

# Riforma digitale della p.a. e competenze del personale

Due passaggi essenziali per il rilancio del Paese secondo il PNRR

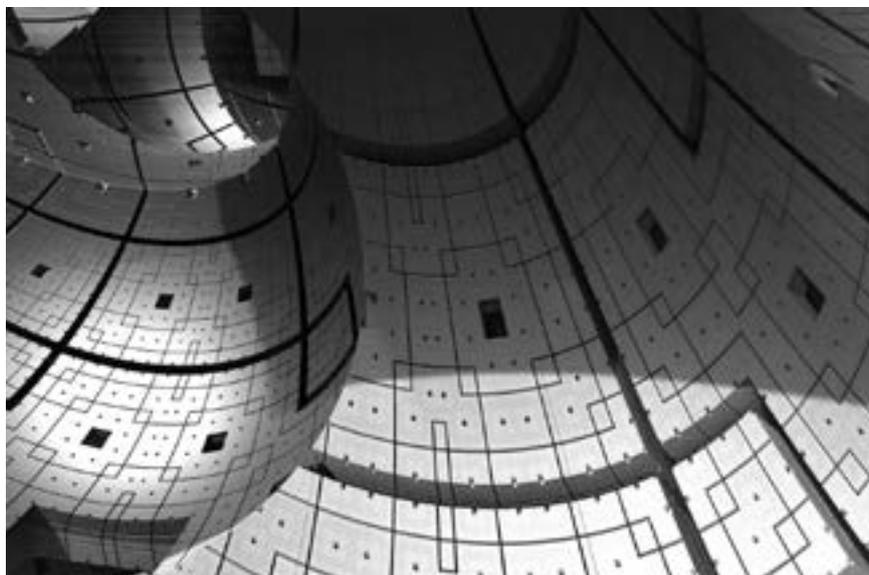
Prima parte

di Marco Biagiotti [\*]



La riforma della pubblica amministrazione è uno dei capisaldi del ponderoso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza varato dal Governo il 26 aprile scorso. Come è noto, il Piano dovrà attuare nel nostro Paese il programma *Next Generation EU* (NGEU), varato dall'Unione Europea per "integrare il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 alla luce delle conseguenze economiche e sociali della pandemia da Covid-19". La crescita di efficienza della pubblica amministrazione è considerata un fattore strategico per l'attuazione degli ambiziosi (e costosi) programmi di crescita e sviluppo delineati nel Piano. Non casualmente, infatti, il capitolo di apertura (Missione 1), largamente dedicato alla transizione digitale, contiene un'ampia sezione (Componente 1) dedicata a "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA". Lo stanziamento totale per tutti gli interventi previsti nella Missione 1 è di 40,73 miliardi di euro, dei quali la Componente 1 assorbe 9,75 miliardi di euro. All'interno di questo pacchetto, la fetta più grossa è riservata all'intervento denominato "Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione", a cui andranno ben 6 miliardi e 140 milioni. A seguire, 1 miliardo e 270 milioni sono destinati all'intervento che prende il nome di "Innovazione PA"<sup>[1]</sup>. In pratica, quasi tutti gli stanziamenti previsti per la riforma della p.a. in funzione degli obiettivi delineati dal PNRR serviranno a finanziare la trasformazione digitale della macchina amministrativa e, in misura minore, il reclutamento e la valorizzazione delle risorse umane. Nelle brevi note che seguono proveremo ad illustrare i principali contenuti di queste operazioni, assai reclamizzate mediaticamente, ma forse ancora poco esplorate nei dettagli, seguendo l'ordine degli argomenti come vengono elencati nel Piano.

Se c'è una cosa chiara sin dalle prime battute di questa sezione del Piano è che il rilancio del "sistema Paese" passa attraverso la modernizzazione della p.a., che dovrà accompagnarsi al rafforzamento delle competenze del personale e a una drastica semplificazione burocratica. Per chi segue le vicende delle varie riforme della p.a. susseguitesesi negli ultimi 15-20 anni, gli obiettivi di cui sopra non brillano forse per originalità, ma conservano intatta l'aura di attualità mediatica che da sempre li avvolge, visto che nessuna riforma è mai riuscita a realizzarli. La novità, stavolta, è rappresentata dalla comparsa sulla scena di un elemento che nelle precedenti riforme non era presente (o almeno, non in questa misura): la digitalizzazione. Per cominciare, 900 milioni di euro finanzieranno l'Investimento 1.1 denominato "Infrastrutture digitali" in ossequio al presupposto che la trasformazione digitale della p.a. debba muoversi lungo la direttrice della razionalizzazione delle



banche dati oggi esistenti in tutta la p.a. nazionale e locale, ma delle quali, per inciso, non si conosce esattamente la reale numerosità e consistenza. Un miliardo di euro servirà a finanziare l'Investimento 1.2 denominato "Abilitazione e facilitazione, migrazione al cloud"; 650 milioni andranno all'Investimento 1.3 "Dati e interoperabilità"; 2 miliardi all'Investimento 1.4 "Servizi digitali e cittadinanza digitale"; 620 milioni all'Investimento 1.5 "Cybersecuri-

ty”; 610 milioni all’Investimento 1.6 “Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali”; 200 milioni all’Investimento 1.7 “Competenze digitali di base”.

A factor comune di tutte le voci c’è il miglioramento dei servizi digitali della p.a. nei confronti di cittadini e imprese, scrutando in lontananza il miraggio del *Digital Compass 2030*<sup>[2]</sup> che dovrebbe rendere disponibili on-line a livello eu-



ropeo tutti i più importanti servizi pubblici e di cittadinanza. Peraltro, con apprezzabile senso del realismo, il PNRR indica tre priorità su cui concentrare gli sforzi attraverso lo sviluppo e la migliore accessibilità delle specifiche piattaforme: identità digitale, pagamenti digitali e notifiche digitali. Al riguardo, non possiamo fare a meno di osservare che si tratta di servizi senza dubbio utilissimi, ma pur sempre caratterizzati dall’esercizio di funzioni di controllo individuale, riscossione di imposte e scambio di atti legali che, il più delle volte, vedono le amministrazioni nel ruolo di soggetto obbligante e il cittadino in quello di destinatario degli obblighi. Forse il miglioramento della qualità dei rapporti fra cittadini/imprese e p.a. risulterebbe più diffusamente percepibile se il processo di digitalizzazione e il conseguente efficientamento dei servizi riguardassero anche ambiti quali il welfare, i diritti sociali, la tutela della salute e della sicurezza, l’accesso alle cure, l’istruzione, l’orientamento agli studi e al lavoro.

In ogni caso, se il problema è quello di mettere in cloud gli “oltre 11mila data center / centri di elaborazione dati distribuiti utilizzati dagli enti pubblici italiani”, la soluzione non sembra a portata di mano, come dimostra la necessità – ben evidenziata nel Piano – di mettere in campo “interventi abilitanti” in materia di si-

curezza informatica. E poiché già allo stato attuale le banche dati della p.a. sono piene di dati sensibili che riguardano praticamente ogni singolo aspetto della vita dei cittadini, non è rassicurante apprendere che il 95% di esse presenta “carenze nei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza”. Allo stesso modo, corre l’obbligo di interrogarsi sullo stato di avanzamento della transizione in cloud dei numerosi (e dispersi) data center delle nostre pubbliche amministrazioni, per i quali da anni si prefigura la tras migrazione su nuove e più performanti infrastrutture informatiche nazionali. Né sembra ancora molto vicina la possibilità di far dialogare le banche dati della p.a. cambiandone “l’architettura e le modalità di interconnessione” secondo la logica del principio “once only”, in base al quale le informazioni sui cittadini sono a disposizione delle amministrazioni una volta per tutte. Qui ballano i 650 milioni di euro dell’Investimento

1.3 (Dati e interoperabilità), il cui punto di arrivo dovrebbe essere rappresentato dalla creazione della “Piattaforma Nazionale Dati – obiettivo peraltro già previsto nell’ambito della “Strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali” di cui agli artt. 33-35 del decreto Semplificazioni<sup>[3]</sup> – che offrirà alle amministrazioni un catalogo centrale di connettori automatici (le cosiddette API – Application Programming Interface) consultabili e accessibili tramite un servizio dedicato (...)”. Districandosi tra tecnicismi e *inglesorum* di prammatica, sembra di comprendere che tutti i dataset di informazioni sensibili riguardanti i cittadini di cui le pubbliche amministrazioni, ciascuna per proprio conto, sono in possesso, andrebbero riversati in un unico mega-contenitore nazionale in cloud, sulla cui collocazione e gestione non viene tuttavia fornita alcuna notizia, tranne la rassicurazione che la consultabilità e l’accessibilità dei dati avverrebbe tramite un “servizio dedicato, in un contesto integralmente conforme alle leggi europee sulla privacy”. Visto che si parla dei dati personali di ciascuno di noi, non avremmo trovato sgradevole se gli estensori del Piano avessero avvertito il bisogno di fornire qualche delucidazione in più sulle caratteristiche del soggetto (pubblico o privato?) eventualmente destinatario di affidamento del suddetto “servizio dedi-

cato” nonché sulle modalità di affidamento e di controllo. Nello stesso tempo, siamo certi che gli architetti della nuova infrastruttura digitale nazionale sapranno tenere nel debito conto il fatto che solo una minima parte dei dati personali dei cittadini (e, ancor più, quelli delle imprese e di tutti i soggetti che agiscono con finalità pubbliche) sono stabili nel tempo, come può esserlo, ad esempio, la data di nascita, il colore degli occhi o il livello retributivo della prima occupazione. Tranne poche cose, tutto cambia continuamente nella vita delle persone. Il che forse suggerirebbe l’opportunità di scongiurare sul nascere ogni possibile effetto distorsivo, prevedendo opportune modalità attraverso le quali i proprietari dei dati possano contribuire attivamente al processo di formazione, aggiornamento e verifica di ciò che viene riportato sulla Piattaforma Nazionale. Ma si tratta forse di considerazioni al momento ancora premature. Avremo modo di ritornare su questo aspetto in un’altra occasione, magari quando la Piattaforma stessa inizierà ad entrare concretamente nella fase operativa.

Per la digitalizzazione delle “grandi amministrazioni centrali” (Investimento 1.6) è previsto un finanziamento di 610 milioni di euro, a motivo del “ruolo fondamentale” che esse giocano nell’offerta di servizi pubblici, anche se “spesso i processi sottostanti a questi servizi sono ancora inefficienti e non digitali”.

Considerando le cose da un altro punto di vista, abbiamo il sospetto che il progressivo calo di efficienza dei servizi delle amministrazioni centrali verificatosi nel corso degli ultimi 10-15 anni non sia dipeso principalmente dalla scarsa digitalizzazione: sospetto corroborato dalla lettura (o ri-lettura) di tanti provvedimenti antichi e recenti sulla riduzione della spesa pubblica a carico delle amministrazioni centrali dello Stato, cioè proprio quelle di cui oggi viene riconosciuto il “ruolo fondamentale” (cit. PNRR) nell’offerta di servizi pubblici ai cittadini<sup>[4]</sup>. In ogni caso, gli interventi enunciati nel Piano riguarderanno Giustizia (“digitalizzazione del cartaceo residuo per completare il fascicolo telematico, progettualità di data lake per migliorare i processi operativi di Giustizia Ordinaria e Consiglio di Stato”), Lavoro (“digitalizzazione di sistemi e applicazioni di INPS e INAIL”), Difesa (“revisione dei processi interni

e degli applicativi del Ministero”), Interni (“digitalizzazione di selezionati servizi offerti ai cittadini”) e Guardia di Finanza. Tutti obiettivi importanti, sia ben chiaro, seppure l’ambizione della cornice di riferimento e l’entità della cifra stanziata avrebbe lasciato sperare in una loro definizione più particolareggiata. Peraltro, al di fuori del perimetro Ministeri si prevede una specifica “riforma” in chiave di digitalizzazione anche a favore delle amministrazioni locali, con 160 milioni di euro destinati a creare una “struttura di supporto” composta da un “team centrale” (però non è chiaro dove verrà istituzionalmente collocata questa centralità) affiancato da una “unità di realizzazione” che si interfacceranno con i fornitori locali della p.a. nei territori. Ma non finisce qui, perché nell’ambito della stessa “riforma” si prevede la creazione di una “nuova società” dedicata a “Software deve-



lopments & operations” focalizzata sul supporto alle amministrazioni centrali.

Quindi, se comprendiamo bene, nell’ambito degli interventi previsti dal PNRR per la digitalizzazione della p.a. nascerebbero due nuove società di servizi per il supporto alla trasformazione digitale della p.a. necessario al miglioramento delle applicazioni che supportano i processi delle p.a. stesse in fase di tras migrazione al cloud. Sarà interessante capire in che modo queste nuove strutture, figlie (diciamo così) del progetto di modernizzazione previsto in funzione Recovery Fund, si relazioneranno in senso progettuale e operativo con il Dipartimento per la trasformazione digitale<sup>[5]</sup>, organismo tecnico di supporto del neonato Ministero dell’innovazione tecnologica e della transizione digitale (MITD) e, ultimo ma non meno rilevante, con l’attività della nuova grande struttura collegiale naziona-

le prevista dall'art. 8 del recente decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22 ("Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri", convertito con modificazioni dalla L. 22 aprile 2021, n. 55), vale a dire il Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale (CITD)<sup>[6]</sup> istituito presso la Presidenza del Consiglio. Il quale tra i suoi compiti annovera: "a) esame delle linee strategiche, delle attività e dei progetti di innovazione tecnologica e transizione digitale di ciascuna amministrazione, anche per valorizzarli e metterli in connessione tra loro in modo da realizzare efficaci azioni sinergiche; b) esame delle modalità esecutive più idonee a realizzare i progetti da avviare o già avviati; c) monitoraggio delle azioni e dei progetti in corso volto a verificare lo stato dell'attuazione delle attività, individuare eventuali disfunzioni o criticità e, infine, elaborare possibili soluzioni e iniziative". E pen-



sare che, in questi ultimi anni, non si sono lesinate risorse per la digitalizzazione e l'informatizzazione della p.a. italiana. Un'idea ce la possiamo fare aprendo il sito web dell'AGID (Agenzia per l'Italia Digitale) e consultando on-line il report "La spesa ICT nella PA italiana 2020" (documento che accompagna il "Piano triennale per l'informatica 2020-2022"). Qui si può vedere che la spesa in innovazione tecnologica nella p.a. è stata pari a 5,539 miliardi di euro medi annui nel periodo 2013-2015, 5,589 miliardi medi annui nel periodo 2016-2018, 5,959 miliardi di euro nel 2019, raggiungendo i 6,216 miliardi di euro nel 2020, l'anno dello smart-working di massa a causa dell'emergenza pandemica. Negli ultimi otto anni, dunque, la spesa pubblica italiana in ICT è stata pari a 45 miliardi e 550 milioni di euro. Una cifra ragguardevole, finanziata dalla collettività, che avrebbe fatto sperare di trovare

la p.a. in condizioni digitali e organizzative migliori alla vigilia delle grandi sfide che l'attendono in vista dei compiti legati all'attuazione del Next Generation EU. ■

---

## Note

<sup>[1]</sup> I rimanenti 2 miliardi e 340 milioni della Componente 1 sono destinati all'intervento "Innovazione organizzativa del sistema giudiziario" del quale, tuttavia, per ragioni di spazio non ci occuperemo nel presente contributo.

<sup>[2]</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it) In estrema sintesi, il Digital Compass, presentato dalla Commissione Europea il 9 marzo 2021, prevede quattro obiettivi da conseguire entro il

2030: 1) almeno l'80% di tutti gli adulti dovrebbe possedere competenze digitali di base e dovrebbero esserci 20 milioni di specialisti ICT impiegati nell'UE, con una maggiore presenza di donne nelle professioni ICT; 2) tutte le famiglie dell'UE dovrebbero disporre di connettività in dimensioni di gigabit e tutte le aree popolate dovrebbero essere coperte dal 5G; la produzione di semiconduttori all'avanguardia e sostenibili in Europa dovrebbe essere il 20% della produzione mondiale; 3) tre aziende su quattro dovrebbero utilizzare servizi di

cloud computing, big data e intelligenza artificiale; più del 90% delle PMI dovrebbe raggiungere almeno il livello base di intensità digitale; 4) tutti i principali servizi pubblici dovrebbero essere disponibili online; tutti i cittadini dovranno avere accesso alla propria cartella clinica elettronica; e l'80% dei cittadini dovrebbe utilizzare una soluzione di identità digitale.

<sup>[3]</sup> Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120): "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale". Come ricorda il Dossier di documentazione dell'Atto Senato 2172 (conversione del decreto-legge n. 22/2021: "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri"), l'art. 35 del decreto Semplificazioni ha previsto "l'istituzione da parte della Presidenza del Consiglio di una infrastruttura digitale centralizzata (cloud nazionale) ad alta affidabilità

dove sono destinati a migrare i CED delle amministrazioni centrali e locali privi dei requisiti di sicurezza fissati con regolamento dall'AGID. In alternativa, le p.a. possono migrare i servizi digitali verso soluzioni cloud che rispettino i requisiti fissati dall'AGID".

[4] Senza andare troppo indietro nel tempo, il comma 849 della Legge di bilancio 2021 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178) ha previsto risparmi di spesa nei Ministeri dal 2023 pari a 350 milioni di euro all'anno. In parte, si tratta di tagli già previsti dalle leggi di bilancio degli anni precedenti, ma gli importi sono stati rideterminati in aumento. Da notare che i "risparmi" delle amministrazioni centrali dovranno derivare da "processi di razionalizzazione organizzativa" degli enti interessati. Alcuni esempi dei nuovi tagli che scatteranno dal 2023 in base alla Tabella L allegata alla Legge di bilancio: Ministero del lavoro = 1 milione di euro in meno; Ministero della giustizia



= 7 milioni e 200mila euro in meno; Ministero degli affari esteri = 7 milioni e 100mila euro in meno; Ministero dell'istruzione = 6 milioni e 800mila euro in meno; Ministero dell'interno = 40 milioni di euro in meno; Ministero delle infrastrutture = 3 milioni di euro in meno; Ministero dell'università e della ricerca = 10 milioni di euro in meno; Ministero della salute = 10 milioni di euro in meno. Ma i tagli non riguardano solo le amministrazioni centrali: un'analogia sforbiciata da 350 milioni di euro toccherà infatti anche a regioni, comuni e province autonome (commi 850-853). Come sempre in questi casi, il legislatore assicura che non vi saranno ripercussioni sui livelli dei servizi offerti dalle amministrazioni interessate, in quanto i tagli delle risorse (burocraticamente definito "maggior concorso alla finanza pubblica") saranno compensati da un "efficientamento della spesa

derivante dalla riorganizzazione dei servizi anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro".

[5] Fra le competenze del Dipartimento in ordine alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione, secondo quanto pubblicato sul sito web dello stesso, rientrano "le funzioni di indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione ed attuazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione nonché le funzioni di valutazione delle proposte formulate al riguardo dalle amministrazioni e di controllo sull'attuazione e sull'impiego delle relative risorse con riferimento all'uso delle tecnologie digitali, al fine di assicurare l'efficacia, l'efficienza, l'economicità e la produttività delle amministrazioni, la trasparenza dell'azione amministrativa, la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese anche avvalendosi degli strumenti e delle risorse finanziarie definiti allo scopo".

[6] Con riguardo alla composizione, il comma 3 dell'art.

8 richiamato stabilisce quanto segue: "Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ove nominato, ed è composto dai Ministri per la pubblica amministrazione, ove nominato, dell'economia e delle finanze, della giustizia, dello sviluppo economico e della salute. Ad esso partecipano altresì gli altri Ministri o loro delegati aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno". A

sua volta, il successivo comma 4 precisa: "Alle riunioni del CITD, quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome, partecipano il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI)".

---

[\*] Marco Biagiotti, già dipendente del Ministero del Lavoro, lavora presso il CNEL. In passato ha collaborato alla realizzazione, per la UIL Pubblica Amministrazione, della collana di volumi "Lavoro e contratti nel pubblico impiego". Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro".