

LA PA RIDISEGNATA DAL PNRR

a cura di GIULIO CASTELLANO

La Pubblica Amministrazione italiana è spesso ritenuta inefficiente, lenta, poco moderna. In linea di massima, i dati che emergono dagli studi compiuti in merito sembrano confermare questa impressione. Una Pubblica Amministrazione che funziona male è non solo un freno per l'intero sistema-paese, ma è anche motivo di sfiducia dei cittadini nei confronti dello Stato. Se tale situazione risulta essere inaccettabile in tempi "normali", lo è a maggior ragione nel periodo storico che stiamo vivendo. La pandemia da Covid-19 ha infatti messo a dura prova il funzionamento della macchina amministrativa, evidenziandone i difetti e costringendola, durante i mesi di lockdown e nel periodo successivo, a sperimentare soluzioni innovative – già consolidate in diversi paesi europei – come il telelavoro. Inoltre, una riforma strutturale della PA è di vitale importanza considerato l'avvento delle risorse stanziare per il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), un vasto programma di riforme messo a punto dal Governo nel quadro dei fondi stanziati dall'Unione Europea tramite il Next Generation EU. Per cogliere al meglio questa opportunità storica è indispensabile disporre di un apparato amministrativo efficiente, capace di sfruttare al meglio le risorse messe a disposizione per rinnovare e rilanciare il paese. Senza una PA all'altezza di questa sfida il PNRR è destinato a fallire, con gravi conseguenze per l'Italia e per tutta l'Unione Europea. A ulteriore conferma del ruolo chiave della PA nell'attuazione del Piano, è lo stesso PNRR a prevedere riforme orizzontali (o di contesto), consistenti in «innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese». Nello specifico, il PNRR ne prevede due: la riforma del sistema giudiziario e quella della pubblica amministrazione.

La Pubblica Amministrazione oggi

Prima di entrare nel merito della riforma, è utile delineare un quadro generale delle caratteristiche odierne dell'apparato pubblico italiano. L'esito di questa indagine sarà indispensabile per comprendere e valutare criticamente la nuova PA immaginata dal PNRR. I dati contenuti nel *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche 2017* condotto dall'Istat risultano molto utili ai nostri fini, in quanto descrivono la struttura dell'apparato amministrativo italiano e ne evidenziano in maniera efficace le criticità che, come vedremo, la riforma prevista dal PNRR mira a superare.

Caratteristiche del personale pubblico

Al 2017, nelle 12.848 istituzioni pubbliche censite prestavano servizio 3.516.461 lavoratori (il 13,4% dell'occupazione totale, mentre la media OCSE si attesta al 17,7%) [figura 1]. L'età media dei dipendenti pubblici al 2020 è di 50,7 anni. Il 16,3% del totale ne ha più di 60, mentre solo il 4,2% è sotto i 30 anni. La prevalenza di personale anziano è dovuta al ricambio generazionale lento e parziale verificatosi nell'ultimo decennio: vi è stata solamente un'assunzione per ogni tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e per ogni due in quelle locali. Il 94,5% dei lavoratori pubblici rientra nel personale dipendente. Degli appartenenti a questa categoria, oltre la metà è impiegata nell'Amministrazione centrale, mentre il Servizio sanitario nazionale (SSN) e i Comuni ne occupano rispettivamente il 19,8% e l'11,3%.

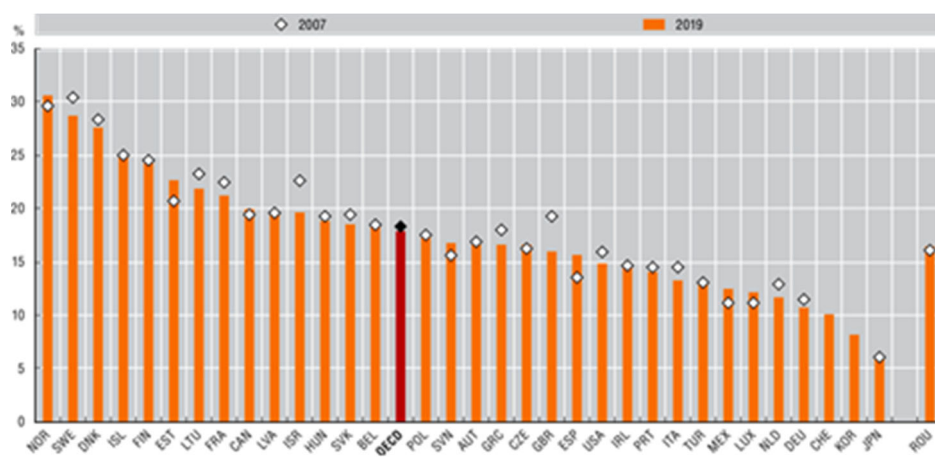


Figura 1 - Occupazione percentuale nell'amministrazione pubblica, 2007 e 2019 (fonte: OECD National Accounts Statistics database)

Per quanto riguarda il tipo di contratto, l'86% del personale è impiegato a tempo indeterminato, l'8,5% a tempo determinato, mentre il 5,5% rientra nel personale non dipendente [figura 2].

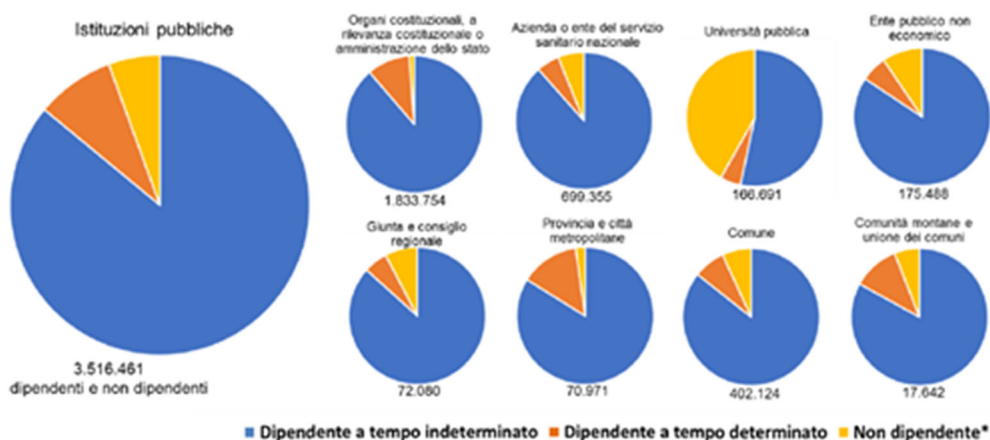


Figura 1 - Personale in servizio nelle istituzioni pubbliche per tipo di contratto e principale forma giuridica. Valori assoluti e percentuali. Anno 2017 (fonte: ISTAT)

Un aspetto importante è quello della parità di genere, che è una delle priorità trasversali del PNRR insieme alle politiche per i giovani e alla riduzione del divario di cittadinanza (disparità Nord-Sud). Nella pubblica amministrazione

le donne rappresentano più della metà del personale in servizio: sono due milioni e rappresentano il 56,9% dei lavoratori pubblici. Tuttavia, questo dato non è confermato se si esaminano le posizioni di vertice, in cui le donne sono nettamente sottorappresentate: nel 2017, così come nella precedente rilevazione del 2015, la quota femminile si attesta al 14,4% [fig. 3]. Questo dato è eloquente e testimonia come nel settore pubblico italiano esista una grave disparità di genere, purtroppo in linea con le tendenze nazionali. Sembra plausibile ritenere di essere davanti ad un esempio di *glass ceiling* (o soffitto di cristallo), espressione metaforica con cui ci si riferisce all'«insieme di barriere sociali, culturali e psicologiche che si frappongono come un ostacolo insormontabile, ma all'apparenza invisibile, al conseguimento della parità dei diritti e alla concreta possibilità di fare carriera nel campo del lavoro per categorie storicamente soggette a discriminazioni» [Treccani].

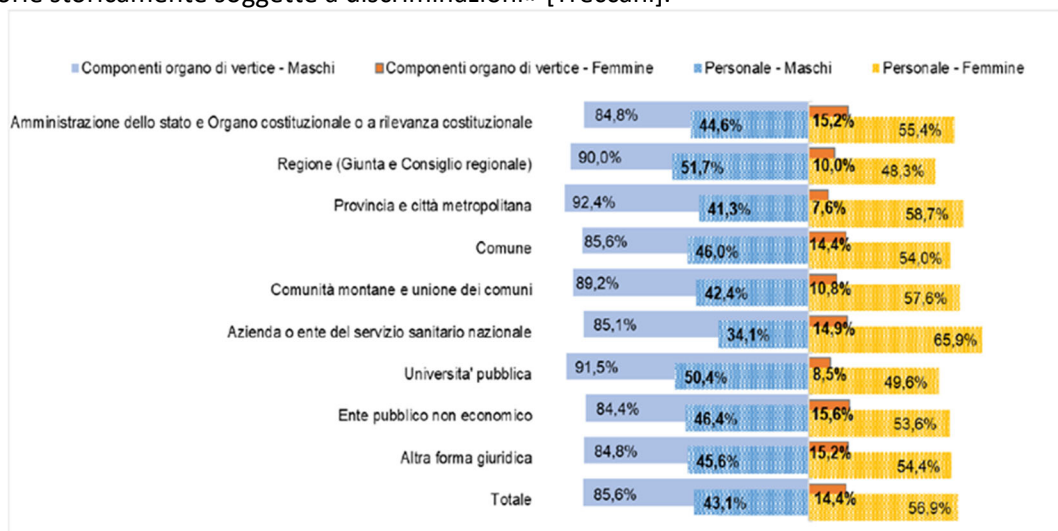


Figura 1 - Genere dell'organo di vertice delle istituzioni pubbliche e del personale in servizio presso di esse (dipendenti e non dipendenti). Valori percentuali. Anno 2017 (fonte: ISTAT)

Se si analizzano le dinamiche occupazionali dal 2011 al 2017 mettendo in relazione la forma giuridica delle istituzioni pubbliche con il tipo di contratto, emergono gli effetti degli interventi normativi implementati in quei sette anni. Ad esempio, l'aumento dei dipendenti presso le Amministrazioni dello stato e gli Organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è soprattutto dovuto alle politiche di assunzione intervenute sul settore scolastico tra il 2015 e il 2017. Allo stesso modo, la diminuzione del personale dipendente presso Province e Comuni è dovuta alla

riduzione del numero di questi enti voluta dalla Legge Del Rio. Molto importante, alla luce dell'emergenza pandemica, è la riduzione del personale dipendente presso le strutture del SSN. Nel biennio 2015-2017, in seguito alla riorganizzazione della sanità a livello regionale, si è verificata una diminuzione delle strutture sanitarie che ha portato a una redistribuzione del personale. Anche l'Università è stata interessata da un calo del personale. In generale, sempre nel periodo in questione, la PA ha visto i suoi dipendenti ridursi dell'11,3% (92.000 unità), mentre il numero delle unità di personale non dipendente è cresciuto dell'8,5%.

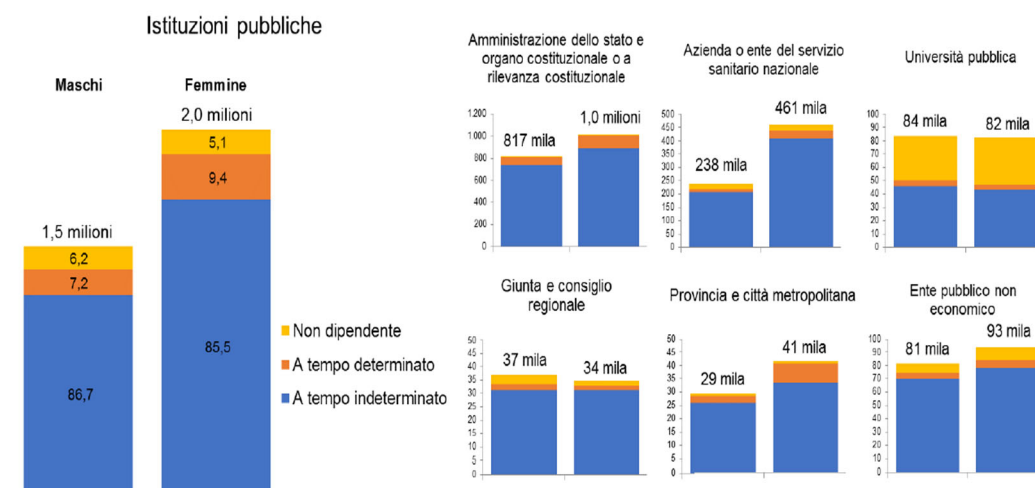


Figura 3- Personale in servizio nelle istituzioni pubbliche per principale forma giuridica, genere e tipo di contratto. Valori assoluti e percentuali. Anno 2017 (fonte: ISTAT)

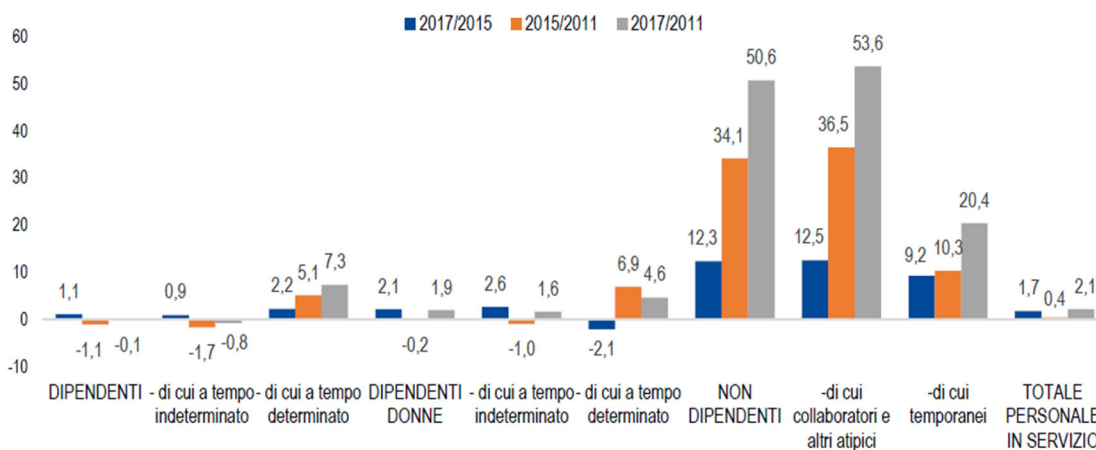


Figura 2 - Dinamica del personale in servizio nelle istituzioni pubbliche. Variazioni percentuali. Anni 2011, 2015 e 2017 (fonte: ISTAT)

Formazione del personale pubblico

In merito alla formazione del personale, vi sono diverse considerazioni da fare. Se da un lato la metà delle istituzioni pubbliche, con un peso occupazionale superiore al 90%, ha organizzato o finanziato attività di formazione nel 2017, dall'altro le spese in istruzione e formazione negli ultimi dieci anni sono pressoché dimezzate (da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni di euro nel 2019). Per ciascun dipendente pubblico sono stanziati in media 48 euro in formazione. Non è soltanto l'aspetto economico ad essere critico: a destare perplessità sono anche la pianificazione, la diffusione e i contenuti della formazione. Solo il 14% delle istituzioni pubbliche ha pianificato la formazione del personale. In questo senso gli enti più virtuosi sono quelli del SSN (di cui il 93,2% organizza piani formativi), le amministrazioni centrali (85,9%), le Università (84,5%) e le Regioni (79,3%), mentre solo il 9,6% dei Comuni mette in atto questa pratica. Un buon indicatore del livello di diffusione delle attività formative è il numero di partecipanti alle stesse ogni 100 dipendenti. Tale rapporto, per tutte le istituzioni pubbliche, è pari al 162 (gli enti del SSN raggiungono il valore massimo del 225). A livello territoriale si nota una netta frattura tra il Nord e il Sud del Paese, con il primo che mostra un aumento della partecipazione e il secondo che segna invece una diminuzione. In merito ai contenuti, si continua a preferire una formazione di tipo tradizionale: più di tre quarti dei partecipanti ad attività formative hanno aggiornato le loro competenze tecnico-specialistiche e giuridico-normative, mentre meno del 5% dei partecipanti è stato interessato da formazione in materia di digitalizzazione. Altre aree tematiche trascurate sono la comunicazione, le capacità manageriali, quelle relazionali e quelle linguistiche. È altresì importante notare che la stragrande maggioranza delle attività formative viene svolta attraverso la tradizionale modalità del corso in aula, mentre poco diffuse sono modalità quali *il learning on the job* e *l'e-learning*. In questo senso le limitazioni alla mobilità e alla socialità verificatesi in ragione del lockdown reso necessario dalla pandemia da Covid-19 hanno costituito un forte stimolo alla diffusione di modalità di apprendimento telematiche come i webinar.

Digitalizzazione del settore pubblico

Al 2017, l'87,9% delle istituzioni pubbliche ha utilizzato internet per gestire i dati e per erogare servizi. Meno diffuso è il ricorso ai servizi di *cloud computing* (utilizzato dal 30,5% degli enti pubblici) e delle app per smartphone (19,4%). Ancora più limitato è l'utilizzo di tecnologie avanzate come l'analisi dei *big data* e il ricorso all'*internet of things*. Le Università pubbliche sono gli enti che mostrano il livello di digitalizzazione più alto e completo in riferimento alle diverse tecnologie. Il livello generale di digitalizzazione è omogeneo sul territorio nazionale, mentre in riferimento alle tecnologie avanzate il Nord appare più avanti rispetto al Meridione. Come riporta il censimento delle istituzioni pubbliche, per sette istituzioni pubbliche su dieci

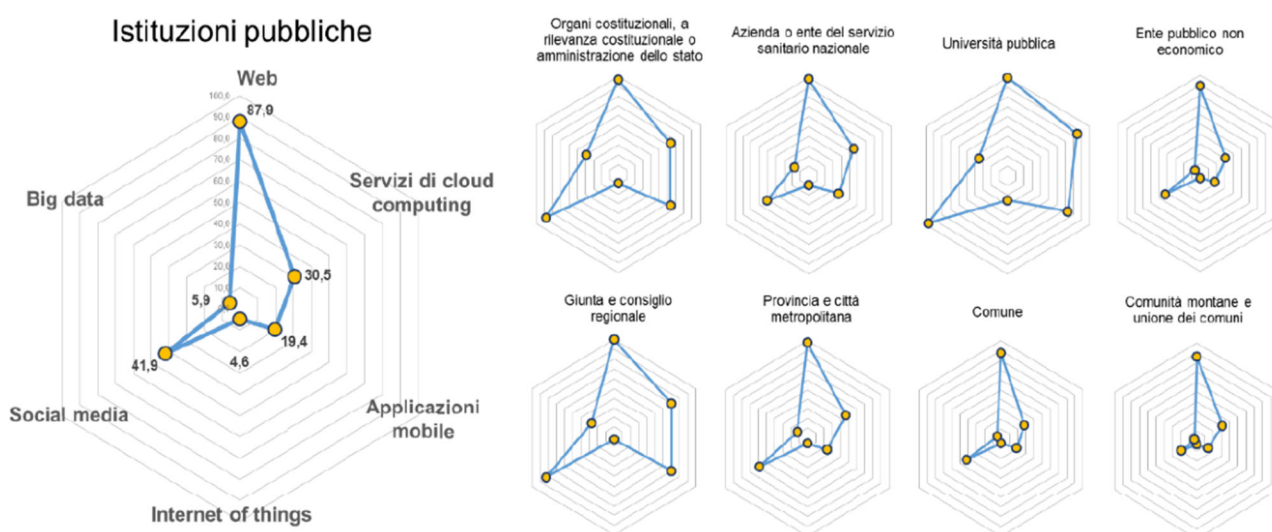


Figura 5 - Istituzioni pubbliche per tipo di tecnologie utilizzate e forma giuridica Valori percentuali. Anno 2017 (fonte: ISTAT)

(l'80%

Figura 4 - Partecipanti alle attività formative per aree tematiche. Valori percentuali. Anno 2017 (fonte: ISTAT)

dei

Comuni e il 42,4% delle Amministrazioni centrali) il principale ostacolo alla digitalizzazione è costituito dalla mancanza di risorse finanziarie. Gli altri sono la mancanza di adeguata formazione informatica, la spesa elevata e la carenza di staff qualificato.

Mettendo insieme i dati sulla struttura per età del personale pubblico, quelli sulla formazione che essi ricevono e quelli relativi al grado di digitalizzazione delle istituzioni pubbliche, il quadro che ne risulta è quello di una PA incapace di stare al passo con i tempi e di soddisfare le nuove esigenze di una società in forte mutamento: il blocco del turnover ha provocato la riduzione del numero di lavoratori del settore pubblico e l'aumento della loro età media, la formazione del personale è parziale e trascura le *soft skills*, il livello di digitalizzazione e competenza informatica è insufficiente.

La Pubblica Amministrazione italiana rispetto ai paesi OCSE

Questo giudizio resta valido se si confronta la situazione italiana con quella di altri paesi europei. Abbiamo visto che in Italia il personale pubblico è pari al 13,4% degli occupati totali. In Francia (paese comparabile all'Italia per dimensioni demografiche e cultura amministrativa) questa quota sale al 21,2%. Il personale delle amministrazioni centrali italiane è il più anziano d'Europa: quasi la metà ha più di 55 anni, mentre solo il 2% circa ha tra i 18 e i 34 anni. L'età media del personale pubblico italiano è pari a 50,7 anni, quella del personale francese è di circa 44 anni.

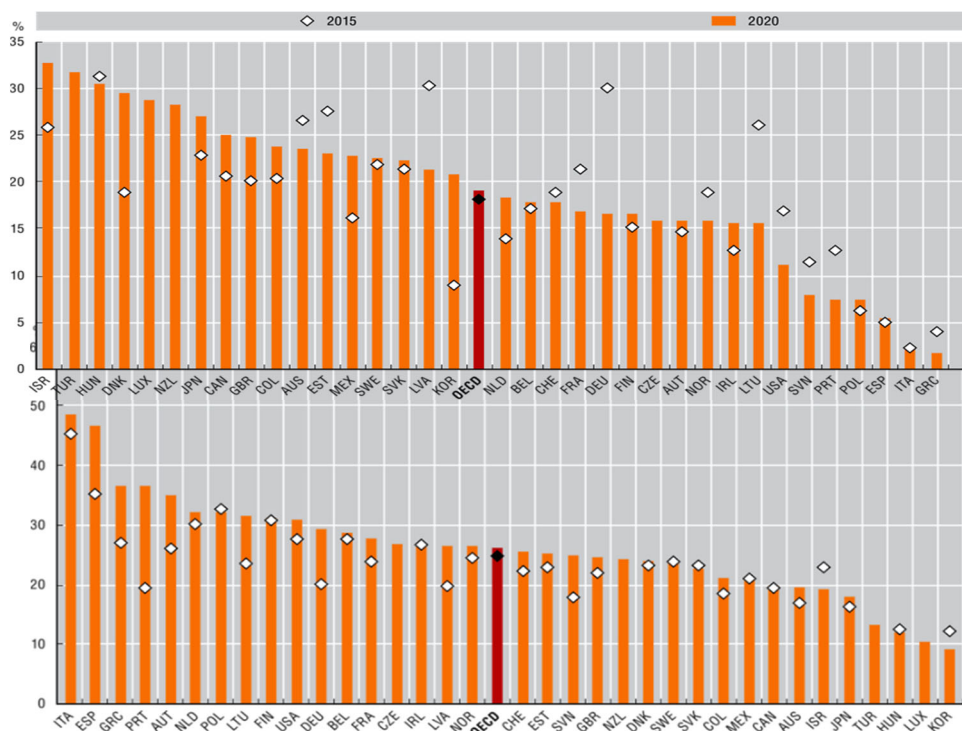


Figura 6 - Percentuale del personale delle amministrazioni centrali di età compresa tra i 18 e i 35 anni (fonte: OECD (2020) Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments)

Figura 7 - Percentuale di impiegati nell'amministrazione centrale di età pari o superiore a 55 anni (fonte: OECD (2020) Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments)

La riforma della Pubblica Amministrazione nel PNRR

La riforma della PA contenuta nel PNRR mira a risolvere le criticità fin qui evidenziate e vuole essere «un grande programma di investimento sulle persone, che mette al centro le competenze per ridisegnare il lavoro pubblico a misura di Next Generation EU e migliorare i servizi per cittadini e imprese». Tra PNRR e fondi strutturali, le risorse stanziare per questo scopo ammontano a 1,67 miliardi di euro.

La riforma si pone come obiettivo quello di riallineare le competenze espresse dal personale amministrativo con quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo, sempre più basato sul digitale, sull'ecologia e sull'inclusività: solo in questo modo la PA sarà in grado di favorire gli investimenti pubblici e privati necessari a rilanciare il Paese dopo la grave crisi che stiamo attraversando. Per conseguire questo traguardo ambizioso è necessario riorganizzare e semplificare l'intero apparato normativo e procedurale che regola l'attività dell'amministrazione pubblica, eliminando i colli di bottiglia burocratici e i conflitti di attribuzione delle competenze tra i diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale, locale). La Commissione europea ha insistito sulla necessità di elaborare una

strategia complessiva ben delineata a partire dalla quale ridisegnare efficacemente la macchina amministrativa entro i tempi di attuazione del PNRR (2021-2026). Alla luce di queste necessità, si è deciso di articolare la riforma in quattro aree di azione specifiche:

- A. Accesso: rendere le procedure di assunzione semplici ed efficaci per favorire il ricambio generazionale;
- B. Buona amministrazione: semplificare norme e procedure;
- C. Competenze: modernizzare la PA con lo sviluppo di competenze in linea con le esigenze del mercato e della società;
- D. Digitalizzazione: intesa come strumento trasversale per agevolare l'attuazione di queste riforme.

A. Accesso

Riformare le procedure di reclutamento non serve soltanto a favorire il ricambio generazionale, ma anche e soprattutto a ridefinire le competenze dei lavoratori pubblici (puntando su profili tecnici e dedicando particolare attenzione alle *soft skills*) e a favorire l'ingresso di professioni del futuro (soprattutto nell'area del digitale). È necessario velocizzare le procedure di assunzione e modificare i criteri di selezione del personale, abbandonando la valutazione del sapere nozionistico e privilegiando capacità tecniche e attitudini individuali. In sintesi, gli obiettivi di questa misura sono così riportati nel testo del PNRR:

- *Rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze*
- *Potenziare i sistemi di preselezione*
- *Costruire modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza*
- *Progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone, differenziati rispetto ai profili da assumere*
- *Disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano della funzione pubblica e i suoi cambiamenti*

Per attuare questi provvedimenti è stato ritenuto necessario innanzitutto realizzare una piattaforma unica per il reclutamento nelle Amministrazioni Centrali, messa a disposizione delle singole amministrazioni – che potranno sfruttarla per pianificare e gestire l'organizzazione dei concorsi pubblici –, dei dipendenti pubblici – che potranno visualizzare le posizioni vacanti nella PA per cui fare domanda e disporranno di un profilo da aggiornare indicando le proprie capacità e competenze –, nonché dei candidati esterni – che potranno utilizzarla per accedere facilmente ai concorsi. La piattaforma sarà poi accompagnata da una banca dati contenente informazioni su capacità e competenze del personale, che potrà essere consultata dalle Amministrazioni per pianificare la gestione del personale e le nuove assunzioni. Inoltre, la procedura ordinaria di reclutamento tramite concorso verrà accompagnata da modalità alternative riservate agli alti profili.

B. Buona amministrazione

Per buona amministrazione si intende l'eliminazione dei vincoli burocratici che inficiano l'azione amministrativa e causano costi evitabili per cittadini e imprese. Gli obiettivi di questa azione sono:

- *La riduzione dei tempi per la gestione delle procedure*
- *Liberalizzare, semplificare, reingegnerizzare e uniformare le procedure*
- *Digitalizzazione delle procedure amministrative*
- *Monitoraggio degli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e loro comunicazione.*

In particolare, è di cruciale importanza semplificare e accelerare le procedure connesse all'attuazione del PNRR per garantirne l'implementazione nel minor tempo possibile.

Al fine di raggiungere gli obiettivi elencati è stata elaborata una agenda che prevede:

- *La mappatura dei procedimenti e delle attività e dei relativi regimi vigenti*
- *L'individuazione del catalogo dei nuovi regimi, l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie, [...] il silenzio assenso, la comunicazione e l'adozione di regimi uniformi condivisi con Regioni e Comuni*
- *La completa reingegnerizzazione in digitale e semplificazione di un set di 200 procedure critiche, selezionate sulla base della consultazione degli stakeholder.*

Attraverso l'applicazione di questi provvedimenti ci si aspetta di «*avere per la prima volta in Italia un catalogo completo, uniforme e aggiornato di tutte le procedure e dei relativi regimi*». Inoltre, per facilitare le relazioni della PA con cittadini e imprese, si sta lavorando all'attuazione del principio "*once-only*": mediante il costante aggiornamento delle banche dati nazionali e la loro interconnessione, sarà possibile per gli utenti dei servizi pubblici evitare di dover fornire più volte gli stessi dati e documenti.

C. Competenze

Questo punto è strettamente connesso al primo che abbiamo trattato, quello dell'accesso. Entrambi riguardano infatti le persone, il capitale umano di cui la PA dispone. Abbiamo visto come il processo di selezione dei dipendenti debba essere rivisto per favorire l'afflusso di nuove competenze, ma questo non basta: è necessario che vi sia una pianificazione strategica delle risorse umane. Per poterla attuare è indispensabile disporre di strumenti che possano fornire un quadro preciso delle competenze da utilizzare per comporre i diversi profili professionali. Questa serie di informazioni deve poi essere integrata nella piattaforma unica per il reclutamento. Nello specifico, gli obiettivi stabiliti dal PNRR sono:

- *Definire dei profili professionali quale "parametro di riferimento" per le politiche di assunzione*
- *Migliorare la coerenza tra competenze e percorsi di carriera*
- *Attivare dei percorsi formativi differenziati per target di riferimento, altamente qualificati e certificati all'interno di un sistema di accreditamento, e individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica*
- *Incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori, con misure che stimolino l'adozione di un approccio consapevole e proattivo alla transizione digitale, privilegino il raggiungimento dei risultati, e facciano leva sull'etica e sullo spirito di missione dei civil servant*

Per raggiungere questi fini, si è deciso di impostare l'azione su due direttive. In primo luogo, vi è la revisione dei percorsi di carriera. Nello specifico, si tratta di incrementare la mobilità sia orizzontale (tra diverse Amministrazioni) sia verticale (avanzamenti di carriera per i più meritevoli), differenziare i percorsi manageriali, favorire l'accesso alla PA di lavoratori altamente qualificati provenienti dal settore privato. Inoltre è previsto un miglioramento della capacità formativa della PA mediante il «*potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, la riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa, la creazione di Learning Communities in cui le figure dirigenziali possono condividere le best practices, lo sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a breve medio termine*». Per quanto riguarda le amministrazioni locali di medie dimensioni si intende procedere secondo il modello *behaviours, bricks and bytes* delineato dalla Commissione europea nel 2019. In particolare, si tratta di rivedere i processi decisionali e organizzativi (*behaviours*), riorganizzare gli spazi di lavoro (*bricks*) e incrementare la digitalizzazione delle procedure (*bytes*).

D. Digitalizzazione

La digitalizzazione è definita all'interno del PNRR come un «abilitatore trasversale ad ampio spettro». Con questa definizione si intende dire che la digitalizzazione è un fenomeno che interessa tutti gli aspetti della riforma ed è una condizione indispensabile per la sua realizzazione. Basti pensare che, nell'ambito del PNRR, la digitalizzazione non riguarda solamente la riforma della PA bensì costituisce la prima componente della prima missione del Piano. Per quanto riguarda la PA, la digitalizzazione è la preconditione per rinnovare la piattaforma di selezione e il reclutamento del personale, la formazione, la gestione e il monitoraggio delle procedure amministrative. Gli obiettivi previsti dal Piano per una PA pienamente digitalizzata sono:

- *Consolidare un nucleo di competenze di elevato spessore per la razionalizzazione dell'azione amministrativa attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa*
- *Facilitare e accelerare la messa in opera degli investimenti per la digitalizzazione*
- *Assicurare quanto necessario per passare dalla fase progettuale alla concreta entrata in esercizio delle nuove infrastrutture e applicazioni*
- *Valorizzare le competenze digitali già presenti nell'amministrazione, ampliarle e rafforzarle.*

Mediante il raggiungimento di questi obiettivi si aspira a migliorare l'efficienza e l'accessibilità dei servizi digitali offerti dalle Amministrazioni, rendendoli più aderenti alle esigenze di cittadini e imprese. Una PA digitalizzata ed efficiente è – come già ripetuto più volte – una *conditio sine qua non* per rilanciare gli investimenti e favorire la ripresa del sistema-paese dopo la crisi pandemica.

Il rinnovamento della PA in senso digitale avviene su due direttrici. Da un lato si rafforza l'infrastruttura digitale, favorendo la migrazione al *cloud* delle amministrazioni e di conseguenza l'interoperabilità tra gli enti pubblici secondo il principio del *once-only* (le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere a cittadini ed imprese informazioni già fornite in precedenza) e rafforzando la *cybersecurity*. Dall'altro lato si mira a incrementare l'offerta di servizi, allineando l'Italia agli standard condivisi a livello europeo.

Per realizzare questi obiettivi, il PNRR prevede vari ambiti di investimento:

- Infrastrutture digitali. La digitalizzazione deve seguire un approccio *cloud first*. Questo vuol dire che i dati e gli applicativi delle singole amministrazioni dovranno essere man mano trasferiti verso un ambiente *cloud* accessibile a più amministrazioni. La migrazione al *cloud* può avere come destinazione il Polo Strategico Nazionale (un'infrastruttura digitale localizzata sul territorio nazionale e dotata di alti standard di prestazioni e sicurezza) o un *cloud* "pubblico" gestito da operatori di mercato privati certificati.
- Abilitazione e facilitazione alla migrazione al *cloud*. Per incentivare la migrazione è previsto un programma di assistenza tecnica dedicato alle amministrazioni locali.
- Dati e interoperabilità. Grazie alla migrazione al *cloud* sarà possibile attuare il già menzionato principio *once only*. In particolare, sarà esteso l'utilizzo del domicilio digitale e verrà creata una Piattaforma Nazionale dei Dati.
- Servizi digitali e cittadinanza digitale. In quest'ambito rientrano la diffusione della piattaforma "PagoPA" e l'estensione dell'utilizzo dell'app "IO" per una vasta gamma di servizi, con l'obiettivo di farla diventare il punto di accesso unico per i servizi digitali della PA. Oltre al miglioramento di questi due servizi già esistenti, è prevista l'introduzione di nuovi servizi come la piattaforma unica di notifiche digitali per inviare notifiche con valore legale rendendole più sicure e meno costose. È anche previsto il rafforzamento del sistema di identità digitale a partire dai servizi già in uso (SPID e Carta d'Identità Elettronica) con l'obiettivo di giungere ad una soluzione integrata e più intuitiva.
- Cybersecurity. Una società più digitale è una società più esposta a minacce informatiche. È quindi indispensabile rafforzare il sistema di difese *cyber* e a tal fine sono state individuate quattro aree di intervento:
 - *Rafforzamento dei presidi di front-line per la gestione degli alert e degli eventi a rischio intercettati verso la PA e le imprese di interesse nazionale*
 - *Consolidamento delle capacità tecniche di valutazione e audit continuo della sicurezza degli apparati elettronici e delle applicazioni utilizzate per l'erogazione di servizi critici*
 - *Immissione di nuovo personale nelle aree di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria dedicate alla prevenzione e investigazione del crimine informatico diretto contro singoli cittadini e in quelle dedicate alla difesa del paese da minacce cibernetiche*
 - *Irrobustimento degli asset e delle unità cyber incaricate della protezione della sicurezza nazionale e della risposta alle minacce cyber.*
- Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali. Da realizzare mediante interventi che vadano a ridisegnare servizi chiave forniti in vari ambiti della PA. Ad esempio, per quanto riguarda la Giustizia è previsto il completamento dei fascicoli telematici, mentre in tema di Lavoro si mira alla digitalizzazione dei sistemi di INPS e INAIL.
- Competenze digitali di base. Per far sì che tutti possano beneficiare degli effetti della riforma, sono stati previsti interventi di supporto alle competenze digitali dei cittadini per ridurre il *digital divide*. In particolare, il PNRR prevede la creazione del Servizio Civile Digitale, «attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base».

L'impatto atteso della riforma

Nel suo complesso, la riforma ha il potenziale per rivoluzionare le procedure amministrative e di conseguenza i rapporti della PA con cittadini ed imprese. Il livello di efficienza atteso andrebbe ad accrescere la produttività del sistema economico, a ridurre i costi per le imprese legati alla burocrazia e a migliorare la qualità del capitale umano (produttività aggregata del lavoro). Secondo uno studio del FMI, il pieno raggiungimento dei livelli di efficienza a

cui aspira la riforma consentirebbe un aumento della produttività del lavoro tra il 2 e il 10% e un incremento della produzione del 3%. Se si ipotizza che il divario tra efficienza attuale ed efficienza potenziale della PA venga colmato per un terzo nei dieci anni successivi all'attuazione della riforma, si avrebbe un aumento della produttività dell'1,5% e una riduzione permanente dei costi fissi delle imprese e dei costi di entrata nel sistema produttivo pari al 10%. Questa serie di effetti permetterebbe, nel medio e lungo periodo, anche un effetto positivo sui consumi.

Considerazioni conclusive

In definitiva, la riforma della PA prevista dal PNRR costituisce una risposta coerente con quelle che sono le criticità del sistema amministrativo italiano che abbiamo avuto modo di esaminare nella prima parte della trattazione. La riforma – per la quantità di denaro che verrà investita, per la vastità delle aree di intervento e per le scadenze temporali relativamente brevi per la sua attuazione – è certamente ambiziosa e una sua proficua implementazione non è affatto scontata. Si pensi, ad esempio, alle procedure di selezione del personale e al ricambio generazionale: la progressiva attuazione delle nuove procedure concorsuali e l'utilizzo della piattaforma unica per il reclutamento è iniziata già nella primavera del 2021. Tuttavia, bisogna chiedersi se l'ingresso di nuove leve, giovani e qualificate, sarà in grado di cambiare nel giro di cinque anni la mentalità e la cultura amministrativa italiana. Allo stesso modo, la parte più anziana dei dipendenti pubblici saprà accogliere le novità normative e procedurali previste dalla riforma dando loro concreta attuazione? Queste preoccupazioni possono sembrare eccessivamente pessimistiche, ma se è vero che anche una realizzazione parziale della riforma porterebbe notevoli benefici all'intero Paese, è altrettanto vero che questo potrebbe non bastare: vale la pena ricordare ancora che la riforma della PA è cruciale per la riuscita dell'intero PNRR, dalla quale dipende a sua volta il futuro del Paese e dell'intera UE. Se fallisce la riforma della PA, è probabile che fallisca il PNRR. Se fallisce il PNRR, è probabile che l'intero Next Generation EU veda i suoi effetti benefici ridimensionati. Se ciò dovesse succedere, il contraccolpo per l'economia e la società italiane ed europee potrebbe essere molto serio. Viceversa, se il sistema-Paese italiano saprà cogliere al meglio le occasioni offerte dal PNRR attraverso una PA rinnovata dalla riforma di cui abbiamo trattato, per l'Italia e l'Europa si potrebbe aprire una nuova fase di sviluppo economico e sociale che costituirebbe un'opportunità unica per rafforzare la credibilità politica delle istituzioni nazionali ed europee. Insomma, da ciò che si riuscirà a conseguire da qui al 2026 dipende il futuro prossimo e meno prossimo di centinaia di milioni di persone. Le istituzioni, le amministrazioni centrali e locali, il sistema produttivo e i cittadini tutti hanno l'obbligo morale di sfruttare le opportunità di rilancio offerte dal PNRR per rinnovare il volto del nostro Paese e consegnare un futuro equo, ecosostenibile e inclusivo alle prossime generazioni.

BIBLIOGRAFIA

- Testo ufficiale del PNRR
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
- Istat (dicembre 2019), *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche 2017: principali risultati*
https://www.istat.it/it/files/2019/12/Report_CENSIMENTO-ISTITUZIONI-PUBBLICHE-2017.pdf
- OECD (luglio 2021) *Government at a glance 2021*
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1c258f55-en/index.html?itemId=/content/publication/1c258f55-en#wrapper>