

Carla Acocella, Alessandro Di Martino

# Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale

(doi: 10.53227/105068)

Rivista di Digital Politics (ISSN 2785-0072)

Fascicolo 1-2, gennaio-agosto 2022

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Carla Acocella, Alessandro Di Martino

# Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale

## UPDATING COMPETENCES IN DIGITAL ADMINISTRATION

The adequacy of the competencies held by the bureaucratic structure of public bodies has long been a focus of debate – although not only legal – has focused on, because it is a variable that directly affects administrative capacity. The tendency is to emphasize a legal-administrative culture in the training and professional competencies of public personnel. This can sometimes negatively affect the ability of public bodies to address the challenges raised by the transformation of PA in terms of technological and digital innovation. This essay tries to point out how the Italian national recovery and resilience plan, and specifically the underlying urgency to acquire and develop (new) competencies (of a digital nature) for public employees, can lead to the achievement of goals relating to a long-term debate on the role played by people in determining the face of the public administration, the effectiveness of public policies, and therefore to the promotion of a real digitalization and modernization of PA.

**KEYWORDS** *Digital Administration, Technical Entities, Pnrr, Technical Empowerment, Bureaucratic Transition.*

## 1. Corpi tecnici e amministrazione digitale: tendenze evolutive e tentativi di rafforzamento delle competenze

Il dibattito scientifico e le misure legislative adottate in tema di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni hanno dedicato, tradizionalmente, uno spazio assai significativo alla prospettiva di semplificare l'attività delle amministrazioni, con lo scopo di garantire (come conferma, non da ultimo, la legge Madia), tra gli altri, l'effettività dei servizi al cittadino nella nota lo-

*Sebbene il lavoro sia frutto dell'analisi condivisa dei due autori, i paragrafi 1 e 4 sono stati curati da Carla Acocella, mentre i paragrafi 2 e 3 sono stati curati da Alessandro Di Martino.*

Carla Acocella, Dipartimento di Scienze formative, psicologiche e della comunicazione, Università Suor Orsola Benincasa – Corso Vittorio Emanuele 292, 80135, Napoli, e-mail: carla.acocella@unisob.na.it, orcid: 0000-0002-7395-6375.

Alessandro Di Martino, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II – Via Mezzocannone 16, Il Piano, Napoli, e-mail: alessandro.dimartino@unina.it.

gica del «digital first». Il moto di rinnovamento al quale si pensa ove ci si riferisce alla necessità di favorire la piena transizione digitale delle amministrazioni pubbliche va riguardato in una più ampia cornice, che è quella del riformismo amministrativo di cui essa appare, appunto, uno degli snodi più vistosi e recenti. Riportare il tema della digitalizzazione – con quello più generale della tecnificazione, e dello stesso e-government, anche in funzione del perseguimento degli obiettivi sottesi all’open government (Galetta 2019, sulla relazione di funzionalità tra i due processi) – nel raggio di azione delle riforme amministrative, in particolare di quelle che abbracciano gli ultimi tre lustri, contribuisce a illuminare il nesso tra il target della modernizzazione dei pubblici apparati – il cui raggiungimento viene ricondotto in misura qualificante alle iniezioni di tecnica e agli incrementi di efficienza che ci si attende dagli automatismi della prima – e l’esigenza di incentivare lo sviluppo economico. Sicché, a ben guardare, proprio la funzionalizzazione della presenza pubblica alla crescita dell’economia diviene la lente attraverso la quale decifrare il grado di responsività dell’amministrazione ai bisogni dei cittadini – in particolare nella veste di utenti e fruitori di servizi (Cassese 2001) – e alla luce della quale valutare la bontà e l’efficacia delle riforme (Clarich 2020; Cassese 2019; Travi 2016; Mattarella 2019). Il risultato è tra gli altri, come noto, la percezione – che accompagna il dibattito sul progetto, non nuovo<sup>1</sup>, di riformare la Pubblica amministrazione – dell’amministrazione come il principale degli ostacoli allo sviluppo economico (Liguori 2021; Cassese 2020). Tale percezione ha indotto a sottolineare, da ultimo, con peculiare pervicacia la sedimentata esigenza di semplificare – ché ha mosso le riforme degli ultimi trent’anni (Cassese 1998, 2001; Natalini 2005; Torchia 1998, 2016) – e a porre la sburocratizzazione come obiettivo trasversale e ineludibile, persino in una fase come quella dell’emergenza sanitaria, in cui dell’amministrazione statale è stata avvertita l’irrinunciabilità. In questa traiettoria «lunga» di ripensamento dell’amministrazione che ne ha segnato il passaggio da un modello autoritativo ad un modello reticolare e partecipato, persino nel segno della demarchia per taluno (Bevilacqua 2022), e la progressiva identificazione del cittadino da amministrato in utente dei servizi erogati dalla PA (Cassese 2001, 2002, 2004; Pioggia 2017; Carullo 2016), la digitalizzazione va riguardata come una delle vesti più di recente assunta dalla esigenza semplificatrice, nella prospettiva della fruizione e del godimento dei servizi da parte dei cittadini. Si pensi in tal senso, solo per fare un esempio, ai benefici astrattamente prospettabili in questa chiave

<sup>1</sup> Si vedano il Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, in «Riv. trim. dir. pubbl.» 1982, pp. 715 ss. e il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Dipartimento per la funzione pubblica, Roma 1993.

dall'impiego delle tecnologie nell'orizzonte della smaterializzazione e digitalizzazione di atti e documenti a disposizione della PA.

La considerazione dei miglioramenti dell'azione amministrativa prefirgibili sulla base dei percorsi di digitalizzazione curvati sulla prospettiva finalistica indicata va affiancata dalla considerazione – e nella consapevolezza di tale necessità sembra per la verità muoversi lo stesso Pnrr – degli aspetti relativi all'organizzazione amministrativa, ché non costituisce un «mero congegno materiale per fare volere e agire gli enti, né un complesso strumentale idoneo a costituire [...] la sede dell'attività giuridica dell'amministrazione», ma di quell'attività rappresenta «una componente essenziale» fino a decifrarne «la misura» (Berti 1968).

A questo proposito merita segnalare come le cause della crisi che ha finito col porsi quasi come tratto strutturale dell'amministrazione vadano ascritte, anche, alla drastica riduzione (Saltari 2019), o secondo alcuni alla totale scomparsa (Zucaro 2019), di corpi tecnici all'interno dell'organico degli apparati, tendenza registrata nell'ultimo secolo e da collegare in misura significativa alle istanze di contenimento della spesa pubblica (Melis 2019). La progressiva diminuzione delle figure tecniche nelle strutture amministrative (Melis 2020; Saltari 2019) costituisce l'esito di un'indebita prassi politico-amministrativa che ha condotto – in coerenza con un approccio, caratterizzante l'intera storia repubblicana, conformato dal dominio del formalismo giuridico – ad una «fuga dall'amministrazione» (Cassese 1974) da parte di soggetti titolari di saperi tecnico-scientifici, e che, come conseguenza, ha comportato un notevole incremento della pratica dell'*outsourcing*, «per cui si fa ricorso (e si dipende) sempre più alle competenze esterne all'amministrazione» (Melis 2013; Fiorentino 2019).

A questi fenomeni di detecnizzazione che hanno, per un verso, comportato una ritrazione delle amministrazioni da ambiti strategici e, per altro verso, provocato «la perdita del *quid proprium* del funzionario», di guisa da renderlo «facilmente fungibile» (Cassese 1979), si affiancano percorsi volti alla tecnologizzazione dell'azione e dell'organizzazione amministrativa che non sono mai decollati, come viene ammesso con nettezza dalla Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione ed innovazione delle pubbliche amministrazioni del 2017.

Le principali criticità espresse attengono nello specifico alla mancanza di «un ruolo tecnico che non è mai nato» (Zucaro 2019), a testimonianza della «mancanza di consapevolezza dell'importanza del digitale [che] ha portato la

PA, negli anni, a non dotarsi delle competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica necessarie»<sup>2</sup>.

Tra i vari aspetti che sottolineano la scarsa attenzione alla ‘rivoluzione digitale’ emerge, senza dubbio, quello relativo alla non sufficiente attuazione dell’articolo 17, comma 1, del Codice dell’amministrazione digitale, il quale dispone che ogni Pubblica amministrazione «affida ad un unico ufficio dirigenziale generale, la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un’amministrazione digitale e aperta». Il legislatore, introducendo il Responsabile per la transizione al digitale con il DL n. 179 del 2016, ha imposto alle amministrazioni di inserire nell’apparato organizzativo una figura cui attribuire compiti delicati quali, ad esempio, quello del coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi e dei servizi forniti da questi ultimi, nonché di pianificazione e monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati ed alle infrastrutture.

Una indagine, sul piano quantitativo e qualitativo, sulle occorrenze di impiego della figura del cosiddetto «Chief digital officer» ha, però, dimostrato non solo che le nomine di tali soggetti, sia per le amministrazioni centrali che per quelle locali, hanno una incidenza estremamente ridotta rispetto al conseguimento dell’obiettivo quantitativo coltivato<sup>3</sup>, ma anche che l’inserimento nella pianta organica delle amministrazioni dei «responsabili alla transizione digitale» è stato di frequente l’esito dei solleciti – per la verità numerosi – svolti dalla Commissione di inchiesta. Questo ultimo dato conferma la scarsa consapevolezza della pervasività dei fenomeni di informatizzazione e digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche che chiedono con urgenza di conformare il «mondo nuovo».

Altra questione che merita di essere analizzata, soprattutto perché consente ad un ulteriore profilo, di grande rilievo nell’economia di questa riflessione, di trovare campo, ossia quello della necessaria acquisizione da parte delle Ppa di competenze diverse da quelle giuridiche, investe l’applicazione dell’articolo 17, comma 1-ter, del Codice dell’amministrazione digitale. Quest’ultimo dispone che «il responsabile dell’ufficio di cui al comma 1 è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriale»<sup>4</sup>. Al fine di valutare il livello di adempimento della disposizione, sono stati pre-

<sup>2</sup> Cfr. la Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore pubblico delle tecnologie e della comunicazione, p. 153, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>3</sup> Relazione della Commissione parlamentare, cit., p. 101.

<sup>4</sup> Come modificato dal Dlgs 26 agosto 2016, n. 179.

scelti tre criteri: l'iscrizione all'ordine degli ingegneri informatici, il possesso della laurea in informatica e, infine, la sussistenza di un'esperienza almeno quinquennale nel settore pubblico (o privato) nel campo dell'Ict.

La relazione formulata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta ha consegnato, tuttavia, uno scenario (ricavato dall'applicazione sulla base dei criteri poc'anzi richiamati) del tutto distante rispetto a quello auspicato: degli otto responsabili nominati dai Ministeri ai sensi dell'articolo 17, uno solamente è risultato essere in possesso di un titolo di istruzione superiore coerente col ruolo ricoperto, nel caso specifico laurea in ingegneria informatica; negli altri sette casi, cinque delle figure nominate sono risultate in possesso di una laurea in giurisprudenza, una della laurea in medicina e chirurgia ed una del titolo in ingegneria civile. Con riferimento, invece, alle amministrazioni regionali, solo due nomine delle sette totali, erano state operate in ossequio ai requisiti sul possesso della laurea informatica richiesta dal Codice dell'amministrazione digitale, mentre delle cinque nomine relative alle città metropolitane, soltanto una rispettava i suddetti requisiti.

La necessità di guardare alla prassi delle nomine ministeriali e locali del responsabile per la transizione digitale muove dalla consapevolezza che «la risposta organizzativa è fondamentale per il potere pubblico», poiché «senza di essa, non si» conseguono «metodi efficaci di governo del fenomeno» (Carrotti 2020), e che l'avvento della digitalizzazione e dell'automazione di parti della macchina pubblica impone un ripensamento delle tradizionali categorie professionali da impiegare negli apparati burocratici (Stacca 2019).

A distanza di quasi cinque anni dalla Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta, e di circa sette anni dall'introduzione di tale figura nell'organizzazione degli enti locali, lo scenario non sembra presentare miglioramenti significativi, nonostante tutte le regioni abbiano inserito nelle proprie strutture il Responsabile per la Transizione Digitale. Una recente indagine condotta dalla Banca d'Italia, pubblicata il 19 gennaio 2022, mostra come il problema riguardi, infatti, principalmente le amministrazioni comunali e provinciali: solo il 50% dei comuni, invero, ha nominato il Responsabile per la Transizione Digitale, mentre il 64% delle Province ha inserito nell'apparato organizzativo tale figura. La principale causa della mancata nomina di tale organo rimonderebbe alle insuperabili difficoltà organizzative ed economiche, che incidono soprattutto sui comuni con una popolazione fino a 60.000 abitanti: si tratta di ostacoli non facilmente superabili, che peraltro ancora una volta inducono a ribadire l'imprescindibilità di un'estensione ai profili organizzativi del target delle riforme volte a migliorare l'attività delle pubbliche amministrazioni, non potendo il legislatore evitare di considerare l'aspetto dell'adeguata-

tezza dei contesti organizzativi nei quali il personale umano inserito nei ruoli burocratici si trova ad operare.

Le riflessioni in ordine ai corpi tecnici e alla tecnificazione dell'organizzazione amministrativa hanno interessato diverse discipline di settore del diritto amministrativo come, ad esempio, quelle dei beni culturali (Piperata 2021) e paesaggistica (Torelli 2021), ma non si sono spinte sino a indicare come possibile soluzione al problema la creazione di un nuovo Corpo tecnico da impegnare nel monitoraggio degli eventuali progressi della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La ragione di tale scelta sembra da ricondurre alla volontà politica – che a ben vedere traspare dalla lettura del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (Pnrr) e sottende le misure prefigurate dal piano e rilevanti rispetto al tema che ci occupa – di rafforzare il personale amministrativo già incardinato, attraverso la previsione di costanti corsi di aggiornamento e formazione (Cardone 2021). Parallelamente rileva l'obiettivo di assumere nuovi funzionari dotati di competenze soprattutto tecnico-ingegneristiche, nella prospettiva di dotare tutti i livelli di governo locale di personale in grado di gestire, nel lungo periodo, l'evoluzione dei processi di digitalizzazione e, per tale via, di assecondare con una tecnificazione organizzativa l'evoluzione tecnologica del contesto in cui le Ppaa sono chiamate da tempo ad operare. A ben vedere dunque, nonostante gli investimenti, che la movimentazione di risorse sottesa al Ngeu e quindi al Pnrr (Sgueo 2021) consente di mettere in campo, prefigurino quanto allo specifico profilo in esame un arricchimento di competenze tecniche nelle amministrazioni considerate, sembra che i relativi processi di assunzione non si muovano nella direzione né possano concretamente conseguire il risultato di strutturare nuovi corpi tecnici, in ragione della limitazione dell'orizzonte temporale dell'acquisizione di tali soggetti nelle piante organiche delle Ppaa interessate, orizzonte che viene fatto coincidere con il termine finale utile al conseguimento degli obiettivi previsti dal Pnrr.

## 2. Cultura giuridica e cultura amministrativa al tempo della digitalizzazione. Stato dell'arte e criticità

Le considerazioni ora svolte ed i risultati della indagine empirica sinteticamente riportati hanno indotto la dottrina a ragionare su nuove modalità di reclutamento del personale, ritenendo quelle attuali insufficienti a soddisfare il bisogno informatico e digitale nelle pubbliche amministrazioni.

Negli ultimi anni, a partire dalla Legge Madia, ma soprattutto nel periodo dell'emergenza sanitaria, sono state presentate diverse proposte legislative e

regolamentari che segnalano l'intenzione di porre al centro dell'agenda politica il tema della digitalizzazione delle amministrazioni e la sostanziale revisione del personale amministrativo in una prospettiva di modernizzazione. Basti pensare, a titolo di esempio, alla Legge n. 56 del 2019, «Legge sulla concretezza delle pubbliche amministrazioni», che impone a queste ultime di reclutare, in via prioritaria, figure con elevate competenze digitali.

La ragione di questa intensa stagione di riforme si deve anche ai risultati di alcuni indicatori che mostrano come, proprio sul versante del capitale umano, l'amministrazione italiana registri gravi carenze organizzative.

Sul punto, il «Digital economy and society index» del 2021<sup>5</sup> colloca l'Italia al 25° posto – sui 27 Stati membri dell'Ue – con riferimento alla presenza di personale dotato delle abilità teorico-applicative necessarie per affrontare la transizione digitale in atto<sup>6</sup>. Che la carenza di competenze digitali nei diversi ambiti, per cui l'Italia risulta tra i Paesi europei più in difficoltà, costituiscano uno dei principali limiti per lo sviluppo economico e sociale del paese è ormai questione nota: a tal proposito, nel 2020, l'Italia ha varato la sua prima Strategia nazionale per le competenze digitali<sup>7</sup>, che esibisce un approccio trasversale rispetto allo sviluppo delle competenze tecnologiche per colmare il divario con gli altri paesi dell'Unione europea.

Le linee di azione della Strategia investono anzitutto l'ambito delle competenze digitali nel ciclo dell'istruzione e della formazione superiore, con lo scopo di creare nuovi «nativi digitali», nonché, successivamente, il duplice versante dell'investimento in capitale umano con un *know-how* di tipo applicativo nel settore delle Ict e delle competenze digitali dei cittadini, con lo scopo di ridurre il cosiddetto «digital divide» cognitivo. In altre parole, come si ricava dalle conclusioni del rapporto Desi, l'Italia deve far fronte a notevoli carenze sul piano del possesso di competenze digitali di base e avanzate, che rischiano di tradursi nell'esclusione digitale di una parte significativa della popolazione e di limitare la capacità di innovazione delle imprese. In tale prospettiva la Strategia Nazionale per le Competenze Digitali intende offrire delle indicazioni per avviare il percorso auspicabilmente destinato a colmare questo divario.

La considerazione del tentativo normativo, condotto al livello di fonti di rango primario e secondario, di stimolare le amministrazioni pubbliche verso una transizione digitale deve necessariamente essere integrata da una indagine

<sup>5</sup> Consultabile in <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

<sup>6</sup> Solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 anni e i 74 anni possiede delle competenze digitali essenziali di base (mentre la media europea si attesta attorno 58%), e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (33% nella media Ue).

<sup>7</sup> Consultabile in <https://repubblicadigitale.innovazione.gov.it/assets/docs/Piano-Operativo-Strategia-Nazionale-per-le-competenze-digitali.pdf>.

delle prassi che si sono avvicinate negli ultimi anni, indagine che muove dal consolidamento (quantomeno sul piano delle dichiarazioni) dell'amministrazione digitale, che, come si è segnalato, impone un rafforzamento sul versante delle competenze informatiche dell'organico pubblico, in ragione della centralità che vanno assumendo sempre più i dati e la loro gestione come nuovo sapere tecnico delle amministrazioni pubbliche per finalità istruttorie. Più in generale le potenzialità astrattamente derivanti dalla disponibilità e dalla capacità delle amministrazioni di trattare una straordinaria quantità di dati in forma aperta, in sintesi l'impiego di open data (Costantino 2017; Galetta 2019; Carullo 2016), indurrebbero a cogliere in ragione della loro emersione uno snodo assai significativo nel processo evolutivo che ha interessato l'amministrazione pubblica, nell'orizzonte di un incremento di efficacia ed efficienza della sua attività autoritativa nonché prestazionale, e di una valorizzazione delle dinamiche partecipative alla stregua delle quali ravvisare nuove fonti di legittimazione dei pubblici poteri.

Al fine di governare le questioni poste dalla datificazione, le amministrazioni si stanno avvalendo sempre più dei cosiddetti esperti di *data science* (Falcone 2019; Forte 2020), coinvolti in un processo analitico, fondato sul metodo scientifico e su altre discipline (come la matematica, l'informatica, la statistica, ecc.), che consente di elaborare un enorme quantità di dati di cui il settore pubblico dispone per rendere maggiormente efficienti i servizi nei confronti della collettività.

In buona sostanza, l'amministrazione della complessità – che con evidenza è il risultato del nuovo modo di esercitare la funzione amministrativa ricorrendo sempre più spesso a dati, con l'effetto di rendere tanto complessa, quanto cruciale, l'attività conoscitiva – deve necessariamente essere sostenuta da una complessità dell'amministrazione sul versante della dotazione di personale. Ciò equivale ad ammettere che l'amministrazione non possa più fare a meno di acquisire i cosiddetti *data scientists*, o quantomeno figure affini in grado di governare il progresso delle nuove tecnologie nell'azione amministrativa. Sul punto è stato infatti sostenuto che il ritardo delle amministrazioni rispetto alle realtà private più attive nello scenario digitale è legato ad un approccio al patrimonio conoscitivo, ai dati e alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, «di tipo essenzialmente proprietario [...], il che contribuisce a rendere complesse le dinamiche di integrazione» (Carlioni 2019).

Lo sguardo alle riforme più recenti consente di tracciare un bilancio essenziale in ordine alla cultura amministrativa e di pervenire alla conclusione che, nonostante i numerosi interventi legislativi e le ripetute esortazioni provenienti dal dibattito scientifico ad intraprendere un processo di adeguamento dell'apparato amministrativo alle sfide che presenta il «mondo digitale», si sia

ancora lontani, come rimarcato dal rapporto Desi del 2021, dal perseguimento dell'obiettivo.

Una delle principali ragioni che ha sensibilmente rallentato il processo di *empowerment* tecnico dell'organizzazione amministrativa consiste nell'aver accordato un favore nell'accesso ai ruoli, in continuità con il passato, a giuristi (Marra 2019) – o comunque a figure provenienti da una formazione umanistica – rispetto a soggetti con expertise tecnico-ingegneristiche. È evidente che il progresso tecnologico e l'avanzamento di una cultura amministrativa digitale avrebbero imposto una netta inversione di tendenza.

Questa propensione è nitidamente rappresentata dalla strutturazione delle selezioni pubbliche. Guardando alla selezione svoltasi una decina di anni fa per la copertura di 2139 posti di personale non dirigenziale da inquadrare in importanti amministrazioni centrali, come Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>8</sup>, va segnalato che, pur non essendovi allora alcuna preclusione nel bando di gara alla partecipazione laureati in materie scientifiche ed ingegneristiche, dalla lettura dello stesso continua a emergere una chiara volontà del decisore politico di puntare quasi esclusivamente su personale giuridicamente qualificato. Le modalità di esame indicate nell'atto generale smascherano questo intendimento: l'art. 6 del bando di gara prevede che sul totale di 40 quesiti da risolvere 25 riguardino le discipline giuridiche, solo 7 siano volti a verificare la capacità logico-deduttiva dei candidati, mentre gli ulteriori 8 attengono a problematiche organizzative e gestionali ricadenti nell'ambito degli studi sul comportamento organizzativo (anche questi ultimi, dunque, riconducibili a discipline di matrice umanistica).

Un altro caso recente riguarda il bando relativo all'assunzione di 2139 posti di personale non dirigenziale per il Ministero della giustizia<sup>9</sup>: anche in questa occasione, nonostante ai fini dell'espletamento di entrambe le prove – preselettiva e scritta – si prevedessero domande volte a verificare, oltre alle competenze giuridiche, le capacità logico-matematiche dei candidati, l'articolo 2 del bando di gara precludeva poi la possibilità a soggetti non giuristi, ovvero economisti, di partecipare al concorso, dunque in contrasto con il dichiarato intento di incrementare il numero di tecnici presenti nei ruoli contemplati dalle procedure concorsuali in questione.

In linea con le vicende riportate a titolo esemplificativo, i concorsi pubblici segnalano una tendenza a confinare, nei fatti, i tentativi di rinnovamento del personale amministrativo sul terreno dello svolgimento di prove preselettive e della verifica, in particolare del grado di conoscenza delle discipline infor-

<sup>8</sup> In «Gazzetta ufficiale» il 31 dicembre 2012, n. 104.

<sup>9</sup> Bando pubblicato in «Gazzetta ufficiale» il 27 agosto 2019, n. 68.

matiche, che tali prove consentono grazie alla parte dedicata alla risoluzione dei test di logica. Sembra cogliere nel segno, perciò, il rilievo secondo il quale una delle principali cause del declino del principio del merito e del pubblico concorso – declino in cui si sarebbe per di più consumata una «grande finzione» – si debba anche a tali nuove modalità di espletamento delle procedure selettive, che inducono a fingere «che chi impara a memoria migliaia di domande inutili e relative risposte sia migliore di chi non lo fa» (Mattarella 2017).

La sterilità di un tentativo di rinnovamento condotto attraverso un sistema che sembra riservare particolare spazio al dominio di competenze logico-informatiche è compiutamente disvelata dalla provenienza dei soggetti che partecipano ai concorsi, provenienza che sul piano regolatorio continua ad essere modulata di guisa da salvaguardare la sostanziale riserva a favore di candidati con formazione giuridico-economica. Piuttosto la regolazione delle procedure selettive dovrebbe puntare su indicazioni tese a valorizzare in concreto la preparazione tecnico-scientifica funzionale al miglior esercizio dell'attività amministrativa (Averardi e San Mauro 2019), e dunque essere indirizzata alla verifica del possesso di «competenze di tipo tecnico e fortemente specialistiche, cioè derivanti da una formazione, possibilmente universitaria, focalizzata [tra altri] nel campo dell'informatica e dell'ingegneria dell'informazione»<sup>10</sup>. L'importanza di «investire risorse pubbliche in tecnologia e formazione» è stata ricondotta alla necessità, per un verso, di «sviluppare le competenze digitali interne dei dipendenti pubblici», e per altro verso di favorire un processo di maturazione nei cittadini della «capacità di interagire con gli strumenti Ict per poter beneficiare pienamente dei vantaggi della digitalizzazione» (Galetta 2018).

Una breve disamina dello stato dell'arte ha mostrato come, almeno fino ad oggi, la cultura amministrativa si sia significativamente intrecciata con quella giuridica. Sul piano del dover essere campeggia un programma politico-amministrativo e culturale relativo al rinnovamento del personale (funzionari e dirigenti pubblici) estremamente ambizioso e in linea con le numerose richieste del sistema, rivolte all'attrazione di figure tecnicamente preparate ad affrontare il cambiamento amministrativo. Il piano dell'essere è, invece, innegabilmente caratterizzato dall'inattuazione delle numerose politiche di digitalizzazione, e mostra in tal senso significativi cedimenti e vuoti. Valga sul punto la considerazione che, «quando l'attuazione tarda per decenni e i cambiamenti avvengono nell'arco di mesi, il rischio è quello di politiche di innovazione che sono vecchie prima di essere attuate» (Carloni 2019).

<sup>10</sup> Consiglio nazionale degli ingegneri, *Le figure tecniche nella Pubblica amministrazione. Il caso delle posizioni apicali nella direzione dei sistemi It 2016*, p. 30, consultabile sul sito [www.fondazionecni.it](http://www.fondazionecni.it).

Il mancato reclutamento di personale amministrativo tecnicamente adeguato a far fronte alle sfide posta dalla digitalizzazione e dall'informatizzazione fa emergere con evidenza profili di criticità, conseguenti alla necessità di attingere le competenze scientifiche necessarie all'esterno e non in una cornice di stabilità ma in un orizzonte di breve periodo imposto dalle esigenze che vengono di volta in volta profilandosi, con il rischio di perpetuare la condizione di «essere schiav[i] del settore privato per tutto ciò che riguarda l'uso delle tecnologie» (Delgado 2019).

Nell'ambito di uno tra gli studi più recenti sulla condizione di crisi per così dire perdurante della Pubblica amministrazione, Sabino Cassese ha sul punto osservato che allo stato attuale «l'amministrazione, più che fare, fa fare», proprio in ragione del fatto che «la fuga dei tecnici da uffici pubblici costringe questi ultimi a far ricorso sempre di più ad esterni». La grande sfida dei sistemi amministrativi contemporanei diviene, dunque, quella di «far funzionare la macchina amministrativa mentre la si cambia», accettando che tale passaggio «può avvenire solo a pezzi e bocconi» (Cassese 2009).

Il percorso da tracciare nel lungo periodo impone un ripensamento della formazione dei pubblici dipendenti, ormai, e fino al conseguimento di un grado di *empowerment* tecnico decoroso, accettando di (in)seguire, con successo, i progressi della tecnica e delle tecnologie, per poi imprimere a tali processi di capacitazione del personale un andamento «a regime» che sia coerente col il fisiologico ritmo di avanzamento del progresso tecnologico. Si è detto al riguardo che «saranno le *character skills* dei lavoratori a fare la differenza nell'applicazione degli strumenti tecnici in continuo sviluppo» (Sandulli 2018). Laddove, nel breve periodo, la stagione di assunzioni di personale amministrativo dotato delle cognizioni tecnico-scientifiche necessarie a poter consentire il cambiamento della cultura amministrativa, dovrà essere necessariamente l'esito di una contaminazione della cultura giuridica con quella digitale.

### 3. La selezione e la formazione del personale nel Pnrr. Dalla transizione burocratica alla transizione digitale

È palese l'attualità dell'avvertimento relativo all'eventualità che la fuga dei tecnici dalla burocrazia si sostanziasse in una fuga dall'amministrazione, e generasse numerosi problemi in una prospettiva di modernizzazione amministrativa. Le competenze tecniche specialistiche, la capacità di dialogo con altri contesti istituzionali europei ed internazionali, la propensione al cambiamento, la capacità di adeguare continuamente la propria formazione tecnica e le

proprie conoscenze per poter fronteggiare problematiche sempre più difficili e complesse, costituiscono senza dubbio gli strumenti sui quali è opportuno che l'amministrazione investa per fronteggiare la rapida progressione delle tecnologie digitali.

A tal proposito, a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19, il 13 luglio 2021 è stato definitivamente approvato il più volte citato Pnrr, con cui il governo italiano si è impegnato dinanzi alle istituzioni europee, ad operare (come noto nell'ambito di Sei Missioni) tra le altre, una riforma strutturale della Pubblica amministrazione, rafforzando, tra i vari profili, i processi di selezione, formazione e promozione dei pubblici dipendenti, nella consapevolezza che tale atto di programmazione sia «parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del paese».

È di intuitiva evidenza che sull'effettività della pianificazione e sul concreto perseguimento degli obiettivi fissati in quella sede – segnatamente quelli di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni – incidano le condizioni di partenza, e ancora una volta la condizione di inadeguatezza in cui versa l'attuale corpo dei pubblici dipendenti. Da un Report del 2020 di Forum PA emerge uno scollamento tra il dato anagrafico relativo al personale amministrativo e i tempi della digitalizzazione e dell'informatizzazione: l'età media dei pubblici dipendenti, infatti, è pari ad oltre 50 anni, con appena il 3% di funzionari con un'età inferiore ai 30 anni. Quanto al dato sostanziale relativo alla formazione del personale, allo sbilanciamento già segnalato della compagine burocratica a favore di una componente di provenienza culturale giuridica si affianca il dato relativo al mancato aggiornamento delle competenze. Una recente ricerca dà conto al riguardo della drastica riduzione dell'investimento nella formazione dei dipendenti pubblici. A favore di quelli in servizio si prevede la destinazione di una spesa assai esigua in valore assoluto (48 euro) per l'implementazione delle competenze tecnico-informatiche (Sgueo 2022).

Sembrano utili ai fini della presente riflessione anche gli esiti di analisi di carattere comparativo dei diversi Piani nazionali di ripresa adottati da alcuni Stati membri dell'Unione (Clarizia *et al.*). La Spagna, con il Documento «España Puede: Plan recuperación, transformación y resiliencia» del 7 ottobre 2020, ha programmato di investire il 17,6% delle risorse del Piano per consentire ai cittadini spagnoli di ricevere adeguata formazione ed inclusione digitale, ed evitare che vengano lasciati indietro quei soggetti che altrimenti non prenderebbero parte al processo di trasformazione digitale della società e dell'economia. Il conseguimento di tale specifico obiettivo viene collegato ad una particolare attenzione, in fase attuativa, alla popolazione presente nelle zone interessate da una contrazione demografica (questa forma di divario territoria-

le giustifica la destinazione da parte del Piano spagnolo del 16% delle risorse disponibili).

Nella stessa direzione si colloca il «Deutscher aufbau- und resilienzplan» tedesco (Darp), approvato il 16 dicembre 2020, che qualifica la transizione digitale, accanto a quella rappresentata dal cambiamento climatico, una delle due «sfide del nostro tempo», e destina circa il 17% delle risorse alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e alla digitalizzazione dell'educazione. In particolare, la terza Focus Area del Darp si caratterizza per la previsione di misure funzionali agli investimenti per la transizione digitale, quelli indirizzati a istruzione e competenze digitali, ma al tempo stesso alla infrastrutturazione digitale (per il tramite di una spesa da 1,5 miliardi e 750 milioni di euro rispettivamente finalizzata a migliorare le tecnologie di telecomunicazione e creare strutture di nuova generazione). Questa scelta, del tutto condivisibile, si muove nella prospettiva di affiancare delle misure di riduzione del digital divide cognitivo a quelle di superamento del digital divide infrastrutturale.

In Italia, il Piano nazionale di ripresa e resilienza assume la centralità dello sviluppo di *know how* digitali in una cornice prospettica e di lungo periodo. Quanto all'iniezione delle relative competenze nella compagine burocratica, l'approccio accolto dal governo italiano sembra compendiato nitidamente dalla considerazione che «sulle persone si gioca il successo non solo del Pnrr, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese»<sup>11</sup>. Non è un caso, infatti, che il processo di rinnovamento e modernizzazione della Pubblica amministrazione rientri tra quelle che il Pnrr definisce riforme «orizzontali», funzionali ad apportare dei correttivi migliorativi all'efficienza e alla competitività del sistema paese.

Il Pnrr (nella Componente 1 della Missione 1), tenendo nella dovuta considerazione il blocco delle assunzioni che per ragioni di contenimento della spesa pubblica ha come noto caratterizzato l'ultimo decennio, guarda al turnover del personale amministrativo non solo come occasione di ringiovanimento delle amministrazioni stesse, ma altresì come viatico per favorire nella compagine amministrativa l'ingresso delle cosiddette professioni del futuro, per semplificare oggetti dotati di competenze di natura informatica, digitale e relative dei big data. In questo senso, è certamente apprezzabile la duplice scelta di introdurre percorsi di reclutamento più celeri<sup>12</sup> fondati su una targhettizzazione della formazione, per giovani cioè dotati di elevate qualifiche – come, ad esempio, quella di dottori di ricerca – e, al tempo stesso, di investire proprio su tali percorsi per la formazione, stanziando ingenti risorse per l'erogazione di

<sup>11</sup> Pnrr, p. 53.

<sup>12</sup> La semplificazione e la riduzione delle procedure di reclutamento erano già state oggetto di un precedente provvedimento normativo, il Dl n. 44 del 1° aprile 2021.

borse di dottorato nei settori delle «New technologies e Green», temi centrali per il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel Pnrr.

Nel disegno complessivo del Piano traspare la centralità accordata al rinnovamento delle competenze del personale amministrativo e alla «gestione per competenze», funzionale a evitare che la programmazione di lungo periodo delle assunzioni di personale dotato di competenze digitali venga assorbita da una «mera pianificazione del personale che cessa dal servizio». In questa direzione va infatti letta la soluzione del Pnrr di potenziare la Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna), anche attraverso la creazione di partnership strategiche con Università ed enti di ricerca nazionali, tenuto conto che la Linea di attività affidata alla Sna è funzionale alla realizzazione di interventi formativi altamente qualificati, rivolti al personale dirigente delle amministrazioni centrali e locali per lo sviluppo delle competenze manageriali, nonché delle conoscenze specialistiche, relative ai principali ambiti di intervento del Pnrr<sup>13</sup>.

Il reclutamento rappresenta uno dei tre pilastri per l'attuazione degli obiettivi del Pnrr – insieme alla governance e alla semplificazione<sup>14</sup> – nel solco della consapevolezza dell'indispensabilità dell'immissione «straordinaria» di nuove competenze, non solo tecniche, ma anche gestionali. A questo obiettivo risponde il Dl n. 80/2021 («Reclutamento») che, al fine di implementare e rafforzare il capitale umano dell'amministrazione, opera su due fronti: il primo è quello di definire percorsi veloci, trasparenti e rigorosi per il reclutamento dei profili tecnici adatti ai traguardi prefissati dal Pnrr; il secondo è di porre le premesse per la realizzazione delle due riforme trasversali previste dal Pnrr (Pubblica amministrazione e giustizia).

Tra le varie disposizioni che si situano lungo questa seconda direttrice, merita di essere segnalato l'articolo 10 del Dl Reclutamento che, «al fine di attuare gli interventi di digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA previsti dal Pnrr» prevede l'impiego di un contingente massimo di 338 unità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (a termine, fino al 31 dicembre 2026), composto da «esperti in possesso di specifica ed elevata competenza almeno triennale nello sviluppo e gestione di processi complessi di trasformazione tecnologica e digitale, nonché di significativa esperienza almeno triennale in tali materie, ovvero anche da personale non dirigenziale, collocato fuori ruolo o in posizione di comando o altra analoga posizione, prevista dagli ordinamenti di

<sup>13</sup> Pnrr, p. 97. In tal senso, si può vedere la recente Manifestazione di interesse per l'attribuzione di un incarico di ricerca scientifica nell'ambito della ricerca Sna «Sviluppo dell'alta formazione per l'implementazione del Pnrr: modelli e strumenti», del 23 marzo 2022.

<sup>14</sup> Questi due aspetti sono stati disposti al centro dell'agenda politica del legislatore con il Dl n. 77 del 31 maggio 2021, convertito nella Legge n. 108 del 29 luglio 2021.

appartenenza, proveniente da pubbliche amministrazioni»; nonché l'assunzione con contratto a tempo determinato da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgId) di 67 unità.

Altro aspetto centrale e trasversale nel Pnrr, che trova una prima risposta nel Dl Reclutamento, riguarda la riforma della giustizia, grazie al potenziamento – seppur a tempo determinato – nella pianta organica dell'amministrazione giudiziaria dei «funzionari addetti all'Ufficio per il processo»<sup>15</sup>. Grazie all'inserimento nelle amministrazioni di 8171 funzionari, infatti, il legislatore nazionale – sulla spinta di numerose raccomandazioni della Commissione europea in ordine alla necessità di fluidificare il funzionamento del sistema giustizia – ritiene di poter risolvere il problema degli «arretrati» e delle decisioni pendenti attraverso, ad esempio, l'acquisizione e la dotazione di strumenti informatici volti a rendere più rapide le attività di cancelleria e decisionali. Il conseguimento dell'obiettivo della riduzione dei tempi entro i quali effettivamente si concludono i giudizi, viene dal Pnrr subordinato ad una integrazione del personale delle cancellerie con figure dotate di specifiche capacità informatiche. A tal riguardo l'assunzione del personale viene finalizzata all'acquisizione delle «necessarie competenze tecniche richieste per affrontare la transizione tecnologica e digitale».

Tornando, anche con riguardo a questo specifico comparto, alla relazione cui si accennava tra cultura giuridica e cultura amministrativa, si segnala come il primo bando pubblicato per l'assunzione di funzionari addetti all'Ufficio per il processo fosse aperto esclusivamente a giuristi ed economisti, con un netto favore per quanti provenissero da studi giuridici, essendo i quesiti rilevanti principalmente volti a valutare il possesso di competenze in materia di ordinamento giudiziario e diritto pubblico. Si tratta, come visto, di una tendenza ampiamente consolidata nelle procedure concorsuali indette per rinnovare il personale dell'amministrazione italiana, che però entra in evidente frizione con gli obiettivi prefissati dal Pnrr. È quantomeno poco verosimile che soggetti con una formazione prevalentemente giuridica possano, ad esempio, essere di una qualche utilità nella strutturazione delle stesse piattaforme informatiche utili alla conservazione e gestione dei dati relativi all'andamento dei processi.

Va d'altronde segnata la recentissima pubblicazione del bando finalizzato all'assunzione (a tempo determinato, per 36 mesi) di 5410 funzionari, da assegnare al Ministero della giustizia, che fonda la selezione sulla valutazione del possesso di competenze esclusivamente tecniche<sup>16</sup>. La misura merita apprezzamento in considerazione della possibilità che essa schiude, attraverso

<sup>15</sup> L'introduzione di tale figura si deve al Dl n. 90 del 30 giugno 2014.

<sup>16</sup> Pubblicato in «Gazzetta ufficiale» il 1° aprile 2022, n. 26.

so l'assunzione di soggetti dotati di competenze scientifiche ed informatiche strumentali alla transizione digitale dell'amministrazione della giustizia, di raggiungere un ulteriore obiettivo del Pnrr. Si tratta del potenziamento delle infrastrutture digitali mediante la creazione di sistemi telematici di gestione delle attività processuali, per i quali nel Pnrr sono stati stanziati complessivamente 140,5 milioni di euro, laddove l'investimento in capitale umano volto a rafforzare l'ufficio del processo e superare le disparità tra tribunali si basa su uno stanziamento di 2342,1 milioni di euro.

Considerando che la revisione del Cad auspicata nel solco della trasversale riforma della PA meglio nota come riforma Madia, risale al 2015, la circostanza che le amministrazioni non siano state da allora capaci di compiere quantomeno i passaggi essenziali nella direzione di adeguarsi ai cambiamenti digitali della società, e di investire negli strumenti di innovazione per migliorare le condizioni di svolgimento dell'attività amministrativa e con esse i risultati per gli amministrati, in termini di buona amministrazione, induce a confermare come la transizione digitale non possa essere garantita prevalentemente da uno sviluppo della dotazione di strumenti tecnologici, ma piuttosto costituisca il punto di approdo di una «transizione burocratica», conformata da un serio piano di rafforzamento delle competenze organizzative funzionali a migliorare la capacità amministrativa.

Il tema della mancata transizione burocratica, tuttavia, non può essere integralmente imputato all'assenza di attivismo del legislatore e/o delle amministrazioni pubbliche. Così come l'incapacità di profittare delle occasioni che la stessa massiccia iniezione di liquidità occasionata dalla risposta all'emergenza pandemica – nel solco del Dispositivo per la ripresa e la resilienza attivato dal Ngeu – produce, non può essere ascritta esclusivamente al decisore pubblico, che esso si situi sul piano politico in senso stretto o su quello amministrativo. Il caso del cosiddetto «Concorso Sud» di aprile 2021<sup>17</sup> è a tal proposito emblematico di una inattitudine e impreparazione esibita anzitutto dal contesto culturale e sociale (in una parola umano) nel quale le singole misure sono chiamate a operare. Il relativo avviso della selezione, grazie alla quale il governo avrebbe reclutato 2800 funzionari per l'attuazione del Pnrr nel Mezzogiorno, è stato seguito da una partecipazione di candidati insufficiente rispetto ai posti da coprire. Sicché, al fine di consentire a sindaci e presidenti delle regioni di aggiudicarsi, per poi poter impiegare «utilmente», tutte le risorse stanziare sulla base del Piano, il ministro del Sud ha proposto l'adozione di una cosiddetta norma «salva assunzioni», che consente l'assunzione di 1300 tecnici, senza prove di selezione e prove preselettive, per consentire lo svolgimento di

<sup>17</sup> Il relativo bando è pubblicato in «Gazzetta ufficiale» il 6 aprile 2021, n. 27.

consulenze della durata massima di 36 mesi. Tra i profili ricercati vi sono quelli di ingegneri, analisti, esperti in progettazione e pianificazione. La previsione si muove nella direzione di garantire anche nel breve periodo l'acquisizione di competenze imprescindibili per riuscire a cogliere l'opportunità di spendere la quota (40% sul totale dei fondi) che il Pnrr riserva al Mezzogiorno, significativamente favorito in termini comparativi rispetto alle altre aree territoriali del paese. L'attuale disposizione, così come proposta dal governo, prevede che le risorse stanziare e non impiegate per le assunzioni su base concorsuale vengano trasferite all'Agenzia per la coesione territoriale, la quale viene investita della responsabilità di stipulare, mediante il meccanismo della chiamata diretta, i contratti di collaborazione con tecnici che presentino le professionalità richieste dal Concorso Sud, definendo i tempi delle collaborazioni e l'importo stipendiale.

È in definitiva evidente che, solo attraverso una transizione burocratica, per tale intendendosi il rinnovamento delle professionalità e del capitale umano che compendia le prime, possa realizzarsi la transizione digitale<sup>18</sup>. È infatti solo attraverso il reclutamento di personalità in grado di governare le competenze tecniche ed informatiche funzionali al raggiungimento degli obiettivi del Pnrr e, più in generale, alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, che appare possibile sviluppare le best practices idonee a garantire maggiore effettività dei diritti dei cittadini.

#### 4. Gli investimenti in infrastrutture digitali come viatico per la transizione digitale e i riflessi sulla transizione burocratica, e ritorno

Lo sguardo alla carenza di competenze tecnico-ingegneristiche che interessa l'attuale composizione del personale in servizio presso le Ppa restituisce una nitida immagine delle difficoltà del nostro paese a rendere effettiva la transizione digitale e concretizzare i numerosi provvedimenti di riforma che si avvicendano da ormai un ventennio.

Al tempo stesso – in qualche misura già lo si accennava – esiste un nodo per così dire «ambientale» che si aggiunge e aggrava il *digital divide* cognitivo che riguarda il personale della PA (assenza di conoscenze informatiche minime da parte dei funzionari), muovendosi nella direzione di frapporte delle barriere al raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano nazionale di ripresa e resi-

<sup>18</sup> In una conferenza stampa del ministro per la Pubblica amministrazione del 5 giugno 2021, è stato affermato che «la transizione amministrativa è premessa perché funzioni la transizione digitale».

lienza, e si tratta con evidenza del contesto infrastrutturale nel quale le risorse umane operano. In una parola disponibilità di strumenti adeguati a consentire un utilizzo effettivo di piattaforme digitali, nella prospettiva anche di semplificare, come si segnalava in apertura, l'accesso ai servizi di interesse dei cittadini, in ossequio a quanto previsto dall'art. 1, co. 1, della Legge n. 124/2015.

Non a caso, il Pnrr menziona tra le cause del deludente andamento della produttività «la mancanza di infrastrutture adeguate», che non consente di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale.

Anche in questo caso, prima di valutare il possibile contributo al rinnovamento infrastrutturale del Ngeu e del Piano nazionale che raccoglie le sfide lanciate dal dispositivo in sede europea, appare utile richiamare qualche dato a conferma dell'urgenza che connota la questione della «connettività» e delle risposte che essa merita, sia in termini di realizzazione di un ecosistema tecnologico efficace e sicuro, che migliori l'accessibilità dei servizi ai cittadini, sia in termini di riduzione del divario digitale che insiste tra il Nord Italia e il Sud del paese (Del Gatto 2022; Staiano 2021).

Da una recente mappatura effettuata dall'Agcom, è infatti emerso che oltre 63.000 cittadini vivono in aree in cui non è possibile ottenere alcun tipo di accesso ad internet, in quanto non coperte da alcun servizio di connettività. Ancor più critico è il dato relativo alla copertura della rete per i servizi di telefonia mobile, in base al quale 16.000 italiani vivrebbero in aree dove la stessa è assente: complessivamente le aree «bianchissime» – dove non è disponibile alcun accesso ad internet da rete fissa – comprendono 204 comuni abitati da 186.000 persone; ma la mancanza totale di linea interessa 63.000 utenti che vivono in aree non cablate o coperte. L'indagine segnala l'esistenza di ampie fasce della popolazione nella impossibilità di usufruire delle reti di connessione, accedere ad una serie di servizi e alle stesse posizioni professionali richieste dal Pnrr e dai successivi decreti attuativi (si pensi, ad esempio, alla presentazione in via telematica delle domande di partecipazione dei concorsi pubblici, nei fatti ostacolate nei territori sprovvisti di reti di connessione).

Accanto al valore essenziale del rinnovamento dei saperi nell'organico delle amministrazioni, rileva la necessità di operare un significativo investimento in infrastrutture teso a garantire l'effettiva erogazione di tutta una serie di servizi, uno su tutti, l'implementazione del sistema Spid.

Per realizzare tale obiettivo, a livello nazionale, il Piano ha fatto propri gli obiettivi del Digital Compass europeo, e in particolare, la Componente 2 della Missione 1 (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) ha previsto investimenti finalizzati a garantire, entro il 2026, la copertura su tutto il territorio di reti a banda ultra larga, a supporto della Strategia italiana per la Banda ultra larga 2021 (per la Strategia italiana per la tecnologia 5g, Buttarelli

2022) che, tra i vari target, si prefigge quelli della digitalizzazione dei servizi pubblici e della realizzazione di infrastrutture digitali sicuri e sostenibili<sup>19</sup>.

I programmi di riforma presentati dal governo, dunque, mostrano la consapevolezza dell'insufficienza della sola transizione burocratica, condotta attraverso l'assunzione, a termine, di funzionari deputati alla gestione e allo sviluppo di tecnologie, come ad esempio quelle funzionali alla gestione di banche dati per il corretto funzionamento dell'Ufficio per il processo. La necessità di operare investimenti in vista di un rinnovamento del corredo infrastrutturale è dimensionata nella quota che il Piano nazionale di ripresa destina agli stessi: circa 7 miliardi di euro<sup>20</sup>.

Un bilancio sul grado di avanzamento e sul perfezionamento di una effettiva transizione digitale deve necessariamente essere riprogrammato, e l'orizzonte entro il quale operare tale valutazione è innegabilmente condizionato dal percorso tracciato dal decisore impegnato ad adempiere agli impegni assunti nel Pnrr e dall'abbrivio impresso al conseguimento degli obiettivi in materia dalla attuazione del programma. Il modello organizzativo proposto per l'attuazione del Pnrr, come noto nel solco di un approccio multilivello, nell'essere «fortemente orientato al continuo Rafforzamento della Capacità amministrativa di tutta la filiera amministrativa di gestione e attuazione», non appare neutrale rispetto ai target rilevanti nella prospettiva di capacitare le amministrazioni sul piano della digitalizzazione e della tecnificazione.

Anche il nesso significativo tra la transizione burocratica e quella infrastrutturale, che devono procedere in sinergia per il conseguimento del definitivo passaggio ad una amministrazione digitale appare sottendere il Pnrr. Se una delle due componenti dovesse venir meno, o in ogni caso se il tempo dovesse dimostrare uno sbilanciamento delle riforme e dei relativi esiti su un versante piuttosto che sull'altro, ci si potrebbe dover rassegnare alla constatazione che molto è cambiato (nelle infrastrutture, nella qualificazione del personale), senza che sia cambiato davvero qualcosa, e che ci si sia limitati ad inseguire affannosamente la transizione digitale – confidando nel suo valore di volano per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche – senza raccoglierne i frutti.

Il perseguimento effettivo degli obiettivi che contraddistinguono il governo digitale, e ne marcano nella prospettiva dell'orizzontalità dei processi da gestire la distanza rispetto all'e-government (Carotti 2021), sottendendo un

<sup>19</sup> Guardando ai numeri elaborati dall'associazione europea della fibra Ftth (*Fiber to the home*) Council Europe, nel 2021 l'Italia ha raggiunto 16 milioni di abitazioni connesse con la fibra ottica in più rispetto al 2020, attestandosi al terzo posto nell'Unione europea per copertura capillare e al secondo per crescita in termini percentuali (+46%).

<sup>20</sup> Pnrr, p. 91.

cambiamento in termini qualitativi dell'agire pubblico – si pensi solo, in tal senso, all'impiego dei dati aperti non in funzione di semplice controllo pubblico degli apparati ma della confluenza degli interessi partecipativi nei procedimenti (Civitarese *et al.* 2016) – è condizionato in misura significativa dalla capacità di interpretare correttamente dei temi del reclutamento e della formazione. Il contributo di questi ultimi si rivela fondamentale nella prospettiva di consentire quella trasformazione organizzativa – in termini di ripensamento della composizione del personale e di rafforzamento del sapere tecnico dei ruoli burocratici – che la sfida di cui si discute impone.

## Riferimenti bibliografici

- AVERARDI, A. e SAN MAURO, L. F. (2019), *Ragionare per reclutare: la logica nei (e dei) concorsi pubblici*, <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2020/02/Paper-9.pdf>. Consultato il 21 giugno 2022.
- BERTI, G. (1968), *La Pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam.
- BEVILACQUA, C. (2022), *Sportello unico e reticoli decisionali nell'attuazione del Pnrr: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo*, Amministrazione in Cammino, <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2022/02/BEVILACQUA.pdf>. Consultato il 21 giugno 2022.
- BUTTARELLI, G. (2022), *La strategia italiana per la tecnologia 5G*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel Pnrr*, Roma, Romatre-Press, pp. 75-82.
- CARDONE, M. (2021), *Lo Stato digitale nel Pnrr – Il rafforzamento delle competenze digitali del personale della PA*, <https://www.irpa.eu/lo-stato-digitale-nel-pnrr-il-rafforzamento-delle-competenze-digitali-del-personale-della-pa>. Consultato il 21 giugno 2022.
- CARLONI, E. (2019), *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in «Diritto pubblico», 2/2019, pp. 363-391.
- CAROTTI, B. (2021), *Digitalizzazione della PA e interoperabilità: lo stato dell'arte secondo la Commissione europea*, <https://www.irpa.eu/digitalizzazione-della-pa-e-interoperabilita-lo-stato-dellarte-secondo-la-commissione-europea>. Consultato il 21 giugno 2022.
- CAROTTI, B. (2020), *Algoritmi e pubblici poteri: un rapporto incendiario*, in «Giornale di diritto amministrativo», 26(1), pp. 5-10.
- CARULLO, G. (2016), *Big Data e Pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in «Concorrenza e mercato», 23, pp. 181-204.
- CASSESE, S. (1974), *L'amministrazione dello stato liberal-democratico*, in S. CASSESE, *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- CASSESE, S. (1998), *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 48(3), pp. 699-703.

- CASSESE, S. (2001), *L'età delle riforme amministrative*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 51(1), pp. 79-98.
- CASSESE, S. (2002), *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 52(1), pp. 27-40.
- CASSESE, S. (2004), *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 54(4), pp. 901-912.
- CASSESE, S. (2009), *Le prospettive*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, pp. 507-517.
- CASSESE, S. (2019), *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 69(1), pp. 1-11.
- CASSESE, S. (2020), *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 70(1), pp. 141-158.
- CIVITARESE MATTEUCCI, S. e TORCHIA, L. (2016), *La tecnificazione dell'amministrazione* in S. CIVITARESE MATTEUCCI e L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione. A 150 dall'unificazione amministrativa italiana vol.4*, Firenze, Firenze University Press, pp. 7-54.
- CLARICH, M. (2020), *Perché è difficile fare riforme della Pubblica amministrazione utili all'economia*, in «Analisi Giuridica dell'Economia», 1, pp. 169-182.
- CLARIZIA, P., MANOCCHIO, M., MARCONI, P., AMICARELLI, B.P., MOCAVINI, G., MORGANTE, R., NAPOLITANO, G. e RENZI, A. (2021), *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2021/03/IRPA-Analisi-comparata-PNRR-1.pdf>. Consultato il 21 giugno 2022.
- COSTANTINO, F. (2017), *Intelligenza artificiale e decisioni amministrative*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», 8/2017, pp. 357-391.
- DEL GATTO, S. (2022), *Le infrastrutture per la banda ultra larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel Pnrr*, Roma, pp. 67-74.
- DELGADO, I. M. (2019), *Automazione, intelligenza artificiale e Pubblica amministrazione: vecchie categorie concettuali per nuovi problemi?*, in «Le istituzioni del federalismo», 40(3), pp. 643-662.
- FALCONE, M. (2019), *La data science come nuovo sapere dei funzionari pubblici*, <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2020/02/Paper-7.pdf>. Consultato il 21 giugno 2022.
- FIorentino, L. (2013), *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 69(2), pp. 479-487.
- FORTE, P. (2020), *Diritto amministrativo e data science. Appunti di intelligenza amministrativa artificiale (Aai)*, in «Persona e amministrazione», 1, pp. 247-313.
- GALETTA, D. U. (2018), *La Pubblica amministrazione nell'era delle Ict: sportello digitale unico e intelligenza artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, in «Ciberspazio e diritto», 61, pp. 319-336.
- GALETTA, D. U. (2019), *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in «Le Istituzioni del federalismo», 3, pp. 663-683.

- LIGUORI F. (2021), *Il problema amministrativo in trent'anni di fermento normativo: dalla legge sul procedimento del 1990 al decreto semplificazioni del 2020. Una introduzione*, in F. LIGUORI (a cura di), *Il problema amministrativo. Aspetti di una trasformazione tentata*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 11-34.
- MARRA, A. (2019), *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 69(1), pp. 233-248.
- MATTARELLA, B. G. (2017), *Il principio del concorso pubblico e la sua parodia*, in «Giornale di diritto amministrativo», 4, pp. 417-418.
- MATTARELLA, B. G. (2019), *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in Astrid Rassegna, pp. 1-10.
- MELIS, G. (2013), *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 63(2), pp. 469-478.
- MELIS, G. (2019), *Culture dei «tecnici» e amministrazione nell'Italia di ieri e di oggi*, in «Rivista giuridica del mezzogiorno», 2, pp. 291-302.
- MELIS, G. (2020), *Un episodio dello Stato liberale: la sconfitta dei tecnici e l'emarginazione degli «economisti»*, in «Analisi Giuridica dell'Economia», 1, pp. 13-26.
- NATALINI, A. (2005), *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino.
- PIOGGIA, A. (2017), *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, in «Costituzionalismo.it», 1, pp. 1-26.
- PIPERATA, G. (2021), *I corpi tecnici del patrimonio culturale e le insidie della legge n. 241/1990*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI e B. MARCHETTI, *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino.
- SALTARI, L. (2019), *Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione italiana?*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 69(1), pp. 249-292.
- SANDULLI, M. A. (2018), *Cultura e carattere nella formazione. Spunti per una riflessione*, in «Diritto e società», 3, pp. 345-356.
- SGUEO, G. (2022), *Reclutamento e formazione del personale*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel Pnrr*, Roma, pp. 23-28.
- SGUEO, G. (2021), *Lo Stato digitale nel Pnrr – Reclutamento del personale*, <https://www.irpa.eu/lostato-digitale-nel-pnrr-reclutamento-del-personale>. Consultato il 21 giugno 2022.
- STACCA, S. (2019), *La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali*, <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2020/02/Paper-12.pdf>. Consultato il 21 giugno 2022.
- STAIANO, S. (2021), *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da sud, federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=598*. Consultato il 21 giugno 2022.
- TORCHIA, L. (1998), *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in «Diritto Amministrativo», p. 385.
- TORCHIA, L. (2016), *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto*, in L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della Pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 11-27.

- TORELLI, G. (2021), *La capacità decisoria dei corpi tecnici: il caso dei procedimenti di autorizzazione in materia ambientale*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI e B. MARCHETTI, *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino.
- TRAVI, A. (2016), *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in «Giustamm», 5, pp. 1-6.
- ZUCARO, A. (2019), *La crisi dei Corpi Tecnici della PA nel quadro della crisi delle politiche pubbliche*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2, pp. 303-310.

