenza*, Padova, Cedam, (2001).
- OCSE- ITF, *Reforming Public Transport Planning and Delivery*, OECD publishing, Paris, (2020).
- OCSE-ITF, *ITF Transport Outlook 2019* (2019).
- OCSE-ITF, *ITF Transport Outlook 2021* (2021).
- Lazzari S., *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», 1, (2021), pp. 198-220.
- Marfoli L., *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in «Rivista giuridica di diritto dell'ambiente», 3-4, (2013), pp. 305-344.
- Ranchordás S., *Citizens as Consumers in the Data Economy: The Case of Smart Cities*, in «Journal of European Consumer and Market Law», 7:4 (2018), pp. 154-161.
- Simone S., Valeri E., *Indagine sulla mobilità dei cittadini e azioni di spinta gentile*, in «Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR», 1 (2021), pp. 49-63.
- Stella Richter P., Parisio V., *La Mobilité urbaine, compétences administratives et aménagement du territoire dans le système juridique italien*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 6 (2019), pp. 477-488.

POLITICHE PER IL LAVORO  
E LAVORO NELLA PA



## CAPITOLO XIV

## La nuova occasione delle politiche attive del lavoro di fare GOL, tra ambizioni e criticità

di Barbara Barabaschi\*

### PNRR Coesione e inclusione

Il contributo propone un commento alla riforma delle politiche del lavoro definita nell'ambito del PNRR italiano, mettendo in evidenze la storica opportunità che l'Italia ha di allineare politiche e strumenti per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro al resto d'Europa, ma anche le criticità, in parte strutturali, che si dovranno affrontare per poter realizzare tale riforma.

Parole chiave: politiche attive del lavoro, formazione, Italia, PNRR, Missione 5: Coesione e Inclusione.

*Sommario:* 1. La riforma delle politiche attive del lavoro nel PNRR italiano: il programma GOL. – 2. Un disegno integrato nell'ottica dell'attivazione. – 3. Criticità attuative.

### 1. La riforma delle politiche attive del lavoro nel PNRR italiano: il programma GOL

L'Unione Europea, allo scopo di attenuare l'impatto economico e sociale della recente pandemia, ha varato lo strumento finanziario per la ripresa e la resilienza *“facility”*, inedito in quanto ad ammontare stanziato e strumenti previsti. Lo scopo è *“rendere le economie e società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle transizioni ecologica e digitale”*. Le riforme e

\* Barbara Barabaschi è Ricercatore di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Facoltà di Economia e Giurisprudenza, Università Cattolica del Sacro Cuore.



gli investimenti finanziati con questo strumento sono stati poi adottati dai Paesi membri nell'ambito dei loro Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR). Nell'ambito di quello italiano, la Missione 5 (Coesione e Inclusione), Componente 1, prevede la riforma delle politiche del lavoro, in particolare di quelle attive. Si tratta di un'importante occasione per il nostro Paese che storicamente ha faticato ad adeguarsi alle raccomandazioni dell'organismo di Bruxelles volte ad attuare la Strategie Europea per l'Occupazione lanciata nel 2000 e rivista nel 2010. Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) si colloca al centro del progetto di riforma insieme al **Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze** (PNC), il potenziamento dei centri per l'impiego e il rafforzamento del sistema duale. Le risorse totali assegnate sono pari a 4,4 miliardi di euro, cui si aggiungono 600 milioni di euro per il potenziamento dei Centri per l'impiego e altri 600 milioni per il rafforzamento del sistema duale.

Obiettivo complessivo del programma è riorganizzare e rafforzare la formazione professionale per i soggetti **più fragili** nel mercato del lavoro, in particolare, per i beneficiari di **ammortizzatori sociali** (CIG, Naspi, Reddito di Cittadinanza); i lavoratori **vulnerabili** che non percepiscono sussidi, quali giovani **NEET** (*under 30*), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (*over 55*); altre tipologie di persone fuori dal mercato del lavoro da almeno sei mesi e lavoratori con redditi al di sotto della soglia di imponibilità fiscale (i cosiddetti *working poor*). La differenziazione dei destinatari evidenzia la volontà di considerare le categorie di soggetti in difficoltà occupazionale senza diritto agli ammortizzatori sociali, la cui numerosità è cresciuta in modo esponenziale negli ultimi decenni a seguito della flessibilità dei contratti di lavoro e della frammentazione dei percorsi professionali nell'intero corso di vita. Tale scelta risulta coerente con l'approccio dei mercati transizionali del lavoro che prevede servizi e strumenti di accompagnamento dei soggetti nelle transizioni tra le varie fasi della loro esistenza (ad esempio, da un'occupazione ad un'altra, dal lavoro alla maternità e viceversa, dal lavoro all'inattività e viceversa).

Al fine di impostare interventi personalizzati, i beneficiari vengono ripartiti in cinque gruppi a seconda della propria condizione professionale e, in base a quest'ultima, vengono disposti gli interventi di politica attiva.

Per il primo gruppo composto dai lavoratori **più vicini al mercato del lavoro, cioè più facilmente occupabili** è previsto un **percorso di reinserimento lavorativo senza formazione**.

Il secondo gruppo composto dai lavoratori distanti dal mercato del lavoro, ma con **competenze spendibili**, è previsto un **percorso di aggiornamento professionale** (*upskilling*).

Il terzo gruppo composto dai lavoratori distanti dal mercato del lavoro e con **competenze da riqualificare**, per tale motivo è previsto un **percorso di formazione mirata a far acquisire nuove competenze** (*reskilling*) oltre che percorsi di reinserimento lavorativo.

Il quarto gruppo è composto dai lavoratori lontani dal mercato del lavoro con **bisogni complessi che vanno oltre la sfera lavorativa**. Per questi sono previsti più interventi integrati di **riqualificazione professionale, di inclusione sociale e di reinserimento lavorativo, attraverso l'attivazione della rete dei servizi territoriali (ad esempio, sociali, sanitari, di conciliazione), come avviene per il reddito di cittadinanza**.

**Un ultimo gruppo riguarda i lavoratori coinvolti in crisi aziendali**, per i quali è prevista la ricollocazione collettiva con la definizione di interventi mirati in base alla professionalità dei lavoratori e al contesto territoriale. In generale, la collaborazione tra attori locali, sia pubblici che privati e del terzo settore, permetterà di definire progetti sperimentali su specifici target, non previsti esplicitamente dai decreti attuativi.

Infine è stato rafforzato il **principio di condizionalità**, per cui i beneficiari di ammortizzatori sociali e *reddito di cittadinanza* saranno tenuti a partecipare alle suddette azioni di politica attiva per non perdere il sussidio.

Quest'ultima disposizione pone l'accento sul principio di responsabilizzazione individuale quale contropartita del principio di condizionalità, in quanto l'erogazione di un sostegno al reddito è vincolata all'adesione del beneficiario ad un percorso formativo o di orientamento necessario per il rientro nel mercato del lavoro.

Per concretizzare le azioni previste, il programma GOL prevede il potenziamento dei Centri per l'impiego affinché possano operare secondo la logica della «personalizzazione degli interventi e rendere strutturale la cooperazione tra i servizi pubblici e agenzie per il lavoro, soggetti accreditati per la formazione, altri soggetti riconosciuti dalle Regioni, incluso il privato sociale». In tal senso, il programma GOL prevede la definizione e il consolidamento del sistema integrato delle politiche attive del lavoro che vede nei servizi per il lavoro lo strumento operativo centrale, richiamato dalle Raccomandazioni europee.

Un ruolo rilevante nei piani attuativi è riconosciuto alle Regioni che dovranno adottare il «**piano regionale per l'attuazione di GOL**» con specifici obiettivi da raggiungere entro il **31 dicembre 2022**.

## 2. Un disegno integrato nell'ottica dell'attivazione

L'importanza di un sistema integrato che renda possibile ed efficace investire nelle politiche attive del lavoro si ravvisa anche nella letteratura sociologica che da anni realizza analisi comparate che evidenziano come l'ammodernamento dei sistemi di welfare consista nell'integrazione tra politiche di sostegno al reddito che relegano il beneficiario in posizione passiva e politiche attive del lavoro che promuovano l'empowerment dei beneficiari, incentivandoli ad agire per migliorare la propria condizione occupazionale. Per questa caratteristica, tali politiche vengono altresì definite "di attivazione" e sono alla base del paradigma dell'*active welfare state* fonte di ispirazione per la Commissione Europea. Esso richiede il verificarsi di due condizioni. La prima, fa riferimento a uno stato di persone "attive", ossia di cittadini abilitati a partecipare alla vita sociale ed economica del proprio Paese *in primis* attraverso l'attività lavorativa. In tal senso, le politiche attive del lavoro mirano a bilanciare opportunità, doveri e incentivi offerti ai beneficiari delle stesse, nonché a eliminare ogni possibile ostacolo alla volontà dei singoli di essere "cittadini attivi". La seconda condizione riguarda la capacità dello Stato di assicurare un'adeguata protezione sociale ai cittadini che non sono in grado di partecipare attivamente alla vita sociale ed economica. In tal senso, il welfare deve provvedere a coprire rischi tradizionali (quali disoccupazione, malattia, disabilità, vecchiaia), ma anche nuove condizioni di rischio, quali la mono-genitorialità, la mancanza di competenze spendibili nel mercato del lavoro e la disoccupazione di lungo periodo. Di conseguenza, lo Stato sociale (di cui le politiche del lavoro e della formazione sono parte integrante) da fonte di protezione passiva, diventa promotore di servizi individualizzati con l'obiettivo di incoraggiare le persone a sviluppare le risorse necessarie per affrontare rischi e bisogni dell'intero corso di vita e a ritrovare l'indipendenza tramite il reintegro nel mercato del lavoro, come accade per le politiche di welfare-to-work di matrice anglosassone.

In particolare, le politiche di attivazione privilegiano misure di promozione della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso l'investimento in capitale umano (G. Bonoli, D. Natali, 2011; A. Hemerijck, 2013). Due sono le strategie privilegiate dalle politiche di

attivazione: *work first* e *human capital development* (C. Lindsay, R.W. McQuaid, M. Dutton, 2007). Queste strategie si basano al contempo su fattori coercitivi e abilitanti. I fattori coercitivi si fondano su rigorosi criteri di condizionalità, incentivi e sanzioni, che cercano di aumentare la pressione sui beneficiari dei sussidi di disoccupazione per promuoverne l'attivazione e la partecipazione alle attività proposte dai servizi per il lavoro. Ad esempio, l'accesso ai sussidi è condizionato alla ricerca attiva di lavoro da parte dei beneficiari e alla loro partecipazione alle azioni di reinserimento. Al contrario, i fattori abilitanti come i servizi all'impiego e i servizi sociali, si concentrano sul fornire un sostegno ai gruppi più svantaggiati, facilitandone l'integrazione nel mercato del lavoro. I fattori abilitanti presumono che l'inattività non sia il risultato di mancanza di disponibilità a lavorare, ma piuttosto di qualifiche obsolete, difficoltà a conciliare lavoro e famiglia, inadeguatezza delle condizioni abitative, problemi di salute, indebitamento (M. Heidenreich, P. Aurich-Beehride, 2014). I fattori abilitanti possono quindi essere d'aiuto nel ridurre i limiti delle tradizionali politiche dell'occupazione, sovente progettate per supportare l'ingresso nel mercato del lavoro di persone già "vicine" ad esso (F. Vandenbroucke, K. Vleminckx, 2011). Per l'inclusione lavorativa dei gruppi maggiormente in difficoltà, è richiesto l'affiancamento dei tradizionali strumenti quali sussidi, formazione professionale, servizi di inserimento e assistenza alla ricerca di lavoro, con altri di carattere sociale, assistenziale, educativo.

La riforma in esame sembra riflettere l'approccio dell'active welfare state, con una componente focalizzata sul lavoro (GOL) ed una sulla formazione professionale (PNC). Anche gli obiettivi dichiarati di integrazione delle politiche regionali, personalizzazione degli interventi e formazione impartita sulla base dei fabbisogni rilevati, creazione di servizi territoriali sociali e sanitari, di conciliazione, riflettono i principi di attivazione ed empowerment dei singoli. Infine, con l'incentivo alla cooperazione tra sistema pubblico e privato, agenzie per il lavoro, soggetti accreditati per la formazione, altri soggetti riconosciuti dalle Regioni, incluso il privato sociale e le imprese, che stipulino «patti territoriali» finalizzati all'assunzione, si mira a definire un framework istituzionale integrato all'interno del quale i soggetti possano essere protagonisti del superamento delle proprie difficoltà occupazionali. È altresì presente un mix di fattori coercitivi e abilitanti, quali rispettivamente, il rafforzamento del principio di condizionalità e la messa a disposizione di una rete territoriale di servizi di accompagnamento al lavoro. Un'importante novità che

trae ispirazione dalle esperienze internazionali è la previsione di milestone e target, ai quali sono abbinati scadenze attuative di breve e medio termine, compatibili con la durata del PNRR (2025). Una novità rilevante funzionale al monitoraggio degli interventi e che introduce la logica della valutazione delle politiche poco radicata nel nostro Paese.

### 3. Criticità attuative

Sebbene la riforma delle politiche attive del lavoro sia stata invocata da più parti in passato, così come l'esiguità dei fondi ad esse destinati sia stata a lungo una costante delle analisi comparate a livello europeo<sup>1</sup>, alcune preoccupazioni ricorrono tra gli esperti.

Il primo aspetto riguarda la possibilità di rispettare i tempi. In particolare, il Decreto del Ministero del Lavoro del 5 novembre 2021 prevede che il programma debba essere adottato previa valutazione dell'ANPAL, a cui il programma deve essere inviato entro il 25 febbraio 2022. Le Regioni si impegnano a coinvolgere almeno 300 mila beneficiari nelle azioni GOL **entro il 31 dicembre 2022** garantendo, peraltro, che gli interventi in favore dei percettori di ammortizzatori sociali e di sostegno al reddito per cui sia prevista la condizionalità, siano attivati entro quattro mesi dalla maturazione del diritto alla prestazione economica. Entro il 2022 dovranno essere adottati i piani regionali ed eseguito il 10% delle attività previste nel piano quinquennale 2021-25, ossia dovranno essere raggiunti almeno tre milioni di beneficiari, di cui il 75% disoccupati di lunga durata, donne, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55 (Valente, 2021). Si tratta di obiettivi assai ambiziosi considerando l'inerzia con cui sono state attuate le precedenti riforme e l'eterogeneità nella presenza e qualità dei servizi per il lavoro nelle diverse Regioni. Il programma Garanzia Giovani è stato un esempio della differente capacità delle Regioni di attivare i servizi (Giubileo, 2021).

Un altro aspetto è la previsione di percorsi e servizi personalizzati rispetto alle caratteristiche dei beneficiari, che implica la disponibilità di operatori con competenze idonee a garantire un approccio personalizzato agli assistiti e un'organizzazione alleggerita dagli

---

<sup>1</sup> A titolo esemplificativo si cita il recente Country Report Italia 2020 (26 febbraio 2020) della Commissione Europea, che in relazione alla formazione continua rileva per l'Italia progressi limitati e misure poco significative, in particolare, una scarsa integrazione tra politiche attive per il mercato del lavoro e le altre politiche correlate come quelle per l'apprendimento degli adulti.

adempimenti burocratici che sinora hanno limitato l'efficienza dei servizi. In merito a quest'ultima, la gestione dei flussi informativi risulterà cruciale. Infatti, affinché GOL e PNC possano funzionare è necessario che l'insieme delle attività previste nel decreto attuativo sia gestito tramite un sistema informativo unico nazionale (previsto dall'art. 13 del Dlgs n. 150/2015, ma ancora non realizzato) e non dai tanti sistemi regionali il cui coordinamento risulterebbe complesso e non scontato.

Anche la platea dei beneficiari ha ingenerato qualche perplessità. Data la portata innovativa dei due principali strumenti di riforma, ossia GOL e PNC, alcuni esperti fanno notare che l'individuazione dei destinatari avrebbe potuto spingersi verso una maggiore inclusività e considerare alcune categorie di occupati, oltre ai disoccupati e ai cosiddetti *working poors*. Nei moderni mercati del lavoro definiti transizionali proprio per la frequenza con cui si verificano transizioni tra diversi status, un elevato numero di soggetti occupati avrebbe potuto beneficiare delle misure di politica attiva (formazione, supporto nella gestione delle carriere, orientamento professionale, certificazione delle competenze, ad esempio) proprio nell'ottica di prevenire lo stato di disoccupazione e **superare la logica riparatoria, in un contesto come quello attuale in cui oltre a reinserire disoccupati vi è anche l'esigenza di accompagnare i lavoratori in riorganizzazioni e conversioni professionali (Impellizzieri, Seghezzi, 2021).**

Infine, la scelta di insistere sui Centri per l'impiego come canale privilegiato («i CPI sono la porta d'accesso a GOL») per accedere alle politiche attive stimola un'ulteriore riflessione dato il rilevante contributo che anche gli attori privati negli ultimi anni hanno dato al funzionamento del mercato del lavoro, tra questi **le Agenzie per il lavoro in primis**, cui potrebbero aggiungersi imprese, associazioni di rappresentanza e organizzazioni sindacali (in virtù del regime privilegiato previsto dal d.lgs. 276/2003), enti di formazione professionale.

In conclusione, nonostante le criticità che il processo di riforma potrebbe incontrare, il sistema delle politiche del lavoro si trova di fronte ad una svolta decisiva ed irripetibile per condizioni storiche e disponibilità di risorse. Per tale motivo, a parere di chi scrive, tre elementi saranno importanti per dare chance di attuazione alla riforma: agire con la consapevolezza dei problemi del passato per superare la logica di intervento emergenziale; stimolare la progettualità a livello territoriale (coinvolgendo tutti gli stakeholder) volta ad adattare le risposte istituzionali alle caratteristiche dei mercati locali del lavoro

(progettualità che in passato ha consentito al nostro paese di mettere a punto soluzioni inedite per superare periodi di crisi); valorizzare la cooperazione internazionale per trarre ispirazione e supporto nella gestione di tempi e obiettivi.

La speranza insomma è che siano maturi i tempi per concretizzare una riforma di successo nel quinquennio del PNRR e che, a beneficio dei lavoratori in difficoltà, le politiche attive possano fare GOL.

## Riferimenti bibliografici

- Barabaschi B., *L'invecchiamento delle forze di lavoro quale sfida per gli active welfare regimes europei*, FrancoAngeli, Milano, 2018.
- Bonoli, G., Natali, D., *The Politics of the New Welfare States in Western Europe*, European University Institute, RSCAS Working Paper 17, 2011.
- Giubileo F., *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa? I servizi al lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito*, in «Rivista del Diritto di Sicurezza Sociale», 3, 2011, pp. 778-795.
- Heidenreich M., Aurich-Beehreide P., *European worlds of inclusive activation: the organizational challenges of coordinated service provision*, in «International Journal of Social Welfare», 23, 2014, pp. 6-22.
- Hemerijck A., *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Impellizzeri M., Seghezzi F., *Politiche attive, i rischi di un (auto) GOL*, Bollettino ADAPT, 31, 2021, 13 settembre. <https://www.bollettinoadapt.it/il-piano-gol-una-prima-lettura/>.
- Pedone A., *Dalla formazione informale allo smart learning. Nuovi scenari per la formazione continua in azienda nella transizione digitale*. Panel n. 2 “Quale valutazione delle policy nazionali in tema di formazione continua aziendale”. XXIII Congresso Nazionale AIV, 22-24 settembre 2021 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3303?show=full>.
- Valente L., *Politiche attive del lavoro troppo lente per fare Gol*, lavoce.info, 8 gennaio, 2021 <https://www.lavoce.info/archives/71625/politiche-attive-del-lavoro-troppo-lente-per-fare-gol/>.
- Vandenbroucke F, Vleminckx K. (2011), *Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?*, in «Journal of European Social Policy», (21)5, pp. 450-74.

## CAPITOLO XV

## PNRR e politiche del lavoro. Dal programma “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” alle prime esperienze attuative della Regione Autonoma Valle d’Aosta

di Vincenzo Ferrante e Daniele Chapellu\*

### PNRR e politiche per il lavoro. Il caso della Valle d’Aosta

Nell’ambito degli interventi da finanziare a carico dei programmi europei svolgono un ruolo importante le politiche attive del lavoro che rappresentano un settore nel quale l’apparato pubblico italiano si trova in forte svantaggio. In tale contesto il PNRR ha trovato declinazione concreta nella messa a punto del programma “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL) che ha l’obiettivo di favorire uno sviluppo delle politiche del lavoro potenziando il numero di risorse umane presenti nei servizi per l’impiego e introducendo percorsi finalizzati a favorire una più rapida collocazione dei disoccupati. Dopo una prima premessa sul ruolo del PNRR nel contesto nazionale e una successiva analisi del programma GOL e dell’impegno delle Regioni nella definizione dei propri Piani attuativi regionali, si conclude citando un caso virtuoso sviluppatosi nella Regione Autonoma Valle d’Aosta.

Parole chiave: pubblica amministrazione, politiche del lavoro, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR, riforma, garanzia di occupabilità dei lavoratori, GOL, innovazione, regioni, regione autonoma Valle d’Aosta.

\* Vincenzo Ferrante è Professore ordinario di Diritto del lavoro, Facoltà di Giurisprudenza, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Direttore del Cedri; Daniele Chapellu è Docente di Diritto del lavoro e della previdenza sociale, Facoltà di Economia, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

Pur nella comune progettazione del contributo, il par. 1 è attribuibile a Vincenzo Ferrante e i parr. 2 e 3 a Daniele Chapellu.



*Sommario:* 1. Il ruolo delle politiche del lavoro nell'ambito degli obiettivi del PNRR – 2. Il Programma “Garanzia di occupabilità dei lavoratori – GOL” quale elemento strategico del PNRR. – 3. Il ruolo delle Regioni e l'esperienza “pilota” della Valle d'Aosta.

## 1. Il ruolo delle politiche del lavoro nell'ambito degli obiettivi del PNRR

Un ruolo importante, nell'ambito degli interventi da finanziare a carico dei programmi europei, svolgono le politiche attive del lavoro, che rappresentano, oramai da più di cinquant'anni, un settore nel quale l'apparato pubblico italiano si trova in forte svantaggio, ove venga ad essere comparato con i risultati normalmente raggiunti dagli altri paesi dell'Unione, sia per le percentuali di finanziamento dedicato (rispetto al bilancio pubblico), sia per il numero dei lavoratori concretamente aiutati a rintracciare occupazione, o al momento del primo ingresso nel mondo del lavoro o a seguito di un licenziamento.

Il basso livello di efficienza del sistema di politiche attive, oramai da anni affidato alle regioni (salvo il coordinamento nazionale operato dall'ANPAL), rischia peraltro di aggravare la condizione dei soggetti che, in termini occupazionali, hanno maggiormente sofferto della crisi pandemica e del generale rallentamento del ciclo economico.

Come risulta già dalla prefazione, collocata a premessa della rielaborazione del PNRR operata dal “Governo Draghi”, l'Italia è nell'Unione europea il paese che ha subito la maggior perdita di vite, in ordine sia ai decessi ufficiali dovuti al virus (stimati ad oggi in oltre centomila), sia alle morti conseguenti ad altre patologie, che hanno smesso di ricevere sistematiche cure ospedaliere. La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il PIL in Italia è cresciuto in totale del 7,9%, mentre nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e 43,6%. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà è salita dal 3,3 al 7,7% della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4%.

Ad essere particolarmente colpiti sono stati donne e giovani: l'Italia continua infatti ad essere lo Stato dell'UE con il più alto tasso di giovani tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione (NEET), e il tasso di partecipazione delle donne al lavoro in Italia è solo il 53,1%, molto al di sotto del 67,4% della media

europea, con dati sconcertanti nella gran parte delle province del Paese. Questi problemi sono ancora più accentuati nel Mezzogiorno, dove il processo di convergenza con le aree più ricche della Penisola è ormai fermo da almeno venti anni.

Evidente, dunque, come dal PNRR ci si aspetti un'azione diretta ad invertire le tendenze, riportando l'intero Paese verso obiettivi di sviluppo del benessere generale. Ed infatti, per quanto attiene ai temi del lavoro, il PNRR si presenta come uno strumento di promozione delle capacità professionali dei lavoratori italiani, interessando profondamente il settore dell'istruzione (è la "Missione" n. 4) e ponendo al centro i giovani ed affrontando i temi dell'inclusione sociale e della capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali del futuro.

Gli interventi più specificamente dedicati a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro sono però concentrati nella parte ("Missione" n. 5), intitolata alla "Inclusione e coesione" e comprendono una revisione strutturale delle politiche attive del lavoro, un rafforzamento dei centri per l'impiego e la loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati. Si interviene in sostegno alle situazioni di fragilità sociale ed economica, alle famiglie, alla genitorialità e alle persone con disabilità o non autosufficienti.

Le componenti presenti all'interno della missione "Inclusione e coesione" sono tre, ossia, "Politiche del lavoro" (M5C1), "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" (M5C2), "Interventi speciali per la coesione territoriale" (M5C3).

Una volta tanto, la modernizzazione non sembra voler passare dalla riscrittura della disciplina del rapporto di lavoro, ma da investimenti in strutture e personale: si promuovono così concrete misure di parità di genere (anche attraverso uno specifico Piano asili nido, previsto nella "Missione" 4), investimenti e assunzioni nel settore delle politiche attive del lavoro (da sempre severamente sottodimensionato rispetto a qualunque altro paese europeo), un Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, che intende generalizzare gli strumenti messi a punto nel settore del contrasto al caporalato in agricoltura, anche attraverso l'incremento di 2000 unità nelle assunzioni previste presso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

## 2. Il Programma “Garanzia di occupabilità dei lavoratori – GOL” quale elemento strategico del PNRR

Il PNRR ha trovato declinazione concreta nella messa a punto, d’intesa con le regioni e le due province autonome, del programma “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL), che, finanziato dal programma “Next Generation EU” (NGEU) per 750 miliardi di euro, rappresenta una sorta di forma stabilizzata e più ampia del programma “Garanzia giovani” che, dopo la crisi del 2008, ha consentito, anche grazie ai finanziamenti europei, di incrementare notevolmente l’occupazione dei giovani. Meno sviluppato pare invece ancora il Piano Nuove competenze (PNC), chiamato, in forza del D.M. 14 dicembre 2021, ad attuare anche grazie ai finanziamenti del fondo React-EU azioni di aggiornamento e di *reskilling* professionale, nonché il rafforzamento del sistema “duale”, che in molte regioni italiane sta sperimentando una certa espansione, ma che non ha ancora trovato una piena e sviluppata collocazione nel sistema delle politiche attive del lavoro.

Nella seconda metà del 2021 e gli inizi del 2022, quindi, tutte le regioni italiane sono state impegnate nella redazione dei propri Piani attuativi regionali (PAR) per la realizzazione del programma GOL. Tale programma, normato nel D.M. 5 novembre 2021 rappresenta, congiuntamente al potenziamento dei centri per l’impiego e all’implementazione del citato “Piano per le nuove competenze”, il perno dell’azione di riforma per i prossimi anni delle politiche attive del lavoro italiane.

L’orizzonte temporale del Programma coincide con quello del PNRR (quinquennio 2021/2025) ed è caratterizzato dalla definizione di una serie di scadenze intermedie (*milestone*) e di obiettivi finali (*target*), molto gravosi e vincolanti<sup>1</sup> che si impongono a tutte le regioni italiane e da cui dipende l’erogazione dei finanziamenti europei.

<sup>1</sup> Al fine di comprendere la portata degli impegni presi si rileva che, adottati i due decreti interministeriali per l’approvazione di GOL e Piano Nuove Competenze, restano ora da definire quali *milestone* (come pure si dirà nel testo) i Piani regionali per la piena attuazione di GOL e raggiungere almeno il 10% dei beneficiari potenziali complessivi entro il 2022. I “Target” corrispondono, invece, a: 1) coinvolgimento di almeno 3 milioni di beneficiari di GOL entro il 2025 (di questi, almeno il 75% dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55); 2) coinvolgimento in attività di formazione di almeno 800 mila fra i soggetti indicati nel punto precedente, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali; 3) rispetto degli standard definiti quali livelli essenziali in GOL in almeno l’80% dei CPI in ogni regione

Il programma GOL si pone (all. B al D.M. 5 novembre 2021) obiettivi, che hanno la principale finalità di creare omogeneità nell'offerta dei servizi a livello nazionale prestando comunque attenzione alle specificità presenti nei singoli territori. Al fine di superare l'eterogeneità delle prestazioni sul territorio nazionale, il decreto ministeriale del novembre 2021 pone al centro del sistema la definizione di livelli essenziali delle prestazioni, riconoscendo tuttavia il ruolo della prossimità dei servizi, grazie sia agli investimenti a favore della digitalizzazione sia alla più capillare diffusione dei centri per l'impiego (CPI), anche mediante sportelli temporanei o sinergie con gli enti territoriali che già siano dotati di servizi di orientamento professionale.

Ed invero, l'intero programma può reggere solo con una buona rete territoriale dei servizi che promuova l'offerta di lavoro femminile, la collocazione dei lavoratori meno qualificati e che nel caso di persone con disabilità o altre fragilità realizzi una programmazione integrata tra i servizi sociali e sanitari. La cooperazione tra sistema pubblico e privato va resa strutturale come la personalizzazione degli interventi che devono essere differenziati in base all'età, al livello di competenze, alla complessità del bisogno, alle esigenze di conciliazione, al contesto del mercato del lavoro di riferimento, ai fabbisogni espressi dalle imprese e alle concrete opportunità occupazionali locali. A tal fine devono essere coinvolti gli operatori economici locali, affinché i CPI possano divenire punto di riferimento nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, con la stipula di veri e propri "patti territoriali" per fornire strumenti formativi dedicati e condizionati all'assunzione.

I servizi devono progettare e implementare strumenti analitici per la conoscenza dei sistemi locali del lavoro e la previsione dei nuovi fabbisogni di competenze richiesti, favorendo lo sviluppo di progetti innovativi e sperimentali, lo *scale-up* di quelli che si dimostrano efficaci e introducendo una valutazione rigorosa delle politiche basata su evidenze. La programmazione orientata ai risultati diviene la regola non solo per il finanziamento nazionale da parte della UE, ma anche per quello delle Regioni in sede di attuazione. Il buon esito di questi obiettivi dipende anche dal completamento del-

---

entro il 2025; 4) completamento, in almeno 250 CPI, entro il 2022, del 50% delle attività (escluse le infrastrutturali) previste nei Piani regionali di rafforzamento; 5) completamento in almeno 500 CPI (su un totale nazionale di 550) di tutte le attività previste nel proprio Piano regionale entro il 2025; 6) partecipazione di almeno 135 mila ragazzi/e in più al sistema duale entro il 2025.

la realizzazione del Sistema informativo unitario del lavoro, atteso da oltre venti anni, che consentirà di osservare in modo capillare e in tempo reale l'attuazione del programma a livello di singolo centro per l'impiego, nonché dall'attuazione di quell'azione di rafforzamento degli organici complessivi, che già fu avviata dal D.M. 28 giugno 2019, n. 74 a seguito dell'adozione delle norme in tema di reddito di cittadinanza (d.-l. n. 4 del 12019) che ora deve indirizzarsi, tenendo conto delle necessità dei soggetti che si rivolgono ai CPI quali emergono dalla profilatura prevista dal d. lgs. n. 150 del 2015, verso i disoccupati percettori di Naspi o di intervento di cassa integrazione e verso chi gode del Reddito di cittadinanza.

Il principale “*milestone*” avente quale termine il 31 dicembre 2022 è rappresentato dalla definizione dei Piani attuativi regionali e dal raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari complessivi previsti dal D.M. 5 novembre 2021 (all. B, tab. 2). Le Regioni hanno, pertanto, dovuto redigere i propri PAR entro 60 giorni dalla pubblicazione del D.M. 5 novembre 2021 che, essendo avvenuta in data 27 dicembre 2021, ha posto quale termine di consegna dei singoli piani regionali all'ANPAL il 27 febbraio 2022.

### 3. Il ruolo delle Regioni e l'esperienza “pilota” della Valle d'Aosta

La redazione di un PAR, piano che deve garantire, da un lato, la coerenza tra le prescrizioni nazionali relative al programma GOL e, dall'altro, l'effettiva attuazione delle misure sui singoli territori al fine di raggiungere precisi obiettivi numerici, non si presenta agevole e comporta un importante lavoro di progettazione e di riorganizzazione al fine di far convivere azioni e servizi già in essere sui territori con gli ambiziosi obiettivi proposti dalla riforma GOL. Tale approccio risulta tanto più complesso quanto più virtuose sono le Regioni nell'erogazione delle proprie politiche del lavoro. Diviene, infatti, molto complesso trovare convergenze efficaci tra l'offerta di servizi e progetti già presenti sul territorio e GOL, così come fra le rispettive fonti di finanziamento, posto che non sono ammesse duplicazioni ai fini della rendicontazione. Le Regioni hanno, quindi, compiuto un lavoro di analisi molto approfondito legato, sia ai target di utenti da coinvolgere, sia alle fonti di finanziamento da scegliere e sia, infine, alle fasi del percorso di ricollocazione del disoccupato, sia che questo decida di rivolgersi ai servizi pubblici regionali o invece al sistema delle agenzie del lavoro accreditate.

Il programma GOL si presenta, in conclusione, come una sfida molto ambiziosa, che richiede alle Regioni grandi sforzi sia a livello organizzativo che strategico e che non può prescindere da un competente ed efficiente supporto nazionale, cui spetta il compito di offrire tutti quegli strumenti, in primo luogo informatici e tecnologici (quale ad esempio un sistema informativo unitario del lavoro), senza i quali si vanificherebbe l'importante lavoro portato avanti dalle Regioni. E da qui l'importanza di seguire da vicino l'attuazione del piano al livello regionale, per verificare quanta parte degli ambiziosi obiettivi delineati in sede di progettazione riuscirà a trovare concreto seguito.

La Regione Autonoma Valle d'Aosta è stata la prima regione sul territorio italiano a completare il potenziamento dei propri centri per l'impiego<sup>2</sup> e a posizionare, quindi, un primo importante tassello nel progetto di riforma delle politiche del lavoro italiane attualmente in essere. Anche molte altre regioni italiane stanno completando tale importante operazione che dovrebbe colmare, purtroppo solo in minima parte, il *gap* di risorse umane che ormai da decenni distingue l'Italia dagli altri paesi europei. Diversi enti locali stanno quindi definendo delle modalità adeguate per formare il nuovo personale e l'esperienza valdostana rappresenta un interessante *best practice* da evidenziare e che potrebbe essere replicata anche in altre realtà.

L'iniziativa, progettata e implementata, anche con il supporto di Anpal Servizi s.p.a<sup>3</sup>, consiste nella definizione e somministrazione di una "Legal survey" volta a evidenziare le carenze conoscitive in materia giuslavoristica del personale impegnato alle dipendenze dei CPI nell'erogazione dei servizi pubblici al lavoro.

Il processo di progettazione dello strumento di analisi prende le mosse dalla scelta di una serie di istituti di diritto del lavoro (in totale sono stati trattati 23 istituti), la cui conoscenza è ritenuta indispensabile dalla dirigenza per poter offrire un servizio completo ed efficiente, e dalla successiva definizione di un *test* idoneo a effettuare una valutazione su quattro livelli di "conoscenza della materia" per ogni istituto (V. fig. 1).

<sup>2</sup> V. Fonti ministeriali relative al monitoraggio del potenziamento dei CPI nelle singole regioni al 31 dicembre 2021: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Piano-di-potenziamento-dei-centri-per-l-impiego-e-delle-politiche-attive-del-lavoro.aspx>.

<sup>3</sup> Il lavoro rientra nel supporto fornito da Anpal Servizi e previsto dalla convenzione relativa alle attività del triennio 2017-2020, sottoscritta tra Anpal Servizi S.p.a. e la Regione Autonoma Valle d'Aosta il 15 gennaio 2018 e dalla successiva convenzione (ex art. 12, comma 3 del D.L. n. 4 del 2019, convertito nella L. n. 26 del 2019) stipulata tra le medesime parti nel luglio del 2019.

Figura 1: esemplificazione di una scheda di analisi conoscitiva pluri-livello di un istituto giuridico

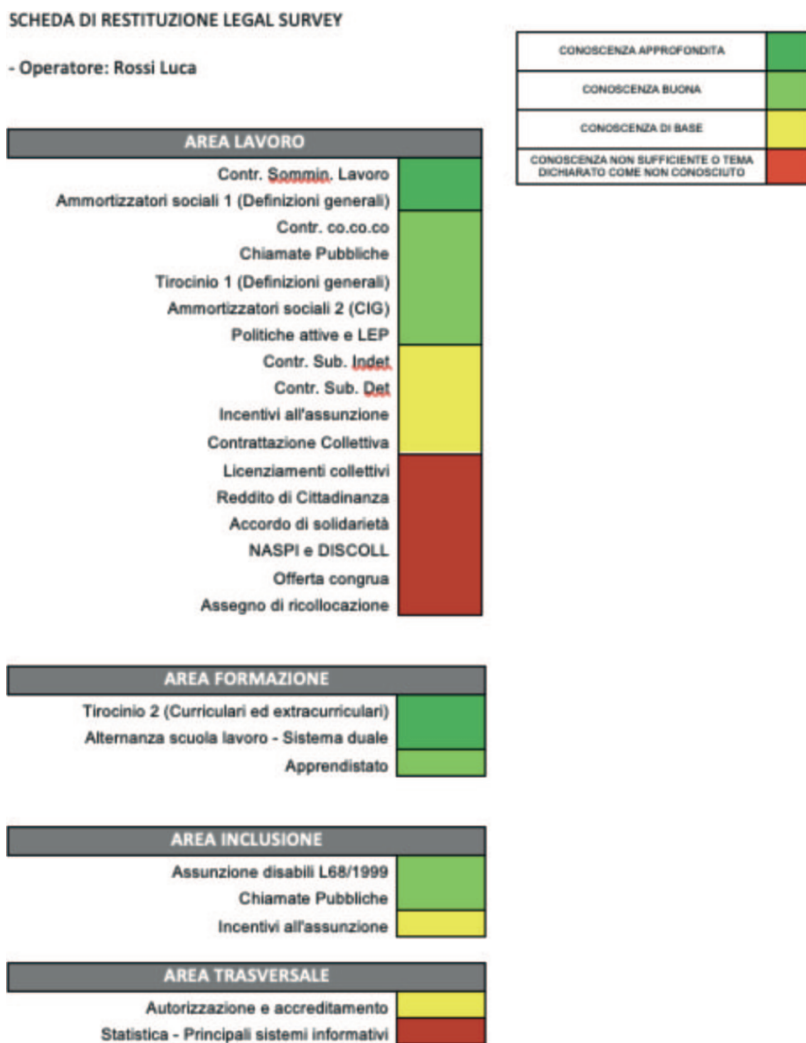
### Contratto di somministrazione di lavoro

LIVELLO 1	LIVELLO 2		LIVELLO 3		LIVELLO 4		
Conosci la normativa relativa al contratto di somministrazione di lavoro?	SI	La somministrazione di lavoro prevede					
		La sussistenza di tre soggetti coinvolti e la presenza di due contratti.	SI	Il lavoratore nel contratto di somministrazione			
		La sussistenza di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a termine in cui un lavoratore viene assunto da una impresa utilizzatrice.	NO	E' assunto dall'agenzia di somministrazione a tempo determinato o a tempo indeterminato.	SI	Il lavoratore somministrato	
		La sussistenza di un unico contratto stipulato tra una agenzia per il lavoro e una impresa utilizzatrice.	NO	E' assunto dall'impresa utilizzatrice per il periodo in cui lavora presso la stessa	NO	Ha gli stessi diritti dei lavoratori che sono assunti presso l'impresa utilizzatrice	SI
				E' assunto sia dall'agenzia di somministrazione che dall'impresa utilizzatrice che rispondono in solido della retribuzione del lavoratore	NO	Risponde a un contratto collettivo diverso a quello utilizzato nell'impresa utilizzatrice	NO
NO	Ha dei particolari diritti retributivi differenti a quelli dell'impresa utilizzatrice in quanto è soggetto al contratto collettivo nazionale dei somministrati.						NO
							TERMINE TEST

L'intero sistema dei *test* viene, quindi, tradotto in processo e informatizzato per poi essere somministrato online a tutti i dipendenti.

I singoli istituti giuslavoristici scelti dalla dirigenza vengono, quindi, collocati nelle quattro aree organizzative e funzionali presenti nel “Dipartimento politiche del lavoro e della formazione” della Regione (1. Area lavoro, 2. Area formazione, 3. Area inclusione e 4. Area trasversale) a seconda delle conoscenze richieste agli operatori di ogni singola area e rapportati con i risultati della somministrazione. Tale processo favorisce la redazione di una “scheda di restituzione” di veloce lettura ed efficace comprensione sia per gli operatori – che possono così valutare se le proprie conoscenze sono in linea con l’area in cui sono occupati – sia per la Regione, cui competono le scelte sulla migliore collocazione dei propri dipendenti all’interno del dipartimento (V. fig. 2).

Figura 2: esemplificazione di una scheda di restituzione di “Legal survey”



L'analisi aggregata dei dati consente alla Regione di organizzare attività formative per gruppi omogenei e in linea con le proprie aree di intervento e favorisce un confronto diretto con le proprie risorse umane in merito alla loro migliore collocazione all'interno del dipartimento.



## Bibliografia

- Ferrante V., *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato: un dolce girotondo?* in *Lavoro e Diritto*, fasc. 2, 2016, pag. 267-280.
- Chapellu D., *Politiche attive del lavoro dopo il “jobs act”. L’approccio a rete e l’assegno di ricollocazione*, in *Jus*, 2018, fasc. 1 pag. 123-143.
- Varesi P.A., *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell’Unione Europea e riforme nazionali*, XXIII Rapporto sul Mercato del lavoro e la contrattazione collettiva 2021, cap. 2.

## Sitografia

- <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.
- <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Piano-di-potenziamento-dei-centri-per-l-impiego-e-delle-politiche-attive-del-lavoro.aspx>.
- <https://www.anpalservizi.it/regione-autonoma-valle-d-aosta>.
- <https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti> (nello specifico estrarre “XXIII Rapporto sul Mercato del lavoro e la contrattazione collettiva 2021”).

## CAPITOLO XVI

## Il lavoro nella PA tra attuazione del PNRR e normativa post-emergenziale: la legislazione del 2021

di Vincenzo Ferrante e Mirko Altimari\*

### La riforma del lavoro nella PA

Il contributo si focalizza sulle più recenti modifiche normative in tema di rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dando conto delle principali novità introdotte del legislatore, in attuazione del PNRR, in tema di accesso e concorsi pubblici, e al contempo riportando lo stato dell'arte in ordine al lavoro agile: da strumento utile a gestire l'emergenza l'istituto dovrà necessariamente trovare un nuovo equilibrio nella fase post-pandemica. Infine l'articolo sintetizza i profili più rilevanti in tema di contrattazione collettiva nell'ambito del pubblico impiego, intervenuti nel 2021.

Parole chiave: pubblica amministrazione, PNRR, rapporto di lavoro, concorsi pubblici, lavoro agile, contrattazione collettiva.

*Sommario:* 1. Le ragioni di una nuova stagione per disciplinare l'accesso nella PA – 2. La riforma del reclutamento: tra PNRR ed esigenze di semplificazione. – 3. La valorizzazione dei giovani. – 4. Nuove previsioni in tema di incompatibilità dei professionisti. – 5. La valorizzazione delle professionalità interne. – 6. Il lavoro agile. – 7. Il riavvio della contrattazione collettiva.

Pur nella comune progettazione del contributo, i parr. 1 e 2 sono attribuibili a Vincenzo Ferrante e i parr. 3-7 a Mirko Altimari.

\* Vincenzo Ferrante è Professore ordinario di Diritto del lavoro, Facoltà di Giurisprudenza, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Direttore del Cedri; Mirko Altimari è Ricercatore e Docente di Diritto del lavoro, Facoltà di Economia, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

## 1. Le ragioni di una nuova stagione per disciplinare l'accesso nella PA

Come già si era evidenziato nella precedente edizione del presente rapporto<sup>1</sup>, una delle ragioni del ritardo del “sistema paese” si deve all'apparato amministrativo, che, ove lo si raffronti con gli altri paesi europei, conta un ridotto numero di dipendenti, peraltro tendenzialmente anziani e, nel complesso, poco scolarizzati e privi di professionalità di carattere tecnico. Si tratta di un *identikit* che risale agli albori dello Stato unitario e che sembra essere rimasto una costante, pur dopo che nei primi anni repubblicani il settore pubblico era apparso ad un certo momento come il principale datore di lavoro dei giovani laureati italiani.

Il ritardo su questo fronte, dimostrato dalla soverchiante presenza femminile in molti settori dell'amministrazione pubblica e nel Sud della Penisola (a conferma che per molte famiglie l'impiego pubblico è considerato un affare per i cc.d. “second earners”) si è peraltro acuito a fronte dell'evoluzione digitale, che promette una profonda modifica delle forme di organizzazione del lavoro, ed in particolare di quello degli uffici, che può avvalersi di modalità di registrazione, catalogazione e accesso ai documenti mai prima sperimentate. Ne deriva una condivisione di informazioni in ordine ad es. all'assetto del territorio, alla legislazione nazionale e straniera, alle qualità tecniche dei beni strumentali, che consente un potenziamento di molte delle funzioni pubbliche, ma anche il moltiplicarsi dell'attività di controllo e delle forme di pubblicità, così da determinare, in ultima istanza, maggiore trasparenza nell'azione amministrativa.

Il settore che più appare interessato a questa evoluzione è l'attività di tipo provvedimentale (e di vigilanza) e, che può svolgersi però in maniera più veloce e più puntuale solo a condizione che i dipendenti pubblici siano effettivamente in grado di utilizzare le nuove potenzialità offerte dallo sviluppo tecnologico.

<sup>1</sup> Cfr. V. Ferrante, M. Altimari, *Servono nuove norme per una rinnovata Pubblica amministrazione? Analisi e prospettive future a partire dalla legislazione 2019-2020*, in B. Boschetti, E. Vendramini (a cura di), *FuturAp. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021*, EDUCatt, Milano, 2021, pp. 129-143. Dati più aggiornati si rintracciano ora in Rag. generale dello Stato, Distribuzione dei dipendenti per età, p. 3, v. in <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/DISTRIBUZIONE%20PER%20ETA'.pdf>.

Per questa ragione, nell'ambito delle priorità individuate dal PNRR<sup>2</sup> è apparso particolarmente importante concentrarsi sul personale pubblico, per provare ad attrarre giovani laureati e professionisti, individuando percorsi professionali che rispondano alle loro aspettative, anche retributive, e per ridefinire in questo modo gli apparati burocratici, in modo da assicurare maggiore efficienza.

Si tratta di un compito particolarmente complesso, poiché la capacità di attrazione delle professionalità richiede, non solo (secondo il profilo che sino a qui è stato fatto oggetto di intervento normativo) uno snellimento delle procedure di assunzione, ma altresì una politica retributiva e di sviluppo di carriera in linea con le opportunità offerte dal mercato del lavoro privato (e si tratta, inutile dirlo, di un aspetto che attende ancora una sistemazione appagante nell'ambito dell'ininterrotta azione di riforma della disciplina del lavoro pubblico, che va avanti oramai da trent'anni).

Nel corso del 2021, in attuazione degli obiettivi del *Recovery plan*, si è così registrata una incisiva riforma delle procedure e delle regole per la selezione del personale: il legislatore è intervenuto sul punto dapprima con il d.l. 1° aprile 2021, n. 44, conv. l. 76/2021, che all'art. 10 detta disposizioni in tema di concorsi, nonché per il tramite di un ambizioso decreto c.d. "reclutamento" (d.l. 9 giugno 2021, n. 80 conv. l. 6 agosto 2021, n. 113). Nell'ambito del d.l. n. 77/2021 (c.d. nuovo "decreto semplificazioni", convertito nella legge n. 108/2021), si è poi delineato un sistema premiale per favorire l'inserimento al lavoro di donne e giovani, in relazione alle attività comprese nelle opere del PNRR.

Prima di procedere all'analisi delle disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi ora citati, si deve però ricordare come, tra i primi atti del governo Draghi, si deve registrare nel marzo 2021 il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale", sottoscritto dal Presidente del consiglio, dal Ministro per la PA e dalle confederazioni CGIL, CISL e UIL. Si tratta di un breve documento dall'importante valenza politico-sindacale, che aspira, nei sei punti in cui si articola, a dettare le linee di governo dell'intero settore.

---

<sup>2</sup> La riforma della PA viene indicata come una "riforma orizzontale" (insieme a quella della giustizia) che dovrà realizzarsi su quattro assi principali: «A. Accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale B. Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure C. Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna D. Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme».

In primo luogo, (i) il Governo si impegna a dare il via al rinnovo dei contratti collettivi, emanando all'ARAN gli atti di indirizzo di propria competenza; si prevede poi che (ii) attraverso i contratti collettivi del triennio 2019-2021, si procederà alla rivisitazione degli ordinamenti professionali del personale, con un impegno altresì alla valorizzazione delle professionalità interne; (iii) il Governo si impegna inoltre a definire politiche formative rivolte ai dipendenti nella PA, in primo luogo nell'ambito della digitalizzazione; (iv) i nuovi contratti collettivi dovranno adeguare i sistemi di partecipazione sindacale, «valorizzando gli strumenti di partecipazione organizzativa e il ruolo della contrattazione integrativa»; infine (v) le parti concordano sulla necessità di implementare gli istituti di welfare contrattuale, con riferimento al sostegno alla genitorialità e all'estensione al pubblico impiego di agevolazioni fiscali, ad es. in tema di previdenza complementare.

Una parte importante dell'accordo riguarda anche il lavoro agile, con riferimento al quale si prevede (vi) che: «nei futuri contratti collettivi nazionali dovrà essere definita una disciplina normativa ed economica che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, conciliando le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni».

Una prima realizzazione di questi obiettivi si è registrata attraverso la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo per il comparto delle funzioni centrali (cioè per i dipendenti dei ministeri), avvenuta poco prima del Natale 2021.

## 2. La riforma del reclutamento: tra PNRR ed esigenze di semplificazione

Ai fini della realizzazione degli specifici interventi previsti dal PNRR, le PA hanno la facoltà di assumere, per il tramite di selezioni semplificate, e nell'ambito di specifici impegni di spesa, solo personale a tempo determinato (nonché stipulare contratti di collaborazione), anche eccedendo la durata complessiva di trentasei mesi – prevista per i contratti a termine dal d. lgs. 165/2001 – purché abbiano quale termine il 31 dicembre 2026.

La scelta si colloca nel solco della tradizione più risalente, posto che gli esili apparati amministrativi del primo '900 registrarono, in occasione della I guerra mondiale, un ampliamento in termini numerici, prima presentato come puramente provvisorio, salvo poi sperimentare numerose forme di stabilizzazione. E vicende non dis-

simili possono registrarsi in relazione ad altre evenienze critiche che hanno costituito presupposto (o meglio sarebbe dire: pretesto) per l'ampliamento degli organici.

Per quanto riguarda le modalità di reclutamento, il decreto individua una pluralità di canali di accesso. Appare utile quantomeno presentarli, perché sebbene le previsioni siano talora connesse alle assunzioni straordinarie per l'attuazione del PNRR, si ritiene che alcune di queste modalità possano rappresentare anche in futuro, alternative “a regime” talvolta più efficienti e celeri, nonché meno dispendiose, rispetto al “tradizionale” concorso gestito direttamente dalla PA interessata: si pensi, ad esempio, al caso di enti pubblici di ridotte dimensioni.

Le singole amministrazioni possono dunque continuare, mediante le modalità di cui all'art. 10, c. 1 lett. c) del d.l. n. 44/2021, (i) a svolgere in autonomia le procedure concorsuali, relative al reclutamento di personale con contratto a tempo determinato per l'attuazione dei progetti del PNRR, facendo seguire ad una fase di valutazione dei titoli dell'esperienza professionale, utile ai fini del punteggio finale, lo svolgimento della sola prova scritta.

Possono altresì (ii) attingere dagli elenchi inseriti nel “Portale del reclutamento” gestito dal Dipartimento della funzione pubblica (art. 1, cc. 5-9, l. n. 113/2021), ai quali possono iscriversi professionisti, al fine dell'attribuzione di incarichi di collaborazione, nonché personale in possesso di un'alta specializzazione, per l'assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato.

Resta sempre valida, infine, l'opzione di (iii) utilizzare graduatorie concorsuali vigenti, anche di precedenti concorsi per posizioni a tempo determinato (art. 1, c. 14). Inoltre (art. 1, c. 11), le PA (iv) possono ricorrere a concorsi unici, centralizzati, organizzati dal Dipartimento della Funzione pubblica con l'ausilio di Formez p.a.

Quest'ultima, invero, non è una previsione nuova, poiché il legislatore ha più volte previsto la centralizzazione delle procedure (come ad es. nel d. lgs. n. 29 del 1993), sebbene le previsioni imperative si siano poi spesso ridotte a mero auspicio. Alla medesima logica risponde poi il rafforzamento (art. 5 d.l. n. 80/2021) delle attività della Scuola nazionale dell'amministrazione<sup>3</sup>.

Con il precipuo scopo di valorizzare le professionalità che verranno reclutate sulla base dei concorsi già in via di espletamento, viene poi fissata una riserva del 40% di posti nei futuri concorsi pub-

<sup>3</sup> Cfr. M. Ramajoli, *La Scuola Nazionale dell'Amministrazione agente interno dell'innovazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, pp. 451 ss.

blici banditi dalle amministrazioni a favore di chi abbia svolto incarichi a tempo determinato per almeno trentasei mesi in esecuzione dei progetti PNRR. La riserva dei posti è senz'altro uno strumento che favorisce l'esigenza di valorizzazione dell'esperienza maturata "sul campo", senza dover rinunciare alla necessaria apertura all'esterno delle procedure concorsuali, rispettando così il principio di cui all'art. 97 Cost., che impone che ai pubblici uffici si acceda mediante concorso pubblico.

Ed invero le esigenze di stabilizzare personale assunto con contratti a tempo determinato dalle PA sempre sono ciclicamente affiorate, trovando spesso orecchie interessate nel legislatore nazionale (e regionale) che, con plurimi provvedimenti di sanatoria, era riuscito ad assicurare un futuro stabile ai tanti avventizi. E si deve solo all'intervento del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale se, nei primi anni '90 del secolo scorso, questa prassi è stata finalmente riconosciuta come del tutto illegittima, in quanto viene a rappresentare una palese negazione dei principi costituzionali<sup>4</sup>.

Del resto il principio del concorso apparve, già nel 1945 alla Commissione (c.d. "Forti", dal nome del suo presidente) per la riorganizzazione dello Stato, istituita dal Ministero per la costituente, come un criterio diretto ad evitare una scelta fondata su valutazioni diverse dal merito (e cioè: clientelari), in attuazione del fondamentale principio di uguaglianza. Ed anzi, poiché «la sua finalità è di chiamare a partecipare alle più importanti funzioni dello Stato i più capaci, senza alcuna considerazione di privilegi personali o di classe» sembrava alla Commissione di poter dire che esso rappresenta «la forma più democratica di scelta».

Alla luce, quindi, dell'impossibilità (ora ribadita dall'art. 36 d. lgs. n. 165/2001, con previsione estesa anche alle società pubbliche di cui al d. lgs. n. 175/2016) di far luogo ad operazioni di "conversione" giudiziale – come viceversa è potuto accadere nel settore privato sulla base della disciplina prevista dalla direttiva europea che impone di contrastare gli abusi nel ricorso al lavoro a termine (dir. n. 1999/70/Ce) – il legislatore, riconoscendo una posizione di vantaggio agli assunti in via temporanea, sembra aver optato per la promessa di un vantaggio futuro, senza per questo venir meno ai principi dell'art. 97 Cost.

<sup>4</sup> A riguardo, per i necessari riff. cfr. V. Ferrante, *Il riparto di giurisdizione in tema di concorso e progressione di carriera nei più recenti orientamenti della giurisprudenza*, in Id., *Dal mercato al contratto. Evoluzioni recenti del diritto del lavoro alla luce del Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2017, 107-132.

Non sarà tuttavia facile resistere nuovamente alle richieste che dovessero sorgere dai lavoratori non confermati nella direzione di una sanatoria totale (viceversa esclusa in radice dalla giurisprudenza costituzionale, a tutela del principio della selezione dei migliori). E non è un caso che in sede di conversione del decreto sia stata introdotta (art. 1, c. 3 bis) una proroga di un anno, fino al 31 dicembre 2022, alla facoltà per le PA di ricorrere alle procedure di stabilizzazione del personale già previste dalla cd. legge Madia (art. 20 d.lgs. n. 75/2017).

Va da sé che le ragioni che sembrano giustificare tanta fretta si rintracciano senz'altro nelle ben note lungaggini delle procedure concorsuali, giustificate in passato da una selva di ricorsi (spesso strumentali) e dalla (esecrabile) prassi di adottare sempre la composizione scritta come strumento di selezione (anche, sino ad anni non lontanissimi, quando il posto in palio era quello di addetto alle pulizie!).

Peraltro, il legislatore ha voluto evitare un'altra prassi che in passato ha dato luogo a pratiche poco orientate all'efficienza, come il trasferimento da una sede all'altra che, presentato come naturale ravvicinamento alla sede di origine, è spesso all'origine di una distribuzione del personale su base territoriale poco attenta agli effettivi carichi di lavoro. Per queste ragioni, ed anche al fine di ridurre inutili lungaggini, fino 31 dicembre 2024 le procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni e le conseguenti assunzioni possono essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità tra diverse amministrazioni (ex art. 30 d.lgs. n. 165/2001).

### 3. La valorizzazione dei giovani

Con lo scopo di valorizzare i potenziali candidati più giovani, l'art. 14 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 modificato sul punto dalla legge di conversione 6 agosto 2021, n. 113, prevede che nell'ambito della procedura straordinaria di reclutamento, disposta dal Ministero della giustizia, i bandi possono prevedere che il punteggio attribuito al titolo di studio richiesto per l'accesso sia aumentato fino al doppio qualora il titolo di studio sia stato conseguito non oltre sette anni prima (erano quattro, nella formulazione del decreto legge) dal termine per la presentazione della domanda.

Vi è però un'altra norma nell'ambito della densa legislazione promulgata nel 2021, di carattere generale, che si pone – con modalità differenti – il medesimo obiettivo, vale a dire un ingresso di personale di età giovane nei ranghi della PA e che merita di essere evidenziata, quantomeno per le potenziali implicazioni di sistema



che una sua effettiva applicazione determinerebbe: l'art. 2 del cd. decreto reclutamento prevede la possibilità di stipulare contratti di apprendistato che le PA potranno attivare attraverso la predisposizione di specifici progetti di formazione e lavoro, finanziando a tale scopo un apposito fondo presso il Mef, invero al momento non particolarmente generoso, dal momento che allo stesso è attribuita una dotazione di 700 mila euro per il 2021 e di un milione per il 2022.

Al di là del contenuto puntuale della norma, si tratta senz'altro del rilancio, quantomeno *in nuce*, di una modalità di accesso nella PA che enfatizza il momento formativo (con termini più attuali potremmo definirlo di *training on the job*) di certo non sconosciuta anche al legislatore nei decenni passati, e tuttora presente nell'ordinamento: si pensi al contratto di formazione lavoro, contratto a causa mista che soprattutto nell'ambito degli enti locali ha avuto negli anni un certo "successo".

#### 4. Nuove previsioni in tema di incompatibilità dei professionisti

Connesse con l'esigenza di attrarre professionalità, in questo caso con specifico riferimento alle procedure di reclutamento per l'attuazione del PNRR, il legislatore del decreto reclutamento detta regole *ad hoc* per i professionisti, in tema di incompatibilità. Tema questo di grande complessità le cui norme – lato PA – discendono dalla previsione di cui all'art. 98, c. 1 Cost. per cui i pubblici impiegati sono «al servizio esclusivo della Nazione» e che però va allo stesso tempo va analizzato tenendo in debita considerazione l'angolo visuale delle regole che reggono le professioni ordinistiche.

Il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. legge 29 dicembre 2021, n. 233, dispone (art. 31, che integra l'art. 1, comma 7-bis del d.l. n. 80/2021) che ai professionisti assunti a tempo determinato per l'attuazione dei predetti progetti «non è richiesta la cancellazione dall'albo, collegio o ordine professionale di appartenenza e l'eventuale assunzione non determina in nessun caso la cancellazione d'ufficio», attribuendo altresì agli stessi la facoltà di mantenere l'iscrizione alle casse previdenziali dell'ordine al quale sono iscritti.

Le maggiori criticità sono quelle relative alla compatibilità della disposizione con la legge professionale forense, che all'art. 18, c. 1 lett. d) dispone una incompatibilità tra esercizio della professione «con qualsiasi attività di lavoro subordinato anche se con orario di lavoro limitato».

Pertanto fermo restando il mantenimento dell'iscrizione all'albo, resta da chiarire se al professionista sia consentito l'esercizio della professione ovvero se sia invece necessario prevederne una sospensione, per la durata del contratto di lavoro alle dipendenze della PA.

## 5. La valorizzazione delle professionalità interne

Una esigenza altrettanto sentita all'interno dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni risiede nella necessità di valorizzare e incentivare le professionalità interne agli enti. L'art. 3 del decreto reclutamento riscrive parte dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 (cd. Testo unico sul pubblico impiego). Si discute se anche in questo caso trovi applicazione il disposto costituzionale di cui all'art. 97, che sopra si è brevemente analizzato, posto che la norma dispone espressamente solo in relazione alle assunzioni, mentre una consolidatissima tradizione ne estende il campo di applicazione anche alla progressione di carriera.

In estrema sintesi: viene prevista una nuova area funzionale, destinata all'inquadramento del personale di elevata qualificazione, rimandando alla contrattazione collettiva per l'istituzione della stessa. All'interno di tale area, le progressioni avvengono con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva «in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito».

Lo stesso articolo detta altresì i principi per lo svolgimento delle progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno: le stesse avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti».

Sarà la contrattazione collettiva, in sede di revisione degli ordinamenti professionali, a prevedere tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, «sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno», valorizzando dunque il servizio effettivamente svolto.

## 6. Il lavoro agile

Nel 2021 il permanere dello stato di emergenza e la necessità di fronteggiare le diverse “ondate” pandemiche, via via succedute, ha determinato una situazione ancora “interlocutoria”, dal momento che siamo lontani dal poter tratteggiare l’istituto del lavoro agile in quella che potrà essere la “nuova normalità”.

Come si è avuto modo di approfondire già in un precedente contributo<sup>5</sup>, al quale si rimanda, lo svolgimento della prestazione con modalità “agili”, può essere davvero produttiva solo se sussistono una serie di condizioni, la prima delle quali è costituita da una migliore standardizzazione dell’attività richiesta ad ogni lavoratore, attraverso la definizione dei tempi necessari allo svolgimento delle singole operazioni. È chiaro che, ove si riesca a passare ad una misurazione della performance calcolata sul tempo di lavoro effettivo (o meglio sulle “timbrature”, come oggi accade) ad un’altra che si fonda sull’assegnazione di obiettivi misurabili, la differenza fra lavoro in presenza e smart working viene notevolmente a ridursi, almeno per le attività impiegate/concettuali. O di valutazione di dati secondo processi determinati per legge o per norme generali, cosicché si potrebbe lasciare spazio alla scelta individuale in ordine alle modalità di lavoro (in ufficio o da casa), sulla base di un principio di indifferenza.

In ogni caso, il lavoro da remoto richiede uno sforzo di sincronia che impone lo sviluppo di una specifica funzione organizzativa<sup>6</sup>, così da evitare che il distanziamento spaziale finisca per appesantire le procedure all’interno dell’organizzazione. Riesce, invero, difficile pensare che l’interlocuzione diretta, che in via normale si realizza grazie alla compresenza, possa essere sempre sostituita dai pur prodigiosi mezzi di comunicazione a distanza.

Si tratterebbe di una modifica profonda dei comportamenti organizzativi individuali, tanto che, per fare solo un esempio, anche la disciplina della tutela della salute potrebbe esserne modificata, nel senso che le assenze dal lavoro per malattia dovrebbero ora confrontarsi con la possibilità alternativa di poter godere nei giorni interessati di misure di smart working, almeno dopo che sia passata la fase

<sup>5</sup> V. Ferrante, M. Altimari, *Servono nuove norme per una rinnovata Pubblica amministrazione? Analisi e prospettive future a partire dalla legislazione 2019-2020*, cit., pp. 129 ss.

<sup>6</sup> Per un approfondimento cfr. M. Altimari, *Telelavoro e lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2018, pp. 843-864.

acuta della patologia (e lo stesso vale per tutte le ipotesi nelle quali si tratti di assistere un familiare).

Il 2021 ha visto il succedersi, talvolta affannoso, di tentativi di regolamentazione provenienti da fonti differenti, talvolta superati, a stretto giro, per l'incedere della pandemia e per il necessario – quanto “transitorio” – superamento di quelle disposizioni.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2021, a decorrere dal 15 ottobre 2021 la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle amministrazioni pubbliche è quella svolta in presenza.

Il “rientro in presenza” è stato disciplinato da un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 8 ottobre 2021, che ha individuato le condizionalità ed i requisiti necessari (organizzativi ed individuali) per utilizzare il lavoro agile.

Il 16 dicembre 2021 in sede di Conferenza Unificata sono state approvate le Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto ministeriale succitato, già condivise con le organizzazioni sindacali.

Si tratta invero di un documento che «nelle more della regolamentazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2019-21 che disciplineranno a regime l'istituto per gli aspetti non riservati alla fonte unilaterale [ha] l'obiettivo di fornire indicazioni per la definizione di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata».

Su quest'ultimo punto, condivisibilmente, si insiste sulla circostanza per cui il lavoro agile non sia esclusivamente uno strumento di conciliazione vita-lavoro ma anche uno strumento di innovazione organizzativa e di modernizzazione dei processi: questa è indubbiamente la sfida più grande – e non più rinviabile – per il lavoro agile post-emergenziale.

Infine, il 4 gennaio 2022 è stata emanata una circolare a firma congiunta del Ministro per la PA e del Ministro del lavoro che, per la parte che qui rileva, alla luce dell'ulteriore picco di contagi, spiega come ogni amministrazione possa programmare il lavoro agile possa aversi una rotazione del personale settimanale, mensile o plurimensile, dal momento che «ciò consente di prevedere l'utilizzo dello *smart working* con ampia flessibilità, anche modulandolo, se neces-

sario, sulla base dell'andamento dei contagi, tenuto conto che la prevalenza del lavoro in presenza contenuta nelle linee guida potrà essere raggiunta anche al termine della programmazione». Quindi, «in sintesi, ciascuna amministrazione potrà equilibrare lavoro agile e in presenza secondo le modalità organizzative più congeniali alla propria situazione, anche considerando l'andamento epidemiologico nel breve e nel medio periodo».

## 7. Il riavvio della contrattazione collettiva

Con riferimento alla contrattazione collettiva, fermo restando quanto già esposto nel paragrafo n. 1 in sede di presentazione del “Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale”, basti dire che, anche in coerenza con i contenuti di quel documento, è stato firmato nell'agosto 2021 l'Accordo quadro la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale, per il triennio 2019-2021, dando così il via alla stagione dei rinnovi contrattuali.

Nel momento in cui si scrive è stata già raggiunta la preintesa (dicembre 2021) per il ccnl Funzioni centrali, il quale contiene altresì le norme in tema di lavoro agile che dovranno regolare l'istituto nella fase post-emergenziale, con una valorizzazione della natura consensuale e volontaria dell'istituto, che trova concretizzazione nell'accordo individuale.

Infine appare rilevante evidenziare come nel mese di aprile 2022 si terranno le elezioni per il rinnovo delle Rsu nel pubblico impiego: il d.l. 20 novembre 2020, n. 157 aveva infatti differito, in deroga all'art. 42, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, le elezioni degli organismi di rappresentanza sindacale, prevedendo la proroga di un anno del mandato delle attuali Rsu, altrimenti in scadenza nel mese di aprile 2021.

L'organizzazione delle elezioni, che riguarda l'intero territorio nazionale e tutti i comparti del pubblico impiego, tenendosi tra l'altro in contemporanea negli stessi giorni, richiede una preparazione notevole: la definizione degli adempimenti e delle tempistiche procedurali è stata regolamentata da un apposito protocollo firmato nel dicembre scorso tra l'Aran e le organizzazioni sindacali.

## CAPITOLO XVII

## Il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione

di Luca Pesenti e Giovanni Scansani\*

### Il lavoro agile nella PA

La breve storia italiana del *lavoro agile* inizia ben prima della pubblicazione della Legge 81/2017 che ne ha disciplinato gli aspetti essenziali. A fare da “apripista”, già dieci anni or sono, furono alcune grandi imprese (si pensi a San Pellegrino, a Nestlè o a Solvay), certo facilitate da contesti organizzativi avanzati e da buone relazioni industriali che hanno consentito di giocare d’anticipo sul piano dell’innovazione del lavoro e della sua “geografia” (non necessariamente limitata a luoghi “interni” ai tradizionali perimetri aziendali).

Tuttavia, spesso dimenticata è la circostanza che anche la Pubblica Amministrazione (PA), ancor prima di quella fase pionieristica, aveva saputo collocarsi tra i precursori dell’introduzione dell’istituto del lavoro agile, sia pure dovendo scontare alcune sue ataviche rigidità (*in primis* il ritardo nella digitalizzazione dei servizi e delle connesse procedure associato al *gap* culturale sul piano della riprogettazione organizzativa) e dovendo fare i conti con una poliedricità di contesti operativi, di finalità perseguite e di differenze territoriali che ne complicavano (e tuttora rendono assai intricato) il quadro complessivo nel quale il lavoro pubblico si esprime.

Parole chiave: emergenza, smart working, lavoro agile, organizzazione.

**Sommario:** 1. Una lunga marcia di avvicinamento (non ancora conclusa). – 2. Alcuni dati del periodo emergenziale: “booster” o semplice “vaccino organizzativo”? – 3. La normativa d’emergenza, tra fughe in avanti e revisioni realiste. – 4. Conclusioni.

\* Luca Pesenti è Professore associato di Sociologia generale, Università Cattolica del Sacro Cuore; Giovanni Scansani è Docente a contratto, Università Cattolica del Sacro Cuore, coordina il Laboratorio “Progettazione dei Piani di Welfare Aziendale” nell’ambito dei Corsi tenuti dal Prof. Luca Pesenti.

## 1. Una lunga marcia di avvicinamento (non ancora conclusa)

Nell'epoca che è passata alla storia come quella della “Riforma Bassanini” della PA, l'art. 4 della Legge 191/1998 (cd. *Bassanini ter*) introdusse la modalità del telelavoro come modalità di gestione flessibile delle risorse umane nell'ambito di un ridisegno di modelli organizzativi ispirati (almeno nei *desiderata*) a principi di maggior efficienza e sburocratizzazione della macchina amministrativa<sup>1</sup>.

Una ulteriore tappa di questo lungo cammino fu determinato dalla Legge n. 124/2015 (cd. “Legge Madia” dal nome dell'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione), il cui art. 14 – dedicato alla “*Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*” – al comma 1 invitava le PA ad adottare misure organizzative rivolte “*ad almeno il 10 per cento dei dipendenti*” affinché si potessero sperimentare nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa. Non sfuggirà il richiamo al tema dell'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro e dunque la finalità tesa a “*tutelare le cure parentali*”: questa “*unica finalità che il legislatore indicava di perseguire in via diretta con l'introduzione del lavoro agile nella PA*” (Zucaro, 2021: 5) determinava inesorabilmente una distorsione tipica dello strumento, con una confusione tra obiettivi diretti ed indiretti, organizzativi ed individuali, con il rischio (effettivamente verificatosi) di lasciare sullo sfondo temi chiave come l'innovazione verso i suoi contenuti più direttamente tecnologici e di ridefinizione del *mindset* manageriale, senza il quale non può darsi nessun reale “lavoro agile”.

Dava conto di questo *inprinting* il successivo comma 2, con il quale si precisava che le PA avrebbero dovuto procedere a stipulare convenzioni “*con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica*”.

Pur con queste limitazioni, che non consentivano alla norma di sostenere processi di reale riorganizzazione del lavoro pubblico sulla base di più innovative prospettive, in ogni caso la legge (al comma 1) opportunamente associava la sperimentazione al fatto che le PA avrebbero dovuto adeguare “*i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di*

<sup>1</sup> La legge fu seguita dal D.P.R. attuativo n. 70/1999 e dell'Accordo quadro nazionale sul telelavoro nella Pubblica Amministrazione del 23 marzo 2000.

*conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative”.*

In buona sostanza la Legge 124/2015, pur non riuscendo – per la parte che qui ci occupa – a ricevere una diffusa applicazione<sup>2</sup>, ha però il merito di avere preconizzato, in qualche misura, lo scenario che si sarebbe aperto con la promulgazione della successiva Legge 81/2017, le cui disposizioni, in ragione dell’art. 18, comma 3, si applicano peraltro al lavoro svolto alle dipendenze delle PA solo “*in quanto compatibili*”.

Non che le cose, sul piano applicativo, siano andate meglio nell’ambito del lavoro di natura privatistica, perché l’innovazione tecnologica di cui queste realtà maggiormente dispongono non implica, di per sé, anche l’avvento di una reale trasformazione organizzativa, per la quale occorre poter contare su specifici presupposti, anzitutto culturali, che l’autentico lavoro agile richiede<sup>3</sup>. Le imprese, con le eccezioni “profetiche” richiamate, dopo l’introduzione della legge sul lavoro agile sono rimaste sostanzialmente “fredde” circa la possibilità di applicarne su larga scala i contenuti. Basti pensare che fino a tutto il 2019 (e quindi fino a prima dell’irrompere dell’emergenza pandemica) il complessivo numero di addetti che eseguivano la propria prestazione in modalità “agile” era limitato ad un’*élite* di lavoratori non superiore a 570 mila unità, come a suo tempo stimato dall’*Osservatorio Smart Working* del Politecnico di Milano. Lo *Smart Working* era, in sostanza, più un *benefit* per figure di medio-alto profilo che la riprova di un compiuto (e rivoluzionario) cambio di paradigma organizzativo capace di riguardare la maggior parte dei lavoratori.

## 2. Alcuni dati del periodo emergenziale: “booster” o semplice “vaccino organizzativo”?

Questo scenario, non certo in grado di provocare l’attesa trasformazione sistemica, ma comunque capace di produrre alcuni casi emblematici (Bacci, Frieri e Sparaco, 2021), ha come ormai noto subito una brusca

<sup>2</sup> Si dedicheranno alla sperimentazione taluni Ministeri ed alcuni tra i Comuni di maggiori dimensioni. Utili evidenze sono presenti in Penna (2018) per le (rare) esperienze del periodo 2014-2015, e Penna et al. (2020) per le esperienze attivate fino al 2018 in 29 enti locali, agenzie, organismi territoriali, università e centri di ricerca.

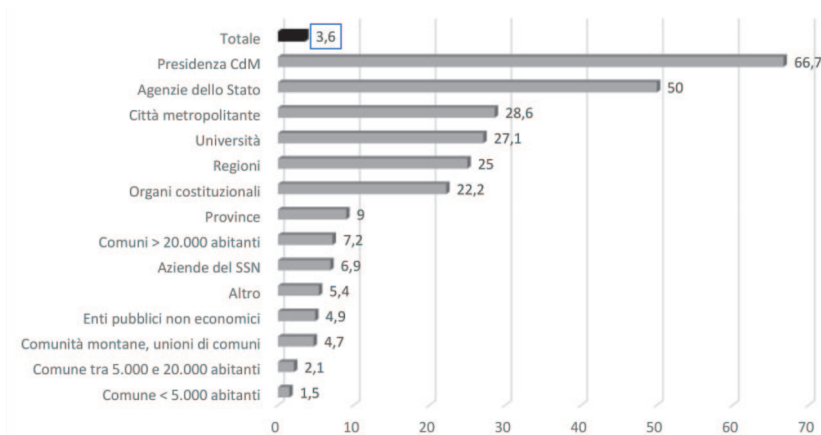
<sup>3</sup> Sia concesso agli Autori di questo scritto di citare un loro recente lavoro che affronta, tra le varie tematiche, proprio quella dei presupposti e della progettazione del lavoro agile considerato nel quadro dei processi di grande trasformazione del lavoro da tempo in atto. Si veda L. Pesenti, G. Scansani (2021).



accelerazione sotto la spinta delle misure di prevenzione sanitaria imposte dalle norme emergenziali a seguito della pandemia da Covid-19. Grazie alle misure draconiane varate a più riprese dal Governo (ben riassunte in Di Mascio, Angeletti e Natalini, 2021), il numero dei lavoratori (ancorché non collocati in reale lavoro “agile”, ma in “lavoro da remoto forzato”: una sorta di telelavoro applicato a mo’ di “vaccino organizzativo”), è complessivamente lievitato raggiungendo dimensioni che possiamo ricostruire grazie ai dati preliminari del “*Censimento permanente delle istituzioni pubbliche*” rilasciato dall’ISTAT alla fine del 2021.

Come si può osservare dal grafico 1, prima del 2020 soltanto il 3,6% delle istituzioni pubbliche aveva adottato forme di remotizzazione del lavoro, con una diffusione più accentuata (anche in modo rilevante) in alcuni organi centrali (come la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alcune Agenzie dello Stato e gli Organi costituzionali), nelle Città metropolitane (28,6%), nelle Università (27,1%) e nelle Regioni (25%). Si tratta di realtà certamente rilevanti che, tuttavia, rappresentano una parte largamente minoritaria degli enti pubblici presenti nel Paese. Il valore medio (che come detto si assestava al 3,6%) doveva infatti scontare una diffusione molto ridotta del fenomeno soprattutto tra i Comuni sotto i 20.000 abitanti che rappresentano la larga parte dei 7.904 Comuni presenti in Italia nel 2020. Proprio per questo è stato rilevato come l’Italia si posizionasse all’ultimo posto per diffusione di queste pratiche organizzative del lavoro in comparazione con gli altri grandi Paesi della UE (Giuzio e Rizzica, 2021).

Figura 1. Istituzioni pubbliche (per forma giuridica) che hanno adottato iniziative strutturate di telelavoro o di *smart working* prima dell'emergenza da Covid-19 (v. %, anno 2020)



Fonte: elaborazione da ISTAT (2021)

Con l'avvio della fase emergenziale “la situazione ha subito un cambiamento drastico e il lavoro agile è divenuto la modalità ordinaria di prestazione dell'attività lavorativa. Nel periodo dell'emergenza, il 58,9% delle istituzioni pubbliche attive al 31 dicembre 2020 ha previsto una quota minima di lavoratori tenuti a recarsi nella sede di lavoro per rendere la propria prestazione al fine di garantire la continuità dell'attività istituzionale e l'erogazione dei servizi. Il restante 41,1% di amministrazioni ha continuato a operare senza stabilire a priori un numero minimo di lavoratori in presenza” (ISTAT 2021: 2).

Si è trattata ovviamente di una reazione *just in time*, dominata da un evidente effetto sorpresa. L'analisi del rapporto ISTAT conferma tuttavia l'esistenza di un'Italia del lavoro agile nella PA a due velocità, in cui si è cumulata anche l'esperienza pregressa. Mentre si registrava una certa tenuta generalizzata sul piano delle dotazioni tecnologiche (grazie anche all'utilizzo di dispositivi personali dei dipendenti), le due velocità tornano ad evidenziarsi nell'ambito delle iniziative di comunicazione e formazione messe in campo per incentivare l'utilizzo di nuove modalità di lavoro: durante la fase di pandemia analizzata nel *report* (l'intero 2020), ben il 46,7% delle istituzioni pubbliche non ha adottato nessuna misura in questo campo, con una particolare *impasse*, anche in questo caso, nei Comuni di minori dimensioni e nelle Comunità montane.

Ulteriore segnale delle difficoltà che la PA ha avuto nell'affrontare il tema della remotizzazione del proprio personale in termini adeguati dal punto di vista delle strategie organizzative è dato anche dal fatto che solo poco più di 1/3 degli enti ha introdotto sistemi di monitoraggio atti a valutare gli impatti del telelavoro sulla produttività e per di più attraverso metodologie di tipo qualitativo. Peraltro, all'interno di questa minoranza di enti, meno della metà ha dichiarato effetti positivi sulla produttività. Inoltre, solo il 5,8% degli enti ha dichiarato di avere introdotto nuovi strumenti di valutazione delle *performance* capaci di tenere conto delle nuove modalità di lavoro, mentre il 45,4% ha dichiarato che non intende introdurne in futuro.

Ancor meno diffuse (ed ancor più qualitative) sono state le analisi relative alla soddisfazione dei lavoratori e alla qualità dei servizi erogati (in entrambi i casi la percentuale di enti attivi scende sotto il 30%). I valori più alti si registrano sempre nelle Amministrazioni centrali e nelle Città metropolitane, mentre i più bassi tra i Comuni di minori dimensioni.

Per finire è interessante notare come la stessa rilevazione ISTAT, effettuata nel periodo marzo-settembre 2021, segnali il fatto che sol-

tanto “una istituzione pubblica su cinque si è dichiarata favorevole ad adottare iniziative strutturate di smart working in forma stabile dopo la fase emergenziale, una su due ha rimandato la decisione a valutazioni successive mentre una istituzione su quattro ha risposto di essere contraria” (ISTAT, 2021: 8). Complessivamente sono dunque solo il 20,3% le istituzioni pubbliche che prevedono di adottare pratiche di *smart working* dopo l'emergenza.

### 3. La normativa d'emergenza, tra fughe in avanti e revisioni realiste

Se, superata l'iniziale fase di improvvisa (ed improvvisata) adozione delle procedure di forzata remotizzazione del lavoro, i dati di ricerca mostrano come le aziende private abbiano progressivamente saputo (ri)organizzarsi (Pesenti e Scansani, 2021), in ambito pubblico (in particolare negli Enti Locali) la sensazione è stata quella di una perdurante incapacità di reazione che, salvo per i servizi essenziali, ha letteralmente travolto la “burocrazia”, generando diffusi disservizi dei quali hanno patito cittadini e imprese con conseguente accumulo di ulteriore lavoro arretrato<sup>4</sup>.

Nonostante questo fosse il contesto (che, oltretutto, dimostrava impietosamente lo stato di arretratezza della digitalizzazione della PA, pur a fronte dell'esistenza di un *corpus* normativo votato da tempo proprio a questa trasformazione e pur con alcune eccezioni che trovavano, invece, proprio nelle criticità provocate dalla pandemia l'occasione per dimostrare il proprio grado di evoluzione e di operatività: si pensi all'INPS, all'INAIL, all'Agenzia delle Entrate), l'allora Ministro della Funzione Pubblica, Fabiana Dadone, coglieva la palla al balzo per stabilire aprioristicamente ed in vista dell'auspicata futura fase post-pandemica, quote prefissate di lavoratori (i cd. “*smartabili*” nell'accezione utilizzata dal Ministro stesso) che avrebbero

---

<sup>4</sup> Pietro Ichino non ha mancato di sottolineare come, nella quasi totale assenza dei presupposti culturali ed operativi per praticare anche solo un lavoro “da remoto”, la condizione nella quale si sono trovati molti dei dipendenti pubblici sia stata quella “di una lunga vacanza pressoché totale retribuita al cento per cento” (“Coronavirus, Ichino: Smart Working? Per i dipendenti pubblici spesso è vacanza”, Corriere della Sera, 15.6.2020). Sulla stessa lunghezza d'onda si era posto Sabino Cassese che, sottolineando come “i livelli di produttività [fossero] già bassi prima” (anche perché “la pubblica amministrazione italiana ha una organizzazione pre-tayloristica”, tant'è che “persino il basilare tempi e metodi che è all'origine della società industriale del Novecento non è mai stato assorbito”), ha anch'egli evidenziato come lo SW emergenziale “per molti [sia] stato e [sia] tuttora un grande periodo di vacanza” (IlSole24Ore, 5.7.2020).

dovuto connotare il panorama del lavoro pubblico prossimo venturo. E si trattava di quote che superavano ogni possibile attesa e più rosea immaginazione: se durante la pandemia la decretazione emergenziale aveva definito il lavoro agile (in realtà presentatosi sotto la meno entusiasmante forma del “lavoro da remoto forzato”) come la modalità ordinaria di esecuzione della prestazione lavorativa per almeno il 50% della pianta organica delle PA, superata la pandemia a tale modalità esecutiva della prestazione avrebbero comunque dovuto riferirsi almeno il 60% dei lavoratori svolgenti mansioni remotizzabili: una “*mission impossible*” per la PA<sup>5</sup>.

### 3.1 La nuova stagione del “realismo organizzativo”

L'obiettivo della “*quota 60%*” è peraltro durato solo un anno: caduto il Governo di Giuseppe Conte (e sostituito anche il Ministro Dadone) – il D.L. n. 56 del 30 aprile 2021 aveva provveduto in modo più realistico a ridurre al 15% la quota minima dei dipendenti che avrebbe potuto avvalersi dello *Smart Working*. Quella individuata dall'attuale Ministro della Funzione Pubblica, Renato Brunetta, ha il pregio di essere allineata al dato massimo dell'accesso al lavoro da remoto nel pieno della pandemia (che l'ISTAT aveva quantificato nella misura del 14% dell'intera popolazione attiva)<sup>6</sup> e di essere stata associata ad una serie di “*Linee-guida*”, sulle quali torneremo, attente alle problematiche di carattere tecnico-organizzativo e non disgiunte dalla considerazione degli aspetti di efficacia e di efficienza che, pur tra le molte difficoltà, una PA (e chi in essa lavora) è chiamata ad onorare.

<sup>5</sup> Tale obiettivo era contenuto nel Decreto Ministeriale del 9 dicembre 2020 con il quale sono state approvate le “*Linee Guida*” per la redazione del POLA (“*Piano Organizzativo del Lavoro Agile*”). Il POLA è stato peraltro poi assorbito dal PIAO (“*Piano Integrato di Attività e Organizzazione*”) previsto dal D.L. 80/2021 (cd. “*Decreto Reclutamento*”) 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*”.

<sup>6</sup> Come noto, la decisione assunta dal Ministro Renato Brunetta ha scatenato una ridda di contestazioni (inclusa l'accusa di “luddismo” mossagli da Domenico De Masi), tutte sostanzialmente incentrate a difendere l'esperienza emergenziale perché giudicata capace di provare che lo *Smart Working*, anche nella PA, “*si può fare*”, pur nell'assenza di informazioni e di misurazioni degne di questo nome sugli impatti reali che il “lavoro da remoto forzato” ha avuto sul piano dell'efficienza e dell'efficacia del lavoro e dunque sul rispetto del principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione. Per una disamina sul lavoro agile emergenziale e sulle sue linee di sviluppo nella PA e nella fase *post-pandemica* si vedano Brunetta e Tiraboschi (2021a, 2021b, 2021c).

È appena il caso di rilevare che, in assenza di una ricognizione delle competenze digitali dei lavoratori interessati (che in ogni caso appaiono molto lontane dal preconizzare in un futuro prossimo quel salto di qualità promesso dalla prospettiva della “Amministrazione 5.0”<sup>7</sup>, che per altro aprirebbe anche il tema della forse impossibile riconversione di molte delle figure professionali attualmente in organico<sup>8</sup>) e di una ricostruzione delle diverse operatività coinvolte e dello stato dell’arte sul piano dell’effettiva gestione (e gestibilità) *online* di dati e processi, ovvero in assenza di una complessiva riprogettazione organizzativa e di un percorso di *change management* e di formazione capace di ridefinire i peculiari paradigmi del *people management* in ambito pubblico e più in generale senza quella trasformazione culturale – prima ancora che tecnologica – necessaria anche per la progettazione stessa del percorso verso il ridisegno del lavoro in modalità “*smart*”, non è possibile parlare di “lavoro agile” in senso tecnico.

Rispetto al precedente approccio, maturato durante i due Governi presieduti da Giuseppe Conte, si può cogliere la nuova impostazione ministeriale data al tema dell’innovazione del lavoro pubblico partendo da uno dei primi atti posti in essere del Ministro Renato Brunetta nominato dal successivo Presidente del Consiglio Mario Draghi. In particolare, assume rilievo il “*Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*”, siglato il 10 marzo 2021 con le principali rappresentanze dei lavoratori pubblici, nel quale, nella consapevolezza del crescente rilievo del lavoro agile nel settore pubblico e con lo sguardo al post-emergenza, le parti sociali si sono impegnate alla «*definizione, nei futuri contratti collettivi nazionali, di una disciplina [...] che favorisca la produttività e l’orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle Pubbliche Amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell’equilibrio fra vita professionale e vita privata*».

Dunque, stretto collegamento tra innovazione, risultati ed efficienza, non disgiunto dall’obiettivo di migliorare la qualità del lavoro e degli stessi servizi alla cittadinanza e alle imprese nel pieno rispetto della funzione costituzionale (e sociale) che caratterizza il lavoro pubblico. Una linea, quella adottata dal Ministro e condivisa dai sindacati dei lavoratori, cui si associa, altresì, l’apertura a consi-

<sup>7</sup> Cfr. Giuzio e Rizzica, 2021; Musella, 2021.

<sup>8</sup> Cfr. Melis, 2020.

derazioni non meno innovative in termini di welfare integrativo e di “welfare di produttività”, stante il rimando contenuto nell’art. 6 del “Patto” alla possibile estensione, anche alle PA, della disciplina sui premi di risultato a tutt’oggi applicabile solo dai settori del lavoro privato.

Tra l’altro, su questo fronte, il “lavoro agile” (benché ancora a-tecnico) gioca a favore di utili sinergie di spesa e di contesto organizzativo. Il “tesoretto” ricavato dai risparmi che le PA sono riuscite a raccogliere attraverso la massiva applicazione del lavoro da remoto emergenziale (si pensi ai buoni pasto non erogati e al lavoro straordinario non previsto in regime di lavoro “smart”), in virtù dell’art. 1, c. 870 della Legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021), potrebbe essere utilizzato per finanziare i trattamenti economici accessori connessi alla *performance* e alle condizioni di lavoro, nonché gli istituti di welfare integrativo. Una strada feconda che potrebbe rivelarsi vincente per sostenere l’altro sforzo del Ministro della PA: quello del reclutamento delle nuove “leve” del lavoro pubblico, che passa anche dal rendere tali attività professionali capaci di attrarre i giovani rendendole, sul piano del trattamento complessivo, più comparabili rispetto a quanto accade nelle imprese private<sup>9</sup> (su questo punto, si rimanda alle evidenze di ricerca contenute in Appendice).

#### 4. Conclusioni

Fin qui la cronaca di una “rivoluzione” caricata di eccessive aspettative e rivelatasi allo stato impensabile. Il resto è storia più recente. Con il decreto del 23 settembre 2021 e il successivo decreto dell’8 ottobre 2021, in considerazione della necessità di sostenere cittadini e imprese nello sviluppo delle attività produttive e nell’attuazione del PNRR (ciò che presuppone che le PA possano operare al massimo delle proprie capacità, nonché per “*superare l’utilizzo del lavoro agile quale strumento di contrasto al fenomeno epidemiologico*”), il Ministro Brunetta ha disposto il rientro in presenza di tutto il personale dipendente a partire dal 15 ottobre 2021, stabilendo che il lavoro agile

<sup>9</sup> Sul sostegno al welfare integrativo si è soffermato anche l’“*Atto di indirizzo per i rinnovi contrattuali 2019/2021*” del 29 marzo 2021 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica) che, proprio nel dare attuazione al “Patto” del 10 marzo 2021, al punto 2 lett. d) impegna la contrattazione nazionale e quella decentrata ad individuare forme “*di incentivazione del welfare contrattuale*” e “*di finanziamento dei piani di welfare*” con la precipua finalità di “*migliorare il benessere del personale e di rafforzare il senso di appartenenza alle Amministrazioni*”.

“non è più una misura ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa” e prevedendo specifiche condizioni perché detta modalità possa essere autorizzata (tra le quali quella che impone che l'esecuzione del lavoro in presenza sia prevalente rispetto a quella “agile”). A tali disposizioni hanno poi fatto seguito (dicembre 2021) dettagliate “Linee-guida” che hanno distinto, tra l'altro, una “articolazione della prestazione in modalità agile” dalla diversa fattispecie del “lavoro da remoto” (il quale è stato, a sua volta, scisso tra “telelavoro domiciliare” ed “altre forme di lavoro a distanza”).

L'incremento dei contagi che abbiamo sofferto nella parte finale del 2021 e a più riprese nel corso del 2022 ha sollevato numerose proteste da parte dei sindacati proprio in relazione alla obbligatoria prevalenza del lavoro “in presenza”, interpretata come una possibile fonte di riproduzione dei contagi nei luoghi di lavoro.

L'intervento congiunto del Ministro per la PA e del Ministro del lavoro (Circolare Interministeriale del 5 gennaio 2022) ha avuto il pregio di sensibilizzare i datori di lavoro (pubblici o privati che siano) ad “utilizzare appieno tutti gli strumenti di flessibilità” nell'organizzazione del lavoro.

Quanto alle PA la circolare chiarisce che il lavoro agile può essere programmato con una rotazione del personale su base settimanale, mensile o financo plurimensile proprio ed anche sulla base dell'andamento dei contagi, “tenuto conto che la prevalenza del lavoro in presenza” potrà essere raggiunta “anche nella media della programmazione plurimensile” (in buona sostanza l'eventuale picco dei contagi può essere affrontato anche con un ritorno massivo al lavoro agile, potendosi poi recuperare la “prevalenza” del lavoro in presenza nel restante periodo dell'anno nel corso del quale quella modalità di lavoro dovrà risultare pari al 51% del monte complessivo delle giornate lavorative).

Le ulteriori critiche alle disposizioni impartite dal Ministro della PA – presto peraltro sopitesì anche per il trend decrescente dell'andamento dei casi Covid-19 – non avevano molto fondamento, stante la raccomandazione presente nella Circolare che prevede “il massimo utilizzo di modalità di lavoro agile” o di “modalità a distanza” proprio per contrastare l'eventuale ulteriore recrudescenza dei casi di contagio (il che, fortunatamente – almeno ad oggi – sembra non profilarsi all'orizzonte).

Questo ci fa immaginare una prossima normalità fatta di lavoro (pubblico e privato) rispettoso del suo significato e dunque basato su quella relazionalità nella quale sta l'umanità che esso deve esprimere.

re prima di (ed oltre) qualsivoglia innovazione tecnologica ed organizzativa e la cui corretta progettazione è non meno necessaria per immaginare luoghi di lavoro – ovunque essi siano collocati – nei quali la professionalità di ciascuno e l'apporto di tutti possa dirsi pieno e realmente capace di realizzarci, facendoci “fiorire” anzitutto come persone, oltre che come lavoratori.

## Bibliografia

- Bacci A., Frieri F.R., Sparaco S. (2021), *Trasformazione digitale & Smart Working nella Pubblica Amministrazione*, Maggioli Ed., Rimini.
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021a), *Il lavoro agile o smart working nella Pubblica Amministrazione: prospettive e criticità*, ADAPT Working Paper n. 10, ADAPT University Press, Modena.
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021b), *Lavoro agile una rivoluzione che parte dalla Pubblica Amministrazione*, ADAPT Working Paper n. 13, ADAPT University Press, Modena.
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021c), *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, ADAPT Working Paper n. 15, ADAPT University Press, Modena.
- Di Mascio F., Angeletti S., Natalini A. (2021), *Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni centrali ai temi del COVID-19*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, 1: pp. 95-126.
- Giuzio W., Rizzica L. (2021), *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le Amministrazioni pubbliche*, Note Covid-19, Banca d'Italia, Roma 22 gennaio.
- ISTAT (2021), *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari, l'anno dello Smart Working*, Roma, 15 dicembre.
- Musella F. (2021), *Amministrazione 5.0*, in “Digital Politics”, 1, gennaio-aprile: pp. 95-112.
- Melis G. (2020), *Riformare l'amministrazione pubblica a partire dallo smart working*, in “Il Mulino”, 4, luglio-agosto: pp. 629-638.
- Penna M. (2018), *Modalità flessibili di lavoro nel pubblico impiego: diffusione e caratteristiche*, Unità Studi e Strategie ENEA, Roma ([https://iris.enea.it/bitstream/20.500.12079/6262/1/Report\\_Telavoro\\_nella\\_PA.pdf](https://iris.enea.it/bitstream/20.500.12079/6262/1/Report_Telavoro_nella_PA.pdf)).
- Penna M., Felici B., Roberto R., Rao M., Zini A. (2020), *Il tempo dello Smart Working. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente*, ENEA, Roma ([https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/smart\\_working\\_nella\\_pa.pdf](https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/smart_working_nella_pa.pdf)).



- Pesenti L., Scansani G. (2021), *Smart Working Reloaded. Una nuova organizzazione del lavoro oltre le utopie*, Vita e Pensiero, Milano.
- Politecnico di Milano (2020), “*Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*”, Report a cura dell’“Osservatorio Smart Working”, Milano.
- Zucaro R. (2021), *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*, in “Lavoro Diritti Europa. Rivista nuova di Diritto del Lavoro”, n. 4: pp. 1-13.

# SANITÀ E SERVIZI SOCIALI



## CAPITOLO XVIII

## Strumenti manageriali per migliorare le performance dell'assistenza territoriale: le reti

Antonello Zangrandi e Lorenzo Pratici\*

### Assistenza territoriale: il ruolo delle reti

Il PNRR rappresenta un'opportunità per il nostro Paese come indicano tutti gli osservatori. Ma quali sono le condizioni perché questo accada? Occorre riflettere su come massimizzare l'efficacia delle azioni e minimizzare i rischi connessi alle inefficienze che si possono generare.

Per implementare azioni volte al miglioramento delle *performance* dell'intero sistema occorre però "personalizzare" l'azione e studiarla sulla base delle caratteristiche dell'organizzazione. Per fare questo occorre studiare l'azione del management. In altre parole, *Management matters!*

Per ciò che concerne la sanità, lo snodo principale viene identificato con il distretto socio-sanitario. Occorre quindi sviluppare strumenti capaci di migliorare l'efficacia dell'azione relativa alla sanità territoriale. Uno strumento di management ritenuto opportuno è rappresentato dalle reti.

La rete passa attraverso la partecipazione dei diversi attori locali (pubblici e privati, singoli o organizzazioni, professionisti e volontari). Occorre quindi investire nello sviluppo di competenze per un management responsabile di questi istituti che possono garantire un continuum assistenziale difficilmente replicabile con altri strumenti: una sorta di filiera socio-sanitaria che coinvolge l'utente a tutto tondo.

Questo contributo si prefigge quindi l'obiettivo di studiare come l'azione del management può incrementare le *performance* delle reti, facendo emergere potenziali aree di interesse per investimenti legati al PNRR.

Parole Chiave: PNRR, Reti socio-assistenziali, Management, Integrazione dei servizi.

\* Antonello Zangrandi è Professore Ordinario in Economia delle Aziende Pubbliche e di Economia delle aziende non profit, Università degli Studi di Parma; Lorenzo Pratici è Dottorando di ricerca in economia e management dell'innovazione e della sostenibilità con focus sulle aziende pubbliche <https://riforma.unipr.it>.

*Sommario:* 1. Introduzione. 2. Un management per la sanità territoriale. 3. Le reti come strumento per il management dei distretti socio-sanitari. 4. Come integrare i servizi socio-sanitari attraverso le reti. 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Che occorra ricercare le migliori condizioni per generare alta produttività sui fondi PNRR è affermare una ovvietà. Ma come questo si può realizzare? 21 regioni sanitarie, oltre 300 enti sanitari pubblici, la medicina territoriale poco sviluppata molto differenziata nelle varie regioni è un quadro entro cui sviluppare azioni vincenti.

Uno fra i principali fattori critici per un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse disponibili è principalmente legato all'eterogeneità che caratterizza la situazione della sanità italiana (Mainardis, 2021), e questo fattore è particolarmente rilevante quando si parla di sanità territoriale: il distretto socio-sanitario. Infatti Sistema italiano è fortemente condizionato dalle diverse politiche adottate a seconda della regione, alle diversità legate ai servizi erogati e, più in generale, alle specificità delle singole aree e i fabbisogni dei singoli territori.

Per implementare azioni volte al miglioramento delle *performance* dell'intero sistema occorre quindi "personalizzare" l'azione e studiarla sulla base delle caratteristiche locali. Occorre quindi focalizzare gli interventi al fine di generare efficacia dell'azione intrapresa. Per fare ciò assume forte rilevanza lo strumento del management. Se ogni organizzazione può essere considerata come una specificità, occorre individuare politiche che valorizzino in ogni organizzazione i punti di forza e riducano le resistenze al cambiamento e i punti di debolezza. In altre parole, *Management matters!* (Lega et al., 2008).

Nello specifico, il distretto socio-sanitario viene identificato dalla letteratura come lo snodo principale di una rivoluzione nel contesto sanitario (Eugeni, 2014; Clemente, 2018; Micheletto, 2019). Negli ultimi anni, infatti, sono stati numerosi i tentativi di investire nella realizzazione di servizi territoriali innovativi. Tuttavia, a fronte delle numerose sperimentazioni che sono state condotte e che effettivamente hanno portato a significativi cambiamenti, diversi proclami sono rimasti monchi o inapplicati, sia per inefficienze gestionali sia per concreta inapplicabilità.

La domanda da porsi è quindi: come il management può migliorare le *performance* dell'assistenza territoriale?

Questo contributo vuole mettere in luce lo strumento delle reti assistenziali e come queste possano rappresentare una possibile risposta alla domanda posta sopra.

## 2. Un management per la sanità territoriale

Chi si occupa del governo o della gestione di territori e quindi anche di strutture sanitarie territoriali si confronta sempre di più con sfide organizzative ogni giorno più complesse nella continua ricerca di risposte manageriali sempre più efficienti ed efficaci. Al management delle nostre organizzazioni sanitarie è affidato un compito di fondamentale importanza, ossia assumere il ruolo di coordinamento delle diverse realtà che insistono in un determinato territorio (Fanelli et al., 2021). Al fine di svolgere al meglio tale ruolo occorre anche saper gestire il cambiamento, l'innovazione e soprattutto appropriarsi di nuovi strumenti di gestione.

Il management distrettuale non può fare questo da solo ma serve un contesto, un sistema e una “impostazione” delle nuove organizzazioni sanitarie che assegni un certo “potere” al management di distretto, attraverso diversi strumenti. Questo potere in questo momento appare assente.

Uno degli aspetti caratteristici del management è quello della capacità di misurare le attività, verificando la qualità e la quantità dei servizi offerti a livello territoriale: uno degli elementi di sofferenza è proprio quello della non misurazione e della non valorizzazione di questa tipologia di servizi i quali, non essendo misurati sono relegati a servizi di seconda o terza categoria (Cinquini et al., 2018, Nuti e Frey, 2019).

Sarà quindi cruciale che investimenti legati al PNRR abbiano come focus il management del distretto, in modo da rendere efficace ed efficiente l'azione dei professionisti e di conseguenza i servizi da erogare ai cittadini.

Per raggiungere tale obiettivo, in concreto, numerosi studi (Howie et al., 1992; Millis et al., 2002; Longo, 2011) dimostrano come il management distrettuale debba arricchire il proprio *know-how* su determinate tematiche, quali: (a) l'analisi dei bisogni del proprio territorio di competenza in base all'epidemiologia; (b) la gestione dei professionisti della medicina generale e quelli dell'assistenza in convenzione; (c) le reti dei servizi e dei soggetti che possono contribuire a rispondere ai bisogni.

In particolare, quest'ultimo strumento riveste un ruolo fondamentale per lo sviluppo di una cultura capace di superare il modello del “silos organizzativo verticale”, e conferire un orientamento al management tale da anticipare i bisogni degli utenti in modo da aumentare il benessere dei cittadini generando dei percorsi e una presa in carico che sia in grado di rispondere appropriatamente alle

specifiche esigenze. In questo contesto le reti tra professionisti e tra strutture possono rappresentare una interessante risposta.

### 3. Le reti: uno strumento per il management del distretto socio-sanitario

Sempre di più negli anni gli studi della letteratura internazionale si sono concentrati sull'indagare le reti come strumenti efficaci per la gestione dei processi di assistenza. La rete dei servizi è infatti giudicata come elemento determinante la qualità delle cure e, più in generale, per incrementare l'efficacia di un intero sistema.

La necessità di collaborazione fra organizzazioni differenti si rende necessaria non solo per rispondere a bisogni di prestazioni specialistiche sempre più complessi (e la conseguente necessità di implementare equipe multidisciplinari in risposta alla complessità), ma anche per assicurare modelli di erogazione dei servizi più omogenei, sia in termini di prevenzione che di cura.

A tal fine è necessario sviluppare un forte orientamento al coordinamento fra diverse organizzazioni. Questo permette, fra le altre cose, una valorizzazione delle competenze specifiche di ciascuna organizzazione ricompresa nella rete (Valotti, 2005).

L'invecchiamento della popolazione, la cronicizzazione di alcune patologie e la possibilità della diffusione di nuovi patogeni hanno evidenziato la necessità di riorganizzazione i processi al di fuori della singola organizzazione ma di pensare a processi di cura centrati su una maggiore integrazione tra ospedali e territorio. La necessità di collaborazione tra organizzazioni differenti si rende necessaria non solo per rispondere a bisogni di prestazioni specialistiche sempre più complesse (e la conseguente necessità di implementare equipe multidisciplinari in risposta alla complessità) ma anche per assicurare modelli di erogazione dei servizi più omogenei (in termini sia di prevenzione che di cura), che per potenziare i servizi assistenziali territoriali e per consentire l'effettiva applicazione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

La necessità di generare coordinamento tra aziende, cioè di costruire delle reti, appare evidente per diversi fattori, tra cui la valorizzazione delle competenze specifiche di ciascuna azienda; la possibilità per i pazienti di disporre di un percorso programmato e che permetta loro di avere un reale sostegno alle specifiche necessità di ciascuno; la concentrazione degli investimenti in punti selezionati

e lo sviluppo di risposte concrete non solo nel breve periodo, ma anche utili nel medio-lungo termine.

Si tratta quindi di individuare le modalità operative che siano in grado di fornire una risposta concreta sulla quale implementare la rete.

Più nello specifico, in sanità, il concetto di rete clinico-assistenziale, già previsto nel Decreto Ministeriale 75/2015, “Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all’assistenza ospedaliera”, sta prendendo piede negli ultimi anni, sebbene caratterizzi certe realtà da ben più lungo tempo, e intende assicurare la presa in carico globale del paziente secondo condizioni di appropriatezza, efficacia, efficienza, qualità e sicurezza delle cure, mettendo in relazione professionisti, strutture e servizi che erogano interventi sanitari e socio-sanitari di tipologia e livelli diversi.

Il modello prevalentemente usato è quello degli *Hub & Spoke* (Rosa et al., 2018). Il modello parte dal presupposto che per determinate situazioni e complessità siano necessarie competenze rare e costose, che non possono essere assicurate in modo diffuso ma devono invece essere concentrate in centri di eccellenza regionali (*Hub*) di alta specializzazione a cui vengono inviati gli utenti dagli ospedali del territorio.

Al fianco di questi centri di eccellenza vi sono invece presidi del territorio che garantiscono livelli meno complessi anche attraverso la telemedicina (*spoke*). In questa prospettiva è fondamentale comprendere quali siano le modalità di governo del network. Per un efficace funzionamento della rete è infatti necessario analizzare le specificità delle singole organizzazioni/professionisti e le conseguenti necessità di coordinamento e integrazione di scopi, obiettivi e talora anche di risorse attraverso obiettivi comuni e protocolli condivisi. In questa ottica occorre un forte orientamento alla pianificazione, al rafforzamento e alla valorizzazione della Assistenza Territoriale.

La rete passa attraverso la partecipazione dei diversi attori locali (pubblici e privati, singoli o organizzazioni, professionisti e volontari).

In quest’ottica il coordinamento della rete è gestito mediante diversi istituti che necessitano un potenziamento attraverso investimenti strutturali. Nello specifico la Centrale Operativa Territoriale (COT) necessita di migliori strumenti di coordinamento e di una funzione più specifica (Cavaliere, 2021). Il distretto socio-sanitario deve assumere la rilevanza di un’organizzazione dotata di auto-



mia tecnico-gestionale ed economico finanziaria, garantendo continuità assistenziale sotto il profilo delle risorse, degli strumenti e delle competenze professionali (Micheletto, 2019). Le case della comunità, istituti che rendono concreta l'assistenza di prossimità promuovendo un modello di intervento integrato e multidisciplinare, abbisognano di maggiore coordinamento da parte delle istituzioni regionali (Ferrara e Zazzera, 2020). Da ultimo, le reti di cure palliative, come esempio di rete multidisciplinare per la gestione integrata del malato, necessitano di un sistema di governo partecipato, rappresentante tutti gli attori presenti, le modalità decisionali e le *operations* (Zanetti, 2015).

Appare chiaro quindi che un modello sostenibile di servizi socio-sanitari sia rappresentato dalle reti. Tuttavia, la realtà dei servizi sociosanitari abbisogna di competenze per sviluppare e promuovere servizi menzionati. Occorre quindi trovare un modello di integrazione che permetta l'implementazione di questo approccio manageriale, basato sulla cooperazione attraverso reti come strumento principe di erogazione del servizio.

#### 4. Come integrare i servizi sanitari attraverso le reti

Al fine di migliorare le *performance* organizzative della sanità territoriale, il focus non può essere sul singolo bisogno specifico che una struttura erogatrice può soddisfare, ma sull'insieme dei bisogni delle persone, avendo come riferimento il più complessivo progetto di vita delle stesse, così da costruire sistemi di "care" che vi possano contribuire positivamente alla qualità della vita delle persone.

L'integrazione deve comunque prevedere l'individuazione di priorità che si sviluppano, in primo luogo, a livello di articolazione dei servizi (Prete, 2012). La prospettiva di una disorganicità nella distribuzione dei servizi rappresenta un motivo di diseguaglianza che, a sua volta, probabilmente genera un'inappropriata capacità di risposta. Il modello integrato è chiamato a unire le diverse competenze dei vari soggetti erogatori, in un forte coordinamento di competenze.

Tale coordinamento deve essere realizzato ascoltando e valorizzando le esperienze degli attori presenti, non in modo astratto e lontano dalla realtà del servizio. È radicando le decisioni sulla comprensione delle esperienze che è possibile delineare un approccio integrato, in grado di realizzare quella attenzione ai bisogni che deve essere al centro delle politiche. Un approccio condiviso tra tutti gli

attori del sistema è una prospettiva utile e sempre più indispensabile anche per favorire una concreta capacità realizzativa degli obiettivi individuati (Gentili e Lega, 2020). Attraverso la condivisione di esperienze, obiettivi e metodo di lavoro è possibile costruire un fertile terreno in cui gli erogatori e i programmatori possono costruire insieme un sistema di reale sostegno ai bisogni. La realtà di organizzazioni for profit, non profit e pubbliche esprime indubbiamente esperienze e capacità di risposta. La programmazione deve valorizzare queste esperienze e queste capacità perché possa emergere un progetto esplicito e integrato che riguardi i bisogni e che valorizzi la specificità di ciascuno in una logica di risposta.

Certamente anche i decisori politici, che hanno la responsabilità di dettare le regole, devono intraprendere un percorso che li porti a chiedersi quali azioni strategiche identificare per costruire un sistema che abbia una dimensione sufficientemente flessibile da potersi adeguare nel tempo al raggiungimento degli obiettivi e non già regole strette e burocratiche che diventino ostacoli nell'erogare servizi di valore.

Una cosa è certa: non occorre inseguire un astratto sistema, ma serve costruire un modello capace di adattarsi nel tempo a quelli che sono i bisogni e al loro mutare: il miglioramento continuo è il metodo di lavoro corretto che deve impegnare tutte le competenze sia del programmatore che dell'erogatore. Conseguenza di questi ragionamenti è che le risposte devono essere progettate e realizzate in una prospettiva di rete, ossia ipotizzando una sorta di filiera o un continuum assistenziale. Spesso ci si concentra su ogni singolo segmento del percorso (competenza della struttura erogatrice), ma è sulla rete che ci si deve focalizzare. Bisogna perciò trovare risposte nel territorio, offrendo alle persone fragili ciò di cui necessitano direttamente a casa loro e nel momento in cui questo non è più possibile, bisogna esser in grado di offrire risposte anche in forme e in modi differenti.

Oggi è rilevante il percorso, cioè la capacità di graduare la risposta in base ai bisogni, di generare le condizioni perché la soluzione si realizzi in modo personalizzato, con riferimento al reale bisogno della persona fragile. Per sviluppare rete, per la continuità assistenziale, sono necessarie politiche lungimiranti capaci di centrare l'attenzione sul percorso, sulla capacità di risposta ai bisogni e non solo sui requisiti rigidi incapaci di dare risposte concrete. Il mancato coordinamento, anche a livello centrale, ha accentuato quelle che sono le disparità di trattamento e di modalità di venire incontro

alle necessità della popolazione fragile. Non ultimo, emerge anche il tema – anche questo programmatico – della qualità e quantità del personale necessario al buon funzionamento e allo sviluppo del sistema. L'integrazione è frutto di politiche e di valorizzazione di competenze in reti, determinando sistemi che siano premianti nel favorire la valorizzazione della adeguatezza della capacità di risposta ai bisogni e alla collaborazione tra strutture erogatrici.

## 5. Conclusioni

Emerge come le reti rappresentino uno strumento su cui investire al fine di realizzare un concreto miglioramento dell'assistenza sanitaria a livello territoriale e quindi condizione per promuovere l'utilizzo efficace delle risorse previste dal PNRR.

In relazione a quanto previsto dal PNRR, quindi, assumono grande rilevanza le condizioni organizzative per operare in rete. Lo sviluppo di reti socio-assistenziali risponderebbe proprio a questa esigenza di sviluppo della sanità territoriale, poiché permetterebbe una presa in carico a tutto tondo del paziente. Il ruolo del management in questo contesto è determinante, in quanto può generare le condizioni per valorizzare il ruolo di ciascun attore, generare strumenti di coordinamento, che siano di natura informativa/informativa oppure di natura culturale organizzativa (meeting, presa in carico, ecc, ecc.). La rete è innanzi tutto la valorizzazione di competenze, di riconoscimento reciproco di ruolo e di focalizzazione sulle persone. Buon lavoro al management.

## Bibliografia

- Borgonovi, E. (2021). Assistenza territoriale, atto secondo. *Assistenza territoriale, atto secondo*, 3-6.
- Cajazzo, L., & Longo, F. (2018). Reti sanitarie: distinte finalità e assetti: reti di patologia e reti di presa in carico in Lombardia. *Reti sanitarie: distinte finalità e assetti: reti di patologia e reti di presa in carico in Lombardia*, 99-120.
- Cavaliere, A. (2021). Lo sviluppo della Sanità di prossimità. *Bollettino SIFO*, 67(3), 73-74.
- Cinquini, L., Oppi, C., Del Bianco, F., & Campanale, C. (2021). Un modello di performance management per mitigare il problema dell'ambiguità nell'organizzazione della prevenzione collettiva: il caso della Regione Friuli-Venezia Giulia. *Un modello di performan-*

- ce management per mitigare il problema dell'ambiguità nell'organizzazione della prevenzione collettiva: il caso della Regione Friuli-Venezia Giulia*, 77-109.
- Cinquini, L., Oppi, C., Del Bianco, F., & Campanale, C. (2021). Un modello di performance management per mitigare il problema dell'ambiguità nell'organizzazione della prevenzione collettiva: il caso della Regione Friuli-Venezia Giulia. *Un modello di performance management per mitigare il problema dell'ambiguità nell'organizzazione della prevenzione collettiva: il caso della Regione Friuli-Venezia Giulia*, 77-109.
- Clemente, C. (2013). Le forme organizzative dei distretti nella sanità territoriale. *Verso differenti sistemi sanitari regionali*, 118.
- Eugeni, E. (2014). Culture in sanità. Politiche e pratiche dell'accesso e delle presa in carico in un Distretto sanitario romano. *AM. Rivista della Società Italiana di Antropologia Medica*, 16(38).
- Fanelli, S., Pratici, L., & Zangrandi, A. (2021). Managing healthcare services: Are professionals ready to play the role of manager?. *Health Services Management Research*, 09514848211010264.
- Ferrara, L. & Zazzera, A. (2020) Il management della transizione: COT e non solo COT1.
- Gentili, A.M., & Lega, F. (2020). *Integrazioni istituzionali e reti tra aziende sanitarie: Evidenze, problemi, soluzioni*. EGEA spa.
- Howie, J.G., Hopton, J.L., Heaney, D.J., & Porter, A.M. (1992). Attitudes to medical care, the organization of work, and stress among general practitioners. *British Journal of General Practice*, 42(358), 181-185.
- Lega, F., Prenestini, A., & Spurgeon, P. (2013). Is management essential to improving the performance and sustainability of health care systems and organizations? A systematic review and a roadmap for future studies. *Value in Health*, 16(1), S46-S51.
- Longo, F. (2011). Reti socio-sanitarie e strumenti di integrazione: quale ruolo per il distretto?
- Mainardis, C. (2021). Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR. *Le Regioni*, 49(1-2), 139-153.
- Micheletto, M. (2019). Il sistema socio-sanitario del Veneto: spesa, finanziamento ed effetti della riforma del 2016.
- Micheletto, M. (2019). Il sistema socio-sanitario del Veneto: spesa, finanziamento ed effetti della riforma del 2016.
- Mills, A., Antonius, R., Daniel, J., Gray, H., Haqq, E., & Rutten, F. (2002). The distribution of health planning and management responsibilities between centre and periphery: historical patterns

and reform trends in four Caribbean territories. *Health Policy*, 62(1), 65-84.

Nuti, S., & Frey, M. (2019) Creare valore nella sanità pubblica.

Prete, D. (2012). Progettazione e innovazione per organizzazioni in rete nelle aziende sanitarie. *Progettazione e innovazione per organizzazioni in rete nelle aziende sanitarie*, 161-183.

Rosa, A., Gorgoni, G., & Marolla, G. (2018). Il modello di rete Hub & Spoke: fattori critici di successo e barriere organizzative. *Il modello di rete Hub & Spoke: fattori critici di successo e barriere organizzative*, 33-56.

Valotti, G. (2005). Management pubblico: temi per il cambiamento. *Management pubblico*, 0-0.

Zanetti, S. (2015). Le cure palliative a domicilio: modelli organizzativi Veneto e Catalano a confronto.

## CAPITOLO XIX

# Sanità di prossimità e PNRR: quali opportunità e quali scenari – M6C1

di Emanuele Antonio Vendramini\*

## Sanità di prossimità e PNRR

L'aumento dell'età media della popolazione e le implicazioni delle politiche restrittive in politica sanitaria di questi ultimi anni hanno evidenziato come le cure primarie e le cure domiciliari siano una delle priorità del Servizio sanitario Nazionale. Il PNRR stanziava oltre 15 miliardi per la sanità, di cui 7 per quella di prossimità. Il presente contributo vuole approfondire quali sono gli scenari, le opportunità e le questioni ancora aperte legate agli obiettivi della missione 6 linea 1 alla luce di una frammentazione del SSN in molteplici Servizi sanitari regionali e provinciali con performance, risultati di salute e punti di partenza molto dissimili.

Parole chiave: Salute, cure di prossimità, domiciliarità.

*Sommario:* 1. Premessa. Sanità territoriale: a che punto siamo. – 2. Contenuti del PNRR. – 3. Prospettive, opportunità e temi aperti. – 4. Bibliografia.

### 1. Premessa. Sanità territoriale: a che punto siamo

La rilevanza delle cure primarie è un tema al centro del dibattito dalla metà degli anni '90, quando con il DPR 484 del 1996 la Convenzione dei MMG ha iniziato a prevedere sistemi di sempre maggiore integrazione con il mondo delle allora neocostituite Aziende sanitarie (Decreti legislativi 502/92 e 517/93). Diverse sono state le sperimentazioni e le analisi sugli impatti ottenuti in questi 25 anni (Longo 1998, Vendramini e Longo 2001, Vendramini 2004, Nuti et al 2011, Balduzzi 2011, Cifalinò e Vendramini 2015, Macioc-

\* Emanuele Antonio Vendramini è Professore ordinario di Economia aziendale, Direttore della Laurea Magistrale in Global Business Management, Facoltà di economia e giurisprudenza, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza.

co 2019, Tozzi et al 2020, Vendramini 2020) evidenziando come il tema della sanità territoriale si fosse progressivamente caratterizzato per una crescente distanza tra il dichiarato o il normato e quanto effettivamente implementato a livello di aziende sanitarie (ad esempio le AFT, aggregazioni funzionali territoriali, istituite nella convenzione del 2009 e in molte regioni non ancora attivate) e con un livello di frammentazione molto elevato, per cui anche termini come *Distretto* o *Dipartimento Cure primarie* acquistano significati differenti in contesti diversi.

La pandemia Covid 19 ha inoltre evidenziato come alcuni contesti non fossero dotati di una rete di cure primarie efficace, esplicitando ancora una volta la necessità di rafforzare i legami tra le strutture distrettuali aziendali e i medici di medicina generale, i quali dal punto di vista convenzionale sono dei liberi professionisti (appunto convenzionati) e che quindi si caratterizzano per gradi di autonomia elevati.

A questo si aggiungono due ulteriori elementi di criticità: l'età media dei medici in generale e dei MMG in particolare e il tasso di turn over degli stessi.

Già nel Rapporto OASI del 2015 si evidenziava come l'età media dei medici italiani fosse particolarmente elevata e come molti di essi fossero prossimi alla pensione. Inoltre, sempre il rapporto OASI 2015, quindi ben 7 anni fa, evidenziava come il rigido blocco delle assunzioni che, nelle allora otto regioni in piano di rientro significava non sostituire neppure il fisiologico turn over per quiescenza, sommato alla rilevante diminuzione di ogni forma contrattuale atipica o precaria, avrebbe creato alcune conseguenze negative, tra le quali il progressivo shortage di professionisti. Fenomeno che si è puntualmente registrato ed è esploso con il richiamo di medici in pensione per gestire l'emergenza pandemica.

Inoltre, per una serie di colli di bottiglia, intesi come vincoli organizzativi o inefficienze, e di scelte forse non oculate a livello universitario, in questi ultimi anni ci si è resi conto di come un crescente numero di bandi per personale medico andasse deserto, per cui in alcune realtà iniziano a mancare alcuni specialisti o ad esserci carenza (tanto sul territorio quanto in ospedale).

Questo avviene sul lato dell'offerta con ritardi nella implementazione di modelli e soluzioni organizzative e contemporaneamente carenza di fattori produttivi. Sul versante della domanda la dinamica demografica sta facendo esplodere il bisogno generato da patologie cronico-degenerative, legato alla fragilità di anziani soli (il comune di

Milano stima che nel 2027 il 42% delle famiglie sarà composto da una persona sola, una su 3 ultra 75enne; il Comune di Piacenza, invece, ha evidenziato come già nel 2022 la metà delle famiglie siano in questa situazione). Quindi a fronte di una offerta che presenta delle rigidità si contrappone una domanda di prestazioni legate a pazienti prevalentemente anziani cronici e polipatologici in costante crescita. Il tutto a valle di due anni di pandemia che ha impattato pesantemente sulla rete di offerta di prestazioni sanitarie con ritardi sulla attività di elezioni, proprio per far fronte alla domanda di pazienti Covid.

All'interno di questa situazione nel corso del 2021 si è sviluppato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che contiene in particolare la misura 6 dedicata alla salute, per un importo complessivo di 15,63 Miliardi di euro, pari a quasi al 9% dell'intero piano.

## 2. Contenuti del PNRR

Questo contributo vuole affrontare in particolare una delle due misure presenti nella missione 6 e precisamente quella dedicata alle reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale, per un ammontare di 7 miliardi di euro.

Lo stesso PNRR afferma che la pandemia da Covid-19 ha confermato il valore universale della salute, la sua natura di bene pubblico fondamentale e la rilevanza macro-economica dei servizi sanitari pubblici. Nel complesso il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) presenta esiti sanitari adeguati e un'elevata speranza di vita alla nascita, nonostante la spesa sanitaria sul Pil risulti inferiore rispetto alla media UE.

Anche alla luce delle riflessioni esposte precedentemente, nel presentare la Missione 6 il PNRR afferma che:

Tuttavia, la pandemia ha reso ancora più evidenti alcuni aspetti critici di natura strutturale, che in prospettiva potrebbero essere aggravati dall'accresciuta domanda di cure derivante dalle tendenze demografiche, epidemiologiche e sociali in atto. Vi sono: (i) significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio; (ii) un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali; (iii) tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni; (iv) una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari (PNRR pagg. 225-226).

Di seguito la figura 1 presenta gli obiettivi generali della prima linea di attività legata alla Missione 6 (fonte PNRR pag. 227).



## OBIETTIVI GENERALI:

**M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE**

- Potenziare il SSN, allineando i servizi ai bisogni delle comunità e dei pazienti, anche alla luce delle criticità emerse durante l'emergenza pandemica.
- Rafforzare le strutture e i servizi sanitari di prossimità e i servizi domiciliari
- Sviluppare la telemedicina e a superare la frammentazione e la mancanza di omogeneità dei servizi sanitari offerti sul territorio.
- Sviluppare soluzioni di telemedicina avanzate a sostegno dell'assistenza domiciliare

La figura II presenta i tre investimenti che caratterizzano questa linea di azione della missione 6 con il relativo stanziamento di risorse.

## QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

7,00 Mld Totale	<b>Ambiti di intervento/Misure</b>	<b>Totale</b>
	Riforma 1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e Rete nazionale della salute, ambiente e clima	-
	Investimento 1: Case della Comunità e presa in carico della persona	2,00
	Investimento 2: Casa come primo luogo di cura e telemedicina	4,00
	Investimento 3: Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)	1,00

L'emergenza pandemica ha evidenziato con chiarezza la necessità di rafforzare la capacità del SSN di fornire servizi adeguati sul territorio. Non solo il processo di invecchiamento della popolazione italiana prosegue, ma una quota significativa e crescente della stessa, pari circa al 40%, è afflitta da malattie croniche.

Nel PNRR la Casa della Comunità viene identificata come una struttura fisica in cui opera un team multidisciplinare composto da medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità e altri professionisti della salute e si prevede che possa ospitare anche degli assistenti sociali. La presenza di questi ultimi nelle Case della Comunità sarebbe particolarmente importante in quanto in questo modo potrebbero sviluppare sinergie con i servizi sociali in capo agli Enti Locali coordinati dall'Ufficio di Piano.

Inoltre è importante evidenziare come la casa della Comunità sia strettamente correlata con gli investimenti 1.1 e 1.2 della Componente 2 della Missione 5 e precisamente il sostegno alle persone

vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti (stanziamento 500 milioni di euro) e percorsi di autonomia per persone con disabilità (stanziamento 500 milioni di euro). Il fine delle Case della Comunità è quello di costituire un punto di riferimento continuativo per la popolazione, anche attraverso un'infrastruttura informatica, un punto prelievi, la strumentazione polispecialistica, e ha il fine di garantire la promozione, la prevenzione della salute e la presa in carico della comunità di riferimento.

L'obiettivo del PNRR per questo primo investimento è l'attivazione di 1.288 Case della Comunità entro la metà del 2026<sup>1</sup>.

Il secondo investimento è legato alla Casa come primo luogo di cura e alla telemedicina.

Nel PNRR si evidenzia come “il potenziamento dei servizi domiciliari” sia un obiettivo fondamentale. L'investimento mira ad aumentare il volume delle prestazioni rese in assistenza domiciliare fino a prendere in carico, entro la metà del 2026, il 10 per cento della popolazione di età superiore ai 65 anni (in linea con le migliori prassi europee). L'intervento si rivolge in particolare ai pazienti di età superiore ai 65 anni con una o più patologie croniche e/o non autosufficienti.

In particolare questo investimento mira ad attivare 602 Centrali Operative Territoriali (COT), una in ogni distretto, con la funzione di coordinare i servizi domiciliari e gli altri servizi sanitari, assicurando l'interfaccia con gli ospedali e la rete di emergenza-urgenza.

Anche per questo investimento sono previste sinergie con le misure legate agli investimenti 1.1 e 1.2 della Componente 2 della Missione 5. Infatti, solo attraverso l'integrazione dell'assistenza sanitaria domiciliare con interventi di tipo sociale si potrà realmente raggiungere la piena autonomia e indipendenza della persona anziana/disabile presso la propria abitazione, riducendo il rischio di ricoveri inappropriati.

Il terzo investimento è legato agli Ospedali di Comunità (OSCO), ovvero una struttura sanitaria della rete territoriale a ricovero breve e destinata a pazienti che necessitino di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata. Tale struttura, di norma dotata di 20 posti letto (fino ad un massimo di 40 posti letto) e a gestione prevalentemente infermieristica, contribuisce a una maggiore appropriatezza delle cure determinando una riduzione di accessi impropri ai servizi sanitari, come ad esempio quelli al pronto soccorso o ad altre strutture di ricovero ospedaliero o il ricorso ad altre prestazioni specialistiche.

<sup>1</sup> Nel decreto del dicembre 2021 il governo ha leggermente modificato l'obiettivo portando ad almeno 1350 le case della comunità da istituire entro il 2026.

In PNRR prevede la realizzazione di 381<sup>2</sup> OSCO entro il 2026 con uno stanziamento di un miliardo di euro.

### 3. Prospettive, opportunità e temi aperti

Dopo anni di disinvestimenti e di tagli alla sanità siamo in presenza di un ammontare di risorse rilevante, destinate a obiettivi che sono sicuramente allineati con le priorità ed i bisogni. Rafforzare la rete delle cure primarie, le cure intermedie e la domiciliarità sono sicuramente temi che già da tempo avrebbero dovuto essere affrontati.

Vi sono però tre interrogativi che emergono e che precisamente lo stesso PNRR pone:

- I. Il sistema sanitario regionalizzato è molto eterogeneo e diverse regioni hanno già sviluppato da anni con ottimi risultati (cfr Emilia Romagna) le Case della Salute. Come verranno ripartiti gli investimenti tra le regioni? Si porrà maggiore enfasi nel ridurre il divario tra regioni dando di più a chi è in una fase meno avanzata? E che differenza c'è tra casa della salute e casa della comunità?

In Emilia Romagna ad esempio, le Case della Salute, istituite nel 2010 (DGR 291/2010), hanno già portato risultati rilevanti. L'analisi, svolta dalla regione, conferma un effetto significativo e costante delle Case della Salute sull'accesso al Pronto soccorso (-16,1%) e un effetto altrettanto significativo – ma meno rilevante e diffuso – sull'ospedalizzazione per condizioni sensibili al trattamento ambulatoriale (-2,4%) e sugli episodi di cura in assistenza domiciliare (+9,5%). Per l'indicatore relativo all'utilizzo del Pronto soccorso si osserva un effetto più consistente nei pazienti assistiti da medici di medicina generali che svolgono la loro attività parzialmente o completamente all'interno della Casa della Salute (-25,7%).

Si può pensare che la Casa della Salute sia una versione base di un modello che vede la Casa della Comunità come versione evoluta e integrata con il terzo settore e il privato sociale, oltre che i servizi sociali degli enti locali. Un approccio che tenga conto del punto di partenza dei differenti contesti potrebbe prevedere che i territori meno maturi non puntino subito alla versione full optional della Casa della Comunità quanto in modo più graduale un passaggio intermedio della casa della salute potrebbe essere maggiormente

<sup>2</sup> Sempre nel decreto di dicembre 2021 il Governo ha definito che gli OSCO debbano essere almeno 400 entro il 2026.

efficace per poi in un secondo momento sviluppare logiche maggiormente evolute.

In questo modo la casa della salute, modello base della Casa della Comunità, si connoterebbe per un riferimento prevalentemente sanitario (con continuità assistenziale, presenza di servizi infermieristici, specialità e tecnologie di base), mentre la casa della comunità oltre alla presenza delle assistenti sociali e dei servizi socio assistenziali per minori, adulti ed anziani, si connoterebbe per servizi legati al volontariato, all'associazionismo, a quella rete di attività tipica delle reti sociali.

2. In un sistema sanitario regionalizzato grazie anche al dettato del Titolo V della Costituzione che, come si affermava precedentemente, offre modelli molto diffusi come logiche, come performance e anche come acronimi (AUSL, ASL, ASS, ATS, ASUR, ecc) il PNRR dove intende porre il baricentro della governance? Al centro o in periferia (Regioni?) O quale mix? Se una soluzione maggiormente centralizzata garantisce omogeneità e standardizzazione (come sembra di intuire quando a pagina 228 si legge: "Identificare un modello condiviso per l'erogazione delle cure domiciliari che sfrutti al meglio le possibilità offerte dalle nuove tecnologie (come la telemedicina, la domotica, la digitalizzazione)", dall'altro il sistema Paese esprime realtà e bisogni così eterogenei che appunto necessitano di servizi al domicilio per cui una governance locale potrebbe essere maggiormente efficace. Il PNRR non affronta questo tema, ma in sede di implementazione dovrà essere affrontato al fine di massimizzare il ritorno sull'investimento.
3. Le risorse del PNRR sono risorse per investimenti, molte delle quali dovranno poi essere restituite all'Europa. La domanda che quindi sorge spontanea è: alla luce delle risorse in conto capitale (investimenti) ci si sta attrezzando per aumentare anche la quota di spesa corrente che tipicamente è necessitata da un investimento? L'esempio di scuola è il seguente: acquistare una macchina sportiva è un investimento tanto ingente quanto gratificante, ma per essere veramente gratificante bisogna poi avere le risorse per pagare il carburante e il bollo dell'automobile. In altre parole, quali risorse verranno destinate al personale e a riempire di contenuti assistenziali le Case della Salute, i servizi domiciliari e gli ospedali di comunità?

Il nostro sistema Paese è pronto a utilizzare una quota maggiore di Pil per il finanziamento di parte corrente del SSN? E se la risposta fosse negativa quali sarebbero le ripercussioni o le conseguenze?

Al momento, ed è già un ottimo punto di partenza, vi sono le risorse stanziare ma, nella fase di implementazione, è importante che un'occasione non diventi un'occasione persa, soprattutto dando nomi nuovi a scelte vecchie.

## Bibliografia e sitografia essenziale in calce

- Balduzzi, R., (2011) Alcune conclusioni: la difficile equivalenza dei sottosistemi sanitari regionali, *Diritto alla salute fra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino 2011: 180-190 [<http://hdl.handle.net/10807/152208>].
- Longo, Vendramini E. (2001). *Il budget e la medicina generale*. Mc Graw-Hill, ISBN: 9788838625077.
- Longo F. (1998) *Asl, Distretto e Medico di Base*, Egea.
- Maciocco G. (2019) *Cure primarie e Servizi territoriali* Carocci Editore.
- Nuti S., Barsanti S. (2011), *Il sistema di valutazione della performance delle Società della salute/ zone distretto della sanità Toscana, Report 2010*, Edizioni ETS, Pisa, n. pag. 299.
- Tozzi, V., Zazzera A., Ferrara. L. (2020) *Il doppio binario delle cure primarie: alcune scelte di fondo per i sistemi di tutela della salute*, in [*Mecosan: management ed economia sanitaria: 113, 1, 2020*] [Milano: Franco Angeli, 2020.] – Permalink: <http://digital.casalini.it/10.3280/MESA2020-113028>.
- Vendramini E, Cifalino A (2015). *La diffusione e l'utilizzo delle misure di performance dei servizi di assistenza primaria nel S.S.N. ECONOMIA AZIENDALE ONLINE*, vol. 6, p. 63-77, ISSN: 2038-5498.
- Vendramini E (2000). *la riforma della medicina generale. MECOSAN*, vol. 35, p. 103-108, ISSN: 1121-6921.
- Vendramini E (2020). *Ripartire dalle cure primarie: priorità e lezioni imparate alla luce della pandemia Covid-19. MECOSAN*, p. 211-217, ISSN: 1121-6921, doi: <http://dx.doi.org/10.3280/MESA2020-113026>.

## Case della Salute in Emilia Romagna

<https://assr.regione.emilia-romagna.it/pubblicazioni/dossier/doss269>.

## IL PNRR

<https://italiadomani.gov.it/it/il-piano/missioni-pnrr/salute.html>.

## CAPITOLO XX

# Lean Organization: una determinante metodologica per l'implementazione dell'Health Information Technology

di Angelo Rosa e Francesco Manfredi\*

## Organizzarsi per l'Health Information Technology

Il presente contributo discute quanto il ruolo chiave dell'approccio per processi sia sempre più importante e centrale nelle organizzazioni sanitarie tanto a livello micro quanto a livello meso e come sia importante e distintivo per le soluzioni di Health Information Technology (HIT). Il tema riveste notevole importanza poiché offre spunti interessanti per il governo delle attività atte a tradurre i propositi contenuti nella “Missione 6: Salute” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in azioni concrete. I risultati dello studio mostrano come, solo attraverso una dettagliata mappatura dei processi primari, secondari e di supporto e attraverso una partecipazione dei process owner sanitari e dei cittadini, sia possibile evitare fallimenti, implementazioni parziali o il raggiungimento di ottimi locali al fine di ottenere tutti i benefici potenziali dell'HIT.

Parole chiave: Health Information Technology, Lean Organization, mappatura dei processi, modelli organizzativi, cross fertilization.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La Health Information Technology: sfide e opportunità. – 3. La Lean Organization a supporto del HIT. – 4. Conclusioni.

---

\* Angelo Rosa è Docente di Lean Organization e di Strategia e Organizzazione della PA, Direttore Laboratorio Lean & Value Based Management in Healthcare, Università LUM Giuseppe Degennaro; Francesco Manfredi è Ordinario di Economia Aziendale, Pro Rettore alla Formazione Manageriale Postgraduate, Direttore LUM School of Management, Università LUM Giuseppe Degennaro.

## 1. Introduzione

L'incremento della domanda di cura e assistenza derivante dai cambiamenti epidemiologici e, negli ultimi due anni, dalla pandemia SARS-CoV 2 sta determinando una pressione sempre maggiore sul nostro sistema sanitario e ponendo nuove sfide alla sostenibilità dello stesso. In questo scenario, per poter rispondere in modo efficace alle nuove minacce, settore è richiesto un veloce adeguamento dei propri processi tecnici e organizzativi a quelle che sono considerate oggi le best practice sistemiche e alle mutate necessità dei professionisti della salute e dei cittadini (Quaglini *et al.*, 2017). Per tale scopo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha previsto una missione specifica – “*Missione 6: Salute*” (M6) – che ha l'obiettivo strategico di favorire lo sviluppo e l'implementazione sinergica di tutti gli strumenti atti a: potenziare il Sistema Sanitario Nazionale (SSN), rafforzare e integrare i servizi sanitari domiciliari e di prossimità anche mediante lo sviluppo e l'utilizzo di soluzioni tecnologiche come la telemedicina e, infine, ottimizzare i processi di cura e assistenza mediante interventi di sviluppo delle risorse esistenti e di acquisizione di nuove. In continuità con le più recenti disposizioni in ambito sanitario, come ad esempio il D.M.70/2015, la M6 intende allineare i servizi ai bisogni dei pazienti e delle comunità e ricercare l'integrazione tra ospedale e territorio e tra i provider di cura e assistenza.

La M6 è composta da due componenti distinte, la prima dal titolo “*M6C1: reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale*” è focalizzata sugli aspetti strutturali e strumentali per l'integrazione dei servizi territoriali, mentre la seconda “*M6C2: innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale*” si concentra sul potenziamento delle risorse umane e sull'aggiornamento tecnologico e degli asset digitali sanitari a livello di singoli provider di cura e assistenza, di reti territoriali e a livello centrale.

In entrambe le componenti gli strumenti innovativi, che si riferiscono a soluzioni digitali, sono quelli per cui sono previste maggiori risorse finanziarie e su cui si pone maggiore enfasi; nel documento viene formalmente riconosciuto che il technology gap della sanità è un elemento limitante al raggiungimento degli obiettivi del SSN e viene quindi definito un piano strategico per l'adeguamento agli standard tecnologici consolidati e per l'innovazione digitale.

Da quanto discusso finora, appare chiaro che tra i principali obiettivi operativi che dovranno essere raggiunti per adottare efficacemente la M6 vi sia lo sviluppo e l'implementazione di soluzioni

evolute di Health Information Technology (HIT) che consentano di allineare e coordinare tutte le attività primarie, secondarie e di supporto dei provider di cura e assistenza a livello micro, meso e macro.

## 2. La Health Technology Information: sfide e opportunità

Con il termine HIT si indica l'insieme delle soluzioni tecnologiche e metodologiche preposto alla memorizzazione, al recupero, alla condivisione e all'uso dei dati clinici – o più in generale della conoscenza del paziente – per l'elaborazione delle informazioni utili per ottimizzare i processi di comunicazione, decisionali e operativi inter e intra organizzativi (Ye, 2020). Un sistema HIT, per sua natura costruito intorno al paziente, si compone da hardware, da software o strumenti di gestione o di automazione come ad esempio i sistemi operativi e le applicazioni, da architetture, da metodologie e infine da regolamenti/normative che ne disciplinano l'uso e la conservazione di dati. Se da un lato risulta possibile individuare gli elementi essenziali dei sistemi HIT, dall'altro, a causa della rapida evoluzione degli stessi e della loro natura dinamica e in continuo sviluppo, può essere molto complicato e, a volte, erroneo categorizzarne le applicazioni e le funzioni primarie. Ad esempio, se fino a un quinquennio fa gli Electronic Patient Record (EPR) e gli Electronic Medical Record (EMR) (altrimenti detti cartelle cliniche elettroniche) erano considerati come una best practice, attualmente, sebbene rimasti sistemi stand alone, essi restituiscono il massimo valore quando sono integrati e popolano gli Electronic Health Record (EHR) (fascicoli sanitari elettronici) e i Patient Portals (sistemi on-line a disposizione del paziente per contattare ed interagire con medici e ospedale). Oltre agli EHR e i Patient Portals, i sistemi HIT su cui le altre nazioni stanno investendo maggiormente sono i Remote Patient Monitoring (RPM) (ovvero i sistemi di telemedicina) e i Clinical Decision Support (CDS) (sistemi di supporto per l'analisi dei dati clinici). Potenzialmente ognuno di questi sistemi consente di rispondere a esigenze diverse del paziente – che nascono in momenti e a livelli diversi del suo percorso di cura e assistenza – e permette agli attori sanitari e alle organizzazioni di migliorare l'esperienza percepita dall'assistito, di ridurre i tempi ciclo dei percorsi, di incrementare la qualità e la sicurezza delle cure ed infine, in molti casi, di semplificare il loro lavoro quotidiano. Ad esempio, come dimostrato dalla letteratura scientifica, gli EHR distribuiti in rete e consultabili da più provider possono impattare positivamente su ogni fase del percorso



del paziente: dalla presa in carico, al follow up, passando per la diagnosi e la definizione del trattamento (Menachemi *et al.*, 2011). Tra i benefici di questi sistemi vi sono un più rapido e accurato inquadramento diagnostico, la riduzione degli errori medici, l'incremento dell'appropriatezza delle cure, il miglioramento di interazione e di comunicazione tra pazienti e medici, una più sicura e affidabile prescrizione dei trattamenti farmacologici, il maggiore rispetto della privacy e della sicurezza dei dati dei pazienti, il miglioramento della produttività dell'organizzazione, la riduzione dei costi di processo, la riduzione della duplicazione dei test, il miglioramento degli *outcome* di salute ed infine la riduzione del LoS (Menachemi *et al.*, 2011). È particolarmente importante sottolineare come questi sistemi superando il limite "locale" delle cartelle cliniche elettroniche consentono al paziente di ottenere questi vantaggi in un qualsiasi luogo sia consultabile il suo fascicolo elettronico. I Patient Portal, che consentono all'utente di svolgere da remoto le attività di prenotazione, di richiesta referti, di prescrizione, di richiesta di informazioni e di pagamento, incrementano la user experience dell'utilizzatore e allo stesso tempo riducono la gravosità delle attività secondarie e di supporto dei processi sanitari. Nel percorso di cura e assistenza, i benefici di questo sistema interessano sia il paziente (i.e. riduzioni del LoS, minori code, rapidità di risposta) sia l'organizzazione (i.e. riduzione delle risorse amministrative o mediche impegnate e una più semplice pianificazione delle attività in elezione) (Kujala *et al.*, 2019; Glandon *et al.*, 2020). I sistemi RPM, oggi considerati la frontiera tecnologica per l'assistenza sanitaria da remoto, come anche riportato nella "Missione 6: Salute", hanno un triplice scopo: incrementare la qualità del servizio armonizzando gli standard di cura e contribuendo a ridurre i divari geografici e territoriali in termini sanitari, migliorare l'esperienza di cura e incrementare l'efficienza del servizio tramite l'assistenza domiciliare e i protocolli di follow up da remoto (Noah *et al.*, 2018). I sistemi CDS consentono di ridurre i rischi di errori medici e di diagnosi errate, di fornire all'intero team informazioni coerenti e affidabili, di migliorare l'efficienza dei percorsi del paziente (Sutton *et al.*, 2020).

L'implementazione dei sistemi HIT e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dei processi sanitari tuttavia non sono affatto self-evident: oltre ai molti contributi scientifici che mostrano e discutono nel dettaglio i benefici dei sistemi HIT, infatti, in letteratura sono presenti una molteplicità di casi studio che riportano fallimenti, sub-ottimizzazioni e in alcuni casi effetti avversi di questi

sistemi (Glandon *et al.*, 2020). In questi lavori, in particolare, viene discusso il peggioramento delle prestazioni di tempo e costo dei processi sanitari ad ogni livello micro, meso e macro, l'incapacità delle organizzazioni di sfruttare appieno le funzionalità dei sistemi digitali e l'errata progettazione dei sistemi rispetto alle reali necessità organizzative e inter-organizzative (Glandon *et al.*, 2020). I risultati riportati in letteratura possono essere considerati lo specchio di ciò che è accaduto in Italia negli ultimi dieci anni dove molti soggetti tra cui aziende ospedaliere e Aziende Sanitarie Locali (ASL) e alcuni sistemi regionali hanno fatto importanti passi avanti nell'ambito di sviluppo e dell'adozione dei sistemi HIT ma solo in una parte di essi i risultati ottenuti in termini di benefici per le organizzazioni e per i pazienti sembrano confermare le reali potenzialità di tali sistemi (Quaglini *et al.*, 2017). Nel nostro Paese, sono tre le macro cause che hanno determinato il fenomeno delle sub ottimizzazioni, esse fanno riferimento alla mancanza di una visione di sistema, a mancanze organizzative e all'inadeguatezza delle risorse infrastrutturali. Mentre l'ultima delle tre macro cause è un fattore esogeno alle organizzazioni poiché riguarda per lo più aspetti hardware e software a livello nazionale e regionale, le altre due hanno una natura endogena in quanto interessano aspetti organizzativi e strategici delle stesse e pertanto richiedono uno sforzo risolutivo da parte dei singoli provider (Glandon *et al.*, 2020; Wager *et al.*, 2017). In generale, nel nostro Paese il settore sanitario è stato relativamente lento a implementare le iniziative di innovazione tecnologica e ciò ha comportato che le scelte e gli sforzi intrapresi per la trasformazione digitale siano stati fatti in assenza di continuità ed in periodi diversi, inficiando, in tal modo, la possibilità di applicare un approccio sistemico all'innovazione (Vicarelli *et al.*, 2018). Ciò ha favorito lo sviluppo e l'implementazione di una molteplicità di sistemi HIT stand alone spesso non compatibili tra loro a livello inter-organizzativo, regionale e nazionale e per questo non in grado di risolvere molti dei problemi relativi alla disponibilità delle informazioni, alla coerenza dei dati e allo snellimento delle attività sanitarie. L'implementazione delle soluzioni HIT nelle strutture ospedaliere, nelle ASL e a livello regionale non ha avuto particolare successo anche a causa della complessità delle aziende, della loro inadeguata struttura organizzativa e del ruolo conflittuale degli attori chiave. In molte organizzazioni, in cui la cultura digitale non è ancora consolidata, i sistemi HIT sono utilizzati solo allo scopo di ridurre la produzione e la movimentazione di informazioni cartacee; non è stata compresa, quindi, la necessità di riorganizzare i processi ope-

rativi in funzione delle nuove opportunità offerte dai sistemi stessi. Generalmente, inoltre, i sistemi HIV non sono stati implementati a seguito di miglioramenti dei processi di cura e assistenza e ciò ha comportato “l’automatizzazione degli sprechi”. L’implementazione efficace dei sistemi HIT non richiede solo la dematerializzazione dei processi documentali o l’automazione dell’elaborazione delle informazioni, ma richiede una spinta innovativa delle organizzazioni, un cambiamento delle procedure operative, e l’introduzione di nuove skill professionali (Wager *et al.*, 2017). In sintesi, nel nostro Paese, i maggiori impedimenti all’efficace implementazione dei sistemi HIT sono quindi legati più a questioni strategiche e organizzative che a problemi tecnologici (Capogna, 2020). Affinché non si ripetano gli errori commessi in passato, sarà quindi necessario governare i processi di trasformazione digitale mediante modelli organizzativi coerenti con lo scopo e flessibili in modo da rispondere alle necessità che di volta in volta emergeranno nel percorso di sviluppo e implementazione. Tra questi modelli l’Agile e la metodologia Lean sono quelli maggiormente discussi in letteratura e quelli che mostrano i migliori risultati. Mentre l’Agile è incentrato sugli aspetti di programmazione, sviluppo e infrastrutturali ed è centrato sul punto di vista degli sviluppatori, la Lean si focalizza sugli aspetti organizzativi di implementazione e di integrazione tra processi degli utilizzatori (van Rossum *et al.*, 2016), cioè risponde maggiormente alle necessità del nostro sistema sanitario.

### 3. La Lean Organization a supporto del HIT

Con il concetto di Lean Organization o organizzazione snella si vuole identificare un insieme di principi, metodi e tecniche per la gestione dei processi aziendali che mirano ad aumentare il valore percepito dal cliente sia esso interno che esterno (Rosa, 2017). Il modello organizzativo si fonda su cinque principi chiave basati sul concetto di valore: identificare il valore, mapparlo, ottimizzare il suo flusso, applicare i principi pull e infine ricercare la perfezione (Rosa *et al.*, 2018a-b). Fattore abilitante della Lean è la capacità dell’organizzazione di adottare la “gestione per processi” e di applicare modelli decisionali di tipo bilanciato bottom-up e top-down. L’applicazione dei primi quattro principi consente di identificare le attività a valore e non valore, di definire i Key Performance Indicator (KPI) di processo, di mappare i processi aziendali e di individuare gli sprechi e le soluzioni per la loro eliminazione (Marolla *et al.*, 2021). La spinta più efficace verso

il quinto principio, la ricerca della perfezione, è rappresentata dalla partecipazione dal basso e dal rispetto dei dipendenti: nel sistema snello tutti sono parte attiva del cambiamento organizzativo e le decisioni si prendono per consenso. I modelli di Lean Organization sono applicati alla sanità da oltre vent'anni (in Italia da circa dieci anni) e hanno nel tempo dimostrato la loro capacità di ottimizzare i processi primari, secondari e di supporto delle organizzazioni sanitarie (Rosa et al., 2018b). I benefici della metodologia, tuttavia, non si limitano all'incremento delle performance operative e finanziarie di singoli processi, livello micro, ma si diffondono all'interno dell'organizzazione mediante la cultura *Kaizen* (miglioramento continuo) fino a determinare l'ottimizzazione delle performance dell'intero sistema organizzativo, livello meso (Rosa et al., 2021). La cross-fertilization delle competenze promossa dalla metodologia, la conoscenza diffusa dei processi aziendali e dei rapporti causa-effetto tra i processi e le performance determinano la nascita spontanea di team di miglioramento e di innovazioni organizzative per la risoluzione dei problemi. La metodologia Lean adotta il ciclo Plan-Do-Check-Act (PDCA) per condurre i progetti di miglioramento, ovvero un approccio basato su quattro fasi distinte e interdipendenti che consentono di evitare la logica *trial and error* e guidano i cambiamenti con rigore e metodo scientifico (Marsilio et al., 2020). La fase di pianificazione è quella determinante per il successo dei progetti di miglioramento; è proprio dalla capacità dell'organizzazione di analizzare lo stato *as-is* dei propri processi (mappatura, analisi delle cause radice dei problemi, definizione degli indicatori di performance) e di progettare il loro stato futuro che dipendono le scelte organizzative che guidano il cambiamento (Rosa et al., 2021). Il successo di questa fase dipende dal grado di coinvolgimento degli attori sanitari e dalla capacità di mappare i processi nel modo più dettagliato possibile. Lo studio dello stato *as-is* ha lo scopo di individuare quali input/output, quali metodi, tempi e risorse sono riconducibili a ogni attività e quali sono le relazioni tra le attività stesse di un processo. Mediante la mappatura di processo, effettuata utilizzando la Value Stream Map, è possibile ad esempio osservare come e quando in un particolare processo il medico fa uso della cartella clinica elettronica, quali informazioni utilizza, con quali dati la popola, se utilizza altri software e come è organizzata la sua attività anche in relazione ai sistemi HIT. Per fare ciò è necessario misurare o rendere misurabile mediante indicatori tutto ciò che accade all'interno di uno specifico processo e attività. È possibile affermare che di ogni attività viene fatta un'analisi funzionale approfondita. Me-

dianche la mappatura dei processi, fondata sulla partecipazione attiva dei process owner, è possibile quindi capire il ruolo che un sistema HIT ha in un determinato percorso del paziente e di valutarne la sua efficacia rispetto all'organizzazione del percorso stesso; i risultati ottenuti da questo studio consentono di riflettere sul migliore uso possibile dei sistemi HIT a disposizione, ovvero su come riorganizzare i processi sulla base delle funzionalità di questi sistemi, in modo da creare maggiore valore sia nel processo *as-is* che in quello futuro. Gli insight della fase di Plan devono guidare l'organizzazione anche all'analisi funzionale dei sistemi informatici. Se, ad esempio, la mappatura di un processo intra-organizzativo mostrasse che un sistema HIT non comunica con gli altri costringendo l'operatore alla sovra-produzione di informazioni o che le informazioni restituite da un software HIT necessitano di essere rielaborate generando spreco di tempo e a volte errori allora sarebbe compito dei process owner indicare queste problematiche e proporre soluzioni di miglioramento. La stessa cosa ovviamente è valida per problemi legati alla mancanza di funzionalità dei sistemi HIT. La mappatura dei processi inter-organizzativi mediante la Demand Map può essere utile invece sia per comprendere eventuali problematiche relative alla user-experience dei Patient Portal da parte di cittadini e pazienti sia per valutare l'efficacia dei sistemi HIT inter-organizzativi. Se, ad esempio, dalla mappatura dei flussi dei pazienti emergesse che la maggior parte dei pazienti si reca in ospedale o utilizza altri sistemi per contattare la struttura benché vi sia a disposizione un Patient Portal, sarebbe chiaro che tale sistema è poco user-friendly e andrà riconfigurato sulle necessità del cittadino. Partendo dall'analisi dei flussi dei pazienti di un percorso ambulatoriale, immaginiamo che la Demand Map mostri come vi sia un eccesso di presenze concentrato in determinati orari poiché il sistema di prenotazione CUP è incompatibile con l'Agenda interna ospedaliera e non considera i reali tempi di visita ambulatoriale; allora, mediante il know how dei medici relativo ai tempi delle attività per tipologia di paziente e delle reali disponibilità ospedaliere, il sistema di prenotazione centralizzato potrebbe essere migliorato al fine di ridurre le code e i sovraccarichi del sistema. La mappatura delle attività può essere utile anche e soprattutto per migliorare le fasi di progettazione e implementazione degli EHR e dei sistemi di telemedicina poiché consente ai medici sia di definire come l'elaborazione delle informazioni vada condotta e quali dati debbano popolare i sistemi sia per programmare la loro attività. In sintesi, gli aspetti organizzativi sono imprescindibili per disegnare ed implementare efficacemente mo-

delli HIT a livello micro e meso poiché senza la partecipazione degli attori dei processi sanitari e dei cittadini tali sistemi potrebbero non rispondere alle reali necessità o non essere sfruttati pienamente.

#### 4. Conclusioni

Per garantire la sostenibilità del nostro SSN e per raggiungere i migliori livelli di servizio, il sistema sanitario deve intraprendere rapidamente un percorso di trasformazione digitale. Tale necessità è stata ampiamente riconosciuta dai policy maker e per questo la “Mission 6: Salute” del PNRR presenta un piano strategico di innovazione e potenziamento della sanità che ha lo scopo di ridurre il technology gap del settore mediante investimenti per lo sviluppo e l'implementazione delle best practice digitali. Affinché tale piano abbia successo è tuttavia necessario mettere in campo grandi sforzi di governance e utilizzare modelli organizzativi che possano guidare ogni fase della trasformazione digitale, in modo da evitare approcci *trial and error* o il raggiungimento di risultati sub ottimali. In particolare, è bene sottolineare che la trasformazione digitale deve essere affrontata in un'ottica sistemica mediante il coordinamento di tutte le iniziative di tipo micro, meso e macro. I singoli provider del sistema hanno un ruolo determinante nel processo innovativo, da essi dipende la definizione delle funzionalità dei sistemi HIT e soprattutto la loro capacità di generare valore per l'organizzazione, per i cittadini e per il sistema sanitario nel suo complesso. La conoscenza dei process owner relativa ai processi e alle relazioni tra le attività di cura e assistenza deve essere sfruttata per migliorare i sistemi HIT già in essere e per disegnarne di nuovi. Solo attraverso questa conoscenza è possibile, infatti, definire come i dati debbano essere trasformati in informazioni e soprattutto è possibile riflettere sulla modularità e compatibilità dei sistemi HIT. Inoltre, solo mediante un approccio che preveda la partecipazione di ogni attore e la mappatura dei processi organizzativi è possibile risolvere i problemi relativi alla capacità di utilizzo e al pieno sfruttamento del potenziale dei sistemi HIT e alla mancanza di integrazione tra i processi sanitari ed informatici, ottenendo così i massimi benefici dagli strumenti informatici. In questo contesto, la Lean Organization può, quindi, essere una determinante metodologica per guidare il cambiamento digitale a livello micro e meso perché mira a ottimizzare ed integrare tutti i processi organizzativi: primari, secondari e di supporto, coinvolgendo i dipendenti e favorendo la cross fertilization delle compe-

tenze utili per affrontare problemi complessi e multi-disciplinari. Le organizzazioni che vogliono sfruttare al massimo i benefici del HIT devono, quindi, valutare attentamente la possibilità di intraprendere un percorso di Lean transformation al fine di mappare i processi e comprendere in tal modo come sfruttare al meglio le potenzialità dei sistemi HIT evitando di “automatizzare gli sprechi”.

## Bibliografia

- Capogna S., *Sanità digitale tra organizzazione e innovazione. Un caso di studio*, in «Salute e Società», XVII, 2020, pp. 35-51.
- Glandon G.L., Slovensky D.J., Smaltz D.H., *Information Technology for Healthcare Managers, 9<sup>th</sup> Edition*, Health Administration Press, 2020.
- Kujala S., Hörhammer I., Heponiemi T. et al., *The Role of Frontline Leaders in Building Health Professional Support for a New Patient Portal: Survey Study*, in «Journal of Medical Internet Research», XXI, 3(2019), e11413.
- Marolla G., Rosa A., Giuliani F., *Addressing critical failure factors and barriers in implementing Lean Six Sigma in Italian public hospitals*, in «International Journal of Lean Six Sigma», Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/IJLSS-01-2021-001>.
- Marsilio M., Rosa A., *Lean e Value Based Management. Modelli e strumenti per la creazione di valore nelle aziende sanitarie*, Franco Angeli, 2020
- Menachemi N., Collum T.H., *Benefits and drawbacks of electronic health record systems*, in «Risk Management and Healthcare Policy», IV, (2011), pp. 47-55.
- Noah, B., Keller, M.S., Mosadeghi, S. et al., *Impact of remote patient monitoring on clinical outcomes: an updated meta-analysis of randomized controlled trials*, in «npj Digital Medicine», I, 20172(2018). <https://doi.org/10.1038/s41746-017-0002-4>.
- Quaglini S., Cesarelli M., Giacomini M., *E-Health. Medicina digitale*, Patròn, 2017.
- Rosa A., *Lean Organization in Sanità: esperienze e modelli di applicazione da nord a sud*, GueriniNext, (2017).
- Rosa A., Gorgoni G., Marolla G., *Il modello di rete Hub & Spoke: fattori critici di successo e barriere organizzative*, in «Mecosan», CVII, 3(2018a), pp. 33-56.
- Rosa A., Zammori F., Marolla G., *Applicazione dello strumento Lean A3 al percorso di presa in carico di pazienti anziani con frattura del*

- femore: il caso studio di un ospedale pugliese*, in «Mecosan», CVI, 2(2018b), pp. 37-63.
- Rosa, A., Marolla, G., Lega, F., Manfredi F., *Lean adoption in hospitals: the role of contextual factors and introduction strategy*, in «BMC Health Service Research», XXI, 889(2021). <https://doi.org/10.1186/s12913-021-06885-4>.
- Sutton R.T., Pincock D., Baumgart D.C. et al., *An overview of clinical decision support systems: benefits, risks, and strategies for success*, in «npj Digital Medicine», III, 17(2020). <https://doi.org/10.1038/s41746-020-0221-y>.
- Van Rossum L., Aij K.H., Simons F.E. et al., *Lean healthcare from a change management perspective*, in «Journal Health Organization Management», XXX, 3(2016), pp. 475-93.
- Vicarelli G., Bronzini M., *La sanità digitale: dimensioni di analisi e prospettive di ricerca*, in «Politiche sociali», II, 2018, pp. 147-162.
- Wager K.A., Lee F.L., Glaser J.P., *Health Care Information Systems: A Practical Approach for Health Care Management*, 4<sup>th</sup> Edition, Jossey-Bass, 2017.
- Ye J., *The Role of Health Technology and Informatics in a Global Public Health Emergency: Practices and Implications From the COVID-19 Pandemic*, in «JMIR Medical Informatics», VIII, 7(2020).

## Sitografia essenziale

- <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.
- [https://global-health-summit.europa.eu/index\\_en](https://global-health-summit.europa.eu/index_en).
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0233&from=EN>.





## CAPITOLO XXI

# Case della comunità e welfare – Missione 6 PNRR

di Debora Caldirola\*

## Riformare l'assistenza sanitaria territoriale attraverso le Case della Comunità per un welfare di comunità

La pandemia ha messo in luce le debolezze del Sistema Sanitario Nazionale. Il PNRR prevede investimenti consistenti per la Sanità, destinando due miliardi di euro alla realizzazione delle Case della Comunità, concepite come strutture intorno alle quali riorganizzare l'assistenza sanitaria territoriale. Il presente contributo intende contestualizzare le Case della Comunità nel *welfare community* e nelle precedenti esperienze di decentramento delle cure primarie, per approdare alle indicazioni dalla bozza del Decreto Ministeriale recante: “Modelli e standard per lo sviluppo dell'Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale”.

Parole chiave: Case della Comunità, *welfare comunitario*, sanità, integrazione sociosanitaria, servizi sociali, Terzo settore.

**Sommario:** 1. L'approccio al *welfare* comunitario nella Missione 6 del PNRR. – 2. Case della Comunità: uno sguardo alle esperienze pregresse. – 3. Le indicazioni del PNRR sulle Case della Comunità. – 4. In attesa dei “Modelli e standard per lo sviluppo dell'Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale”. – 5. Osservazioni conclusive.

## 1. L'approccio al welfare comunitario nella Missione 6 del PNRR

Tra le Missioni previste nel PNRR, la numero sei è dedicata alla salute. L'obiettivo perseguito sarebbe «una nuova strategia sanitaria, sostenuta dalla definizione di un adeguato assetto istituzionale e organizzativo,

\* Debora Caldirola è Professore Aggregato di Elementi di diritto pubblico e legislazione sociale, Facoltà di Scienze politiche e sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

Il presente contributo è stato redatto nel marzo 2022 e non tiene conto del D.M. 23.05.2022, n. 77, pubblicato sulla G.U. il 22.06.2022, recante modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale.

che consenta al Paese di conseguire standard qualitativi di cura adeguati, in linea con i migliori paesi europei e che consideri, sempre più, il SSN come parte di un più ampio sistema di *welfare comunitario*».

Gli studiosi che hanno affrontato il tema del *welfare comunitario* lo hanno ricostruito come assetto politico-istituzionale che, assumendo i principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale a fondamento dell'agire sociale, vede lo Stato farsi promotore e realizzatore di rapporti collaborativi con cittadini singoli e associati nel perseguimento dell'interesse generale (Bottari, De Angelis, 2017; Ascoli, 2011; Ferrera, 2007).

Spesso viene anche declinato come il *welfare sussidiario*, per sottolineare il coinvolgimento delle famiglie, dei singoli, delle associazioni del Terzo settore alla definizione delle politiche sociali e all'erogazione di prestazioni e servizi (Violini, 2012).

Una componente fondamentale del *welfare community*, è la dislocazione delle funzioni amministrative al livello più prossimo al cittadino, giacché, come è stato sottolineato, «la declinazione territoriale rappresenta il prodotto della sussidiarizzazione della politica sociale e, cioè, il passaggio da un sistema di *government* a uno di *governance* inteso come superamento di un modello di governo autoritativo di tipo gerarchico verso uno di tipo cooperativo fondato sulla negoziazione dei reciproci interessi attraverso lo spostamento dei poteri decisionali dal livello statale a quello degli enti locali (sussidiarietà verticale) e con l'attribuzione del potere decisionale alle soggettività pubbliche e private presenti sul territorio (sussidiarietà orizzontale)» (D'Arcangelo, 2014).

Dall'espresso richiamo al *welfare comunitario* ci si aspettava che nel PNRR ci fosse un assetto organizzativo declinato nell'alleanza tra risorse pubbliche e risorse del Terzo settore, elemento questo invece assente, come si illustrerà, e ciò soprattutto nell'ottica di realizzare una compiuta integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali, non ancora appieno realizzata (Rossi, 2018).

## 2. Case della Comunità: uno sguardo alle esperienze pregresse

Gli strumenti individuati nel PNRR per realizzare una riforma sanitaria più vicina ai cittadini e alle loro effettive esigenze, sono il potenziamento e la creazione di strutture e presidi territoriali tra cui le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità.

Per quanto attiene alle Case di Comunità, oggetto del presente contributo, non si tratta di una innovazione di sistema, quanto piuttosto della rivisitazione di modelli già in passato suggeriti e in parte realizzati.

Giulio Maccacaro, nel 1972, pubblicava uno scritto dal titolo “Unità sanitaria come sistema”, proponendo l’istituzione delle “Case della salute”.

L’idea di riorganizzare i servizi sanitari, trasferendo risorse e servizi assorbiti dagli ospedali, per costituire strutture vicine ai cittadini, nelle quali fossero disponibili i servizi di base e le cure primarie, è stata recepita in via sperimentale dalla legge Finanziaria 2007 (Legge n. 296 del 2006 – Art. 1, comma 806, lett. a)), che ha messo a disposizione 10 milioni di euro per cofinanziare la realizzazione di Case della salute da parte delle Regioni.

Il Ministero della salute ha definito, con decreto 10 luglio 2007, le linee guida per l’accesso ai fondi stanziati, qualificando le Case della salute quali «strutture polivalenti in grado di erogare in uno stesso spazio fisico prestazioni socio-sanitarie integrate ai cittadini». Ulteriori elementi caratterizzanti sono la «contiguità spaziale dei servizi e degli operatori, l’unitarietà e l’integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociosanitarie»<sup>1</sup>.

Più di recente l’art. 1, comma 4-bis, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, cov. in legge 17 luglio 2020, n. 77, nel prevedere il potenziamento della rete di assistenza, dispone l’istituzione delle c.d. “*strutture di prossimità*”, in via sperimentale per il biennio 2020-2021.

Con atto del Ministero della salute del 4 agosto 2021 sono state tracciate le linee di indirizzo per l’attuazione di progetti regionali volti a realizzare le strutture di prossimità. Il contesto, in cui si collocano le strutture di prossimità, è costituito dall’emergenza sanitaria COVID-19 e dalla necessità di implementare e potenziare le azioni di promozione e prevenzione terapeutiche ed assistenziali a livello domiciliare, rivolte sia ai pazienti in isolamento o sottoposti a quarantena, sia ai soggetti con situazioni di fragilità.

La struttura di prossimità è descritta come non necessariamente un luogo fisico, a differenza della Casa salute, ma piuttosto come un modello organizzativo di aggregazione funzionale diretto ad assicurare l’assistenza primaria, la continuità assistenziale, la cura domiciliare o in ambienti protetti (RSA), la promozione e prevenzione, attraverso il coinvolgimento di differenti professionalità.

Particolare attenzione viene dedicata all’integrazione tra aspetti sanitari ed aspetti sociali, in un certo qual modo si supera l’impo-

<sup>1</sup> Camera dei Deputati, XVIII LEGISLATURA, Documentazione e ricerche Case della salute ed Ospedali di comunità: i presidi delle cure intermedie. Mappatura sul territorio e normativa nazionale e regionale. Documento [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/tsti/ASo207.htm?\\_1617703720305#\\_Toc65504910](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/tsti/ASo207.htm?_1617703720305#_Toc65504910), p. 5.

stazione delle prestazioni sociosanitarie, per approdare all'idea una presa in carico della persona globalmente intesa, a prescindere dalla sussistenza di uno stretto legame tra tutela della salute e bisogni socio-assistenziali (Bissolo, Fazzi, 2005). Ed infatti, come si legge nella premessa delle linee di indirizzo, «Le strutture di prossimità sono programmate con una strategia che prevede l'integrazione degli aspetti sanitari e assistenziali con quelli sociali, compresi quelli abitativi, educativi, produttivi e culturali per sviluppare un sistema di *welfare* di comunità efficace e condiviso, basato sulla reciprocità e sul riconoscimento della complessità dei bisogni delle persone».

È significativo che il *welfare* di comunità non sia solo evocato nelle premesse, ma sia anche ben declinato. Difatti si legge: «Allo scopo di garantire un governo integrato tra tutti i contributi, va valorizzato il coinvolgimento e il ruolo delle istituzioni presenti sul territorio, del volontariato locale e degli enti del terzo settore privi di scopo di lucro».

### 3. Le indicazioni del PNRR sulle Case della Comunità

La Casa della Comunità descritta nel PNRR ha caratteristiche in parte differenti rispetto alle strutture di prossimità e appare più simile alla Casa della salute (Rossi, 2021). Si tratta infatti di una struttura fisica, facilmente individuabile dai cittadini, nella quale sarà presente un «team multidisciplinare di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità, altri professionisti della salute». È descritta come punto di accesso alle prestazioni sanitarie, sicché «tra i servizi inclusi è previsto, in particolare, il punto unico di accesso (PUA) per le valutazioni multidimensionali (servizi socio-sanitari)», oltre alla presenza di servizi dedicati alla tutela della donna, del bambino e dei nuclei familiari «secondo un approccio di medicina di genere», caratteristica, quest'ultima, estremamente innovativa. Bisogna, infatti, ricordare che l'Italia è stato il primo Paese europeo che nel giugno 2019 ha varato il Piano per l'applicazione e la diffusione della medicina di genere<sup>2</sup>.

Per le Case della Comunità è previsto un investimento complessivo a livello nazionale pari a due miliardi di euro per l'attivazione di 1.288 Case della Comunità entro la metà del 2026, che potranno allocarsi in edifici di nuova costruzione o in strutture già esistenti.

<sup>2</sup> Il piano è stato pubblicato il 19 giugno 2019, in attuazione dell'articolo 3, comma 1, legge 11 gennaio 2018, n. 3.

In base alle indicazioni del PNRR le Case della Comunità appaiono più che altro come un poliambulatorio, che fornisce servizi di base e cure primarie, in cui viene valorizzata in particolare la figura dell'infermiere di famiglia, già introdotto dal decreto legge n. 34/2020. Un punto problematico delle linee definite nel piano è costituito dalle modalità attraverso le quali realizzare una effettiva sinergia tra i professionisti presenti nelle Casa della comunità o ad essa funzionalmente collegati, posto che queste sono concepite come strumento attraverso cui coordinare tutti i servizi offerti sul territorio, in particolare per i malati cronici.

Il profilo dell'assistenza sociale all'interno della struttura è invece "opzionale". Il PNRR prevede la "possibilità" di includere tra i servizi presenti nella Casa delle Comunità i servizi sociali e assistenziali, i quali saranno «rivolti prioritariamente alle persone anziani e fragili, variamente organizzati a seconda delle caratteristiche della comunità specifica». Parrebbe mancare, dunque, uno degli elementi imprescindibile che connota il *welfare* comunitario come prospettiva di effettiva presa incarico della persona nella sua complessità, ancorchè venga affermato che «La presenza degli assistenti sociali nelle Case della Comunità rafforzerà il ruolo dei servizi sociali territoriali nonché una loro maggiore integrazione con la componente sanitaria assistenziale».

#### 4. In attesa dei "Modelli e standard per lo sviluppo dell'Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale"

Il gruppo di lavoro dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari ha redatto una bozza di riforma dell'Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale, che indica gli standard e modelli da seguire in ambito regionale<sup>3</sup>. La bozza è ancora in attesa di essere recepita attraverso Decreto Ministeriale, come previsto nel PNRR.

Il perno della riforma è costituito dal Distretto Sociosanitario di circa 10.000 abitanti, che avrà il compito di programmare, ed erogare direttamente i servizi.

All'interno del distretto è prevista una Casa della Comunità "hub", ogni 40.000-50.000 abitanti e Case della Comunità "speak", il cui numero dipende dalle caratteristiche orografiche e demografiche del territorio, nel rispetto, però, del principio di prossimità delle strutture.

<sup>3</sup> Reperibile all'indirizzo <https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato6571804.pdf>.

Le Case della Comunità “hub” e quella “spoke”, sono accomunate dal fatto che devono costituire l’accesso unitario fisico per la comunità di riferimento ai servizi di assistenza primaria e di integrazione sociosanitaria. Entrambe devono offrire servizi costituiti da medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, specialisti ambulatoriali interni, infermieri di famiglia e comunità ed avere tecnologie diagnostiche di base. È previsto tra gli standard delle Case della Comunità la presenza di un infermiere di famiglia e comunità ogni 2.000 – 3.000 abitanti.

La differenza tra le due strutture consiste nel fatto che alcuni servizi non sono obbligatori ma facoltativi per le Case della Comunità “spoke”, quest’ultimi sono: i servizi diagnostici (finalizzati al monitoraggio della cronicità); la continuità assistenziale e i punto prelievi. Altri servizi invece vengono erogati in misura ridotta dalle Case della Comunità “spoke” rispetto a quelle “hub”. In particolare la presenza medica è h 24, 7 giorni su 7, nelle “hub”, invece nelle “spoke” è h 12, 6 giorni su 7, mentre quella infermieristica è rispettivamente h 12, 7 giorni su 7, e h. 12, 6 giorni su 7.

Le case della Comunità “speak” assicurano inoltre il collegamento con la Casa della Comunità “hub” di riferimento.

Per quanto attiene ai servizi sociali questi non fanno parte integrante dell’offerta standard erogata dalle Case della Comunità, di fatti è prevista come obbligatoria l’integrazione con i servizi sociali per la cronicità, ma i servizi sociali alla persona e alla famiglia sono «fortemente raccomandati», i «servizi per la salute mentale, le dipendenze patologiche e la neuropsichiatria infantile e dell’adolescenza», sono raccomandati, così come i Consultori. Peraltro viene enunciato che le Case della Comunità costituiscono il luogo fisico attraverso il quale i cittadini «possono entrare in contatto con il sistema di assistenza sanitaria, sociosanitaria e sociale, in tutte le situazioni nelle quali può realizzarsi la collaborazione con gli enti locali».

Più penetrante, rispetto a quanto si poteva attendere dai pochi profili contenuti nel PNRR, è la presenza della comunità, ancorchè appare aver comunque un ruolo marginale. Da un lato si prevede quale standard obbligatorio la partecipazione della comunità e la valorizzazione della co-produzione, dall’altro viene soggiunto che comunque “Le Casa della Comunità saranno aperte alla presenza delle associazioni dei pazienti per favorire processi di programmazione e valutazione condivisi”. Manca in siffatto contesto un raccordo con il Terzo settore, in particola-

re con l'art. 55 del d.lgs. 117/2017<sup>4</sup>, quanto piuttosto si delinea un coinvolgimento ex-post e non una co-partecipazione alla programmazione ed erogazione dei servizi e delle prestazioni (Saraceno, 2021).

Proseguendo nell'analisi della bozza citata, ivi si sottolinea come l'assistenza territoriale debba essere improntata ad un modello organizzativo reticolare in cui la Casa della Comunità assume un ruolo centrale sotto diversi profili: da un lato assicura il collegamento tra i diversi professionisti, compresi i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta, che possono esercitare l'attività all'interno della struttura o possono ad essa essere funzionalmente collegati, dall'altro, al fine di raggiungere la più elevata prossimità dei servizi, sono previste Case della Comunità “spoke” che operano in sinergia con la Casa della Comunità “hub”, ma soprattutto la Casa della Comunità «è messa in rete con gli altri setting assistenziali territoriali, domicilio compreso, presenti sul territorio, quali assistenza domiciliare, ospedali di comunità, hospice e rete delle cure palliative, RSA e altre forme di strutture intermedie e servizi» ed è in rete con l'attività ospedaliera grazie all'implementazione delle piattaforme informatiche.

## 5. Osservazioni conclusive

La pandemia ha messo in evidenza i fallimenti di un modello sanitario “ospedale-centrico” (Marzulli, Pesenti, 2021) e la risposta contenuta nel PNRR è stata di portare la sanità al livello della comunità in cui deve operare, un progetto in realtà a lungo rimasto in sospeso, se solo si considera riforma la Balduzzi sull'assistenza territoriale, operata con legge n. 189/2012, mai di fatto attuata.

Le Case della Comunità sono stata concepita come luogo in cui l'individuo può trovare una risposta unitaria ai primari bisogni di cura, tuttavia rimane in ombra l'effettivo coinvolgimento della comunità che avrebbe invece richiesto di prevedere una programmazione e una progettazione frutto di condivisione con le realtà associazionistiche e del Terzo settore, elemento che invece è rimesso alla valutazione delle Regioni e degli enti locali.

<sup>4</sup> Si ricorda che l'art. 55 del d.lgs. 117/2017, prevede il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nell'esercizio da parte degli enti pubblici delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale elencati nell'art. 5 dello stesso decreto e tra questi vi sono gli interventi e i servizi sociali, gli interventi e le prestazioni sanitarie nonché le prestazioni socio-sanitarie (comma 1, lett. a), b), c).



## Bibliografia essenziale

- Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- Bissolo G., Fazzi L. (a cura di), *Costruire l'integrazione sociosanitaria – Attori, strumenti, metodi*, Roma, Carocci, 2005.
- Bottari C. (a cura di), *La tutela della salute: lavori in corso*, Torino, Giappichelli, 2020.
- Bottari C., De Angelis P. (a cura di), *Dal Welfare State al welfare di comunità*, Bologna, Bononia University Press, 2017.
- Caldirola D., *Il Terzo settore nello Stato sociale in trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.
- D'Arcangelo L., *Dal welfare state al welfare di comunità. esperienze e modelli di sussidiarietà circolare per l'inclusione sociale attiva*, Paper for the Espanet Conference “Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni”, Università degli Studi di Torino, Torino, 18 – 20 Settembre 2014, [online] (reperibile all'indirizzo <http://www.espanet-italia.net>).
- Ferrera M., *Trent'anni dopo. Il welfare State europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e merc.*, 3/2007, pp. 341 ss.
- Macaccaro G., “*Per una medicina da rinnovare*”, Milano, Feltrinelli, 1972.
- Marocchi G., *Il Terzo settore e il PNRR*, in [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 22 giugno 2021.
- Marzulli M., Pesenti L., *Riflessioni e proposte a partire dal caso lombardo*, in Boschetti B., Vendramini E. (a cura di), *FuturAP, Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021*, Milano, EDUCatt, 2021, pp. 197 ss.
- Pioggia A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, 2ff ed., Torino, Giappichelli, 2017.
- Rossi E., *Il “sociosanitario”: una scommessa incompiuta?*, in *Rivista Aic*, 2/2018.
- Rossi E., *Le “Case della Comunità” del PNRR: alcune considerazioni su un'innovazione che merita di essere valorizzata*, in *Corti supreme e salute*, 2/2021, pp. 361 ss.
- Saraceno C., *PNRR, il Terzo settore non è un rammendatore sociale*, in [www.vita.it](http://www.vita.it), 15 dicembre 2021.
- Violini L., *La parabola del Welfare, dalla Costituzione alla riscoperta della sussidiarietà*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 211 ss.

# APPENDICE



# Cosa pensano i giovani del lavoro nella PA? Prima analisi esplorativa su un campione di laureandi e laureati

A cura di Luca Pesenti e Francesca Tripicchio

## L'employer branding per il futuro della PA

Il contributo illustra i risultati della prima ricerca-pilota su un campione di giovani laureati o laureandi, in prevalenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, tesa a verificare la loro percezione della Pubblica Amministrazione come ambito di lavoro possibile, messo a confronto con la loro immagine dei contenuti e delle modalità che idealmente si attendono di trovare nel contesto lavorativo che stanno per affrontare. Si tratta di un tassello importante, che porta elementi capaci di spiegare il motivo per cui la PA continua a non essere percepita come un ambito di lavoro di interesse per i giovani, suggerendo dunque alla stessa PA di imboccare la via di una seria strategia di employer branding proprio indirizzata alle nuove generazioni.

Parole chiave: lavoro, neolaureati, employer branding, recruitment.

*Sommario:* Introduzione. – 1. La ricerca. – 2. Dimensioni dell'employer branding tra rappresentazione astratta e percezione nel contesto organizzativo della PA. – 3. Elementi di sintesi per una comparazione. – 4. Le competenze utili per il lavoro. – Conclusioni.

## Introduzione

L'interesse della Pubblica Amministrazione in Italia per verificare la sua capacità di attrazione di giovani leve rappresenta storicamente un elemento di debolezza, se non di esplicita *impasse* (Ingrassia, 2017). Un atteggiamento che soprattutto in Italia si è radicalizzato negli ultimi anni, segnati come noto dal blocco del *turn over* e dunque dalla quasi totale impossibilità da parte delle PA di introdurre nei propri organici neolaureati capaci di apportare elementi di innovazione scientifica, tecnica e attitudinale.

Con l'ingresso nella stagione del PNRR siamo di fronte a un cambio di prospettiva: si stima, infatti, che la PA avrà la necessità di "imbarcare" oltre 700mila nuove risorse nei prossimi anni. Un'occasione certamente da non sprecare, evitando innanzitutto il rischio di utilizzare schemi di selezione consolidati ma che non tengano conto delle reali esigenze legate alle principali strategie di sviluppo previste dal PNRR (prime tra tutte quelle legate alla digitalizzazione e alla transizione "green", ma più in generale alla capacità di gestione di notevoli complessità che richiederà competenze trasversali).

Proprio in ragione di questa condizione eccezionale, risulta particolarmente urgente per la PA italiana acquisire una propensione all'*employer branding*<sup>1</sup> (Ambler e Barrow, 1996), ovvero all'assunzione di politiche di *recruitment* del personale che siano in grado di fornire una rappresentazione convincente dei benefici (economici, di status, di carriera, psicologici, organizzativi) che la PA può fornire a potenziali candidati, incentivandoli rispetto alla concorrenza, ovvero al mercato del lavoro privato (Berthon *et al.*, 2005; Walker, 2007; Edwards, 2010; Gromark e Melin, 2013).

In questa prospettiva, è di assoluta urgenza valutare la percezione che i giovani (neolaureati e laureandi) hanno della PA. Per questo l'Università Cattolica, insieme all'agenzia per il lavoro Randstad, ha avviato una prima indagine, sperimentale e primariamente esplorativa, coinvolgendo in un'ampia survey un campione di ragazzi e ragazze le cui risposte, seppur non rappresentative dell'universo delle rispettive coorti di età, forniscono un primo e sufficientemente preciso quadro del gap esistente tra percezione e desideri.

## 1. La ricerca

La prima fase della ricerca è stata effettuata nel luglio 2021, distribuendo alla totalità degli studenti dell'ultimo anno delle Facoltà presenti in Università Cattolica (ad esclusione di quella di Medicina) e a un campione di utenti Randstad un questionario appositamente costruito per testare le dimensioni rilevanti che i giovani associano al lavoro ideale e a quello nella PA in specifico, nonché alle *skills* personali ritenute necessarie per ottenere un buon posizionamento nel mercato del lavoro in generale e in quello della PA in specifico.

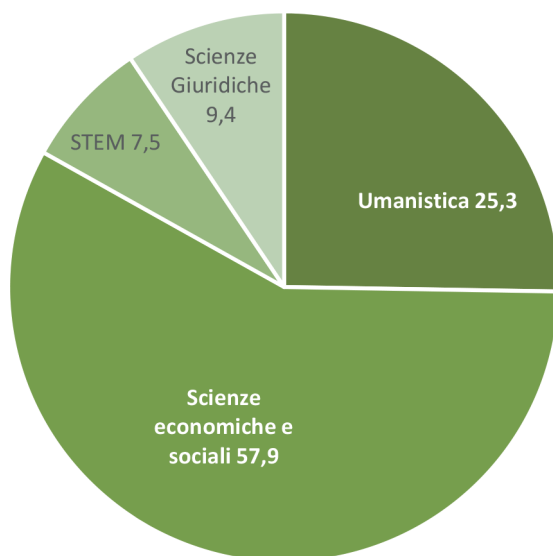
<sup>1</sup> Sulla base di una estesa revisione della letteratura, Theurer *et al.* (2018) definiscono l'*employer branding* come "organization's bundle of employment attributes targeted at potential and current employees that are attractive and sufficiently unique to distinguish an employer from its labor market competitors" (p. 159)

Nel mese di febbraio 2022 è stata effettuato un secondo rilancio del questionario, che ha portato a un numero complessivo di risposte pari a 2.604 risposte complete, composto per il 74% da studenti o neo-laureati di Università Cattolica.

Gli individui rispondenti, raccolti per gli anni di nascita dal 1995 al 1999, sono per il 65,5% dei casi di genere femminile. La distribuzione territoriale appare fortemente influenzata dall'ubicazione delle sedi universitarie coinvolte (sedi padane): il 55,5% dei rispondenti sono infatti residenti nelle regioni del centro-nord, il 13,2% nel nord-est e il restante 31,3% è invece residente nelle regioni del Centro e Sud Italia.

Per quanto riguarda il percorso di studi (in corso o appena concluso), la maggioranza dei rispondenti (57,9%) rientra nelle discipline economiche e sociali (Facoltà di Economia, Scienze Politiche e Sociali, Sociologia, Psicologia), il 25,3% proviene da facoltà umanistiche (Lettere, Filosofia, Storia), il 9,4% dalle Scienze giuridiche (Giurisprudenza) e il restante 7,5% dalle cosiddette discipline STEM (scientifiche, tecniche e matematiche).

Figura 2 – Distribuzione per aree di studio (v. %)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

## 2. Dimensioni dell'*employer branding* tra rappresentazione astratta e percezione nel contesto organizzativo della PA

Lo scopo specifico di questo articolo è verificare l'esistenza di significative differenze nella percezione dei diversi luoghi di lavoro da parte del campione sondato, utilizzando un set di indicatori che indagano specifiche dimensioni di quello che a tutti gli effetti è un costrutto latente, non osservabile dunque in via diretta e composto da non meno di quattro dimensioni: reputazione, cultura organizzativa (percepita), sistemi e processi di *management* delle risorse umane (anch'essi percepiti), contenuto del lavoro. In particolare, si è voluto comprendere la distanza esistente tra le caratteristiche del lavoro "ideale", così come rappresentato dagli studenti a partire dalla loro scala di valori e di priorità, e la percezione del lavoro nella PA, così come rappresentata dai ragazzi a partire da un insieme di pre-giudizi e pre-comprensioni di carattere valoriale e culturale.

Si tratta naturalmente di costrutti che risentono del clima complessivo presente all'interno della società italiana e delle codificazioni ideali di ciò che è reputato rilevante ai fini del "benessere" personale, professionale ma non solo. Le nuove leve del mercato del lavoro sono descritte dalle ricerche di taglio culturalista come quelle maggiormente sbilanciate sui cosiddetti "valori non materialisti" (Inglehart, 1977), orientate dunque alla realizzazione del Sé, al benessere personale, al raggiungimento di obiettivi individuali di carriera, all'autonomia e così via: la ricerca rappresenta un banco di prova rilevante di questa immagine, alla luce del cambio di paradigma determinato dal recente susseguirsi di crisi di natura economica e pandemica.

In linea con la letteratura internazionale in argomento, la batteria utilizzata nel questionario permetteva di indicare un punteggio in un *range* da 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) per ciascuna delle caratteristiche proposte. Per le esigenze di questo Rapporto ci siamo limitati ad una pura indagine esplorativa: per questo presenteremo i dati nella loro forma più semplice (punteggi medi e/o distribuzioni di frequenza), evidenziando ove necessario specifiche correlazioni, connessioni o associazioni utili ad arricchire il quadro.

Abbiamo proposto ai rispondenti in particolare 19 affermazioni, per indagare le quattro dimensioni precedentemente osservate più una, relativa alle caratteristiche dell'organizzazione in quanto tale: ci è parso indispensabile aggiungere questa dimensione, proprio per la necessità di comparare soggetti organizzativi differenti (pubblici e privati). In tabella 1 vengono riassunte le dimensioni indagate, ordinate nell'ambito di quattro aree di senso specifiche:

1. Reputazione: qui sono indagati aspetti di rilievo per il rispondente in termini di reputazione etica del datore di lavoro, del livello di prestigio del suo brand e della possibilità, attraverso il proprio lavoro, di produrre servizi utili per la collettività;
2. Cultura organizzativa: in questo secondo gruppo, che riguarda uno specifico costrutto che successivamente analizzeremo, sono inseriti sei *item* relativa alla capacità dell'organizzazione di stimolare la motivazione, garantire un buon clima inteno, offrire contenuti di lavoro interessanti, permettere dosi adeguate di flessibilità per permettere una migliore conciliazione tra cura e lavoro, e infine la presenza nell'organizzazione di beni e servizi finalizzati a migliorare il benessere dei lavoratori; infine la possibilità di lavorare da remoto grazie a politiche di "lavoro agile";
3. Una terza dimensione ha a che fare con *item* più squisitamente legati al management delle risorse umane, come la capacità di valorizzazione delle conoscenze e delle competenze dei lavoratori, la capacità di ascolto e partecipazione attiva nell'assunzione delle decisioni, la qualità del management stesso, le opportunità di carriera e di crescita professionale legate anche alla disponibilità di piani di formazione adeguati lungo tutta la carriera;
4. L'ultima dimensione si riferisce più specificamente al contenuto del lavoro, ed ha dunque a che fare con lo stipendio, la stabilità nel tempo e infine la possibilità di poter beneficiare di contenuti di lavoro in linea con le competenze effettive del lavoratore.

Tabella 1 – Item per ciascuna delle dimensioni indagate

1. Reputazione	2. Cultura organizzativa	3. HR Management	4. Il contenuto del lavoro
Avere una buona reputazione (in termini etici: trattamento dei dipendenti, responsabilità sociale ecc)	Capacità di stimolare la motivazione	Saper valorizzare le conoscenze e le capacità di ciascuno	Offrire uno stipendio equo
Avere un brand prestigioso (un marchio molto riconosciuto dalle persone)	Avere un buon clima interno, un'atmosfera di lavoro piacevole	Avere un management che ascolta il punto di vista dei dipendenti	Offrire la stabilità del lavoro a lungo termine



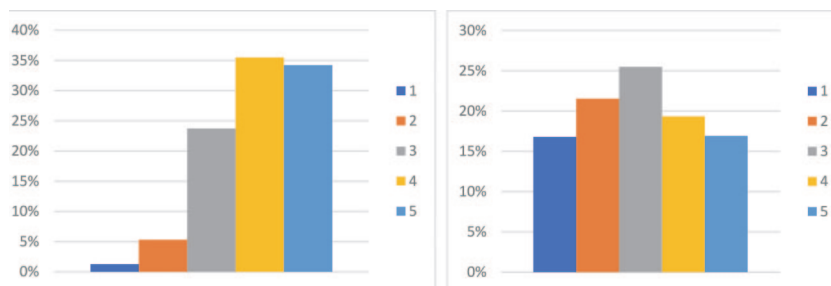
1. Reputazione	2. Cultura organizzativa	3. HR Management	4. Il contenuto del lavoro
Produrre servizi utili per la collettività	Offrire contenuti di lavoro interessanti	Avere un management di alto livello professionale	Offrire contenuti di lavoro in linea con le competenze apprese con il percorso di studi
	Essere una realtà innovativa	Offrire opportunità di carriera e crescita professionale	
	Permettere una adeguata flessibilità dei tempi per conciliare lavoro e tempo libero	Offrire un'ottima formazione	
	Offrire tutele e benefit che migliorino il benessere		
	Permettere di lavorare da remoto (smart working) almeno una parte del tempo		
	Offrire un luogo di lavoro sicuro		

Nei prossimi paragrafo analizzeremo queste diciannove dimensioni, riproducendo sinteticamente il confronto tra “rappresentazione ideale” (che cosa risulta più interessante entrando nel mondo del lavoro) e “rappresentazione percepita della PA come luogo di lavoro) per ciascuna delle dimensioni indagate, ponendo sul lato sinistro i risultati relativi al luogo di lavoro ideale, a destra quelli della percezione relativa alla PA come luogo di lavoro.

## 2.1 La dimensione reputazionale

Avere una buona reputazione in termini etici risulta importante per il lavoro ideale in un'organizzazione. Importanza che diminuisce nel caso della Pubblica Amministrazione (fig. 1). Si passa infatti dal 35.48% di preferenza per la risposta 4 nel primo questionario, al 19.24% per la stessa risposta nel secondo questionario.

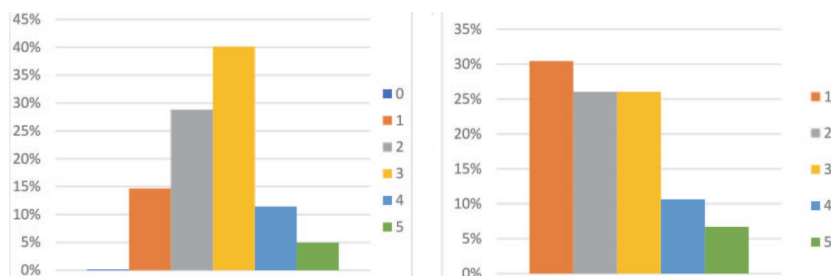
Figura 1 – Importanza di avere una buona reputazione (in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Interessante notare (fig. 2) come tra gli intervistati il tema della reputazione si presenti come svincolato dal brand: il tema è certamente più sentito nella sua componente “ideale”, mentre perde quasi ogni rilevanza per quanto riguarda la PA. Da notare tuttavia che se si prendono i valori medi non vi sono differenze rilevanti (come dire che il brand non è dirimente nell’orientare il punto di vista dei rispondenti).

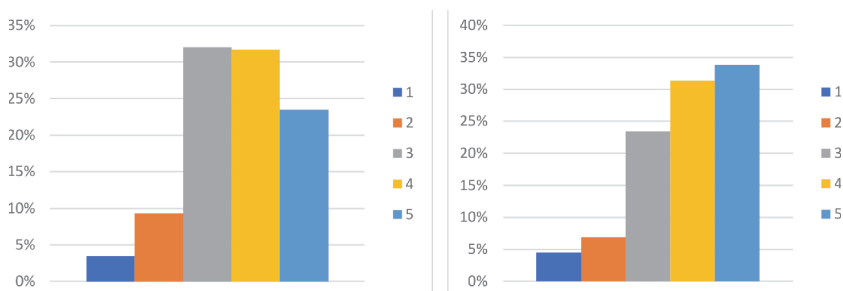
Figura 2 – Importanza di avere brand prestigioso (in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Il dato che colpisce di più l'attenzione è quello legato alla dimensione di produzione di servizi utili per la collettività. In questo caso il tema appare decisamente più rilevante nella Pubblica Amministrazione (fig. 3). Il 33,76% del campione ritiene questa dimensione massimamente importante contro il 23,5 se si parla di lavoro in generale. Un segnale importante, che dice di una generazione che ancora crede nella PA come ambito di produzione di servizi utili per migliorare la qualità della vita delle persone.

Figura 3 – Importanza di produrre servizi utili per la collettività (in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

## 2.2 La cultura organizzativa

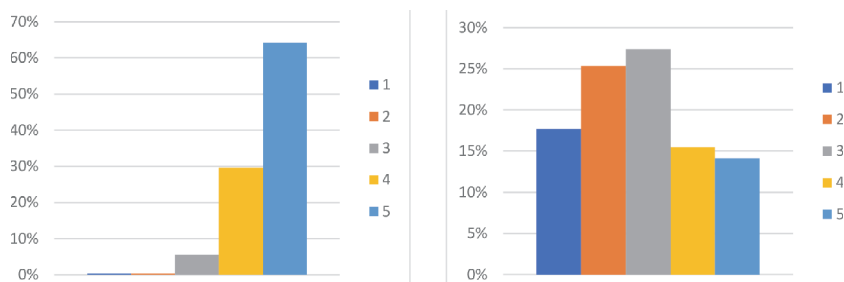
Iniziamo il nostro percorso osservando le risposte relative alla capacità del contesto organizzativo di “stimolare la motivazione”, ovvero di produrre effetti benefici sulla proattività della persona e sul suo *engagement* organizzativo, precondizioni note per una migliore qualità del lavoro e una maggiore produttività. In questa sede ci riferiamo al concetto di “cultura organizzativa” come al “*Set di abitudini e comportamenti della vita organizzativa che sono tipicamente esibiti dai membri dell’organizzazione. Sono accompagnati da valori, sentimenti e credenze specifici*”<sup>2</sup>. Si tratta dunque del nucleo “duro” di assunti normativi e comportamentali che l’organizzazione ha fatto propria nel corso del tempo, al punto dal renderli assodati e dunque prevedibili per chi ne entra a far parte.

Molto netta la distanza di aspettative rispetto alla capacità di stimolare motivazione nella persona (fig. 4): la PA presenta valori

<sup>2</sup> Cfr. Balling (2005): 316. Traduzione nostra.

molto sbilanciati verso il punteggio minimo, mentre oltre il 64% del campione ritiene che sia questa (come vedremo oltre) una delle caratteristiche principali da tenere in conto nel momento della scelta del lavoro da svolgere.

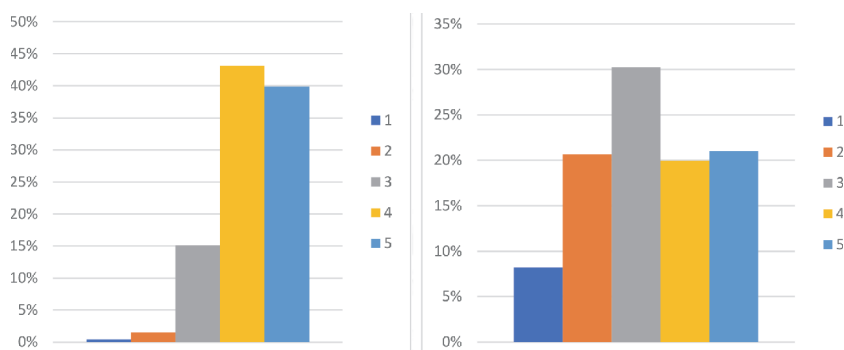
Figura 4 – Capacità di stimolare la motivazione  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Più sfumato l'atteggiamento relativo alla presenza di un buon clima all'interno del luogo di lavoro (fig. 5). Resta in ogni caso decisamente robusta (oltre l'80%) la parte del campione che ritiene questo elemento fondamentale in un generico ambito lavorativo (punteggi 4 e 5), rispetto a un valore di circa il 40% relativo alla PA.

Figura 5 – Buon clima interno  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)

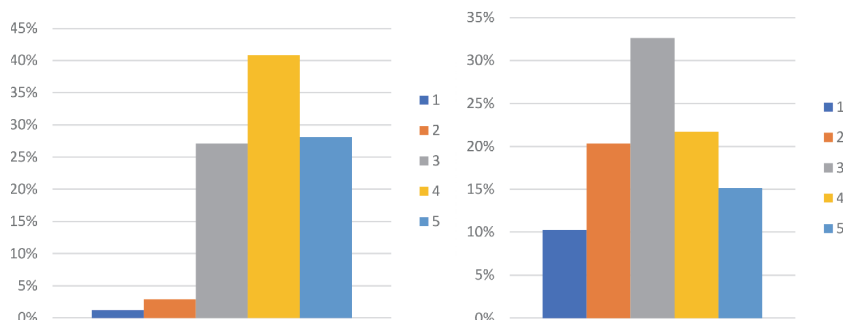


Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Ancora, offrire contenuti di lavoro interessanti è abbastanza rilevante a livello generale (fig. 6), ma non così fondamentale per un lavoro nella PA (28,11 vs 15,09 sono rispettivamente i punteggi 5 registrati).

Quasi che si percepisca (come da inveterata vulgata) il lavoro pubblico come routinario e in qualche modo contrario alla possibilità di riconoscimento di interesse di qualunque tipo.

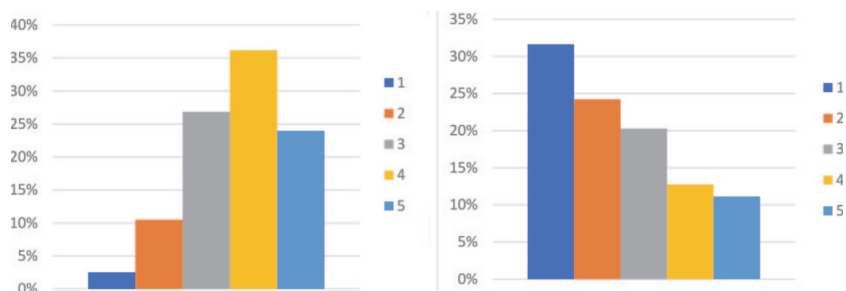
Figura 6 –Offrire contenuti di lavoro interessanti  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Proprio per questo, probabilmente, la PA viene percepita come una realtà molto lontana dall'innovazione (fig. 7), e la maggioranza relativa del campione (addirittura oltre il 30%) attribuisce il valore minimo a questa qualità. Si tratta di un segnale d'allarme, forse il più rilevante nel tenere lontani i giovani dal lavoro nelle PA. Ma è un segnale preoccupante in generale, perchè è proprio l'innovazione la vera sfida della PA del futuro, chiamata proprio dal PNRR a un salto di qualità e di sviluppo. Non è certo un caso che la parola "innovazione" sia richiamata ben 122 volte nel testo del PNRR, né che già a pagina 3 dello stesso testo campeggi una sorta di imperativo categorico: *"L'Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione"*.

Figura 7 – Essere una realtà innovativa  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)

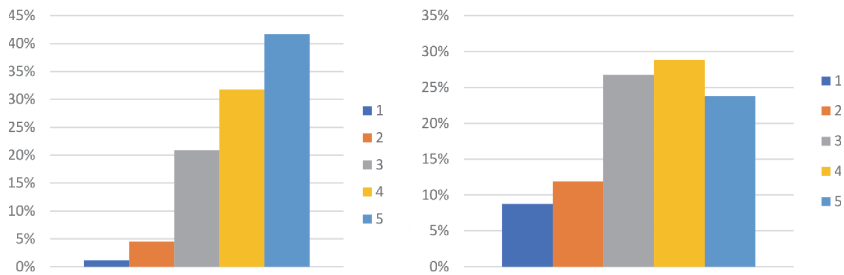


Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Su un altro e ben diverso fronte si pongono gli *item* chiamati ad indagare la dimensione del benessere, che come detto rappresenta l'indicatore di qualità del posto di lavoro più apprezzata da parte delle generazioni più giovani.

Permettere un'adeguata flessibilità dei tempi per conciliare al meglio lavoro e tempo libero (figura 8) risulta effettivamente una caratteristica molto importante in un posto di lavoro (il 73% del campione attribuisce valore 4 o 5 a questa caratteristica), ma la sua rilevanza (o meglio, l'aspettativa di una sua effettiva realizzazione) cala a poco oltre il 50% nel caso della Pubblica Amministrazione.

Figura 8 – Flessibilità dei tempi  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

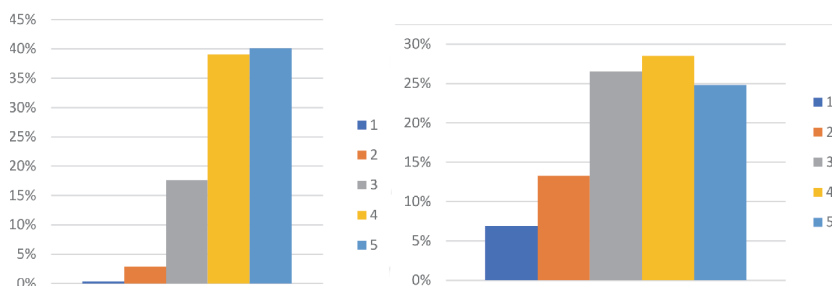
Si tratta a ben vedere di un aspetto paradossale, poiché notoriamente la PA presenta ampie facoltà in tema di flessibilità dei tempi, oltre a politiche di congedo (matrimoniale, familiare, maternale e paternale) particolarmente sviluppate.

Nemmeno il tema dello *smartworking* (del quale non presentiamo i grafici) sembra essere una caratteristica essenziale in nessuno dei due casi, smentendo (almeno tra i più giovani) una certa sovraesposizione mediatica assunta dal tema negli ultimi mesi di *smart euphoria* (Pesenti e Scansani, 2021). Forse ci troviamo di fronte a un segnale di realismo da parte di chi deve cominciare ad affrontare il mondo del lavoro, laureati e laureandi che probabilmente capiscono l'importanza di entrare in un'organizzazione fisica per poter imparare a lavorare nei primi anni di attività.

Nessuna sensazione di paradossalità risalta invece dall'affermazione "gemella" relativa alle tutele e ai benefit per il benessere della persona, ma al contrario una inaspettata (e forse casuale) competenza da parte degli intervistati (figura 9). Tutele e benefit, ovvero l'insieme dei beni e servizi che possiamo inserire sotto il concet-

to-ombrello di *welfare aziendale* (Pesenti, 2019), sono molto “gettati” dal punto di vista ideale (con una percentuale di punteggi 4 e 5 che sfiora l’80%), mentre per gli stessi punteggi si arriva poco oltre il 50% dei rispondenti.

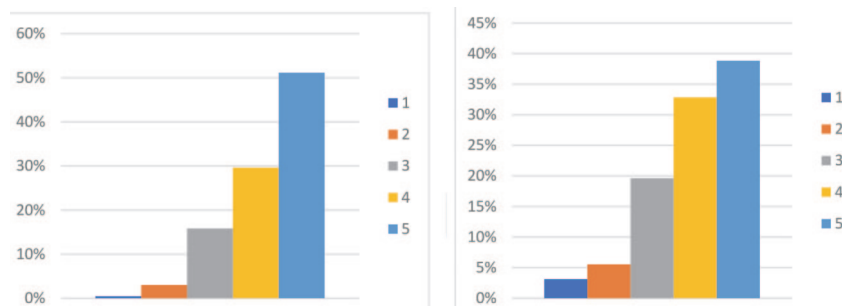
Figura 9 –Tutele e benefit per il benessere  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Come ultima dimensione afferente all’area della cultura organizzativa vi è infine quella di un luogo di lavoro in cui sia garantita la sicurezza (fig. 10). Anche in questo caso esiste una differenza molto significativa (oltre 12 punti percentuali) per chi ritiene massimamente rilevante questa dimensione in termini generali e la percezione che ne si ha per quanto riguarda la PA.

Figura 10 – Sicurezza sul lavoro  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



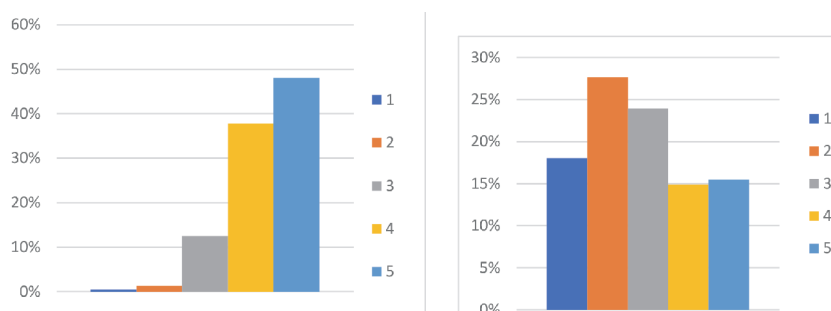
Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

### 2.3 HR Management

Il terzo blocco tematico ha a che fare con le modalità di gestione e crescita professionale delle persone, tema chiave nell'ambito del cosiddetto “*HR Management*” rispetto a cui le generazioni più giovani sembrano essere maggiormente attratte (Bignardi *et al.*, 2014).

Nettamente differenti sono innanzitutto i risultati riguardanti il saper valorizzare le conoscenze e le capacità di lavoratori e lavoratrici (fig. 11). Anche in questo caso oltre l'80% del campione ritiene questo elemento fondamentale (punteggi 4 e 5), mentre si scende addirittura al 30% nella percezione della PA.

Figura 11 – Saper valorizzare i talenti  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)

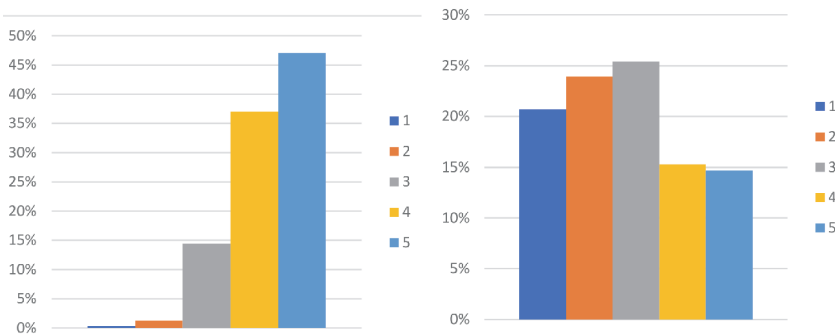


Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Anche la possibilità di lavorare in un ambiente in cui il punto di vista del lavoratore è valorizzato, fino a giungere a pratiche di tipo partecipativo (Pesenti e Scansani, 2021), presenta un differenziale notevolissimo tra ideale e percepito nella PA (fig. 12). Nel primo caso, oltre il 45% dei casi ritiene questa dimensione massimamente rilevante, mentre la percezione che si ha nella PA è sostanzialmente opposta, ovvero di un luogo dove il dipendente non ha possibilità di audience rispetto ai propri superiori.



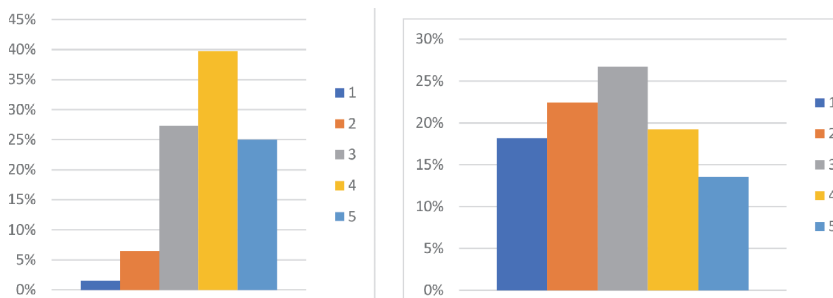
Figura 12 – Management che ascolta i dipendenti  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Anche avere un management di alto livello professionale risulta molto importante nel luogo di lavoro ricercato dai laureati e laureandi, ma non nella Pubblica Amministrazione (fig 13): si registra un divario di ben 11,5 punti percentuali sul valore massimo (5), segnalando un giudizio molto negativo (almeno nella percezione) dei dirigenti presenti nella PA italiana.

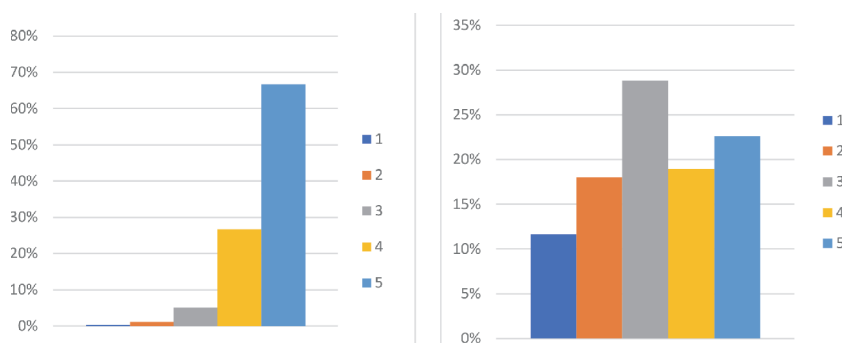
Figura 13 – Management di alto livello  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Offrire infine opportunità di carriera e crescita professionale (fig. 14) risulta fondamentale per i ragazzi che devono entrare nel mercato del lavoro (il 66,7% attribuisce valore 5 a questo elemento), mentre decisamente molto meno rilievo viene percepito nella PA, evidentemente non considerato un ambito di crescita e sviluppo personale.

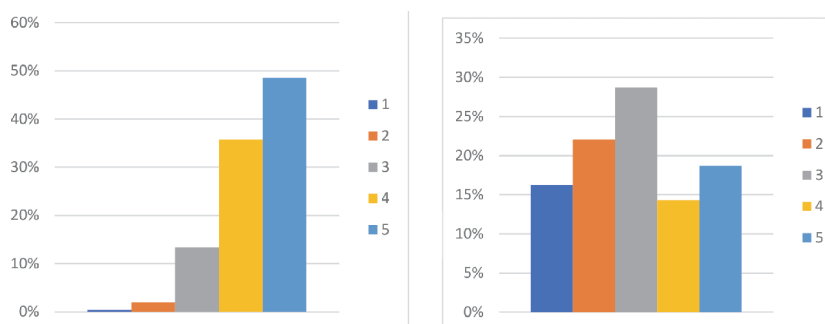
Figura 14 – Opportunità di crescita professionale  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

I dati relativi alla formazione *on the job*, elemento sempre più centrale nell'epoca dell'apprendimento permanente fino a diventare un diritto esigibile in alcuni contratti nazionali del lavoro<sup>3</sup>, è ritenuta decisiva (valore 5) per quasi il 50% del campione per quanto riguarda le attese nel mercato del lavoro, ma decisamente sottostimate nella percezione della PA (fig. 15).

Figura 15 – Formazione di qualità  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

## 2.4 Il contenuto del lavoro

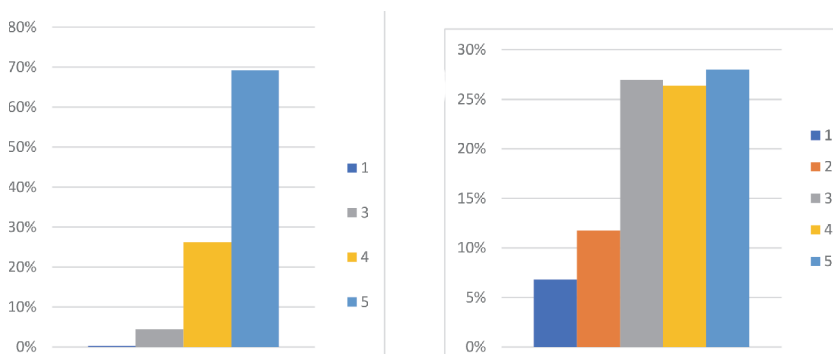
L'ultimo ambito di analisi riguarda il contenuto del lavoro, dimensione non semplice da indagare ma di grande rilievo qualitativo.

<sup>3</sup> Il primo in assoluto ad inserirlo è stato quello dei Metallmeccanici nel 2016.

Lo stipendio equo risulta naturalmente importante in entrambi i casi (fig. 16), ma dichiara valore massimo il 70% dei rispondenti pensando al mercato del lavoro nel suo complesso, mentre la percentuale si presenta come ben più che dimezzata in relazione alla PA.

L'aspetto presenta una sua paradossale significatività, perché come segnalano i dati INPS esiste in Italia un gap di retribuzione media annua lorda decisamente favorevole alla PA (32.222 rispetto ai 20.658 nel privato), anche se occorre tenere conto della presenza di una differenza molto significativa di retribuzione tra le funzioni centrali e gli organi periferici. In ogni caso, si tratta di un dato che meriterebbe ulteriori approfondimenti e che mostra una scarsa conoscenza delle effettive opportunità retributive presenti nella PA.

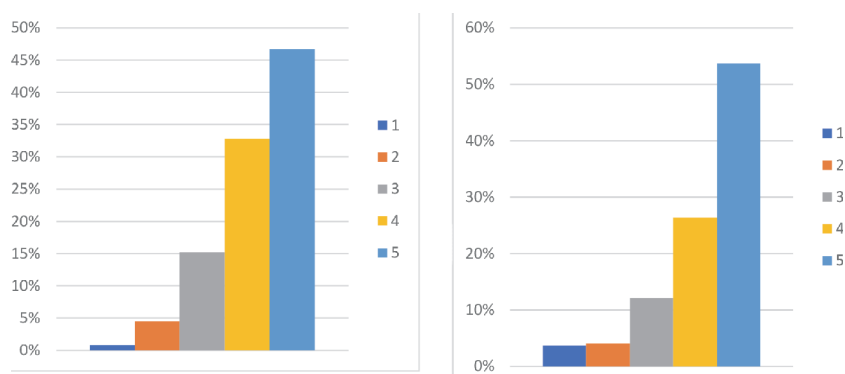
Figura 16 – Stipendio equo  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Molto più chiara la valutazione relativa alla stabilità del posto di lavoro: la fig. 17 mostra con grande chiarezza la percezione del lavoro pubblico come un lavoro “sicuro” e a tempo indeterminato, anche se sommando i punteggi 4 e 5 le percentuali si avvicinano molto. Probabilmente vi è chiarezza tra gli studenti del fatto che molti dei lavori che saranno attivati nei prossimi anni saranno legati all’applicazione del PNRR e dunque, per definizione, a tempo determinato.

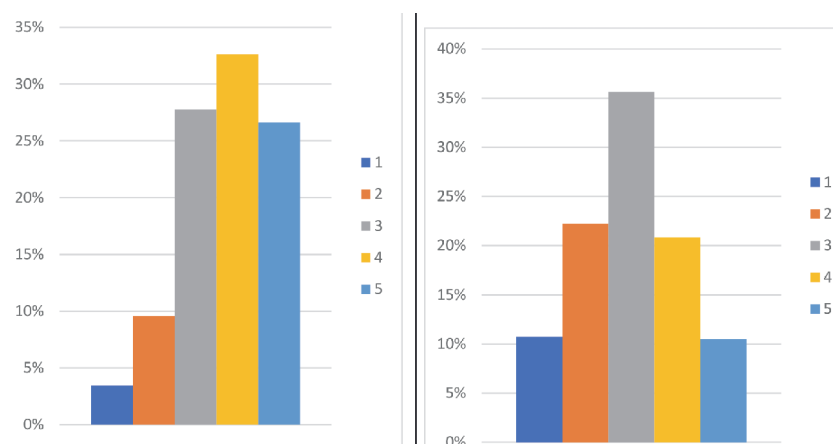
Figura 17 – Un lavoro stabile nel tempo  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Infine, la possibilità che il lavoro sia in linea con le competenze apprese con il percorso di studi sembra essere decisamente più importante nella percezione generale rispetto a quella relativa alla PA (fig. 18): oltre il 59% attribuisce valore superiore al 4 a questo tema, valore che scende a poco oltre il 31% nel percepito della PA. Dato che non corrisponde alla realtà, se è vero (come segnala ISTAT) che anche nonostante il prolungato blocco degli aumenti nel 2018 i lavoratori pubblici hanno guadagnato in media il 37 per cento in più di quelli privati, per altro con un minor *gender gap*.

Figura 18 – Un lavoro in linea con le competenze acquisite  
(in generale a sinistra, nella PA a destra)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

### 3. Elementi di sintesi per una comparazione

Fin qui abbiamo osservato le varie dimensioni che un lavoro può fruttare o significare per la persona, confrontando dimensione ideale e dimensione percepita nella PA. Manca un ultimo passaggio, piuttosto importante: classificare tutti questi *item* in base alla rilevanza loro attribuita. Per farlo naturalmente non è più utile analizzare la distribuzione percentuale sui vari punteggi, ma occorre una dimensione di sintesi, che possiamo certamente individuare nel punteggio medio che ciascun *item* ha realizzato nel totale del campione.

Utilizzando questa tecnica, le ultime due figure rappresentano un interessante “barometro” delle preferenze valoriali che i giovani evidenziano quando sono chiamati a pensare al loro futuro professionale.

#### 3.1 Le classifica dei contenuti del lavoro “ideale”

La figura 19 presenta le caratteristiche del lavoro “ideale”: interessante notare come elementi “materialisti” (equo stipendio, al primo posto in ordine di rilevanza con un punteggio medio altissimo di 4,64) e “post materialisti” (opportunità di carriera e clima interno, entrambi con punteggio medio 4,58) si presentino mescolati, in una cultura in parte inedita rispetto a quella attesa.

Figura 19 – Caratteristiche del lavoro “ideale”  
(punteggi medi, scala 1-5)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

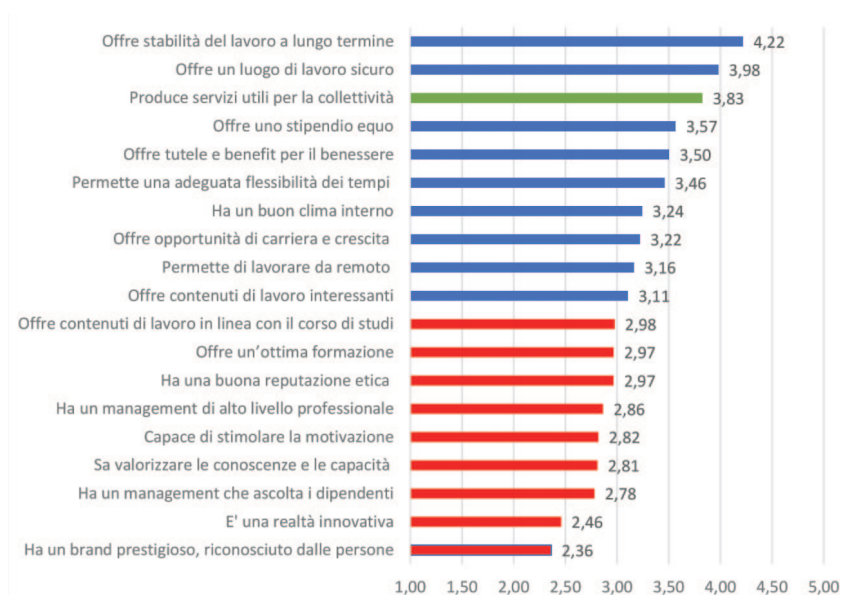
Notiamo anche come la caratteristica del brand è ampiamente in ultima posizione, così come lo “smart working” non sembra essere rilevante posizionandosi in penultima posizione con 3,30 punti medi. Tutte superiori a un valore medio di 4 le altre affermazioni di carattere “post-materialista” (sviluppo delle capacità, management capace di ascoltare, ambiente motivante e capace di garantire flessibilità oraria e benefit adeguati) accanto ad altre dimensioni “materialiste” più classiche, che appaiono però ormai defilate nel desiderio dei giovani (si pensi che la formazione ottiene un punteggio superiore alla stabilità del luogo di lavoro a lungo termine).

Gli elementi più marcatamente post-materialisti si presentano tuttavia decisamente nelle retrovie: la flessibilità dei tempi è all'undicesimo posto in termini di rilevanza (4,08), subito seguito dalla reputazione etica del *brand* (3,96) e dal contenuto di lavoro interessante (3,92). Ancora più lontani sono la possibilità di allineamento tra competenze acquisite con gli studi e contenuti del lavoro (3,69), mentre come già accennato la possibilità di lavorare in *smart working* si presenta come penultimo elemento di interesse, contrariamente a quanto ci si sarebbe potuti aspettare, seguendo una certa pubblicità in voga in questi ultimissimi anni.

### 3.2 Le classifica dei contenuti del lavoro della PA percepita

Molto differente il quadro registrato dalla figura 20 e relativo alla percezione che i giovani intervistati hanno della PA come luogo di lavoro.

Figura 20 – La percezione della PA come luogo di lavoro  
(punteggi medi, scala 1-5)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

In questo caso l'unica affermazione che riesce a superare un punteggio medio di 4 è quella tipicamente associata alla PA, quel "posto fisso" genialmente raccontato da Checco Zalone e da sempre associato (anche negativamente) al ruolo del dipendente pubblico. Il dato davvero interessante in questa lista, che per il resto presenta valori medi sempre inferiori rispetto a quelli precedentemente osservati, è il posizionamento elevato (pur con punteggio medio di 3,83) della possibilità di produrre servizi utili per la collettività, mentre gli ultimi nove item (segnati in rosso) che non raggiungono il valore medio 3, descrivono in modo plastico il *gap* reputazionale della PA nei confronti dei ragazzi. Si tratta di un *gap* non soltanto etico, come ci si potrebbe attendere, ma anche professionale, motivazionale, innovativo, di brand e di riconoscimento delle capacità del management.

### 3.3 Cosa incide sui punti di vista

Un'ultima e rapida osservazione merita la presenza di elementi socio-demografici che possano spiegare le differenze osservate. Si tratta naturalmente di un'analisi "minimalista", concepita attraverso semplici analisi di correlazione o confronto tra medie, ma riescono già a segnalare tre tendenze rilevanti:

- a. Pur dovendo tener conto dello sbilanciamento strutturale nel campione, con una preponderanza di genere femminile, l'analisi dei valori medi segnala come su sostanzialmente tutte le dimensioni indagate sono proprio le laureande e laureate a guardare con minor interesse alla PA come datore di lavoro. Gli unici casi in cui si registrano valori medi positivi sono tutti relativi a studenti o ex studenti di genere maschile, che hanno reputato la PA come un luogo più agevole per l'applicazione di pratiche di lavoro agile, per garantire la durata e la sicurezza del luogo di lavoro.
- b. Anche nel caso della provenienza territoriale si deve tenere conto di uno sbilanciamento strutturale (oltre il 55% dei rispondenti vive in aree territoriali del Nord), è utile segnalare qualche differenza di atteggiamento statisticamente significativo. I residenti nel Nord-Ovest in particolare hanno un giudizio più severo rispetto alla PA in termini di reputazione, management, disponibilità di forme di lavoro agile, possibilità di carriera e di formazione, e più in generale non vedono la PA come ambiti ideali per sviluppare la competenze acquisite durante gli studi.
- c. Infine, nuovi elementi di grande interesse vengono dalle differenze tra aree di studio (anche qui gravate da uno sbilanciamento sull'area economico-sociale). Sono soprattutto gli studenti di area Umanistica ad avere un giudizio negativo sulla PA, in particolare per quanto riguarda il riconoscimento delle competenze, la reputazione, le capacità di ascolto del management, la disponibilità di tutele di welfare, le dimensioni stipendiali e la flessibilità. Gli studenti di area economico-sociale sono invece meno convinti della bontà della PA negli item relativi all'utilità sociale, della possibilità di carriera e della sicurezza. Interessante il fatto poi che siano laureati e laureandi in Giurisprudenza a percepire un gap reputazionale della PA, storicamente ambito di ricaduta occupazionale proprio per studenti di area giuridica.

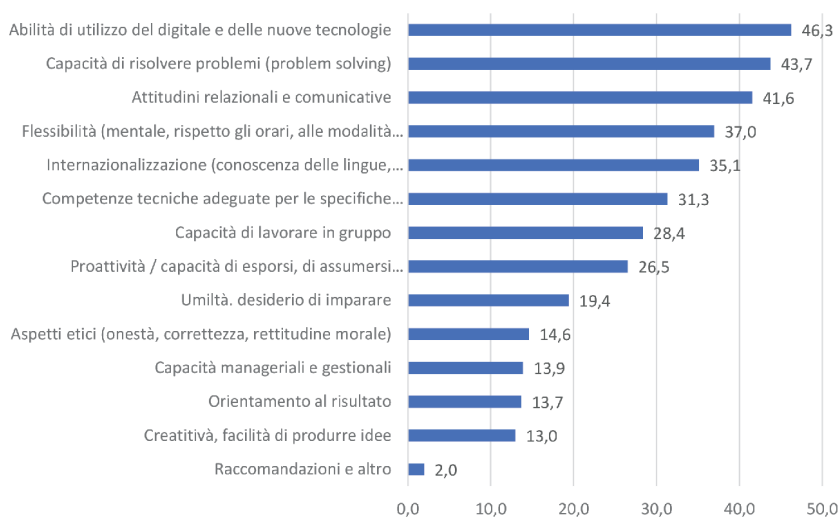
#### 4. Le competenze utili per il lavoro

Qualche considerazione merita anche la batteria di domande che sono state poste agli studenti ed ex-studenti relativamente alle competenze utili per lavorare nel contesto lavorativo attuale, caratterizzato da profondi cambiamenti che stanno rimettendo in discussione profondamente molti tradizionali profili professionali, creandone al contempo di nuovi e (a tendere) addirittura non ancora prevedibili.



La figura 21 indica come si distribuisce il campione rispetto alla percezione delle competenze utili per entrare nel mercato del lavoro in questo momento. Quasi la metà del campione (46,3%) ritiene centrale la capacità di gestire le nuove tecnologie e di sapersi muovere nel contesto della rivoluzione digitale. Ma subito dietro troviamo gli *item* inquadrabili tra le cosiddette *soft skills*: problem solving, attitudini relazionali e comunicative, flessibilità.

Figura 21 – Le competenze utili per entrare nel mercato del lavoro oggi (valori %)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Non appare il tema della digitalizzazione tra le competenze percepite come prioritarie per lavorare nella PA (figura 22): un dato paradossale, se si pensa alla spinta poderosa su questo tema che verrà dal PNRR, che proprio alla digitalizzazione (del Paese e della PA in specifico) ha dedicato la Missione 1. Più importanti sono invece qui ritenute le *soft skills* di cui si è già fatto cenno in precedenza, mentre il 40,1% del campione ritiene indispensabile avere competenze tecniche utili per le specifiche mansioni previste dalla PA.

Molto interessante notare come anche in questo caso gli aspetti etici, legati all'onestà, alla rettitudine morale e alla correttezza personale, vengono segnalati dal 35,7% dei rispondenti nel caso della PA e solo dal 14,6% rispetto al lavoro in generale: sono ben 21,1 punti percentuali in più che dicono di una generazione che ancora crede alla PA come al luogo del bene comune possibile, quarta opzione in

ordine di rilevanza tra quelle possibili, mentre nel mondo extra PA la percezione dell'importanza delle dimensioni etica slitta addirittura al 10 posto.

L'aspetto negativo è invece, accanto a quello già segnalato della digitalizzazione, quello legato all'internazionalizzazione, che nel caso della PA sconta un drammatico -24,3 punti rispetto alle priorità generali del mercato del lavoro. Anche in questo caso la sfida dei prossimi anni, legati anche al PNRR, richiederanno al contrario personale fortemente internazionalizzato e in possesso di esperienze all'estero e conoscenza delle lingue straniere.

Figura 22 – Le competenze utili per entrare nella PA oggi (valori %)



Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Un'ultimo commento merita la differenza di orientamento generata dalle diverse discipline di specializzazione dei rispondenti (tabella 2).

Tabella 2 – Competenze più importanti per lavorare nella PA,  
per gruppo di laurea

Studenti di Facoltà Economico-Sociali Componenti tecniche Componenti manageriali	Studenti di Facoltà Umanistiche Componenti etiche Proattività e responsabilità Capacità di lavoro in team Attitudine al problem solving
Studenti di Giurisprudenza Umiltà	Studenti di Facoltà Scientifiche Umiltà Componenti digitali e tecnologiche

Fonte: elaborazioni UC su dati rilevati

Laureati e laureandi delle Facoltà economico-sociali puntano maggiormente sulle competenze tecniche e manageriali, quelli provenienti dalle facoltà umanistiche sottolineano maggiormente le dimensioni etiche e tutti gli aspetti legati alle *soft skills*, nei giuristi come nei laureati in discipline scientifiche svetta l'umiltà, seguita tra i secondi dalle competenze digitali e tecnologiche

## Conclusioni

Nell'insieme sono dati che sembrerebbero mostrare una generazione molto realista e concreta, desiderosa di poter realizzare un processo di carriera in cui il proprio capitale umano sia valorizzato e riconosciuto anche in termini retributivi.

Il lavoro nella PA è ancora percepito come appetibile innanzitutto (e quasi esclusivamente) per la caratteristica di «posto fisso». Questa percezione risente probabilmente non soltanto da fattori oggettivi, ma anche da fattori culturali e sembra non tenere conto delle indubbe trasformazioni intervenute nell'ambito del lavoro pubblico negli ultimi anni. Cò nonostante, esiste un evidente gap reputazionale rispetto al mercato del lavoro privato): tutti gli elementi di valorizzazione HR sono sottostimati e vi è scarsa stima relativa al management pubblico, così come enorme è il gap sulla percezione di utilità di competenze di maggior necessità per la PA (digitalizzazione, internazionalizzazione, flessibilità, creatività)

Pur con scarti minimi resta comunque viva la percezione di utilità della PA come valore differenziale rispetto al lavoro nel privato, così come notevoli differenze in positivo si registrano anche sul pia-

no delle competenze utili legate alle *soft skills*. Ciò è vero soprattutto per laureati e laureandi di alcune aree disciplinari (scienze sociali e umanistiche in generale), confermando la necessità per la PA di uscire dalla logica storica di privilegiare l'inserimento di figure di taglio giuridico, aprendosi a una pluralità di conoscenze e competenze nuove, indispensabili a nostro avviso per il futuro che ci attende.

I dati restituiscono una percezione della PA come organizzazione nella quale si smarriscono (nel percepito dei ragazzi intervistati) gli elementi di gestione del capitale umano tipicamente associati all'esperienza di lavoro: appaiono significativi tutti i dati che danno poca importanza nella PA agli elementi associabili alla gestione del capitale umano, ad esempio ad un management capace di ascoltare, alla capacità di stimolare, la sottovalutazione dei talenti, e così via.

D'altro canto, i dati ci dicono che le competenze acquisite non sono ritenute rilevanti al fine di accesso nel lavoro pubblico, e per di più che il lavoro nella PA non offre possibilità di valorizzarle adeguatamente. E sono soprattutto le competenze legate all'innovazione che segnano il passo nella percezione del pubblico rispetto al mondo del lavoro nel suo insieme. **È un dato particolarmente drammatico**, perché si scontra proprio con la centralità delle competenze per la buona amministrazione che fanno parte di quel “Capitale Umano” che rappresenta una delle quattro parole chiave proposte dal Ministro Brunetta per il rinnovamento della PA, oltre a stridere con quanto presente nella narrativa del PNRR.

Tutto male per la PA dunque? Non crediamo e non vogliamo che sia così. C'è un dato emergente che lascia ben sperare: la dimensione reputazionale legata alle dimensioni etiche, nettamente superiore nella percezione della PA rispetto al privato. Su questo, forse, bisogna insistere per stimolare quella dimensione “idealistica” che comunque continua ad essere presente tra i più giovani e di cui la PA, travolta negli scorsi anni da troppi casi di corruzione, ha assolutamente bisogno.

## Bibliografia

- Ambler, T., Barrow, S. (1996), *The Employer Brand*, in “Journal of Brand Management”, 4:185-206.
- Bacci A., Frieri F.R., Sparaco S. (2021), *Trasformazione digitale & smart working nella pubblica amministrazione. Visioni e pratiche*, Maggioli Editore, Rimini.
- Balling R. (2005), *Diagnosis of Organizational Cultures*, in “Transactional Analysis Journal”, vol.35, 4: 313-320.

- Berthon, P., Ewing, M. & Hah, L.L. (2005), *Captivating Company: Dimensions of Attractiveness in Employer Branding*, in "International Journal of Advertising", 24: 151-72.
- Bignardi P. Campiglio L., Cesareo E., Marta E. (2014), *Giovani e lavoro*, Quaderno 1 Istituto Toniolo, Vita e Pensiero, Milano.
- Edwards M.R. (2010), *An integrative review of employer branding and OB theory*, in "Personnel Review", 39, 1: 5.
- Gromark J., Melin F. (2013), *From market orientation to brand orientation in the public Sector*, in "Journal of Marketing Management", 29, 9: 1099.
- Inglehart, R. (1977), *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*, Princeton University Press, Princeton.
- Ingrassia R. (2017), *L'Employer Branding nelle organizzazioni pubbliche*, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", 2: 1-22.
- Pesenti L. (2019), *Il welfare in azienda*, Vita e Pensiero, Milano.
- Pesenti L., Scansani G. (2021), *Smart working reloaded. Una nuova organizzazione del lavoro oltre le utopie*, Vita e Pensiero, Milano.
- Sobiech R. (2012), *Immagine e attrattive delle amministrazioni centrali*. Relazione per il Comitato di dialogo sociale europeo nel settore delle Amministrazioni centrali, dicembre 2012.
- Theurer C.P., Tumasjan A., Welpel I., Lievens F. (2018), *Employer Branding: A Brand*. *Equity-based Literature Review and Research Agenda*, in "International Journal of Management Reviews", Vol. 20, 155-179.
- Walker, P. (2007), *How to Develop an Effective Employer Brand*, in "People Management", 13: 44-45.



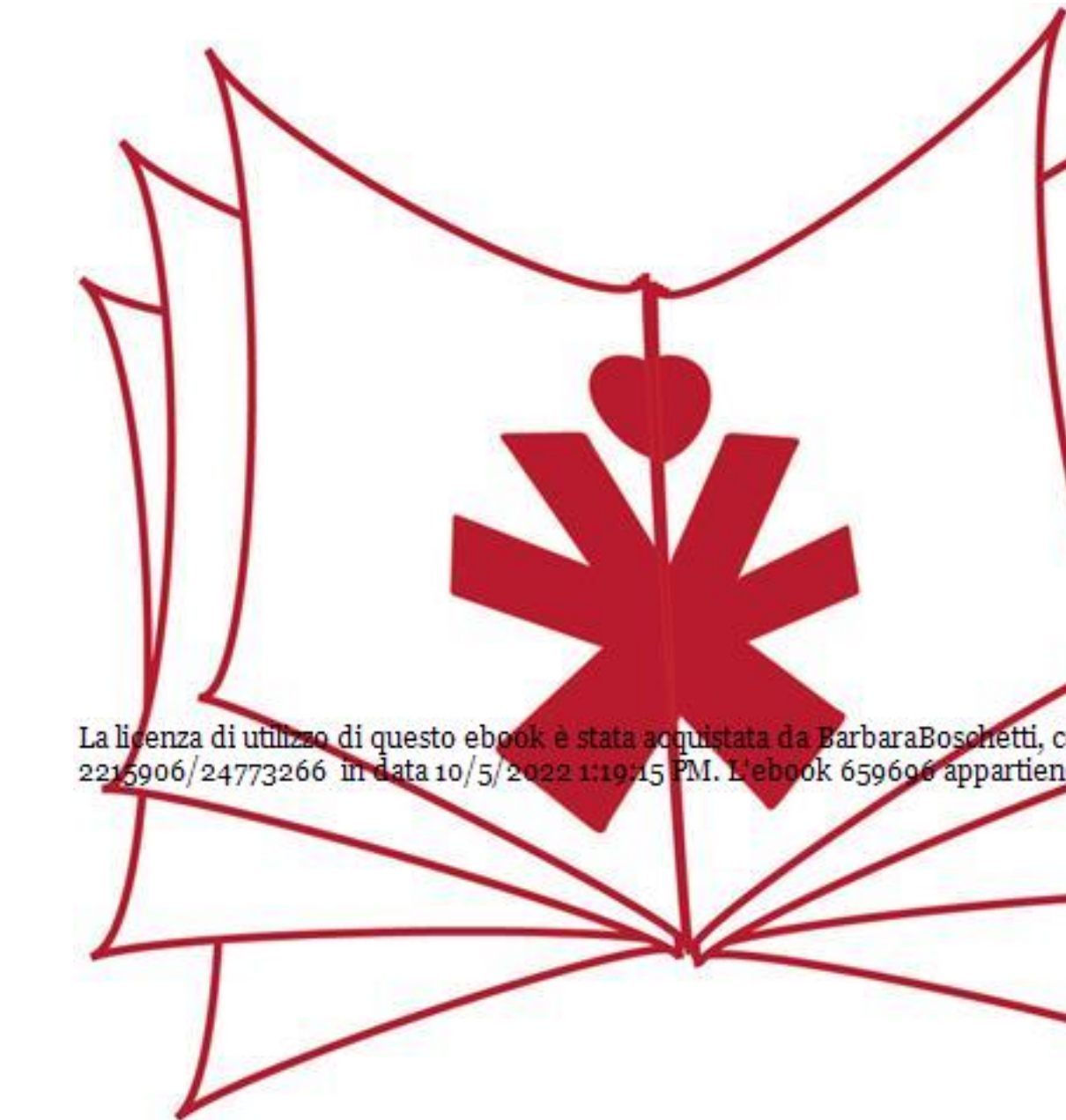
finito di stampare  
nel mese di settembre 2022  
presso la LITOGRAFIA SOLARI  
Peschiera Borromeo (MI)

Edizione curata da  
EDUCatt - Ente per il diritto allo studio universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, Milano | tel. 02.7234.2235 (prod.) - 02.7234.3226 (distrib.)  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it - librario.dsu@educatt.it - web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)  
Associato all'AIE - Associazione Italiana Editori



9 788893 359511 >





La licenza di utilizzo di questo ebook è stata acquistata da Barbara Boschetti, c  
2215906/24773266 in data 10/5/2022 1:19:15 PM. L'ebook 659606 appartien

# EDUCa