

Speciale  
FORUM PA  
2016

FORUM PA 2016:  
“Il Paese cambia, cambia la PA”

Maggio 2016

## Sommario

FORUM PA 2016: “Il Paese cambia, cambia la PA” .....	3
La PA nella terza rivoluzione industriale: la collaborazione è il nuovo mantra .....	5
Sharing economy e PA italiana: una grande occasione .....	7
Forma le persone, cambia la PA .....	9
Cantieri aperti sulla rivoluzione PA digitale .....	11
Rafforzamento della capacità amministrativa e uso efficiente delle risorse Ue .....	13
PA e startup: dall’incontro di due mondi parte la sfida al cambiamento .....	15
Procurement innovativo della PA: una leva di sviluppo per il Paese .....	17
Senza le competenze digitali, riforme e innovazione introducono solo nuova burocrazia.....	19
Cosa cambia col Regolamento eIDAS: le novità che investiranno il mercato digitale (e non solo) ..	21
Le città del futuro: partire da sfide eccezionali per costruire il cambiamento .....	24
La creazione di valore pubblico come nuova frontiera delle performance della PA .....	26

# FORUM PA 2016: “Il Paese cambia, cambia la PA”

di Carlo Mochi Sismondi \*

\* *Presidente di FPA*

**I**l Governo in carica da poco più di due anni ne ha fatto, con l’ashtag #cambiaverso, uno slogan politico. Le aziende volenti o nolenti lo subiscono o lo cavalcano. I cittadini lo interpretano o ne sono sconvolti. Il **cambiamento** di paradigmi, di relazioni, di tecnologie, di principi è il protagonista di questo tempo a volte più “liquido” di quanto spesso vorremmo.

In questo scorrere veloce e a volte un pò sfocato di novità ci sono **tre aspetti particolarmente rilevanti** per le amministrazioni e la loro vita che saranno al centro del prossimo FORUM PA, che ha scelto come titolo proprio la relazione circolare tra cambiamento del Paese e cambiamento dell’amministrazione pubblica: i nuovi modelli di amministrazione adeguati ai cambiamenti in atto; un nuovo rapporto pubblico privato per innescare uno sviluppo equo e sostenibile; un nuovo, più intelligente e coraggioso uso delle tecnologie che non usi il digitale per fare più velocemente le stesse cose inutili che faceva prima con l’analogico, ma sfrutti invece la digital transformation per ripensare processi, organizzazione, ruoli.

## Cambia il Paese, cambia la PA

Quello tra cambiamento del Paese trainato dalle riforme e successo della riforma della PA, “madre di tutte le riforme”, è un circolo che può essere virtuoso o vizioso: certo il cambiamento del Paese, dato certamente dalla crisi, ma anche dalle tecnologie, dalle trasformazioni demografiche, dai nuovi cittadini e dai nuovi protagonismi, dalle riforme più o meno “epocali” costringe la PA a **cambiare radicalmente il proprio paradigma**, a ripensarsi senza alcuna speranza di riuscirci se prova semplicemente a mettere vino nuovo in botti vecchie. Ma è altrettanto vero che una PA che cambia, che introduce nuovi rapporti tra amministrazioni e cittadini basati su buoni e veloci servizi, ma anche sulla fiducia e sulla profonda convinzione che i cittadini siano portatori non solo di bisogni e problemi, ma anche di soluzioni e risorse, una PA così dà una spinta decisiva allo sviluppo di un Paese che ha nella crisi di fiducia uno dei suoi maggiori deficit.

## FORUM PA 2016

Questa circolare interdipendenza tra lo sviluppo equo e sostenibile del Paese e la trasformazione della PA è alla base del FORUM PA 2016, in programma **dal 24 al 26 maggio al Palazzo dei Congressi di Roma**. Interdipendenza non è dipendenza servile dell’amministrazione dalla politica, ma non è neanche evanescente indipendenza che nasconde irresponsabilità sui risultati dell’azione pubblica verso la qualità della vita dei cittadini e delle imprese. Interdipendenza vuol dire che i quattro vertici del quadrato - politica, amministrazione, imprese e cittadini - debbono collaborare condividendo la sicurezza che il comportamento di ciascuna parte influisca sia sulle altre sia sul sistema complessivo.

In questo scenario FORUM PA 2016, rifacendosi ai tre punti sopra citati, descrive il percorso verso una **amministrazione agile per una crescita inclusiva**, così come dettano gli ultimi impegni dei Paesi Ocse, declinandolo in tre aree principali, a cui si riferiscono gli oltre centocinquanta eventi che vanno dai momenti di lavoro collaborativo di poche decine di persone ai grandi convegni di mille partecipanti:

- 1. Cambia la PA, cambia il Paese: nuovi modelli di amministrazione per una società che cambia.** Qui le parole chiave sono: Riforma Madia, riforma dello Stato, riorganizzazione delle amministrazioni, riforma della dirigenza, Stato “partner”, amministrazione condivisa, open government, sharing economy.
- 2. “Lo Stato Innovatore”: una nuova politica economica ed industriale per l’innovazione, lo sviluppo, l’occupazione.** I temi principali riguardano in questa area: ricerca, economia 4.0, open innovation, digital economy, occupazione e nuovo welfare, programmazione europea, smart specialization strategy, infrastrutture Paese, reti, politiche ambientali, sviluppo sostenibile, turismo, beni culturali.
- 3. Digital first: costruire una vera cittadinanza digitale per cittadini e imprese.**

Si parla qui di cittadinanza digitale, sanità digitale, giustizia digitale, scuola digitale, data management, cybersecurity, procurement dell’innovazione. Ma soprattutto del piano triennale per portare l’Italia fuori dalle secche degli ultimi posti

in tutte le classifiche europee sull'economia digitale.

## Convegni, focus e Academy

Ciascuno di questi macrotemi, necessariamente “interdipendenti”, è articolato nei tre giorni della manifestazione, in uno o più **convegni di scenario** alla presenza dei vertici di Governo e/o di grandi “maitre à penser” (il primo vedrà ad esempio la lectio magistralis di Jeremy Rifkin), seguiranno poi **convegni tematici** che hanno l'obiettivo di un confronto tra gli stakeholders sullo stato di attuazione dei singoli progetti di cambiamento e sulle condizioni per una più veloce fase di “execution”. Infine su ciascuna area si svolgeranno incontri specifici, i “**focus**”, per far conoscere le migliori esperienze e momenti formativi, la “**Academy**”, per dare ai dipendenti pubblici quella necessaria informazione e formazione (gratuita) che tanto cercano e così poco trovano.

## Punti di attenzione

In particolare FORUM PA si propone di sviluppare una riflessione innovativa su alcuni punti non ancora sufficientemente esplorati del processo di digitalizzazione della PA a cui tradizionalmente pone grande attenzione.

Dapprima è necessario rendersi conto che siamo di fronte a un grande e profondo cambiamento che deve essere gestito adeguatamente con un **processo di change management** che lo accompagni attraverso percorsi strutturati di formazione, attraverso individuazione di priorità, step ed indicatori di risultato, attraverso una governance chiara, coerente e continuativa nel tempo, attraverso processi decisionali partecipati e condivisi.

È poi indispensabile assicurarsi una **provvista certa e definita di risorse finanziarie**, perché, come ha recentemente sottolineato anche il Consiglio di Stato, pensare che si possa fare innovazione a costo zero è una favola pericolosa. Per far questo è necessaria quella stretta coerenza tra la programmazione nell'uso dei fondi comunitari 2014-2020 e i programmi di innovazione che nelle precedenti programmazioni non abbiamo sperimentato.

In una società interconnessa come la nostra **mettere al centro il cittadino** non può che voler dire poi dare massima importanza alla “customer experience” nell'uso dei servizi, ai punti di contatto tra cittadini e amministrazioni, all'architettura di delivery dei servizi. In questo senso l'unica strada possibile è una più stretta sinergia tra pubblico, che mette a disposizione dati e regole del gioco, e privato, che crea servizi e li propone.

Il **procurement pubblico di innovazione** è un altro punto di attenzione fondamentale: non ci possiamo più permettere lo strabismo di un'amministrazione divisa in cui il tavolo della programmazione non parla con chi fa le gare che, necessariamente, ricalcheranno strade note e poco rischiose, ma che si sono dimostrate anche sommamente inefficienti.

Infine bisogna che impariamo tutti a far tesoro delle buone pratiche, a **standardizzare** e scalare le soluzioni più efficienti ed efficaci, a praticare un riutilizzo smart e non ingenuo che trasferisca esperienze, competenze, professionalità.

## Osservazioni finali

Questi **cinque aspetti del processo verso una PA digitale** sono al centro di FORUM PA 2016 che ancora una volta vede nel cambiamento e nell'innovazione una grande opportunità, ma che ha anche gli occhi ben aperti e non crede che i traguardi possano essere raggiunti gratis o solo con la buona volontà.

## Il programma

È possibile consultare il programma di FORUM PA 2016 e iscriversi ai convegni e seminari, tutti gratuiti:  
[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)

# La PA nella terza rivoluzione industriale: la collaborazione è il nuovo mantra

di Gianni Dominici \*

\* Direttore generale di FPA

**P**artiamo da un assunto: non possiamo vincere il futuro con una pubblica amministrazione del passato. Questo significa che a fronte delle **sfide sempre più complesse** che la PA si trova ad affrontare, non basta solo migliorarne i livelli di funzionamento e aumentarne l'efficacia, ma è anche necessario immaginare, sperimentare e introdurre nuovi modelli operativi capaci di superare e sovvertire quell'approccio ancora prevalente di natura burocratica e verticale.

Da sempre FORUM PA, la "tre giorni di maggio" dedicata all'innovazione nella PA e nei sistemi territoriali, si propone come **una doppia occasione**: da un lato lavorare sulle riforme della PA in atto, dall'altro dare spazio all'analisi e al confronto sui modelli emergenti, quelli che ancora non abbiamo ma a cui dovremmo tendere, viste le mutazioni del sistema socio-economico di riferimento dell'amministrazione stessa.

## I temi della "tre giorni"

Quest'anno, a FORUM PA 2016 mettiamo al centro i temi legati alla **condivisione** (amministrazione condivisa), alla **rete** ("governo con la rete"), alla **trasparenza** (open government e open data), alla **collaborazione** (Stato partner), ispirati dalla visione di "una PA agile per la crescita inclusiva", ispirata da due distinti documenti dell'Ocse.

È in questo contesto che si inserisce la **presenza di Jeremy Rifkin**, che aprirà con il suo keynote i lavori del 24 maggio. Partendo dai temi del suo ultimo libro "La società a costo marginale zero", si avvierà infatti il **confronto sui temi** inerenti l'innovazione, l'economia collaborativa, il ruolo della amministrazione pubblica in una società ibrida in cui la produzione sarà in buona parte diffusa e basata sul "Commons collaborativo".

Durante i tre giorni, in diverse occasioni, lavoreremo per capire come l'approccio riconducibile alle nuove dinamiche innescate dalla cosiddetta **sharing economy** o meglio dell'**economia della condivisione**, possano contribuire alla costruzione di una nuova PA.

Semplificando, sono **tre gli aspetti**, che in diverse occasioni e con interlocutori portatori di istanze e competenze differenti riteniamo utile indagare:

- le **esperienze di natura comunitaria**. Quelle forme di condivisione basate prevalentemente sull'economia del dono e dello scambio senza, quindi, implicazioni di natura commerciale. Gli esempi, anche in Italia, sono tantissimi: dai Gruppi di acquisto solidale, alle cooperative sociali fino ai portali di scambio oggetti come "Te lo regalo se vieni a prenderlo";
- le **esperienze peer to peer**. In questi casi lo scambio spesso avviene dietro corrispettivo economico o, comunque, tramite una piattaforma commerciale che abilita la messa in comune di risorse, servizi e prodotti. In questo caso, gli esempi più noti sono quelli di BLABLAcAR, Dryfe, TaskRabbit e il più noto Airbnb;
- infine, quelle **esperienze che ricondurrei all'approccio social business**, in cui la condivisione non segue più una logica tra pari ma un progetto imprenditoriale di tipo Business To Consumer. Qui gli esempi sono quelli noti di Uber ma, soprattutto, i grandi progetti imprenditoriali legati alla mobilità: Car2Go, Enjoy.

## L'interrogativo da porsi

La "grande domanda" è: **in che modo queste esperienze si riflettono sull'evoluzione** che dovrebbe investire la nostra PA? Dunque, per prima cosa la PA dovrebbe assecondare e facilitare i processi in corso promuovendo al suo interno un **cambiamento culturale e organizzativo ancor prima che normativo**. L'economia della condivisione è incompatibile con la prassi, di gran lunga dominante, della PA burocratica e verticale che segue un approccio monopolistico per quanto riguarda l'erogazione dei servizi pubblici. Prendiamo l'esempio del trasporto pubblico urbano, per decenni appannaggio esclusivo del soggetto pubblico. Le nostre città stanno cambiando (qualcuna più velocemente, altre, come Roma, a passo incredibilmente lento) grazie alla comparsa di nuovi attori che offrono servizi complementari o alternativi a quelli pubblici. Con il carsharing, il bikesharing, lo scootersharing, il ridesharing la **mobilità si sta trasformando**. E l'offerta sarà

ancor più conveniente e completa quando, anche in questi settori, saranno rimossi gli ostacoli per le **condizioni peer to peer**, tra pari.

## La sfida per la PA

La PA ha sicuramente davanti a sé la sfida di **valorizzare questi apporti**, acquisendo gli strumenti e le competenze per governare la rete dei diversi attori (sul governo con la rete vedi i nostri numerosi articoli), nell'ottica di favorire la comparsa di nuove soluzioni.

Ma il soggetto pubblico non si può limitare a questa **funzione abilitante**, ma può e deve diventare esso stesso **soggetto attivo nell'adozione della cultura della condivisione**, creando le condizioni per la condivisione di beni e servizi tra enti pubblici volta ad eliminare gli sprechi e ad ottimizzare le risorse andando ad utilizzare e ottimizzare gli strumenti normativi già esistenti come le Unioni di Comuni e la gestione associata.

Due aspetti, questi, compresi nella **proposta di legge** "Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione" su cui occorre lavorare nell'ottica di miglior definizione e maggior approfondimento.

### A FORUM PA 2016 (Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)

#forumpa2016

**Martedì 24 maggio** a partire dalle ore 9.30 si svolgerà il convegno inaugurale  
**Cambia la PA, cambia il Paese: nuovi modelli di amministrazione per una società che cambia. Incontro con Jeremy Rifkin.**

**Mercoledì 25 maggio** a partire dalle ore 9.30  
**Legge Sharing Economy: riscriviamo l'articolo sulla PA collaborativa**

**Mercoledì 25 maggio** a partire dalle ore 15.00  
**Sharing City, dalla visione alle realtà. Esperienze e soggetti dell'economia collaborativa a confronto sulla proposta di legge**

# Sharing economy e PA italiana: una grande occasione

di Francesco Raphael Frieri \*

\* *Direttore generale Risorse Europa innovazione istituzioni, Regione Emilia Romagna  
(già Direttore generale Unione dei Comuni della Bassa Romagna)*

**L**a crescita di ciò che viene definito sharing economy è una **grande opportunità** per il mondo in cui viviamo, all'uscita da una crisi finanziaria ed economica che ha stravolto gli equilibri sociali di un'occidente per troppo tempo illuso di una ricchezza che non gli apparteneva.

La scarsità di risorse al di sotto delle aspettative di cittadini-consumatori e la diffusione crescente di connettività veloce su dispositivi *mobile*, sono le **due pre-condizioni** di questo fenomeno. Già poco tempo fa si individuava il *crowd-sourcing* come un settore a cui dedicare attenzione, un esempio su tutti: gli *smart watch* sono nati grazie alla disponibilità di credito offerto dal primo sito di *crowd-funding* già nel 2012, permettendo ad una *start-up* di cinque ragazzi poco più che maggiorenni di vedere fra i propri *followers* Apple, Samsung e Sony!

## PA e innovazione, il rischio è di restare ai margini

Purtroppo la pubblica amministrazione italiana, e in generale l'Italia, sono ancora poco impattate dal vento di innovazione della sharing economy sia per la scarsa diffusione della connettività mobile, sia per il *digital divide* che riguarda quasi la metà della popolazione lavorativamente attiva. Fortunatamente, l'Agenda digitale del Governo italiano unita all'impegno di alcune Regioni (fra cui l'Emilia Romagna) fanno ben sperare circa la **rimozione di alcuni limiti strutturali**, anche se le curve demografiche del paese continuano a proiettare un futuro preoccupante.

Ma non basta, i **"freni" al cambiamento** restano: pensiamo alla tardiva e limitante legislazione sul *crowd-funding* in un'Italia che tuttora ritiene l'accesso al credito delle piccole imprese un problema serio e che continua a subire pesanti indebolimenti nel proprio sistema bancario. O all'ostacolo delle antiche corporazioni che nel cambiamento vedono un indebolimento dei propri interessi: quanto ha preoccupato alcune associazioni di impresa l'arrivo di Uber? Quanto *Airbnb* preoccupa i corrispettivi concorrenti organizzati? E quanto altre forme di innovazione intelligente, capaci davvero di sfruttare i due fattori di cui si diceva all'inizio, scarsità e connettività, vengono viste con **sospetto** dalle strutture tradizionali del conflitto sociale organizzato dei ruggenti anni novanta? La lista degli ostacoli potrebbe essere davvero lunga e scoraggiante...

La pubblica amministrazione italiana, seppure abbia sperimentato alcune importanti forme di integrazione di risorse organizzative e finanziarie, come l'associazionismo intercomunale, oggi rischia di rimanere **ai margini di un'innovazione** che sarà (e in alcuni luoghi è già!) **dirompente**. E questo perché è impreparata ad accoglierla sia professionalmente che dal punto di vista organizzativo.

L'anzianità, la staticità e l'assenza di formazione della propria forza lavoro possono aprire le porte a massicce **forme di privatizzazione di funzioni** che domani la PA potrebbe non essere più in grado di svolgere a costi competitivi. Accanto a questo, molti e diversi fenomeni, se combinati tra loro, rischiano di creare un blocco difficile da superare: le forze conservatrici che attraversano la nostra PA, preoccupate di un'alterazione degli attuali equilibri, contribuiscono ad aumentare la **massa inerziale** da spingere in avanti; l'**iper produzione normativa** rischia di imbrigliare l'innovazione; l'approccio esclusivamente giuridico di alcune fette di amministrazione finisce per metterne in luce più i rischi che le opportunità. Un esempio delle difficoltà che ha generato un approccio di questo tipo su un tema completamente differente: si pensi a quanta carta e quanti vincoli sono stati immessi dalla legislazione anticorruzione, senza che un pari sforzo sia stato posto nella formazione e nella crescita professionale dei dipendenti della PA.

## Serve un punto di osservazione diverso

Se, ad esempio, si scorre l'offerta formativa nelle piattaforme *Mooc* ci accorgiamo che nessuna università italiana offre un **progetto formativo in materia di Big Data**, quando ormai tutti i paesi economicamente avanzati ne considerano la pubblica disponibilità come un'esternalità chiave per lo sviluppo di alcuni settori quali il turismo.

In definitiva, credo che piuttosto che un'ennesima legge di linee guida, occorra dare alla PA, alle persone volenterose



di innovare nella PA, la **possibilità finalmente di “fare”**. Senza il timore che una Corte dei conti riprenda un comportamento collaborativo, dunque prevedendo una sorta di salvacondotto per una *public sharing economy*.

Se, ad esempio, si potesse sfruttare la disponibilità di posti e percorsi delle auto della PA, soprattutto nelle aree metropolitane, come avviene fra i privati con *bla bla car*, si risparmierebbe e si permetterebbe di conoscersi fra diversi livelli di pubblica amministrazione. Ma un dibattito su questo tema non può essere affrontato partendo dai tetti sulla benzina e sulla limitazione delle auto di cui al decreto n. 78 del 2010, per approdare ad un’innovazione, il **punto di osservazione deve essere un altro**.

Una volta in un processo partecipativo di riorganizzazione nell’Unione di Comuni della Bassa Romagna, gli operai degli uffici tecnici di diversi Comuni distanti fra loro proposero di installare un gestionale per condividere mezzi e macchine per asfaltare le strade e falciare l’erba. Poco dopo, quelle stesse persone sono state parte di una profonda **integrazione organizzativa** che ha prodotto importanti economie di spesa.

## Formazione e crescita professionale

Sono la **formazione e la crescita professionale** del personale i primi punti da cui iniziare, distinguendo fra formazione e aggiornamento, aprendo la porta della sharing economy nel settore della formazione in tutta la PA: quella centrale, nelle autonomie locali che assimilano le specificità dei territori di cui sono espressione, e la parte di settore pubblico con mission molto specializzate (forze dell’ordine, agenzie, società strumentali). *Target* differenti che presentano bisogni differenti, ma che su alcuni punti potrebbero contaminarsi grazie a piattaforme condivise di prodotti di formazione.

In tal senso, i principi della **riforma Madia**, letta in collegamento con la riforma Delrio sul riordino istituzionale, appaiono del tutto coerenti e incoraggianti. Tali riforme potranno trarre una prospettiva di messa in opera di successo grazie agli investimenti in *sharing economy*, ammesso che vi sia un salvacondotto di tetti e limiti di ogni genere per chi volesse realizzare progetti applicativi in tal senso, altrimenti la cosiddetta *execution* rischia non vedere mai la luce.

**A FORUM PA 2016**  
(Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
#forumpa2016

Francesco Raphael Frieri interverrà ai seguenti convegni

**Mercoledì 25 maggio (ore 9.30-13.30)**

Legge Sharing Economy: riscriviamo l’articolo sulla PA collaborativa

**Mercoledì 25 maggio (ore 15.00-18.00)**

Innovatore, orientato ai risultati, dinamico: il nuovo dirigente dell’ente locale



# Forma le persone, cambia la PA

di Chiara Buongiovanni \*

\* Redazione FPA

**Q**uelli che solo alcuni anni fa sembravano scenari di frontiera - dall'open government alla sharing economy fino alla governance collaborativa - si fanno sempre più vicini fino a divenire il futuro prossimo dove non già il presente. Dal punto di vista della **pubblica amministrazione**, questo significa doversi trasformare per accompagnare quello che più volte è stato definito il passaggio dallo Stato regolatore a uno **"Stato partner"**: uno Stato che abiliti i cittadini (organizzati e non), le imprese e gli attori sociali ponendo le migliori condizioni perché questi siano in grado di agire e collaborare tra loro.

Nell'amministrazione questo **passaggio** dovrà prendere forma **ai diversi livelli istituzionali**, dalla PA centrale alle amministrazioni regionali, fino alle città metropolitane e ai Comuni.

In altri termini, le pubbliche amministrazioni in questo momento hanno bisogno di essere rivitalizzate nella propria funzione di base: servire al vivere sociale ed economico dei cittadini. **L'unico elemento vivo della PA sono le persone**, quindi è su queste che bisogna puntare.

## La strategia da seguire

Non a caso il Pon-Governance e capacità Istituzionale 2014-2020 identifica nella **digitalizzazione** e nel **capacity building** le due dimensioni complementari di una strategia di intervento che renda possibile l'attuazione dei provvedimenti di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione. E in particolare la strategia esplicita che occorre intervenire su **tutte le dimensioni fondamentali** che caratterizzano la capacità istituzionale e amministrativa: **qualità delle risorse umane**, qualità dell'**organizzazione**, sviluppo dei sistemi di **performance management**, livello di digitalizzazione, gestione delle **relazioni interistituzionali** e delle relazioni con gli **stakeholder**.

Tuttavia, il rischio è ancora quello di riportare il discorso sulla formazione-investimento *versus* formazione-costi, in una diatriba "infiammata" dal Dlgs n. 78/2010 che, con il suo art. 6, comma 13, è stato salutato come la mannaia per la formazione dei dipendenti pubblici, prevedendo un vero e proprio dimezzamento della spesa per attività di formazione. Così posta, la questione della **formazione nella pubblica amministrazione** potrebbe diventare l'ennesima chiacchiera da bar. L'altra faccia della medaglia del *"tutti fannulloni-sì, tutti fannulloni-no"*.

## Perché la formazione?

Il punto è mettere a fuoco il perché della formazione. Dunque, per concentrarci meglio sulla finalità e per non rispondere in maniera "ideologica", mutuiamo il termine anglosassone di "empowerment". E parliamo di **empowerment** per intendere il "processo di *potenziamento delle capacità degli individui o dei gruppi nel compiere scelte e nel trasformare queste scelte in azioni e risultati desiderati*", considerandone i **quattro elementi chiave**: accesso all'informazione; inclusione e partecipazione; responsabilità; capacità organizzative di base <sup>[1]</sup>.

L'**empowerment** si regge su un binomio centrale e rivoluzionario: **scelta e responsabilità**.

In questo senso si apre una prospettiva non da poco per le azioni di formazione: non tanto insegnare alle persone come eseguire correttamente una procedura, nell'ottica del mero adempimento di un compito, ma **mettere in grado le persone di svolgere al meglio il proprio lavoro**, con la possibilità di fare la differenza.

*"Mettere le persone in grado di"*. Dar loro il **potere di cambiare le cose** attraverso la formazione. Non una formazione "teorica" e meramente procedurale, ma una **formazione orientata a produrre il cambiamento** che da tempo auspichiamo e di cui gli stakeholder della PA hanno urgente bisogno, o meglio a cui hanno diritto.

L'orizzonte ultimo a cui far riferimento, come si legge nell'ultimo **Rapporto sulla formazione** della pubblica amministrazione (2012-2013) della Sna, è il *sensemaking* dell'azione individuale e collettiva, ed è interessante che questa

[1] Giulio Valtolina, "L'empowerment organizzativo", Università Cattolica del Sacro Cuore (paper disponibile on line).

esigenza sia avvertita in maniera quasi dolorosa anche (e forse soprattutto) dentro la PA.

Il Rapporto citato, infatti, sottolinea come *“la continua gestione della dissonanza tra norma e azione emerga come caratteristica tipica della agency nelle organizzazioni pubbliche”*. In altri termini i dipendenti pubblici si trovano a dover *“far funzionare i processi interni alla PA nonostante norme, regolamenti, procedure, direttive, ecc. e non grazie al loro supporto”*. Evidentemente questo richiede *“un costante sforzo di bilanciamento dell’azione tra le esigenze reali - es. gestire appalti, organizzare concorsi, produrre campagne informative ecc., che richiedono decisioni e responsabilità goal-oriented - e le contraddizioni continuamente indotte da apparati normativi e procedurali disfunzionali rispetto al raggiungimento dei risultati attesi”*.

Forse è arrivato il **momento di cambiare il paradigma della formazione**, fuoriuscendo dallo schema legislativo-autorizzativo, perseguendo l’obiettivo dell’*empowerment* a vari livelli, con Piani e con strumenti diversi. Dai grandi piani di *capacity building* del Pon Gov, alle occasioni di confronto *peer to peer* più o meno informali e più o meno istituzionali.

## I soggetti facilitatori

In questo ecosistema dai contorni nuovi, i soggetti facilitatori sono diversi. Tra questi, da 27 anni, c’è la Manifestazione FORUM PA: le intense giornate di maggio dedicate all’innovazione nella PA e nei sistemi territoriali. Con oltre 150 appuntamenti, tra **scenari, focus e workshop**, e oltre **40 sessioni** all’interno dello **spazio Academy**, anche quest’anno FORUM PA propone una grande occasione di formazione sui temi della Riforma PA e della PA digitale.

In particolare, l’**Academy**, il cui programma non a caso quest’anno si intitola **“EmPAwer”**, è articolata in **sessioni della durata di 50 minuti** ciascuna e si svolge in uno spazio dedicato all’interno della Manifestazione. Da come usare e comunicare attraverso i **social network** a come **semplificare il linguaggio** burocratico, dalla nuova **didattica digitale** agli **open data**, dal **crowdfunding civico** ai requisiti dei **siti web**, dalla tutela della **privacy** alla stesura dei **contratti in ambito informatico**, l’Academy è orientata all’acquisizione di competenze per “fare”: **un’opportunità** per quanti, lavorando nella PA e con la PA, vogliono non solo “sapere” cosa succede, ma vogliono portare il cambiamento nel proprio contesto di lavoro.

**A FORUM PA 2016**  
**(Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)**

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
#forumpa2016

Sono in programma oltre 40 eventi di formazione gratuita all’interno dello spazio Academy

# Cantieri aperti sulla rivoluzione PA digitale

di Alessandro Longo \*

\* *Direttore responsabile*

**C**i aspettano un paio di anni di lavoro intenso sul cantiere che farà la nuova amministrazione pubblica italiana grazie alla **cifra rivoluzionaria del digitale**. Con il cittadino al centro dell'equazione. Sì, perché i target da raggiungere, in molti dei progetti dell'amministrazione digitale, guardano al 2018 per completare l'edificio, che adesso è un **cantiere aperto**. Possiamo vederne le impalcature, le colonne portanti già posate. Avere una idea del palazzo che ci ritroveremo. Ma abitabile ancora non lo è, questo no.

## Il piano triennale dell'Agenzia per l'Italia digitale

Non si può dire infatti che per l'utente medio il rapporto con la PA sia già cambiato nella sostanza, dopo questo nuovo diluvio di **progetti di Agenda digitale**. Il fascicolo sanitario elettronico, la ricetta elettronica, il piano della scuola digitale, il sistema pubblico dell'identità digitale: tante novità dalla portata rivoluzionaria, che però hanno appena cominciato a passare dalla fase delle norme a quella della realtà. Ponte tra i due è il **piano triennale, attuativo**, che l'Agenzia per l'Italia digitale presenterà al FORUM PA 2016 (la mattina del 25 maggio). Il primo piano sistematico che accompagnerà per mano, azione dopo azione, la PA italiana nel lungo e complesso percorso di trasformazione.

## Le novità

La novità di quest'anno è proprio questa: la visione di Agenda digitale, dopo anni di elaborazione formale, si sta finalmente realizzando. Dell'edificio cominciamo a vedere, almeno sulla carta, il disegno completo. Il piano dell'Agenzia poggia sull'idea, ben fondata, che la trasformazione deve passare da un forte **coinvolgimento di tutti gli attori**. Degli enti locali, con cui l'Agenzia ha avviato un forte dialogo. Ma anche delle aziende private, a cui si vuole assegnare l'inedito compito di condurre per mano i cittadini verso la trasformazione digitale, attraverso i nuovi servizi. Con l'amministrazione pubblica nel ruolo di attore abilitante: fare infrastrutture e il back office dell'innovazione.

Cambiare la PA, il suo modo di lavorare e la mentalità, è una grande fatica. Lo sappiamo. È faticoso **sviluppare il cambiamento** lungo tutti i suoi affluenti, nei territori. Ed è compito inedito coinvolgere i privati, per i quali non è chiaro ancora il ritorno economico diretto (com'è evidente in modo particolare con il progetto Spid). Ma almeno adesso ci sono in campo gli strumenti di lavoro e la visione necessari per riuscire nell'impresa.

## I Cantieri della PA digitale

Arrivare a questo compimento reale è la **sfida dei prossimi due anni**. Sarà un lungo processo graduale. Un cantiere aperto, appunto. E proprio per questo motivo si chiama Cantieri della PA digitale ([www.forumpa.it/i-cantieri-della-pa-digitale](http://www.forumpa.it/i-cantieri-della-pa-digitale)) il progetto FPA che, attraverso incontri tra gli attori e un progetto editoriale, vuole seguire e accompagnare questo **cambiamento in corso**. Prima, durante e dopo la manifestazione FORUM PA di maggio. Perché cambiare l'Italia, in questa fase, richiede un'attenzione costante e sostenuta, passo dopo passo. Per arrivare a quell'edificio compiuto che tutti noi potremo alla fine abitare.

**A FORUM PA 2016**  
**(Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)**

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
#forumpa2016

Mercoledì 25 maggio a partire dalle ore 9.30 si svolgerà il convegno  
**“Digital first: costruire una vera cittadinanza digitale per cittadini e imprese”**

**Il piano triennale dell’AgID per la PA digitale**

con il keynote di Antonio **Samaritani**, Direttore Generale dell’Agenzia per l’Italia Digitale

All’Agenda digitale del nostro Paese è dedicato un intero filone della programmazione di #forumpa2016. Undici convegni e sedici focus che saranno un’occasione unica di approfondimento e confronto tra governo centrale, amministrazioni, operatori economici, mondo accademico, su tutti i settori coinvolti nell’approccio e nella logica del “digital first”.

A FORUM PA 2016, inoltre, si svolgeranno i **Tavoli di lavoro tematici dei Cantieri della PA digitale**, i “laboratori” avviati nei mesi scorsi da FPA, che riuniscono i più autorevoli operatori pubblici e privati. Appuntamento nella sala creativity del Palazzo dei Congressi: verranno presentate a una community allargata di referenti pubblici le prime considerazioni e indicazioni operative per una PA digitale.

Ecco il calendario degli appuntamenti:

**Cantiere Sicurezza digitale: tecnologie, modelli e infrastrutture per la cyber security dei sistemi informatici e dei dati pubblici**

mercoledì 25 maggio, a partire dalle ore 10.30

**Cantiere Sanità digitale: servizi, tecnologie e modelli per la salute e il benessere del cittadino**

mercoledì 25 maggio, a partire dalle ore 14.45

**Cantiere Cittadinanza digitale: strumenti, servizi e modelli per un nuovo rapporto tra cittadini, imprese e amministrazioni**

giovedì 26 maggio, a partire dalle ore 10.30

**Cantiere Procurement dell’innovazione: Strumenti innovativi per l’acquisto di beni e servizi tecnologici da parte del settore pubblico**

giovedì 26 maggio, a partire dalle ore 14.30

**Cantiere Scuola digitale: strumenti, piattaforme e competenze per una Scuola sempre più digitale**

giovedì 26 maggio, a partire dalle ore 14.30

# Rafforzamento della capacità amministrativa e uso efficiente delle risorse Ue

di Laura Massoli \*

\* *Dirigente del Servizio per la programmazione europea presso il dipartimento della Funzione pubblica*

**I**l rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale (Rca) è un ambito di intervento fortemente presente nelle politiche sia dei governi nazionali che delle organizzazioni internazionali, in quanto esiste un consenso crescente sul **ruolo** che una **buona ed efficiente amministrazione pubblica** riveste nell'assicurare e mantenere elevati livelli di sviluppo socio-economico, nonché nel promuovere la competitività dei territori.

## Le politiche di crescita e di sviluppo

Nell'ambito delle politiche di coesione, in particolare a partire dai cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 viene progressivamente riconosciuto il valore della capacità amministrativa e istituzionale nel contribuire *“agli obiettivi di sviluppo socio-economico dell'Unione europea e al raggiungimento delle condizioni e degli impegni derivanti dall'appartenenza ad un sistema comune”*. Si dichiara cioè che **servizi pubblici efficienti e istituzioni pubbliche** funzionanti sono pre-condizioni per la definizione e implementazione delle politiche di crescita e sviluppo socio-economico e che dunque il Rca è essenziale per l'affermarsi di una buona *governance* pubblica. Allo stesso modo si chiarisce e demarca nettamente la **differenza tra Rca**, qualificato da interventi strutturali di riforma dell'amministrazione pubblica, e **assistenza tecnica**, intesa come sostegno mirato per le amministrazioni che gestiscono i fondi.

## La programmazione 2014-2020

Il rafforzamento della capacità amministrativa ha assunto un'importanza strategica all'interno della programmazione 2014-2020: l'investimento sulla capacità istituzionale e amministrativa e sulla digitalizzazione e quindi sulla modernizzazione della pubblica amministrazione sono tra le **priorità per la crescita**. Infatti, nei precedenti cicli di programmazione non esisteva un obiettivo tematico dedicato, come l'OT11 *“Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'Amministrazione Pubblica efficiente”*.

L'Italia ha colto questa opportunità definendo un **programma plurifondo Fse e Fesr** *“Pon Governance e Capacità istituzionale”* dal valore complessivo di oltre **800 milioni di euro** che contribuisce agli obiettivi della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso interventi di rafforzamento della capacità amministrativa (OT11) e istituzionale e di digitalizzazione (OT2) della PA, oltre che di miglioramento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico.

Il **Pon Governance**, rivolto a tutto il territorio nazionale, è lo strumento che, in linea con le **Raccomandazioni specifiche Paese**, supporta l'attuazione dei processi di riforma della pubblica amministrazione. Seguendo il tracciato della riforma in atto, il Pon si concentra sulla trasparenza nel quadro delle politiche di *open government*, l'Agenda digitale, la riduzione degli oneri regolatori, i nuovi sistemi di gestione del personale e della dirigenza, il riordino dell'amministrazione statale, la riforma degli enti locali, la giustizia digitale, la prevenzione della corruzione e la buona *governance*. Il programma nazionale deve funzionare anche da **leva e catalizzatore degli interventi realizzati a livello regionale e settoriale**. Infatti gli interventi OT11 e OT2 (componente Agenda digitale) assumono un peso importante in molti PO nazionali e in tutti i PO regionali.

## Il Comitato di pilotaggio

Si tratta quindi di un **insieme complesso di investimenti** volti a modernizzare la pubblica amministrazione italiana. Una strategia così articolata di rafforzamento della capacità amministrativa e digitalizzazione del settore pubblico -attuita in tutto il territorio nazionale e realizzata nel quadro di Programmi operativi nazionali e regionali - richiede necessariamente un **forte coordinamento nazionale** a garanzia dell'efficacia della programmazione e della complementarità e integrazione tra gli interventi, per evitare la frammentarietà e la sovrapposizione in fase di attuazione.

Tale presidio è assicurato dal Comitato di pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 OT2, previsto dall'Accordo di partenariato e dal Pon Governance, che è quindi l'**organismo permanente di riferimento** per il coordinamento,

l'indirizzo e il monitoraggio dei risultati attesi, in coerenza con gli obiettivi fissati nell'Accordo di partenariato e nei programmi operativi.

Il Comitato è **presieduto dal Dfp** e ne fanno parte le amministrazioni che svolgono il coordinamento dei Fondi strutturali (dipartimento per le Politiche di coesione, Agenzia per la coesione territoriale, ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), dalle altre amministrazioni centrali responsabili della gestione di Programmi operativi che prevedono interventi nell'ambito dell'OT11 e OT2 (per la componente di Agenda digitale), dall'Agid e da una rappresentanza delle Regioni. Al Comitato **partecipa anche la Commissione europea** (Direzione generale della Politica regionale e urbana e Direzione generale occupazione, affari sociali e inclusione).

## L'azione del Comitato

Una delle **chiavi di intervento** sulla cui base opera il Comitato è quella di un approccio integrato e sinergico tra capacità amministrativa (OT11) e digitalizzazione (OT2) che può rivelarsi strategico per un utilizzo efficace delle risorse. Da un lato, infatti, gli interventi di *capacity building*, che anche nella passata programmazione hanno spesso sofferto di un'attuazione frammentata, possono essere utilizzati a supporto della strategia attuativa di OT2 con particolare attenzione all'adeguamento delle competenze necessarie a implementare l'Agenda digitale; dall'altro gli interventi di digitalizzazione possono essere anche visti come guida per azioni di *capacity building* mirate.

### A FORUM PA 2016 (Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
#forumpa2016

Mercoledì 25 maggio a partire dalle ore 9.30 si svolgerà il convegno

#### **“Capacity building e digitalizzazione per migliorare la pubblica amministrazione”**

Organizzato dal Comitato di pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 OT2 in collaborazione con la Commissione europea. L'evento prevede una sessione plenaria durante la quale interverranno rappresentanti della Commissione europea per presentare l'eGovernment Action Plan 2016-2020 e il toolbox “Quality of Public Administration - Guida pratica per una amministrazione di qualità”. La sessione plenaria sarà conclusa da un intervento sull'esperienza spagnola di riforma della pubblica amministrazione.

Seguiranno due sessioni parallele su “Semplificazione amministrativa & Agenda Digitale” e “Sviluppo delle competenze professionali della Pa per il cambiamento organizzativo” in cui, attraverso la presentazione e la discussione di casi italiani ed europei, si approfondiranno le integrazioni e le connessioni tra capacità amministrativa e digitalizzazione in questi specifici ambiti.



# PA e startup: dall'incontro di due mondi parte la sfida al cambiamento

di Emil Abirascid \*

\* *Direttore Startupbusiness*

**L'** ondata dell'**innovazione arriva ovunque**. Nessun settore dell'economia e della società ne è immune, anche quelli che paiono maggiormente consolidati e che vivono in contesti di bassa o inesistente concorrenza sono destinati a diventare, più prima che poi, oggetto di profondi cambiamenti, sia di tipo tecnico sia di tipo organizzativo.

## I settori interessati

Ciò **vale per qualsiasi settore** tanto che nell'ambito degli ecosistemi delle startup si parla di fin-tech, per indicare l'innovazione nell'industria finanziaria, di food-tech e agro-tech per l'innovazione agroalimentare, di bio-tech per l'innovazione legata alle scienze della vita, alla salute e alla medicina (anche health-tech e med-tech), e perfino di fashion-tech, di design-tech, di sport-tech, home-tech, mobility-tech, la lista è lunga e arriva fino al reg-tech e al gov-tech, quindi alle tecnologie e alle modalità che proprio grazie alle **tecnologie** consentono di rinnovare il modo in cui si interagisce con le impalcature normative e legislative e con gli apparati dei governi centrali e periferici, quindi con la pubblica amministrazione.

Per i **settori industriali** che si muovono in regime di libero mercato è facile intuire come l'innovazione diventi a un certo punto imprescindibile, pena l'estinzione, come dimostrano casi eclatanti come quello di Nokia che non ha visto arrivare lo smartphone, di Kodak che non ha visto arrivare le macchine fotografiche digitali, di Blockbuster che non ha visto arrivare i servizi di distribuzione via streaming.

## Alla PA serve maggiore attenzione verso il nuovo

Per la **pubblica amministrazione**, che certo non opera in un regime di piena concorrenza, si potrebbe pensare che l'esigenza di innovare sia meno importante. L'errore sta proprio in questa considerazione e può rivelarsi un **errore di proporzioni enormi**. La mancanza di stimoli concorrenziali rallenta indubbiamente la percezione dell'urgenza del rinnovamento e quindi diminuisce l'attenzione verso la portata dei cambiamenti che stanno avvenendo e di conseguenza accresce il **rischio di impatto**, accresce la distruttiva cultura della resistenza al nuovo, accresce l'attaccamento alle rendite di posizione e prolunga in modo pericoloso l'agonia di un sistema non più sostenibile.

Ecco quindi che, proprio perché meno stimolata dalle leve di mercato, la PA deve acquisire una **cultura di maggiore attenzione verso il nuovo**, verso il cambiamento, verso le opportunità che il cambiamento porta con sé. Deve quasi imporsi questa attenzione perché dall'altra parte i cittadini e le imprese non sono semplici fruitori di servizi che a volte sono efficienti e puntuali e a volte inadeguati o come buchi neri in cui finiscono tempo e denari. I **cittadini** sono sempre più **soggetti senza i quali la pubblica amministrazione nemmeno esisterebbe** e soggetti che con velocità esponenziale comprendono che è sempre meno difficile scegliere altre opzioni: come fanno aziende e persone che scelgono di andare a vivere in luoghi dove i sistemi burocratici e governativi sono meno complessi e meno costosi, per esempio.

## Va superata la asimmetria informativa

Una **ulteriore urgenza** che spinge verso un profondo rinnovamento tecnologico, organizzativo ma soprattutto culturale della pubblica amministrazione è l'assottigliarsi della cosiddetta **asimmetria informativa**, quindi della gestione e distribuzione delle informazioni che risultano essere vitali per cittadini e imprese ma che sono fuori dal loro controllo perché gestite dalla rete della PA. In un mondo dove l'informazione è facilmente distribuita e dove l'accesso a essa è virtualmente alla portata di tutti in modo pressoché gratuito appare anacronistico che l'informazione e i dati pubblici siano resi disponibili esclusivamente da centri di potere amministrativo che non sempre li comunicano e quasi mai gratuitamente. La logica dice che se l'**informazione** è pubblica **dovrebbe essere accessibile liberamente e facilmente da tutti**, i fatti sono però diversi: abbiamo pubbliche amministrazioni che chiedono a cittadini e imprese sempre gli stessi dati che loro stesse hanno prodotto, abbiamo difficoltà a reperire informazioni apparentemente banali come lo status di registra-



zione di un veicolo, peggio ancora se storico, presso gli appositi registri, ci troviamo a dover pagare gabelle per sapere qualcosa che già sappiamo ma che deve essere opportunamente certificata, validata, bollata, protocollata. Insomma un pantano dal quale il sistema deve uscire e può farlo con apposite normative, per esempio con il cosiddetto Foia, **Freedom of information act**, che nella versione italiana è finalmente quasi una realtà ma appare ancora lontano dal garantire il pieno e libero accesso a tutte le informazioni. Quella del Foia è una **opportunità chiave** che chiunque governi un Paese oggi deve cogliere appieno per dare a questo strumento la valenza di una carta a concreto supporto dei principi democratici.

## Il ruolo delle start up

In questo scenario serve, come detto, acquisizione di consapevolezza, serve volontà di cambiare e servono anche **strumenti e competenze nuove**. Ed è per questo che le startup, le aziende di nuova generazione che fanno innovazione, sono scatenate sul fronte della pubblica amministrazione e si moltiplicano quelle che hanno messo a punto servizi, piattaforme tecnologiche, sistemi di gestione, ottimizzazione, miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia di ogni possibile declinazione di ciò che gli enti pubblici gestiscono: sanità, scuola, trasporti, rifiuti, energia, acqua, politiche per la famiglia, per l'infanzia, per il lavoro, per la casa.

A scorrere l'elenco delle startup che si sono candidate per l'edizione 2016 del **FORUM PA Call4Ideas: Le startup per innovare la PA** - oltre 80 di cui 75 giudicate idonee tra le quali saranno selezionate le 12 che parteciperanno all'evento in seno alla manifestazione in cui presenteranno i loro progetti a una platea di rappresentanti della PA centrale e locale, di imprenditori e di investitori - appare in modo lampante quanti e quanto profondi possano essere i **margini di miglioramento** se solo si usassero in modo intelligente e diffuso gli strumenti digitali e le innovazioni tecnologiche in generale.

## Conclusioni

Sarebbe **più facile e immediato stabilire la comunicazione tra enti, cittadini e imprese**, sarebbe più economico e migliore il cibo negli ospedali e più efficiente l'erogazione delle cure, sarebbe più leggera e moderna la cartella degli studenti, sarebbe più efficace la gestione dei rifiuti e il loro riciclo, sarebbe più dinamica la mobilità nelle città grandi e piccole, sarebbe più forte la capacità degli amministratori di seguire i progetti, gestire i budget e garantire la trasparenza, sarebbe possibile visitare i luoghi più belli del Paese con la tecnologia della realtà virtuale prima di vederli dal vivo, sarebbe più pronta la risposta alle emergenze, sarebbe più semplice condividere i dati secondo le logiche dell'*open government* con chiunque desideri poterli usare per migliorare la vita delle persone. Insomma ne guadagnerebbero non solo l'**efficienza e la trasparenza** ma anche l'ambiente e la società che sono i due perni, insieme all'economia, attorno ai quali ruota l'innovazione nel suo complesso, nella sua capacità di essere innescata sì dalle tecnologie ma di diventare motore del profondo cambiamento dei paradigmi che il nostro tempo sta attraversando.

Questa è **allo stesso tempo una sfida e una opportunità** per tutti e lo è anche per i governi e per le pubbliche organizzazioni, sfida e opportunità che devono essere colte in modo pieno e convinto perché solo così si potrà rinnovare dal profondo un rapporto, quello tra enti pubblici, cittadini e imprese, che oggi vive un serio deficit reputazionale che deve essere risolto perché solo una piena credibilità delle istituzioni e delle loro emanazioni consente di ripristinare quel rispetto che ognuno di noi ha per la democrazia e per le strutture che la rendono possibile. **Ciò può avvenire solo se la PA accresce la sua efficienza** a livelli capaci di garantire qualità, tempi certi, metodi chiari e trasparenti che sono necessari per permettere al sistema Paese di funzionare al meglio e per far sì che le imprese italiane possano riguadagnare competitività anche a livello internazionale.

**A FORUM PA 2016**  
(Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
#forumpa2016

Giovedì 26 maggio a partire dalle ore 9.30 si svolgerà il convegno

### **“Le startup per innovare la PA”**

Nel corso dell'evento i progetti selezionati dalla giuria della “FORUM PA Call4ideas 2016: Le startup per innovare la PA” (organizzata da FPA in collaborazione con Startupbusiness, PoliHub, Camera di commercio di Roma e Partners4Innovation) si presenteranno utilizzando la formula dell'elevator pitch (5 minuti di tempo per raccontare in maniera rapida ed efficace la propria soluzione innovativa).

# Procurement innovativo della PA: una leva di sviluppo per il Paese

di Paola Conio \*

\* Coordinatrice “Tavoli Committenze-Imprese” Patrimoni PA net

**N**el nuovo contesto normativo il *procurement* innovativo della pubblica amministrazione dovrà avere un **ruolo centrale**, favorito anche dalla qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti che dovrebbe costituire un fattore chiave nell’evoluzione del sistema.

Non vi è dubbio che questo sia un momento storico: gli affidamenti pubblici - e di questo si è ben resa conto anche l’Unione europea - sono una straordinaria leva di politica economica e industriale che, se correttamente manovrata, può concorrere in modo determinante alla ripresa del vecchio continente.

Attraverso gli appalti pubblici, difatti, non ci si limita ad iniettare nuove risorse nel tessuto economico ed imprenditoriale di un Paese, ma si può indirizzare in modo virtuoso le **dinamiche di crescita e di sviluppo**, influenzando in modo determinante sulla competitività delle imprese e sulla capacità di innovazione, che costituiscono fattori chiave per garantire uno stabile progresso economico.

## La riforma della materia dei contratti pubblici

Il riordino della disciplina in materia di appalti e concessioni, dunque, non deve costituire solo un cambiamento normativo delle regole che sovrintendono agli affidamenti pubblici per renderle coerenti con la legislazione europea, magari cogliendo l’occasione per correggere alcune storture che l’esperienza concreta ha evidenziato, ma dovrebbe rappresentare il **primo passo di una strategia organica di rilancio dell’economia nazionale**.

L’Europa spinge verso il **procurement innovativo** e quello che da tempo gli operatori “sani” – sia dal lato delle stazioni appaltanti che dal lato delle imprese – chiedono è semplificazione, trasparenza e tracciabilità dei processi di affidamento che possa condurre anche alla maturazione di un diverso approccio, maggiormente collaborativo, leale e sinergico, tra stazioni appaltanti e mercato.

In linea teorica ci sono molti elementi della riforma della materia dei contratti pubblici che possono favorire lo **sviluppo** del *procurement* innovativo: dalle nuove procedure utilizzabili per l’acquisto di innovazione (i partenariati per l’innovazione innanzitutto, ma anche il dialogo competitivo e la procedura competitiva con negoziazione che, per la flessibilità che li caratterizza sono particolarmente adatti ad essere impiegati per questo fine), alla digitalizzazione dei processi di acquisto anche a oggetto tradizionale, che ne dovrebbe consentire una maggiore efficienza ed efficacia.

In particolare, i **benefici dell’evoluzione del sistema degli affidamenti pubblici** verso la frontiera innovativa della digitalizzazione totale sono stati messi in risalto dalla Commissione europea già da diversi anni, sottolineando come il **passaggio agli appalti elettronici end-to-end** (ovvero quelli che prevedono l’uso di comunicazioni elettroniche e il trattamento elettronico delle operazioni da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori per l’acquisto di forniture e servizi o per l’aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, dalla pubblicazione dei bandi fino al pagamento delle prestazioni oggetto di affidamento) possa generare **risparmi significativi**, agevolare il ripensamento strutturale di alcuni settori della pubblica amministrazione e costituire un fattore favorevole alla crescita, determinando l’apertura del mercato interno e la promozione dell’innovazione e della semplificazione.

Le nuove direttive europee, recepite con il Dlgs n. 50/2016, attribuiscono una **grande importanza all’innovazione e all’utilizzo dei mezzi elettronici per la gestione dei processi di affidamento**, che entro il 2018 dovranno diventare per tutti i Paesi membri gli unici utilizzabili.

## Osservazioni finali

La **digitalizzazione**, tuttavia, per essere efficace non deve essere intesa semplicemente come dematerializzazione dei documenti e trasferimento degli stessi dal supporto cartaceo tradizionale a quello digitale, atteso che così facendo non soltanto non si risolverebbero se non parzialmente i problemi legati all’approccio classico, ma paradossalmente si potrebbe giungere al risultato esattamente opposto, ovvero quello di sommare alle problematiche “tradizionali” anche quelle ulteriori legate comunque all’aspetto tecnologico ed innovativo del sistema che si intende implementare.

Una delle maggiori resistenze al cambiamento – che in ogni caso implica un investimento iniziale non soltanto in ter-

mini di risorse economiche ma anche in senso culturale, di applicazione e di impegno dei soggetti coinvolti – è costituita da quella che la Commissione europea qualifica come l’**“inerzia” dimostrata dalle parti interessate**. L’inerzia può essere vinta solo convincendo gli operatori, riluttanti a modificare abitudini ormai radicate, che i **benefici previsti dal cambiamento** che si vuole realizzare sono realistici e che gli investimenti possono essere ammortizzati entro un periodo ragionevole di tempo.

Scelte **normative sbagliate** non favoriscono il superamento dell’inerzia ma, al contrario, ne consolidano le motivazioni, corroborando le ragioni di resistenza che rendono sempre più complessa la condivisione del cambiamento e la disponibilità a cooperare per realizzarlo.

La digitalizzazione, dunque, per essere efficace va concepita soprattutto come **reingegnerizzazione e ripensamento dei processi** in chiave di semplificazione ed efficientamento, con un cambio radicale dell’approccio agli stessi.

L’orizzonte temporale che l’art. 44 del Dlgs n. 50/2016 ha dato per la definizione delle modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici, anche attraverso l’**interconnessione per interoperabilità** dei dati delle pubbliche amministrazioni, è un anno dall’entrata in vigore del Codice ed un segnale importante dell’attenzione verso queste tematiche è l’istituzione della **cabina di regia** presso la presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito, tra l’altro, di promuovere la realizzazione, in collaborazione con i soggetti competenti, di un piano nazionale in tema di procedure telematiche di acquisto, al fine della diffusione dell’utilizzo degli strumenti informatici e della digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto.

**A FORUM PA 2016**  
**(Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)**

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
#forumpa2016

**Giovedì 26 maggio** sono in programma due convegni legati al tema del procurement innovativo a partire dalle ore 11.45 si svolgerà il focus

**Le nuove regole, le competenze e le piattaforme tecnologiche per un efficiente e trasparente procurement pubblico**

a partire dalle ore 14.30 si svolgerà il

**10° Forum nazionale patrimoni pubblici. Il nuovo codice degli appalti: avanzamenti, problemi aperti e prospettive per il mercato dei servizi per i patrimoni pubblici**

Inoltre, sempre il 26 maggio, a partire dalle 14.30 si terrà il tavolo di lavoro a inviti **“Cantiere Procurement dell’innovazione: Strumenti innovativi per l’acquisto di beni e servizi tecnologici da parte del settore pubblico”** che rientra nel progetto di FPA “Cantieri della PA digitale”

# Senza le competenze digitali, riforme e innovazione introducono solo nuova burocrazia

di Andrea Lisi \* e Sarah Ungaro \*

\* Ufficio di Presidenza Anorc e Anorc Professioni

**G**li ultimi mesi sono stati forieri di **nuovi interventi legislativi in materia di digitale**: pensiamo ad esempio al **Foia**, al nuovo Codice degli appalti e al nuovo Codice dell'amministrazione **digitale (quest'ultimo ancora non definitivamente approvato)**. Questa forte **attenzione del legislatore verso la digitalizzazione della PA** è sicuramente un segnale positivo e l'idea stessa che da una maggiore innovazione digitale dipenda tanto del futuro sviluppo del nostro Paese evidentemente è ormai diventata centrale e condivisa - quasi - da tutti. Ovviamente la buona volontà non basta e deve essere sempre accompagnata da una **conoscenza** seria e approfondita dei **"meccanismi interni"** della gestione digitale di dati e documenti, poiché il percorso di corretta digitalizzazione delle procedure e di implementazione di modelli digitali non può prescindere dalla giusta valorizzazione delle competenze.

## Criticità

Inoltre, è indispensabile la consapevolezza che ogni nuovo intervento normativo deve andare a incastrarsi in un *corpus* di norme preesistenti a cui deve sommarsi senza contraddizioni e conflitti, portando un miglioramento, un'evoluzione, magari un'utile semplificazione, non una retrocessione su vecchie posizioni. Sotto questo punto di vista, purtroppo, questi **ultimi interventi normativi non** possono dirsi **pienamente soddisfacenti**: prendiamo il caso del nuovo **Codice degli appalti (Dlgs 18 aprile 2016, n. 50)**, con cui da un lato si ribadiscono gli obblighi di pubblicazione relativi alle procedure di appalto - peraltro già contenuti anche nella c.d. legge anticorruzione, n. 190/2012 - e dall'altro si introduce e si legittima la possibilità di effettuare "comunicazioni orali" da parte della stazione appaltante ai concorrenti di una procedura di appalto o nelle procedure di concessione (art. 52), in eclatante contraddizione con tutte le iniziative prese per aumentare la trasparenza dell'operato della PA.

E ancora, viene ripetuto l'obbligo già presente nel Cad di eseguire tutte le **comunicazioni e gli scambi di informazioni** previsti dal nuovo Codice degli appalti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici, tuttavia introducendo al contempo deroghe ampie e generiche (e in alcuni casi poco condivisibili) a tale regola. Oltre a questo, nelle disposizioni del nuovo Codice degli appalti e nei relativi Allegati non si rinviene alcun richiamo alle regole tecniche sulla **formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici** emanate ai sensi del Cad, ma solo a quelle sulle firme in relazione ai formati di firma elettronica avanzata, creando forti dubbi sulla consapevolezza del legislatore che per la digitalizzazione di tali processi debbano essere applicate le regole tecniche di cui ai due Dpcm 3 dicembre 2013 e al Dpcm 13 novembre 2014.

Ma contraddizioni si rilevano anche nella **bozza di "nuovo" Cad** e nello schema di modifica del decreto trasparenza (Dlgs n. 33/2013), dove si vuole introdurre l'istituto del Foia.

Pensiamo, per quanto riguarda il primo, al tentativo di (re)introdurre il **requisito del capitale sociale** - sproporzionato e già bocciato dal Tar Lazio e dal Consiglio di Stato - di 5 milioni di euro per gli *identity provider* che volessero accreditarsi al sistema Spid, che ha suscitato contrarietà nelle associazioni di categoria (su tutte Assoprovider e Anorc), le quali hanno evidenziato il rischio di una riduzione dei livelli di concorrenza nel mercato dei servizi digitali.

O ancora, per quanto riguarda il **Foia**, occorre considerare che si tratta di un istituto mutuato da quello in vigore nel sistema statunitense di *common law* e che si intende introdurre nel nostro ordinamento modificando - e mortificando - il Dlgs 33/2013, che invece aveva rafforzato (come mai prima) la trasparenza amministrativa, prevedendo puntuali obblighi di pubblicazione sui siti web istituzionali. In effetti, con le nuove disposizioni, aspramente criticate dai sostenitori della trasparenza, si finisce con l'introdurre un'**eccessiva burocratizzazione** subita dal cittadino che voglia conoscere gli atti adottati da una PA e i dati che connotano la gestione - soprattutto economica - della *res publica*, mentre **gli obblighi di pubblicazione più importanti sul sito web degli enti pubblici saranno sostituiti dalla pubblicazione di un link a una delle banche dati - in modalità tutte ancora da identificare - nelle quali tali dati saranno raccolti**.

In sintesi, questo nuovo intervento legislativo - lungi dall'introdurre nel nostro ordinamento un istituto paragonabile, se non nella denominazione, a quello statunitense - finisce per sostituire la trasparenza garantita dal processo di digitalizzazione delle informazioni, dei dati e degli atti relativi alla PA pubblicati obbligatoriamente sul sito web istituzionale (come previsto dal Dlgs n. 33/2013) con una **trasparenza burocratizzata e affidata alla presentazione di un'istanza**

**del cittadino:** il rischio che si palesa all'orizzonte è svilire quello che era diventato di fatto un "diritto a conoscere" mediante l'introduzione di ampie e generiche eccezioni per l'esercizio dello stesso.

## È necessaria un'inversione di rotta

In questo quadro, si rende necessaria un'inversione di rotta per **rendere effettivo il diritto di cittadini e imprese di interagire digitalmente** in modo semplice **con la PA**, come sancito dal Cad, ed evitare che l'esercizio di tale diritto venga di fatto limitato con l'introduzione di nuovi inutili adempimenti e ingiustificate eccezioni che finiscono col rendere l'interazione digitale con le PA più tortuosa e burocratica. Per fare ciò è indispensabile una **seria attenzione ai processi di digitalizzazione della PA** mediante la valorizzazione delle competenze dei soggetti che ne sono responsabili e dei manager della digitalizzazione (Cdo) delle amministrazioni, che devono governare le politiche di digitalizzazione, disegnarne i modelli e presidiandone la gestione anche con la dovuta attenzione alla sicurezza informatica.

Tuttavia, a fronte di tali esigenze si continua a registrare un **pericoloso vuoto organizzativo**, quello che separa la norma dalla sua reale applicazione, le PA centrali da quelle locali, le procedure digitali del settore pubblico da quello privato. Che gli obblighi sulla digitalizzazione dettati dalla normativa vigente siano spesso disattesi dagli enti o non applicati in maniera funzionale è purtroppo una realtà sotto gli occhi di tutti, che si ripercuote negativamente sui servizi offerti al cittadino. Nelle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, quello che si registra è tutt'ora un **enorme bisogno di informazione**, formazione e indicazioni chiare e univoche per l'impostazione della gestione digitale di dati e documenti.

### A FORUM PA 2016 (Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
#forumpa2016

Sul tema della conservazione digitale segnaliamo

Martedì 24 maggio (ore 9.30-11.30) il convegno

**Conservazione e archiviazione a norma: chiave di volta per una PA senza carta**

Sul tema delle competenze digitali

Martedì 24 maggio (ore 9.30-11.30) il convegno

**Competenze digitali per la Pa - di base e di e-leadership**

Inoltre Andrea Lisi terrà due appuntamenti formativi a cura di Anorc all'interno dello spazio Academy di FORUM PA

Martedì 24 maggio (ore 12.00-12.50)

**I professionisti della digitalizzazione documentale e della privacy**

Giovedì 26 maggio (ore 12.00-12.50)

**Istanze online: come presentarle**



# Cosa cambia col Regolamento eIDAS: le novità che investiranno il mercato digitale (e non solo)

di Daniele Tumietto \*

\* Esperto Uninfo, commercialista

**I**l quadro strategico europeo relativo alla digitalizzazione dei processi amministrativi incoraggia gli Stati membri a dotarsi di un assetto normativo, organizzativo e tecnologico adeguato per la **gestione totalmente elettronica delle relazioni** (anche comunitarie) tra operatori economici privati e pubbliche amministrazioni, considerando l'Europa come un unico mercato digitale.

Esso è stato il volano che ha portato l'Italia, con la legge n. 244/2007, art. 1, commi 209-214, a introdurre l'utilizzo obbligatorio della **fatturazione elettronica** per gli operatori economici che forniscono beni e servizi alla pubblica amministrazione. Dopo più di un anno dall'avvio dell'obbligo di fatturazione elettronica verso la PA, il Governo ha varato l'anno scorso il decreto legislativo n. 127/2015 che introduce la fatturazione elettronica tra privati, prevedendo per ora solo un regime opzionale di adesione. Per avviare un **Mercato digitale europeo** che sia basato su fiducia e certezza delle transazioni commerciali online e dell'identificazione dei soggetti coinvolti è stato necessario pensare ad un insieme di servizi di terze parti o fiduciari (Trust Service Provider) e di servizi di identificazione ed autenticazione.

In questo contesto è chiaro come è **fondamentale definire un quadro giuridico di riferimento**, senza possibilità di interpretazione equivoca dei dati.

## Il Regolamento eIDAS

Proprio per rispondere a queste esigenze è stato varato il **Regolamento Ue n. 910/2014 (eIDAS)** del 23 luglio 2014 (Guce L n. 257 del 28 agosto 2014) del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di **identificazione elettronica e servizi fiduciari** per le transazioni elettroniche nel mercato interno, che ha abrogato la Direttiva 1999/93/Ce che precedentemente si limitava alla regolamentazione delle sole firme elettroniche.

Il predetto regolamento eIDAS sull'identificazione elettronica e i servizi fiduciari crea un **nuovo quadro giuridico europeo** per interazioni elettroniche sicure in tutta la Ue fra aziende, cittadini e autorità pubbliche. Esso ha come obiettivo quello di aumentare la fiducia verso le transazioni elettroniche all'interno dell'Ue, per massimizzare l'efficacia dei servizi online (pubblici e privati) e dell'e-commerce e **si applica ai regimi di identificazione elettronica** notificati alla Commissione europea dai paesi dell'Ue nonché a tutti i fornitori di servizi fiduciari con sede nell'Ue.

Di seguito elenchiamo i punti fondamentali del Regolamento che **entrerà in vigore in tutta l'Ue dal 1° luglio 2016**, nonché l'elenco dei relativi primi (e non ultimi) atti di esecuzione emanati dalla Commissione europea.

## Identificazione elettronica

L'identificazione elettronica rilasciata in un paese dell'Ue deve essere riconosciuta in tutti gli altri Stati membri, e per questo è previsto un **riconoscimento reciproco** di identificazioni elettroniche, **obbligatorio a partire dal 28 settembre 2018**, che semplificherà le transazioni elettroniche sicure in tutta l'Ue.

I **livelli di garanzia** saranno tre (basso, significativo, elevato) e il riconoscimento reciproco, con il rispettivo regime, sarà obbligatorio solo quando l'organismo pubblico interessato usa i livelli "significativo" o "elevato" per accedere al servizio online.

## Notifica

Gli Stati membri possono notificare alla Commissione i **regimi di identificazione elettronica** e devono fornire informazioni su aspetti quali:

- i livelli di garanzia e l'emittente dell'identificazione elettronica di tale regime;
- i regimi di responsabilità e di vigilanza applicabili;
- l'organismo che gestisce la registrazione dei singoli dati di identificazione personale.
- In caso di **violazione della sicurezza** nel regime o nell'autenticazione dell'identificazione elettronica, il paese dell'Ue notificante deve:

- sospendere/revocare rapidamente l'autenticazione a livello dell'Ue o le parti compromesse del programma e
- informare gli altri paesi dell'Ue e la Commissione.

## Responsabilità

In ogni transazione fra paesi dell'Unione europea in cui non sono rispettati gli obblighi previsti dal Regolamento, possono essere ritenuti **responsabili dei danni** causati (intenzionalmente o negligenemente) a qualsiasi persona o organismo:

- il paese dell'Unione europea notificante;
- la parte che rilascia l'identificazione elettronica;
- la parte che gestisce la procedura di autenticazione.

## Cooperazione e operabilità fra paesi dell'Ue

I regimi nazionali di identificazione elettronica notificati devono essere interoperabili e il relativo quadro di riferimento (tecnico e di normazione) deve essere **neutrale dal punto di vista tecnologico**, ossia non favorire alcuna soluzione tecnica nazionale per l'identificazione elettronica.

## Servizi fiduciari

Il Regolamento definisce **servizi fiduciari** i servizi a pagamento che comprendono:

- creazione, verifica, convalida, consegna e conservazione di firme elettroniche, sigilli elettronici, validazioni temporali elettroniche, servizi elettronici di recapito certificato e i certificati relativi a tali servizi;
- creazione, verifica, convalida di certificati per l'autenticazione di siti web;
- conservazione di firme, sigilli o certificati elettronici relativi a tali servizi.

I fornitori di servizi fiduciari (con sede nell'Ue) sono considerati "qualificati" se soddisfano i requisiti applicabili del regolamento e sono autorizzati a fornire **servizi fiduciari qualificati** in tutti i paesi dell'Ue.

## Vigilanza

I paesi dell'Ue devono selezionare uno o più organismi che si occupino delle **attività di vigilanza** ai sensi del Regolamento e tali organismi devono cooperare con le autorità di protezione dei dati (privacy) ove sia necessario.

Inoltre i fornitori di **servizi fiduciari** sono soggetti alla vigilanza e agli obblighi di gestione del rischio e di comunicazione di violazioni alla sicurezza. Mentre per i fornitori di **servizi fiduciari non qualificati** sono soggetti a una vigilanza leggera, che prevede un intervento da parte dell'organismo vigilante solo nel caso in cui il fornitore è sospettato di cattiva condotta.

I fornitori di servizi fiduciari qualificati sono soggetti a vigilanza rigorosa, che prevede:

- autorizzazione rilasciata dall'organismo di vigilanza;
- revisione dei conti almeno ogni due anni da parte di un'organizzazione che ne valuta la conformità alle norme previste dal regolamento.

Infine è stato scelto anche nuovo **marchio di fiducia Ue** (volontario) che identificherà i servizi fiduciari qualificati offerti da questo tipo di fornitori.

## Regole tecniche e modalità operative

Come sopra indicato il Regolamento UE/2014/910 prevede l'emanazione di una serie di atti da parte della Commissione europea per definire le **regole tecniche** e le **modalità operative** di attuazione delle disposizioni contenute, e più precisamente:

- **Regolamento di esecuzione (Ue) 2015/806** della Commissione del 22 maggio 2015 che stabilisce le specifiche relative alla **forma del marchio di fiducia Ue** per i servizi fiduciari qualificati.
- **Decisione di esecuzione (Ue) 2015/1505** della Commissione dell'8 settembre 2015 che stabilisce le **specifiche tecniche e i formati relativi agli elenchi di fiducia** di cui all'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 910/2014.
- **Decisione di esecuzione (Ue) 2015/1506** della Commissione dell'8 settembre 2015 che stabilisce le **specifiche relative ai formati delle firme elettroniche avanzate e dei sigilli avanzati** che gli organismi del settore pubblico devono



- riconoscere, di cui all'art. 27, paragrafo 5, e all'art. 37, paragrafo 5, del Regolamento (Ue) n. 910/2014.
- **Regolamento di esecuzione (Ue) 2015/1501** della Commissione dell'8 settembre 2015 relativo al quadro di interoperabilità di cui all'art. 12, paragrafo 8, del regolamento (Ue) n. 910/2014.
  - **Regolamento di esecuzione (Ue) 2015/1502** della Commissione dell'8 settembre 2015 relativo alla definizione delle specifiche e procedure tecniche minime riguardanti i **livelli di garanzia per i mezzi di identificazione elettronica** ai sensi dell'art. 8, paragrafo 3, del regolamento (Ue) n. 910/2014. Il regime di identificazione personale di uno Stato membro può essere notificato alla Commissione e, in questo caso, debbano essere specificati i livelli di garanzia (basso, significativo ed elevato) garantiti dai mezzi di identificazione rilasciati.
  - **Decisione di esecuzione (Ue) 2016/650** della Commissione del 25 aprile 2016 che stabilisce **norme per la valutazione di sicurezza dei dispositivi per la creazione di una firma e di un sigillo qualificati** a norma dell'art. 30, paragrafo 3, e dell'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento (Ue) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno.

## Conclusioni

Ora non resta che partire, adeguandosi per tempo, con un **Mercato digitale europeo** in cui tutti i soggetti coinvolti possano operare con fiducia, autonomia e certezza.

### A FORUM PA 2016 (Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
#forumpa2016

Martedì 24 maggio a partire dalle ore 15.00 si svolgerà il convegno  
**Documenti digitali e firma elettronica alla luce del regolamento eIDAS**

Oltre al convegno, sul tema sono in programma due appuntamenti formativi all'interno dello spazio Academy, entrambi a cura di Uninfo:

Martedì 24 maggio ore 14.00-14.50

**Come il Regolamento Europeo eIDAS cambierà la gestione di documenti, fatture elettroniche ed e-procurement**

Mercoledì 25 maggio ore 16.00-16.50

**Cosa cambia col Regolamento eIDAS: impatti sul CAD, opportunità e obblighi**

# Le città del futuro: partire da sfide eccezionali per costruire il cambiamento

di Francesco Grillo \*

\* Consigliere del ministro per l'Istruzione, l'università e la ricerca

**T**ra poco più di due settimane si vota in quasi tutte le città più grandi del Paese. Eppure nel dibattito politico si nota un'assenza assolutamente fragorosa: manca il futuro.

## L'idea che non c'è

Manca una qualsiasi idea di come riorganizzare le città rispetto a **sfide eccezionali**: risorse in calo, bisogni sempre più diversificati e nuovi rispetto a quelli che erano tradizionalmente coperti dalle amministrazioni, minacce ambientali. Manca, dunque, una **visione di quello che sarà** Milano o Roma in un tempo almeno medio. E manca, quindi, una **riflessione su come sfruttare le tecnologie** che possono rendere possibile il miracolo di dare molto di più costando molto meno ai contribuenti. Minimizzando i costi di transizione che l'uso delle tecnologie può comportare in termini di posti di lavoro persi e adattamento ad un contesto nuovo.

Eppure sono le **città** ad essere il **luogo nel quale si costruisce consenso**; nonché il laboratorio dove sempre di più passano le traiettorie di innovazione che le imprese e le università di un Paese devono intercettare per essere competitive. Eppure in una città come **Milano** - la città più inquinata d'Europa secondo le statistiche dell'Agenzia europea per l'Ambiente (anche se tale dato sconta una condizione che riguarda un'area molto più vasta della stessa città metropolitana) - o come **Roma** - un'amministrazione gravata dai debiti in una città il cui modello di sviluppo interamente dipende dall'amministrazione pubblica - si presentano ai futuri sindaci equazioni impossibili da risolvere senza far ricorso a riorganizzazioni radicali.

Persino nell'Europa senza ambizioni con la quale conviviamo da anni, si sono, da tempo, accorti che è nelle città che si giocano le partite decisive che faranno la differenza tra la depressione che sembra prevalere e il cambiamento che fa fatica ad avanzare. Secondo le direttive comunitarie, entro il 2030 il numero delle automobili alimentate a combustibili fossili dovrà essere dimezzato ed entro il 2050 azzerato; gli imballaggi venduti per ogni chilo di prodotto dovranno essere abbattuti dell'ottanta per cento; il numero di quartieri in grado di "vendere" elettricità a griglie intelligenti aumentato.

## Forse c'è, però, una novità

Il progetto che la presidenza del Consiglio sta costruendo, insieme alle amministrazioni centrali titolari di programmi che intervengono sulle città e al Cluster Nazionale SmartCommunitiesTech, propone un **approccio completamente nuovo** pensato per rispondere alla forte divergenza tra promesse e risultati che, finora, fa registrare un'intera generazione di interventi sulle "smart cities".

L'idea nuova è quella di **partire non più da strategie complesse** (o da bandi troppo generici) ma da specifiche sfide (ad esempio, appunto, quella di anticipare la "liberazione" dal combustibile fossile del centro di una città o lo sviluppo di interi quartieri in grado di raggiungere l'obiettivo di un bilancio energetico neutrale). Tali **sfide** dovranno essere descritte in maniera da essere immediatamente comprensibili dai cittadini, che assicurano il "controllo sociale" sulla loro realizzazione, nonché dai politici, che basano il proprio consenso sulla capacità di aver reso più semplice la vita delle persone.

Su tali sfide il progetto solleciterà l'**elaborazione di soluzioni da parte di gruppi di lavoro** in parte già funzionanti presso alcune delle migliori università italiane. Tali gruppi possono far leva sull'entusiasmo di tanti giovani, affiancati da imprese e amministratori locali, che oggi sembrano voler cercare sfide sociali in grado di gratificarne la volontà di innovazione e che nelle città troverebbero un laboratorio ideale.

A ciascuna soluzione corrisponderà una **sperimentazione**, da condurre su pochi territori e di cui verranno misurati i risultati ottenuti non solo in termini di fattibilità tecnologica, ma anche di accettazione da parte dei cittadini e di sostenibilità economica. Ciò vuol dire anche che alcune sperimentazioni potranno fallire, laddove il fallimento non è evitabile se quello che stiamo conducendo è una **politica d'innovazione**. Il progetto, infine, prevede meccanismi specifici per estendere al resto del territorio le soluzioni che hanno dimostrato di funzionare.

## Osservazioni finali

Siamo abituati a un dibattito politico nel quale tutto ciò che conta è sfruttare l'errore di comunicazione dei propri avversari. Ma non è così che si aprono cicli politici capaci di durare il tempo per poter governare una trasformazione di cui le città italiane possono essere laboratorio. Il successo dipende interamente dalla **capacità di mobilitare verso obiettivi immediatamente comprensibili tutte le migliori risorse** manageriali, intellettuali e l'entusiasmo di una generazione che ha bisogno di visione e pragmatismo.

**A FORUM PA 2016**  
*(Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)*

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
#forumpa2016

Giovedì 26 maggio a partire dalle ore 10.00 si svolgerà il convegno  
**Le priorità nazionali di intervento per Smart Cities & Communities**

# La creazione di valore pubblico come nuova frontiera delle performance della PA

di Enrico Deidda Gagliardo \*

\* Università di Ferrara, [www.masterperfet.it](http://www.masterperfet.it)

**L**a nuova **Riforma della PA**, in divenire, sta accendendo gli animi dei dipendenti pubblici e dei cittadini, dividendoli tra il timore dell'ennesima occasione persa e la speranza che finalmente qualcosa cambi.

## Quale orizzonte sperato per la Riforma Madia?

Una tappa fondamentale della Riforma del ministro Madia sarà quella del **miglioramento delle performance delle PA italiane**. A tal fine occorre ripartire dalle ragioni del naufragio del Dlgs n. 150/2009 (Riforma Brunetta), risolvendo le criticità da esso scaturite e ricercando soluzioni coraggiose ma a misura della PA italiana, ovvero fattibili e utili.

Migliorare le performance delle PA era un obiettivo condivisibile e per cui combattere, ma bisogna ripensare la strada per arrivarci. La razionalizzazione preannunciata dal Dl n. 90/2014 ha dato vita, nel **Regolamento** ex art. 19, comma 10, approvato dal **Consiglio dei ministri il 29 aprile 2016** in forma di Dpr, all'ideazione di una **Rete nazionale dei valutatori delle performance** (chi? I soggetti delle performance). I nuovi Oiv, caratterizzati da indipendenza, specializzazione e responsabilizzazione, dovrebbero agire sotto la **regia del dipartimento della Funzione pubblica**.

La revisione e la semplificazione del Sistema delle performance (cosa? L'oggetto; come? I processi e gli strumenti), con l'apertura storica alla valutazione delle politiche, è affidata alla **legge d'indirizzo 124/2015** e al relativo decreto attuativo sulle performance, in corso di predisposizione.

## Quali dovrebbero essere le linee guida del nuovo Sistema delle performance?

Tra le tante, ci focalizziamo sulla revisione della catena di programmazione, controllo e valutazione (Pcv) delle performance, proponendo **cinque punti di attenzione**:

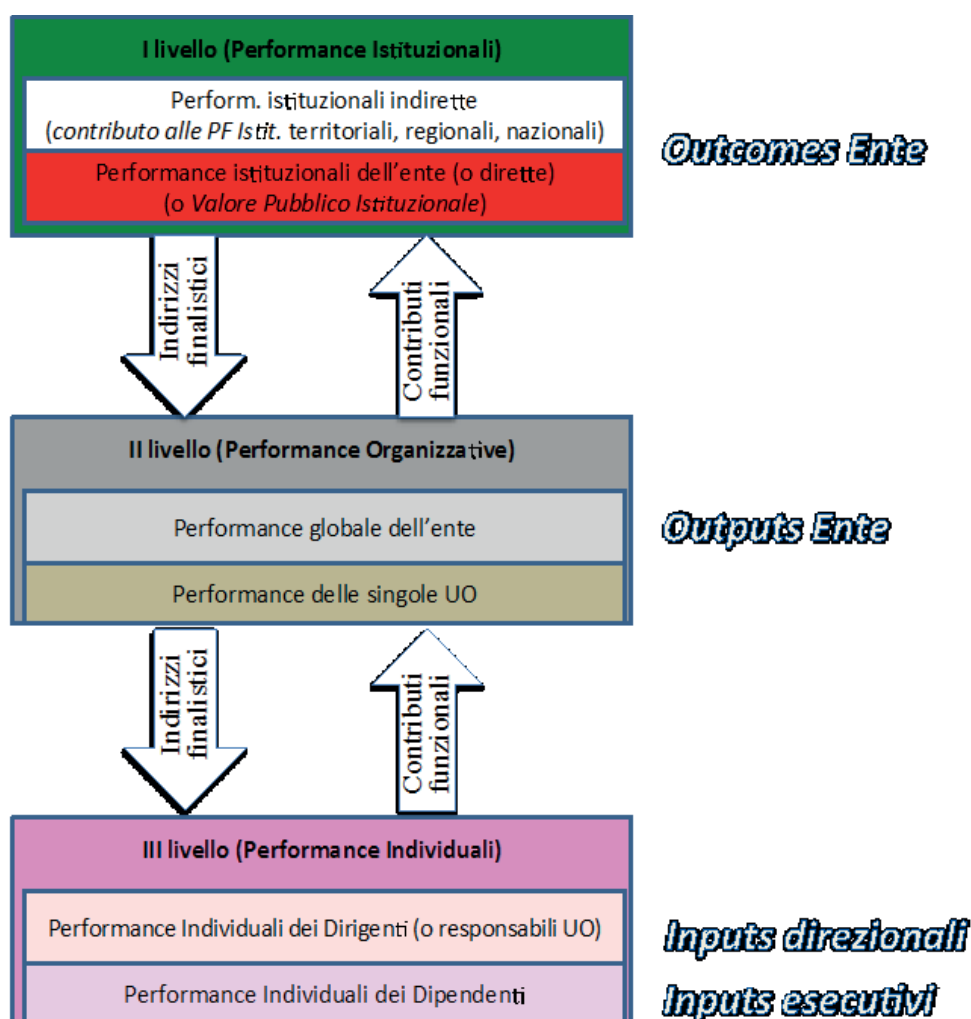
1. semplificare il processo e gli strumenti di Pcv delle **performance individuali**, dando spazio alla sua componente oggettiva (contributo ai risultati organizzativi) e circoscrivendo ed esplicitando con chiarezza quella soggettiva (competenze e comportamenti);
2. semplificare il processo e gli strumenti di Pcv delle **performance organizzative**, riportando in auge la performance complessiva dell'ente e agganciando funzionalmente ad essa le performance delle singole unità organizzative;
3. introdurre le **performance istituzionali**, intese come la capacità di un'istituzione di mantenere le proprie promesse (a partire da quelle di mandato), ma anche di contribuire alla realizzazione di politiche elaborate da istituzioni superiori (regionali, nazionali, comunitarie);
4. creare un **link bidirezionale tra i 3 livelli delle performance**, sopra richiamati. Secondo un **approccio top-down**, la programmazione delle performance istituzionali dovrebbe indirizzare quelle organizzative attese e la programmazione di queste ultime dovrebbe indirizzare quelle individuali attese; in tal modo la programmazione di tutte le performance dell'ente sarebbe finalizzata al mantenimento delle promesse di mandato del Sindaco di un comune, del Governatore di una regione, del Rettore di un'Università. Secondo un **approccio bottom-up**, le performance individuali andrebbero misurate e valutate con riferimento al loro contributo al raggiungimento delle performance organizzative programmate, e queste ultime andrebbero misurate e valutate con riferimento al loro contributo al raggiungimento delle performance istituzionali di mandato promesse;
5. ma lo scenario prospettato, che di per sé costituirebbe un successo raro nello scenario attuale, sarebbe sufficiente a rendere le PA davvero utili alle loro comunità di riferimento?

Un'amministrazione pubblica in cui tutte le unità organizzative riuscissero a raggiungere le performance organizzative in modo eccellente erogando servizi di qualità (*outputs*), grazie ad eccellenti contributi individuali (*inputs*) da parte dei propri dirigenti e dipendenti avrebbe una maggiore probabilità di aiutare il Sindaco, il Governatore, il Rettore a conseguire le performance istituzionali promesse nel programma di mandato. Ma **questa eccellenza sarebbe totalmente sterile laddove l'ente non riuscisse a creare "Valore Pubblico"**, ossia ad aumentare il benessere reale della collettività amministrata (*outcomes*), e non sarebbe comunque riproducibile laddove l'ente non riuscisse a salvaguardare le proprie

condizioni di sopravvivenza e sviluppo. Insomma, se un programma di mandato non fosse incentrato sulla ricerca del valore pubblico anche il mantenimento delle promesse elettorali non sarebbe sufficiente a migliorare le condizioni di vita della comunità di riferimento.

### Quale rapporto, dunque, tra performance e valore pubblico?

*Il Valore pubblico dovrebbe divenire la nuova frontiera delle performance, consentendo ad ogni PA di mettere queste ultime a sistema e di finalizzarle verso lo scopo nobile del mantenimento delle promesse di mandato (performance istituzionali) e del miglioramento delle condizioni di vita dell'ente e dei suoi utenti e stakeholder. Insomma, per evitare che l'inseguimento delle centinaia di performance attese, ad opera dei tanti dipendenti e dirigenti di un ente (performance individuali) per il tramite delle molte unità organizzative di appartenenza (performance organizzative), si trasformi in tante attività scomposte e tra loro scoordinate occorre mettere a sistema le performance programmate. Bisogna conferire alle performance una direzione e un senso. Il concetto di valore pubblico dovrebbe guidare quello delle performance, divenendone la "stella polare". E le performance dovrebbero venire misurate e valutate per il loro contributo individuale, organizzativo o istituzionale al valore pubblico.*



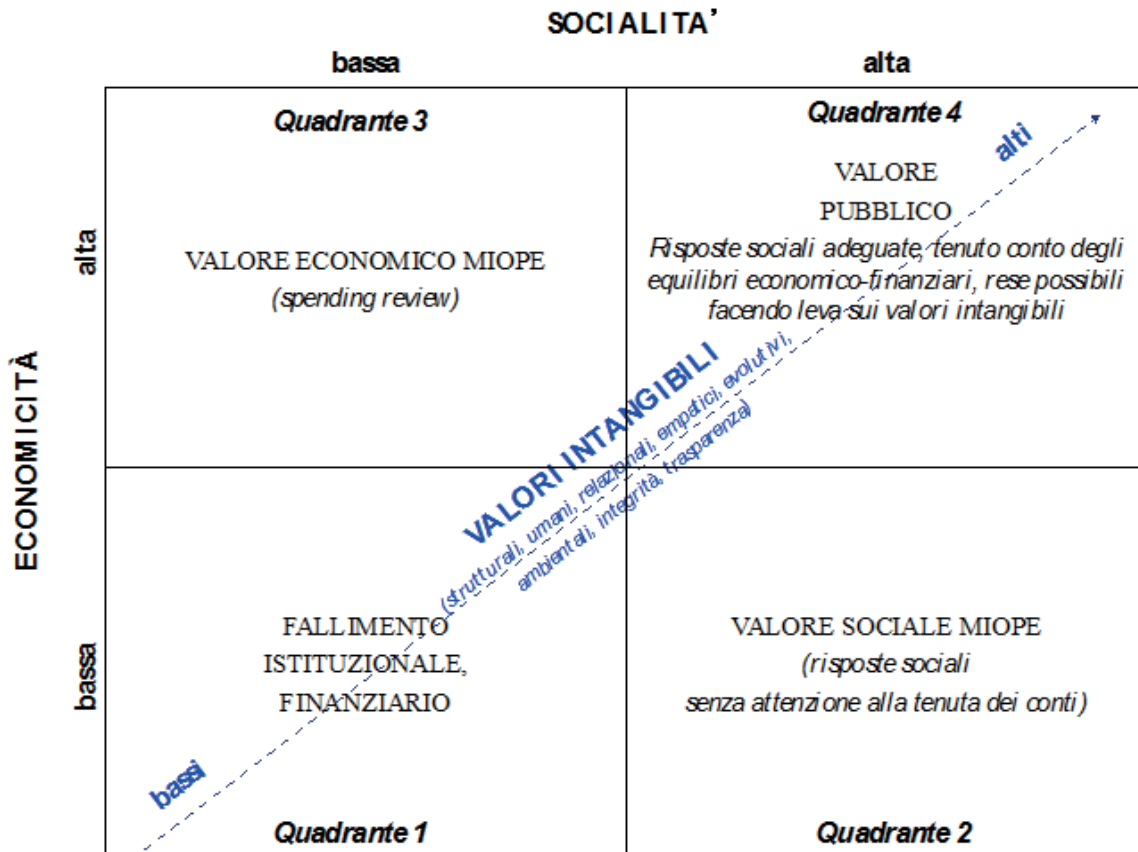
### Ma che cosa intendiamo per valore pubblico?

La **missione istituzionale** delle pubbliche amministrazioni è la creazione di valore pubblico a favore dei propri utenti, stakeholder e cittadini.

Un ente crea valore pubblico quando riesce a gestire secondo economicità le risorse a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al reale soddisfacimento delle esigenze sociali degli utenti, degli stakeholder e dei cittadini in generale.

Tramite la seguente matrice classifichiamo i possibili comportamenti degli enti pubblici.

Dato per scontato che i comportamenti amministrativi caratterizzati da sprechi economici e bassa attenzione ai bisogni



della comunità (*Quadrante 1*) spingono inesorabilmente gli enti pubblici, in particolare locali, verso il baratro del fallimento istituzionale e/o del dissesto finanziario, questi ultimi devono evitare comportamenti esclusivamente orientati alla ricerca del consenso sociale (la socialità miope degli anni '80 e '90 ha generato voragini nei bilanci pubblici – *Quadrante 2*) o comportamenti guidati dalla cieca frenesia dei tagli lineari alla spesa pubblica (l'economicità miope della recente stagione di "spending review" ha determinato un drastico peggioramento della qualità dei servizi pubblici – *Quadrante 3*). Occorre un mix equilibrato di economicità e socialità, che poggi sulla riscoperta e sulla valorizzazione del patrimonio intangibile dell'ente: è necessario determinare scientificamente quale sia il livello di economicità effettivamente compatibile con la salvaguardia e lo sviluppo anche sociale dei territori, facendo leva sul proprio patrimonio intangibile (*Quadrante 4*).

In sintesi, il *valore pubblico* è il **miglioramento del livello di benessere sociale** di una comunità amministrata, *perseguito da un ente capace di svilupparsi economicamente facendo leva sulla ricoperta del suo vero patrimonio, ovvero i valori intangibili* quali, ad esempio, la capacità organizzativa, le competenze delle sue risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di leggere il proprio territorio e di dare risposte adeguate, la tensione continua verso l'innovazione, la sostenibilità ambientale delle scelte, l'abbassamento del rischio di erosione del Valore Pubblico a seguito di trasparenza opaca (o burocratizzata) o di fenomeni corruttivi.

La ricerca del valore pubblico dovrebbe divenire, pertanto, la **stella polare della Riforma Madia sul Sistema delle performance**. Chiaramente, nella costruzione del suddetto Sistema occorrerà prestare attenzione particolare alla progettazione e alla realizzazione delle modalità per la creazione (<http://www.forumpa.it/riforma-pa/come-creare-valore-pubblico>) e la misurazione (<http://www.forumpa.it/riforma-pa/come-misurare-il-valore-pubblico>) del valore pubblico. Sognando un orizzonte in cui le città possano essere ridisegnate insieme ai cittadini (co-creazione del valore pubblico).

**A FORUM PA 2016**  
 (Palazzo dei Congressi di Roma, 24-26 maggio)

[www.forumpa2016.it](http://www.forumpa2016.it)  
 #forumpa2016

Mercoledì 25 maggio, alle ore 9.30, è in programma il convegno  
**Il valore pubblico nella riforma della PA**