



Tavolo Permanente per il Partenariato Economico, Sociale e Territoriale

Incontro con il Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale Vittorio Colao 18-03-2022

CIDA è la Confederazione sindacale che rappresenta unitariamente a livello istituzionale dirigenti, quadri e alte professionalità del pubblico e del privato.
Le Federazioni aderenti a CIDA sono:

Federmanager (industria) | **Manageritalia** (commercio e terziario) | **FP-CIDA** (funzione pubblica) | **CIMO-FESMED** (medici SSN)
Sindirettivo Banca Centrale (dirigenza Banca d'Italia) | **FIDIA** (assicurazioni) | **Federazione Terzo Settore** (Sanità non profit)
FENDA (agricoltura e ambiente) | **SAUR** (Università e ricerca) | **Sindirettivo Consob** (dirigenza Consob)



Federazione
Terzo Settore Sanità
non profit

FeNDA

SAUR

Sindirettivo Consob





LA STRATEGIA DELLA DIGITALIZZAZIONE NELLA PA – MANCA QUALCOSA?

1. L'utilizzo previsto delle risorse del PNRR per la digitalizzazione del paese.
2. Manca qualcosa? Ciò che la tecnica da sola non può risolvere:
 - a. La gestione del cambiamento delle attività e delle relazioni;
 - b. i fabbisogni professionali delle pubbliche amministrazioni;
 - c. la realizzazione di banche dati pubbliche: quale governance?

Abstract

Dall'analisi dei contenuti del PNRR, in riferimento sia alle risorse destinate a investimenti per la digitalizzazione per l'intero Paese che alle riforme dedicate specificamente alle pubbliche amministrazioni, si evince che la quasi totalità degli interventi consiste in misure riferite all'assetto strutturale tecnico/sistemico di riferimento (cloud, strumenti operativi, interconnessioni, API) e a una professionalizzazione massiccia - lato utente - delle risorse umane in servizio nelle pubbliche amministrazioni. Ferma restando l'indispensabilità di tale approccio strutturale caratterizzato da "shock sistemico" alla digitalizzazione, si vuole di seguito sottolineare - soprattutto nel contesto delle riforme trasversali e di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni - la mancanza delle seguenti prospettive fondamentali e ineludibili: una revisione strategica nei modi di operare delle pubbliche amministrazioni; la questione della dotazione di risorse informatiche tecnico/professionali interne alle pp.aa.; una governance dei sistemi di interconnessione e delle basi di dati in costruzione non limitata alla gestione dei soli aspetti strettamente tecnici.

1. L'UTILIZZO DELLE RISORSE PER LA DIGITALIZZAZIONE DEL PAESE

Dei circa 235 miliardi previsti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, alla transizione digitale è destinata una quota parte di rilevanza primaria, consistente nei 40,32 miliardi di euro assegnati alla **missione n. 1** per la transizione digitale nel nostro Paese





Se astraiano dalle risorse dedicate allo sviluppo (anche digitale) del turismo e della cultura (6.68 mld), notiamo come il PNRR dedichi le sue attenzioni a obiettivi e investimenti per la digitalizzazione nel Paese (circa 24 mld) e nelle amministrazioni pubbliche (circa 10 mld) per un totale di circa **34 miliardi di euro**, la gran parte dei quali orientati in termini di **crescita sul versante hardware e sistemico**.

Nella **componente più finanziata, la M1C2**, una parte rilevante delle risorse, 13,38 mld. di euro, è destinata alla **“transizione 4.0.”** e si concreta in misure di incentivazione fiscale – crediti d’imposta – a favore di quelle piccole e medie imprese (elemento fondante del tessuto produttivo italiano) che promuoveranno la trasformazione digitale dei loro processi produttivi e l’investimento in beni immateriali nella fase di ripresa post-pandemica. Ancora 1,5 mld è previsto per investimenti a sostegno delle PMI e per il finanziamento di progetti di filiera che agevolino economie di scala in un sistema produttivo caratterizzato da elevata frammentazione. Va associata a queste misure la dotazione di 340 milioni di euro per investimenti in macchinari, impianti e attrezzature per produzioni di avanguardia tecnologica. I restanti 8 miliardi circa della componente M1C2 sono destinati al potenziamento del sistema di **interconnessione digitale**: il PNRR si prefigge di raggiungere gli obiettivi europei di trasformazione digitale in netto anticipo sui tempi, portando entro il 2026 le connessioni a 1 Gbps su tutto il territorio nazionale a 8,5 milioni di famiglie italiane, 9.000 edifici scolastici e 12.000 punti di erogazione del Servizio Sanitario Nazionale, collegando anche postazioni situate in aree remote e nelle isole minori attraverso lo sviluppo e la diffusione dell’infrastruttura 5G. Non vengono tralasciate le tecnologie satellitari con un finanziamento previsto di 1,49 miliardi.

Nella **componente M1C1** del piano - **“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”**- così come è stata strutturata - gli investimenti per 9,75 mld di euro e le riforme d’accompagnamento sono correttamente indirizzati verso due direttrici:

1) l’aspetto tecnico sistemico caratterizzato da: migrazione dei dati e degli applicativi dalle singole amministrazioni verso un ambiente *cloud* (“*cloud first*”), la creazione di una Piattaforma Nazionale Dati (PND) in grado di offrire un catalogo di connettori automatici fra applicazioni e basi di dati residenti in amministrazioni pubbliche diverse, al fine di costituire una dimensione di interoperabilità a favore di cittadini e imprese, ai quali l’amministrazione pubblica richiederà informazioni sullo stesso oggetto una sola volta (“*once only*”); una serie di servizi digitali integrati (piattaforma “Pago PA”, identità digitale, etc.) , la digitalizzazione integrale delle amministrazioni centrali e il supporto alle amministrazioni locali;

2) l’aspetto delle competenze digitali, da implementare attraverso varie forme d’intervento: competenze di base dei lavoratori pubblici, task force per la digitalizzazione, immissioni in carriera orientate sulla ricerca di *skill* professionali con abilità e conoscenze digitali, rafforzamento dei tribunali attraverso l’immissione di capitale umano con competenze digitali in grado di gestire gli uffici del processo.

Risulta, infine, evidente dalla lettura del PNRR che tutti gli altri investimenti previsti nelle rimanenti 5 missioni si svilupperanno nell’ottica della digitalizzazione dei servizi intesa come rafforzamento delle componenti hardware di sistema.

2. MANCA QUALCOSA? CIÒ CHE LA TECNICA DA SOLA NON PUÒ RISOLVERE.

a. *La gestione del cambiamento delle attività e delle relazioni.*



Ciò che sembra mancare nella strategia generale degli investimenti e delle riforme programmate nel PNRR - ferma restando l'indispensabilità di quanto previsto – è la scarsa attenzione dedicata alla componente “fine” della rivoluzione digitale immaginata. Non viene proposto, o viene scarsamente enfatizzato, un percorso abilitante di assimilazione del nuovo all'interno delle strutture amministrative oggi esistenti.

Non si tratta solo di cambiamento dei processi di lavoro, ma anche dei sistemi di relazione: uno scenario rinnovato di rapporti fra uffici pubblici e tra uffici, cittadini e imprese, le cui modalità evolveranno in seguito alla nuova organizzazione hardware.

Sul versante del cambiamento dei processi di lavoro, le innovazioni tecnologiche portano con sé nuove prospettive di management e attori diversi dal punto di vista professionale, sia in fase di reclutamento che in ottica di formazione. Si renderanno necessarie risorse professionali capaci di gestire i nuovi processi di lavoro. Saranno indispensabili le migliori risorse manageriali – sia quelle giovani che quelle munite di solida esperienza, sia pubbliche che private - capaci di immaginare gli scenari nuovi che le nuove tecnologie potenzialmente dischiudono, in termini di processi di lavoro e di relazione con l'utenza. E' decisivo imprimere cambiamenti controllati e di qualità: senza una chiara regia di gestione, si potrebbero verificare scontri e incomprensioni fra le professionalità “nuove” e le componenti tradizionali.

Nella progettazione dei nuovi sistemi tecnologici (si pensi ad esempio alla riorganizzazione informatica degli uffici giudiziari) si deve sempre tenere presente che non basta la sola impostazione tecnologica, ma che esiste un “mondo” preesistente di regole e problematiche amministrative che deve essere gestito con la partecipazione di risorse professionali interne e risorse squisitamente tecnico-informatiche.

E' fondamentale, inoltre, pensare prima e curare poi l'aspetto delle interazioni fra gli uffici pubblici e le imprese. In questo senso, il punto di vista dell'utenza rende efficaci e meglio funzionanti le soluzioni tecniche che si vanno a introdurre nel corpo amministrativo della Repubblica.

Per tutto questo è indispensabile, oltre alla tecnologia, una strategia complessiva di sistema pubblico che affronti adeguatamente i temi proposti di seguito.

b. I fabbisogni professionali delle pubbliche amministrazioni.

Ci fu un tempo lontano - anni '60, '70 e inizio '80 del secolo scorso – nel quale, affianco a una prevalente gestione “antica” delle procedure, alcune amministrazioni pubbliche si avviarono nei terreni allora impervi dell'informatizzazione. Furono esperienze d'avanguardia ispirate e dettate da pionieri innovatori. Si possono ricordare fra gli altri il Ministero del Tesoro, con i servizi contabili della Ragioneria Generale dello Stato e i Servizi per il pagamento degli emolumenti ai dipendenti; o l'INPS del direttore generale Gianni Billia che rivoluzionò i servizi dell'istituto introducendo a tappe forzate la telematica e la gestione automatizzata della liquidazione e del pagamento delle pensioni. Ebbene, in questi come negli altri casi di informatica pubblica, le amministrazioni operarono con risorse tecnico-professionali informatiche interne, capaci di gestire in autonomia le operazioni di analisi delle procedure e di predisposizione dei software di supporto. Esisteva cioè un patrimonio autonomo pubblico di risorse professionali. Tale patrimonio è stato clamorosamente dilapidato nel corso degli



ultimi 25 anni, anche per effetto del drastico blocco del turn over degli impiegati pubblici. Le pubbliche amministrazioni hanno progressivamente intrapreso la strada dell'acquisto di forniture esterne, non solo di hardware, ma anche di software.

Sarebbe qui inutile attardarsi nell'analisi dei costi in termini finanziari e professionali di un tale depauperamento di professionalità pubbliche. Ciò che rileva, invece, sono i problemi dell'oggi. In quest'ultimo senso va affermato che l'assenza di **risorse informatiche professionalizzate interne** pone le amministrazioni pubbliche in condizione di grande debolezza strutturale e danneggia gli interessi generali della collettività. Infatti, il non poter disporre di risorse proprie in grado intervenire sugli applicativi o sulle problematiche di rete costringe gli uffici pubblici, nella vita di tutti i giorni, a dipendere da fornitori esterni di servizi informatici per la manutenzione ordinaria dei programmi o per apportare variazioni tecniche minime, magari derivanti da novità normative che impongono di modificare un parametro tecnico o un iter procedurale. A questa situazione di sudditanza ordinaria si aggiungono danni molto più ingenti quando l'azienda pubblica si avventura nel mercato informatico per reperire un prodotto nuovo, necessario per svolgere i suoi compiti d'istituto. In questi casi all'ordine del giorno, manca per definizione una capacità autonoma di valutare i prodotti e/o servizi che vengono offerti da ditte esterne e non esistono *know how* interni che consentano di valutare il rapporto prezzi/qualità dei servizi in vendita. Ne risulta un soggetto pubblico incapace per definizione di curare la migliore qualità dei servizi affidati e di garantire livelli di spesa controllati. E' ovvio, a questo punto, specificare che la presenza di operatori privati sul mercato dei servizi informatici pubblici è un fattore comunque virtuoso, che arricchisce il panorama delle possibilità e dei vantaggi per un ufficio pubblico! Ma questa presenza non può essere monocorde e assorbente, pena la lesione degli interessi generali alla qualità dei servizi pubblici e al controllo della spesa. C'è una grande differenza fra un atteggiamento di disponibilità al mercato e quello di subalternità dell'interesse collettivo agli interessi privati. L'unico presidio possibile per salvaguardare interessi generali e la qualità dei servizi sta in una politica di reclutamento di professionalità informatiche **interne**, in numero congruo per garantire una sufficiente autonomia di gestione e di valutazione dei servizi informatici offerti dal suo esterno.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non reca in alcun punto del suo progetto programmatico - ne' sul fronte degli investimenti né su quello delle riforme - il tema del reclutamento di professionalità tecnico informatiche pubbliche, il cui *skill* è ben diverso dal previsto reclutamento di lavoratori con conoscenze digitali "lato utente", necessarie per gestire le procedure digitalizzate. Questo vuoto programmatico e attuativo costituisce un elemento di grave debolezza di tutto l'impianto innovatore dei servizi informatici pubblici. Ministeri ed enti pubblici medi e grandi devono avere fra i loro skill professionali un congruo numero di risorse professionali informatiche, ben retribuite e di alto profilo professionale. Sono altresì necessari presidi stabili a rete per il supporto tecnico ai piccoli comuni. Senza ricostituire un patrimonio pubblico di professionalità informatiche come si può pensare a un processo di digitalizzazione degli uffici pubblici realmente vincente?



Né è possibile pensare all'immissione di validi profili informatici senza porsi il problema della loro remunerazione nel contesto di un mercato globale delle alte professionalità che offre ben altre prospettive rispetto a quelle prefigurate dalla pubblica amministrazione italiana e dalle leggi d'accompagnamento del PNRR¹.

c. la realizzazione di banche dati pubbliche: quale governance?

E' fallace pensare che una qualunque base di dati – pubblica o privata – possa essere realizzata senza una preventiva analisi dei contenuti non strettamente tecnici e delle finalità per le quali essa viene costituita. Sembrerebbe un'affermazione scontata, eppure non si ravvede nel corpo del PNRR alcun punto nel quale sia approfondito il tema dei contenuti e dei soggetti istituzionali chiamati a gestire tali contenuti.

Un buon sistema digitalizzato non può esistere se le sue articolazioni tecniche non sono appropriate rispetto alle **tematica intrinseca** per supportare le quali vengono creati. Come si costruisce, ad esempio, una banca dati nazionale dell'occupazione, capace di governare la domanda/offerta di lavoro? Inutile mettere a disposizione tutti gli strumenti tecnici del mondo - *cloud*, collegamenti, API, connessioni di rete - se alla base non esiste una potente struttura di **analisi amministrativa** dei problemi in campo.

Di questa problematica fondamentale non solo manca traccia nel PNRR, ma se ne nota una parallela assenza negli ultimi due **piani triennali dell'informatica nella Pubblica Amministrazione** predisposti da AGID e deliberati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri². Si potrebbe dire che prevale oggi una concezione "muscolare" della digitalizzazione nel nostro Paese. Eppure nel precedente piano triennale dell'informatica 2017/2019³ esisteva una traccia precisa e marcata della **problematica dei contenuti**. Sembrava lì che il nostro Paese avesse adottato un modello più inclusivo per raggiungere gli scopi prefissati di digitalizzazione nella pubblica amministrazione. Il modello era basato sul concetto di **ecosistemi**, qualificando in questo modo i settori o le aree di intervento in cui si svolge l'azione delle Pubbliche amministrazioni, dalla sanità all'agricoltura, dalla scuola ai beni culturali.

¹ Il riferimento specifico è all'articolo 5, comma 1, del decreto legge n. 80/2021 convertito in legge n. 113/2021, che prefigura un regime giuridico e retributivo per le alte professionalità da reclutare col PNRR fortemente disincentivante per persone dotate di significativo talento individuale.

² Vedi piano 2019-2021 https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/01_piano-triennale-per-informatica-nella-pa.html e piano 2021-2023 <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2021/12/10/piano-triennale-informatica-nella-pa-pronto-laggiornamento-2021-2023>

³ Vedi piano 2017-2019 https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/02_modello-strategico-di-evoluzione-dell-ict-della-pa.html#id3



Al di là dello specifico riferimento ai macrosistemi lì previsti, ciò che rilevava in quell'impostazione era l'enfasi posta sulla fondamentale importanza di un lavoro di **analisi di base**, condotto in tandem da professionalità amministrative del campo specifico e da professionalità tecniche, con un lavoro integrato di progettazione e implementazione. Qualunque sistema di banca dati che ambisca a requisiti di validità e di buon funzionamento fronte utenza non può prescindere da questo.

La necessità dell'integrazione dei saperi nel contesto di una governance dei progetti di banche dati risulta ancora più dirimente nelle amministrazioni pubbliche italiane. Qui sussistono le seguenti realtà di tipo istituzionale e storico.

- la compresenza di amministrazioni statali, regionali e locali, di grande media e piccola dimensione e la loro collocazione al centro del sistema amministrativo o sul territorio;
- Le disposizioni della Carta Costituzionale, presenti soprattutto nel Titolo V, che offrono un panorama di articolazione dei poteri statali, regionali e locali e implicano la necessità che tutti i protagonisti istituzionali operino in spirito di "leale collaborazione" nelle materie in cui coesistono in parti variamente distribuite i rispettivi poteri pubblici;
- l'assenza di una metodologia generalmente riconosciuta come valida e utile per l'analisi delle problematiche di contenuto sottese in un sistema di banca dati condiviso fra più amministrazioni pubbliche.

Non tenere conto di queste essenziali variabili di realtà nel pensare la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni del Paese costituisce una mancanza gravissima. Lì dove una banca dati pubblica non sia pensata e gestita da una sola amministrazione (si pensi all'INPS, all'ISTAT, all'ACI, alla Banca d'Italia, all'Agenzia delle Entrate), la compresenza di soggetti istituzionali diversi dentro il tessuto comune dell'amministrazione pubblica della Repubblica impone di ragionare in termini di **governance condivisa** nella progettazione e nell'implementazione.

Gli assetti attuali del nostro sistema pubblico presentano banche dati, quale ad esempio il sistema informativo del Servizio Sanitario Nazionale, che sono state analizzate, realizzate e implementate attraverso una proficua collaborazione fra tecnici e amministrativi ministeriali, regionali e sanitari.



Nelle banche dati “condivise” è necessario, in base a precedenti esperienze di successo, fissare alcuni concetti fondamentali di metodo istituzionale e di *governance*:

- a. La presenza di più amministrazioni in ambito di attribuzioni istituzionali comune – si pensi a tutte le materie a legislazione concorrente riviste dall’articolo 117 Cost. – non si traduce ineluttabilmente in situazioni di confusione e paralisi, ma può essere governata attraverso **luoghi di decisione condivisi**, quali la Conferenza Stato – regioni.
- b. Ove sia lasciata ad **azioni sparse di soggetti statali o di soggetti territoriali**, l’attuazione di iniziative che coinvolgono e interessano tutti i cittadini residenti sul territorio nazionale, si producono effetti perversi - quale ad esempio l’attuazione sgovertata del Fascicolo Sanitario Elettronico – cui poi è difficile rimediare. Se si deroga da un principio di azione comune organizzata, le linee guida, le strategie, i criteri operativi dettati in astratto da questo o da quel soggetto risultano sterili, non procurano i risultati previsti e provocano sempre grandi sprechi a livello finanziario.
- c. Quando si istituiscono basi di dati e procedure separate - cioè non pensate, programmate e operanti dentro un **contesto unico** - la rincorsa successiva verso sistemi di interoperabilità si rivela difficile e dispendiosa.
- d. Un ascolto attento e adeguato delle esigenze dell’utenza dei progetti informatici messi in cantiere.

Queste “regole” non scritte, ma desunte dalla dinamica concreta della realtà del nostro Paese, possono essere verificate dalla lettura del passato e utilmente applicate per il futuro in almeno tre settori d’interesse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: il sistema informativo del mercato dell’occupazione, la semplificazione dei processi di lavoro in enti che svolgono funzioni pubbliche identiche (i comuni *in primis*) e l’elaborazione di una banca dati unica nel progetto a tutt’oggi mal realizzato del Fascicolo Sanitario Elettronico. Sono altresì necessari presidi stabili a rete per il supporto tecnico ai piccoli comuni e alle migliaia di Istituzioni scolastiche autonome presenti sul territorio. In conclusione una banca dati nazionale, condivisa o meno che sia, deve essere pensata come **ecosistema**, cioè come realtà operante all’interno di un contesto legislativo/regolatorio/istituzionale comune. Operare in contesti di responsabilità istituzionali distribuite non può tradursi, in informatica, in iniziative separate, pena il fallimento dei progetti.

Si avverte, in conclusione, la necessità di accendere un focus su tutti quegli aspetti della digitalizzazione prevista nel PNRR per le pubbliche amministrazioni italiane che impongano un approccio non solo tecnico-informatico.