

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Rivista quadrimestrale dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche



Innovazione tecnologica nella Pubblica amministrazione: competenze, organizzazione, formazione

The 'great re-skilling' e la formazione digitale per la PA

Fortunato Musella, Valentina Reda

Formare per il lavoro agile, e non solo

Sauro Angeletti

Formazione continua e digitalizzazione nella PA

Roberto Angotti, Giuditta Occhiocupo, Alessandra Pedone

Come cambia la formazione nella PA

Giusi Miccoli

PA Digitale: un confronto Italia-Spagna dei Piani nazionali di ripresa

Valentina Ottone, Michele Barbieri

La formazione per il lavoro agile negli enti locali tra nuove competenze e organizzazione

Diletta Porcheddu, Francesco Seghezzi

The outcome of smart working policies on cultural workers in the Italian Public Sector

Arturo Mariano Iannace, Davide Emanuele Iannace, Sara Pane

L'Intelligenza artificiale nei controlli tributari

Antonio Borghetti

Saggi

La determinazione dei salari nei CCNL e il rapporto con l'inflazione

Ruben Schiavo

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Direttore editoriale

Sebastiano Fadda

Direttore responsabile

Pierangela Ghezzeo

Comitato editoriale

Maurizio Ambrosini, Andrea Bernardi,
Fabio Berton, Paola Bozzao, Madia D'Onghia,
Jesus Ferreiro, Guglielmo Meardi,
Alessandro Natalini, Ivana Pais,
Emmanuele Pavolini, Michele Raitano,
Leonello Tronti, Maria Enrica Virgillito

Redazione

Pierangela Ghezzeo,
Valeria Cioccolo, Monia De Angelis,
Ernestina Greco, Paola Piras

Segreteria di redazione

Mara Marincioni
segreteria.sinappsi@inapp.gov.it

INAPP Editore

00198 Roma - Corso d'Italia, 33
Tel. +39 06 854471
www.inapp.gov.it

Iscrizione al Tribunale di Roma
n. 420/2010 del 21/10/2010

© 2023 Inapp

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della
licenza Creative Commons Attribuzione - Non
commerciale

Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN: 978-88-543-0333-1

ISSN: 2532-8549

E-ISSN: 2611-6332

Fascicolo chiuso a dicembre 2023

Finito di stampare
nel mese di febbraio 2024
da Rubbettino Print
88049 Soveria Mannelli (CZ)

Le opinioni espresse dagli autori
non impegnano la responsabilità
di SINAPPSI, né quella dell'Inapp.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2023-2026 del FSE+, delegato dall'Autorità di gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2026). È Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. All'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, è l'ente nazionale che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente

Sebastiano Fadda

Direttore generale

Santo Darko Grillo



Sommario

Innovazione tecnologica nella Pubblica amministrazione: competenze, organizzazione, formazione

4 Introduzione

Andrea Bernardi, Gianluigi Mangia, Alessandro Natalini, Ivana Pais

6 The 'great re-skilling' e la formazione digitale per la PA

Fortunato Musella, Valentina Reda

Una 'grande riqualificazione' nella PA per stimolare l'innovazione: il ruolo della digitalizzazione e le possibilità offerte da formule didattiche e percorsi nuovi quali formazione aperta e MOOC, che rispondono ad esigenze di qualità e fruibilità modulare, completa e asincrona dei contenuti, per grandi numeri e pubblici diversi.

20 Formare per il lavoro agile, e non solo Competenze specialistiche o competenze di tutti?

Sauro Angeletti

Il nodo cruciale della formazione per il lavoro agile: intervenire anche sui modelli organizzativi e sull'innovazione tecnologica e culturale nella PA affinché un'offerta formativa specifica, rivolta a tutto il personale pubblico, si traduca in un incremento di *engagement* e, quindi, di performance.

33 Formazione continua e digitalizzazione nella PA Spunti di riflessione dai dati dell'Indagine INDACO-PA

Roberto Angotti, Giuditta Occhiocupo, Alessandra Pedone

Accelerazione dei processi di digitalizzazione e formazione nella PA: diffusione per livello di amministrazione e area geografica, numero e caratteristiche dei partecipanti formati e ore di formazione fruite. La domanda di competenze digitali e la proposta di contenuti brevi per la risoluzione di specifiche criticità (micro-learning).

49 Come cambia la formazione nella PA Criticità, opportunità e sfide

Giusi Miccoli

Formazione e ritardi nella PA e opportunità del PNRR. La pratica dello smart learning, che propone contenuti fruibili senza vincoli di luogo e tempo, universalmente accessibili, per coinvolgere, condividere, sostenere idee e proposte orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza dei processi e dei servizi a cittadini e imprese.

59 PA Digitale: un confronto Italia-Spagna dei Piani nazionali di ripresa

Valentina Ottone, Michele Barbieri

Azione unitaria nella PA da un lato e concreta cooperazione tra tutti i livelli di governo dall'altra, il mix di fattori che devono coesistere per avviare un efficace processo, funzionale a un concreto mutamento strutturale e a una reale rivoluzione tecnologica.

72 La formazione per il lavoro agile negli enti locali tra nuove competenze e organizzazione

Diletta Porcheddu, Francesco Seghezzi

Dal quadro sorprendente della gestione del LA e della formazione 'in emergenza' negli enti comunali italiani, alla necessità di azioni unitarie e coordinate nella mappatura delle competenze e nella strutturazione di interventi formativi che accompagnino i dipendenti nel processo di trasformazione organizzativa.

84 The outcome of smart working policies on cultural workers in the Italian Public Sector

Arturo Mariano Iannace, Davide Emanuele Iannace, Sara Pane

L'impatto della digitalizzazione sulla fruizione di musei e siti culturali e sul lavoro flessibile degli operatori. I possibili sviluppi in termini di nuove professionalità tecniche non vincolate al luogo fisico, e di riorganizzazione dei siti presenti nelle aree interne rurali che accolgano lavoratori da remoto in 'terzi luoghi', tra casa e ufficio.

98 L'Intelligenza artificiale nei controlli tributari Lotta all'evasione fiscale

Antonio Borghetti

PNRR e legge delega di riforma fiscale: incentivare l'utilizzo delle più recenti tecnologie, in particolare l'IA, anche nel settore tributario, per garantire maggior gettito per l'Erario, diminuire le spese correnti dello Stato grazie alla maggiore efficienza ed efficacia dei controlli, incrementare l'attrattività per investitori stranieri nel nostro Paese.

Saggi

111 La determinazione dei salari nei CCNL e il rapporto con l'inflazione

Ruben Schiavo

Andamento della crescita dei prezzi, delle retribuzioni e dei salari reali: il peso delle Parti sociali quali 'autorità salariali' nella perdita del potere d'acquisto dei lavoratori. Le soluzioni possibili a partire dalla scelta dell'Indice dei prezzi di riferimento nella determinazione dei salari nei CCNL.

125 Scaffale - Rubrica di recensioni

Dino G. Rinoldi, Antonello Scialdone (a cura di), ***PNRR promesse da mantenere e miglia da percorrere. Integrità delle politiche pubbliche e prospettive italo-europee di democrazia partecipativa***, 2023

(Alessandro Rizzo)

Michele Bertola, ***Persone fuori dal comune. Storie di donne e uomini che hanno provato a cambiare la pubblica amministrazione. E qualche volta ci sono riusciti***, 2022

(Gabriella Natoli)

Francesco Delzio, ***L'era del lavoro libero. Senza vincoli né barriere. Siamo pronti a questa rivoluzione?***, 2023

(Rosita Zucaro)

Stefano Gatti, Alberto Danese, ***La cultura del dato. Strategie e strumenti per il futuro delle organizzazioni***, 2022

(Boris Sofronic)

Gianfranco Di Pietro, Andrea Lipparini, ***Strategia e Leadership nella storia. Lezioni per i manager***, 2022

(Gaetano Fasano)

133 Per proporre un articolo

135 Norme bibliografiche

Introduzione

Andrea Bernardi - Comitato editoriale Sinappsi

Gianluigi Mangia - Scuola nazionale dell'amministrazione - SNA

Alessandro Natalini - Comitato editoriale Sinappsi

Ivana Pais - Comitato editoriale Sinappsi

Con la programmazione del numero tematico 3/2023 ci si proponeva di investigare il rapporto tra innovazioni tecnologiche e cambiamenti organizzativi nella Pubblica amministrazione, con particolare attenzione ai modelli organizzativi, alla formazione, ai criteri di valutazione della performance e di supervisione dei collaboratori.

Si tratta di un fenomeno rilevante per tutte le amministrazioni con importanti risvolti sulla finanza pubblica perché queste trasformazioni richiedono investimenti, ma possono anche comportare risparmi e guadagni di efficienza. Il numero tematico 3/2023 ha attratto numerose proposte tra le quali sono stati selezionati otto contributi che si occupano di questi fenomeni da numerose prospettive disciplinari (diritto, sociologia, comunicazione, pedagogia, management), con metodi diversi e osservando contesti professionali, istituzionali e territoriali diversi.

Ci troviamo nel mezzo di una grande trasformazione e nel pubblico, come nel settore privato, è osservabile la tradizionale resistenza al cambiamento, sia tra i dirigenti che tra i funzionari e gli utenti. In Italia il monitoraggio dei livelli di produttività degli uffici e di soddisfazione degli utenti ha evidenziato una situazione eterogenea sia a livello geografico che di amministrazione. Da qui, la curiosità e la necessità di comprendere meglio l'impatto dell'innovazione tecnologica e contribuire alla diffusione delle migliori pratiche.

Il primo articolo, di Fortunato Musella e Valentina Reda, si intitola *The 'great re-skilling' e la formazione digitale per la PA*. Il saggio si apre con un quadro della situazione europea in quanto a lifelong learning, guardando sia alla domanda che all'offerta di formazione a vari livelli. Successivamente ci si concentra sulla formazione digitale e si prendono in rassegna i possibili strumenti a disposizione della PA, dai più semplici e comuni ai più sofisticati. La seconda parte è dedicata ai MOOC e ai casi di eccellenza nel mondo, poi ci si concentra sul caso italiano dell'Università di Napoli Federico II. L'articolo si conclude evidenziando la difficoltà di combinare innovazione organizzativa e innovazione digitale e richiamando il ruolo della formazione digitale.

Il secondo articolo, di Sauro Angeletti, si intitola *Formare per il lavoro agile, e non solo. Competenze specialistiche o competenze di tutti?*. L'articolo inizia con l'accelerazione della diffusione del lavoro agile avvenuta in occasione della recente pandemia. All'utilizzo emergenziale, improvvisato, dello strumento del lavoro a distanza, seguirono linee guida, accordi, studi, interventi normativi. L'articolo si concentra sulla necessità di promuovere e consolidare le innovazioni investendo sulla formazione attraverso lo sviluppo delle competenze del personale con interventi di formazione specifica. Tuttavia questa presenta sia opportunità che potenziali criticità. Facendo riferimento ai risultati del monitoraggio effettuato dal Dipartimento della Funzione pubblica, Sauro Angeletti sviluppa un'analisi che lo porta a concludere che "Il lavoro agile non determina l'esigenza di una formazione specifica, ma una specifica esigenza di formazione e nuovi bisogni di apprendimento per tutti i dipendenti".

Il terzo articolo, *Formazione continua e digitalizzazione nella PA. Spunti di riflessione dai dati dell'Indagine INDACO-PA*, è stato elaborato da Roberto Angotti, Giuditta Occhiocupo, Alessandra Pedone. Gli autori partono dagli obiettivi fissati dalle istituzioni europee per la digitalizzazione dei servizi della Pubblica amministrazione entro il 2030. Vengono poi presentati i risultati dell'ultimo Digital Decade Country Report dove l'Italia si colloca al diciannovesimo posto tra i 27 Paesi membri dell'UE pur avendo compiuto notevoli passi avanti in termini di infrastrutture. Uno dei punti di debolezza è il tema delle competenze che sono indispensabili per mettere a profitto gli investimenti infrastrutturali e contribuire all'innovazione organizzativa. Nella seconda parte dell'articolo vengono presentati i risultati dell'indagine INDACO-PA (promossa dall'Inapp) che ci si concentra sulla formazione a supporto dello sviluppo delle competenze nella PA italiana.

Il quarto articolo, di Giusi Miccoli, si intitola *Come cambia la formazione nella PA. Criticità, opportunità e sfide*. Il saggio descrive l'impatto della tecnologia sulla formazione e definisce la formazione digitale. Focalizzandosi sulle specificità della formazione nella Pubblica amministrazione vengono analizzati i fattori

di ritardo e le opportunità offerte dal PNRR. Nella seconda parte si descrive il modello dello smart learning e, nel classificare diverse tipologie di formazione online, si delineano le opzioni che saranno a disposizione della PA con enfasi sulla fase della progettazione. L'articolo si conclude con una riflessione sugli scenari tecnologici e metodologici futuri.

Il quinto articolo, *PA Digitale: un confronto Italia-Spagna dei Piani nazionali di ripresa*, è stato scritto da Valentina Ottone e Michele Barbieri. Il contributo si apre con una review della letteratura sulle politiche di digitalizzazione del settore pubblico. Utilizzando l'opportunità comparativa offerta dai Piani nazionali di ripresa, gli autori indagano i fattori che influenzano le modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione nel contesto italiano e spagnolo. L'articolo enfatizza l'importanza della mobilitazione degli attori coinvolti nel processo di policy making e nella capacità di istituzionalizzare le politiche di digitalizzazione tanto da disincentivare la possibilità di un cambio di rotta.

Diletta Porcheddu e Francesco Seghezzi hanno scritto il sesto articolo, *La formazione per il lavoro agile negli enti locali tra nuove competenze e organizzazione*. Questo articolo si concentra sulla diffusione del lavoro agile negli enti locali. Come in altri contributi di questo numero monografico, si indagano le conseguenze in termini di competenze ma lo si fa alla luce di quanto previsto nel CCNL di settore. Gli aspetti negoziali e contrattuali sono ampiamente discussi. Si passa poi alla parte empirica con dati raccolti in 15 Comuni italiani. Nelle conclusioni, tra le altre cose, si ricorda l'importanza di integrare, e anche sincronizzare nel tempo, gli investimenti in digitalizzazione, lo sviluppo delle competenze e l'innovazione organizzativa.

Il settimo articolo, *The outcome of smart working policies on cultural workers in the Italian Public Sector*, è stato scritto da Arturo Mariano Iannace, Davide Emanuele Iannace e Sara Pane. Anche questo contributo parte dalle innovazioni favorite dalla pandemia da Covid-19 per poi concentrarsi sul caso degli operatori culturali operanti nel Sud Italia e nelle aree rurali. Alla review sullo smart working si affianca la descrizione delle previsioni normative nel contesto italiano e della PA in particolare. Oltre alle tradizionali opportunità offerte dalla digitalizzazione e dal lavoro agile, qui si accenna anche al possibile impatto sullo sviluppo delle aree rurali e interne.

L'ottavo articolo, di Antonio Borghetti, si intitola *L'Intelligenza artificiale nei controlli tributari. Lotta all'evasione fiscale*. Partendo dalla nota situazione della finanza pubblica italiana e dalle stime dell'evasione fiscale, l'articolo discute la possibile applicazione in campo fiscale dell'Intelligenza artificiale. Dopo aver passato in rassegna la letteratura, la giurisprudenza e la normativa, l'autore inquadra le difficoltà incontrate dalle autorità nella lotta all'evasione. Nella seconda parte si presentano le potenzialità dell'uso dell'Intelligenza artificiale ma si evidenzia come questa svolta digitale richieda un intervento legislativo specifico per poter essere praticabile.

Gli otto saggi si concludono con indicazioni di policy, alcune di queste concordanti tra di loro. Gli investimenti effettuati non sembrano essere stati sempre all'altezza della sfida. Talvolta, come in precedenti cicli di innovazione tecnologica, si è pensato che lo strumento tecnologico fosse sufficiente a trascinare l'innovazione organizzativa, o che la formazione digitale, in quanto tale, fosse per definizione adeguata a colmare i fabbisogni formativi. In altri casi, si è trascurato l'elemento contrattuale e le relazioni sindacali. O ancora, non si è riusciti a innovare lo stile di management o le metriche del sistema di misurazione della performance. Per questo, gli autori argomentano sulla necessità di accompagnare l'introduzione di nuovi strumenti con l'innovazione organizzativa e con un adeguato sforzo di mappatura delle competenze e dei fabbisogni di formazione dei funzionari e dei dirigenti.

The 'great re-skilling' e la formazione digitale per la PA

Fortunato Musella

Università degli Studi di Napoli
Federico II

Valentina Reda

Università degli Studi di Napoli
Federico II

La trasformazione digitale riguarda tanti ambiti della vita individuale e collettiva da far parlare storici e scienziati sociali di una nuova era per l'umanità. La veloce formazione di un ecosistema digitale e l'enorme disponibilità di mezzi tecnologici producono, però, sviluppi diseguali secondo la capacità degli attori di adattare organizzazione e pratiche al nuovo cambiamento. Per genesi e strutturazione, la PA rischia di restare un vagone lento di questo processo. In questo articolo si descrive la necessità di una 'grande riqualificazione' per l'innovazione della PA, valutando alcuni percorsi – con attenzione alla formazione aperta e ai MOOC, Massive open online courses – sin qui compiuti per affrontare questa sfida epocale.

Digital transformation is impacting numerous facets of individual and collective life, prompting historians and social scientists to contemplate a new era for humanity. However, the rapid formation of a digital ecosystem combined with the widespread availability of diverse technologies has meant that digital development is uneven and depends on the ability of the players involved to adapt their organisation and practices to the new paradigm. Because of its nature and structure, PA is likely to lag behind in this process. This article describes the need for a 'great re-skilling' for PA innovation, assessing some of the main routes – with a focus on MOOCs, Massive open online courses – that have been adopted so far to respond to this epochal challenge.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-1

Citazione

Musella F., Reda V. (2023), The 'great re-skilling' e la formazione digitale per la PA, *Sinappsi*, XIII, n.3, pp. 6-19

Parole chiave

Formazione professionale continua
Lifelong learning
Pubblica amministrazione

Keywords

*Continuing vocational training
Lifelong learning
Public administration*

1. Un nuovo software per la PA

La trasformazione digitale riguarda numerosi ambiti della vita individuale e collettiva, al punto da far parlare storici e scienziati sociali di una nuova era per l'umanità (Ferguson 2017; Calise e Musella 2019). Le organizzazioni complesse, in ambito sia pubblico che privato, sono chiamate a una radicale ristrutturazione di attività e flussi di lavoro (Mayer-Schönberger e Cukier 2013; Plesner e Husted 2022; Schildt 2020). Tuttavia, la veloce formazione di un ecosistema digi-

tale e l'enorme disponibilità di mezzi tecnologici produce sviluppi diseguali a seconda della capacità degli attori coinvolti di adattare modello e pratiche al nuovo cambiamento. Da una parte, alcune aziende private hanno mostrato le enormi potenzialità delle nuove tecnologie per l'erogazione di massa di beni e servizi, dall'altra, per genesi e strutturazione, la Pubblica amministrazione rischia di restare il vagone più lento nel processo di cambiamento: a fronte di richieste crescenti, essa rischia di perdere la capacità

di risposta a tutela dei diritti di cittadinanza¹. Perché la burocrazia possa tornare ad essere un motore della storia, come premessa ad ogni progettualità collettiva, bisogna che essa metta in piedi un intenso piano di formazione, innovativo nei contenuti e metodi, e di sviluppo delle sue competenze (Gerton e Mitchell 2019).

Da cenerentola dei piani di riforma, la formazione del personale ha mostrato di recente la sua urgenza agli occhi dell'opinione pubblica. Gli avanzamenti della tecnologia hanno fatto percepire pienamente il potenziale impatto che l'innovazione potrà avere sulle attività lavorative tradizionali. Gli investimenti compiuti dalle istituzioni governative – ben prima degli imponenti piani del PNRR – hanno confermato la necessità di fronteggiare l'impellente questione della transizione digitale, mostrando una forte correlazione tra i processi di digitalizzazione e gli input di formazione al personale oltre che la mancanza di indirizzo e coordinamento unitario (Natalini 2022; Canonico *et al.* 2022). Più di recente, l'accelerazione nello sviluppo dell'Intelligenza artificiale (IA) ha riportato sui principali tavoli di discussione – aziendali, accademici, istituzionali – il tema della profonda trasformazione in corso nel mercato del lavoro (Milanez 2023), cui il ritmo dell'innovazione tecnologica sta imponendo un nuovo passo. L'ultima analisi del McKinsey Global Institute (2023) prevede ad esempio che in meno di dieci anni un lavoratore su 16 – oltre 100 milioni di lavoratori nelle otto economie studiate – sarà costretto a cambiare lavoro o a ridefinire il proprio profilo professionale. Parallelamente, il *Future of Jobs Report 2023* del World Economic Forum conferma queste previsioni, sottolineando come tali trasformazioni saranno trasversalmente indirizzate da tre principali driver: lo sviluppo di nuove – e sempre più sofisticate – tecnologie, che impongono un aumento di competenze verticali; l'impatto della digitalizzazione su tutti i settori produttivi, che determina la necessità di diffondere competenze digitali, in senso specialistico e generale di *literacy*; e l'orientamento complessivo alla sostenibilità, che comporta l'attenzione a competenze verticali e trasversali, con attitudini inter-

multi-disciplinare. Questi indirizzi determinano, già nel breve termine, un cambiamento significativo delle competenze necessarie e richieste, che saranno stravolte per oltre il 40% dei lavoratori nei prossimi cinque anni, secondo le stime dei datori di lavoro, generando un bisogno di formazione entro il 2027 che riguarderà sei lavoratori su dieci (World Economic Forum 2023).

Si tratta di un quadro ben presente anche agli stessi lavoratori. La capacità di dare risposte sul fronte della valorizzazione e sviluppo di lavoro e competenze, infatti, rientra tra i *plus* di una impresa nella competizione per il reclutamento – e il mantenimento – dei migliori dipendenti. Secondo una ricerca prodotta da Gallup per Amazon Web Services (AWS), il 48% dei lavoratori americani intervistati cambierebbe lavoro se venissero offerte opportunità di training su nuove competenze (Gallup 2021). Quasi il 30% degli intervistati nell'indagine globale di Deloitte (2022) sui Millennial e la Gen Z ha dichiarato che le opportunità di apprendimento e sviluppo (*Learning and Development* - L&D) sono la ragione principale per la scelta della propria occupazione. A conferma di questo dato, secondo le rilevazioni periodicamente realizzate da LinkedIn², il primo fattore per cui i lavoratori definiscono un ambiente di lavoro eccezionale è l'opportunità di apprendere e crescere (LinkedIn Learning 2022), e ciò riguarda sempre più anche l'impiego pubblico nonostante le chiare differenze con il settore privato (Eggers *et al.* 2022).

Il settore pubblico fa fronte allo stesso livello di cambiamento dei processi produttivi, ma con molte difficoltà in più. Innanzitutto, apparati amministrativi nati per assolvere all'obiettivo della stabilità dell'azione statale reagiscono lentamente alle rapidissime trasformazioni digitali in corso: basti pensare, per fare un esempio, alle rigidità della PA per l'assunzione e il licenziamento del personale. In secondo luogo, ogni tentativo di trasformazione della PA fa i conti con la complessità: nel campo del digitale smontare e rimontare l'apparato weberiano significa sia riferirsi all'innesto di nuovi valori che le nuove tecnologie sembrano stimolare, passando da una concezione formalistica a una più attenta agli

1 Sulla trasformazione digitale della Pubblica amministrazione in Italia e i suoi ostacoli si rimanda al numero monografico della *Rivista di Digital Politics* dedicato all'amministrazione 5.0 (n.1-2 del 2022), <https://www.rivisteweb.it/issn/2785-0072/issue/8546>.

2 Confermate da un numero crescente di analisi condotte a livello aziendale, come quella pubblicata da Crucial Learning, che riporta che per 9 lavoratori su 10 le opportunità di L&D sono fondamentali per la scelta di un nuovo lavoro, mentre meno della metà ritiene che la propria organizzazione offra adeguate opportunità di formazione (Christiansen 2022).

obiettivi di risultato, sia garantire agli impiegati gli strumenti per acquisire le nuove abilità necessarie per operare nel nuovo contesto (Eom 2022). Infine, la Pubblica amministrazione contiene una forza lavoro meno motivata e più anziana (OECD 2021), più autonoma ma anche meno reattiva alle pressioni dell'ambiente esterno. A differenza del settore privato il *reskilling* non può passare dalla strada maestra della rifondazione aziendale, né del repentino cambio del personale, ma da un'azione paziente, nella quale gli obiettivi della trasformazione digitale della PA si traducono in piani di formazione e crescita dei suoi dirigenti e funzionari.

In questo articolo si descriverà la necessità di una 'grande riqualificazione' per il trascinarsi dell'innovazione digitale, valutando alcuni dei principali percorsi sin qui compiuti per affrontare questa sfida epocale, e delineando un modello di formazione scalabile e immediatamente disponibile per i bisogni della Pubblica amministrazione.

2. Formare la nuova PA tra formazione curricolare e lifelong learning

La radicalità delle trasformazioni in corso segnala innanzitutto la necessità di un imponente aumento dei livelli formativi. La crescente specializzazione delle attività lavorative richiede retroterra educativi al momento non disponibili anche nei Paesi più avanzati. L'Italia è in questo quadro, ad esempio, in una posizione di svantaggio, presentando un numero di laureati nella fascia 30-34 anni del 26,8%, dove la media europea è del 41% – 860.721 su una popolazione di 3.211.649 (Istat 2023; Eurostat 2023). Se si fa riferimento ai piani dell'Unione, realizzare dunque gli obiettivi fissati dalle istituzioni europee – Agenda 2030 – di portare la percentuale di laureati al 50%, significherebbe nel nostro Paese raddoppiare il numero dei laureati in meno di sette anni. Anche le politiche nazionali fanno propria la spinta all'aumento dei laureati. Un recente accordo tra il Dipartimento

della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2022), che offre a tutti i dipendenti pubblici importanti incentivi per accedere all'istruzione universitaria (nell'ambito dell'iniziativa *PA 110 e lode*) va proprio nella direzione dell'aumento del numero di dottori tra gli operatori del settore pubblico, ma è sicuramente insufficiente per recuperare i ritardi accumulati. Inoltre, il deficit della formazione non si valuta solo nelle sue quantità, ma nella sua incapacità a seguire i ritmi del cambiamento.

Non a caso la flessibilità è stata negli ultimi anni la parola chiave dei piani di riforma universitaria. La predisposizione di offerte multidisciplinari e professionalizzanti è apparsa come una corsa contro il tempo per impianti educativi definiti per assicurare la validità legale dei titoli di studio, facendo proprio dunque l'obiettivo della stabilità nel tempo e nello spazio nazionale. Numerosi interventi hanno cercato di restituire all'università capacità di risposta ai veloci cambiamenti in corso, non senza tuttavia preoccupazioni per la tenuta del sistema universitario nel suo complesso e i pericoli di una balcanizzazione della formazione, che potesse far smarrire la vocazione culturale delle università³. Si può indicare, dunque, un vero e proprio elenco degli interventi di flessibilizzazione: negli ultimi anni sono stati definiti una quindicina di corsi di laurea professionalizzanti, rivolti a una specifica attività lavorativa e di solito con un anno di formazione sul campo, si sono modificati i vincoli posti ai decreti delle classi di laurea⁴, si è proposta una loro sistematica rivisitazione attraverso la modifica delle tabelle ministeriali che le reggono⁵. A ciò si aggiungano anche le iniziative intraprese da alcuni atenei negli spazi di discrezionalità offerti alla loro attività regolamentare, come ad esempio nel caso della costituzione di Minor, vale a dire percorsi tematici brevi che servono ad "ampliare l'ambito di formazione prevalente con ulteriori competenze utili sia per il proseguimento degli studi, sia per l'inserimento nel mondo del lavoro"⁶.

3 L'accelerazione verso la flessibilizzazione del sistema universitario ha suscitato diversi allarmi in alcune sue componenti. Fa il punto molto lucidamente, ad esempio, l'articolo apparso il 14 marzo 2022 col titolo *Verso la radicalizzazione dell'autonomia universitaria? A proposito di notizie e indiscrezioni sulla prossima revisione del DM 270/04* sul sito della Federazione lavoratori della conoscenza FLC CGIL.

4 Si pensi ad esempio agli interventi recenti in direzione della liberalizzazione delle attività 'affini' e 'integrative' del DM 133/2021 dei corsi di laurea e alle attività di riforma delle classi di laurea in linea con le indicazioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Missione 4, Componente 1, Riforma 1.5).

5 Dopo attento lavoro, il Consiglio universitario nazionale (CUN) ha presentato di recente una propria proposta di formulazione delle classi di laurea e di laurea magistrale, in linea con gli obiettivi di riforma presenti nel PNRR.

6 Così nella definizione sul sito dell'Università di Bologna, tra le prime ad aver definito questa linea formativa.

Se le classi di laurea sono state rese meno rigide, ciò non è solo il frutto di una presunta subordinazione della formazione universitaria alle sollecitazioni del mercato, ma intende accrescere la capacità di coniugare tradizione e innovazione in un tempo di radicale ristrutturazione delle principali professioni e settori produttivi. Il tempo che si interpone tra definizione di un nuovo corso di laurea da parte di un ateneo e prima immissione dei laureati sul mercato di lavoro è, infatti, al momento troppo lungo, potendosi stimare almeno quinquennale. I tempi dell'attuale innovazione tecnologica si misurano invece in unità di secondi, lasciando constatare un evidente iato tra piani e necessità educative.

Anche concentrando l'attenzione sui contenuti, l'obiettivo della dinamicità dell'offerta formativa appare ben lontano dall'essere raggiunto. In Europa, i percorsi di studio curriculari rivolti alla creazione di professionisti del settore pubblico definiscono ancora classi di lavoratori dal background omogeneo, secondo tre cluster di contenuto tradizionali: quello giuridico, prevalente, ad esempio, in Italia, Spagna, Germania, Ungheria, Polonia e Grecia; un cluster pubblico con contenuti che ruotano intorno a questioni di amministrazione pubblica (intesa come teoria e pratica delle principali organizzazioni del settore pubblico), studi politici e/o scienze politiche, molto diffuso in Belgio, Paesi Bassi, Svezia, Danimarca, Norvegia, Francia; e un cluster aziendale, che enfatizza il valore degli studi di management e di economia nei programmi di formazione del settore pubblico, ricorrente nei casi di Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia e Romania (Reichard e Schröter 2018; Kickert 2008). Inoltre, in molti Paesi, i profili tendono a costruirsi con un alto tasso di specializzazione e consistenza interna. Gli studenti dell'Europa continentale tendono a rimanere nelle loro aree di qualificazione originarie e a proseguire la formazione post-laurea nello stesso campo di studio, mentre nel Regno Unito la laurea (di primo livello) è considerata come il titolo di ingresso di base per l'impiego nel settore pubblico e un titolo di laurea magistrale o master aggiuntivo è visto come un'ulteriore qualificazione professionale spesso conseguita in un campo di competenza diverso. Rispetto alle modalità e alle metodologie di insegnamento e apprendimento, nei Paesi europei ha teso a prevalere la tendenza a conservare la dimensione frontale e di massa, con una maggiore inclinazione all'istruzione formale e

all'apprendimento passivo nei Paesi di Est e Sud Europa, rispetto a quelli occidentali e del Nord, dove è maggiore l'enfasi sull'apprendimento orientato allo studente, la conoscenza analitica e la riflessione critica. Nonostante la riflessione sia aperta da tempo, (Matei e Dinca 2022), i percorsi di studio tradizionali appaiono ancora non sufficientemente dinamici e interdisciplinari, con scarsa capacità all'adattamento della propria offerta alle richieste provenienti dal mondo del lavoro e attitudine a fare proprie le sfide poste dalla rivoluzione digitale. Del resto, alle caratteristiche evidenziate della formazione pubblica seguono i criteri utilizzati per il reclutamento nella Pubblica amministrazione (Borgonovi 2022), che enfatizzano – in molti Paesi tra cui l'Italia – le credenziali educative di tipo tradizionale, in cui mancano quasi del tutto, ad esempio, competenze di tipo ingegneristico, e ancor più quelle legate alle nuove tecnologie (Cassese 2022; Acocella e Di Martino 2022): lo scarso aggiornamento delle competenze della forza lavoro del settore pubblico trova dunque un efficace alibi nei requisiti normativi posti al suo ingresso nella Pubblica amministrazione.

A fronte di queste linee di sviluppo prevalenti nella formazione universitaria, ritroviamo alcune iniziative tese alla flessibilità e riqualificazione continua nel corso della vita professionale (Reichard e Schröter 2018), che puntano a incontrare la domanda in un mercato reso più competitivo dalla diffusione di programmi di insegnamento a distanza, totale o parziale (O'Neill 2022). Ciò è frutto anche dell'accelerazione pandemica che ha aumentato l'attenzione alle tecnologie – e alla digitalizzazione come driver della trasformazione degli ambienti e dei processi di lavoro – contribuendo ad accrescere l'interesse per la sperimentazione di metodologie e formati didattici più adeguati al raggiungimento degli obiettivi di apprendimento in curricula più dinamici e adeguati al *lifelong learning*. I risultati di questo processo si sono resi visibili nei nuovi concetti di misurazione dei risultati di apprendimento e nell'introduzione di nuovi indicatori e misure, come gli Ects, e – più di recente – con la grande attenzione rivolta alle *'digital'* e *'micro' credentials* (Brown *et al.* 2023; Van der Hijden e Martin 2023; Brown *et al.* 2021a e 2021b; McGreal e Olcott 2021). Da questo punto di vista si registra un'attenzione crescente alle competenze, alla loro definizione (Murgatroyd 2022) e certificazione, in affiancamento o all'interno dei percorsi di

studio curricolari, con l'obiettivo di colmare il cosiddetto *'academic-practitioner divide'* durante il corso di studi e lungo l'arco della vita lavorativa⁷.

Si tratta, con le dovute eccezioni, della eco di un mondo della formazione digitale che trova ampio spazio nell'universo aziendale, ma che attecchisce con difficoltà nella formazione pubblica⁸ o pubblico-professionale. La strada, dunque, appare tracciata, ma appena iniziata.

3. I nuovi imperativi formativi e gli spunti dell'online open education

Le esigenze che il mondo della formazione lascia registrare si presentano come veri e propri imperativi per la PA, in quanto attore direttamente chiamato ad "un'ampia ridefinizione di pratiche di gestione, strutture organizzative, culture" (Musella 2021, 3-4; Musella 2022). Se però la digitalizzazione si pone come un banco di prova per le pubbliche amministrazioni, è la formazione digitale a offrire risposte significative in tale ambito: il digitale può essere considerato dunque in entrambi i lati della definizione del problema e della sua progressiva risoluzione (Calise e Reda 2021). Nonostante permangano all'interno della PA preoccupazioni sulla qualità dell'istruzione e sulle implicazioni dell'apprendimento online in termini di riorganizzazione dei processi formativi (McDonald e Hatcher 2020), le più recenti prospettive di sviluppo della didattica digitale hanno contribuito a fissare alcuni nuovi principi. Prima del 2010 l'e-learning si era prevalentemente sviluppato come integrazione della didattica tradizionale d'aula o soluzione suppletiva per categorie periferiche, riducendosi spesso alla distribuzione per via telematica di materiali didattici a un numero limitato di studenti, iscritti in genere allo stesso corso. Negli ultimi anni si è affermata invece una formula di successo in grado di essere adottata sia dagli atenei ai vertici

dei ranking universitari sia dalle grandi aziende: la diffusione dei MOOC (*Massive open online courses*) presenta pochi ma rilevanti ingredienti di successo, "la qualità dei contenuti e dei formati dei corsi online, oltre che gratuiti, anche sottoposti al giudizio di amplissimi, e qualificati, pubblici; la specializzazione dei centri di produzione dei corsi digitali, con specifico know-how in materia di insegnamento in Rete; la distribuzione su vastissima scala assicurata da efficaci piattaforme digitali" (Musella 2020, 62), cui si aggiunge l'erogazione autogestita (*self-paced*) e asincrona per garantire la massima flessibilità di fruizione; fattori che sottendono sia l'aspirazione al miglioramento della didattica sia alla sua democratizzazione. Non si è trattato, dunque, di abbandonare le vecchie forme di apprendimento, ma di pensare a una didattica ibrida in grado di arricchire le esperienze tradizionali con nuovi metodi e strumenti. Non a caso, inizialmente sono state le più prestigiose università americane a lanciarsi nella sperimentazione digitale come potenziamento dei propri corsi universitari (Harvard, MIT e Stanford in testa), dando impulso alla nascita delle più grandi piattaforme globali edX e Coursera. Dopo poco più di un decennio, le potenzialità della didattica digitale sono apparse tali da definire un vero e proprio paradigma, basato sull'apertura dei contenuti, per un numero crescente di discenti, e la convergenza delle esperienze online con quelle in presenza, una distinzione del resto sempre meno comprensibile per pubblici abituati ad un uso diffuso delle nuove tecnologie nelle attività quotidiane⁹ (Brown *et al.* 2021a). In questo senso, alla tradizione delle Open University, 'aperte' all'iscrizione di chiunque, – consolidata nel Regno Unito dagli anni Settanta ed estesi ad altri modelli europei – i MOOC hanno affiancato l'idea della visibilità dell'offerta formativa e dell'accesso gratuito, a fronte del pagamento della sola certificazione, a

7 La rassegna proposta da Ancira *et al.* (2021) – confermata da altri studi (Velez *et al.* 2022) – mostra come il problema non sia recente, che le risposte ipotizzate nel merito dei metodi di insegnamento e apprendimento sottolineino l'importanza che la formazione sia basata sui casi e la risoluzione dei problemi e che si presenti un orientamento *executive* e di *action research*.

8 L'ultimo censimento permanente delle istituzioni pubbliche disponibile riporta come solo un quinto delle pubbliche amministrazioni avesse effettuato almeno un investimento in formazione nel 2020, con uno sbilanciamento in favore delle istituzioni di maggiori dimensioni. Le università risultano in testa con oltre il 40%, le amministrazioni centrali e regionali superano il 30%, ma si registra un crollo a poche unità percentuali a mano a mano che ci si allontana dalle realtà istituzionali centrali (Istat 2022).

9 Per una discussione dei trend principali della didattica digitale si rimanda alla lecture di Mauro Calise, *Digital education: International perspectives, local responses*, pronunciata presso l'Università di Padova, Convegno internazionale sulla didattica innovativa, 18-19 maggio 2023. Il decalogo della didattica digitale contempla le seguenti parole-guida: *openness, massive, interactivity, convergence, datafication, standardization, internationalization, competition, lifelong learning, governance*.

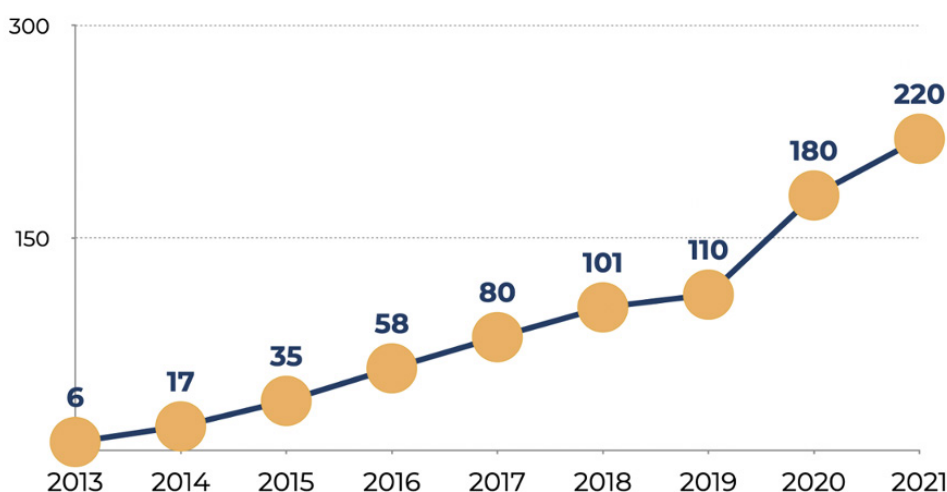
contenuti tradizionalmente considerati esclusivi. Il loro successo è stato determinato dalla capacità di sintetizzare la domanda di formazione di qualità per i grandi numeri, in una formula didattica completa, modulare e asincrona (Reda e Kerr 2020; Bonk *et al.* 2015), che consenta la granularità della sua fruizione per la formazione curricolare e non, esplicitamente orientata ai tre pubblici dei *lifelong learners*, delle aziende e delle istituzioni, cui le principali piattaforme internazionali dedicano una verticale dei loro modelli di business¹⁰. A questo si è associata la chiave strategica della “divisione del lavoro tra università e provider, con le prime a detenere il controllo dei contenuti e della progettazione e il secondo a gestirne la distribuzione” (Reda 2020), favorendo la massimizzazione dei due processi e la rapida crescita dell’utenza globale dell’ecosistema di matrice accademica, nella *platform society* dell’educazione (Van Dijck *et al.* 2018). Questi fattori hanno consentito la tenuta, seppur con importanti scossoni, delle grandi piattaforme MOOC all’interno di un mercato ed-tech decisamente ampliato e modificato, in cui formazione accademica e professionale tendono sempre più a interagire (Calise e Reda 2021; Sotiriou e Giovanardi 2021). Ad oggi, quindi, la solidità dei formati e delle formule di erogazione definita dagli standard MOOC rappresenta la base

per consolidare e accrescere la flessibilità d’uso dei corsi online, come elemento autonomo o integrato nei percorsi formativi, e nello sviluppo delle soluzioni tecnologiche e di metodo più adeguate al pubblico professionale.

Questi elementi di successo della formazione digitale hanno portato alla sua evidente crescita su scala globale. Nella figura 1 si può osservare la crescita dei discenti di MOOC nei primi anni di sviluppo di corsi digitali di questo tipo, a segnalare l’impennata da 6 a 220 milioni di utenti in meno di dieci anni, con ad oggi più di 20.000 corsi prodotti, 70 *degrees* e 2.000 programmi con microcredenziali, da oltre 1.000 università nel mondo, sulle principali piattaforme internazionali.

Il mondo della formazione digitale si presenta, dunque, come un importante terreno di sperimentazione, anche in risposta alle ultime e radicali innovazioni tecnologiche. La progettazione didattica può fare proprie numerose direzioni, a diversi livelli di innovazione. Il modo ad oggi più tradizionale di concepire le forme ibride è quello della contaminazione tra online e on-campus, che ha dato luogo alle ormai classiche formule *blended* e applicazioni come quella della *flipped classroom*. In questo caso, le potenzialità e le criticità riguardano l’individuazione

Figura 1. Andamento degli utenti MOOC dal 2013 alla fine del 2020 sulle principali piattaforme internazionali (esclusa Cina), espresso in milioni



Fonte: elaborazione a cura del Centro Federica WebLearning su dati di Class Central (<https://www.classcentral.com>)

¹⁰ In particolare, Coursera presenta i propri asset nel menu di consultazione del sito, dove invita a riconoscersi nelle categorie ‘for individuals’, ‘for business’, ‘for universities’ e ‘for governments’, mentre edX include i clienti istituzionali nell’area business (www.coursera.org e www.edx.org consultati il 16 luglio 2023).

delle più adeguate soluzioni tecnologiche – oltre che infrastrutturali – e di formato per gestire l’alternanza dell’erogazione online e offline o la copresenza di un numero limitato di discenti in aula e di una platea online potenzialmente illimitata, secondo il modello della classe estesa o dell’*hyflex* (Howell *et al.* 2023; Reda e Merciai 2020; Beatty 2019). A questo si aggiungono le ibridazioni full online, che comprendono il ricorso integrato a forme sincrone e asincrone di fruizione dei contenuti, al fine di massimizzare le soluzioni possibili per migliorare il trasferimento dei contenuti e l’interattività ai suoi diversi livelli: *learner-learner*, *learner-teacher* e *learner-content* (Brown *et al.* 2021a). La moltiplicazione dei supporti tecnologici per l’interazione diretta e laboratoriale favorisce e diversifica le risposte per ogni livello di interazione, tanto nei programmi pensati per un numero limitato di studenti, quanto in quelli destinati ad ampi pubblici, dalle aule virtuali – come Class o Engageli (De Notaris *et al.* 2023) – agli ambienti di training specifico – tra i più diffusi MathLab – oltre alle integrazioni possibili nei *Learning management systems* (LMS) e ai tool generali per la collaborazione – come Miro, Padlet e moltissime altre applicazioni. Infine, la forma di ibridazione in via di maggiore sperimentazione riguarda quella che combina la presenza dell’uomo e della macchina. L’uso dell’Intelligenza artificiale nell’educazione non è nuovo, ma sono i suoi più recenti sviluppi a mostrarne la pervasività e la possibile integrazione in ambienti educativi (Araya e Marber 2023; Hamdan *et al.* 2022). I principali ambiti applicativi riguardano il supporto – tecnico e di percorso – agli studenti, al tutoraggio e alla progettazione. Sui primi si sono specializzate un gran numero di imprese della formazione, dalle piattaforme ad ampia diffusione sulla formazione verticale, come il caso di Duolingo per le lingue, a veri e propri istituti di formazione digitale come Quantic, che propone Master business administration (MBA) online accreditati, che puntano sulle automazioni per l’attivazione continua degli studenti, in chiave motivazionale e di coinvolgimento continuo nelle attività formative. In questo filone si inseriscono le sperimentazioni d’uso di simulatori, come quelli audio e video per la realizzazione dei contenuti didattici, e assistenti per il supporto alla progettazione e al tutoraggio con strumenti di IA, in sperimentazione presso le principali piattaforme MOOC globali, Coursera e edX.

La considerazione dell’insieme di questi modelli – che propongono la didattica digitale come un moltiplicatore di possibilità, dunque, non necessariamente sostitutive, ma più spesso integrative di altre forme di didattica – si rivela particolarmente utile per la formazione della PA, dove pure confluisce il capitale di conoscenza in crescita fuori dal terreno dell’open education (tra gli altri Sinervo *et al.* 2023; Rawat *et al.* 2023; Schröter e Röber 2022; Evans e Knepper 2021). Innanzitutto, l’offerta formativa digitale, grazie agli alti standard raggiunti con l’impegno continuo dedicato alla sperimentazione e alla ricerca da parte di accademici e professionisti del settore, prevede un veloce confezionamento e – soprattutto – aggiornamento, dei contenuti didattici. Inoltre, la modularità dei formati permette la creazione di percorsi formativi di tipo interdisciplinare, in cui, ad esempio, le conoscenze proprie della specializzazione politico-giuridica possano essere integrate dall’acquisizione di ulteriori competenze, verticali o orizzontali come quelle digitali, organizzative e linguistiche. In secondo luogo, la formazione digitale conserva la sua caratteristica ‘*massive*’, prestandosi per piani di formazione del personale che possano riguardare migliaia di unità in un tempo limitato. La fruizione di tali contenuti presenta la flessibilità necessaria per adattarsi alle esigenze dei diversi pubblici, ad esempio se composto da lavoratori, senza rinunciare all’interazione docente-discente. Da questo punto di vista, la formazione *self-paced* appare ancora quella in grado di incontrare il più largo favore di pubblico nei settori professionali, del pubblico oltre che del privato, e in tutti i casi in cui riesce a rendere l’impiego delle tecnologie migliorativo della didattica d’aula e a contrastare i limiti riscontrati nella cosiddetta didattica duale, molto praticata durante la pandemia, rispetto alle dimensioni tecnologica e di interazione (Harsell *et al.* 2022; Yan *et al.* 2022). Infine, bisogna considerare come l’offerta digitale possa consentire una maggiore efficacia e rapidità nei processi di progettazione e ridefinizione dei piani formativi sulla base dell’emergere di specifiche esigenze formative. In questo senso, la formazione digitale promette di contribuire al superamento degli steccati che molto spesso separano il mondo accademico da quello del lavoro. Se l’erogazione digitale, infatti, è ovunque al centro dello sviluppo strategico dei programmi di formazione professionale e della

PA, con ulteriore impulso dato in Europa dalle indicazioni dei Piani nazionali di ripresa e resilienza¹¹ (Polverari e Piattoni 2022), è ancora possibile imprimere un'ulteriore accelerazione al processo attraverso formule innovative di partnership e progettazione. L'esperienza presentata nel paragrafo successivo propone un modello di raccordo Università-PA per l'integrazione ed estensione dei programmi rivolti al pubblico impiego, in entrata e in itinere, fondato sul modello di erogazione modulare e aperta dei MOOC.

4. Strategie MOOC-based: l'esperienza di Federica WebLearning

Federica WebLearning è il Centro per l'innovazione, la sperimentazione e la diffusione della didattica multimediale dell'Università di Napoli Federico II, la cui missione è accompagnare il processo di trasformazione dell'alta formazione nel contesto della digitalizzazione. Prima come progetto europeo, finanziato con fondi strutturali veicolati dalla Regione Campania, poi come Centro di Ateneo, Federica ha mantenuto fermo l'orientamento al rafforzamento delle conoscenze tipico della formazione universitaria tradizionale, sviluppando una crescente attenzione allo sviluppo delle competenze, in linea con la domanda del mercato del lavoro e le spinte all'internazionalizzazione. L'attuazione di una strategia *massive* e *open* ha portato in meno di dieci anni alla progettazione e all'erogazione di oltre 500 MOOC, con oltre 800.000 iscritti, attestandosi come prima piattaforma MOOC di una singola università, e alla apertura delle proprie professionalità, strutture produttive e potenzialità tecnologiche ad altri atenei e pubbliche amministrazioni italiane, con oltre cinquanta partnership. Questo risultato è stato raggiunto attraverso il consolidamento di un modello di sviluppo, che coniuga il radicamento universitario con la visione manageriale della struttura ideativa e produttiva, in linea con l'esperienza delle principali iniziative internazionali, e una proiezione costante verso la domanda formativa in ingresso (orientamento) e in uscita (*lifelong learning* e *continuous professional development*), a completamento o integrazione dell'offerta curricolare. In particolare, negli ultimi anni Federica WebLearning

ha coniugato la missione originaria di rafforzamento dell'insegnamento universitario curricolare con specifiche azioni per supportare il ciclo continuo della formazione e i processi di *reskilling* e *upskilling* del mondo professionale¹².

Sul fronte della collaborazione con la PA, questo capitale iniziale di produzione, ricerca e sperimentazione, si è tradotto in tre linee di azione MOOC-based che mettono al centro la didattica asincrona di corsi online di livello universitario, utilizzati come elemento esclusivo o complementare dei percorsi proposti ai pubblici istituzionali. I principi dell'azione proposta da Federica per la PA riprendono le linee tracciate dagli osservatori internazionali – orientamento all'output e alle competenze, apprendimento attivo, formazione ibrida (OECD 2021) – cui affianca la sfida dell'apertura e della scalabilità. In generale, l'esperienza riportata intende fornire alcune indicazioni strategiche per una progettazione scalare, che parte dalla dimensione open, che consente il riuso dei contenuti modulari, per arrivare a quella istituzionale, con le sue esigenze specifiche, con l'obiettivo di favorire la scalabilità e la sostenibilità delle singole iniziative.

La prima linea di azione, *Principi e azioni della PA*, intende supportare le amministrazioni nell'accelerazione e potenziamento dei processi di *reskilling* e *upskilling* interno, attraverso l'accesso al portfolio esistente di corsi dedicati allo sviluppo di conoscenze e competenze utili a chi già lavora nella Pubblica amministrazione, verticali e trasversali (come nel caso della sicurezza sul lavoro, trasparenza, prevenzione della corruzione, lingua inglese ecc.). In questa linea rientrano i programmi Università inFormazione, realizzati per l'Università di Napoli Federico II, l'Università di Milano Bicocca, l'Università di Napoli Orientale, Università Parthenope e l'Università di Padova, per un totale di 50 corsi erogati e un totale di oltre 83.000 iscrizioni. Le partnership tendono a massimizzare il modello hub, con la disponibilità per l'amministrazione partner dell'intero portfolio Federica, con un'ampia gamma di MOOC tra cui selezionare i corsi di interesse per la formazione del proprio personale. Ad ognuna di queste è fornita, inoltre, un'area dedicata per l'accesso e la gestione dei corsi e la restituzione di un monitoraggio definito d'accordo con il partner.

11 L'ambito delle competenze digitali è uno dei più ricchi in termini di programmazione ed esperienza, come dimostra la recente implementazione in Italia del *Syllabus. Competenze digitali per la PA* (Dipartimento della Funzione pubblica 2022), descritta da Sauro Angeletti (2023).

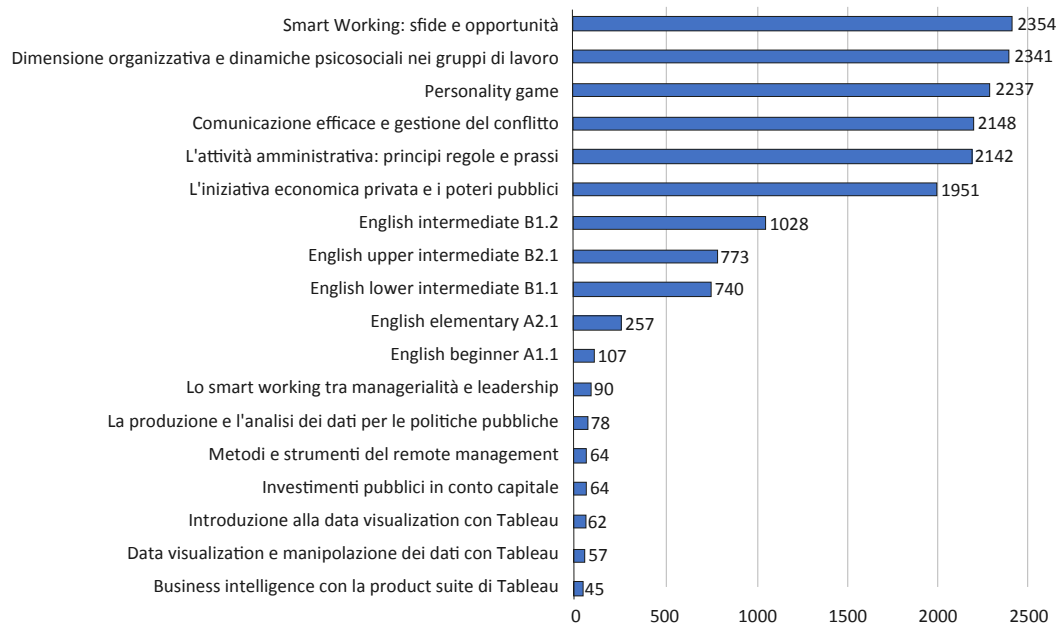
12 Cui è dedicato uno specifico ambiente: <https://www.federica.eu/federica-pro/>.

Con un maggior tratto di verticalità, si configura, invece, la progettazione realizzata con la Regione Campania. Questa è stata realizzata con la Fondazione IFEL (Istituto per la Finanza e l'economia locale), per lo sviluppo di un programma di formazione rivolto al rafforzamento delle competenze di 987 operatori nei 48 Centri per l'impiego (CPI) che insistono sul territorio regionale, contribuendo alla realizzazione del Piano regionale di rafforzamento dei Centri per l'impiego, ma prima ancora con una linea autonoma di progettazione, definita nell'ambito del progetto FESR *La Fabbrica Digitale* in essere dal 2014, per un totale di oltre 3.400 dipendenti regionali coinvolti. L'intervento si è articolato su tre livelli: manageriale, finalizzato allo sviluppo di competenze e di capacità di leadership nella riorganizzazione dei servizi/processi e nell'innovazione digitale degli stessi; abilitante, finalizzato allo sviluppo di conoscenze e competenze trasversali, soft e di base necessarie per lavorare nell'organizzazione (digitali, linguistiche, comunicative, organizzative, su privacy e trasparenza, competenze specifiche trasversali e orientamento al servizio); tecnico/specialistico, rivolto allo sviluppo di conoscenze e competenze specialistiche o operative in base alle specificità del ruolo ricoperto nell'organizzazione.

I programmi di formazione hanno adottato una formula ibrida full online, dove la parte asincrona è stata realizzata attraverso i MOOC erogati via Federica.eu, che comprendono contenuti didattici (videolezioni, videotutorial, slide, altri oggetti didattici), attività formative per l'esercizio delle conoscenze acquisite (test di autovalutazione e/o esercitazione online individuale o di gruppo) e sommative per la valutazione (quiz a risposta multipla, vero o falso, associazioni tramite drag and drop, peer review e/o teacher review di elaborati, simulazioni ecc.), progettate secondo gli specifici obiettivi didattici per ognuna delle linee e livelli di intervento. Mentre la parte sincrona ha compreso webinar, realizzati in diretta relazione e calendarizzazione con i contenuti e lo svolgimento dei MOOC e progettati per avere un alto livello di interattività e feedback; live tutorial, orientati al trasferimento di conoscenze pratiche, come l'utilizzo delle funzionalità di un software, la compilazione di un modello ecc.; online mentoring e reverse mentoring, con sessioni sincrone di affiancamento on the job in cui gli operatori più esperti trasferiscono conoscenze o competenze tecnico/operative assegnando un ruolo

attivo ai destinatari per sviluppare competenze. In questa modalità sono stati erogati in un anno 18 corsi, liberamente fruibili nel quadro della formazione obbligatoria per le diverse categorie coinvolte, per un totale di oltre 16.500 iscrizioni (figura 2). La copertura formativa ha raggiunto il personale in modo estensivo, soddisfacendo la richiesta di erogazione e fruizione di un alto numero di corsi in specifiche finestre temporali finite, nell'arco di circa un anno. In termini di risultati, il completamento dei corsi da parte di oltre l'80% degli interessati conferma l'efficacia del processo e la buona riuscita del coordinamento tra ente erogante e ente responsabile del personale coinvolto, mentre la frequenza di 5 corsi o più da parte di oltre il 55% di dipendenti coinvolti può essere considerata un fattore significativo di gradimento, insieme alla soddisfazione – alta o altissima – espressa per tutte le categorie di contenuti (video, esercitazioni, *readings*, quiz), per la struttura del corso e la navigazione della piattaforma da circa l'80% dei rispondenti al questionario in uscita. In merito agli obiettivi di accrescimento delle competenze, gli oltre 3.400 rispondenti hanno espresso gradimento per l'iniziativa principalmente in merito: alla chiarezza degli obiettivi dei percorsi formativi e la coerenza con questi dei contenuti fruiti (oltre il 65% ha espresso un'altissima soddisfazione in tal senso); alla congruenza dei percorsi erogati con le proprie esigenze lavorative (83% soddisfatti, con un 65% di molto soddisfatti) e una utilità immediata per lo sviluppo delle proprie competenze (84% soddisfatti; 67% molto soddisfatti), con una percezione forte di applicabilità dei concetti appresi (per oltre l'80% dell'utenza interessata). Infine, il punteggio più alto di soddisfazione (oltre 90% di soddisfazione e 76% di altissimo gradimento) ha riguardato i docenti, in rapporto alla loro competenza e all'attenzione rivolta all'individuazione di un equilibrio tra docenza accademica e professionale. Questo risultato è, infatti, stato frutto della necessità di andare incontro alle aspettative dei pubblici e delle finalità dei percorsi formativi, anche nella direzione di favorire l'interazione tra docenti e discenti nella componente asincrona.

La seconda linea, Federica Pro, nasce dalla stessa esigenza di un continuo *upskilling* e *reskilling* di matrice aziendale, con cui anche chi lavora nella Pubblica amministrazione deve confrontarsi, ma si intende aperta a chiunque abbia interesse ad un upgrade o completamento curricolare; utile anche in fase di conversione, anche parziale, del proprio percorso di

Figura 2. Numero di iscrizioni ai corsi da parte dei dipendenti della Regione Campania su www.federica.eu

Nota: i corsi al di sotto di 100 iscrizioni erano rivolte alla platea manageriale, ridotta rispetto alle altre categorie.

Fonte: Federica WebLearning, Centro dell'Università di Napoli Federico II

carriera. Tale linea associa approfondimenti specialistici che consentono di acquisire nuove competenze digitali, dall'utilizzo dei dati all'Intelligenza artificiale, dal *remote management* alla trasformazione digitale, a percorsi formativi trasversali, che si adattano a qualunque tipo di professionalità, comprese quelle della PA, come percorsi formativi professionalizzanti su *soft skills*, dati e governance pubblica, *machine learning* e *business innovation*. Si tratta di una linea specialistica per affrontare i cambiamenti del mondo del lavoro nella trasformazione digitale, che ha raggiunto le 40.000 iscrizioni ai 30 corsi attivati. Accanto ai numerosi corsi aperti e rivolti ad ampi target, in Federica Pro si colloca anche l'esperienza di matrice pubblica di Smart export academy, nata dalla collaborazione tra il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, l'Agenzia italiana per il commercio estero e la Conferenza dei Rettori delle università italiane (Cruil), con l'obiettivo di consentire agli operatori economici italiani la possibilità di beneficiare gratuitamente dei percorsi di alta formazione manageriale e digitale per l'internazionalizzazione, attraverso 6 corsi realizzati dalle principali università e business school italiane. L'iniziativa ha raggiunto oltre 7.000 utenti, che hanno volontariamente aderito all'iniziativa, configurando un modello efficace di collaborazione pubblico-privato per l'individuazione di bisogni formativi

coerenti con gli ambiti di competenze necessari per rispondere ad obiettivi programmati.

Infine, la terza linea è dedicata alle lauree. Questa consiste nella trasposizione in formato MOOC dei corsi curricolari per offrire la possibilità di frequentare i percorsi di studio anche online, ad accesso libero, conseguendo il titolo di studio secondo le norme stabilite da regolamento e dopo aver svolto gli esami in presenza. Tali percorsi aggiungono al valore dei contenuti didattici di qualità accademica i vantaggi della modalità asincrona, indispensabile per chi svolge un lavoro a tempo pieno o per chi ha bisogno di maggiore flessibilità nello studio. Per questa ragione la disponibilità di tutti gli insegnamenti di un corso di studio in formato MOOC consente, da una parte di raggiungere un'utenza estesa e facilitare il conseguimento della laurea grazie alla maggiore flessibilità del percorso (Reda e Kerr 2018) e, dall'altra, di approfondire i contenuti dei diversi insegnamenti prima di iscriversi all'università (Merciai e Kerr 2021) per valutare al meglio la coerenza del percorso con i propri interessi e capacità e limitare il tasso di abbandoni al primo anno, verso il quale il sistema universitario italiano sta rivolgendo un impegno complessivo importante. In questo caso, alla finalità di ibridazione – online e on-campus – del percorso di laurea e a quella di orientamento, si affianca l'obiet-

tivo possibile¹³ di una progettazione e riprogettazione modulare dei percorsi per un rafforzamento della multidisciplinarietà. In poco più di sei anni sono stati realizzati, in formato MOOC, 136 corsi afferenti a 13 corsi di studio, triennali o magistrali, per un totale di oltre 230.000 iscrizioni ai singoli insegnamenti online. La strategia per l'orientamento delle lauree MOOC, infine, è rafforzata da azioni specifiche come quella realizzata da Federica in partnership con il Cisia (Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso) per la progettazione e la distribuzione di 7 corsi per il rafforzamento delle conoscenze di base in materie fondamentali e competenze trasversali oggetto delle prove TOLC. Di questo cluster, il solo corso di Matematica di base è stato seguito da oltre 100.000 studenti in 4 anni.

Tutti questi progetti mostrano con chiarezza l'ampiezza dello spettro di iniziative in campo per supportare i professionisti della PA, in ognuno degli stadi della propria formazione, dall'orientamento allo studio fino all'acquisizione di competenze da parte di funzionari e dirigenti. I vincoli più importanti al successo di queste strategie riguardano la meticolosità della progettazione delle iniziative e la strutturazione del coordinamento, che comprende la valorizzazione dei ruoli nelle partnership e delle diverse professionalità coinvolte. A questo si aggiunge l'attenta costruzione degli ambienti di apprendimento e di gestione dei percorsi, al fine di trarre il massimo risultato dalla datificazione che accompagna i processi di digitalizzazione. Una corretta strutturazione dello spazio digitale, infatti, può contribuire a rendere più efficienti i processi, favorendo l'inclusione dei percorsi di formazione all'interno della vita lavorativa, mentre il monitoraggio e l'analisi dei comportamenti consente di definire le strategie di intervento e adeguare la progettazione ai bisogni reali dei pubblici.

Considerazioni conclusive

Le nuove tecnologie trovano nell'amministrazione pubblica uno dei campi di applicazione più ampi e ambiziosi. L'innovazione tecnologica è stata parte dei programmi di riforma dell'amministrazione negli ultimi decenni, soprattutto quando i processi di

informatizzazione sembravano offrire una sponda ai nuovi principi del *new public management*, e ai suoi corollari del *work better* e *cost less*, che in molte democrazie equivalevano allo smantellamento di parte importante dell'apparato statale (Osborne e Gaebler 1992; Hood e Dixon 2015). A questa visione ancillare delle nuove tecnologie, negli ultimi anni sono seguiti alcuni importanti processi che hanno trasformato la linee del cambiamento in un fiume in piena: l'infrastrutturazione tecnologica di massa che ha portato con ritmi vertiginosi miliardi di utenti a disporre di uno strumento di connessione digitale; lo sviluppo di potenti piattaforme digitali con enorme potere di intermediazione e gestione delle attività online; la fase pandemica come laboratorio globale per la sperimentazione del mezzo digitale soprattutto nel campo del lavoro a distanza; i piani di investimento governativi che dopo la pandemia hanno investito nella transizione digitale. Tali processi hanno mostrato l'urgenza per la Pubblica amministrazione di adeguarsi al nuovo contesto, ma anche la tendenza a privilegiare gli interventi strutturali, in genere più semplici da realizzarsi e a impatto più immediato, con la trasformazione dei modelli organizzativi e relazionali della PA. Diventa così più grave e definitivo il giudizio che ha accompagnato il processo di innovazione pubblica nel corso del tempo: "sappiamo già per esperienza dai tempi in cui si parlava di automazione della Pubblica amministrazione, che c'è il pessimo uso di adeguare l'automazione alle vecchie procedure, invece di modificare le vecchie procedure in funzione della digitalizzazione"¹⁴. Per invertire la rotta bisogna innanzitutto rendere il personale pubblico aperto al cambiamento, fornendo ad esso gli strumenti per comprendere e operare nel nuovo contesto digitale e soprattutto dando gli strumenti per essere i protagonisti dei processi di trasformazione digitale.

In questo articolo si considera il contributo della formazione digitale per il rinnovamento della PA.

Se i percorsi più tradizionali della formazione si trovano a dover definire un sempre più difficile equilibrio tra il proprio patrimonio culturale e le nuove domande di conoscenza, sono le nuove tecnologie a stimolare un efficace aggiornamento dei metodi e dei linguaggi dell'istruzione e dell'aggiornamento professionale.

13 Ma già praticato in esperienze internazionali per la formazione post-laurea, come nel caso dell'Università di Edimburgo, che al momento propone oltre 40 MSC full online (<https://www.ed.ac.uk/studying/postgraduate/degrees/index.php?r=site/online>).

14 Si veda intervista di Diego Bianchi a Sabino Cassese, *Burocrazia*, Sabino Cassese: "La PA considerata solo dal punto di vista della digitalizzazione", La7, Propaganda live, puntata dell'11 dicembre 2020.

Bibliografia

- Acocella C., Di Martino A. (2022), Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale, *Rivista di Digital Politics*, 2, n.1-2, pp.93-116
- Ancira J., Rangarajan N., Shields P. (2021), Bridging the academic-practitioner divide: Findings from a survey of public administration faculty and practitioners, *Journal of Public Affairs Education*, 28, n.1, pp.35-55
- Angeletti S. (2023), Competenze digitali del personale della Pubblica amministrazione: quali e come svilupparle, *Rivista di Digital Politics*, 3, n.2, pp.361-382
- Araya D., Marber P. (eds.) (2023), *Augmented education in the global age: artificial intelligence and the future of learning and work*, London, Routledge
- Beatty B.J. (2019), Beginnings. Where does hybrid-flexible come from?, in Beatty B.J. (ed.), *Hybrid-Flexible Course Design: Implementing student-directed hybrid classes*, EdTech Books
- Bonk C., Lee M.M., Reeves T.C., Reynolds T.H. (2015), *MOOCs and open education around the world*, London, Routledge
- Borgonovi E. (a cura di) (2022), Formare i dirigenti pubblici del futuro. Intervista a Sabino Cassese, *effeF formaFuturi. Il magazine di Asfor e Apaform*, 24 aprile
- Brown M., Costello E., Donlon E. (2021a), Digital education as social practice: Major trends shaping online learning futures, *Rivista di Digital Politics*, 1, n.3, pp.455-484
- Brown M., Giolla Mhichíl M.N., Beirne E., Mac Lochlainn C. (2021b), *State-of-the-art literature review on micro-credentials: A report for the European Commission. Final draft*, Dublin, National Institute for Digital Learning
- Brown M., McGreal R., Peters M. (2023), A Strategic Institutional Response to Micro-Credentials: Key Questions for Educational Leaders, *Journal of Interactive Media in Education*, 7, n.1, pp.1-17 <DOI 10.5334/jime.801>
- Calise M., Musella F. (2019), *Il principe digitale*, Roma-Bari, Laterza
- Calise M., Reda V. (2021), Governare l'e-learning, *Rivista di Digital Politics*, 1, n.3, pp.413-454 <DOI 10.53227/103799>
- Canonico P., Tomo A., Hinna A. (a cura di) (2022), *La digitalizzazione della pubblica amministrazione. Organizzare persone e tecnologie*, Milano, Egea
- Cassese S. (2022), *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Milano, Mondadori
- Christiansen J. (2022), New survey finds employees crave personal L&D- But employers aren't responding, *Crucial Learning*, press release, July 25
- De Notaris D., Kerr R., Reda V. (2023), Ed-tech e trasformazione didattica. La sfida delle aule online, *Research Trends in Humanities Education & Philosophy*, 10, pp.27-36
- Deloitte (2022), *Striving for balance, advocating for change. The Deloitte Global 2022 Gen Z & Millennial Survey*
- Dipartimento della Funzione pubblica (2022), *Syllabus. Competenze digitali per la PA*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Eggers W.D., Titus A., Datar A. (2022), The future of learning in government, *Deloitte Insights*, 26 ottobre
- Eom S.J. (2022), The Emerging digital twin bureaucracy in the 21st century, *Perspectives on Public Management and Governance*, 5, n.2, pp.174-186
- Eurostat (2023), *Educational attainment statistics*, data extracted in May 2023
- Evans M.D., Knepper H.J. (2021), Building inclusive PA classrooms: The Diversity Inclusion Model, *Teaching Public Administration*, 39, n.1, pp.84-106
- Ferguson M. (2017), *The square and the tower: Networks, hierarchies and the struggle for global power*, Londra, Penguin
- Gallup (2021), *The American upskilling study: Empowering workers for the jobs of tomorrow*, Gallup Inc.
- Gerton T., Mitchell J.P. (2019), Grand challenges in public administration: Implications for public service education, training and research, *Journal of Public Affairs Education*, 25, n.4, pp.435-440
- Hamdan A., Hassanien A.E., Mescon T., Alareeni B. (2022), *Technologies, artificial intelligence and the future of learning post-Covid-19. The crucial role of international accreditation*, New York, Springer
- Harsell D.M., Barsky C., Golas S. (2022), Simulation efficacy and applicability: Reported learning from a virtual computer-based pandemic simulation on skill-based competencies among public affairs students, *Journal of Public Affairs Education*, 28, n.2, pp.182-210
- Hood C., Dixon R. (2015), *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*, Oxford, Oxford University Press
- Howell E., Hubbard K., Linder S., Madison S., Ryan J., Bridges W.C. (2023), HyFlex pedagogy: six strategies supported by design-based research, *Journal of Applied Research in Higher Education*, vol. ahead-of-print
- Istat (2023), Laureati italiani, permane il divario con l'Ue, *News dati alla mano*, 6 marzo
- Istat (2022), *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020: risultati definitivi*, Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche, 28 dicembre
- Kickert W. (ed.) (2008), *The study of public management in Europe and the US, A comparative analysis of national distinctiveness*, London, Routledge

- LinkedIn Learning (2022), *The skills advantage. Insights to help your employees learn, grow, and thrive*, LinkedIn Learning Hub
- Mayer-Schönberger V., Cukier K. (2013), *Big data. A revolution that will transform how we live, work, and think*, New York, Eamon Dolan Book
- Matei A., Dinca D.V. (2022), Future online learning for public administration, *Sustainability*, 14, n.18, pp.1-20
- McDonald B.D., Hatcher W. (eds.) (2020), *The public affairs faculty manual: A guide to the effective management of public affairs programs*, New York, Routledge
- McGreal R., Olcott D.J. (2021), *Micro-Credentials Landscape Report: Transforming workforce futures: Strategic perspectives and practices for university micro-credentials*, unpublished manuscript
- McKinsey Global Institute (2023), What is the future of work?, *McKinsey & Company*, January 23
- Merciai I., Kerr R. (2021), MOOCs as a tool for virtual university orientation, in Carmo M. (ed.), *Education and New Developments 2021*, Lisboa, inScience Press, pp.652-654
- Milanez A. (2023), *The impact of AI on the workplace: Evidence from OECD case studies of AI implementation*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n.289, Paris, OECD Publishing
- Murgatroyd S. (2022), The future is small: Microcredentials and the skills agenda, *Revista Paraguaya de Educación a Distancia FACEN-UNA*, 3, n.1, pp.5-14
- Musella F. (2022), Digital regulation: come si cambia la Pubblica amministrazione, *Rivista di Digital Politics*, 2, n.1-2, pp.3-32
- Musella F. (2021), Amministrazione 5.0, *Rivista di Digital Politics*, 1, n.1, pp.95-112
- Musella F. (2020), Modelli di business, in De Notaris D., Melchionna T., Reda V. (a cura di), *Didattica digitale. Chi come e perché*, Roma, Salerno editore, pp.61-72
- Natalini A. (2022), Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp.95-116
- OECD (2021), *Public employment and management 2021: The future of the public service*, Paris, OECD Publishing
- O'Neill M.A. (2022), Introduction: Special issue on curriculum design in public administration education: Challenges and perspectives, *Teaching Public Administration*, 40, n.3, pp.299-302
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Perseus Books
- Plesner U., Husted E. (2022), *L'organizzazione digitale*, Bologna, il Mulino
- Polverari L., Piattoni S. (2022), Italian national recovery and resilience plan and administrative capacity: A real game changer?, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp.169-189
- Rawat S., Yan Y., Wu A.M., Vyas L. (2023), When public administration education switches online: Student perceptions during COVID-19, *Teaching Public Administration*, 41, n.1, pp.122-142
- Reda V. (2020), Big data ed emergenza: politiche pubbliche della sanità e dell'istruzione nella platform society, in Staiano S. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.724-742
- Reda V., Kerr R. (2020), *La rivoluzione MOOC*, in De Notaris D., Melchionna T., Reda V. (a cura di), *Didattica digitale. Chi come e perché*, Roma, Salerno Editrice, pp.27-44
- Reda V., Kerr R. (2018), The MOOC BA, a new frontier for internationalization, in Conference proceedings *Learning With MOOCs (LWMOOCs)*, Madrid, 26-28 September
- Reda V., Merciai I. (2020), *Global classroom*, in De Notaris D., Melchionna T., Reda V. (a cura di), *Didattica digitale. Chi come e perché*, Roma, Salerno Editrice, pp.45-60
- Reichard C., Schröter E. (2018), Education and training in public administration and management in Europe, in Ongaro E., van Thiel S. (a cura di), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Londra, Palgrave
- Schildt H. (2020), *The data imperative*, Oxford, Oxford University Press
- Schröter E., Röber M. (2022), Understanding the case method: Teaching public administration case by case, *Teaching Public Administration*, 40, n.2, pp.258-275
- Sinervo L.M., Kork A.A., Hasanen K. (2023), Challenges in curriculum development process aimed at revising the capabilities of future public financial managers, *Teaching Public Administration*, 41, n.2, pp.243-256
- Sotiriou M., Giovanardi M. (2021), The role of private and public educational providers in the digital post-Covid world, *Rivista di Digital Politics*, 1, n.3, pp.501-522
- Van der Hijden P., Martin M. (2023), *Short courses, micro-credentials, and flexible learning pathways: A blueprint for policy development and action. Policy paper*, Paris, Unesco
- Van Dijck J., Poell T., De Waal D. (2018), *The platform society. Public values in a connective world*, Oxford, Oxford University Press
- Velez A.L., Hall R.P., Lewis S.N. (2022), Designing transdisciplinarity: Exploring institutional drivers and barriers to collaborative transdisciplinary teaching, *Journal of Public Affairs Education*, 28, n.2, pp.138-155

World Economic Forum (2023), *Future of jobs report. Insight reports*, Geneva, World Economic Forum

Yan Y., Vyas L., Wu A.M., Rawat S. (2022), Effective online education under Covid-19: Perspectives from teachers and students, *Journal of Public Affairs Education*, 28, n.4, pp.422-439

Fortunato Musella

fortunato.musella@unina.it

Professore ordinario di Scienza politica presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove è anche Direttore di Federica WebLearning, Centro per l'Innovazione e la diffusione della formazione a distanza, e delegato del Rettore dell'Università Federico II per le attività didattiche. È fondatore e membro del Consiglio di amministrazione della Scuola di management pubblico della Federico II (SPM). Ha fatto parte del Consiglio universitario italiano (CUN). È stato visiting scholar alla Cornell University (Usa), visiting professor al Sussex European Institute (Regno Unito) e alla Leuphana Universität (Germania). Tra le sue recenti pubblicazioni i volumi, con Mauro Calise, *Il Principe digitale* (Laterza 2019), *Il governo in Italia* (il Mulino 2019) e *Monocratic Government* (De Gruyter 2022).

Valentina Reda

valentina.reda@unina.it

Ph.D. in Scienza politica, responsabile ricerca presso Federica WebLearning, Centro d'ateneo dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e docente di Digital learning presso il Dipartimento di Scienze sociali della stessa università. È membro dell'editorial board di IPSAPortal.net, portale di risorse online dell'International political science association (IPSA), co-curatrice della rubrica ePolitics della *Rivista Italiana di Comunicazione Politica* e Web reviews editor della rivista di *Digital Politics* (il Mulino). Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Arizona Dreamin. L'innovazione digitale delle università, *RDP*, n.1-2, 2022 e, con Mauro Calise, *Governare l'e-learning*, *RDP*, n.3, 2021.

Formare per il lavoro agile, e non solo

Competenze specialistiche o competenze di tutti?

Sauro Angeletti

Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Dipartimento della Funzione pubblica

La promozione e il consolidamento delle innovazioni introdotte dal lavoro agile passano necessariamente attraverso lo sviluppo delle competenze del personale. Di qui la previsione di interventi di formazione specifica, che però presenta punti di forza e potenziali criticità. Tra i primi, l'aver innovato le modalità della formazione e la facilità di accesso alle opportunità formative; tra le seconde, un ridotto impatto per la trasformazione dei modelli di lavoro pubblico. Il lavoro agile non determina l'esigenza di una formazione specifica, ma una specifica esigenza di formazione e nuovi bisogni di apprendimento per tutti i dipendenti.

Promoting and consolidating the innovations introduced by agile working inevitably requires the development of staff skills. This explains the decision to implement specific training courses, which, however, come with strengths and potential weaknesses. Among the former are innovative training modalities and ease of access to training opportunities; among the latter, there is a reduced impact on transforming public work models. Agile work does not require the development of skills of a few employees but the need to train everyone.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-2

Citazione

Angeletti S. (2023), Formare per il lavoro agile, e non solo. Competenze specialistiche o competenze di tutti?, *Sinappsi*, XIII, n.3, pp. 20-32

Parole chiave

Competenze
Formazione sul lavoro
Smart working

Keywords

Skills
On the job training
Remote working

Introduzione

È opinione diffusa che la necessità di organizzare, durante la pandemia da Covid-19, il lavoro da remoto della maggior parte del personale pubblico abbia generato – sia pure con le difficoltà e i limiti dovuti in larga parte all'improvvisazione – le premesse per una nuova visione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (De Masi 2020). Tra le principali novità, una maggiore autonomia delle persone nello svolgimento della prestazio-

ne lavorativa e modificate modalità di relazione con i colleghi e con i capi: grazie a interlocuzioni meno formali, le persone, lavorando da remoto, hanno avuto la possibilità di esprimere e rendere espliciti saperi e competenze mai prima valutate (Celli 2021).

Tuttavia, la strutturazione e la stabilizzazione delle innovazioni avviate con la pratica dello smart working emergenziale avrebbero richiesto una diffusa capacità delle amministrazioni di gestire, organizzare e interpretare il lavoro svolto fuori dall'ufficio

* Le opinioni espresse sono dell'Autore e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

con modalità sostanzialmente differenti rispetto a quello in presenza. Di qui la centralità del tema dello sviluppo delle competenze: infatti, se è indubbio che il lavoro agile emergenziale sia stata una grande palestra per l'affinamento di competenze già detenute dal personale e lo sviluppo di nuove, alcune delle disfunzioni registrate sono però da attribuire proprio ad una inadeguata formazione dei dipendenti pubblici (Brunetta e Tiraboschi 2021b, 5).

Anche per questo motivo, le *Linee guida in materia di lavoro agile* emanate dal Dipartimento della Funzione pubblica (2021) evidenziano la necessità che le amministrazioni accompagnino il percorso di introduzione e consolidamento dello smart working prevedendo, nell'ambito del proprio piano della formazione, specifiche iniziative (Dipartimento della Funzione pubblica 2021, 5). La possibilità di sviluppare le competenze per lo smart working è qualificata come un diritto per i singoli dipendenti, inquadrato nel più generale "diritto soggettivo alla formazione" sancito dal *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2021b). Un diritto "alla formazione specifica per il lavoro agile" che amministrazioni e dirigenti devono rendere "agibile" ed "esigibile" e che quindi si traduce, per loro, in un obiettivo di performance (Ministro per la Pubblica amministrazione 2023a).

Quanto ai contenuti della formazione, le citate Linee guida in materia di lavoro agile sottolineano la necessità che il personale sia formato: nell'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile, in modo da sfruttarne tutte le potenzialità; ai fini del rafforzamento del lavoro in autonomia, l'*empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni; per la prevenzione e la preservazione della salute e della sicurezza per lo svolgimento della prestazione lavorativa fuori dal luogo di lavoro (Dipartimento della Funzione pubblica 2021, 5).

Analogamente, nel settore privato, il Protocollo siglato dal Ministero del Lavoro e dalle principali Parti sociali a livello nazionale (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2021) ha indicato la necessità di prevedere percorsi formativi finalizzati a incrementare specifiche competenze tecniche, organizzative e digitali dei lavoratori e delle lavoratrici, anche per un efficace e sicuro utilizzo degli strumenti di lavoro forniti in dotazione. Più in generale, la

formazione deve garantire ai dipendenti che svolgono la prestazione lavorativa in modalità agile pari opportunità nell'utilizzo degli strumenti di lavoro e nell'arricchimento del proprio bagaglio professionale, in modo da diffondere una cultura orientata alla responsabilizzazione e alla partecipazione dei lavoratori (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2021, 7).

Nel caso delle amministrazioni pubbliche, la formazione a supporto dello smart working sembra essere orientata al perseguimento di un duplice obiettivo: da un lato, lo sviluppo delle condizioni e dei fattori abilitanti capaci di renderlo più performante; dall'altro, la prevenzione di eventuali effetti negativi sull'efficienza dell'attività amministrativa e la quantità/qualità dei servizi erogati all'utenza (Brunetta e Tiraboschi 2021a, 7). La disponibilità di un'offerta formativa specifica per il lavoro agile è quindi determinante per attivare e realizzare una transizione verso nuovi modelli di organizzazione e di lavoro che non vogliano essere la mera trasposizione, fuori dall'ufficio, delle medesime logiche del lavoro tradizionalmente praticate in presenza (Brunetta e Tiraboschi 2021a, 9).

Tuttavia, se l'obiettivo è quello di cambiare – anche attraverso il lavoro agile – i modelli di lavoro pubblico, la formazione per lo smart working non dovrebbe essere intesa solo come una 'azione abilitante', pensata, cioè, per realizzare i presupposti per accedere al lavoro agile, oppure per supportare chi già lo pratica. Insomma, come una mera – per quanto importante – formazione 'per il funzionamento del lavoro agile' e per la 'prevenzione dei rischi'.

La formazione per lo smart working dovrebbe (deve) essere prioritariamente una formazione centrata 'sulle opportunità da cogliere', attraverso il lavoro da remoto, da amministrazioni e dipendenti, in modo da migliorare e innovare il lavoro praticato abitualmente. Così intesa, la formazione di cui stiamo parlando deve inevitabilmente travalicare, quanto ai destinatari, la platea di chi pratica il lavoro agile; deve necessariamente essere focalizzata, oltre che su alcuni contenuti peculiari del lavoro fuori dall'ufficio, sulle più generali competenze trasversali fondamentali per traguardare l'obiettivo di una transizione amministrativa, digitale, verso nuovi modelli di lavoro di tutto il personale pubblico.

In questa prospettiva, il focus si sposta da ciò che la formazione può fare per lo sviluppo delle compe-

tenze individuali del personale in lavoro agile a ciò che le amministrazioni pubbliche possono fare, attraverso questa formazione, per creare una cultura dello smart working per tutti i dipendenti, anche – soprattutto – per quelli che scelgono di lavorare solo in presenza.

1. Serve una formazione specifica per il lavoro agile?

La previsione esplicita della formazione quale strumento per la promozione, la diffusione e il consolidamento dello smart working è importante sotto numerosi punti di vista. Innanzi tutto, perché sgombra il campo da possibili equivoci circa il fatto che le innovazioni organizzative e dei modelli di lavoro possano essere 'auto-applicative' e non richiedano, invece, importanti investimenti nello sviluppo delle competenze individuali. Il fatto che i datori di lavoro pubblici, oltre che a definire strumenti organizzativi, si preoccupino di formare il personale sulle competenze abilitanti del lavoro agile, non può che avere un effetto positivo sui livelli di performance delle amministrazioni, sia a livello individuale che organizzativo (Parrella 2021, 457).

Questa consapevolezza, pure emersa chiaramente durante la pandemia da Covid-19, si è però tradotta in pratica con difficoltà e non in maniera uniforme.

Secondo i dati rilevati dall'Istat, durante la pandemia, circa un'amministrazione su due (47% del totale) non ha adottato alcuno strumento di formazione e di comunicazione per accompagnare il lavoro agile, né piani di comunicazione per incentivare l'utilizzo degli strumenti già a disposizione, né formazione sulle nuove modalità di lavoro (Istat 2021, 4). Nel complesso, le amministrazioni hanno fatto ricorso alla formazione molto meno delle aziende: mentre la percentuale delle amministrazioni che non ha erogato alcun corso di formazione a distan-

za è pari al 37%, quella delle aziende è appena del 10%. La formazione messa a disposizione ha riguardato l'uso degli strumenti digitali (24% delle amministrazioni, 61% delle aziende), le *soft digital skills* dei dipendenti (25% delle amministrazioni, 58% delle aziende), i corsi specifici per l'emergenza (24% delle amministrazioni, 55% delle aziende), le competenze manageriali per la gestione dei collaboratori a distanza (9% delle amministrazioni, 43% delle aziende) (Il Sole 24 Ore 2021).

In assenza di iniziative progettate e promosse dall'amministrazione, si è fatto un ampio ricorso all'autoformazione e al *training on the job*, modalità di formazione, queste, non pienamente idonee a sostenere un'introduzione repentina e su larga scala del lavoro fuori dall'ufficio (Inapp e Zucaro 2022, 106).

Nella fase post pandemica non si sono registrati significativi elementi di discontinuità, probabilmente anche a causa della progressiva riduzione della platea degli *smart workers* e, quindi, dell'attenzione riservata all'istituto del lavoro agile.

Secondo il monitoraggio del lavoro agile condotto dal Dipartimento della Funzione pubblica su un campione di amministrazioni statisticamente rappresentativo, nel 2022 hanno realizzato attività formative specifiche in favore dei propri dipendenti per sostenere e consolidare lo sviluppo dello smart working oltre l'80% delle amministrazioni centrali, ma appena il 3,7% dei Comuni (tabella 1).

La previsione della necessità di una formazione specifica da erogare a supporto del lavoro agile, inoltre, è importante perché riconosce i rilevanti elementi di discontinuità di questa modalità di svolgimento della prestazione rispetto alle caratteristiche tipiche di gran parte del lavoro in presenza.

La sfida introdotta dallo smart working, soprattutto per i dirigenti, consiste nell'attivare e sostenere

Tabella 1. Amministrazioni che hanno erogato formazione specifica per il lavoro agile. Anno 2022

Erogazione di attività formative	PCM e Ministeri	Enti pubblici non economici	Enti previdenziali	Regioni	Città metropolitane	Province	Comuni	Enti di ricerca	Università	Totale
No	18,8%	54,5%	50,0%	35,7%	50,0%	75,3%	96,3%	45,8%	34,9%	83,3%
Sì	81,2%	45,5%	50,0%	64,3%	50,0%	24,7%	3,7%	54,2%	65,1%	16,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dipartimento della Funzione pubblica, Monitoraggio dello stato di attuazione del lavoro agile, 2023

un cambiamento del *mindset* dei dipendenti: fare in modo che questi ultimi superino atteggiamenti tendenzialmente o prevalentemente 'passivi' e 'subordinati', accrescano una propensione alla responsabilità e all'autonomia, abbandonino gli schemi mentali e i modelli di comportamento propri della gerarchia tradizionale per acquisire un grado significativo di indipendenza e autonomia personale (Nacamulli e Lazazzara 2021, 372-373). Ciò, anche al fine di evitare il rischio che, per effetto dell'allentamento dei vincoli del tempo e dello spazio di svolgimento della prestazione, il lavoro fuori dall'ufficio sia interpretato secondo l'approccio del 'minimo indispensabile', seguendo alla lettera procedure e regole, né più né meno come molto del lavoro in ufficio, tralasciando quindi di risolvere i problemi nuovi che si presentano nel raggiungimento di un obiettivo, magari più ambizioso e sfidante (De Pisapia e Vignoli 2021, 69).

Inoltre, il lavoro agile costituisce una sfida alle competenze degli stessi dirigenti, che sono chiamati ad evolvere i loro modelli direzionali e manageriali, adattandoli alle necessità peculiari del coordinamento e della gestione di team ibridi.

La necessità di accompagnare questo cambiamento non ha trovato tuttavia un sostanziale riscontro nei contenuti della formazione. In particolare, nella poca formazione specifica erogata per sostenere lo smart working, le amministrazioni hanno privilegiato – sempre stando alle evidenze del monitoraggio condotto dal Dipartimento della Funzione pubblica – lo sviluppo delle competenze digitali (circa una iniziativa formativa su quattro); tale scelta risulta particolarmente rilevante, considerate le de-

bolezze diffuse in materia di competenze per la gestione degli strumenti digitali da parte del personale delle pubbliche amministrazioni (Angeletti 2023). Le altre priorità della formazione specifica hanno riguardato l'approfondimento delle norme che regolano l'organizzazione e la gestione del lavoro agile (circa due iniziative su dieci) e le competenze manageriali dei dirigenti (meno di due iniziative su dieci) (tabella 2).

Nel caso dei dirigenti, non solo la formazione erogata per sostenere le competenze manageriali a supporto dell'implementazione dello smart working è stata poca, ma ha riguardato, nel complesso, una platea di destinatari praticamente simbolica (tabella 3).

Né si intravedono segnali di una possibile inversione di tendenza nei dati e nelle previsioni contenute nei Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO) delle amministrazioni. Con riferimento alle amministrazioni centrali, si evidenzia, a titolo esemplificativo, che nel Ministero dell'Istruzione e del merito la percentuale dei dirigenti/posizioni organizzative che hanno partecipato, nel 2022, a corsi di formazione sulle competenze direzionali in materia di lavoro agile è stata pari a zero; per questo, l'obiettivo dichiarato nel PIAO è quello di arrivare al formare il 50% dei dirigenti negli anni 2023-2024 (Ministero dell'Istruzione e del merito 2023, 81). Nel caso del Ministero dell'Università e della ricerca, la percentuale del personale che, nel 2022, ha partecipato a corsi di formazione per rafforzare le competenze organizzative (senza distinzione tra dirigenti e dipendenti) è stata appena del 4%; il Ministero prevede un incremento del numero dei dirigenti partecipanti

Tabella 2. Contenuti delle iniziative formative a supporto del lavoro agile. Anno 2022

Contenuti formativi	PA centrale	PA locale	Università e ricerca	Nel complesso
Riferimenti normativi in materia di lavoro agile	22,7%	25,2%	17,5%	21,6%
Organizzazione e gestione del lavoro agile: predisposizione e monitoraggio degli accordi individuali	15,2%	11,8%	18,3%	15,0%
Competenze organizzative e manageriali dei dirigenti	21,2%	17,3%	16,7%	17,9%
Autonomia, responsabilizzazione rispetto ai risultati e altre soft skill dei dipendenti	15,2%	13,4%	16,7%	15,0%
Competenze informatiche e digitali	22,7%	29,1%	22,2%	25,1%
Altro	3,0%	3,2%	8,7%	5,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dipartimento della Funzione pubblica, Monitoraggio dello stato di attuazione del lavoro agile, 2023

Tabella 3. Destinatari e durata della formazione a supporto del lavoro agile. Anno 2022 (v.a. e %)

Indicatori sulla formazione erogata	PA centrale	PA locale	Università e ricerca	Nel complesso
Dirigenti formati sul totale	0,6%	0,7%	0,4%	0,6%
Numero medio di giornate di formazione per dirigente	2,8	2,6	3,9	2,9
Personale con qualifica non dirigenziale formato sul totale	27,3%	24,2%	33,6%	27,5%
Numero medio di giornate di formazione per personale con qualifica non dirigenziale	1,5	1,1	3,2	1,8

Fonte: Dipartimento della Funzione pubblica, Monitoraggio dello stato di attuazione del lavoro agile, 2023

alla formazione pari al 15% nel 2023 e al 30% nel 2024 (Ministero dell'Università e della ricerca 2023, 111). Per quanto riguarda il Ministero delle Imprese e del made in Italy, invece, la percentuale dei dirigenti che ha partecipato allo sviluppo delle competenze direzionali in materia di lavoro agile è stata, nella fase di avvio, pari al 17,3% del totale; l'amministrazione prevede che tale percentuale cresca nella fase di consolidamento e di sviluppo avanzato del lavoro agile (solo) fino al 18,7% (Ministero delle Imprese e del made in Italy 2023).

In altre amministrazioni centrali, gli obiettivi formativi in tema di sviluppo delle competenze per il lavoro agile non trovano una espressa quantificazione; in alcuni casi, si fa riferimento alle iniziative formative programmate (una iniziativa nel 2023, due nel 2024 e nel 2025) e non al numero dei dipendenti coinvolti (Ministero dell'Interno 2023, 108).

Le evidenze sopra riportate a titolo esemplificativo sono solo in parte sorprendenti: esse, infatti, sono la conseguenza della poca formazione erogata in generale dalle amministrazioni – nel 2022, in media 0,9 giorni per dipendente (FPA 2023b, 25) – e non possono non risentire della più generale debolezza del 'ciclo di gestione' della formazione nelle amministrazioni pubbliche, come documentato dalla fragilità degli strumenti di programmazione e dalla marginalità del ruolo degli 'uffici formazione' (Angeletti e Nigro 2023).

Alla luce dei dati e delle considerazioni sopra riportate, appare evidente che la caratterizzazione della formazione per il lavoro agile come 'specifica', funzionale cioè alla sola corretta attuazione dell'istituto, per quanto importante, sottende alcune criticità.

La prima riguarda l'esiguità della platea dei destinatari (una percentuale minoritaria dei dipendenti, in generale, e di quelli che praticano il lavoro agile, in

particolare) e quindi la concreta possibilità di determinare, attraverso la formazione, un impatto significativo in termini di evoluzione dei modelli di lavoro e della cultura organizzativa delle amministrazioni.

Una formazione finalizzata a promuovere il miglioramento delle competenze digitali, organizzative, manageriali, comunicative e relazionali ecc. – come quella indicata nelle citate *Linee guida del lavoro agile* – deve in realtà riguardare tutto il personale pubblico, a prescindere dal fatto che questo operi in presenza o da remoto. Del resto, affermare che per la diffusione dello smart working serva investire su capacità dei dipendenti quali quelle inerenti al lavoro in autonomia, all'orientamento alla delega, alla collaborazione e alla condivisione delle informazioni ecc., significa sostenere esplicitamente che tali competenze, evidentemente necessarie anche per il lavoro in presenza, non sono (purtroppo) patrimonio delle generalità dei dipendenti pubblici.

La seconda criticità riguarda il modo di interpretare la formazione. Affermare che l'investimento nello sviluppo delle competenze per il lavoro agile presenti requisiti e contenuti del tutto specifici rischia di promuoverne un'interpretazione riduttiva, derubricandola come una formazione 'una tantum', di taglio prevalentemente informativo, finalizzata poco più che a creare un 'dizionario comune' sui temi dello smart working.

Una formazione focalizzata prevalentemente sull'aggiornamento rispetto alle disposizioni normative, sugli strumenti di policy e operativi adottati dalle amministrazioni (regolamento, accordo individuale di lavoro agile) ecc. – e standardizzata quanto ai destinatari – rivolta a platee indistinte di dipendenti, senza differenziazioni in funzione del ruolo ricoperto, delle caratteristiche professionali, delle tipologie e dei contenuti delle attività svolte ecc.; insomma,

una formazione 'sulle differenze' del lavoro agile rispetto al lavoro in presenza, che rischia di risolversi in un passaggio adempimentale, in una 'formazione della coscienza a posto'. Per poi sperimentare, con lavoro agile mal implementato, che le differenze rispetto al lavoro in presenza su cui si è stati formati in realtà molto spesso non ci sono.

Una formazione, quella a supporto dello smart working, 'di riparazione', che mira a sviluppare alcune competenze abilitanti, quali possono essere, tanto per fare un esempio, quelle digitali, una volta che il dipendente ha già sottoscritto l'accordo individuale, senza che queste siano state prima accertate e valutate. Al contrario, la preventiva verifica di queste e di altre competenze e quindi, se necessario, la somministrazione di formazione ad hoc, dovrebbe (deve) precedere l'attivazione del lavoro agile: la verifica delle competenze possedute dal dipendente dovrebbe (deve) essere oggetto di valutazione prima della stipula dell'accordo individuale, costituendo un presupposto dello smart working al pari della delocalizzabilità delle attività e della disponibilità di dotazioni tecnologiche per operare da remoto. E così, in effetti, molte amministrazioni l'hanno intesa, prevedendo una formazione (minima) obbligatoria, antecedente alla stipula del primo accordo di lavoro agile.

Inoltre, occorre evitare il rischio che la formazione specifica per lo smart working si traduca in una formazione 'della retorica del lavoro agile' che, mirando giustamente ad enfatizzare il carattere di novità e i punti di forza di questo modello di lavoro, sottace, sottovaluta o sminuisce criticità e zone d'ombra reali o percepite.

I dirigenti, ad esempio, sono chiamati ad affrontare la sfida della 'perdita di controllo', determinata dalla discontinuità introdotta dal lavoro agile rispetto ad abitudini operative, routine, stili manageriali ecc. Inoltre, la disintermediazione operata dalla tecnologia non semplifica la vita dei dirigenti: questi ultimi si trovano spesso ad affrontare un sovraccarico organizzativo e gestionale che, se non adeguatamente gestito, può costituire una barriera rispetto alla promozione e alla diffusione del lavoro agile.

Per i dipendenti, lo smart working può determinare un'intensificazione del lavoro che non si traduce solo nel 'lavorare di più', ma nella richiesta di nuove conoscenze e competenze, con l'emergere di nuove preoccupazioni che possono essere affrontate con adeguati interventi formativi e di accompa-

gnamento: la preoccupazione connessa alla maggiore complessità da gestire, con la necessità di aver bisogno di tempo per potersi aggiornare e sentirsi in grado di utilizzare le tecnologie in modo da portare a termine le proprie attività lavorative in maniera soddisfacente; la preoccupazione connessa al sovraccarico da tecnologia che, esercitando un peso maggiore sul lavoro, finisce per imporre una maggiore velocità di esecuzione delle attività, oppure lo svolgimento di più attività di quelle che si sarebbe in grado di gestire. Rispetto a queste problematiche, la letteratura è unanime nel riconoscere l'importanza della formazione delle persone che lavorano fuori dall'ufficio, affinché esse siano in possesso delle giuste competenze per affrontare le sfide connesse, quali l'emersione di disturbi psico-sociali che potrebbero avere impatti negativi su benessere e produttività, come ad esempio l'aumento dei livelli di stress e la sensazione di isolamento ecc. (Adapt 2022, 29).

Muovendo da queste evidenze, la formazione per il lavoro agile, quindi, dovrebbe (deve) essere preventiva e successiva rispetto all'esperienza lavorativa da remoto: una sorta di sessione di follow up per approfondire opportunità e rischi, per individuare gli strumenti più idonei per fronteggiare criticità e fonti di stress, situazioni di inefficienza, difficoltà realmente sperimentate e vissute durante il lavoro, e non teoriche.

Intendiamoci: la formazione per il lavoro agile serve. Costituisce, soprattutto per la sua possibilità/capacità di agire sulla cultura organizzativa, uno dei pilastri per l'affermazione dello smart working, un fattore abilitante fondamentale insieme alla flessibilità di orari e di luoghi di lavoro, alla dotazione tecnologica idonea e alla riprogettazione degli spazi fisici. Ma è necessario che sia intesa come una formazione potenzialmente in grado di produrre effetti trasformativi non solo nelle (e per le) giornate di lavoro agile di un numero comunque relativamente ridotto di dipendenti. Serve una formazione che non sia percepita come 'marginale' dagli stessi *smart workers*, per i quali 'la spesa' dell'apprendimento può 'non valere l'impresa', considerata la derubricazione del lavoro agile a modalità non prevalente di svolgimento della prestazione lavorativa.

Soprattutto ora che il lavoro agile è a regime, è importante che le amministrazioni sappiano sostenerne e valorizzarne appieno il potenziale trasformativo, destinato ad incidere sì sulle competenze individuali, ma anche – soprattutto – sui processi di

organizzazione e sui modelli di lavoro pubblico (in presenza). In questa prospettiva, occorre che la formazione per il lavoro agile, al di là di alcuni aspetti di specificità, sia inquadrata, sviluppata e declinata nel più generale contesto di amministrazioni pubbliche 'in transizione' verso nuovi (o rinnovati) modelli di organizzazione e di lavoro, che ormai siamo abituati a chiamare 'smart organization' (Bacci *et al.* 2020).

Insomma, la formazione per il lavoro agile può costituire, più che una formazione ad hoc per alcuni, una sorta di antepresa della formazione necessaria per tutti i dipendenti. Si può dire, a questo proposito, che il lavoro agile non determini tanto l'esigenza di una formazione specifica, quanto una specifica necessità di formazione e nuovi bisogni di apprendimento rivolta a tutti i dipendenti.

2. Lavoro agile e formazione: una questione di performance

Il lavoro agile, nell'opinione di quanti lo praticano, produce valore, determinando significativi effetti positivi in termini di conciliazione vita-lavoro e di miglioramento della performance individuale. Lo dimostrano i risultati di molti studi e di diverse indagini che hanno cercato di valutare lo smart working misurandone gli effetti sulla soddisfazione dei dipendenti, secondo l'approccio della c.d. 'giustizia organizzativa' e della teoria dello scambio sociale: i dipendenti ai quali viene concesso un beneficio tangibile (in questo caso, maggiori possibilità di conciliazione grazie a modificati rapporti di lavoro), tenderanno a garantire reciprocità all'organizzazione, assicurando un comportamento conforme alle aspettative dell'amministrazione (Valotti 2022, 247).

Le percezioni e le valutazioni dei dirigenti, però, sono spesso sensibilmente diverse, tanto che si è parlato, per questi ultimi, di 'paranoia della produttività', ovvero della diffusa convinzione che gli *smart workers* non lavorino abbastanza (Delzio 2023, 25): il *divide* tra dirigenti e dipendenti nella percezione dell'utilità del lavoro agile e, più in generale, dei modelli di lavoro ibridi, è talmente significativo e rilevante che rischia di generare una vera e propria "guerra dello smart working" tra queste due categorie di personale (Delzio 2023, 25).

Al netto di altre considerazioni, poiché le possibilità di consolidamento dello smart working sono strettamente collegate al tema della gestione della produttività, è necessario orientare lo sviluppo delle competenze

dei dirigenti in modo che questi passino dal preoccuparsi se le persone stanno lavorando abbastanza, all'aiutarle a concentrarsi sul lavoro più importante (Delzio 2023, 25) e sugli elementi di performance (risultati e comportamenti) che generano valore.

Ma il disallineamento percettivo e valutativo circa l'efficacia del lavoro agile tra dirigenti e dipendenti può essere affrontato e risolto solo attraverso la formazione e, in particolare, quella specifica per il lavoro agile?

Sicuramente la formazione può affinare alcune competenze manageriali, sempre che le funzioni di indirizzo e controllo dello smart working non prendano una "deriva burocratica", sfociando nella costruzione di sovrastrutture di monitoraggio e controllo ad hoc focalizzate, ad esempio, sulla verifica di "prodotti di giornata" (di lavoro agile), per dimostrarne la produttività (Angeletti 2020).

Le competenze manageriali di cui parliamo, a dire il vero, dovrebbero essere già patrimonio dei dirigenti pubblici, dopo anni di valutazione della performance individuale dei propri dipendenti. Eppure, visti i contenuti di molti accordi individuali, le difficoltà di descrivere le attività oggetto del lavoro agile in termini di risultati, la confusione tra obiettivi e indicatori, tra indicatori e target, la generale assenza di 'obiettivi comportamentali', l'individuazione, ai fini del monitoraggio, di indicatori semplicisticamente generici, espressi per incompetenza, sciatteria o per semplificare la vita di valutatore e valutato in termini di 'numero di cose fatte rispetto al numero di cose da fare', che tuttavia non sono preventivamente definite ecc., emerge forte la necessità di dover ripartire dai 'fondamentali': prima ancora che formare sulle differenze del lavoro agile, occorre ancora (continuare a) investire sul consolidamento delle competenze manageriali in tema di programmazione, misurazione e valutazione del lavoro. Da questo punto di vista, si può dire che il lavoro agile ha riaperto i riflettori su uno dei principali problemi delle amministrazioni pubbliche: l'incapacità (o la scarsa volontà) di misurare veramente le performance (Valotti 2022, 254).

Così, per capitalizzare gli investimenti già realizzati in favore dello sviluppo delle competenze del personale della Pubblica amministrazione attraverso la formazione a supporto del lavoro agile, occorre dare a quest'ultima uno spessore e una prospettiva strategica. Una formazione per lo smart working senza visione, mossa solo da assilli operativi/

adempimentali, produrrebbe (o consoliderebbe) un lavoro agile 'fine a se stesso', che può migliorare le esigenze di conciliazione e alcune prestazioni professionali di un certo numero, comunque limitato, di dipendenti, senza però determinare un significativo valore aggiunto in termini di cambiamento e di innovazione del lavoro nella Pubblica amministrazione, di miglioramento della performance organizzativa e dei processi di creazione del valore pubblico.

La progettazione di una buona formazione per lo smart working, quindi, non può che muovere da una preliminare chiarezza circa le finalità e gli obiettivi perseguiti attraverso l'applicazione di questo istituto, che risulta chiaramente proiettato, già dalla sua definizione normativa (art. 18 della legge n. 81 del 2017), nella prospettiva di un "modello di generazione di performance e di valore".

La centralità della dimensione strategica nello sviluppo dello smart working è stata chiaramente evidenziata dalla previsione di strumenti di programmazione specificamente dedicati, prima con il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e poi con il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO); quest'ultimo, in particolare, si incarica di integrare le politiche di gestione e sviluppo del personale (reclutamento, formazione, nuovi modelli di organizzazione e di lavoro ecc.) in quelle più generali della performance e della creazione di valore pubblico, prevedendo uno specifico spazio di pianificazione destinato alla promozione e allo sviluppo del lavoro agile.

L'implementazione dello smart working è stata progressivamente focalizzata sulla necessità, da un lato, di creare (pre)condizioni e fattori abilitanti per rendere il lavoro agile efficace e performante, soprattutto in termini di strumenti tecnologici e di comunicazione e, dall'altro, di sviluppare tutele per le modalità di svolgimento del lavoro (ad esempio, attraverso la previsione dell'accordo individuale e del diritto alla disconnessione), con l'obiettivo di promuovere e sostenere una cultura diffusa dell'innovazione e del ricorso a modelli di organizzazione flessibile (Valotti 2022, 253).

Tuttavia, mentre si guarda, giustamente, alle novità 'operative' del lavoro agile a livello individuale – in termini di mutate capacità e competenze – è quanto mai opportuno ricordare le motivazioni che ne hanno determinato una diffusa affermazione nelle amministrazioni pubbliche. Il lavoro fuori dall'ufficio, praticato durante l'emergenza sanitaria,

è servito, tra le altre cose, per (iniziare a) creare, nelle amministrazioni, le condizioni per sviluppare "resilienza organizzativa" (Valotti 2022, 154), una attitudine necessaria per affrontare non solo situazioni di crisi, ma anche, più in generale, le molteplici sfide, i cambiamenti, le esigenze di innovazione che tutte le amministrazioni, centrali e locali, si trovano quotidianamente a fronteggiare.

Se si considera il lavoro agile come uno strumento di trasformazione e di rafforzamento della *reactiveness* delle amministrazioni, occorre superare una logica autoreferenziale degli elementi di sviluppo (fattori abilitanti, tutele e cultura dell'innovazione), non più centrati sui (soli) fabbisogni dei dipendenti, ma ancorati a una logica marcatamente utente/cittadino centrica (Valotti 2022, 253). Questa prospettiva strategica impatta necessariamente sui profili di misurazione e di valutazione del lavoro agile e sugli obiettivi e, quindi, sui contenuti della formazione: la *reactiveness* dello smart working non si misura sui tempi di approvazione degli accordi individuali e di messa a disposizione dei dipendenti degli strumenti informatici ecc., ma sui tempi dell'amministrazione nel generare servizi o, più in generale, risposte ai bisogni costruiti sulle esigenze dei destinatari che siano in grado di assorbire la richiesta di flessibilità, ampiamente intesa, dei dipendenti pubblici (Valotti 2022, 253).

È, questo, peraltro, un risultato formalmente e sostanzialmente ineludibile: il miglioramento dell'impatto esterno del lavoro (agile) costituisce una delle condizionalità previste dalla normativa vigente, che stabilisce che l'attivazione dello smart working sia possibile a patto (e non prima di aver verificato) che questo non pregiudichi o riduca la fruizione dei servizi in favore degli utenti, così come previsto dal decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione dell'8 ottobre 2021. La formazione per il lavoro agile, allora, deve essere quella che promuove lo sviluppo delle competenze per migliorare la performance del lavoro.

3. Formare le competenze trasversali attraverso il lavoro agile. E viceversa

Un quadro di riferimento strategico utile per delineare la traiettoria evolutiva della formazione e dello sviluppo delle competenze del personale può essere rinvenuto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Quest'ultimo, pur citando esplicitamente lo smart working solo quale strumento di

conciliazione, individua chiaramente, tra gli obiettivi di riforma e gli investimenti di innovazione della Pubblica amministrazione, la necessità di una radicale modificazione dei modelli di organizzazione e di lavoro pubblico.

In particolare, il PNRR prevede il finanziamento di specifici interventi volti a una revisione dei processi decisionali e organizzativi (*behaviours*), una riorganizzazione degli spazi di lavoro (*bricks*) e una crescente digitalizzazione delle procedure (*bytes*) (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2021a, 54). Inquadro in questa prospettiva, il lavoro agile deve essere sviluppato e gestito dalle amministrazioni secondo un approccio sistemico-situazionale che, muovendo da un processo diagnostico partecipato, agisca su tecnologia, spazi fisici, cultura, sistemi organizzativi e politiche *human resource* (Nacamulli e Lazazzara 2021, 376).

L'infrastruttura che rende operative queste innovazioni, sempre nella prospettiva del PNRR, è costituita dallo sviluppo delle competenze trasversali di tutto il personale, funzionali a supportare i processi di transizione digitale, ecologica e amministrativa di amministrazioni centrali e locali. Sono, queste, competenze che tutti i dipendenti pubblici devono possedere e saper agire, sia pure a livelli di padronanza diversi, in modo da essere efficaci nello svolgimento del proprio lavoro. Emblematiche, da questo punto di vista, sono le competenze digitali, che possono essere definite come quelle necessarie affinché ciascun dipendente comprenda, accetti e adotti i nuovi strumenti a disposizione e i cambiamenti nei processi di lavoro che questi comportano, in modo da essere promotore dell'innovazione nella prospettiva del miglioramento del servizio, del rapporto con i cittadini e la qualità del proprio lavoro (Dipartimento della Funzione pubblica 2022, 4).

Questa definizione, adottata dal Dipartimento della Funzione pubblica per promuovere un rafforzamento diffuso delle competenze digitali di tutto il personale attraverso l'erogazione di formazione online resa disponibile dalla piattaforma *Syllabus: nuove competenze per le amministrazioni pubbliche* (Ministro per la Pubblica amministrazione 2023a), è particolarmente importante perché chiarisce la portata trasformativa che ci si attende dallo sviluppo delle conoscenze e delle capacità del personale pubblico: si tratta non tanto di promuovere un rafforzamento diffuso delle competenze digitali di base,

comuni ai cittadini, necessarie per esercitare il diritto della 'cittadinanza digitale', ma di funzionalizzare lo sviluppo delle competenze rispetto al miglioramento delle performance individuali dei dipendenti e, quindi, dei servizi erogati a cittadini e imprese. E questa deve essere anche (soprattutto) la prospettiva della formazione, orientata a sviluppare le competenze digitali del personale che opera in lavoro agile: non una formazione specifica finalizzata solo a saper usare (meglio) le tecnologie a supporto del lavoro da remoto – quali, ad esempio, gli strumenti di *collaboration* – ma una formazione più generale, strumentale al miglioramento del contributo apportato con la prestazione lavorativa, a prescindere dal luogo e dalle modalità di svolgimento.

Così, la formazione deve essere estesa all'ampio ventaglio delle competenze trasversali, alle c.d. '*soft skills*' e, più in generale, a un variegato insieme di competenze che abbracciano, oltre a quelle non cognitive, anche le competenze cognitive non di tipo disciplinare e contenutistico, ma processuale e tendenzialmente interdisciplinare. Per cogliere questo obiettivo, si può far riferimento al framework delle competenze trasversali dei dipendenti con qualifica non dirigenziale messo a punto dal Dipartimento della Funzione pubblica e dalla Scuola nazionale dell'Amministrazione, che definisce il set di comportamenti organizzativi che rappresentano l'espressione delle capacità trasversali e delle attitudini individuali rilevanti per svolgere 'con successo' il proprio ruolo (Ministro per la Pubblica amministrazione 2023b, 6).

Il framework è articolato in sedici competenze trasversali, raggruppate in quattro aree: capire il contesto pubblico; interagire nel contesto pubblico, realizzare il valore pubblico e gestire le risorse pubbliche. Una specifica competenza relativa alla comprensione del contesto pubblico riguarda la "consapevolezza digitale", definita come la capacità di comprendere il valore e gli impatti dei processi di digitalizzazione della Pubblica amministrazione, dimostrando apertura all'innovazione tecnologica e promuovendo l'introduzione di nuovi strumenti e modalità di lavoro (Ministro per la Pubblica amministrazione 2023b, 12). Si tratta, in buona sostanza, delle competenze digitali di carattere trasversale cui si è fatto cenno nelle pagine precedenti.

Una delle utilità del framework risiede nel fatto che questo costituisce un dizionario comune e una guida operativa per la progettazione e l'implementa-

zione, da parte delle amministrazioni, degli interventi formativi. Nel caso della formazione per il lavoro agile, il modello fornisce un quadro strategico e di senso, una rappresentazione del livello di interdipendenza tra competenze diverse che tuttavia devono essere sviluppate in maniera sinergica e coordinata.

Inoltre, il framework supplisce alla debolezza dei processi di programmazione della formazione delle amministrazioni, messa in luce, innanzi tutto, dalle carenze della rilevazione e analisi dei fabbisogni formativi (Inapp 2021), lacunosa anche nel caso del lavoro agile: nella maggior parte delle amministrazioni, infatti, l'erogazione di formazione destinata agli *smart workers* muove generalmente da una 'presunzione di necessità', date le novità del modello di lavoro, e non da una preventiva analisi dei gap. La possibilità di fare riferimento a un modello di competenze, al contrario, consente di mappare quelle 'agili' già in possesso di dirigenti e dipendenti e definire iniziative formative più mirate, anche al fine di un'eventuale certificazione delle competenze che concorrono allo sviluppo di un "mindset agile" (Provincia autonoma di Trento 2023).

Nel framework sopra sinteticamente descritto possono essere rinvenute tutte le competenze specifiche per lo smart working di cui parlano le citate *Linee guida in tema di lavoro agile* del Dipartimento della Funzione pubblica. Oltre a quelle digitali, di cui si è già detto, l'area della "realizzazione del valore pubblico" prevede l'"affidabilità", definita come la capacità di "portare avanti il lavoro seguendo le procedure e tenendo fede agli impegni presi nell'interesse dell'amministrazione, facendosi carico delle attività da svolgere con serietà e senso di responsabilità", l'"iniziativa", intesa come la capacità del dipendente di "attivarsi in modo propositivo e cogliere le opportunità senza attendere input esterni, così da influenzare gli eventi, piuttosto che reagire ad essi" e l'"orientamento al risultato", definito come la propensione e l'attitudine ad "agire con determinazione al fine di indirizzare costantemente la propria attività al conseguimento degli obiettivi previsti e migliorare costantemente gli standard qualitativi dell'azione pubblica, investendo energie per il superamento di eventuali difficoltà" (Ministro per la Pubblica amministrazione 2023b). Competenze, queste, fondamentali non solo per il lavoro agile, ma per il lavoro pubblico in generale, e quindi per tutti i dipendenti.

Le competenze sopra sinteticamente descritte

dimostrano, insieme ad altre, che la formazione per il lavoro agile passa attraverso la formazione di tutti i dipendenti, a prescindere che questi scelgano o meno di lavorare da remoto. Anche perché, il 'vero' lavoro agile, lungi dall'essere una mera questione tra il singolo dirigente e il rispettivo dipendente, può realizzarsi solo all'interno di 'agile organizations', amministrazioni cioè in grado di adattarsi rapidamente ai cambiamenti esterni attraverso nuovi modelli organizzativi caratterizzati da decentramento delle responsabilità, valorizzazione dei ruoli di integrazione, sviluppo delle relazioni orizzontali e delle logiche di lavoro in team, digitalizzazione dei servizi, direzione per obiettivi, nonché attraverso una cultura organizzativa orientata alla condivisione dei valori, alla promozione del senso di appartenenza, alla propensione al rischio e all'innovazione attraverso l'assunzione di responsabilità quale opportunità (Valotti *et al.* 2020, 303).

Proiettata in questa prospettiva, la formazione per il lavoro agile, in quanto capace di attivare lo sviluppo di competenze trasversali, dovrebbe configurarsi come formazione obbligatoria. Ciò, in linea con alcuni recenti atti di indirizzo per la promozione della formazione del personale delle amministrazioni pubbliche – e quindi anche per quella a supporto del lavoro agile – che evidenziano l'amplissima platea dei destinatari che quest'ultima deve raggiungere, oltre che una serie di priorità:

- formazione online dei dipendenti sui temi della transizione digitale, ecologica e amministrativa. Tutte le amministrazioni, centrali e locali, sono invitate ad aderire alla piattaforma *Syllabus: nuove competenze per le pubbliche amministrazioni* del Dipartimento della Funzione pubblica entro il 30 giugno 2023, registrando i propri dipendenti (Ministro per la Pubblica amministrazione 2023a);
- sviluppo delle competenze digitali del personale. Tutte le amministrazioni devono avviare alla formazione sui temi del digitale almeno il 30% dei propri dipendenti, entro sei mesi dall'adesione alla piattaforma *Syllabus*, traguardando l'obiettivo del 70% nel 2025 (Ministro per la Pubblica amministrazione 2023a). In particolare, "in considerazione dei contenuti delle competenze digitali – relativi, tra l'altro, ai temi della sicurezza informatica, dell'utilizzo degli strumenti di tecnologici e di collaborazione ecc. – tale tipologia di formazione riveste particolare rilievo per i dipendenti che svolgono la

loro prestazione lavorativa anche in modalità agile o da remoto” (Ministro per la Pubblica amministrazione 2023a, 8).

4. Apprendere dalla formazione per il lavoro agile

Nelle pagine precedenti abbiamo richiamato alcune delle motivazioni che fanno ritenere che una formazione specifica per il lavoro agile possa non produrre un elevato valore aggiunto e un impatto trasformativo significativo della cultura organizzativa e dei modelli di lavoro pubblico. Ciò, innanzi tutto, per la prevalenza di una prospettiva ‘micro’, per la sua concentrazione sulla performance individuale del lavoro da remoto, e solo subordinatamente su un’analisi degli effetti, positivi e negativi, sulla performance organizzativa e sull’impatto esterno del lavoro agile, in termini di efficacia delle prestazioni e di servizi erogati a cittadini e imprese.

E infatti, fin qui, l’adeguamento operativo alle nuove modalità di lavoro da remoto ha riguardato principalmente i processi di micromanagement, lasciando sostanzialmente inalterati gli assetti organizzativi e i modelli di lavoro, che continuano a funzionare senza particolari variazioni (Reale 2022, 48), ovvero senza che l’esperienza del lavoro agile abbia lasciato, nella maggior parte delle amministrazioni, una traccia significativa. Al contrario, l’obiettivo da perseguire (anche) attraverso la formazione per il lavoro agile dovrebbe (deve) riguardare l’efficacia e la piena funzionalità dell’intera “catena del valore del lavoro agile”, che va dal miglioramento della conciliazione vita-lavoro dei dipendenti al miglioramento dei servizi erogati dalle amministrazioni e, quindi, della fiducia dei beneficiari rispetto all’operato delle amministrazioni stesse (Valotti *et al.* 2020, 305).

Ciononostante, l’attenzione riservata alla formazione quale strumento di attivazione e attuazione del lavoro agile, oltre ad aver consentito di cogliere primi risultati significativi in termini di sviluppo delle competenze di una quota non trascurabile di dipendenti, ha permesso di individuare alcune traiettorie di innovazione e, in particolare, alcune condizioni di successo della formazione stessa.

La prima riguarda il rapporto tra formazione e motivazione, alla base della sua efficacia. L’investimento nello sviluppo delle competenze per il lavoro agile è stato destinato a dipendenti che, probabilmente, hanno una maggiore propensione e/o motivazione al cambiamento: anche nel caso in cui

la scelta di accedere al lavoro agile sia motivata da finalità eminentemente conciliative, chi pratica lo smart working ha una più spiccata propensione a sperimentare modalità di lavoro diverse da quelle usuali, e quindi a sviluppare competenze differenti.

L’esperienza del lavoro agile insegna, quindi, che la formazione, oltre ad essere più efficace dove vi è motivazione, può rinforzare quest’ultima e costituire uno strumento di gratificazione, una forma di attenzione alla cura delle persone e alla loro crescita professionale, che si traduce in un incremento di *engagement* e, quindi, di performance. A patto, però, che l’amministrazione agisca contemporaneamente sulle altre dimensioni dell’innovazione (organizzativa, tecnologica e culturale), altrimenti la formazione per lo smart working rischia di essere controproducente proprio dal punto di vista della motivazione: ciò accade quando i contenuti della formazione, pure corretti, vengono però di fatto percepiti come una retorica ‘mistificazione della realtà’, perché il lavoro in ufficio non cambia, e l’esperienza positiva del lavoro agile praticato qualche giorno nella settimana, in alternanza a quello in presenza, viene sostanzialmente azzerata dalla routine del lavoro svolto nei locali dell’amministrazione, praticato in prevalenza.

Un secondo lascito positivo dell’esperienza maturata dai dipendenti con la pratica del lavoro agile riguarda la modifica del rapporto tra dipendente e formazione. Uno dei vantaggi offerti dallo smart working, infatti, è indubbiamente quello di consentire alle persone maggior tempo (e possibilità) per le attività di apprendimento e aggiornamento professionale: durante la pandemia da Covid-19 abbiamo assistito al moltiplicarsi dell’offerta di webinar, workshop ed eventi online, spesso ad accesso gratuito, su temi inerenti all’attuazione del lavoro agile, ma anche su altri attinenti alla prestazione lavorativa. Ciò ha indubbiamente aumentato la consapevolezza dell’importanza della formazione e del fatto che questa si configuri, davvero, come “attività lavorativa a tutti gli effetti” (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2021b).

L’emergenza pandemica – e veniamo al terzo elemento positivo – ha contribuito a innovare le modalità e gli strumenti di formazione, in precedenza ancorati prevalentemente alla presenza, con la possibilità, per i dipendenti, di accedere a un numero molto più elevato di opportunità formative, anche ‘scavalcando’ il ruolo, spesso debole, del referente della formazione. Le moltiplicate occasioni, grazie

all'abbondante offerta online di fare formazione 'fai da te', gratuitamente e spesso di buon livello, hanno accresciuto la possibilità di soddisfare il 'diritto soggettivo' alla formazione alla base della società della conoscenza (Nacamulli e Lazazzara 2021, XIII).

Le nuove modalità di formazione (online) hanno inoltre aumentato le possibilità di compatibilizzare la formazione con l'attività lavorativa. Come è stato scritto, le tecnologie e il web hanno dato un forte impulso alla possibilità di apprendere nella nuova dimensione social e di superare la tradizionale logica trasmissiva grazie all'affermarsi dei modelli che mettono al centro l'interazione continua delle persone (Nacamulli e Lazazzara 2021, 78-79); così, lo smart working ha facilitato l'introduzione di un approccio basato sullo *smart learning*, in cui 'smart' non è solo apprendere a distanza, ma significa offrire ai discenti formazione fruibile da qualsiasi luogo e in qualsiasi momento, reinterprestando il processo di apprendimento (FPA 2023a, 75).

Un ulteriore elemento positivo della formazione per il lavoro agile riguarda il maggiore orientamento

e allineamento dei contenuti formativi rispetto alle necessità del lavoro. Lo sviluppo delle competenze digitali costituisce, da questo punto di vista, un esempio paradigmatico. Allo stesso tempo, però, è necessario che la formazione per lo smart working, ma anche per il lavoro in presenza, sia finalizzata non tanto (e non solo) ad "insegnare un contenuto", ma a "permettere l'apprendimento" (Kadokia e Owens 2021, 73) e sia direttamente collegata agli obiettivi di performance, il vero indicatore di impatto della formazione.

Infine, ma l'elenco non ha alcuna pretesa di esaustività, gli interventi di sviluppo delle competenze a supporto della promozione e della diffusione del lavoro (agile), per come fin qui realizzati, hanno il merito di aver chiarito la necessità di un 'cambio di passo' della funzione 'formazione' delle amministrazioni; quest'ultima deve passare da una visione centrata sul mero approvvigionamento e creazione di contenuti formativi a una visione di guida dei processi di miglioramento della performance (individuale e organizzativa), abilitando un apprendimento realmente capace di modificare alcuni specifici comportamenti sul lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Adapt (2022), *Il lavoro e le sue trasformazioni. Innovazione, digitalizzazione e formazione alla prova del Covid-19 in Lombardia*, Modena, Adapt University Press
- Angeletti S. (2023), Competenze digitali del personale della Pubblica amministrazione: quali e come svilupparle, *Rivista di Digital Politics*, n.3, pp.361-382
- Angeletti S. (2020), Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive, *Rivista Italiana di Public Management*, 3, n.1, pp.64-90
- Angeletti S., Nigro R. (2023), Il ritorno della programmazione della formazione nelle amministrazioni pubbliche, in Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro, *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Cnel, Roma, pp.101-120
- Bacci A., Frieri F.R., Sparaco S. (2020), *Trasformazione digitale & smart working nella Pubblica amministrazione. Visioni e pratiche*, Rimini, Maggioli
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021a), *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*, Working Paper n.13, Modena Adapt University Press
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021b), *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, Working Paper n.15, Modena Adapt University Press
- Celli P.L. (2021), *La vita non è uno smart working*, Milano, Libri Este
- De Masi D. (2020), *Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente*, Venezia, Marsilio
- De Pisapia N., Vignoli M. (2021), *Smart working mind*, Bologna, il Mulino
- Delzio F. (2023), *L'era del lavoro libero*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Dipartimento della Funzione pubblica (2022), *Syllabus. Competenze digitali per la PA*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri

- Dipartimento della Funzione pubblica (2021), *Schema di Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- FPA (2023a), *Digital 360. Annual report 2022*, Roma, Edizioni FORUM PA
- FPA (2023b), *Lavoro pubblico 2023*, Roma, Edizioni FORUM PA
- Il Sole 24 Ore (2021), *Smart working. Guida 2021*, Milano, Edizioni Il Sole 24 Ore
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp
- Inapp, Zucaro R. (a cura di) (2022), *Verso lo smart working? Un'analisi multidisciplinare di una sperimentazione naturale*, Inapp Report n.30, Roma, Inapp
- Istat (2021), *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello smart working*, Roma, Istat
- Kadokia C., Owens L.M.D. (2021), *Il design della formazione. Il nuovo paradigma digitale*, Milano, Franco Angeli
- Ministero delle Imprese e del made in Italy (2023), *Piano integrato di attività e di organizzazione 2023-2025*, Roma, Ministero delle Imprese e del made in Italy
- Ministero dell'Interno (2023), *Piano integrato di attività e di organizzazione 2023-2025*, Roma, Ministero dell'Interno
- Ministero dell'Istruzione e del merito (2023), *Piano integrato di attività e di organizzazione 2023-2025*, Roma, Ministero dell'Istruzione e del merito
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021), *Protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Ministro per la Pubblica amministrazione (2023a), *Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma
- Ministro per la Pubblica amministrazione (2023b), *Nuove indicazioni in materia di misurazione e valutazione della performance individuale*, Roma
- Ministero dell'Università e della ricerca (2023), *Piano integrato di attività e di organizzazione 2023-2025*, Roma, Ministero dell'Università e della ricerca
- Nacamulli R.C.D., Lazazzara A. (a cura di) (2021), *L'ecosistema della formazione*, Milano, Egea
- Parrella M. (2021), *Formare la Pubblica amministrazione: il rapporto SNA 2017-2020*, *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.4, pp.457-462
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021a), *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021b), *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Provincia autonoma di Trento (2023), *Approvazione del "Progetto sperimentale per la certificazione delle competenze 'agili' dei lavoratori della Provincia autonoma di Trento" nell'ambito del Programma Fondo sociale europeo plus (FSE+) 2021-2027 della Provincia autonoma di Trento*, Trento
- Reale R. (a cura di) (2022), *Dimensioni dello smart working*, Milano, Franco Angeli
- Valotti G. (a cura di) (2022), *Reactive PA*, Milano, Egea
- Valotti G., Barbieri M., Giacomelli G., Micacchi L., Vidè F. (2020), *Il lavoro agile: un'occasione da non perdere*, *Rivista Italiana di Public Management*, 3, n.2, pp.299-319

Sauro Angeletti

s.angeletti@governo.it

Direttore dell'Ufficio per l'Innovazione amministrativa, la formazione e lo sviluppo delle competenze del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dottore di ricerca in Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, è autore di articoli e pubblicazioni sui temi della formazione e dello sviluppo del capitale umano, della misurazione e valutazione della performance, dell'innovazione dei modelli di organizzazione e lavoro pubblico.

Formazione continua e digitalizzazione nella PA

Spunti di riflessione dai dati dell'Indagine INDACO-PA

Roberto Angotti

INAPP

Giuditta Occhiocupo

INAPP

Alessandra Pedone

INAPP

Il saggio affronta il tema dell'offerta di formazione continua erogata dalle amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti, alla luce dell'accelerazione del processo di digitalizzazione generata dal Covid-19 e dalle policy europee e nazionali. Attraverso la lettura dei dati quali-quantitativi della seconda edizione dell'Indagine Inapp INDACO-PA, si propone la ricostruzione del quadro degli strumenti (es. *micro-learning*) e delle modalità formative adottate dalle pubbliche amministrazioni offrendo spunti di riflessione per futuri interventi di formazione continua adeguati ad affrontare la transizione digitale e amministrativa.

The essay addresses the topic of the provision of Continuing vocational training (CVT) offered by Public Administrations to their employees, in light of the acceleration of the digitalisation process spurred by Covid-19 and European and national policies. Through the analysis of quantitative and qualitative data from the second edition of the Inapp survey INDACO-PA, it proposes the framework of tools (e.g., micro-learning) and training methods adopted by Public Administrations. It also provides points for reflection on future interventions for CVT, suitable to address the digital and administrative transition.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-3

Citazione

Angotti R., Occhiocupo G., Pedone A. (2023), Formazione continua e digitalizzazione nella PA. Spunti di riflessione dai dati dell'Indagine INDACO-PA, *Sinappsi*, XIII, n.3, pp. 33-48

Parole Chiave

Competenze digitali
Digitalizzazione nella PA
Formazione continua

Keywords

Digital skills
Digitalisation in PA
Continuing vocational training

1. Considerazioni introduttive: il contesto europeo e nazionale

Per affrontare efficacemente le transizioni verde e digitale, le cui conseguenze sono state amplificate dagli eventi degli ultimi tre anni, tra cui la pandemia e il conflitto russo-ucraino, l'Unione europea ha identificato alcune azioni prioritarie (Commissione europea 2021).

In particolare, il *Percorso verso il decennio digitale* (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2022), che con-

figura la digitalizzazione dei servizi pubblici come uno dei quattro punti cardinali per tracciare la traiettoria dell'UE per il 2030 grazie all'implementazione di servizi pubblici e amministrazione digitale accessibile, presuppone di concentrare le azioni, oltre che sulle infrastrutture, sullo sviluppo delle competenze nel settore della Pubblica amministrazione.

Tra gli obiettivi del *Decennio digitale per la Pubblica amministrazione entro il 2030* è previsto che il 100% dei servizi pubblici chiave sia disponibile online per

I contenuti dell'articolo sono condivisi fra gli Autori. Le parti sono da attribuire come segue: Roberto Angotti è autore dei paragrafi 2, 3 e 4; Giuditta Occhiocupo è autrice dei paragrafi 1 e 6; Alessandra Pedone è autrice dei paragrafi 1 e 5.

i cittadini e le imprese. Il modello di governo come piattaforma (*Government as a Platform*) (OECD 2023) è il nuovo modo di costruire i servizi pubblici digitali ed entro il 2030 la vita democratica e i servizi pubblici online dovranno essere completamente accessibili a tutti i cittadini, con un ambiente digitale di qualità, con servizi e strumenti di facile uso, efficienti e personalizzati, ed elevati standard in materia di sicurezza e tutela della privacy. L'Unione europea segue la via tracciata già negli anni scorsi (Pedone 2021) e, in particolare, i principi stabiliti nel dicembre 2020 nella *Dichiarazione di Berlino sulla società digitale e su un governo digitale*. I progressi verso la transizione digitale e gli obiettivi definiti dal Decennio digitale europeo vengono misurati dall'Unione europea attraverso l'indice composito DESI-Digital Economy and Society Index (Commissione europea 2022). Per la Pubblica amministrazione, il report *Digital Public Services* monitora la domanda e l'offerta di e-government e le politiche di open data.

Nel rapporto 2022 l'Italia si colloca al diciannovesimo posto nell'UE27 per quanto riguarda i servizi pubblici digitali, perdendo una posizione rispetto alla precedente edizione. Dai dati del *Digital Decade Country Report* del 2023 si evince come, negli ultimi anni, l'Italia abbia compiuto notevoli progressi in termini di infrastrutture, ma si collochi al di sotto della media UE per quanto riguarda le competenze e alcuni aspetti della digitalizzazione dei servizi pubblici.

Il livello di competenze digitali di base (46%) permane sotto la media europea (54%), con un impatto sull'inclusività e sull'esercizio dei diritti di cittadinanza, nell'accesso ai servizi pubblici digitali e con riflessi sulla stessa offerta ed erogazione di servizi e-government. Il divario digitale in Italia risulta più evidente se si considera il livello di istruzione: l'80,3% delle persone di 25-54 anni con istruzione terziaria ha competenze digitali almeno di base, quasi in linea con la media europea, contro il 25% di chi presenta un titolo di studio fino alla licenza media (Istat 2023a). Lo sviluppo della digitalizzazione, sia nelle PMI sia nel settore pubblico, risente inoltre della bassa quota di laureati in ICT (1,5%, contro una media UE del 4%), con un divario di genere accentuato (sebbene le donne rappresentino più della metà dei laureati, solo l'8,8% ha una laurea in materie STEM), che in

questo caso riguarda in generale quasi tutti i Paesi UE (Commissione europea 2023). Oltre alle competenze digitali dei lavoratori, il gap digitale italiano è accentuato da un non sufficiente e diffuso investimento in capitale intangibile (Calvino *et al.* 2022), in particolare nelle piccole imprese, che hanno un gap di circa 30 punti percentuali nei confronti delle grandi (Tersigni 2017, 63-64), e di un persistente divario di natura infrastrutturale a livello territoriale (Angotti 2017, 34-35). Negli ultimi tre anni il tasso di diffusione di Internet è però progressivamente aumentato (91,4% di famiglie con almeno un componente di 16-74 anni nel 2022) sfiorando le medie UE (92,5%), con una riduzione della distanza tra il Nord e il Mezzogiorno scesa a 4,9 p.p. nel 2022 (Istat 2023b). A conferma dei dati succitati, relativi alle competenze digitali di base e avanzate, la diffusione di Internet corrisponde però a livelli ancora inferiori alla media europea per l'accesso ai servizi pubblici digitali: nel 2022 solo "il 45,4% degli adulti ha scaricato o stampato moduli dai siti web della Pubblica amministrazione, il 40,3%, ha preso un appuntamento mediante un sito web o una app e il 27,1% ha consultato i siti web della Pubblica amministrazione per avere informazioni su servizi, benefici, diritti, leggi, orari di apertura" (Istat 2023b), confermando forti differenze legate all'età, al genere e al territorio. Inoltre, più di un cittadino su tre ha riscontrato problemi nell'uso di servizi e-government; un dato che potrebbe ricondursi al livello delle competenze digitali, ma anche a problemi di connettività e di accessibilità. In questo senso riportiamo i dati del *Digital Decade Report 2023*: un'offerta di servizi pubblici digitali sotto la media europea (75% contro l'84%) con un elevato numero di utilizzatori (76% contro il 74% in UE), ma con ancora un livello di trasparenza nell'erogazione e progettazione dei servizi (49% contro il 65%) e di supporto all'utenza (78% contro l'84%) inferiori alla media UE.

A livello nazionale gli obiettivi del Decennio digitale sono perseguiti attraverso la Strategia per le competenze digitali¹ con risorse in gran parte derivate dalle azioni previste nel PNRR, lo strumento per l'attuazione del Next Generation EU (NGEU), il quale inserisce le competenze digitali come base delle riforme trasversali e settoriali, destinando significativi interven-

1 Il Piano, promosso dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, punta a colmare il gap attuale sulle competenze digitali con azioni misurabili e in linea con i target europei del Decennio digitale.

ti volti allo sviluppo del capitale umano per *upskilling* e *reskilling* sia del settore pubblico che privato. La consapevolezza della funzione strategica, di policy, degli atti normativi e programmatici, primo fra tutti il PNRR, adottati in conseguenza dell'emergenza pandemica per la costruzione di un sistema formativo in grado di favorire lo sviluppo di competenze funzionali alla transizione digitale nell'ambito della PA, è già stata messa in luce nel Rapporto Inapp del 2022 (Inapp 2022, 145-148)² e in analoghi rapporti istituzionali di riferimento³.

Analogamente, gli strumenti di collaborazione istituzionale per la promozione della formazione continua nel lavoro pubblico, tra i quali il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale⁴, con i quali nel 2021 si è avviato un percorso di riforma della PA, sono stati evidenziati nell'annuale *Rapporto sulla Formazione continua* (Inapp e Anpal 2022). Il riconoscimento della centralità della formazione per la valorizzazione del personale della Pubblica amministrazione è stato altresì oggetto della Direttiva adottata dal Ministro della PA (marzo 2023)⁵ in occasione del lancio di Syllabus⁶, il portale della formazione del capitale umano della PA per le competenze digitali (Direttiva peraltro oggetto di una news pubblicata a luglio 2023 sul sito del Cedefop⁷ da ReferNet Italy dell'Inapp).

Tra le priorità d'investimento della Direttiva è stata inserita la formazione per lo sviluppo "in maniera diffusa e strutturale" delle competenze dei pubblici dipendenti, funzionali alla realizzazione della transizione digitale (oltreché di quella amministrativa ed ecologica) della PA e promosse dal PNRR.

Il rafforzamento degli investimenti nella formazione continua e nella riqualificazione dei lavoratori (*reskilling* e *upskilling*) rappresenta uno dei principali

obiettivi dell'Anno europeo delle competenze, che ha come perno centrale la formazione e lo sviluppo delle competenze della forza lavoro, per poter realizzare appieno il potenziale delle transizioni verde e digitale⁸.

A partire dalla ricostruzione del contesto europeo e nazionale appena delineato, il saggio affronta il tema dell'offerta di formazione continua erogata dalle amministrazioni pubbliche a favore dei propri dipendenti, alla luce dell'accelerazione del processo di digitalizzazione generata dal Covid-19 e delle policy europee e nazionali.

Attraverso la lettura dei dati quali-quantitativi dell'Indagine statistica dell'Inapp INDACO-PA 2022 (paragrafi 2, 3 e 4) e delle ricerche qualitative *Studio sugli attori della formazione nella PA e Evoluzione degli impatti dello smart working sui processi di reskilling e upskilling* (paragrafo 4) dell'Inapp, si forniscono elementi per la ricostruzione del quadro degli strumenti e delle modalità formative maggiormente adottate dalle PA, oltre a considerazioni relative agli ampi divari territoriali in merito al processo di digitalizzazione che la crisi pandemica ha ulteriormente contribuito ad ampliare, divari che rischiano di allontanare in modo preoccupante le Regioni del Mezzogiorno dal resto del Paese.

Il lavoro si chiude con spunti di riflessione, anche in chiave prospettica, derivanti dall'analisi delle evidenze presentate nell'Indagine INDACO-PA, compresa la classificazione delle attività formative; sono inoltre presentate alcune considerazioni connesse con le nuove sfide che la digitalizzazione pone anche alla progettazione della formazione continua, per promuovere la grande trasformazione che sta attualmente attraversando la PA, indotta, in un primo momento dall'urgenza della spinta pandemica e, successivamente, dalla necessità di focalizzare gli in-

2 Si veda, in particolare, il paragrafo 4.3, *La formazione continua e l'apprendimento degli adulti*, p. 145.

3 Si segnala, tra gli altri, la prima sezione del capitolo *La formazione del personale della PA nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. La costruzione della rete di attori e i primi interventi* della Relazione 2022 al Parlamento e al Governo del Cnel (Cnel 2023, 121-142).

4 Il Patto ribadisce il ruolo della contrattazione per la definizione di una PA che rappresenti "un acceleratore per la crescita del Paese, favorendone la modernizzazione" e la previsione della titolarità da parte di ogni pubblico dipendente di un "diritto-dovere" soggettivo alla formazione.

5 Direttiva 24 marzo 2023, *Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

6 In merito, si rimanda a Cnel (2023, 127-129).

7 La news *Italy: new regulation for improving the skills and organising training for public servants*, frutto della collaborazione tra il team ReferNet Italy e il Gruppo di ricerca Formazione continua e apprendimento degli adulti di Inapp, sintetizza i contenuti della Direttiva del Ministro per la Pubblica amministrazione, anticipando altresì alcuni risultati delle indagini INDACO, tra cui INDACO-PA.

8 L'Inapp è coordinatore nazionale per l'Italia dell'Anno europeo delle competenze, nella persona del Direttore generale.

terventi innovativi sui processi irreversibili e di lunga durata della transizione digitale e amministrativa, in linea con il PNRR e con gli atti e documenti ad esso correlati.

2. La diffusione delle pratiche formative nella PA e il coinvolgimento del personale in servizio

La seconda edizione dell'Indagine *Analisi dell'offerta formativa erogata dalle pubbliche amministrazioni* (INDACO-PA)⁹ ha analizzato le caratteristiche dell'offerta di formazione professionale erogata dalle amministrazioni pubbliche a favore dei propri dipendenti e ha avuto come anno di riferimento il 2021 (e per alcune variabili anche il 2022), ovvero l'immediato periodo post-pandemico. Per la misurazione degli investimenti e dei comportamenti delle pubbliche amministrazioni, è stata realizzata una rilevazione quantitativa sulle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche e una di carattere qualitativo, condotta tramite la somministrazione di interviste a testimoni privilegiati, casi di studio e focus group, con l'obiettivo di comprendere i processi di cambiamento in atto nella PA, anche alla luce del PNRR (Angotti 2023).

Il primo dato che emerge dall'Indagine INDACO-PA è che nonostante la forte riduzione della spesa in formazione da parte dello Stato, intervenuta a seguito del D.L. n. 78/2010 (art. 6, comma 13)¹⁰, le pubbliche amministrazioni hanno comunque provato, nell'insieme, a garantire la soddisfazione dei bisogni formativi dei propri dipendenti, se è vero che nel 2021 l'86,9% di esse ha promosso o realizzato attività di aggiornamento e di sviluppo delle conoscenze e competenze del personale. Si tratta di un dato certamente positivo e, fra l'altro, in continui-

tà con quanto rilevato negli anni precedenti, che esprime un certo grado di resilienza da parte delle amministrazioni pubbliche rispetto alla carenza di finanziamenti. Nel 2022 questo dato è inoltre salito di quasi un punto percentuale arrivando all'87,8%, mostrando l'esistenza di ampi margini per una ripresa delle attività dopo i rallentamenti dovuti all'emergenza pandemica.

Tuttavia, il dato rappresenta soltanto un tassello di un quadro più ampio, che deve esser letto insieme ad altri indicatori per avere una percezione più completa e dettagliata dello stato complessivo dell'investimento in formazione nella PA. Un dato meno confortante emerge infatti dall'analisi degli altri indicatori che, a fronte di una tenuta nell'orientamento complessivo delle amministrazioni, mostrano invece una riduzione dell'ampiezza dell'investimento complessivo in termini di partecipanti formati e di intensità della formazione erogata: il tasso di partecipazione formativa mostra infatti che la quota dei partecipanti ai corsi di formazione sul totale del personale in servizio presso le amministrazioni italiane è pari a poco più della metà (54,7%); inoltre, il tasso di intensità evidenzia come le ore di formazione fruite dal personale in servizio sono state mediamente pari a 18,7 per partecipante. Entrambi gli indicatori mostrano un chiaro decremento rispetto al 2018, che risulta pari a -7,1% per l'indicatore della partecipazione (rispetto al 61,8% rilevato tre anni prima) e a -5,8 ore di formazione mediamente fruite dal personale in servizio (mentre nel 2018 il numero medio di ore per partecipante era pari a 24,5).

Mettendo insieme i dati di questi indicatori chiave, emerge un quadro preoccupante sullo stato dell'arte della diffusione delle pratiche formative

9 INDACO-PA (Indagine sulla conoscenza nella Pubblica amministrazione) è una rilevazione statistica, realizzata dall'Inapp (Gruppo di ricerca Formazione continua e apprendimento degli adulti) con l'obiettivo di ricostruire le caratteristiche dell'offerta di formazione erogata dalle amministrazioni pubbliche a favore dei propri dipendenti, in relazione alle strategie di investimento in attività di aggiornamento e di sviluppo delle competenze del proprio capitale umano. Il campo di osservazione è costituito dalle istituzioni pubbliche (Istat, Registro ASIA-IP, lista S13, che comprende le Unità istituzionali classificate in base alla L. n. 196/2009). L'unità di rilevazione è costituita dalla Unità istituzionale pubblica, come sopra definita. INDACO-PA condivide buona parte dei contenuti informativi con l'Indagine [INDACO-Imprese](#) che, a sua volta, è armonizzata metodologicamente con l'indagine CVTS di Eurostat. I risultati di INDACO-PA sono quindi parzialmente confrontabili con INDACO Imprese-CVTS: per l'annualità 2018 è disponibile, per la prima volta in Italia, un confronto su questi temi fra il settore pubblico (Unità istituzionali) e il settore privato (Imprese) (Cfr. Inapp 2021). Fra i principali contenuti informativi della rilevazione quantitativa di INDACO-PA citiamo: gli indicatori chiave sulla diffusione delle attività formative nelle PA (incidenza, partecipazione, accesso, intensità e costi della formazione), le strategie formative, le competenze richieste, le modalità di organizzazione della formazione, gli ostacoli, i fabbisogni formativi, la progettazione e la valutazione della formazione erogata, i processi di cambiamento in atto nella PA indotti dalle azioni del PNRR.

10 Il D.L. n. 78/2010 recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* è stato convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2010; Cfr. anche Tronti (2016) e FPA Data Insight (2022).

nella PA che, se da una parte mostra spazi di crescita, dall'altra evidenzia le difficoltà di una reale ripresa dopo la crisi indotta dall'emergenza pandemica e dalle sue conseguenze (Angotti *et al.* 2023).

Per capire le implicazioni di questa situazione, occorre analizzare la composizione interna dell'attività realizzata e la sua differente articolazione per livello, per dimensione dell'organico e per localizzazione territoriale dell'amministrazione.

Riguardo al tipo di attività formativa erogata dalle amministrazioni per il proprio personale, emerge una maggiore offerta di corsi (anche online, ma svolti in modalità sincrona¹¹) rispetto alle attività alternative al corso, come ad esempio il *training on the job*, la partecipazione a seminari, workshop e convegni o l'autoapprendimento mediante formazione a distanza (FaD, webinar, e-learning ecc.): nel primo caso si registra il 77,2% di amministrazioni che hanno offerto corsi, un valore molto al di sopra rispetto al 45,5% che invece si evidenzia nel secondo. L'analisi per livello di amministrazione mostra una propensione a investire in formazione nettamente

differenziata fra le amministrazioni locali (87,7%) rispetto a quelle centrali (81,1%). La maggiore propensione delle amministrazioni locali si conferma sia per quanto riguarda l'offerta di corsi che, in misura più ridotta, per quella di modalità alternative.

A livello territoriale, nel periodo pandemico e post-pandemico, si è registrato un ampliamento del divario Nord-Sud. Nel 2021, il gap fra le regioni meridionali e quelle del Centro-Nord era pari ad oltre 13 p.p.: infatti, nel primo caso l'incidenza delle amministrazioni che hanno offerto attività di formazione si aggira intorno al 77,2% mentre nel secondo caso supera il 90%. È interessante notare come questa distanza sia imputabile soprattutto a una minore offerta di corsi, che nelle regioni meridionali e insulari ha riguardato solo il 60,8% delle amministrazioni. In tal caso il divario del Sud rispetto alla media nazionale arriva a -16,4 p.p. (figura 1). Al contrario, tale divario risulta più ridotto quando si prende a riferimento l'ambito delle attività diverse dai corsi di formazione: il dato del Sud e delle Isole in questo caso è solo di qualche punto percentuale più basso della

Figura 1. Pubbliche amministrazioni che hanno offerto attività di formazione al proprio personale, a seconda della tipologia formativa nel Sud e Isole e nel Nord-Est. Anni 2018, 2020, 2021 e 2022 (differenze in p.p. rispetto alla media nazionale)



Nota: Amministrazioni con offerta di attività corsuali = arancione; Amministrazioni con offerta di attività non corsuali = celeste; Amministrazioni con offerta di attività formative (corsuali e non) = verde.

Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

11 Come noto, l'attività formativa sincrona è caratterizzata da un'interazione simultanea tra docente e alunni e l'apprendimento avviene in tempo reale. Al contrario, nell'attività asincrona non c'è la presenza in contemporanea di docente e studente nella classe virtuale e l'interazione tra docente e studente avviene in momenti diversi.

media nazionale (-2,4). Questa tendenza si riscontra sia per le amministrazioni locali che per quelle centrali ma è a livello geografico che si scorge una dinamica maggiormente articolata, che evidenzia, in definitiva, come negli ultimi anni, particolarmente nel periodo caratterizzato dalla crisi pandemica, la condizione delle amministrazioni che operano nelle aree meridionali e insulari del Paese sia decisamente peggiorata. Queste fanno infatti registrare sempre un minore investimento nella formazione del personale: guardando al dato complessivo si nota che fra il 2018 e il 2020 l'incidenza di amministrazioni che organizzano attività di formazione sul totale è scesa di 4,5 p.p. (dall'83,5% al 79%), e di ulteriori 1,8 punti nell'anno successivo, arrivando al 77,2%. Si tratta di una dinamica che non trova eguali nelle altre ripartizioni, che fanno invece registrare una crescita costante. Tutto ciò ha evidentemente ampliato il divario fra il Nord e il Sud del Paese: se nel 2018 la distanza fra il Sud, da un lato, e il Nord-Est (il territorio con le performance più elevate), dall'altro, era di 6,6 punti, nel 2020 passa a 14,6 punti e nel 2021 si attesta a 17,4 punti.

Nel periodo post-pandemico si assiste a una attenuazione del divario territoriale, che nel 2022 scende a -5,8 p.p.. Tale riduzione, tuttavia, è da attribuire solo in parte ad una effettiva crescita della propensione formativa nel Mezzogiorno (che cresce solo di 1,3 p.p.) mentre il recupero da parte delle amministrazioni del Sud riguarda la forte crescita nell'offerta di opportunità formative diverse dai corsi (che passano dal 43,1% al 62,8%) e, in parte, a una diminuzione dell'erogazione di corsi nel Nord-Est (-5,8 punti). Oc-

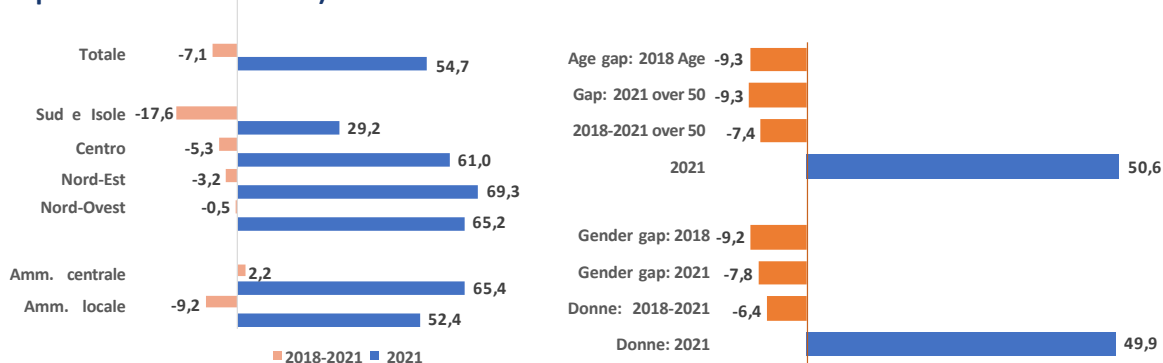
corre però sottolineare che le attività di formazione diverse dai corsi non sono state riattivate tutte con la stessa intensità, anzi alcune attività, come la partecipazione a convegni, workshop e seminari e l'autoapprendimento sono diminuite. L'attività che ha trainato la ripresa di questa tipologia di formazione è, invece, quella della partecipazione a circoli di qualità o gruppi di auto-formazione.

Spostando l'attenzione sul tasso di partecipazione (figura 2), che rappresenta la quota dei partecipanti ai corsi di formazione sul totale del personale in servizio presso tutte le amministrazioni, si osserva anzitutto che, come precedentemente accennato, nel 2021 esso si attesta al 54,7%. Le differenze fra amministrazioni centrali e amministrazioni locali sono elevate: in queste ultime si rileva un valore sensibilmente più basso (52,4% vs 65,4%).

A livello territoriale, si evidenzia ancora una volta il dato del Sud e delle Isole che è pari al 29,2% e dunque assai distante dalla media nazionale. Se si effettua un confronto con i valori che si raggiungono nel Nord del Paese, emerge una situazione ancora più penalizzante per il Mezzogiorno, il cui indicatore è pari a meno della metà di quello che contraddistingue le regioni settentrionali.

Il dato del 2021 è notevolmente più basso di quello raggiunto nel 2018 (-7,1 p.p.), e questa riduzione appare ancor più rilevante se si tiene conto del periodo di osservazione piuttosto limitato. È inoltre interessante notare come tale diminuzione si manifesti nonostante, nello stesso lasso di tempo, la quota di amministrazioni che hanno realizzato corsi sia complessivamente aumentata. Se si osservano i dati di-

Figura 2. Quota di partecipanti a corsi di formazione nelle pubbliche amministrazioni, per livello di amministrazione e ripartizione territoriale; a seconda del genere e dell'età. Anni 2018 e 2021 (in % del personale di tutte le PA)



Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

saggregati, la dinamica risulta molto eterogenea. Infatti, se nel caso delle amministrazioni locali il tasso di partecipazione è diminuito di oltre 9 p.p. dal 2018 al 2021, il dato delle amministrazioni centrali evidenzia invece un lieve aumento. A livello geografico, sebbene la differenza sia sempre di segno negativo, appare ridotta al Nord, per poi salire man mano che si percorre la penisola verso Sud: le aree meridionali e insulari segnano un picco di -17,6 p.p., conducendo ad un inasprimento dei divari tra Nord e Sud in termini di tasso di partecipazione del personale della PA.

Il tasso di partecipazione delle donne si attesta a circa il 50%, in netto calo rispetto a qualche anno fa (-6,4 p.p.). Nonostante un lieve miglioramento, il gender gap rimane su livelli elevati (-7,8 p.p. rispetto al valore degli uomini). Con un tasso di partecipazione di poco superiore al 50%, gli over 50 scontano un gap rispetto a chi ha un'età inferiore decisamente degno di nota (-9,3 p.p.). Rispetto al 2018, il valore degli over 50 è diminuito di 7,4 p.p., così come quello degli under 50, risultando in un age gap sostanzialmente immutato.

3. Il fabbisogno di competenze da parte della PA

Il tema delle competenze è oggi al centro del dibattito relativo alla PA soprattutto per l'esigenza di accelerare il processo di digitalizzazione e adeguare l'organizzazione del lavoro ai mutamenti in atto. L'utilizzo diffuso delle tecnologie digitali rappresenta ormai una necessità e non solo una sfida, nell'obiettivo di accrescere l'efficienza della macchina amministrativa, contenendone i costi e sviluppando una

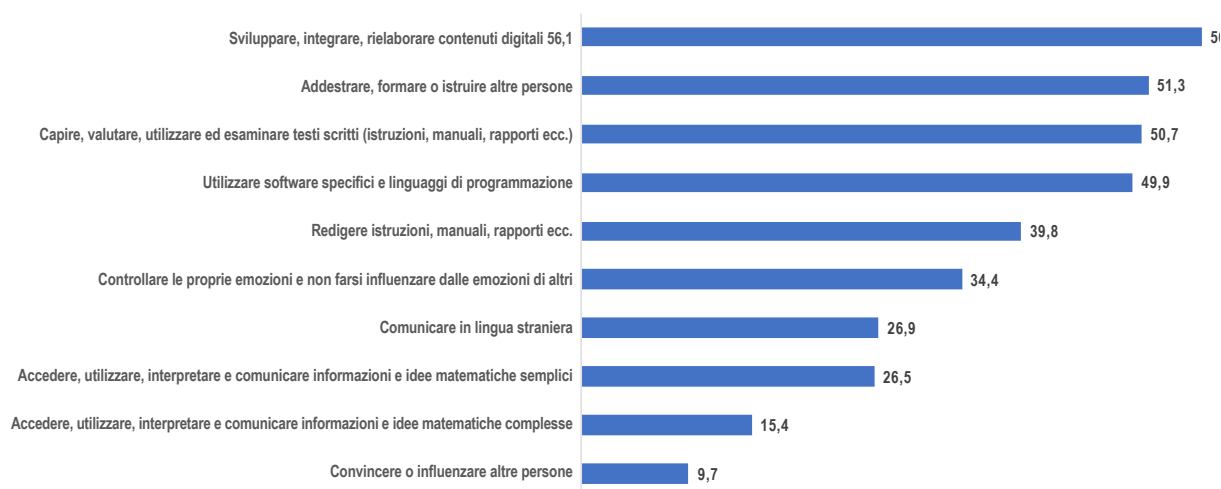
relazione più proficua e trasparente con cittadini e imprese, basata sulla riconfigurazione dei servizi e sulla riduzione degli adempimenti a loro carico (Battini e Gasparrini 2020; De Masi 2020). Dai dati INDACO-PA emerge che il personale della Pubblica amministrazione ritiene che per poter erogare un servizio ottimale siano necessarie nuove competenze, non sempre presenti.

In generale, le prime 10 competenze considerate maggiormente rilevanti dall'insieme delle pubbliche amministrazioni intervistate (figura 3), indipendentemente dalla loro tipologia e livello (centrali/periferiche o comunali) o dal comparto sono, nell'ordine: la *capacità di programmare e pianificare*, ritenuta rilevante da ben il 91,9% delle PA, quindi la *capacità di gestire procedure e adempimenti amministrativi e contabili* (90,6%) e la *capacità di proteggere e trattare in maniera conforme i dati personali* (86,3%). Dall'altro lato, le competenze informatiche di base, come *conoscere i sistemi operativi e i software più comuni* rappresentano *skills* molto rilevanti nell'84,3% dei casi. La *capacità di monitorare le attività* è valutata positivamente dall'83,4% delle amministrazioni mentre la *capacità di gestire rapporti con l'utenza* è la competenza ritenuta meno importante tra le prime dieci (78,7%). Altre competenze ritenute di forte rilevanza sono: la *capacità di produrre, valutare e gestire documenti informatici* (83,2%), il *problem solving* (80,9%), la *capacità di comunicare informazioni e condividere procedure all'interno dell'amministrazione* (79,7%) e la *capacità di utilizzare efficacemente il tempo di lavoro e dare priorità*

Figura 3. Le 10 competenze ritenute più rilevanti dalle pubbliche amministrazioni (in % del totale)



Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

Figura 4. Le 10 competenze ritenute meno rilevanti dalle pubbliche amministrazioni (in % del totale)

Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

ai compiti più importanti (79,2).

Al contrario, le competenze considerate meno rilevanti dalle PA (figura 4) appartengono principalmente alla dimensione trasversale e a quella tecnico/operativa e, in misura minore, a quella digitale. La competenza in assoluto considerata meno rilevante è infatti la capacità di *convincere o influenzare altre persone*, ritenuta rilevante da appena il 9,7% delle PA, in fondo alla graduatoria troviamo però anche le *competenze matematiche*, sia quelle di base (*accedere, utilizzare, interpretare e comunicare informazioni e idee matematiche semplici*) ritenute rilevanti da poco più di un quarto delle PA (26,5%), sia quelle più specifiche (*accedere, utilizzare, interpretare e comunicare informazioni e idee matematiche complesse*), giudicate importanti da appena il 15,4%.

A completare il quadro di un'amministrazione ancora troppo poco attenta alle conoscenze strategiche per lo sviluppo di un approccio moderno e al passo con i tempi, oltre alle conoscenze scientifiche anche quelle *linguistiche* assumono una scarsa rilevanza nei giudizi forniti, risultando importanti appena per il 26,9% delle PA. La capacità di *controllare le proprie emozioni e non farsi influenzare dalle emozioni di altri* e quella di *redigere istruzioni, manuali, rapporti ecc.* rappresentano rispettivamente la quinta e la sesta competenza meno rilevanti. Poco meno della metà delle PA (49,9%) giudica inoltre rilevante la capacità di *utilizzare software specifici e linguaggi di programmazione* mentre quote di PA superiori al 50% considerano rilevanti competenze quali la *capa-*

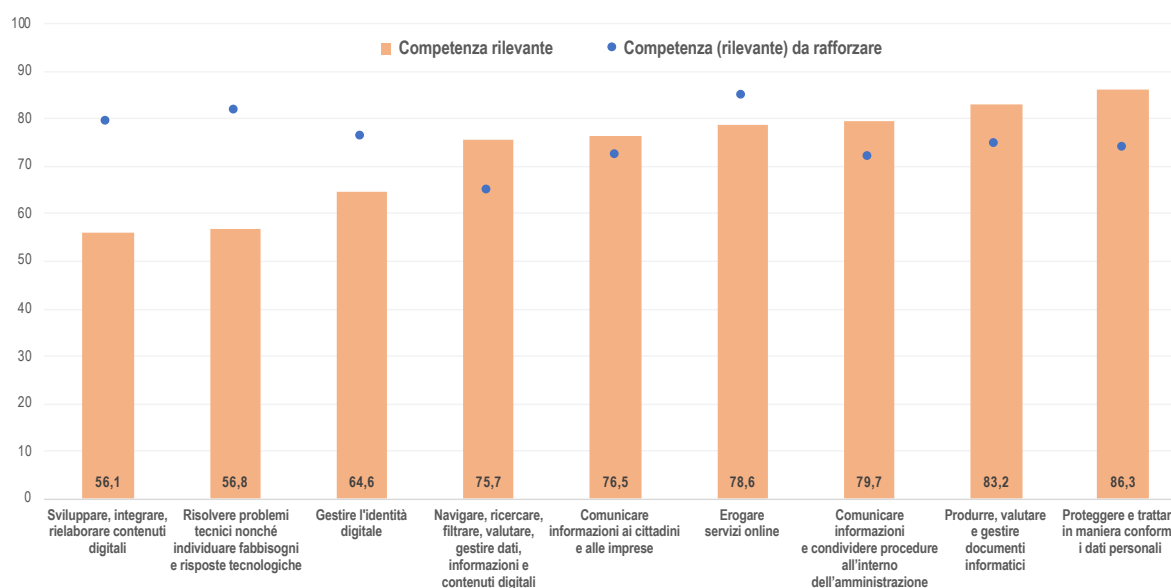
cità di capire, valutare, utilizzare ed esaminare testi scritti, addestrare, formare o istruire altre persone e sviluppare, integrare, rielaborare contenuti digitali.

Dopo aver passato in rassegna le competenze ritenute di maggiore o minore rilevanza, mostriamo i risultati della rilevazione sulle competenze digitali.

INDACO-PA rileva le competenze distinguendole in quattro dimensioni: tecnico-operative, trasversali, digitali e organizzative/gestionali. Per ciascun ambito è possibile riscontrare quali sono quelle considerate più rilevanti, quelle che si ritiene utile rafforzare per poi valutare la risposta al fabbisogno di implementazione delle competenze in termini di formazione attivata, e i suoi esiti.

4. La domanda di competenze digitali nella PA

Il ruolo strategico ricoperto da tutti gli ambiti delle competenze digitali emerge chiaramente dall'alto grado di assenso espresso verso di esse dalle PA riassunto nella figura 5, con valori che vanno da un massimo dell'86,3% per le competenze nel *proteggere e trattare in maniera conforme i dati personali* ad un minimo del 56,1% per le capacità di *sviluppare, integrare, rielaborare contenuti digitali*. Tra questi estremi la maggior parte delle competenze digitali è considerata rilevante da oltre due terzi delle amministrazioni, con valori leggermente inferiori per competenze più specifiche quali la *capacità di gestire l'identità digitale* (64,6%) e *risolvere problemi tecnici nonché individuare fabbisogni e risposte tecnologiche* (56,8%).

Figura 5. Distribuzione delle pubbliche amministrazioni in base alla rilevanza e alla necessità di rafforzamento delle competenze digitali (in % di tutte le PA)

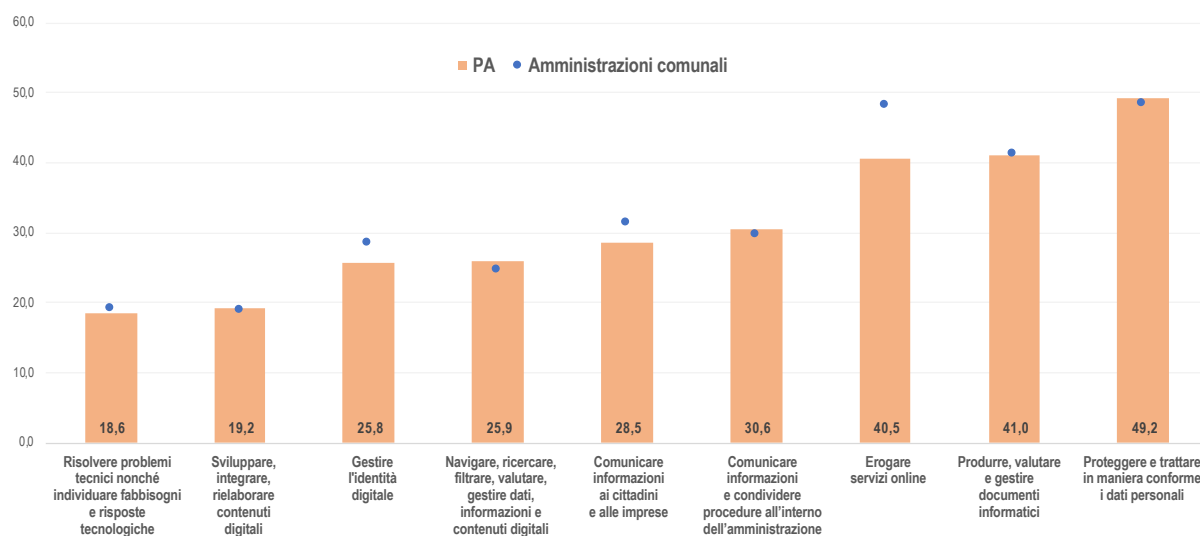
Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

Per quanto riguarda i giudizi circa l'esigenza di rafforzare le competenze digitali del proprio personale, in generale si può affermare che oltre due terzi delle PA lo ritengono necessario. Osservando con più attenzione i dati si nota che i giudizi di rilevanza e le valutazioni riguardo alle necessità di un rafforzamento delle competenze ritenute più rilevanti sono coerenti, mentre per le competenze meno prioritarie esiste una forbice che rivela la consapevolezza in capo alle amministrazioni dell'importanza degli investimenti formativi (anche in favore delle competenze relativamente meno rilevanti) per favorire il processo di trasformazione digitale della PA. E se si guarda alle competenze su cui le amministrazioni ritengono necessario un intervento formativo per il loro consolidamento, si capisce che si tratta di competenze più specifiche come la *gestione dell'identità digitale*, la *risoluzione di problemi tecnici nonché l'individuazione di fabbisogni e di risposte tecnologiche* o lo *sviluppo, l'integrazione e la rielaborazione di contenuti digitali*.

Se le competenze digitali sono ritenute tutte importanti dalla gran parte delle amministrazioni, l'attenzione riservata a ciascuna nell'offerta di formazione predisposta dalle amministrazioni non sembra pienamente coerente (figura 6). Tra le competenze maggiormente considerate, si possono citare le se-

guenti: *proteggere e trattare in maniera conforme i dati personali* (su cui ha investito il 49,2% delle PA), *produrre, valutare e gestire documenti informatici* (41%) ed *erogare servizi online* (40,5%). Quelle meno considerate riguardano invece la capacità di *sviluppare, integrare, rielaborare contenuti digitali e risolvere problemi tecnici* nonché quella di *individuare fabbisogni e risposte tecnologiche* (presenti in meno del 20% delle PA che realizzano attività formative).

Per quanto riguarda le amministrazioni comunali, si noti come esse abbiano riservato un'attenzione maggiore all'*erogazione dei servizi online* (48,2% contro il 40,5% del totale delle PA), coerentemente con la maggiore importanza che vi attribuiscono legata al loro ruolo di fornitore di servizi alla cittadinanza. Questo ruolo di fornitore di servizi all'utenza ricoperto dalle amministrazioni comunali lo si ritrova nelle attività di formazione rivolte a sviluppare determinate competenze. Se, infatti, per il resto delle competenze, gli investimenti in formazione dei Comuni risultano piuttosto coerenti con quelli osservati per la totalità delle PA, per le competenze legate all'erogazione di servizi all'utenza, quali ad esempio la *comunicazione ai cittadini ed imprese di informazioni* e la *gestione dell'identità digitale*, l'investimento formativo delle amministrazioni locali supera quello della media della PA.

Figura 6. Pubbliche amministrazioni che hanno offerto attività di formazione e che hanno investito nelle competenze digitali (in % di tutte le PA che realizzano attività di formazione)

Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

5. La formazione digitale nella Pubblica amministrazione

La relazione tra cambiamento tecnologico, lavoro pubblico, competenze e formazione, vista anche dal lato delle forme di lavoro da remoto, contribuisce allo studio della reingegnerizzazione dei processi produttivi, alla ridefinizione dei modelli di organizzazione del lavoro e in particolare all'analisi delle tendenze nella formazione dei lavoratori pubblici (Occhiocupo e Pedone 2023). Su questo versante riportiamo alcune considerazioni che derivano da due ricerche qualitative recentemente realizzate dal Gruppo di ricerca Formazione continua e apprendimento degli adulti dell'Inapp. La prima è lo *Studio sugli attori della formazione nella PA*, realizzato nell'ambito dell'Indagine INDACO-PA. La seconda è costituita dall'analisi dell'*Evoluzione degli impatti dello smart working sui processi di reskilling e upskilling*. Quest'ultima, condotta fra il secondo semestre 2022 e il primo trimestre del 2023, ha indagato gli impatti dello smart working sulla formazione, sia nel settore privato che nel settore pubblico.

Gli studi di caso e le interviste condotte nell'ambito di questa ricerca hanno rivelato che la digitalizzazione ha rappresentato un cambiamento significativo nel panorama della formazione con effetti notevoli sui contenuti e, in particolare, sulle metodologie formative: la digitalizzazione ha aperto nuove porte all'accesso ai programmi formativi per la

stragrande maggioranza dei dipendenti aziendali, eliminando le restrizioni di bilancio e di tempo che caratterizzavano il passato. Questa trasformazione ha permesso ai beneficiari di partecipare a corsi più concisi e flessibili, migliorando così la conciliazione tra formazione, occupazione e vita personale. Inoltre, l'ampia esposizione a una varietà di contenuti formativi ha innescato un notevole aumento delle competenze digitali, in particolare promuovendo l'alfabetizzazione digitale. Le evoluzioni tecnologiche rapide e l'ampia disponibilità di nuovi strumenti per migliorare l'efficienza organizzativa hanno sottolineato l'importanza di un aggiornamento delle competenze digitali dei dipendenti in ambito aziendale, accompagnando tale processo con programmi formativi mirati sulla promozione delle *soft skills*, in modo da supportare un cambiamento più profondo nella mentalità e nelle capacità dei lavoratori, in particolare a livello manageriale, dato che il cambiamento organizzativo ha coinvolto aspetti quali la pianificazione e la definizione degli obiettivi, la supervisione dei collaboratori, e le dinamiche di comunicazione e feedback.

Nel contesto critico legato al periodo pandemico, si è osservato tra i dipendenti un diffuso ricorso a soluzioni di auto-apprendimento, caratterizzate dalla condivisione delle conoscenze e dal supporto reciproco tra colleghi con diverse competenze, al fine di affrontare le sfide emergenti con maggiore efficacia.

Tra le considerazioni derivate dagli studi di caso e dalle interviste, un aspetto saliente è costituito dalla digitalizzazione della formazione, realizzato con piattaforme di gestione dell'apprendimento (LMS) e utilizzando approcci di erogazione a distanza, che consentono di rendere la formazione più breve, flessibile, personalizzabile e accessibile on demand, considerando come presupposto il necessario adeguamento delle competenze digitali, in particolare anche in ambito di cybersecurity e protezione dei dati, in un ambiente di lavoro ibrido in cui la sicurezza informatica è di primaria importanza. In parallelo, l'attenzione al benessere dei dipendenti nell'ambiente digitale è risultato di grande attenzione, compresi temi come il benessere digitale e la gestione del tempo in un ambiente in cui la connettività digitale è onnipresente. Un altro importante tassello, per promuovere ulteriormente una cultura di apprendimento continuo all'interno delle pubbliche amministrazioni, è il tema della certificazione delle competenze (Cedefop 2023), che potrebbe incoraggiare i lavoratori ad investire nello sviluppo personale e professionale.

Dagli studi di caso e dalle interviste nelle PA è infine emerso come l'adozione di metodologie innovative nella progettazione dei corsi online, come il *micro-learning* e la *gamification*, possa rendere la formazione più attrattiva, coinvolgente ed efficace. Il *blended learning*, con l'implementazione di percorsi di formazione ibrida che combinano diverse modalità di erogazione per massimizzare l'efficacia dell'apprendimento individuale, sembra costituire una tendenza registrata in diverse amministrazioni insieme all'adozione di programmi di formazione on the job per affrontare le rapide evoluzioni nei contesti organizzativi.

Lo *Studio sugli attori della formazione nella PA (2022-2023)* ha invece concentrato l'analisi sul ruolo preminente delle amministrazioni comunali per la storica posizione di attori istituzionali centrali nella governance dei territori, sia per la loro esposizione alle esigenze e alle richieste dei cittadini e delle organizzazioni locali, sfide che, recentemente, si sono amplificate con la necessità di gestire e coordinare una vasta gamma di interventi nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Lo studio ha esplorato specifici casi di amministrazioni comunali italiane¹², tra cui Milano, Genova, Prato, Roma e Lecce, per analizzare in che modo abbiano affrontato le transizioni digitale, ambientale (e amministrativa) dal punto di vista della formazione dei dipendenti. La fase di emergenza pandemica ha radicalmente cambiato il modo in cui viene realizzata la formazione in tutte le amministrazioni esaminate. La formazione a distanza, in particolare in modalità sincrona, è diventata il paradigma predominante, spesso correlato allo smart working.

Riguardo alle metodologie, il modello formativo sembra essere implicitamente associato alla formazione online, con una preferenza per gli eventi sincroni, confermando le tendenze già descritte nello studio sullo smart working: la crescente importanza delle modalità agili e brevi di organizzazione dei contenuti formativi, come il *micro-learning*, anche con canali YouTube. Dal 2021 sono state anche sperimentate azioni che valorizzano le risorse interne nel processo di formazione, tramite gli agenti moltiplicatori (chiamati in alcuni casi *ambassadors*, ossia dipendenti formati come trainer) o la formazione on the job effettuata da parte di colleghi più esperti. Il ricorso alle piattaforme di formazione digitale on demand (sia a gestione interna all'amministrazione sia esterna) sembra rappresentare vantaggi in termini di costi e rapidità di attivazione, unite alla possibilità di raggiungere una vasta utenza che può scegliere l'orario di fruizione, coinvolgendo in tal modo anche il livello manageriale. Nei casi di piattaforme gestite internamente viene facilitata la veicolazione di interventi più mirati alle attività seguite dall'ente e in alcuni casi vengono utilizzate anche per la formazione dei neoassunti come *onboarding*.

Gli aspetti negativi in questo processo sono quelli riscontrati anche nelle modalità di lavoro da remoto e investono gli ambiti della comunicazione, la relazione interpersonale, il rapporto con i colleghi e il confronto che, in diversi casi, sono facilitati dalla presenza. Laddove la formazione su piattaforma viene fruita in orario di lavoro si rilevano inoltre criticità in merito all'attenzione e alle interruzioni per seguire le attività di lavoro. Nonostante le criticità, in generale, si è registrata una tendenza verso il mantenimento di questo

12 Nello *Studio sugli attori della formazione nella PA*, realizzato nell'ambito della Indagine Analisi dell'offerta formativa erogata dalle pubbliche amministrazioni (INDACO-PA), sono presentati studi di caso sui Comuni di Milano, Genova, Prato, Roma e Lecce e una serie di interviste semi-strutturate che hanno interessato i Comuni di Pescara, Monza e Modena, la Città Metropolitana di Napoli e l'Unione dei Comuni Reno-Galliera.

Tabella 1. PA che organizzano corsi di formazione: peso delle ore erogate online, per livello di amministrazione e ripartizione territoriale, Anno 2021 (%)

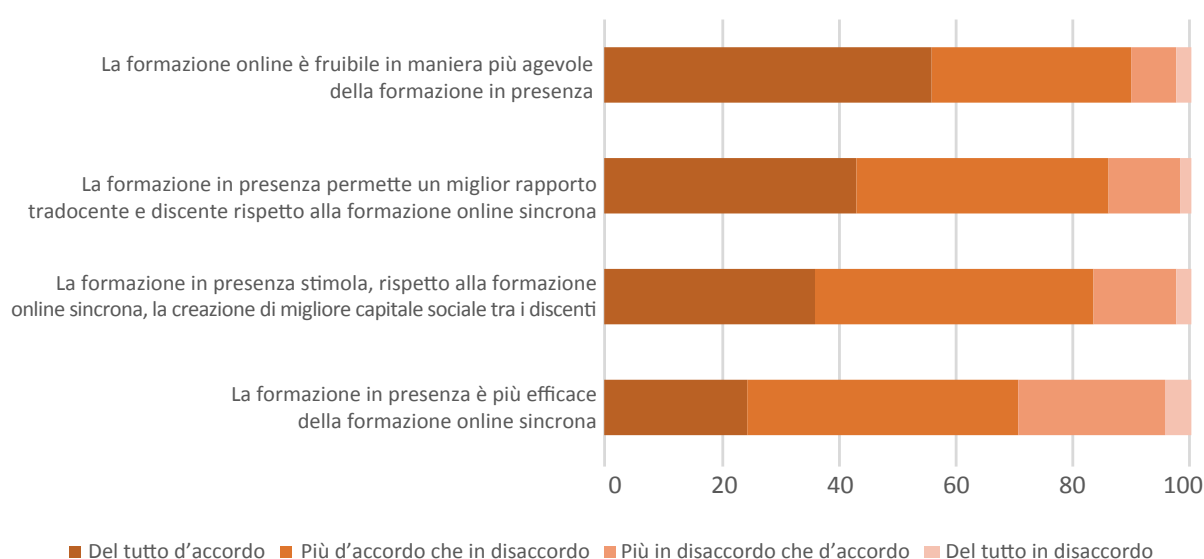
	% di ore erogate online sul totale delle ore	% di ore erogate online sul totale delle ore			
		Meno del 25%	Fra il 25% e il 50%	Fra il 50% e il 75%	Più del 75%
Livello di amministrazione					
Amministrazione locale	50,7	12,6	12,6	9,1	65,4
Amministrazione centrale	70,1	12,1	9,9	10,5	67,3
Ripartizione territoriale					
Nord-Ovest	47,3	11,8	9,0	10,4	68,3
Nord-Est	56,6	9,0	15,1	10,3	65,5
Centro	61,5	7,6	11,7	11,4	68,9
Sud e Isole	48,8	19,4	13,6	5,8	61,1
Totale	54,9	12,5	12,3	9,3	65,7

Fonte: Inapp, INDACO-PA 2022

tipo di modalità formativa che risulta più consona ad affrontare le transizioni in atto.

La rilevanza della formazione online è stata misurata in particolare attraverso i dati raccolti dall'indagine INDACO-PA, che nella edizione del 2022 ha previsto delle sezioni specifiche relative alla forma-

zione a distanza¹³ e al *micro-learning*, ed è stato rilevato come dopo il picco pandemico si sia registrato un aumento della formazione a distanza nella PA rispetto al periodo precedente: la quasi totalità dei corsi (95,3%) si avvale di questa possibilità di erogazione, sia in combinazione con la modalità in pre-

Figura 7. Distribuzione delle PA che hanno realizzato corsi di formazione sulla base del grado di accordo sulle diverse modalità di erogazione della formazione


Fonte: Inapp INDACO-PA 2022

13 Nella rilevazione, in linea con l'Indagine INDACO-Imprese ed Eurostat-CVTS, si è scelto di considerare i corsi in modalità online sincrona alla stregua dei corsi in presenza; al contrario, i corsi svolti in modalità online asincrona confluiscono nell'autoapprendimento.

senza (49,8%) sia in esclusiva (45,5%). I corsi svolti unicamente in presenza sono solo il 4,7% del totale. Dal punto di vista degli strumenti formativi i territori presentano, tuttavia, dei profili differenti. Nelle amministrazioni del Centro-Nord la quota di corsi esclusivamente in presenza è molto bassa se non quasi assente (nel Centro sono addirittura solo l'1,2%), al contrario, nel Sud e nelle Isole la doppia modalità è meno diffusa a vantaggio sia dei corsi esclusivamente in presenza (8,9% contro il valore medio del 4,7%) sia dei corsi esclusivamente online (50% contro una media generale del 45,5%).

Dalla valutazione delle PA che hanno condotto corsi di formazione nel 2021 emerge un giudizio variegato sulla formazione online sincrona rispetto a quella in presenza (figura 7): la formazione online ottiene un giudizio positivo per quanto riguarda l'efficienza organizzativa con l'89,7% delle PA che ritiene che sia più agevole da fruire (di cui il 56% esprime un accordo completo). L'opinione sulla sua efficacia didattica è più sfumata: sebbene la preferenza sia per la formazione in presenza, circa il 30% delle amministrazioni non concorda sulla sua superiorità rispetto a quella online.

6. Nuove modalità formative nella PA nell'ottica della transizione digitale e della digitalizzazione: considerazioni conclusive

Alla luce delle evidenze descritte nei paragrafi precedenti, che testimoniano il processo evolutivo che sta connotando il quadro generale di riferimento della formazione continua in Italia anche con riguardo alla digitalizzazione del lavoro pubblico, la rilevazione qualitativa realizzata nell'ambito dell'indagine INDACO-PA ha affrontato gli effetti prodotti dall'accelerazione del processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione causata dalla pandemia da Covid-19 sull'offerta formativa, ivi compresa la classificazione delle attività formative.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, dalla rilevazione è emersa una triplice suddivisione delle attività formative erogate dalle PA sintetizzabile nella seguente categorizzazione: corsi di formazione (in modalità online sincrona e in presenza, a gestione interna, ovvero principalmente progettati e gestiti dalla stessa amministrazione, e a gestione esterna); attività diverse dai corsi di formazione (training on the job; rotazione programmata nelle mansioni lavorative, scambi o distacchi di personale, visite di

studio; partecipazione a convegni, workshop, seminari o presentazione di prodotti/servizi; partecipazione a circoli di qualità o gruppi di auto-formazione; autoapprendimento) e attività di *micro-learning* (fruizione di contenuti quali video/podcast/articoli ecc. di breve durata, che permettono di rispondere alla necessità di risoluzione di una specifica criticità). Ovviamente una tale categorizzazione ha tenuto conto della difficoltà di definire una realtà in continua e rapida evoluzione.

Lo studio ha messo inoltre in evidenza la stretta correlazione tra l'andamento dell'attività lavorativa, caratterizzata dal massiccio ricorso allo smart working (o lavoro agile) e la modalità di erogazione della formazione. Invero, se al momento dell'interruzione delle attività lavorative in presenza a seguito del piccolo pandemico il 43,2% delle PA stava realizzando (o era in procinto di realizzare) corsi di formazione rivolti al personale, una quota importante di esse (il 30%) ha proseguito nell'erogazione della formazione ricorrendo all'opportunità della modalità online sincrona. Peraltro, nel panorama dei corsi di formazione realizzati nel 2021 all'interno della PA è stata rilevata la larga diffusione di tale modalità formativa a distanza. Infatti, la quasi totalità delle PA (95,3%) si è avvalsa di questa possibilità in combinazione con la modalità in presenza (49,8%) oppure in via esclusiva (45,5%), laddove le amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato esclusivamente i corsi in presenza sono state solo il 4,7% del totale. Tale quadro presenta peraltro differenze dal punto di vista geografico. Infatti, a fronte di amministrazioni del Centro-Nord nelle quali l'organizzazione di corsi di formazione esclusivamente in presenza è risultata essere molto bassa se non quasi assente (nel Centro addirittura solo l'1,2%), con una maggiore predilezione per la doppia (online e in presenza) modalità di erogazione, nel Sud e nelle Isole si è registrata una minore diffusione (41,1%) della modalità mista a vantaggio sia dei corsi esclusivamente in presenza sia di quelli esclusivamente online. Differenziazioni tra il ricorso alla modalità formativa online e in presenza sono da riferirsi anche alle caratteristiche istituzionali, ovvero amministrazioni centrali e/o territoriali, cui appartengono le Unità istituzionali interessate dall'Indagine. Significative sono state anche le valutazioni che le PA che hanno svolto corsi di formazione nel 2021 hanno fatto circa la formazione online sincrona e quella in presenza. La formazione online è stata giudicata positiva in termini di efficacia or-

ganizzativa, data la sua maggiore fruibilità rispetto a quella in presenza, mentre, per quanto riguarda l'efficacia della didattica, la formazione in presenza è stata invece considerata più idonea a favorire gli aspetti relazionali tra docente e discente e tra gli stessi discenti. Tuttavia, se nel 2021 si è assistito a un pressoché generalizzato ricorso alla formazione a distanza, nel 2022, probabilmente in coincidenza con l'uscita dall'emergenza pandemica, il ricorso ad essa è diminuito dal 45,5% al 32,7% e il 63,7 % delle PA individuate ha indicato nell'associazione tra la modalità online e quella in presenza la soluzione ideale per un'efficace erogazione della formazione.

Per quanto specificatamente concerne lo strumento formativo del *micro-learning* è stato rilevato un ampio ricorso a brevi video educativi, videotutorial e guide a fronte di un più ridotto utilizzo di canali, account e gruppi educativi sui social network, di piattaforme online (MOOC e Academy), del sistema di LMS (Learning Management System), nonché di siti e di applicazioni (app) per l'apprendimento delle lingue.

Nel complesso, il *micro-learning* ha dimostrato di poter essere un interessante strumento formativo per le PA, alla portata di tutti, utile non tanto per la risoluzione di problemi strutturali quanto per la promozione dell'apprendimento di contenuti innovativi e per la capacità di rispondere a determinate criticità occasionali. Esso rappresenta quindi una modalità formativa nuova, da affiancare all'occorrenza alle attività formative standard, particolarmente apprezzata per la sua immediatezza e flessibilità che consente, tra l'altro, anche una migliore conciliazione tra tempo da dedicare alla formazione, tempo per il lavoro e sfera privata.

Riassumendo, dalle Indagini Inapp sopra citate si possono sottolineare alcune importanti evidenze anche in chiave prospettica e con funzione di stimolo nell'agevolazione della diffusione della cultura dell'aggiornamento e della formazione a tutti i livelli secondo anche quanto richiesto nell'ambito dell'Anno europeo per le competenze.

La prima concerne lo sforzo, pressoché unanime, delle pubbliche amministrazioni nel garantire la soddisfazione dei fabbisogni formativi dei propri dipen-

denti, specie con riferimento al rafforzamento delle competenze digitali del personale ma anche del management. La seconda riguarda la consapevolezza dello stesso personale della PA circa la necessità di acquisire e sviluppare nuove competenze al fine di essere in grado di erogare un servizio ottimale ai cittadini. La terza, infine, è più complessivamente volta a sottolineare la centralità di temi quali la carenza di competenze¹⁴, la digitalizzazione della formazione, l'attenzione al benessere digitale, la certificazione delle competenze e, più in generale, lo sviluppo e della diffusione di una cultura dell'apprendimento continuo all'interno delle pubbliche amministrazioni, oltreché nel mondo del lavoro privato. In ordine a quest'ultimo punto occorre tenere presente come la formazione continua per i dipendenti pubblici dovrebbe essere finalizzata sostanzialmente al raggiungimento di tre macro-obiettivi: conoscenza, competenza e innovazione. Tali obiettivi sono connessi allo svolgimento dei due ruoli principali svolti dall'amministrazione pubblica, ossia quello di fornitore di beni e servizi pubblici a imprese e cittadini e quello di regolamentazione delle loro attività.

Del resto, la digitalizzazione pone nuove sfide anche alla progettazione della formazione continua il cui futuro è strettamente correlato ai cambiamenti che interessano il mondo del lavoro (Occhiocupo 2023). Tra i cambiamenti è da annoverare in primo luogo il lavoro agile e la relativa acquisizione di competenze, comprese le *soft skills*, che consentano ai lavoratori di adeguarsi a nuove forme di organizzazione del lavoro e di affrontare in maniera efficace i grandi temi comportamentali (leadership, team working, team building, coordinamento collaboratori, benessere emotivo, comunicazione in ambienti digitali ecc.).

Nel settore pubblico la situazione della formazione è necessariamente collegata a un contesto normativo più vincolante rispetto al privato. In merito, con specifico riguardo quindi al lato dell'offerta, il Ministro italiano della Funzione pubblica ha avvertito l'esigenza di intervenire con due Direttive, l'una di marzo 2023 (citata nel paragrafo 1 di questo articolo) e l'altra di fine di novembre¹⁵ che, pur essendo dedicata a fornire indicazioni in materia di misura-

14 Il tema della carenza di competenze è stato evidenziato, anche se con riferimento al mercato del lavoro, dalla Presidente dell'UE nel *Discorso sullo Stato dell'Unione 2023. Un'Europa pronta per l'appuntamento con la storia*, Strasburgo, 13 settembre 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_23_4426.

15 Direttiva del Ministro della Funzione pubblica del 28 novembre 2023, *Nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale*.

zione e di valutazione della performance individuale, ha ribadito il ruolo fondamentale della formazione e dello sviluppo del capitale umano per la crescita e il 'successo' delle amministrazioni pubbliche, affidandone il conseguimento dei risultati ai dirigenti responsabili della gestione delle risorse umane.

In accordo con la considerazione che, se da un lato il periodo pandemico ha segnato l'ingresso della maggioranza delle persone nella cosiddetta 'digital life' (Censis 2023, 189-190), dall'altro si prospetta un periodo nel quale le nuove tecnologie (prima fra tutte l'Intelligenza artificiale) porteranno a modifiche nel modo di lavorare, di offrire e demandare formazione, nonché di produrre e accedere alla conoscenza. Occorrerà quindi garantire l'erogazione

di competenze adeguate per l'utilizzo di tali tecnologie, nonché di conoscenze che ne chiariscano l'eticità e i punti di forza e di criticità.

In prospettiva, anche con riferimento alla proposta di revisione del PNRR¹⁶, potrebbe essere interessante valutare sia se gli strumenti e le modalità formative che verranno adottati dalle amministrazioni centrali, regionali e locali appariranno rispondenti alle indicazioni provenienti dai principali atti programmatici e normativi nazionali ed europei sia se, e in quale misura, saranno effettivamente in grado di far traghettare la vita organizzativa e il personale della PA dalla transizione digitale alla digitalizzazione e dalla transizione amministrativa ad un'amministrazione flessibile, resiliente e orientata al futuro.

Bibliografia

- Angotti R. (a cura di) (2023), La funzione strategica della Formazione continua per lo sviluppo dei sistemi di conoscenze e competenze, Special Issue *Economia & Lavoro*, LVII, 1, pp.9-117
- Angotti R. (a cura di) (2017), *Intangible Assets Survey. I risultati della Rilevazione statistica sugli investimenti intangibili delle imprese*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp
- Angotti R., Campanella G., Vergani A. (2023), La formazione continua in Italia, tra questioni irrisolte e nuovi scenari d'intervento, *Scuola Democratica. Learning for Democracy*, n.1, pp.5-166
- Battini S., Gasparrini S. (2020), Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia, *Sinappsi*, X, n.1, pp.3-32
- Calvino F., DeSantis S., Desnoyers-James I., Formai S., Goretti I., Lombardi S., Manaresi F., Perani G. (2022), *Closing the Italian digital gap: The role of skills, intangibles and policies*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, n.126, OECD Publishing, Paris
- Cedefop (2023), *Microcredentials for labour market education and training: microcredentials and evolving qualifications systems*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Censis (2023), *57° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2023*, Roma, Censis
- Cnel (2023), *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo. Sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, Cnel
- Commissione europea (2023), *Digital Decade Country Reports. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Report on the state of the Digital Decade*, Brussels, SWD/2023/572 final
- Commissione europea (2022), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Digital public services*, Commissione europea
- Commissione europea (2021), *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, Bruxelles, COM(2021) 118 final
- De Masi D. (2020), *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Rizzoli, Milano
- European Commission (2020), *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government at the ministerial meeting during the German Presidency of the Council of the European Union on 8 December 2020*
- FPA Data Insight (2022), *Lavoro pubblico 2022*, Roma, FPA Digital 360
- FPA Data Insight (2020), *Lavoro pubblico 2020*, Roma, FPA Digital 360
- Inapp (2022), *Rapporto INAPP 2022. Lavoro e Formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma, Inapp
- Inapp (2021), *Rapporto INAPP 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp

16 La proposta di revisione del PNRR presentata dall'Italia è stata approvata dalla Commissione europea con Decisione del 24.11.2023, COM (2023) 765 final.

- Inapp, Anpal (2022), *XXII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2020-2021*, in corso di pubblicazione come Parlamento italiano (MLPS-INAPP-ANPAL), *Relazione sulla Formazione Continua in Italia (Annualità 2020-2021)*, Atti Parlamentari della XVIII Legislatura (Doc. XLII n. 3), Roma
- Istat (2023a), I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno, *Statistiche Focus*, 25 gennaio
- Istat (2023b), Cittadini e ICT. Anno 2022, *Statistiche Report*, 17 marzo
- Occhiocupo G. (2023), La funzione strategica della formazione continua per lo sviluppo delle competenze alla luce dei principali strumenti di policy, *Economia&Lavoro*, LVII, n.1, pp.37-46
- Occhiocupo G., Pedone A. (2023), L'impatto dello smart working sui processi di reskilling e upskilling nel lavoro privato e pubblico: primi elementi di analisi, *Economia&Lavoro*, LVII, n.1, pp.83-102
- OECD (2023), *Government at a Glance 2023*, Paris, OECD Publishing
- Parlamento europeo e Consiglio europeo (2022), *Decisione (Ue) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030*, Gazzetta ufficiale dell'unione europea, L 323/4, 19 dicembre
- Pedone A. (2021), Le priorità per la formazione nella Pubblica amministrazione a livello europeo e internazionale, in Parlamento italiano (MLPS-INAPP-ANPAL) (2021), *Relazione sulla Formazione continua in Italia (Annualità 2018, 2019 e 2020)*, Atti Parlamentari della XVIII Legislatura (Doc. XLII n. 2), Roma, pp.50-57
- Tersigni V. (2017), Una visione d'insieme degli investimenti intangibili, in Angotti R. (a cura di) (2017), *Intangible Assets Survey. I risultati della Rilevazione statistica sugli investimenti intangibili delle imprese*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp, pp.63-64
- Tronti L. (2016), *Potenziare le competenze dei dipendenti pubblici. Quali strategie?*, Working Paper n.4, Roma, CIRET- SNA

Roberto Angotti

r.angotti@inapp.gov.it

Primo Ricercatore Inapp, responsabile Gruppi di ricerca Formazione continua e Apprendimento degli adulti e ReferNet Italy, coordinatore nazionale ReferNet Italy (Cedefop), responsabile progetto Promoting lifelong learning of adults through CVET systems and upskilling pathways (Cedefop), coordinatore scientifico Rapporto al Parlamento sulla Formazione continua in Italia. Pubblicazioni recenti: curatela della Special Issue La funzione strategica della Formazione continua per lo sviluppo dei sistemi di conoscenze e competenze, *Economia&Lavoro*, n.1, 2023 e e della Special Issue La formazione continua in Italia: questioni aperte, processi in atto e prospettive di ridisegno, *Scuola Democratica*, n.1, 2023; con Fonzo C., *Teachers and trainers in a changing world. Italy*, Cedefop, 2022.

Giuditta Occhiocupo

g.occhiocupo@inapp.gov.it

Ricercatrice senior Inapp Gruppo di ricerca Formazione continua e Apprendimento degli adulti, Struttura Sistemi formativi, giurista, ha svolto attività, anche di consulenza tecnica, in vari ambiti: governance europea e nazionale delle politiche formative, del lavoro e del Terzo settore; sistemi di finanziamento alla formazione; accreditamento servizi al lavoro; soggetti svantaggiati; formazione continua; privacy. Pubblicazioni recenti: con Gentilini D. (a cura di), *La disciplina del contratto di apprendistato dopo il Jobs Act. Normativa, dottrina e giurisprudenza*, Inapp Report, n.23, 2021; con Angotti R., *L'offerta di formazione professionale in Italia. Evidenze e prospettive*, *Nuova Professionalità*, n.3, 2023.

Alessandra Pedone

a.pedone@inapp.gov.it

Ricercatrice senior Inapp, Gruppo di ricerca Formazione continua e Apprendimento degli adulti, Struttura Sistemi formativi, si occupa di politiche formative, partecipa alla Rete ReferNet Cedefop, è coordinatrice del progetto Politiche di sostegno alla creazione di nuova impresa. Tra le sue pubblicazioni più recenti: La formazione per la transizione o la transizione della formazione? Il digitale e la formazione continua: microcredenziali, ILA e innovazione nella formazione in Europa, *Professionalità Studi*, n.4, 2021; con Angotti R., Barricelli D., *Training and skills development in SMEs. Analysing the role of support policies and NRRP strategies*, *Sinapsi*, n.1, 2023.

Come cambia la formazione nella PA

Criticità, opportunità e sfide

Giusi Miccoli

L'articolo presenta caratteristiche e specificità della formazione nella Pubblica amministrazione, evidenziando le opportunità della trasformazione digitale. Inoltre, descrive i fattori di ritardo della PA e le opportunità del PNRR, che possono essere elementi ostacolanti o abilitanti per lo sviluppo delle competenze nella PA. Lo smart learning, sperimentato nel periodo della pandemia, rappresenta un modello di formazione innovativo che, se adeguatamente progettato, può contribuire all'*upskilling* e al *reskilling* di organizzazioni e lavoratori del settore pubblico. Il modello dello smart learning si caratterizza per l'accessibilità universale, permettendo ai *learners* di accedere a contenuti e risorse educative in presenza e a distanza, senza vincoli di tempo e di luogo, e offrendo così una formazione flessibile e adattabile alle esigenze di lavoro, studio e vita.

The paper presents the characteristics and specificities of training within the Public Administration, highlighting the opportunities brought about by digital transformation. Additionally, it describes the delaying factors within the PA and the opportunities offered by the PNRR, which can act as hindering or enabling factors for skills development within the PA. Smart learning, experimented with during the pandemic, is an innovative training model that, if properly designed, can contribute to the upskilling and reskilling of organizations and workers within the Public Sector. The smart learning model is characterised by universal accessibility, allowing learners to access educational content and resources both in-person and remotely, without constraints of time and place, thus offering flexible and adaptable training to accommodate work, study, and life needs.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-4

Citazione

Miccoli G. (2023), Come cambia la formazione nella PA. Criticità, opportunità e sfide, *Sinappsi*, XIII, n.3, pp. 49-58

Parole chiave

Apprendimento
Digitalizzazione
Smart learning

Keywords

Learning
Digitalisation
Smart learning

1. Passato, presente e futuro della formazione: come la tecnologia trasforma i processi di apprendimento

L'impatto tecnologico sulla formazione

Da diverso tempo la trasformazione digitale sta influenzando profondamente i sistemi economici e sociali, creando nuove possibilità e opportunità grazie alle tecnologie e al loro impatto sulle vite personali e

lavorative delle persone e sull'organizzazione e sull'efficienza di imprese, istituzioni, società.

La trasformazione digitale sta influenzando anche i processi di apprendimento degli adulti, processi necessari e utili per aggiornare, sviluppare le competenze e riqualificare le professioni. Soprattutto dal 2020 i sistemi di educazione e formazione si stanno trasformando rapidamente in ragione della valorizzazione

delle tecnologie. Ma andiamo per gradi e capiamo quali sono le fasi dell'evoluzione della formazione.

Fin dagli anni '80 e '90 sono state avviate diverse sperimentazioni che hanno consentito di sviluppare una nuova offerta formativa supportata dalle tecnologie, soprattutto nel contesto privato, mentre le amministrazioni pubbliche sono state poco influenzate da questo importante driver di innovazione. Negli anni '80 con l'avvento dei personal computer si è affermata la formazione a distanza erogata tramite floppy-disk e CD-Rom (Trentin 1996 e 2001; Eletti 2002), tuttavia la Pubblica amministrazione nella quasi totalità non ha utilizzato queste soluzioni se non per la formazione di tipo linguistico e comunque in casi limitati. In quel periodo per gli utenti è stato possibile fruire di corsi in auto-apprendimento grazie a contenuti prevalentemente multimediali, senza tuttavia alcuna interazione con il docente e soprattutto con altri discenti.

Negli anni 2000 l'affermarsi delle reti telematiche ha permesso alla formazione di evolversi in e-learning, che possiamo definire come un sistema di apprendimento basato su piattaforme di servizio, attraverso cui fruire di *digital contents*. Il sistema Moodle (*Modular object-oriented dynamic learning environment*) nasce infatti nel 2001 ad opera dell'informatico Martin Dougiamas.

In quegli anni i prodotti innovativi sono stati i *Computer based training* (CBT) e i *Web based training* (WBT), articolati in kit di slide, esercitazioni, casi, letture e test. CBT e WBT sono l'espressione di due approcci alla formazione assistita dalla tecnologia (Trentin 1996 e 2001; Eletti 2002), che condividono alcune somiglianze ma differiscono nel modo in cui forniscono contenuti.

Il CBT corrisponde ad un approccio più tradizionale di apprendimento basato sull'utilizzo del computer, che di solito non richiede una connessione Internet per essere utilizzato ed è quindi indipendente dalla rete. I contenuti sono caricati su un computer – ricorrendo a CD-Rom o altri mezzi fisici – e possono essere utilizzati in modalità offline. La fruizione didattica da parte dell'utente avviene in auto-apprendimento, in forma passiva e non vi è alcuna interazione tra docente e discente o tra discenti.

Il WBT sfrutta le potenzialità del web per accedere online ai contenuti formativi e, inoltre, si caratterizza per una maggiore flessibilità e interattività. Il WBT consente anche l'accessibilità ai materiali da qualsiasi luogo e favorisce l'interattività tramite strumenti come forum, chat, esercitazioni online e test, che

facilitano la collaborazione e la comunicazione con il docente e tra discenti.

Rispetto a queste innovazioni la Pubblica amministrazione – un numero circoscritto di ministeri ed enti territoriali di grandi dimensioni – ha sviluppato piattaforme proprietarie o ha acquistato CBT e WBT da operatori specializzati. In alcuni casi sono stati sviluppati progetti che prevedevano l'integrazione tra attività di e-learning, community e knowledge management, integrazione che ha permesso di rendere la formazione adeguata alla pratica di lavoro e di raccogliere, organizzare e gestire l'insieme di conoscenze e competenze prodotte all'interno di un'organizzazione. Fino al 2020 sono tuttavia poche le esperienze significative di learning technology based nella Pubblica amministrazione italiana (Eletti 2002).

L'avvento della formazione digitale

Il contesto di riferimento è mutato profondamente nel 2020 quando, con la crisi pandemica, il driver tecnologico si è imposto con forza: la Pubblica amministrazione ha potuto così fare il grande balzo, cogliendo le opportunità e i vantaggi della formazione digitale, evoluta rispetto ai primi anni 2000 e caratterizzata ormai da una forma completa di multimedialità.

Anche la terminologia ha iniziato a modificarsi: al termine 'e-learning' si affianca la denominazione 'formazione digitale' che, oltre a rappresentarne l'evoluzione dovuta alle tecnologie digitali, evidenzia le ampie opportunità di interazione e collaborazione nell'apprendimento, rendendo possibile un ruolo attivo dell'utente (Bruner 1960; Knowles 1968, Rogers 1969; Trentin 2001; Weimer 2002; Knowles *et al.* 2008).

Con la formazione digitale – grazie a video, file, approfondimenti e anche a strumenti quali chat e forum – si ricompono la scissione tra discente e docente e il discente può interagire con i suoi pari e con i contenuti. Le piattaforme tecnologiche basate su cloud – i cosiddetti Learning management system (LMS) – consentono, infatti, di gestire vari *learning objects*, ma anche di alimentare le interazioni tra docenti e discenti e tra discenti, e di tracciare il flusso di accessi ai contenuti e alle azioni dei singoli. Inoltre, le piattaforme non sono semplicemente learning management system ma soprattutto sistemi di blended learning (Sancassani 2019), che integrano formazione in presenza e corsi online fruiti su pc, tablet e cellulari, che permettono all'utente di accedere all'offerta formativa, senza scaricare software ad hoc, ovunque e in qualsiasi momento.

Nella Pubblica amministrazione, anche in questi anni, sono soprattutto le amministrazioni di grandi dimensioni a investire in piattaforme di servizio, infrastrutture di rete e *digital contents*. L'integrazione di questi tre asset rende possibili azioni di *upskilling* e *reskilling* del personale su vasta scala in risposta alla rapida obsolescenza delle competenze necessarie per operare efficacemente nei processi e nelle organizzazioni. Le amministrazioni di piccola dimensione accedono invece con maggiore facilità a LMS non proprietari e all'offerta in modalità asincrona di operatori pubblici e privati.

E arriviamo ad oggi. In questi anni stiamo assistendo ad un ulteriore balzo in avanti con l'aiuto del Piano nazionale di ripresa e resilienza¹ e le risorse dedicate al vasto programma di sviluppo del capitale umano nel settore pubblico.

Prima di analizzare il contesto odierno della formazione nel settore pubblico, sono necessari alcuni approfondimenti per poter meglio comprendere come progettare i processi di apprendimento in modo puntuale e rispondente all'esigenze delle organizzazioni e dei lavoratori.

2. I fattori di ritardo della PA e le opportunità del PNRR

I fattori di ritardo

Il progressivo avvicinamento della PA alla formazione *technology based* si è scontrato e si scontra ancora oggi con alcuni fattori di ritardo della PA italiana. Se l'innovazione tecnologica cresce rapidamente, altrettanto celermente aumentano l'obsolescenza delle competenze e l'età media dei dipendenti pubblici. Le cause del limitato accesso alla formazione *technology based*, di seguito sinteticamente individuate, sono di natura endogena ed esogena.

Tra le cause endogene troviamo:

- la progressiva riduzione dei budget destinati all'aggiornamento e all'apprendimento dei lavoratori pubblici dovuta alla spending review. A partire dal 2010 le pubbliche amministrazioni italiane hanno dovuto, infatti, tagliare la spesa in formazione del 50% (decreto legge n.78/2010)²;
- le carenze del sistema formativo delle pubbliche amministrazioni, in ragione dell'uso di metodi didattici datati e antiquati e delle limitate *skills* del

personale pubblico spesso carente in capacità di progettazione e pianificazione dell'apprendimento;

- la composizione della popolazione dei dipendenti pubblici per età (47 anni in media nel 2010 e 50 anni in media nel 2020) e per livello di istruzione (nel 2010 solo 3 dipendenti su 10 erano in possesso della laurea) (Ministero dell'Economia e delle finanze 2010 e 2020);
- le resistenze culturali alle opportunità offerte dall'avvento dei pc, delle reti telematiche e delle tecnologie digitali.

Tra le cause esogene individuiamo:

- i costi elevati di investimento e progettazione per sviluppare piattaforme proprietarie e per acquistare licenze di corsi online;
- l'offerta formativa delle imprese private, spesso costituita da Learning management system e contenuti 'generalisti' distanti dalle necessità della Pubblica amministrazione;
- il difficile accesso – fino a pochi anni fa – a reti e infrastrutture tecnologiche.

Lo sviluppo del capitale umano è, inoltre, rallentato da due ulteriori criticità, che rappresentano un forte ostacolo all'introduzione dell'innovazione nella PA italiana. Una prima criticità è la presenza di una classe manageriale non sempre in possesso delle competenze necessarie per riconoscere e guidare il cambiamento. Soprattutto è rilevabile la difficoltà della dirigenza pubblica nell'individuare le opportunità offerte dall'innovazione e nel farsi promotrice di importanti processi di trasformazione organizzativa e culturale. Inoltre, la medesima classe dirigente non è spesso in possesso di *skills* utili per gestire progetti e persone.

Una seconda criticità è la mancanza di un orientamento strategico e che guardi al futuro. Le pubbliche amministrazioni sono in grado di definire documenti utili per implementare attività e programmi, ma al loro interno manca la capacità di programmazione, pianificazione ed *execution*. La gestione del quotidiano con un'ottica di breve periodo non fa alzare lo sguardo per 'cercare' il futuro.

Le opportunità

Nella Pubblica amministrazione le sfide sono tante,

1 Si veda <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

2 Si veda <https://www.normattiva.it/eli/id/2010/05/31/010G0101/CONSOLIDATED/20240520>.

molteplici e complesse. Le opportunità del Piano nazionale di ripresa e resilienza utili per superare i ritardi strutturali e affrontare le sfide sono vaste e consistenti, anche sul versante dell'apprendimento degli adulti. Il PNRR è pertanto un piano di estrema importanza per la costruzione del futuro per le *next generations*.

L'Europa ha chiesto al nostro Paese di predisporre il Piano, specificando le azioni utili ad affrontare in modo efficace le sfide individuate nelle Raccomandazioni specifiche per Paese del 2019 e del 2020 (*Country Specific Recommendations - CSR*)³. Le Raccomandazioni specifiche per la PA italiana indicano le esigenze di miglioramento del funzionamento e dell'efficacia, investendo sulle competenze dei dipendenti pubblici.

Per superare i fattori di ritardo e concentrarci sul futuro la sfida è puntare sull'aggiornamento e sullo sviluppo del personale, in linea con gli standard europei e internazionali, e sul potenziamento strutturale della capacità amministrativa al fine sostenere le tre transizioni (digitale, ecologica, amministrativa) finanziate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, con l'obiettivo ultimo di migliorare la qualità dei servizi a cittadini e imprese.

Per raggiungere gli obiettivi indicati dalle *Country Specific Recommendations* e inseriti nel PNRR il sistema della formazione del settore pubblico dovrà focalizzarsi pertanto sulle transizioni digitale, ecologica, amministrativa, formando almeno 500.000 dipendenti tramite iniziative di *upskilling* e *reskilling*. Si tratta sicuramente di importanti target, che richiedono la trasformazione dei processi di apprendimento – innovando approcci, metodologie, strumenti – come leva per la motivazione e la partecipazione ad imparare.

3. Dalla formazione all'apprendimento

In questa fase della nostra epoca il principale cambiamento, nel settore pubblico come nel settore privato, riguarda la necessità di transitare dalla 'Formazione' all'Apprendimento', la cui declinazione inglese *Learning* è sicuramente più appropriata ed efficace perché sposta il focus dal 'dare forma' (dal latino *fōrmare*), in cui è il docente che guida il discente, all'acquisire conoscenze e competenze in un determinato ambito o settore, anche in autonomia (Bruner 1960; Knowles 1968; Rogers 1969; Knowles *et al.* 2008).

Se optiamo per questa seconda opzione vuol dire che sottolineiamo l'importanza del mutamento del processo formativo: va sostenuta l'adozione di un approccio bottom-up, in cui il docente diviene un facilitatore e i destinatari sono gli attori del proprio apprendimento, grazie a metodologie partecipative e tecnologie digitali, a discapito un approccio top-down basato sulla centralità del docente, in cui sono gli 'esperti' a guidare la crescita degli individui (Weimer 2002; Miccoli 2017a; Miccoli 2017b; Miccoli 2021). Gli utenti possono svolgere, inoltre, un ruolo attivo nella progettazione e produzione dei contenuti, creando relazioni orizzontali come avviene nelle community, nelle chat, nei wiki (Trentin 1996; Eletti 2002; Kadakia e Owens 2021). Il formatore ha un ruolo fondamentale in quanto professionista che progetta il processo, utilizzando il proprio background metodologico e disciplinare (Miccoli 2020c; Miccoli 2022).

Il coinvolgimento dei destinatari e l'attribuzione di un ruolo attivo rappresentano una strategia formativa appropriata soprattutto per determinati cluster di utenti, che possono essere individuati in base al livello di istruzione, alla generazione di appartenenza, all'inquadramento, alla tipologia di amministrazione pubblica.

L'approccio bottom-up parte anche dall'assunto che l'apprendimento sia un processo costruttivo, attivo ed esperienziale. A questo assunto hanno contribuito molteplici studiosi dell'educazione e della psicologia dell'apprendimento e in particolare delle teorie costruttiviste. Innanzi tutto, gli adulti preferiscono essere coinvolti nel processo decisionale relativo alla loro crescita, identificando obiettivi personali e scegliendo percorsi basati sulle loro esigenze (Knowles 1968). In secondo luogo, gli individui imparano meglio quando sono coinvolti attivamente nella costruzione di oggetti o conoscenze nel mondo reale (Papert 1980) e nella costruzione del significato attraverso l'esperienza (Dewey 1949). Il processo di apprendimento ha, inoltre, come parti integranti l'azione diretta e l'esperienza personale (Kolb 1984). Ulteriori elementi qualificanti sono l'orientamento alla collaborazione, l'interazione con gli altri e con l'ambiente culturale, la socializzazione (Vygotsky 1980). Nel ripensare l'educazione del domani bisogna praticare l'apprendimento aperto e flessibile, rivedendo inoltre le categorie di spazio e tempo, che sono decisive nella formazione in presenza e online (Galliani 2006; Trentin 2023).

3 Si veda https://ec.europa.eu/economy_finance/country-specific-recommendations-database.

L'acquisizione di conoscenze e competenze da parte degli individui è quindi maggiormente efficace se avviene attraverso un processo attivo, esperienziale e interattivo.

4. L'apprendimento attivo, esperienziale e collaborativo

Siamo pronti per il cambiamento dei e nei processi di apprendimento? Con la pandemia ci siamo progressivamente avvicinati all'utilizzo di sistemi di formazione technology based per l'*upskilling* e il *reskilling* del capitale umano. Tuttavia, quando vengono perseguite le finalità di informazione e aggiornamento, lo strumento tecnologico è un utile veicolo di formazione che supporta – soprattutto se utilizzato con un approccio top-down – nell'assimilazione, come direbbe Piaget (1936; 1945), consentendo agli individui di integrare nuove informazioni nel loro sistema esistente di conoscenza. Se invece si persegue come finalità lo sviluppo delle competenze è fondamentale la capacità del formatore di guidare l'apprendimento mentre la tecnologia è un mero dispositivo. In questa seconda situazione, il formatore ha capacità disciplinari ma soprattutto metodologiche e cioè è in grado di accompagnare la crescita con metodologie attive, esperienziali e collaborative (Kolb 1984; Dewey 1949; Dewey 1961; Vygotsky 1980). È infatti importante che la formazione vada oltre il 'sapere' – la mera acquisizione di conoscenze – e si concentri anche sul 'saper fare' e sul 'saper essere', pertanto sull'acquisizione di abilità pratiche, competenze professionali e trasversali (Morin 2000). Il sapere non dovrebbe limitarsi alla mera conoscenza teorica, ma dovrebbe includere anche la capacità di mettere in pratica ciò che si sa (saper fare) e la capacità di agire in modo responsabile (saper essere). Questa distinzione ci permette di promuovere un approccio più completo alle politiche di sviluppo del capitale umano utilizzando sia la formazione technology based, sia diverse metodologie e strumenti tipici della formazione in presenza.

Per affrontare il cambiamento dei e nei processi di apprendimento si può ricorrere a un modello più innovativo della formazione technology based: lo smart learning, in cui l'integrazione tra reale e virtuale è una probabile strada da percorrere e da costruire in funzione delle necessità di apprendimento.

Anche lo stesso fondatore di Moodle, Martin Dou-

giamas, intitolò la sua tesi di dottorato: *The use of Open Source software to support a social constructivist epistemology of teaching and learning within Internet-based communities of reflective inquiry*⁴. L'apprendimento è, infatti, una costruzione sociale e collettiva agita da individui e organizzazione.

5. Tipologie della formazione online: variazioni e specificità

Prima di esplorare appieno la funzione e le opportunità dell'apprendimento attivo, esperienziale e collaborativo nella Pubblica amministrazione è essenziale condurre un'analisi approfondita delle molteplici definizioni associate alla formazione a distanza, online e mediata dalla tecnologia. Questo approfondimento fornisce l'opportunità di individuare categorie specifiche di formazione che rivestono un interesse particolare per la progettazione di piani mirati allo sviluppo delle competenze del personale nel settore pubblico.

La vasta gamma di terminologie adoperate per descrivere il rapporto tra formazione e tecnologie riflette il fermento intellettuale e metodologico del settore, evidenziando l'evoluzione costante delle tecnologie e l'aumento della sofisticazione nella progettazione e gestione dei processi formativi. Tra queste terminologie, troviamo espressioni come 'formazione a distanza', formazione basata sulla tecnologia o 'formazione technology based', 'e-learning', 'learning technology based', che testimoniano il progresso continuo nel settore della formazione.

Nel corso del tempo, questa terminologia si è arricchita di nuove denominazioni che riflettono sia l'accentuazione della centralità della formazione rispetto alle tecnologie, sia l'adattamento alle tendenze e alle mode del momento. Termini come 'blended learning', 'formazione digitale' o 'digital learning', 'smart learning' rappresentano un'evoluzione di questo linguaggio, evidenziando la sinergia tra le risorse digitali e l'esperienza formativa tradizionale.

Per delineare in maniera chiara la terminologia relativa alla formazione a distanza, online e supportata dalla tecnologia è possibile proporre una distinzione in tre tipologie:

- *Formazione a distanza* basata su tecnologie: comprende learning object come materiali didattici

4 L'uso di software open source come base per un'epistemologia del costruzionismo sociale dell'insegnamento e dell'apprendimento all'interno di comunità di pratica online basate sull'analisi e la riflessione.

inviati per posta o mezzi digitali, videocorsi, approfondimenti, articoli, bibliografia, fruibili in modalità asincrona da pc o dispositivi, senza interazione con docenti e partecipanti.

- *E-learning o formazione technology based*: si riferisce specificamente alla formazione erogata esclusivamente su Internet utilizzando piattaforme digitali – iLearning management system – che permettono di fruire – in modalità asincrona – di corsi virtuali, risorse interattive, strumenti, materiale didattico. Queste piattaforme consentono di erogare anche lezioni e webinar in modalità sincrona offrendo la possibilità di interazione e partecipazione attiva degli utenti.
- *Smart learning*: incorpora l'uso di strumenti e risorse tecnologiche per facilitare l'apprendimento, ma questa tipologia formativa non è esclusivamente limitata all'ambiente online. Si caratterizza per l'accessibilità universale, permettendo ai *learners* di accedere a contenuti e risorse educative senza vincoli di tempo e di luogo, consentendo un maggiore accesso alla formazione e la conciliazione dei tempi di lavoro, studio e vita. Offre varie modalità di apprendimento, come corsi in presenza, seminari, videolezioni, test interattivi, forum di discussione e webinar. Ciò permette ai responsabili della formazione di adattare l'apprendimento alle esigenze specifiche dei destinatari e offre ai *learners* la possibilità di scegliere il metodo più idoneo alle proprie preferenze di apprendimento.

6. Lo smart learning

Rispetto a questa distinzione in tre tipologie l'approccio privilegiato per lo sviluppo delle competenze del personale pubblico è lo smart learning. Per tale ragione, nei paragrafi successivi, approfondiremo alcune specificità relative a questo approccio.

Lo smart working ha introdotto la flessibilità nel lavoro quotidiano, permettendo la sperimentazione di diverse modalità lavorative, inclusa la possibilità di operare in diversi luoghi e orari. Tuttavia, non si tratta solo di lavorare da remoto, ma di adattare l'attività lavorativa alle esigenze individuali in relazione ai tempi e ai luoghi.

In parallelo al concetto di smart working, lo smart learning consente ai dipendenti della Pubblica amministrazione di poter apprendere in tempi e in

ambienti fisici e virtuali anche in maniera autonoma, sulla base delle esigenze individuali (Miccoli 2020a; Miccoli 2020b; Sancassani 2019).

Lo smart learning si differenzia dalla formazione a distanza e dalla formazione *technology based* per la sua capacità di integrare diverse metodologie e strumenti in percorsi articolati in formazione in presenza individuale e di gruppo, potenziando l'apprendimento. Dalla gamification alla realtà virtuale, dalla community alla *social collaboration*, dall'analisi dei casi alle simulazioni, dal coaching al mentoring, offre una gamma diversificata di strumenti finalizzati all'engagement dell'utente e al conseguimento degli obiettivi formativi.

Più di una semplice combinazione di formazione in presenza e digitale, lo smart learning è una piattaforma modulare che utilizza i '*learning bricks*', concetti simili ai mattoncini LEGO®, per progettare corsi e percorsi formativi su misura in riferimento ai fabbisogni formativi, alle caratteristiche dei destinatari e delle singole amministrazioni.

Il termine *learning bricks* ha il significato di 'mattoncini di apprendimento', che consistono in una variegata offerta formativa (singoli moduli o corsi focalizzati su specifici argomenti, percorsi di coaching o mentoring, comunità di pratica, incontri di facilitazione quali world café, GOPP ecc.)⁵.

Lo smart learning non è quindi solo un sistema di blended learning, composto da formazione in presenza e digitale, ma soprattutto una piattaforma che usa i *learning bricks* in modo modulare, flessibile, targettizzato.

7. L'innovazione dell'apprendimento nella PA italiana

Approccio sistemico e approccio pragmatico

Attualmente nella Pubblica amministrazione abbiamo due diversi e contrapposti approcci: da un lato un approccio sistemico alle politiche di *upskilling* e *reskilling*, in cui emerge una visione strategica di medio-lungo periodo dell'apprendimento più o meno focalizzata sull'utilizzo delle tecnologie, dall'altro lato un approccio pragmatico basato sulla mera sperimentazione di pratiche e progetti formativi, con una programmazione di breve-medio periodo, in cui spesso domina la proposta del fornitore di formazione, che non è necessariamente legata ad un reale

⁵ La definizione di *learning bricks* viene da una interessante riflessione metodologica di Vindice Deplano utilizzata per definire oggetti riusabili e parametrizzabili, facilmente combinabili per costruire un *serious game* (Deplano 2009).

fabbisogno di sviluppo del capitale umano (Miccoli 2022). L'approccio sistemico alla formazione offre un valore aggiunto significativo attraverso una stretta connessione tra obiettivi strategici e formativi. Valorizza, altresì, ogni fase del processo formativo, dalla fase iniziale di analisi dei fabbisogni, attraverso la progettazione, l'erogazione fino alla valutazione.

Il primo approccio, adottato da amministrazioni di medie e grandi dimensioni che hanno un solido background nella progettazione e gestione formativa, si differenzia dal secondo approccio diffuso tra molte altre amministrazioni che si concentrano sulla riduzione dei divari di conoscenza e competenza, rispondendo a ordinari fabbisogni di aggiornamento.

Nella Pubblica amministrazione italiana un interessante esempio di approccio sistemico è il Syllabus, l'hub di formazione online promosso dal Dipartimento della Funzione pubblica, che è dedicato al capitale umano delle PA ed è organizzato in *assessment* e catalogo di percorsi e corsi⁶.

Questo approccio è adottato recentemente da alcune amministrazioni, che stanno implementando un'analisi strutturata dei bisogni formativi per rilevare i gap di competenze e indirizzare i dipendenti pubblici a una formazione massiva e allo stesso tempo focalizzata sui fabbisogni individuali. È comunque una funzionalità utilizzata da un numero ristretto di amministrazioni e quindi la sperimentazione avviata non è ancora significativa.

Un ulteriore elemento distintivo dell'approccio sistemico, che ritroviamo nel Syllabus così come in altre esperienze della PA, è il rilascio di *open badge* per il livello di competenza raggiunto. Il riconoscimento delle competenze in uscita è, infatti, un'interessante leva per incrementare l'accesso alla formazione e sostenere l'engagement, così come uno strumento di rilevazione degli effetti dell'apprendimento sul comportamento individuale e organizzativo.

L'approccio sistemico e strategico prevede, quindi, un'effettiva valorizzazione delle fasi del ciclo formativo – nella prassi ridotto a semplice erogazione della didattica – dando il giusto valore anche ad attività di motivazione ed engagement del personale pubblico e di valutazione e riconoscimento delle competenze acquisite, tracciando così i gap colmati e alimentando la costituzione di un fascicolo formativo del dipendente.

Approccio sistemico e approccio tailor made

Negli ultimi anni, a partire dal periodo Covid, nella Pubblica amministrazione l'offerta di formazione per il personale pubblico è stata notevolmente rinnovata nei contenuti con corsi e percorsi non meramente focalizzati sull'obbligo normativo e sull'aggiornamento amministrativo.

Inoltre, gli strumenti formativi, digitali e fisici, si sono moltiplicati, evidenziando una volontà di sperimentazione e diversificazione. Molteplici LEGO® possono essere la base per costruire sia percorsi generalisti destinati ad ampi target, sia progetti personalizzati per dipendenti e amministrazioni. Il prossimo traguardo potrà essere l'adozione di un approccio *tailor made*, che permetta di organizzare corsi e percorsi customizzati per le singole pubbliche amministrazioni in base a fabbisogni specifici di individui o gruppi di individui.

Lo smart learning è anche la possibilità di progettare ed erogare percorsi *tailor made* in base alle necessità formative delle singole pubbliche amministrazioni e dei dipendenti, personalizzando e contestualizzando l'apprendimento.

8. Una proposta di smart learning per la PA: come progettare

Lo smart learning rappresenta un sistema efficace, anche nell'ambito della Pubblica amministrazione, per affrontare la necessità crescente di aggiornare le conoscenze e le competenze dei lavoratori e supportare lo sviluppo di nuovi modi di gestione e programmazione del lavoro. La sua adozione supporta in questo modo un adattamento rapido e mirato alle evoluzioni del contesto lavorativo e una risposta proattiva ai mutamenti.

Quali possono essere i criteri e i principi utili per la sua progettazione e implementazione?

Tra i criteri metodologici possiamo suggerire (Miccoli 2023):

- una preliminare e accurata analisi della domanda di formazione e dei fabbisogni formativi, ricorrendo dove possibile all'assessment delle competenze;
- l'adozione di un approccio non solo top-down, ma anche bottom-up;
- la progettazione personalizzata sui bisogni formativi di amministrazioni e singoli;
- l'utilizzo combinato di apprendimento in aula e digitale;
- il supporto funzionale delle tecnologie digitali;

⁶ Si veda <https://www.syllabus.gov.it/portale/web/syllabus>.

- il coinvolgimento, l'engagement e la propositività dei dipendenti;
- il ricorso all'apprendimento collaborativo e sociale, in particolare incentivando il confronto, lo scambio tra pari e la condivisione delle esperienze;
- l'utilizzo di molteplici metodologie formative (aula, esperienziale, facilitazione ecc.) e strumenti (lezioni, esercitazioni, simulazioni, Lego serious play, videocorsi, social, serious game, piattaforma Moodle, Limesurvey per i sondaggi).

Nella progettazione dello smart learning, è essenziale individuare non solo i criteri metodologici, ma anche i principi guida (Bacci e Miccoli 2017). Questi principi mirano a creare le condizioni necessarie per garantire la fattibilità, la sostenibilità e la trasferibilità del modello, sostenendo così la sua implementazione efficace e duratura:

- **Continuità:** il progetto o il piano formativo deve svilupparsi nel medio-lungo periodo e non può consistere in un'iniziativa una tantum in quanto l'apprendimento ha necessità di sedimentazione. Interventi saltuari non inseriti in una più ampia programmazione formativa hanno effetti limitati nel tempo e sono poco efficaci per il raggiungimento degli obiettivi didattici, provocando spesso disorientamento e demotivazione dei destinatari.
- **Gradualità:** l'introduzione dello smart learning deve essere graduale, promuovendo un nuovo stile di apprendimento e limitando potenziali resistenze culturali. L'avvicinamento graduale e progressivo all'utilizzo di sistemi di blended learning o di sistemi articolati di *learning bricks* aumenta gli effetti positivi del modello.
- **Segmentazione:** l'analisi dei fabbisogni e degli obiettivi attesi è funzionale all'individuazione e al coinvolgimento di molteplici e differenti destinatari in base alle specifiche necessità e ai gap di competenza e quindi allo sviluppo di percorsi differenziati per cluster omogenei.
- **Integrazione di metodologie:** l'efficacia dello smart learning dipende dalla capacità di integrare molteplici metodologie e strumenti (aula, serious game, comunità di pratica, videocorsi, facilitazione ecc.), le cui specificità e caratteristiche devono essere ben conosciute da referenti e progettisti della formazione, per permetterne la valorizzazione e

la composizione del giusto mix e non la semplice somma all'interno di un percorso.

- **Comunicazione:** ogni iniziativa innovativa richiede una fondamentale attività di ascolto, coinvolgimento, partecipazione di dirigenti e dipendenti per poter monitorare l'andamento di corsi e percorsi e garantirne l'impatto sul lavoro.

Lo smart learning, progettato ricorrendo a questi principi e criteri, può essere utile sia per sviluppare percorsi formativi mirati, ma anche percorsi integrati di sviluppo di competenze trasversali, professionali e digitali.

Adottare lo smart learning significa sperimentare interessanti soluzioni formative e metodologie 'non convenzionali' principalmente interattive, investendo su una nuova concezione dell'apprendimento degli adulti.

9. I trend dell'apprendimento del futuro

Alcuni trend emblematici della profonda trasformazione che si sta affermando nel settore della formazione⁷ evidenziano non solo le innovative soluzioni tecnologiche ma soprattutto i principali cambiamenti nel processo e nelle metodologie didattiche.

I trend, che tracciano la transizione dalla formazione all'apprendimento, da un approccio top-down ad un approccio bottom-up, dall'e-learning allo smart learning, mostrano la progressiva accessibilità da parte di persone ed organizzazioni a percorsi e strumenti innovativi di sviluppo delle competenze (Miccoli 2017a; 2020a; 2023).

Un *primo trend* vede in atto un passaggio dalla 'formazione a distanza asincrona e sincrona' all'implementazione delle tecnologie digitali nell'apprendimento': i *Computer based training* (CBT) e i *Web based training* (WBT) lasciano il passo a sistemi di blended learning, che integrano formazione in presenza e online su pc, tablet e cellulari, ovunque e in qualsiasi momento. Le parole chiave sono ubiquità, multimedialità e interoperabilità.

Un *secondo trend* vede il 'superamento dell'apprendimento lineare' a favore dell'apprendimento aumentato': i percorsi organizzati in unità didattiche, definiti a priori dall'esperto, mutano in percorsi 'aumentati', in cui gli utenti sperimentano – grazie ad esperienze immersive – competenze, capacità, abilità, non necessariamente con una progressione lineare. La molteplicità di metodi e strumenti aiuta

7 Si veda <https://www.gartner.com>.

a comporre un collage di learning object. Le parole chiave sono interattività, esperienza ed apprendimento immersivo.

Un *terzo trend* vede contrapposta la 'formazione top-down' all'apprendimento bottom-up e circolare: l'approccio top-down con cui gli esperti guidano la crescita delle persone muta in un approccio bottom-up in cui sono gli utenti a svolgere un ruolo attivo nella progettazione e produzione dei contenuti, senza intermediari e creando relazioni orizzontali, come per esempio avviene nelle community, nelle chat, nei wiki (Miccoli 2021). Le parole chiave sono comunità di pratica, apprendimento circolare e in Rete.

Un *quarto trend* delinea il passaggio dalla 'standardizzazione' alla 'personalizzazione': i percorsi formativi realizzati a tavolino da progettisti e docenti si trasformano in *bitesizing learning*: pillole specialistiche e personalizzabili fruibili dagli utenti in base al livello di conoscenza/competenza posseduto. Il corso standard uguale per numerosi destinatari si trasforma in molteplici corsi individuali. Le parole chiave sono 'modularità', 'personalizzazione' e 'apprendimento adattivo'.

Un *quinto trend* indica una ricerca di bilanciamento tra 'apprendimento in aula' da un lato e 'social e collaborative learning' dall'altro. L'apprendimento in aula si arricchisce della dimensione social e collaborativa. Gli utenti, individualmente o in gruppo, co-partecipano alla creazione di contenuti, alla trasmissione delle conoscenze, alla condivisione delle esperienze (Kadokia e Owens 2021). Gli ambienti social e collaborativi integrano così la formazione tradizionale con strumenti di *gamification*. Le parole chiave sono 'social learning', 'collaborative learning', 'gamification'.

Infine, un *sesto trend* è il crescente peso del 'digitale' e del 'virtuale', come indicato dagli studi Gartner sulle dieci tendenze tecnologiche strategiche per il 2023⁸. Il futuro vedrà affermarsi i sistemi di Intelligenza artificiale adattiva in grado di apprendere in modo automatico all'interno di ambienti di sviluppo in base ai dati in tempo reale. Questo implicherà una crescita esponenziale dell'apprendimento adattivo. Inoltre, la spinta al digitale si manifesterà nell'uso di *superapp*: un insieme di mini-app che possono essere inserite in una sola applicazione. Per l'apprendimento questo significa l'opportunità di combinare in un unico ecosistema le piattaforme

di apprendimento e le app, integrando specificità e vantaggi dei singoli strumenti. Le parole chiave sono 'intelligenza artificiale', 'superapp', 'apprendimento virtuale'.

Il mondo che ci aspetta è decisamente interessante e sfidante non solo per le futuristiche innovazioni, ma anche per le opportunità ambiziose di apprendimento.

10. Quale futuro per lo smart learning?

Siamo attualmente su un crinale delle scelte (Miccoli 2017a): ci troviamo nella situazione di dover scegliere se nella PA sia ancora sostenibile rimanere ancorati a modelli di formazione tradizionali (Lipari 2017), talvolta obsoleti, oppure se sia possibile sviluppare un nuovo ed innovativo framework di apprendimento.

Nei contesti organizzativi continuano ad essere presenti resistenze culturali ad apprendere e a utilizzare tecnologie in funzione dell'età anagrafica dei dipendenti pubblici e anche del gap di competenze digitali.

Tuttavia, è imprescindibile concentrarsi sulla costruzione di un nuovo modello di apprendimento ineluttabilmente articolato e segmentato in base alle specifiche esigenze delle amministrazioni e del personale. Un modello di smart learning composto da diverse metodologie e strumenti utilizzati per coinvolgere attivamente i destinatari, per valorizzare e condividere le esperienze, per sostenere idee e proposte di miglioramento orientate all'efficacia e all'efficienza dei processi e dei servizi a cittadini e imprese. Un modello in cui formazione 'fisica' e digitale si integrano, utilizzando i vantaggi e potenziando le rispettive funzionalità. Un modello in cui si supera l'idea che le tecnologie siano ostili, con la consapevolezza che invece sono uno strumento a supporto del metodo.

Nella Pubblica amministrazione la formazione quale strumento per l'innovazione del capitale umano è l'investimento in grado di supportare i processi di cambiamento e di innovazione. Il valore della formazione non sta solo nel trasferimento di conoscenze e nello sviluppo di competenze e capacità, ma nell'aiutare a pensare in un modo diverso dal solito, per permettere ai dipendenti di individuare problematiche nuove e complesse, di affrontare il cambiamento, di sviluppare adeguati approcci e strumenti, muovendosi così in un contesto flessibile e liquido.

8 Si veda <https://www.gartner.com/en/articles/gartner-top-10-strategic-technology-trends-for-2023>.

Bibliografia

- Bacci A., Miccoli G. (2017), Investire sulle persone per supportare il cambiamento. L'esperienza di Regione Lazio, *Formazione e Cambiamento*, n.6
- Bruner J. S. (1960), *The Process of Education*, Cambridge, Harvard University Press
- Deplano V. (2009), Learning bricks: oggetti riusabili per simulazioni efficaci, *Je-LKS*, 5, n.2, pp.51-63
- Dewey J. (1961), *Come pensiamo. Una riformulazione del rapporto fra il pensiero riflessivo e l'educazione*, Firenze, La Nuova Italia
- Dewey J. (1949), *Esperienza e educazione*, Firenze, La Nuova Italia
- Eletti V. (2002), *Che cose'è l'e-learning*, Roma, Carocci
- Galliani L. (2006), Metodologie integrate (in aula, in rete, sul campo) per la formazione continua degli insegnanti, *Generazioni*, III, n.5, pp.245-268
- Kadokia C., Owens L.M.D. (2021), *Il design della formazione*, Milano, Franco Angeli (edizione italiana a cura di APPrendere)
- Knowles M.S. (1968), Andragogy, not pedagogy, *Adult Leadership*, 16, n.10, pp.350-352 e 386
- Knowles M., Holton III E.F., Swanson R.A. (2008), *Quando l'adulto impara. Andragogia e sviluppo della persona*, Milano, Franco Angeli
- Kolb D.A. (1984), *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*, London, Pearson
- Lipari D. (2017), Oltre la formazione apparente. Note preliminari sulla formazione nelle amministrazioni pubbliche, *Formazione e Cambiamento*, n.6, 3 aprile
- Miccoli G. (2023), La qualità della formazione: come supportare il reskilling e l'upskilling del personale pubblico, in Forum PA, *Annual Report*, Roma, pp.75-78
- Miccoli G. (2022), Innovare la PA con una formazione mirata: approccio "glocal" e altri fattori per il successo, *agendadigitale.eu*, 27 gennaio
- Miccoli G. (2021), PNRR e formazione: un approccio sistemico, innovativo e strategico per lo sviluppo delle persone, *forumpa.it*, 3 novembre
- Miccoli G. (2020a), Smart learning per smart worker: il processo di apprendimento al tempo del coronavirus, *agendadigitale.eu*, 24 aprile
- Miccoli G. (2020b), Smart learning in Regione Lazio. Cambiare paradigma, modello e strumenti, *forumpa.it*, 17 aprile
- Miccoli G. (2020c), Il professionista dell'apprendimento, *Formazione e Cambiamento*, n.15, 16 maggio
- Miccoli (2017a), Il crinale delle scelte. Il TEL: uno strumento a supporto del metodo, *Formazione e Cambiamento*, n.5, 2 febbraio
- Miccoli G. (2017b), *Cambiare il processo di apprendimento nella Pubblica amministrazione*, Paper Didattica n.31
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2020), *Conto annuale dello Stato*, Roma, Ministero dell'Economia e delle finanze
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2010), *Conto annuale dello Stato*, Roma, Ministero dell'Economia e delle finanze
- Morin E. (2000), *La testa ben fatta: Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- Papert S. (1980), *Mindstorms: Children, Computers, and Powerful Ideas*, New York, Harvester Press
- Piaget J. (1945), *La formazione del simbolo nel bambino. Imitazione, gioco e sogno. Immagine e rappresentazione*, Firenze, La Nuova Italia
- Piaget J. (1936), *La nascita dell'intelligenza nel bambino*, Firenze, Giunti Editore
- Rogers C. (1969), *Freedom to Learn: A View of What Education Might Become*, (1st ed.), Columbus, Charles Merrill
- Sancassani S. (2019), *Progettare l'Innovazione Didattica*, Milano, Pearson
- Trentin G. (2023), *Imparare ad apprendere senza soluzione di continuità negli spazi ibridi*, Milano, Franco Angeli
- Trentin G. (2001), *Dalla formazione a distanza all'apprendimento in rete*, Milano, Franco Angeli
- Trentin G. (1996), *Didattica in Rete: Internet, telematica e cooperazione educativa*, Roma, Garamond
- Weimer M. (2002), *Learner-Centered Teaching, Five Key Changes to Practice*, San Francisco, Jossey-Bass
- Vygotsky L.S. (1980), *Mind in Society: The Development of Higher Psychological Processes*, Boston, Harvard University Press

Giusi Miccoli

giusi.miccoli@gmail.com

Strategic Advisor nelle politiche per lo sviluppo del personale nella Pubblica amministrazione. È esperta di progettazione e gestione di percorsi formativi delle PA per l'Ufficio per l'innovazione amministrativa, la formazione e lo sviluppo delle competenze del Dipartimento della Funzione pubblica. Collabora con Agendadigitale.eu, Forumpa.it, Formazione-cambiamento.it. Tra le pubblicazioni recenti: *La qualità della formazione: come supportare il reskilling e l'upskill del personale pubblico* e *Innovare la PA con una formazione mirata: approccio 'glocal' e altri fattori per il successo* in Forum PA, *Annual Report*, 2023.

PA Digitale: un confronto Italia-Spagna dei Piani nazionali di ripresa

Valentina Ottone

Università degli Studi di Salerno

Michele Barbieri

Università degli Studi di Salerno

L'articolo intende indagare i fattori che influenzano le modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione nel contesto italiano e spagnolo, con particolare attenzione ai rispettivi Piani di ripresa nazionali. I risultati del presente studio evidenziano che tali fattori si configurano nella capacità di mobilitazione degli attori coinvolti nel processo di policy making e nell'eredità delle politiche che ancora gli attori a dipendenze di percorso, complicando così la possibilità di un cambio di rotta nell'attuazione della rivoluzione digitale.

This article investigates the factors shaping the implementation arrangements of digitalisation policies in Italy and Spain, with a specific focus on their national recovery plans. The findings highlight that these factors hinge on the mobilisation capacity of policy actors involved in the decision-making process, as well as the impact of policy legacies. This nexus binds them to path dependencies, posing challenges to a shift in the trajectory of the digital revolution's implementation.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-5

Citazione

Ottone V., Barbieri M. (2023), PA Digitale: un confronto Italia-Spagna dei Piani nazionali di ripresa, *Sinappsi*, XIII, n. 3, pp. 59-71

Parole chiave

Digitalizzazione
Next Generation EU
Pubblica amministrazione

Keywords

Digitalisation
Next Generation EU
Public administration

Introduzione

La digitalizzazione è, da anni, un tema centrale e trasversale nei processi di molteplici politiche pubbliche, sia a livello nazionale sia sovranazionale, in quanto ritenuta prioritaria per la crescita economica. Tale processo interessa anche la Pubblica amministrazione (PA) poiché l'impiego di soluzioni tecnologiche nell'esercizio dell'azione amministrativa può rivelarsi un volano di sviluppo economico, agevolando la transizione digitale del Paese, consentendo la semplificazione dell'azione amministrativa e valorizzandone il patrimonio informativo detenuto dagli enti pubblici (Cardone e Foà 2020). Dall'analisi dei Piani di ripresa proposti dagli Stati membri emerge una comune

focalizzazione sul processo di digitalizzazione del settore pubblico, poiché l'utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT) da parte delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini rappresenta uno dei traguardi fondamentali delle politiche dell'Unione europea (UE) per il progresso economico e per l'inclusione sociale e culturale.

La spinta riformista intrapresa dai Paesi dell'UE, a seguito dell'esplosione della pandemia da Covid-19, è il risultato sia della percezione di opportunità innescata dalla crisi (Boin *et al.* 2009), sia dell'impulso europeo innescato dalla Commissione europea, la quale, per ogni Stato mediante l'emissione di Raccomandazioni specifiche per Paese (CSR) (Bekker

Questo articolo è il risultato della collaborazione dei due Autori. Tuttavia, i paragrafi Introduzione, 4, 5 e Conclusioni sono direttamente attribuibili a Valentina Ottone; i paragrafi 1, 2 e 3 a Michele Barbieri.

2021), si è dimostrata dedita a promuovere la crescita e a mantenere la solidità economica nell'arena internazionale (Taylor 2016). La Commissione europea rappresenta, al contempo, l'organismo responsabile dell'allocatione dei fondi stanziati mediante il Next Generation EU, per gli obiettivi previsti da ciascun Piano di risanamento e raggiunti, periodicamente, da ogni Stato membro.

L'indagine dei meccanismi di programmazione e attuazione adottati da ciascuno Stato rappresenta il mezzo attraverso cui poter studiare le modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA degli Stati dell'UE; tali meccanismi si basano su una governance multilivello (Gaudio e Zumpano 2003), in quanto un'eterogeneità di attori statali e non statali risulta essere coinvolta nel processo di policy. Di conseguenza, il presente articolo è strutturato come segue: la seguente sezione delinea la letteratura rilevante riguardo le politiche di digitalizzazione del settore pubblico, seguita dall'illustrazione del framework teorico-analitico relativo alle modalità di attuazione delle politiche e al quadro esplicativo induttivo della multi-level governance (MLG); il terzo paragrafo è dedicato al disegno di ricerca; il quarto è dedicato alla rilevazione dei risultati poi discussi nella successiva sezione e, infine, accompagnati dalle considerazioni conclusive.

1. Literature review

Le politiche di digitalizzazione del settore pubblico

La letteratura sulle politiche di digitalizzazione nelle pubbliche amministrazioni esplora una vasta gamma di prospettive e questioni, evidenziando la multiformità del processo di trasformazione digitale nel settore pubblico. Infatti, il diffondersi delle tecnologie degli ultimi decenni ha imposto alla PA di intraprendere un processo di rinnovamento in grado di tradursi in efficientamento dell'azione pubblica e miglioramento dei servizi da erogare al cittadino; tale processo di modernizzazione può essere qualificato come il frutto delle politiche di e-government o di amministrazione digitale.

Molteplici sono le definizioni di digitalizzazione della PA presenti in letteratura: secondo alcuni studiosi (Holmes 2002; Carter e Belanger 2005) il processo di digitalizzazione della PA altro non è che l'utilizzo delle tecnologie per l'estrinsecazione dell'azione amministrativa; secondo altri, esso è in

grado di favorire la partecipazione della società civile al processo di policy making (Yildiz 2007) mediante una più immediata e proficua comunicazione con tutti gli stakeholder (Layne e Lee 2001; Bekkers e Homburg 2007; Fugini *et al.* 2014) al fine di promuovere un dialogo tra cittadinanza e istituzioni per il quale la digitalizzazione possa fungere da chance di innovazione (Dahlgren 2009).

Dunque, è certo che, se si vuol parlare di digitalizzazione come un processo che abbia un impatto sull'agire pubblico, risulta riduttivo ricondurre tale processo al mero utilizzo dei dispositivi elettronici da parte degli amministratori pubblici; tale processo, infatti, si estrinseca in una forma di cambiamento più strutturale e di tipo culturale che deve mirare alla creazione di uno spazio digitale (Longo 2021). Le ICT hanno infatti posto le basi per la nascita dello 'Stato digitale' (Torchia 2023), in cui il complesso rapporto tra tecnologia e democrazia appare imprescindibile ma ricco di criticità e rischi. L'utilizzo delle ICT, i loro effetti e la loro portata hanno un forte impatto sulla qualità del coordinamento amministrativo (Christensen e Lægheid 2022), mettendo in luce l'intrinseco rapporto tra tecnologie, istituzioni e modelli di governance multi-attore nell'implementazione delle politiche di digitalizzazione (Di Giulio e Vecchi 2023). Di Martino (2023) ha indagato la complessa relazione tra tecnologia e potere pubblico, nel tentativo di far chiarezza sui processi di incorporazione dei sistemi algoritmici nei processi amministrativi, e come queste nuove complessità influiscano sulle dinamiche di esercizio e trasformazione del potere. Parallelamente, questo nuovo sistema tecno-amministrativo richiede l'adeguamento degli aspetti costituzionali (Simoncini 2019), legali e procedurali del quadro giuridico di riferimento (Marchetti 2022), dal quale emerge una serie di questioni critiche legate alla responsabilità, alla trasparenza e all'eticità delle procedure amministrative coinvolte (Previti 2022).

Nel favorire lo sviluppo e l'adozione generalizzata di soluzioni tecnologiche e normativo-organizzative (Faccioli 2016) funzionali al raggiungimento della trasformazione digitale nel pubblico settore, l'Unione europea si è rivolta alle amministrazioni del livello nazionale e locale di ciascun Paese membro per sostenerle nei mutamenti dei propri processi e delle proprie pratiche affinché possano imparare a capitalizzare le opportunità offerte dalle innovazioni tecnologiche (Di Maria e Micelli 2004).

Le politiche di digitalizzazione delle PA, a differenza di altre politiche sottoposte alla sovranità degli Stati membri e soltanto perfezionate al livello sovranazionale, nascono direttamente all'interno del contesto europeo in quanto è la stessa Commissione europea a indicare le interpretazioni e le linee direttrici sul digitale, funzionali all'armonizzazione delle procedure di implementazione di tali politiche e alla realizzazione di un processo di convergenza delle agenzie amministrative in una comune architettura europea (Amoretti e Musella 2012). L'impegno profuso, in tal senso, dall'Unione europea, si estrinseca empiricamente nell'emanazione di specifiche direttive vincolanti per gli Stati membri e nella predisposizione di Piani d'azione ad hoc¹ volti a uniformare le iniziative e le azioni dei governi nazionali. La crisi pandemica ha infine posto nuovo accento sull'importanza della digitalizzazione nella PA degli Stati membri europei, evidenziando la necessità di un approccio comprensivo della trasformazione digitale per la definizione delle strategie di ripresa e resilienza dai Paesi europei (Bontempi 2022), come anche rilevabile dal saliente contributo dei Piani nazionali di ripresa, cui buona fetta sono incentrati sui processi di digitalizzazione nel Settore pubblico (Profiroiu *et al.* 2023).

Pertanto, tutti gli Stati economicamente sviluppati hanno provveduto, nel corso degli anni, con tempi e modalità diverse, ad implementare le politiche di digitalizzazione anche all'interno del settore pubblico, attraverso strategie nazionali di digitalizzazione che tengono in considerazione i più innovativi e complessi strumenti che favoriscono una transizione digitale di tipo collaborativo nella PA (Hammerschmid *et al.* 2023). Infatti, il paradigma contemporaneo della digitalizzazione si caratterizza per un intenso ricorso alle Data science e ai sistemi di Intelligenza artificiale, evidenziando un contesto in movimento approdato alla terza ondata di governance dell'era digitale (Dunleavy e Margetts 2023). Lo scenario contemporaneo si caratterizza per una forte intersezione tra poteri delle istituzioni pubbliche, il fenomeno della globalizzazione e le sfide dell'era digitale (Casini 2022), finanche che le agende di Governo risultano profondamente influenzate dal nuovo assetto in evoluzione (come si evince dalle seguenti revisioni sistemiche della letteratura: Terlizzi 2021; Haug *et al.* 2023; Kawabata e Camargo 2023).

Ciò che emerge dall'analisi della letteratura sul tema è la necessità di una prospettiva olistica del ruolo dello Stato digitale (Torchia 2023) e delle politiche di digitalizzazione del settore pubblico (Terlizzi 2021) nella nostra società contemporanea. Diverse sono le sfumature degli approcci, le sfide, le opportunità e le implicazioni legate a tale settore di policy, il quale risulta ampiamente variegato e multiforme, spaziando tra i Piani di rilancio, la governance multi-attore, l'amministrazione algoritmica, l'adeguamento dei quadri giuridici e costituzionali, finanche i processi decisionali informatizzati/robotizzati e i valori pubblici posti a rischio. Esplorata la letteratura di riferimento principale sulle politiche di digitalizzazione della PA, il paragrafo successivo pone l'enfasi sul quadro teorico adottato, ponendo in relazione l'analisi delle modalità di attuazione (c.d. *implementation arrangements*) e le potenzialità dell'approccio del MLG adottato nel presente studio.

2. Il framework teorico-analitico: l'analisi delle modalità di attuazione e l'approccio del multi-level governance

L'attuazione di una politica all'interno di uno specifico contesto non è altro che il risultato di un processo decisionale intrapreso tra diversi attori (Thomann *et al.* 2018; Steinebach 2022) in grado di produrre determinati effetti (Pressman e Wildavsky 1974). Pertanto, la fase di attuazione richiede l'esistenza di un'organizzazione specifica che assegni il potere decisionale tra gli attori coinvolti e definisca i loro ruoli specifici in tale processo. Le modalità di attuazione di una politica pubblica sono definite dalla struttura organizzativa e dal contesto: il contesto è un fattore esogeno e indipendente dall'azione politica che agisce come un vincolo o un impulso verso il raggiungimento di determinati obiettivi; la modalità di attuazione, invece, è da ritenersi una parte istituzionale del disegno della politica che definisce le risorse disponibili per gli attori (Imperial 2021). Il disegno relativo alle modalità di implementazione viene individuato sulla base delle caratteristiche delle autorità coinvolte, della loro reciprocità e del loro coordinamento (Mayntz 1993), e si differenzia nella misura in cui include reti di attori pubblici e privati (Feiock 2013).

1 Si fa riferimento a: a) il Piano d'azione eEurope 2002; b) il Piano strategico i2010; c) la Strategia per il mercato unico digitale; d) il Piano d'azione per l'e-government 2016-2020; e) il programma di finanziamento Digital Europe; f) E-government nel mercato unico digitale; g) Open government; h) l'Indice DESI.

Le modalità di attuazione sono state oggetto di molteplici studi suddivisibili in due filoni rispettivamente concentrate su un approccio top-down (Elmore 1980) e un approccio bottom-up (Hjern e Porter 1981; Hjern 1982); secondo il primo orientamento non vi è osmosi tra la fase decisionale e la fase dell'attuazione delle politiche; il secondo orientamento, invece, enfatizza il ruolo degli attori coinvolti nel processo decisionale e la loro propensione a cooperare per sopperire alle esigenze locali (Lipsky 2010). Dagli anni Settanta, tutti gli studi aventi ad oggetto le modalità di attuazione hanno attenzionato la variabile degli attori e la costituzione delle reti (Hall e O'Tool 2000), ma solo una parte residuale della letteratura si è concentrata sulle motivazioni degli attori alla base della scelta di implementare una politica.

Le modalità di attuazione, inoltre, sono state studiate secondo diversi approcci (Sager e Gofen 2022): l'approccio istituzionalista il quale sostiene che siano le istituzioni ad assegnare i poteri tra gli attori funzionali all'attuazione delle politiche (Peters 2019); l'approccio neo-istituzionalista, secondo il quale la categoria delle istituzioni è più ampia (Zucker 1977; March e Olsen 1983; Hall e Taylor 1996; Peters 2019) poiché include anche le istituzioni informali (come la cultura), ipotizzando che gli attori si comportino secondo la propria interpretazione delle regole e delle pratiche di condotta (Olsen 2001).

Considerato che l'approccio MLG illustra le dinamiche di interazione tra centro e periferia in contesti di policy making e implementazione multilivello, esso, pertanto, appare appropriato nello studio delle modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA di Italia e Spagna poiché l'elaborazione dei Piani di rilancio nazionali è promossa e armonizzata a livello sovranazionale, richiedendo così lo sviluppo di sistemi MLG (Casula 2022).

Il MLG è stato inizialmente adottato come approccio teorico sulla scia del Trattato di Maastricht (Marks 1993; 1996), come spiegazione del consolidamento intergovernativo tra le istituzioni europee e gli Stati membri dell'UE (Schmitter 2004). Il filone di studi ha poi esteso la sua attenzione alla dimensione orizzontale, analizzando il ruolo degli attori non statali nella progettazione delle politiche (Hooghe e Marks 2001; Bache e Flinders 2004), portando all'identificazione di due tipologie (Piattoni 2010): il MLG istituzionale, caratterizzato da norme rigide e

formali; il MLG informale, caratterizzato dalla flessibilità delle relazioni tra gli attori. Sebbene non esista una concettualizzazione precisa nella letteratura in materia (Marks 1993; Bache e Flinders 2004; Peters e Pierre 2004; Piattoni 2010; Casula 2022), esistono tre caratteristiche indispensabili che indicano la presenza dell'assetto di MLG (Caponio e Jones-Correa 2018): l'aspetto multilivello, quello multistrato e quello a rete. In questo contesto, il nostro lavoro intende valorizzare questo approccio per identificare le dimensioni del MLG in relazione alle modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA.

Il presente lavoro di ricerca mira a studiare le modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA previste dai Piani di risanamento di Italia e Spagna e, nello specifico vuole rispondere alla seguente domanda di ricerca: (RQ) quali sono le variabili che influenzano le modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA previste dai Piani nazionali di ripresa? Considerato che i Piani prevedono una cooperazione tra tutti i livelli di governo, ciascuno costituito da una pluralità di attori che condividono le competenze per attuare le politiche (Bache e Flinders 2004), il MLG risulta essere l'approccio più appropriato per condurre l'analisi. Il concetto secondo cui l'attuazione delle politiche pubbliche risulti essere più efficace se frutto della partecipazione e dell'azione congiunta tra più attori (Piattoni 2010), è un assunto ben radicato in letteratura; pertanto, al fine di rispondere alla domanda di ricerca, si prendono in considerazione le seguenti ipotesi: le modalità di attuazione dipendono (H1) dalla capacità di mobilitazione degli attori (Piattoni 2010; Ongaro *et al.* 2019) e (H2) dall'eredità di policy e dalla *path dependency* (Streeck e Thelen 2005).

L'approccio teorico ripreso è quello del MLG, nello specifico la concettualizzazione di Hooghe e Marks (2001), secondo cui si studia il processo di policy in termini di tipologia e numero di attori coinvolti, delle loro funzioni e della tipologia delle organizzazioni, più rigide o più flessibili che si vengono a creare per il raggiungimento di un fine predefinito. Il materiale empirico su cui si basa questa ricerca è di tipo secondario, dunque la letteratura, i documenti di policy e i documenti di costante monitoraggio circa l'avanzamento dei Piani di ripresa dei Paesi oggetto di studio. La governance, variabile dipendente scelta, sarà operazionalizzata secondo le seguenti dimensioni; (1) grado di accentramento del potere

decisionale; (2) grado di interazione tra gli attori e (3) grado di istituzionalizzazione. La selezione dei casi segue la tecnica del *'most similar case'* (Lijphart 1971; 1975; Sartori 1991; Skocpol 1984; Bartolini 1993) al fine di analizzare gli esiti della ricerca sulla base di caratteristiche contestuali (la variabile indipendente) e testare il loro effetto sulla governance (variabile dipendente) (Anckar 2008).

3. Il disegno di ricerca: materiali e metodi e la selezione dei casi

Al fine di rispondere alla domanda di ricerca sono stati analizzati, in prima battuta, i Piani di ripresa di Italia e Spagna e, successivamente, sono stati studiati gli interventi promossi e le politiche adottate finalizzati al perseguimento della digitalizzazione della PA. Per entrambi i casi, la maggior parte dei dati è stata rilevata dal sito della Commissione europea; per il caso italiano, i documenti e ulteriori dati sono stati rilevati dal sito *Italia domani* e dalla piattaforma *open polis-openPnrr* progetto finalizzato alla trasparenza, informazione, monitoraggio e valutazione del PNRR, nonché dal sito del Dipartimento per la trasformazione digitale; per il caso spagnolo i documenti e ulteriori dati sono stati rilevati dai siti di Governo spagnolo e dal sito dell'Agenzia spagnola per l'Intelligenza artificiale. Come già detto, i Paesi analizzati in questa sede, in merito alle modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA, sono l'Italia e la Spagna. Considerato che lo scopo del presente studio è analizzare contesti che si rivelino essere simili sotto molteplici aspetti, la scelta di questi due Paesi è da ricondursi a una serie di fattori quali la similarità del contesto economico, del contesto sociale e del contesto istituzionale; in relazione al contesto economico, sia l'Italia sia la Spagna, entrambi appartenenti al cosiddetto modello mediterraneo, presentano un sistema economico sofferente, frutto sia degli elevati tassi di disoccupazione dovuti anche a un ambiente imprenditoriale poco favorevole, sia dello scarso successo delle politiche economiche attuate nel corso del tempo; in relazione al contesto sociale, entrambi i Paesi presentano profonde differenze in termini di istruzione, di competenze e di opportunità di sviluppo all'interno del proprio territorio e condizioni di vita eterogenee tra le regioni del Paese; in relazione al contesto istituzionale, entrambi i Paesi presentano un'eterogeneità

qualitativa in termini di servizi erogati dalla PA, costantemente penalizzata dalle molteplici politiche di tagli della spesa dell'ultimo decennio (D'Onofrio 2022). Infine, Italia e Spagna condividono culture politiche e tradizioni statali molto simili. Nella tipologia di Loughlin e Peters (1997) entrambi condividono relazioni unitarie, burocratiche e legalistiche. Tutti i documenti sono stati analizzati manualmente dai ricercatori.

L'Italia e la Spagna, inoltre, hanno registrato, storicamente, le medesime criticità nell'attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA; tali peculiarità, pertanto, rendono tale comparazione meritevole di un'approfondita analisi.

L'Italia è uno dei Paesi con risultati ancora poco soddisfacenti riguardo l'attuazione delle politiche di digitalizzazione dell'azione amministrativa in quanto, sebbene in corso di miglioramento, allo stato attuale, registra ancora indicatori quantitativi al di sotto della media europea (European Commission 2022a). Il processo di digitalizzazione della PA comincia con il superamento del principio di segretezza implicito nella legge n. 241 del 1990 che ha previsto, per la prima volta, l'introduzione del principio di trasparenza promuovendo i primi tentativi latenti di informatizzazione dell'azione amministrativa. Numerosi sono stati gli interventi normativi funzionali all'implementazione di politiche di amministrazione digitale che si traducesse in rapida accessibilità ai dati in possesso della PA e in efficiente erogazione dei servizi al cittadino; tutti gli interventi normativi (la cui applicazione è stata spesso supportata dalla costituzione ad hoc di nuovi assetti di governance) emanati nel corso degli ultimi trent'anni, in particolare il Codice dell'Amministrazione digitale, hanno promosso indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di omogeneità dei linguaggi per la piena interoperabilità delle procedure e degli standard e uniformità dei sistemi informatici della PA. Le principali criticità rilevate nell'ambito dell'attuazione delle politiche di amministrazione digitale si individuano nel divario cognitivo digitale e nella carenza di un'efficiente infrastruttura di connettività (Selva 2020) necessaria per garantire servizi altamente innovativi.

La Spagna, contrariamente all'Italia, è, attualmente, un Paese con un buon livello di digitalizzazione dei servizi pubblici (European Commission 2022b). Nel corso degli anni l'azione politica spagnola si è focalizzata principalmente su due obiettivi: incrementare

l'efficacia dell'amministrazione digitale in termini di trasparenza², partecipazione ed efficientamento dei servizi pubblici a vantaggio del cittadino e promuovere l'inclusione e lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione. Nonostante le discrete performance 'digitali' fornite dalla Spagna, il contesto iberico presenta comunque alcune criticità in termini di attuazione delle politiche di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica che si traducono: i) nell'eterogeneità dell'applicazione delle politiche di digitalizzazione del settore pubblico poiché esse sono maggiormente implementate dalle istituzioni nazionali e regionali piuttosto che dalle istituzioni locali (Robles *et al.* 2022); ii) nella persistenza di problemi relativi al digital divide (Fernández-Bonilla *et al.* 2022) e alla scarsa familiarità dei cittadini con le tecnologie. La maggior parte degli investimenti del Governo spagnolo è destinata proprio alla diffusione di Internet, anche in partnership con attori commerciali, e alla fornitura di servizi pubblici digitali.

Considerando l'utilizzo di dati estrapolati da fonti secondarie e di medio periodo, il limite principale di questo lavoro di ricerca riguarda l'impossibilità di fornire risposte in merito ai risultati, in quanto i Piani di ripresa europei sono ancora nelle prime fasi di attuazione.

4. I risultati dell'analisi comparativa ***Le politiche di digitalizzazione della PA: gli obiettivi strategici dei Piani di ripresa di Italia e Spagna***

Il tema della digitalizzazione della PA è inglobato nel Pilastro europeo *Trasformazione digitale*; sia il Piano italiano sia quello spagnolo prevedono una sezione ad hoc dedicata a questo obiettivo.

Nello specifico, il Piano di ripresa italiano (PNRR) prevede, all'interno dell'Asse *Digitalizzazione e innovazione*, la Componente 1 della Missione 1 che, a sua volta, si estrinseca nella previsione di due obiettivi: (1) la digitalizzazione e (2) l'innovazione della PA; mentre il primo mira all'implementazione e potenziamento delle infrastrutture digitali nonché degli interventi relativi alla sicurezza riguardo la conservazione dei dati, il secondo mira alla riorganizzazione della struttura organizzativa in termini di competenze, formazione e reclutamento del capitale umano. In sintesi, la Missio-

ne 1 ha l'obiettivo, dunque, di migliorare l'efficienza e l'accessibilità dei servizi pubblici attraverso l'implementazione di soluzioni digitali innovative apportando una maggiore chiarezza e tracciabilità nei processi di lavoro, garantendo la supervisione e il monitoraggio di ogni fase senza il rischio di smarrimento delle informazioni. Gli sforzi del Piano intendono essere capitalizzati per la migrazione di tutti i dati in cloud al fine di garantire un'efficiente interoperabilità tra tutte le amministrazioni, operando una semplificazione dei processi a vantaggio del cittadino; tutto ciò all'interno di uno scenario in cui imperano tutti i principi di cybersecurity.

Il Piano España Puede è incardinato all'interno della Strategia Spagna digitale 2026; analogamente al PNRR, prevede, all'interno della IV Strategia politica (un'Amministrazione per il XXI secolo) la Componente 11 *Modernizzazione della PA* la quale ingloba misure di riforma e investimento rivolte a potenziare le infrastrutture e a efficientare le risorse umane della PA mediante la diffusione di strumenti digitali in grado di avvicinare il cittadino alla PA semplificandone azioni e richieste.

In termini di risorse per la digitalizzazione della PA, l'Italia investe 9,72 miliardi di euro su uno stanziamento totale di 191,5 miliardi; la Spagna, invece, investe 4,23 miliardi di euro su uno stanziamento totale di 70 miliardi quindi, rispettivamente, il 5,1% e il 6,1% delle risorse totali.

L'analisi della variabile dipendente: gli assetti della governance

La governance è un elemento molto importante nell'attuazione dei Piani di ripresa poiché è lo strumento mediante il quale può essere garantita la partecipazione di tutti gli attori coinvolti nel processo di policy ai vari livelli di governo; la stessa Unione europea raccomanda, mediante il Regolamento UE 241/2021, la partecipazione verticale e orizzontale degli attori; pertanto, l'approccio MLG è fortemente raccomandato sia nella formulazione sia nell'attuazione delle politiche (Ottone e Barbieri 2022). Sebbene ogni Stato membro abbia potuto stabilire autonomamente come costituire gli assetti di go-

² Si fa riferimento alla legge sulla trasparenza del 2013 (*Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*) la quale ha introdotto alcuni obblighi di pubblicazione in capo alle istituzioni pubbliche, ai partiti politici e ad altri enti pubblici i quali si sono serviti di specifici Portali di trasparenza in cui ciascuna amministrazione provvedeva a pubblicare tutte le informazioni e dati relativi alle spese, ai contratti, all'organizzazione, alle procedure di selezione del personale e le alle dichiarazioni dei redditi dei rappresentanti eletti.

vernance per l'attuazione dei Piani di ripresa, essi hanno comunque dovuto tener fede a una serie di linee guida che la Commissione europea ha emesso al fine di garantire l'individuazione di responsabilità delle azioni degli organi di governo e l'accountability verso l'organo sovranazionale finalizzata all'erogazione dei fondi prestabiliti. La costituzione degli assetti di governance osservata sotto l'ottica del MLG è rappresentativa della ripartizione del potere relativo alla promozione delle politiche di digitalizzazione all'interno dell'arena decisionale in quanto definisce la concentrazione dello stesso, la partecipazione di un determinato numero di attori per la definizione delle politiche in oggetto e l'istituzionalizzazione dei processi di digitalizzazione come leva di sviluppo e di crescita per il Paese.

Pertanto, la presenza più o meno incisiva di tali variabili negli assetti di governance contribuisce a definire le modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA in quanto esse si configurano come strumenti di potere nelle mani degli attori al fine di mobilitare risorse a loro proficue. L'osservazione degli assetti di governance dei Piani di risanamento dei due Paesi analizzati, dunque, è in grado di fornire dettagli qualitativi riguardo alle modalità di attuazione delle politiche oggetto del presente studio.

Nello specifico, sia l'Italia sia la Spagna prevedono che un unico organismo possa svolgere le funzioni di raccordo e di rendicontazione con l'Unione europea; esso è rappresentato, rispettivamente, dal Servizio centrale per il PNRR e dal Segretariato generale per i fondi europei, istituito presso il Ministero delle Finanze. Inoltre, un ulteriore elemento in comune è rappresentato dal fatto che sia il PNRR sia il Piano spagnolo prevedono che il Governo aggiorni periodicamente il Parlamento circa lo stato di avanzamento del Piano.

Nel PNRR la funzione di coordinamento e di gestione della Missione 1 Componente 1 è svolta dal Ministro per l'Innovazione tecnologica e poi dal Dipartimento per la Trasformazione digitale (DTD) che collabora con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con la Cabina di Regia, un organismo con funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento. La Cabina di Regia è supportata dalla Segreteria tecnica, un organo indipendente dalla stabilità del Governo fino al 2026. Il DTD ha il compito di implementare le linee di indirizzo ministeriali e, nello specifico, la Strategia Cloud Italia, la realizzazione del Polo strategico na-

zionale nonché il potenziamento delle piattaforme digitali e la realizzazione di altre, di nuova istituzione, per favorire l'interoperabilità tra gli enti pubblici. La funzione di monitoraggio è svolta dal Ministero dell'Economia e delle finanze e dalla Ragioneria dello Stato. La funzione di attuazione è svolta dalle amministrazioni centrali, dalle Regioni, dalle Province autonome, dagli enti locali e da organismi ad hoc come l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), PagoPA o l'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS). La partecipazione orizzontale è garantita dall'istituzione di un Tavolo permanente, un organismo a scopo consultivo cui possono partecipare tutti gli attori coinvolti nel processo di policy al fine di rendere noti i vincoli e i motivi ostativi alla realizzazione efficace delle misure di digitalizzazione della PA. Per l'attuazione delle misure è previsto l'affiancamento di un nucleo di esperti, soprattutto a favore degli enti locali che, data l'età anagrafica delle risorse umane operanti all'interno della PA e il basso livello di competenze digitali, possa fungere da supporto per l'approvvigionamento e per il successivo investimento delle risorse finanziarie.

Nel Piano spagnolo, analogamente al PNRR, è prevista una Commissione per la ripresa, la trasformazione e la resilienza presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri il quale è supportato dal Ministro dell'Economia e della trasformazione digitale e dal Segretario di Stato per la digitalizzazione e l'Intelligenza artificiale, il quale coordina le azioni dei soggetti attuatori delle politiche. La funzione di monitoraggio è svolta dal Dipartimento degli Affari economici e del G20 istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre la funzione di armonizzazione tra gli attori del Governo del livello centrale e del livello locale è svolta dalla Conferenza di settore per la trasformazione digitale, organismo costituito dal capo del Dipartimento ministeriale competente per la digitalizzazione e da tutti i consiglieri dei governi autonomi competenti per la stessa materia; essa è istituita per garantire la cooperazione inter-amministrativa. Il ruolo di tale organismo risulta essere particolarmente determinante in termini di conseguimento del consenso poiché rappresenta lo strumento per superare la mancata partecipazione del livello locale alla stesura del Piano. Infine, anche il Piano spagnolo prevede un nucleo di esperti che costituisce il Consiglio consultivo che, a differenza del caso italiano, non fornirà un supporto

operativo alle PA nell'attuazione del Piano, bensì un supporto tecnico all'organo politico per l'elaborazione delle riforme. La composizione di tale organismo è di natura pubblico-privata; esso infatti è composto da rappresentanti delle autorità pubbliche e delle associazioni, esperti e istituzioni economiche e sociali del settore privato che operano nella trasformazione digitale.

5. Discussione

Analizzando sia il Piano italiano sia il Piano spagnolo, risulta evidente che la PA riveste un ruolo cruciale per la crescita del Paese. I due Piani, per quanto simili nella strutturazione degli obiettivi, presentano delle differenze meritevoli di approfondimento in relazione alle ipotesi su cui si poggia il presente studio sia per quanto riguarda il ruolo assunto dagli attori, sia in relazione all'eredità delle politiche di digitalizzazione della PA. La tabella 1 schematizza i principali *findings* discussi in questo paragrafo.

In relazione al 'Grado di accentramento del potere decisionale', sebbene sia il PNRR sia il Piano España Puede prevedano una centralizzazione del coordinamento nelle mani del Governo centrale e in particolare nelle mani del Presidente del Consiglio, tale accentramento risulta essere molto più marcato nel Piano italiano. Ciò è frutto di un fenomeno consolidatosi nel corso del tempo e amplificatosi a seguito della crisi pandemica che ha visto il passaggio di tutte le funzioni relative alla digitalizzazione da una ripartizione tra organi politici e organi tecnici all'intera concentrazione di tali funzioni nel Ministero per l'Innovazione tecnologica fino ad arrivare al completo assorbimento delle stesse da parte della Presidenza del Consiglio. La forte centralizzazione del Piano italiano rispetto al Piano spagnolo in tema di digitalizzazione emerge anche dal modo in cui è concepita l'attuazione degli interventi: la missione M1C1, infatti, differisce dal resto del PNRR poiché, se per le altre missioni ciascun ente locale può pre-

sentare un proprio progetto elaborato in conformità alle sole linee guida promosse dal livello centrale, essa è l'unica ad essere gestita e rendicontata completamente e direttamente dal Governo nazionale; sulla M1C1 il Ministero dell'Innovazione tecnologica e transizione digitale (MITD) ha stabilito che la rendicontazione è affidata al Ministero stesso mentre gli enti devono solo eseguire quanto indicato. L'erogazione dei fondi è prevista sotto forma di voucher. Le modalità di allocazione dei fondi prevedono che agli enti locali siano accreditati i fondi previa partecipazione degli stessi ai bandi e mediante una procedura articolata in molteplici step che prevede un'autodichiarazione di tutti gli obiettivi raggiunti in un tempo definito. L'autodichiarazione sugli obiettivi raggiunti sarà verificata dal MITD. Unicamente per questa missione, inoltre, è prevista la centralizzazione della governance della progettazione; il progetto di digitalizzazione, dunque, è unico per tutte le PA. In Spagna, invece, è garantita un'autonomia d'azione per gli enti locali i quali, mediante la presentazione di progetti individuali, hanno la possibilità di accaparrarsi i finanziamenti per implementare le misure di digitalizzazione del settore pubblico secondo le proprie peculiarità territoriali. Il Piano spagnolo, inoltre, prevede delle procedure più snelle e rapide in quanto gli enti locali devono limitarsi alla presentazione del proprio progetto innovativo senza ricorrere a una procedura standardizzata per cui la valutazione dei progetti da parte del Governo centrale è soltanto di tipo sostanziale e incentrata sugli obiettivi della proposta.

In relazione alla 'Capacità di interazione tra gli attori', il Piano italiano differisce ampiamente dal Piano spagnolo; il PNRR, infatti, benché preveda la partecipazione di tutti i livelli di governo alla luce di quanto raccomandato dall'Unione europea, contempla un unico strumento di partecipazione, ossia il Tavolo permanente mediante cui i soggetti attuatori hanno la possibilità di esprimere difficoltà o dis-

Tabella 1. Le modalità di attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA: l'operationalizzazione della variabile dipendente

	Grado di accentramento del potere	Grado di interazione tra gli attori	Grado di istituzionalizzazione
Italia	Elevato	Basso	Elevato
Spagna	Moderato	Elevato	Basso

Fonte: elaborazione degli Autori

sipare dubbi circa l'attuazione delle misure. Anche le Regioni, costituzionalmente equiparate al Governo centrale in termini di potere legislativo, sono assimilate agli enti locali e, oltre alla possibilità di partecipare al Tavolo permanente con un ruolo meramente consultivo, svolgono una funzione di pura attuazione delle misure prescritte dalla Cabina di regia. Come rilevato, invece, il Piano spagnolo prevede una governance molto fitta, con relazioni che si esprimono in una costante collaborazione tra il livello centrale e quello locale. La peculiarità del caso spagnolo è infatti l'elevato grado di coinvolgimento delle Comunità autonome che, da un lato consente di prestare attenzione alle specificità territoriali, dall'altro potrebbe comportare un elevato grado di complessità nelle modalità di attuazione. La rilevanza del principio di inclusione emerge non solo dalla strutturazione della governance, ma anche dalla previsione di Piani complementari orientati a promuovere le politiche di digitalizzazione della PA attraverso un'azione coordinata multi-stakeholder verticalmente con le Comunità autonome e, orizzontalmente, mediante partnership pubblico-private.

In relazione al 'Grado di istituzionalizzazione', il quale è inteso come quel processo attraverso cui organizzazione e procedure acquisiscono valore e stabilità (Huntington 2021), se ne rileva valore più elevato in Italia rispetto alla Spagna; nell'ambito della digitalizzazione della PA, l'Italia istituisce un gran numero di organismi stratificando la governance su due livelli e frammentando funzioni e responsabilità; il PNRR interviene sulla governance per implementare misure relative sia a politiche da perfezionare sia a politiche da confezionare ex novo; quest'ultimo è il caso della politica relativa alla cybersecurity (per la quale sono in corso due misure di investimento³) riguardo cui l'Italia ha accumulato, negli anni, un notevole ritardo (European Commission 2022a). Con il PNRR tale politica è stata istituzionalizzata mediante la creazione di nuove strutture amministrative. Il Governo italiano, al fine di recuperare il ritardo operativo riguardo tale tema, decide, infatti, di anteporre la realizzazione di interventi in materia di cybersecurity al resto degli interventi riguardanti il digitale poiché la tutela del sistema informatico pubblico rappresenta il punto cardine dell'evoluzione digitale

(Viganò 2023); pertanto, allo scopo di raggiungere l'efficientamento dei servizi per il cittadino, la sua azione non può prescindere da una riorganizzazione delle risorse e dei processi interni alla PA e dall'implementazione di misure a garanzia della sicurezza dei dati. La Spagna, invece, non investe sul mutamento degli assetti di governance se non in misura minima; essendo esso un Paese al passo con gli indicatori europei nella maggior parte delle politiche digitali (European Commission 2022b) interviene sulla governance istituzionalizzando la politica dell'automazione artificiale anticipando le prescrizioni della Commissione europea sul tema e fungendo da precursore di tale innovazione; istituisce, infatti l'Agenzia spagnola di supervisione dell'Intelligenza artificiale. Nel caso spagnolo si rileva, dunque, un basso grado di istituzionalizzazione.

Conclusioni

Il presente lavoro di ricerca conferma gli assunti consolidati in dottrina secondo cui le modalità di attuazione sono influenzate sia (H1) dalla capacità degli attori di mobilitarsi e cioè in base alla loro possibilità di esprimere opinioni e di accedere a risorse finanziarie e cognitive (Culpepper 2002; Maloney *et al.* 1994), sia (H2) dall'eredità di policy per cui gli attori del processo di policy si mostrano riluttanti a cambiare direzione a causa degli alti costi che ciò comporterebbe, lasciandosi influenzare dalle caratteristiche del contesto istituzionale preesistente e ostacolando la diffusione di nuove idee che legittimano forme di innovazione istituzionale (John 1999).

La capacità di mobilitazione degli attori del Piano italiano differisce da quella del Piano spagnolo e ciò è dovuto alla differente interpretazione di governance multilivello presente nei rispettivi Piani di ripresa: per l'attuazione delle politiche di digitalizzazione della PA oggetto della M1C1 del PNRR, non emerge una governance multilivello come intesa e promossa dalla Commissione europea poiché il livello locale è ridotto a mero esecutore di quanto previsto e progettato al livello centrale. La ratio di tale decisione risiede da un lato nell'incapacità storica delle pubbliche amministrazioni italiane di utilizzare i fondi europei destinati alla crescita e allo sviluppo del Paese

3 Si fa riferimento all'avvio della rete di laboratori di screening e certificazione della cybersecurity e alla diffusione dei primi servizi nazionali di cybersecurity la cui architettura è illustrata in apposita relazione.

(Casula 2021) e, dall'altro, nella necessità di scongiurare il rischio di creare un'Italia a due velocità per mezzo dell'esistente digital divide che creerebbe disuguaglianze tra regioni più e meno virtuose (Pariso e Marino 2020); di conseguenza, il forte grado di centralizzazione volutamente previsto per la missione dedicata alla digitalizzazione della PA comporta una partecipazione sia verticale sia orizzontale pressoché nulla nel processo di policy making.

Inoltre, è doveroso considerare che la digitalizzazione della PA non è soltanto un obiettivo del Piano, ma è uno strumento trasversale funzionale a conseguire efficacemente tutti gli obiettivi previsti dalle restanti cinque missioni per cui una governance così centralizzata che per la redazione del Piano ha lasciato le Regioni ai margini garantendo loro la mera partecipazione consultiva al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, rischia di rivelarsi fallace. Il nullo coinvolgimento delle Regioni e le criticità di accesso ai bandi da parte degli enti locali da un lato ostacola la loro capacità di mobilitazione e, dall'altro, rischia di rendere il raggiungimento degli obiettivi del Piano un mero adempimento amministrativo, concetto fortemente lontano dal macro-obiettivo di digitalizzazione dell'intero sistema economico-sociale. Diverso è il caso spagnolo per cui, sebbene il livello locale non abbia partecipato alla redazione del Piano, esso risulta essere maggiormente coinvolto nell'implementazione delle misure. La capacità di mobilitazione degli attori locali è garantita da un organo di rappresentanza con funzione di coordinamento tra i livelli di governo, funzionale a una proficua collaborazione.

In entrambi i Piani, le politiche di digitalizzazione della PA sono influenzate dall'eredità di policy e dalla *path dependency*; pertanto, il sistema politico-istituzionale italiano, anche sotto una forte spinta propulsiva del livello sovranazionale, continua a essere caratterizzato sia da una tendenza all'accen-

tramento nonostante le modifiche costituzionali volte a responsabilizzare le istituzioni decentrate, sia da un'eccessiva frammentazione organizzativa che si traducono nel depauperamento dell'azione di coordinamento funzionale all'armonizzazione delle azioni poste in essere dai vari livelli di governo (Sotiropoulos 2004).

Anche il grado di istituzionalizzazione influenza l'attuazione delle politiche e, nel caso italiano, essa funge da ostacolo allo spillover delle politiche europee poiché maggiore è il grado di istituzionalizzazione, maggiore è la capacità delle istituzioni nazionali di resistere alle pressioni europee per difendere le proprie logiche (Prontera 2008). Con riferimento al caso spagnolo, anch'esso viene influenzato dalla dipendenza dal percorso. Infatti, tenendo conto delle endemiche difficoltà di coordinamento interministeriale, la Spagna investe sulle Comunità autonome, le quali sono in grado di valorizzare le peculiarità territoriali e di contribuire positivamente all'implementazione delle misure del Piano; è previsto, pertanto, un costante scambio di informazioni a favore di un'azione congiunta tra il livello locale e il livello centrale.

Di fatto la previsione in astratto della partecipazione di una pluralità di attori dei vari livelli di governo o la sola capacità di mobilitazione degli stessi sono condizioni necessarie ma non sufficienti per realizzare una concreta governance multilivello funzionale ad un'efficace implementazione delle politiche, in quanto è necessario che i giusti presupposti per coinvolgere tutti gli stakeholder nel processo politico (Ansell *et al.* 2020) vengano creati da un'autorità centrale di coordinamento (Casula 2022); soltanto in tal modo potrà essere avviato l'efficace processo funzionale ad un concreto mutamento strutturale e ad una reale rivoluzione tecnologica che, per il suo carattere trasversale, non può prescindere da un'unitaria azione e da una concreta cooperazione tra tutti i livelli di governo.

Bibliografia

- Amoretti F., Musella F. (2012), Policy e politics del governo elettronico. L'esperienza europea, *Rivista italiana di Politiche pubbliche*, 7, n.3, pp.321-348
- Anckar C. (2008), On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research, *International Journal of Social Research Methodology*, 11, n.5, pp.389-401
- Ansell C., Doberstein C., Henderson H., Siddiki S., 't Hart P. (2020), Understanding inclusion in collaborative governance: A mixed methods approach, *Policy and Society*, 39, n.4, pp.570-591

- Bache I., Flinders M. (2004), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press
- Bartolini S. (1993), On time and comparative research, *Journal of Theoretical Politics*, 5, n.2, pp.131-167
- Bekker S. (2021), Hardening and softening of country-specific recommendations in the European Semester, *West European Politics*, 44, n.1, pp.114-133
- Bekkers V., Homburg V. (2007), The myths of e-government: Looking beyond the assumptions of a new and better government, *The Information Society*, 23, n.5, pp.373-382
- Boin A., 't Hart P., McConnell A. (2009), Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests, *Journal of European Public Policy*, 16, n.1, pp.81-106
- Bontempi V. (a cura di) (2022), *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, Roma TrE-Press
- Caponio T., Jones-Correa M. (2018), Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44, n.12, pp.1995-2010
- Cardone M., Foà D. (2020), La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della Pubblica amministrazione, *MUNUS*, n.3, pp.585-624
- Carter L., Bélanger F. (2005), The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors, *Information systems journal*, 15, n.1, pp.5-25
- Casini L. (2022), *Lo Stato (im)mortale. I pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale*, Milano, Mondadori
- Casula M. (2022), How different multilevel and multi-actor arrangements impact policy implementation: evidence from EU regional policy, *Territory, Politics, Governance*, pp.1-25 <DOI:10.1080/21622671.2022.2061590>
- Casula M. (2021), Under which conditions is Cohesion Policy effective: proposing an Hirschmanian approach to EU structural funds, *Regional & Federal Studies*, 31, n.4, pp.541-567
- Christensen T., Lægreid P. (2022), ICT Use in Central Government. Scope, Predictors and Effects on Coordination Quality, *International Journal of Public Administration*, 45, n.3, pp.273-286
- Culpepper P.D. (2002), Powering, puzzling, and 'pacting': The informational logic of negotiated reforms, *Journal of European Public Policy*, 9, n.5, pp.774-790
- D'Onofrio A. (2022), La ricerca di sinergie tra fondi strutturali e Piani di ripresa e resilienza. Un'analisi comparata tra Italia e Spagna, *Rivista Italiana di Public Management*, 5, n.1, pp.92-116
- Dahlgren P. (2009), *Media and Political Engagement*, Cambridge, Cambridge University Press
- Di Giulio M., Vecchi G. (2023), Implementing digitalization in the public sector. Technologies, agency, and governance, *Public Policy and Administration*, 38, n.2, pp.133-158 <DOI:10.1177/09520767211023283>
- Di Maria E., Micelli S. (a cura di) (2004), *Le frontiere dell'e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Milano, Franco Angeli
- Di Martino A. (2023), *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Napoli, Editoriale Scientifica
- Dunleavy P., Margetts H. (2023), Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance, *Public Policy and Administration*, special issue, pp.1-30 <DOI:10.1177/09520767231198737>
- Elmore R.F. (1980), Backward mapping. Implementation research and political decisions, *Political Science Quarterly*, n.94, n.4, pp.601-616
- European Commission (2022a), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Italy*, Bruxelles, European Commission
- European Commission (2022b), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Spain*, Bruxelles, European Commission
- Faccioli F. (2016), Public communication and digital media: the perspective of public engagement, *Problemi dell'informazione*, 41, n.1, pp.13-36
- Feiock R.C. (2013), The institutional collective action framework, *Policy studies journal*, 41, n.3, pp.397-425
- Fernández-Bonilla F., Gijón C., De la Vega B. (2022), E-commerce in Spain: Determining factors and the importance of the e-trust, *Telecommunications Policy*, 46, n.1, pp.1-12
- Fugini M.G., Maggiolini P., Valles R.S. (2014), *E-government and employment services: A case study in effectiveness*, Berlino, Springer
- Gaudio G., Zumpano C. (2003), La programmazione negoziata fra vincoli istituzionali e sviluppo partecipativo: limiti e potenzialità della governance nell'esperienza istituzionale italiana, in Seminario internazionale *Policies, Governance and Innovation for Rural Areas*, Arcavacata di Rende, 21-23 novembre
- Hall P.A., Taylor R.C.R. (1996), Political science and the three new institutionalisms, *Political Studies*, 44, n.5, pp.936-957
- Hall T.E., O'Toole Jr L.J. (2000), Structures for policy implementation: An analysis of national legislation, 1965-1966 and 1993-1994, *Administration e Society*, 31, n.6, pp.667-686
- Hammerschmid G., Palaric E., Rackwitz M., Wegrich K. (2023), A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies, *Governance*, pp.1-20 <DOI:10.1111/gove.12778>

- Haug N., Dan S., Mergel I. (2023), Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda, *Public Management Review*, pp.1-25 <DOI:10.1080/14719037.2023.2234917>
- Hjern B. (1982), Implementation research. The link gone missing, *Journal of Public Policy*, 2, n.3, pp.301-308
- Hjern B., Porter D.O. (1981), Implementation structures: A new unit of administrative analysis, *Organization Studies*, 2, n.3, pp.211-227
- Holmes D. (2002), *E. gov, e-business: strategies for government*, Nicholas Brealey Publisher
- Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Rowman e Littlefield
- Huntington S.P. (2021), *Ordine politico e cambiamento sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Imperial M.T. (2001), *Implementation structures: The use of top-down and bottom-up approaches to policy implementation*, Oxford Research Encyclopedia of Politics, Oxford, Oxford University Press
- John P. (1999), Ideas and Interests; Agendas and Implementation. An Evolutionary Explanation of Policy Change in British Local Government Finance, *The British Journal of Politics and International Relations*, 1, n.1, pp.39-62
- Kawabata M.K., Camargo A.S. (2023), E-Government Innovation Initiatives in Public Administration. A Systematic Literature Review and a Research Agenda, *Administration e Society*, 55, n.9, pp.1758-1790
- Layne K., Lee J. (2001), Developing fully functional E-government: A four stage model, *Government Information Quarterly*, 18, n.2, pp.122-136
- Lipsky M. (2010), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation
- Longo E. (2021), Partecipazione democratica e rivoluzione digitale nell'Unione europea, *Osservatorio sulle fonti*, n.14, n.3, pp.1309-1330
- Loughlin J., Peters B.G. (1997), State traditions, administrative reform and regionalization, in Keating M., Loughlin J. (eds.), *The political economy of regionalism*, London, Routledge, pp.39-61
- Lijphart A. (1975), II. The comparable-cases strategy in comparative research, *Comparative Political Studies*, 8, n.2, pp.158-177
- Lijphart A. (1971), Comparative politics and the comparative method, *American Political Science Review*, 65, n.3, pp.682-693
- Maloney W.A., Jordan G., McLaughlin A.M. (1994), Interest groups and public policy: The insider/outsider model revisited, *Journal of Public Policy*, 14, n.1, pp.17-38
- March J.G., Olsen J.P. (1983), The new institutionalism: Organizational factors in political life, *American Political Science Review*, 78, n.3, pp.734-749
- Marchetti B. (2022), L'amministrazione digitale, in Mattarella B.G., Ramajoli M. (a cura di), *Enciclopedia del Diritto: funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, pp.75-109
- Marks G. (1996), An actor-centred approach to multi-level governance, *Regional and Federal Studies*, 6, n.2, pp.20-38
- Marks G. (1993), Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in Cafruny A., Rosenthal G. (eds.), *The State of the European Community. Vol. 2, the Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, pp.391-410
- Mayntz R. (1993), Modernization and the logic of interorganizational networks, *Knowledge and Policy*, 6, n.1, pp.3-16
- Olsen J.P. (2001), Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics, *American Political Science Review*, 95, n.1, pp.191-198
- Ongaro E., Gong T., Jing Y. (2019), Toward multi-level governance in China? Coping with complex public affairs across jurisdictions and organizations, *Public Policy and Administration*, 34, n.2, pp.105-120
- Ottone V., Barbieri M. (2022), Research & innovation policy in the Italian NRRP: an evaluation of emerging challenges for multi-level governance, *Contemporary Italian Politics*, 14, n.4, pp.409-423
- Pariso P., Marino A. (2020), From digital divide to e-government: re-engineering process and bureaucracy in public service delivery, *Electronic Government, an International Journal*, 16, n.3, pp.314-325.
- Peters B.G. (2019), *Institutional theory in political science: The new institutionalism*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing
- Peters B.G., Pierre J. (2004), Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?, in Bache I., Flinders M. (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp.75-90
- Piattoni S. (2010), *The theory of multilevel governance*, Oxford, Oxford University Press
- Pressman J.L., Wildavsky A.B. (1974), *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Oakland, University of California Press
- Previti L. (2022), *La decisione amministrativa robotica*, Napoli, Editoriale Scientifica
- Profiroiu C.M., Negoită C.I., Costea A.V. (2023), Digitalization of public administration in EU member states in times of crisis: the contributions of the national recovery and resilience plans, *International Review of Administrative Sciences*, pp.1-17
- Prontera A. (2008), L'europeizzazione della politica energetica in Francia e Italia, *Stato e mercato*, 28, n.1, pp.111-142
- Robles J.M., Torres-Albero C., Villarino G. (2022), Inequalities in digital welfare take-up: Lessons from e-government in Spain, *Policy Studies*, 43, n.5, pp.1096-1111

- Sager F., Gofen A. (2022), The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation, *Governance*, 35, n.2, pp.347-364
- Sartori G. (1991), Comparing and Miscomparing, *Journal of Theoretical Politics*, 3, n.3, pp.243-257
- Schmitter P. (2004), Neo-functionalism, in Wiener A., Börzel T., Risse T. (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, pp.45-74
- Skocpol T. (ed.) (1984), *Vision and Method in Historical Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press
- Selva D. (2020), Divari digitali e disuguaglianze in Italia prima e durante il Covid-19, *Culture e Studi del Sociale*, 5, n.2, pp.463-483
- Simoncini A. (2019), Profili costituzionali della amministrazione algoritmica, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.4, pp.1149-1188
- Sotiropoulos D.A. (2004), Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective, *West European Politics*, n.27, n.3, pp.405-422
- Steinebach Y. (2022), Instrument choice, implementation structures, and the effectiveness of environmental policies: A cross-national analysis, *Regulation e Governance*, 16, n.1, pp.225-242
- Streeck W., Thelen K. (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press
- Taylor M.Z. (2016), *The politics of innovation: Why some countries are better than others at science and technology*, Oxford, Oxford University Press
- Terlizzi A. (2021), The digitalization of the public sector: A systematic literature review, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 16, n.1, pp.5-38
- Thomann E., van Engen N., Tummers L. (2018), The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28, n.4, pp.583-601
- Torchia L. (2023), *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, il Mulino
- Viganò L. (2023), Nuove frontiere della cybersecurity, in Picotti L. (a cura di), *Automazione, Diritto e Responsabilità*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp.213-220
- Yildiz M. (2007), E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward, *Government information quarterly*, 24, n.3, pp.646-665
- Zucker L.G. (1977), The role of institutionalization in cultural persistence, *American Sociological Review*, 42, n.5, pp.726-743

Valentina Ottone

vottone@unisa.it

Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Salerno. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Implementation arrangements for research and innovation policies in the Italian, Spanish, French, and German national recovery plan: A comparative analysis of emerging challenges for multi-level governance, *Review of Policy Research*, 2023; Research & innovation policy in the Italian NRRP: an evaluation of emerging challenges for multi-level governance, *Contemporary Italian Politics*, 2023. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2255-9046>.

Michele Barbieri

mibarbieri@unisa.it

Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Salerno. Insegna Scienza politica presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II e The Politics of Privacy and Surveillance presso l'Università degli Studi della Toscana. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: La politica di prevenzione e contrasto alla disinformazione online nel Digital Service Act, *Comunicazione Politica*, 2023; The Role of Regulatory Agencies in Agenda-Setting Processes: Insights from the Italian Response to the COVID-19 Infodemic, *Swiss Political Science Review*, 2021. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4748-093X>.

La formazione per il lavoro agile negli enti locali tra nuove competenze e organizzazione

Diletta Porcheddu

ADAPT

Francesco Seghezzi

ADAPT

Il contributo indaga la tematica della diffusione e gestione del lavoro agile all'interno degli enti locali italiani, in particolare dal lato delle conseguenze in termini dei nuovi fabbisogni formativi, anche alla luce delle nuove previsioni in materia contenute nel recente rinnovo del CCNL di settore (2022). L'indagine è condotta tramite il metodo della ricerca desk, concentrata sulla più rilevante letteratura sociologico-giuridica in tema: le risultanze così ottenute sono corroborate da 15 interviste semi-strutturate condotte con Comuni distribuiti all'interno del territorio nazionale.

This paper investigates the issue of the diffusion and management of agile work within Italian local government, namely with regard to the consequences in terms of new training needs, also in light of the new provisions on the subject contained in the recent renewal of the sector's NCLA (2022). The paper was developed through the desk research method, focusing on the most relevant sociological-legal literature on the subject: the findings thus obtained are corroborated by 15 semi-structured interviews conducted with municipalities distributed within the national territory.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-6

Citazione

Porcheddu D., Seghezzi F. (2023), La formazione per il lavoro agile negli enti locali tra nuove competenze e organizzazione, *Sinappsi*, XIII, n. 3, pp. 72-83

Parole chiave

Competenze digitali
Organizzazione del lavoro
Pubblica amministrazione

Key words

Digital skills
Work organization
Public Administration

Introduzione

Il settore pubblico in Italia è stato tra quelli sui quali ha avuto maggiore impatto la diffusione del lavoro da remoto nel periodo pandemico. Ciò lo rende un ambito di studio particolarmente interessante, considerata anche la scarsità di adozione di questo modello organizzativo prima del marzo 2020, per analizzare le criticità della sua introduzione, pur consapevoli dell'eccezionalità del momento storico.

In particolare, l'introduzione repentina dello strumento del lavoro agile (utilizzeremo questo termine con riferimento alla normativa italiana) in un settore strategico come quello della Pubblica amministrazione ha significato tentare di combinare un nuovo

modello con la necessità, e spesso l'urgenza, di garantire la continuità di servizi essenziali. Il rapporto tra Pubblica amministrazione e i c.d. *new ways of working* è stato studiato, con particolare riferimento al lavoro agile, soprattutto a partire dal periodo pandemico, portando a evidenze simili a quelle che emergono nel lavoro agile svolto nel settore privato (Hartner-Tiefenthaler *et al.* 2021).

Due elementi paiono interessanti per comprendere se e quanto la Pubblica amministrazione fosse pronta a tale cambiamento e, soprattutto, come si sia adattata ad esso.

Il primo riguarda le competenze necessarie ai lavoratori a distanza e il cui sviluppo richiede tempi di

formazione spesso incompatibili con una situazione emergenziale. È noto, ad esempio, quanto la diffusione di competenze digitali in Italia sia particolarmente bassa: se si considera l'indicatore relativo agli individui con competenze digitali basiche, l'Italia si posiziona al terzultimo posto, con solo il 23% nella fascia d'età 15-74 anni (Commissione europea 2022). Su questo fronte è stato inoltre osservato come, a partire dalla V Indagine Inapp sulla Qualità del lavoro, in Italia i lavoratori da remoto dichiarino, in quota maggiore rispetto alla totalità degli occupati, di essere consapevoli di avere necessità formative da soddisfare (Canal 2022).

Il secondo elemento consiste nei modelli organizzativi che l'introduzione del lavoro agile impone di implementare (Butera 2020; Canal 2022) e, più in generale, il tema del cambiamento organizzativo e come questo avvenga in un contesto come la Pubblica amministrazione.

Nuove modalità di lavoro, rese possibili in questo caso dalla tecnologia, infatti, implicano cambiamenti soprattutto nei processi (Kingma 2019) con particolare riguardo alle logiche e alle dinamiche di controllo (Ponzellini 2020) che necessitano di essere adattate a un contesto nel quale la presenza fisica è sostituita da quella virtuale. Cambiamenti che possono indirizzarsi verso un'intensificazione delle modalità di controllo mediante la tecnologia stessa, anche se questo non conduce per forza a un'ottimizzazione dei processi (Tirabeni e Miele 2020). Ulteriori aspetti organizzativi, meno connessi ai processi ma più incidenti in una dimensione emergenziale con molti servizi chiusi, hanno riguardato la conciliazione tra vita e lavoro (Doria 2021; Romens 2021) nel contesto di una remotizzazione che aveva come ambito unicamente quello domestico.

Si tratta, invero, di due aspetti che sono fortemente interrelati se si considera come, insieme alle competenze tecniche, soprattutto digitali, le c.d. *soft skills* (Maurer 2020) siano competenze necessarie per riuscire a svolgere la propria prestazione lavorativa da remoto e quindi per riuscire a rispettare i nuovi modelli organizzativi (Adekoya *et al.* 2022) e, difatti, entrambi gli aspetti sono stati al centro dell'azione della Pubblica amministrazione nel periodo pandemico, sebbene con esiti differenti a seconda delle istituzioni e ancora da valutare.

In sintesi, dunque, il lavoro agile non comporta soltanto una traslazione dell'ufficio tradiziona-

le' all'interno dell'abitazione di chi ne fa uso, ma, al contrario, implica una vera e propria trasformazione dell'organizzazione del lavoro, la quale non appare più caratterizzata da una struttura gerarchica e da una divisione del lavoro fondata su mansioni e procedure, bensì su lavoro in team e sul raggiungimento di obiettivi concordati. La buona riuscita di una simile modifica nel concreto svolgimento delle attività di lavoro presuppone il possesso, da parte di tutti coloro che vi partecipano (dipendenti e dirigenza), di adeguate competenze tecniche (*hard skills*) e trasversali (*soft skills*) (Talamo 2019; Henke *et al.* 2022). In tal senso risulta impossibile isolare il tema delle competenze da quello dell'innovazione dei modelli organizzativi, in quanto le prime possono essere considerate requisito abilitante, insieme alla tecnologia, per i secondi. Questo anche perché la letteratura ha mostrato come l'implementazione del lavoro agile di per sé non elimini la possibilità del reiterarsi di dinamiche di controllo tipiche di quello in presenza (Iannuzzi e Campolongo 2023) o introdurre di nuove (Chung 2022).

Obiettivo del presente contributo è quello di concentrarsi in particolare sul tema delle competenze necessarie a svolgere il lavoro da remoto e dei fabbisogni formativi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni italiane, chiedendosi se e quali azioni sono state messe in atto per rendere, soprattutto nel periodo di emergenza pandemica ma in alcuni casi già da prima, i lavoratori in grado di lavorare attivamente da remoto.

Dopo una breve illustrazione della metodologia adottata, che sposa un approccio interdisciplinare, la ricerca si occupa di analizzare il ruolo in tal senso del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e quello della contrattazione collettiva, in particolare del CCNL del Comparto Funzioni locali. Alla luce di questo quadro, si procede poi ad illustrare i principali risultati di 15 interviste svolte con diversi Funzionari di Comuni italiani nelle quali si è approfondito anche il tema oggetto di questo contributo.

1. Metodologia della ricerca

Considerati i molteplici approcci possibili al tema oggetto della ricerca, si è optato per un approccio interdisciplinare che beneficiasse dell'analisi del dato normativo e contrattuale in materia di gestione dei fabbisogni formativi e di un'analisi qualitativa svolta mediante interviste in profondità con rappresentanti di 15 Comuni italiani. La scelta di occuparsi del lavoro

agile all'interno degli enti comunali deriva, oltre che dalla loro omogeneità di organizzazione rispetto ad altre pubbliche amministrazioni, dalla volontà di avere una fotografia quanto più possibile realistica dell'impatto della diffusione di massa di tale nuovo modello sui fabbisogni di competenze all'interno di contesti ancora in larga parte 'impreparati' allo scopo: i dati forniti dal Dipartimento della Funzione pubblica, infatti, rivelano come nel febbraio 2020 solo l'1,2% dei dipendenti dei Comuni italiani facesse ricorso al lavoro agile (Dipartimento della Funzione pubblica 2020).

Al fine di indagare con maggiore grado di dettaglio tali esperienze e il loro impatto sul futuro dell'organizzazione del lavoro all'interno di tali enti, nell'estate del 2021 gli Autori di questo scritto hanno condotto interviste semi-strutturate a rappresentanti di 15 Comuni italiani di piccole, medie e grandi dimensioni, distribuiti tra Nord (Milano, Bergamo, Bologna, Novara, Gemona del Friuli (UD), Alta Val Tidone (PC), Marnate (VA)), Centro (Firenze, Perugia, Pisa, Capalbio (GR)) e Mezzogiorno (Cagliari, Catania, Teggiano (SA), Sant'Angelo le Fratte (PZ)). Si è privilegiato il colloquio con i Responsabili del personale dei Comuni mentre, laddove questa figura non era presente (soprattutto all'interno degli enti di dimensioni minori), l'intervista è stata svolta con figure diverse quali il Segretario generale, il Sindaco stesso o i Responsabili dei servizi informatici o dei servizi istituzionali al cittadino. La traccia di intervista utilizzata conteneva, oltre a domande volte a esplorare gli ambiti più strettamente organizzativi del lavoro agile quali eventuali modifiche dei tempi e luoghi di lavoro, fornitura di strumenti digitali, eventuali priorità all'accesso per i lavoratori 'fragili' o con specifiche esigenze assistenziali, anche quesiti concernenti il livello di competenze digitali dei dipendenti impiegati presso l'ente e la presenza di iniziative formative volte a chiarificare le caratteristiche e le modalità di svolgimento del lavoro da remoto.

2. Formazione e innovazione organizzativa nella PA: tra PNRR e contrattazione collettiva

Il Pubblico impiego rappresenta un ambito privilegiato per comprendere al meglio la portata dell'importanza della formazione per quanto concerne l'implementazione di modelli organizzativi in-

novativi all'interno dei contesti di lavoro. Questo anche considerando come la diffusione del lavoro agile in seguito alla pandemia da Covid-19 abbia avuto sulla Pubblica amministrazione un impatto ancora maggiore rispetto al settore privato, nonché più duraturo: un'indagine Inapp-PLUS realizzata tra marzo e luglio del 2021 mostra, infatti, come nel periodo analizzato (successivo alle fasi maggiormente critiche della pandemia) ben il 39,7% dei lavoratori della PA dichiarasse di avere lavorato almeno un giorno da remoto durante il mese precedente all'intervista, il che risultava invece vero soltanto per il 30,8% dei lavoratori del settore privato (Inapp 2022).

Da tale dato è possibile evincere, tra gli altri elementi, come il periodo pandemico abbia costituito certamente un fattore di accelerazione per quanto riguarda la diffusione delle tecnologie digitali all'interno della PA italiana. Tale processo, in verità, era già in corso da tempo: l'Istat ha infatti mostrato come, tra il 2017 e il 2020, nelle amministrazioni pubbliche si fosse registrato un incremento nell'utilizzo di tutti i segmenti tecnologici analizzati, sia in quelli di uso comune, come ad esempio la rete Internet (dall'88,4% al 99,5%), sia in quelli più innovativi, come ad esempio l'Internet of Things (dal 4,6% al 6,4%) e i Big Data (dal 6% al 6,9%) (Istat 2021).

Allo stesso tempo, tuttavia, la più recente edizione del *Digital Economy and Society Index* (DESI), documento stilato annualmente dalla Commissione europea per misurare il livello di digitalizzazione degli Stati membri, mostra come l'Italia si posizioni al di sotto della media europea per quanto concerne la disponibilità di 'servizi pubblici digitali', sia previsti a favore delle imprese, che soprattutto dei cittadini (Commissione europea 2022, 17)¹. Le ragioni per tale ritardo nella digitalizzazione all'interno della Pubblica amministrazione, oggetto di studio da parte di dottrina giuslavoristica specializzata (Spinelli 2019), sono descritte dalla stessa forza lavoro italiana occupata nel settore pubblico all'interno delle rilevazioni Istat menzionate in precedenza: i maggiori ostacoli in tal senso sono identificati nella carenza di personale con competenze specialistiche nel settore informatico (66,7%) e nella mancanza di adeguati percorsi formativi in materia (67%) (Istat 2021).

Le opinioni dei lavoratori pubblici italiani appaiono

1 Secondo la Commissione europea, l'Italia si colloca al 19° posto nell'UE per quanto riguarda l'offerta di servizi pubblici digitali; è molto vicina alla media UE per quanto concerne i servizi per le imprese (con un punteggio di 79 rispetto a una media UE di 82), mentre sussiste un divario superiore in relazione ai servizi per i cittadini (67 in Italia rispetto a 75 nell'UE).

in linea di massima coerenti con i dati, sempre misurati tramite il DESI Index, relativi alle carenze in materia di competenze digitali specialistiche tra la popolazione italiana (Commissione europea 2022, 7)², il cui incremento, peraltro, costituisce anche uno degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Destinando circa 7 miliardi di euro allo sviluppo del capitale umano, il Piano affronta infatti il tema delle competenze digitali attraverso un'ampia serie di misure che impattano prevalentemente sul sistema di istruzione nazionale, ma anche su quello della formazione professionale, integrando la più ampia Strategia nazionale per le competenze digitali, adottata dal Ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione nel 2020.

In questo contesto si nota come il PNRR ponga particolare attenzione allo sviluppo del capitale umano all'interno della Pubblica amministrazione considerato come il vero e proprio 'motore' dell'innovazione dei suoi processi organizzativi (Spinelli 2019), uno fra tutti quello appunto relativo alla digitalizzazione³, e tuttavia fortemente impattato dalla riduzione degli investimenti in materia di formazione durante il decennio appena trascorso.

Le azioni previste dal Piano, che non si limitano unicamente allo sviluppo delle competenze digitali, ma si concentrano altresì sulle c.d. *soft skills*, includono innanzitutto una revisione dei percorsi di carriera della PA, finalizzata a introdurre maggiori elementi di mobilità sia orizzontale che verticale tra Amministrazioni, all'esplicito scopo di "favorire gli avanzamenti di carriera dei più meritevoli e capaci". Allo stesso tempo si propone di migliorare la capacità formativa della stessa Pubblica amministrazione attraverso l'introduzione di nuovi corsi, la stipulazione di partnership con università ed enti di ricerca, la creazione di *learning communities*, ma anche l'introduzione di metodi e metriche di misurazione dell'impatto formativo di tali iniziative⁴.

Parallelamente alle menzionate disposizioni del PNRR, durante il 2021 sono state introdotte ulteriori iniziative specifiche finalizzate all'incremen-

to delle competenze dei lavoratori della Pubblica amministrazione, grazie all'azione congiunta delle Confederazioni sindacali e del Governo in carica in tale periodo. Tra le stesse, in particolare, si segnala il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, siglato il 10 marzo 2021, il quale, affermando la centralità della formazione da una parte come "diritto soggettivo del dipendente pubblico" e dall'altra come "investimento organizzativo necessario", sancisce altresì l'impegno dei sottoscrittori a definire "politiche formative di ampio respiro in grado di rispondere alle mutate esigenze delle amministrazioni pubbliche, garantendo percorsi formativi specifici a tutto il personale, con particolare riferimento al miglioramento delle competenze informatiche e digitali e di specifiche competenze avanzate di carattere professionale". Le disposizioni del Patto del 10 marzo 2021 sono state poi tradotte all'interno della più recente tornata di Contrattazione collettiva nazionale del Pubblico impiego, la quale ha visto il rinnovo del CCNL del Comparto Funzioni centrali (9 maggio 2022), del Comparto Funzioni locali (16 novembre 2022), del Comparto Sanità (2 novembre 2022) e del Comparto Istruzione e ricerca (14 luglio 2023). La maggior parte dei nuovi testi dei CCNL del Pubblico impiego sancisce come la formazione abbia un "ruolo primario" sia "nel quadro dei processi di riforma e modernizzazione della Pubblica amministrazione", che "nelle strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'attività delle amministrazioni", nonché si qualifichi come "leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari della modernizzazione e del cambiamento organizzativo"⁵.

Per quanto concerne la programmazione operativa delle attività formative nelle pubbliche amministrazioni, tutti i CCNL del Pubblico impiego prevedono che la stessa avvenga nei c.d. Piani della formazione redatti dalle singole amministrazioni sulla base dell'analisi dei fabbisogni formativi rilevati dalle stesse;

2 In questo contesto si rileva la bassa percentuale di laureati in materie afferenti alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (1,4% dei laureati italiani – il dato più basso in tutti i Paesi dell'Unione) e di specialisti nel medesimo campo (3,8% dell'occupazione totale – rispetto a una media UE del 4,5%).

3 Si fa riferimento, in particolare, alla Missione 1 Componente 1 del PNRR, denominata *Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA*, alla quale sono destinati 9,72 miliardi di euro.

4 Piano nazionale di ripresa e resilienza, p. 54.

5 Art. 64, comma 1 e 2, CCNL Comparto Sanità, art. 54, comma 1 e 2, CCNL Comparto Funzioni locali, art. 36, comma 1, CCNL Istruzione e ricerca (seppur con formulazione parzialmente diversa).

tali Piani stabiliscono anche le risorse finanziarie da destinarvi (pari a una quota non inferiore all'1% del monte salari relativo al personale destinatario del relativo CCNL), la platea di destinatari da coinvolgere (che ricomprende anche i neoassunti e il personale in distacco sindacale) e le metodologie didattiche da utilizzare. Per favorire la più ampia partecipazione dei dipendenti alle iniziative formative, si prevede che le stesse siano di regola tenute durante l'orario ordinario di lavoro e che il lavoratore coinvolto sia considerato 'in servizio' a tutti gli effetti. In ultimo, le parti prevedono che altri soggetti esterni all'amministrazione stessa possano essere coinvolti nella gestione delle attività formative previste dal Piano e che per ciascun dipendente partecipante alle stesse siano curati la raccolta di informazioni e l'accertamento finale delle competenze acquisite⁶. Inoltre, nell'ambito delle disposizioni rubricate 'Pianificazione strategica di conoscenze e saperi'⁷ le parti si dimostrano consapevoli della necessità di attivare percorsi formativi differenziati per 'target' di riferimento, ma volti a colmare lacune di competenze rispetto ad 'ambiti strategici comuni', quali l'etica pubblica, le competenze digitali di base, la prevenzione nei confronti di atti di violenza da parte dell'utenza. Sempre nella logica della differenziazione e modulazione individuale degli interventi formativi, si prevede infine la necessità di pianificare programmi formativi finalizzati all'adozione di nuove competenze e di riqualificazione per i dipendenti anche in relazione al monitoraggio della loro performance individuale.

Dalle disposizioni brevemente riassunte nel presente paragrafo, appare evidente la presenza, nell'ambito dei recenti rinnovi dei CCNL del Pubblico impiego, di un forte investimento verso l'incremento delle competenze (digitali e non) dei lavoratori della Pubblica amministrazione, il quale è considerato

presupposto necessario (seppur non sufficiente) per il generale rinnovamento dei suoi processi organizzativi, coerentemente agli obiettivi del PNRR.

Elemento fondamentale di tale progetto di innovazione organizzativa è costituito dalla diffusione, controllata e 'ragionata' del lavoro agile, definita già nel periodo pre-pandemico come potenziale "occasione per un ripensamento del lavoro pubblico in chiave di maggior benessere organizzativo" (Spinelli 2019).

3. Il lavoro agile negli enti locali: tra teoria e pratica

Smart working e formazione nel nuovo CCNL del Comparto delle Funzioni locali

Una volta delineato, in termini generali, il disegno relativo all'innovazione organizzativa della Pubblica amministrazione sulla spinta del PNRR e nell'applicazione da parte della contrattazione collettiva e il ruolo ricoperto in tale contesto dalla formazione dei lavoratori, appare opportuno indagare come tale disegno si declini nella regolazione del lavoro agile durante il periodo post-pandemico. In questo senso, deve essere preliminarmente notato come – salvi sporadici riferimenti nella parte obbligatoria dei CCNL della tornata 2016-2018⁸ (Calafà 2018) – nel periodo precedente alla pandemia da Covid-19 la tematica del lavoro agile fosse trattata molto raramente dalla contrattazione collettiva nel Pubblico impiego e questo nonostante la circostanza per cui tale fonte potesse potenzialmente avere un peso maggiore nella regolazione dell'istituto rispetto a quanto previsto per il Settore privato, sottraendo alcuni aspetti della disciplina all'autonomia individuale⁹ (Cairolì 2018). Tale circostanza è stata peraltro, secondo alcuni, una delle principali cause della scarsa negoziazione sindacale in materia durante il periodo emergenziale, nonché della sua con-

6 Tali disposizioni sono contenute all'interno dell'art. 31 del CCNL del Comparto Funzioni centrali, dell'art. 66 del CCNL del Comparto Sanità, all'art. 55 del CCNL del Comparto Funzioni locali. Il CCNL del Comparto Istruzione e ricerca, al contrario, non contiene disposizioni di simile contenuto – pur facendo riferimento al Piano della Formazione all'interno dell'art. 15, riferito alla formazione per i lavoratori agili.

7 Si fa riferimento all'art. 32 del CCNL del Comparto Funzioni centrali, all'art. 65 del CCNL del Comparto Sanità, all'art. 56 del CCNL del Comparto Funzioni locali. Il CCNL del Comparto Istruzione e ricerca non contiene invece disposizioni di simile contenuto.

8 Essi prevedono che ogni Amministrazione debba dotarsi del c.d. Organismo paritetico per l'innovazione, organo consultivo partecipato da rappresentanti sindacali e dell'Amministrazione stessa, il quale interviene "su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione": l'articolo 6, comma 2 del CCNL Funzioni centrali siglato il 12 febbraio 2018 individua esplicitamente il lavoro agile come una delle tematiche che possono essere oggetto di discussione all'interno dell'Organismo.

9 Si fa riferimento, in questo senso, all'art. 40, comma 1 del D.Lgs. n.165/2001 e al suo affermare il ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali nel settore del Pubblico impiego.

seguinte gestione avvenuta in prevalenza tramite provvedimenti amministrativi (Zoppoli 2022).

Parallelamente a quanto avvenuto per quanto concerne il lavoro agile nel settore privato con il Protocollo sul lavoro in modalità agile del 7 dicembre, il legislatore del 2021 ha tuttavia tentato di invertire questa linea di tendenza approvando diversi provvedimenti legislativi e non, volti a individuare la contrattazione come fonte privilegiata nella regolazione del lavoro agile nel Pubblico impiego. Tra i primi, si può annoverare il decreto-legge n. 56 del 2021 il quale, modificando l'art. 263, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020) ha disposto una proroga dell'applicabilità del lavoro agile 'semplificato' nella PA "fino alla definizione della disciplina del lavoro agile da parte dei contratti collettivi, ove previsti".

Tale "operazione di coinvolgimento delle Parti sociali nella strutturazione dei modelli di lavoro agile" (Brunetta e Tiraboschi 2021b) appare peraltro perfettamente sintonica (Brollo 2022) con i contenuti del già menzionato Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e per la coesione sociale, emanato da Governo e Parti sociali il 10 marzo del 2021, il quale individuava il lavoro agile tra le materie che avrebbero dovuto essere protagoniste della successiva stagione di rinnovi della contrattazione nazionale nel Pubblico impiego: per quanto qui concerne, è da notare come, tra le materie individuate dal Patto come necessitanti di una regolazione da parte della contrattazione collettiva, sia menzionato il "diritto alla formazione specifica" dei lavoratori agili¹⁰.

Nel novembre 2021 tale documento è stato poi seguito da vere e proprie *Linee guida per il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche*¹¹ provvedimento di natura provvisoria volto a regolare gli aspetti principali della disciplina del lavoro agile post-emergenziale nelle more della regolamentazione collettiva dell'istituto, ma anche a fornire indicazioni di massima per quanto riguarda i contenuti della stessa. All'interno di tali Linee guida è presente un articolo dedicato alla formazione dei lavoratori agili, il quale dispone che all'interno del Piano della formazione delle singole amministrazioni debbano essere previste specifiche iniziative a loro dedicate, volte non solo a consentire l'agevole uso degli stru-

menti digitali utili a lavorare agilmente e a fornire specifiche indicazioni per quanto concerne la tutela della salute e sicurezza sul lavoro pur all'esterno dei locali aziendali, ma anche a diffondere "moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'empowerment, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni" (art. 5); è da segnalare come l'accesso a iniziative formative così delineate sia stato ritenuto "elemento centrale nel processo di transizione verso un lavoro agile che non rappresenti la trasposizione fuori ufficio delle medesime logiche del lavoro tradizionalmente praticate" (Brunetta e Tiraboschi 2021a).

Alla luce del completamento della tornata di rinnovi dei contratti nazionali del Pubblico impiego 2019-2021, e della conseguente possibilità di acquisire una panoramica completa per quanto riguarda i loro contenuti, è oggi possibile affermare come le indicazioni delle Linee guida siano state tendenzialmente applicate, quantomeno formalmente, da parte dei sottoscrittori dei rinnovi dei principali comparti del Pubblico impiego. Per gli scopi di questo scritto, si terrà principalmente in considerazione il CCNL del Comparto Funzioni locali siglato il 16 novembre 2022, il quale ricalca la struttura del CCNL applicabile al personale del Comparto Funzioni centrali siglato il 9 maggio 2022 e definibile come un vero e proprio 'apripista' della recente tornata di rinnovi.

Il CCNL Funzioni locali contiene uno specifico titolo dedicato al *Lavoro a distanza* (Titolo VI) declinato nelle sue due diverse varianti chiamate *Lavoro agile*, cui è dedicato il Capo I, e *Lavoro da remoto*, cui è dedicato il Capo II.

Le due varianti sono differenziate principalmente da un diverso grado di flessibilità (relativamente all'articolazione temporale della prestazione), ma alle stesse si applicano anche un buon numero di disposizioni 'comuni', elencate dall'art. 68, comma 7. Tra le stesse, peculiarmente, non rientra l'articolo 63, comma 4 del CCNL, il quale garantisce al personale che lavora a distanza, tra gli altri elementi, il diritto di fruire delle medesime iniziative formative previste per tutti i dipendenti che prestano attività lavorativa in presenza; diritto, questo, che risulta dunque garantito unicamente ai lavoratori 'agili' e non ai lavoratori 'da remoto'.

L'articolo 67 del CCNL Funzioni locali è rubricato

10 Patto per l'innovazione, p.6.

11 Emanate in attuazione dell'art. 1, comma 6, del Decreto emanato dal DFP l'8 ottobre 2021.

Formazione lavoro agile, e riproduce integralmente le disposizioni in materia contenute all'interno delle Linee guida ministeriali del 30 novembre del 2021. Di conseguenza il tema della formazione dei lavoratori rimane un tema riservato alla regolazione da parte di provvedimenti di natura amministrativa quali il Piano della formazione, e non, ad esempio, alla contrattazione collettiva integrativa, differentemente da quanto avviene di regola all'interno del settore privato (Zoppoli 2022).

Diversamente dagli altri CCNL recentemente rinnovati tuttavia, il CCNL Funzioni locali peculiarmente presenta anche un articolo aggiuntivo in materia di formazione (art. 69), applicabile esclusivamente ai lavoratori che usufruiscono del 'lavoro da remoto'. Esso riproduce unicamente il periodo dello speculare articolo applicabile ai lavoratori 'agili' che prevede iniziative dirette a formare i dipendenti "all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità da remoto" omettendo invece le iniziative formative afferenti alla costruzione di competenze 'soft' per facilitare l'innovazione organizzativa.

La scelta operata dalle parti sottoscrittrici del CCNL Funzioni locali appare fortemente indicativa del ruolo che esse attribuiscono alle due diverse fattispecie di lavoro a distanza descritte all'interno del contratto stesso: se il 'lavoro agile', con le sue caratteristiche di maggiore flessibilità temporale e possibile modulazione per "fasi, cicli e obiettivi" è uno strumento volto a trasformare e innovare i modelli organizzativi della PA, il che impone quindi ai dipendenti la frequentazione di appositi moduli formativi in materia, il 'lavoro da remoto' rappresenta invece una mera traslazione della prestazione lavorativa dagli ambienti dell'amministrazione al domicilio del dipendente o ad altri luoghi quali "spazi di coworking o centri satellite" (art. 68, comma 2), senza modificare le prerogative principali.

L'analisi delle disposizioni in materia di lavoro agile contenute all'interno del rinnovo del CCNL Funzioni locali mostra come le stesse possano essere a tutti gli effetti considerate come una rilevante tappa del percorso di innovazione organizzativa che trova origine con la pubblicazione del PNRR, poi integrato da una strategia co-determinata tra Governo e Parti sociali avviata a sua volta nella primavera del 2021 con il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale. Il tenore delle disposizioni contrattuali, infatti,

appare perfettamente coerente con i contenuti dei documenti menzionati, in special modo con riguardo al ruolo della formazione come leva fondamentale per la digitalizzazione dei processi all'interno della PA nonché per la strutturale introduzione di modelli organizzativi, come il lavoro agile, ispirati dai principi della flessibilità spazio-temporale, della strutturazione per fasi, cicli e obiettivi e dal monitoraggio delle performance, ma che, se implementati senza gli adeguati presupposti e condizioni, possono avere effetti negativi sia sulle prestazioni lavorative dei dipendenti, che in termini di inefficienza nella fornitura di servizi pubblici ai cittadini.

Lavoro agile e pandemia: esperienze da 15 Comuni italiani

Come anticipato nei paragrafi precedenti, è evidente come il tentativo di implementazione strutturale e 'ragionata' del lavoro agile all'interno dei diversi comparti della PA consegua a una sua sperimentazione improvvisa e forzata durante il periodo della pandemia da Covid-19, che, come è noto, non è stata priva di difficoltà.

Tale sperimentazione, peraltro, ha avuto numeri differenti a seconda delle amministrazioni in cui è stata adottata. Le rilevazioni compiute dal Dipartimento della Funzione pubblica mostrano infatti come, durante il periodo di massima criticità della pandemia da Covid-19 (aprile 2020), in alcune amministrazioni al livello centrale (organi di rilevanza costituzionale; autorità indipendenti; enti pubblici non economici nazionali; enti previdenziali e assistenziali) si sia arrivati ad avere una percentuale di lavoratori da remoto superiore all'85%, mentre all'interno degli enti locali i numeri siano decisamente più bassi: 66,7% nelle Regioni e Province autonome, 62,2% nelle Città metropolitane e Province, 47,5% nei Comuni (Dipartimento della Funzione pubblica 2020). La ragione dell'inferiore percentuale di diffusione del lavoro agile all'interno dei Comuni italiani è stata individuata nelle funzioni svolte da tali enti connotate da un'ampia percentuale di fornitura di servizi al pubblico che richiedono la presenza fisica in ufficio o, in alternativa, un'adeguata infrastruttura digitale per essere gestite da remoto (Giuzio e Rizzica 2021) – fattispecie che, come segnalato dai dati presentati in apertura, potrebbe non essere scontata.

Tuttavia, è innegabile che l'evento pandemico abbia stravolto, seppur per un periodo limitato, il modo di lavorare all'interno di molti Comuni italiani,

specie di quelli che si interfacciavano per la prima volta con il lavoro agile.

Per quanto concerne le *'hard skills'*, è innegabile come i lavoratori agili debbano necessariamente disporre di adeguate competenze digitali al fine di utilizzare correttamente gli strumenti informatici necessari per svolgere la prestazione di lavoro da remoto. Tale affermazione sembra essere condivisa dalle amministrazioni come il Comune di Firenze, il cui Piano organizzativo del lavoro agile (POLA)¹², emesso nel marzo 2021, addirittura subordinava l'accesso al lavoro agile a quei lavoratori che avessero superato con successo un test che verificasse la sussistenza di competenze digitali minime – contenuto peraltro oggi parzialmente confermato all'interno del PIAO comunale 2023-2025 (p. 225).

I risultati dell'indagine condotta sembrano in verità dimostrare come i dipendenti degli enti comunali in forza durante l'emergenza sanitaria raramente disponessero di un livello di competenze digitali tale da sfruttare l'intero novero delle potenzialità delle tecnologie utili per svolgere il lavoro da remoto; ciononostante questo non appare aver costituito un significativo impedimento alla prosecuzione delle attività ordinarie degli uffici. In generale dalle interviste emerge in una certa misura, sicuramente complice la situazione emergenziale, un approccio adattivo avente come obiettivo minimo quello della continuità nell'erogazione dei servizi, a partire dalle competenze già possedute e dalla loro implementazione in itinere durante la prima fase di adozione.

Le competenze tecniche non sono state un problema: anzi, la pandemia ha reso i dipendenti che utilizzavano abitualmente gli strumenti informatici maggiormente consapevoli delle proprie potenzialità. [Comune di Bergamo]

Larga parte degli intervistati, infatti, ha identificato le capacità dei dipendenti di utilizzare gli strumenti informatici come *'sufficienti'* allo scopo, seppure con alcune difficoltà contingenti, laddove lo scopo

era inteso come la necessità di proseguire le attività ordinarie senza immaginare di istituzionalizzare modelli organizzativi differenti o un efficientamento di tali attività in virtù del lavoro agile.

Le competenze digitali dei dipendenti sono state sufficienti a portare avanti le attività ordinarie del Comune durante l'emergenza pandemica – ma, essendoci pochi dipendenti giovani, è stato necessario un periodo per prendere familiarità con gli strumenti informatici. [Comune di Marnate (VA)]

Altri intervistati hanno sottolineato come l'esperienza dello smart working emergenziale abbia costituito una buona opportunità per l'esercizio delle competenze digitali dei dipendenti comunali.

Chi aveva già un buon livello di competenze digitali partiva facilitato. Gli altri sono stati forzati a migliorarle grazie alla pandemia, che è stata una sorta di 'palestra forzata'. [Comune di Catania]

Talvolta, invece, la scelta dei lavoratori di svolgere la prestazione da remoto è stata spesso compiuta sulla base di un'autovalutazione del proprio livello di competenze digitali.

Tendenzialmente i dipendenti che hanno voluto lavorare da remoto durante la pandemia erano quelli che già sentivano di possedere competenze digitali adeguate. [Comune di Sant'Angelo le Fratte (PZ)]

Opinione comune degli intervistati è tuttavia quella per cui sarà la nuova generazione di dipendenti pubblici, in via di assunzione anche grazie ai fondi del PNRR, a dare una vera e propria svolta al rinnovamento dei processi all'interno delle amministrazioni comunali, se adeguatamente formate.

Spesso i dipendenti comunali possiedono unicamente competenze digitali di base. La nuova clas-

12 L'art. 263, comma 4 bis del decreto-legge n. 34/2020, così come convertito dalla legge n. 77/2020, vigente al momento della conduzione delle interviste, sanciva che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, legge n. 165/2001 avrebbero dovuto redigere ogni tre anni il cosiddetto POLA (Piano organizzativo per il lavoro agile), documento volto ad individuare tutti i requisiti necessari per supportare le amministrazioni nel passaggio della modalità di lavoro agile dalla fase emergenziale a quella ordinaria, come ad esempio l'attuale livello di attuazione del lavoro agile, le modalità, i soggetti, i processi e gli strumenti con cui attuarlo e il suo programma di sviluppo. Oggi, i contenuti del POLA confluiscono in un altro documento, il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), istituito dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021, convertito con la legge n. 133/2021 (c.d. Decreto Reclutamento), documento che assorbe infatti un vasto numero di adempimenti amministrativi periodici obbligatori delle pubbliche amministrazioni, integrandoli all'interno delle sue diverse sezioni.

se di dipendenti pubblici avrà bisogno sicuramente di più formazione. [Comune di Teggiano (SA)]

Tuttavia, questo presupporrebbe un marcato cambiamento di passo rispetto a quanto avvenuto durante il periodo pandemico: le interviste condotte nell'ambito della presente ricerca hanno infatti rivelato la prevalenza di occasioni di apprendimento 'informale', rispetto ad iniziative strutturate a favore dei lavoratori agili, portate avanti dai dipendenti dell'ufficio informatico comunale.

Vi è stato un grosso supporto da parte del Centro elaborazione dati comunale, che ha anche fornito una formazione base agli altri dipendenti, mettendo a disposizione manuali e dando un effettivo supporto operativo. [Comune di Novara]

È da notare, tuttavia, come l'affiancamento di lavoratori esperti nell'uso degli strumenti informatici a lavoratori con competenze di livello inferiore sia una modalità utilizzata anche in interventi formativi con un livello superiore di formalizzazione. In questo senso, durante le interviste è stato menzionato il progetto *diBO, tutto un altro modo di lavorare*¹³ portato avanti dal Comune di Bologna sin da fine 2019 e protrattosi anche durante il periodo della pandemia, il quale prevede l'individuazione di c.d. 'Facilitatori digitali', ossia dipendenti con buone competenze digitali ed elevati livelli di motivazione che, in seguito ad adeguata formazione, hanno acquisito il compito di supportare i propri colleghi nel processo di digitalizzazione dell'amministrazione.

Durante la pandemia, i facilitatori hanno dovuto tradurre il proprio impegno in formazione online, ma sono riusciti ugualmente a svolgere il proprio ruolo. [Comune di Bologna]

Da notare, poi, come in alcuni Comuni specifiche iniziative formative relative all'uso degli strumenti digitali siano state spesso dirette a particolari categorie di dipendenti.

Nell'anno della pandemia sono state fornite 120 ore di formazione digitale a 2119 dipendenti, con contenuti specifici per la direzione sistemi infor-

mativi. Nel periodo pre-Covid, c'era già stata una formazione molto light in materia sia per i dipendenti che per i responsabili. [Comune di Firenze]

Durante il periodo pandemico sono stati infatti svolti corsi di formazione specifici per alcune categorie professionali (es. educatori in Didattica a Distanza), ma anche interventi formativi generali relativi ai software da utilizzarsi per il lavoro da remoto. [Comune di Milano]

Le interviste condotte hanno rilevato la presenza di iniziative sulla formazione digitale anche all'interno di Comuni di piccole dimensioni. Si fa riferimento, in particolare, ai casi del Comune di Marnate (VA), il quale ha proposto corsi in materia fin dalla prima implementazione del lavoro agile all'interno dell'ente (2017) anche a dirigenti e addetti informatici, oppure quello del Comune di Gemona del Friuli (UD) ai dipendenti del quale sono state invece fornite alcune basi relative all'ambito cybersecurity proprio in occasione dell'acuirsi della pandemia da Covid-19.

Rispetto alle competenze digitali, il terreno relativo allo sviluppo delle competenze trasversali appare meno battuto all'interno delle amministrazioni comunali oggetto dell'indagine, le quali hanno infatti raramente riportato interesse al tema in termini di interventi formativi.

Soltanto pochi uffici del personale facevano eccezione a questa tendenza dichiarandosi infatti pronti a lanciare iniziative formative imperniate sullo sviluppo delle competenze trasversali per i lavoratori agili e i loro dirigenti.

Attualmente siamo in procinto di lanciare un progetto di formazione in materia di soft skills utili al lavoro da remoto (gestione del ruolo, del tempo, del team). [Comune di Milano]

A tal fine, il Comune di Firenze ha deciso di avvalersi delle pillole formative sviluppate nel contesto del progetto *VeLa - Veloce, Leggero, Agile*, finanziato con il PON Governance capacità istituzionale 2014-2020 e volto alla diffusione dello smart working nelle amministrazioni pubbliche attraverso la produzione di un 'kit di riuso' da rendere loro disponibile¹⁴.

13 Si veda, in tal senso, l'articolo dedicato al progetto presente alla pagina: <https://lavorasmart.emilia-romagna.it/storie-di-smart-working>.

14 Per maggiori informazioni sul progetto VeLa si veda il seguente indirizzo web: <https://www.smartworkingvela.it/>.

Infine, si segnala come specifici riferimenti alle competenze trasversali necessarie per i lavoratori agili fossero già ritrovabili nel Piano della performance pubblicato dal Comune di Bologna nel corso del 2021; oggi, questi sono riproposti all'interno del PIAO 2023-2025.

All'interno del documento, infatti, si individuano due specifici 'comportamenti organizzativi' attribuibili ai lavoratori agili (comportamento 'smart worker') e a coloro che si occupano di coordinare le loro attività (comportamento 'distance manager'), al fine di valutare le prestazioni lavorative, in aggiunta a quelli già previsti per i lavoratori che svolgono la propria prestazione totalmente in presenza. Entrambi tali comportamenti sono suddivisi in quattro ulteriori 'descrittori comportamentali', legati non solo a competenze tecniche, come quelle legate all'uso degli strumenti digitali, ma anche a *soft skills* quali capacità comunicative, autonomia nell'organizzazione del lavoro, capacità di delega – ritenute dunque fondamentali per una corretta misurazione dell'idoneità di lavoratori e dirigenti a utilizzare correttamente lo strumento del lavoro agile.

Conclusioni

Le evidenze tratte dalle interviste, solo in parte riportate nel paragrafo precedente sotto forma di estratto, forniscono un quadro per certi versi sorprendente con riferimento alla gestione del lavoro agile negli enti comunali italiani durante il periodo pandemico. Se un livello di preparazione maggiore – sia in termini di competenze già possedute da parte dei dipendenti, che di speditezza nell'organizzazione di interventi formativi ad hoc – poteva essere preventivabile all'interno degli enti di maggiori dimensioni, le capacità di adattamento degli enti di minori dimensioni a uno stravolgimento così significativo nella propria organizzazione del lavoro appare quantomai significativa. Il tutto all'interno di un contesto la cui natura emergenziale ha condotto ad avere come obiettivo primario non tanto una riorganizzazione del lavoro volta ad ottimizzare i processi, valutare i risultati o altro, quanto piuttosto a garantire la continuità dei servizi. In questo senso emerge da un lato il limite di un'osservazione del lavoro agile nella fase pandemica ma, allo stesso tempo, è proprio l'analisi di tale peculiare momento che ha consentito di cogliere elementi di adattabilità delle persone (prima ancora dei processi) che situazioni più ordinarie non avrebbero permesso di cogliere, nonché un elevato livello di

varietà nelle soluzioni messe in campo – soprattutto nei Comuni di ridotte dimensioni – per supplire agli immediati fabbisogni formativi dei dipendenti comunali (occasioni di apprendimento 'informale'; affiancamento di lavoratori esperti con un livello superiore di formalizzazione; iniziative formative dirette unicamente a categorie specifiche di lavoratori).

È chiaro, tuttavia, che l'implementazione strutturale del lavoro agile all'interno degli enti comunali, vista anche la natura dei servizi offerti al pubblico e la conseguente necessità di garantire l'efficienza dell'amministrazione, non può essere lasciata al caso, ma presuppone attività di programmazione e pianificazione mirata, anche in termini di mappatura delle competenze e strutturazione di interventi formativi volti a sviluppare l'intero novero delle abilità necessarie per l'uso abituale del lavoro da remoto. Le disposizioni contenute all'interno del più recente rinnovo del CCNL del Comparto Funzioni locali sembrano tenere conto di tale necessità, predisponendo modelli di interventi formativi volti sì a creare i presupposti 'tecnici' per un efficace svolgimento delle attività da remoto da parte dei dipendenti, ma anche ad accompagnare questi ultimi in un processo di trasformazione organizzativa che, per molti, può non essere facilmente gestibile.

Appare in questa sede utile aggiungere che, vista la varietà nella demografia dei dipendenti degli enti comunali, la formazione sul lavoro agile debba essere somministrata ai lavoratori con modalità che ne garantiscano la fruibilità al più alto numero di persone possibili: di conseguenza, è bene che le amministrazioni sperimentino anche metodi innovativi (FAD, e-learning, simulazione di casi pratici, *learning by doing* ecc.) al fine di trovare le soluzioni più adeguate per i propri dipendenti, contando anche sulla collaborazione di enti specializzati, così come già spesso avviene all'interno del settore privato (Vercelli e Bertolini 2023). Più in generale, quanto emerso dall'analisi qui presentata sembra suggerire che i corposi investimenti tecnologici previsti dal PNRR debbano essere gestiti unitamente a uno sforzo di trasformazione organizzativa e di riqualificazione delle competenze, azioni da svolgersi in modo coordinato e non frammentato o in fasi temporali differenti. Solo così tutti gli elementi di possibile vantaggio del lavoro agile (conciliazione vita-lavoro, produttività, innovazione organizzativa) finora rimasti sullo sfondo del suo utilizzo emergenziale potranno essere, almeno in teoria, implementati.

Bibliografia

- Adekoya O.D., Adisa T. A., Aiyenitaju O. (2022), Going forward: remote working in the post-COVID-19 era, *Employee Relations*, 44, n.6, pp.1410-1427
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021a), *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*, Working Paper ADAPT n.13, Bergamo, Adapt University Press
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021b), *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, Working Paper ADAPT n.10, Bergamo, Adapt University Press
- Brollo M. (2022), Il patto di lavoro agile nelle PP.AA. verso il post-emergenza, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n.3, pp.447-474
- Butera F. (2020), Le condizioni organizzative e professionali dello smart working dopo l'emergenza: progettare il lavoro ubiquo fatto di ruoli aperti e di professioni a larga banda, *Studi organizzativi*, n.1, pp.142-166
- Cairolì S. (2018), Prime questioni sulla fattispecie del lavoro in modalità agile alle dipendenze della pubblica amministrazione, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n.1, pp.79-108
- Calafà L. (2018), Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa nella PA alle soglie della XVIII legislatura, *RGL*, n.3, pp.473-487
- Canal T. (a cura di) (2022), *Attualità e prospettive dello smart working. Verso un nuovo modello di organizzazione del lavoro?* Roma, Inapp
- Chung H. (2022), *The flexibility paradox: Why flexible working leads to (self-) exploitation*, Bristol, Policy Press
- Commissione europea (2022), *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2022. Italia*, Commissione europea
- Dipartimento della Funzione pubblica (2020), *Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Doria S. (2021), Lavorare agile, lavorare da remoto: che genere di conciliazione?, *Sociologia del lavoro*, 159, n.1, pp.217-236
- Giuzio W., Rizzica L. (2021), *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le amministrazioni pubbliche*, Note Covid-19, Roma, Banca d'Italia, 22 gennaio
- Hartner-Tiefenthaler M., Goisaufer M., Gerdenitsch C., Koeszegi S.T. (2021), Remote Working in a Public Bureaucracy: Redeveloping Practices of Managerial Control When Out of Sight, *Frontiers in Psychology*, n.12 <DOI:10.3389/fpsyg.2021.606375>
- Henke J.B., Jones S.K., O'Neill T.A. (2022), Skills and abilities to thrive in remote work: What have we learned, *Frontiers in Psychology*, n.3 <DOI:10.3389/fpsyg.2022.893895>
- Iannuzzi F.E., Campolongo F. (2023), Transformed or Transferred? How Workers Perceive Managerial Control over Home Telework. Some Insights from an Italian Case, *Relations industrielles/Industrial Relations*, 78, n.1 <DOI:10.7202/1101313ar>
- Inapp (2022), *Il lavoro da remoto: le modalità attuative, gli strumenti e il punto di vista dei lavoratori*, Inapp Policy Brief n.26, Roma, Inapp
- Istat (2021), *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello Smart working*, Roma, Istat, 15 dicembre
- Kingma S. (2019), New ways of working (NWW): work space and cultural change in virtualizing organizations, *Culture and Organization* 25, n.5, pp.383-406
- Maurer R. (2020), 4 essential soft skills for successful remote work, *www.shrm.org*, 5 november
- Ponzellini A.M. (2020), Tecnologie, fine della presenza e dilemmi del controllo nei nuovi pattern spazio-temporali del lavoro, *Economia&Lavoro*, n.1, pp.89-108
- Romens A. (2021), Lavoro da remoto, conciliazione tra tempi di vita e lockdown: per una prospettiva di genere, *Sociologia del Lavoro*, 160, n.2, pp.224-243
- Spinelli C. (2019), Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze, *QRGL*, n.4, pp.147-154
- Talamo V. (2019), Impatto della digitalizzazione e nuove modalità di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni: le sfide e le opportunità, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n.3, pp.71-76
- Tirabeni L., Miele F. (2020), Tecnologie digitali e potere nelle organizzazioni: dinamiche di controllo ed effetto "contraccollo", *Studi Organizzativi*, n.1, pp.9-37
- Zoppoli L. (2022), Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia, *RIDL*, n.2, pp.199-220
- Vercelli M., Bertolini S. (2023), *Criticità, potenzialità e fattori di implementazione del lavoro da remoto: L'insegnamento del periodo pandemico sul territorio torinese*, Blue Papers CLB-CPS n.1, Torino, Centro Luigi Bobbio, Dipartimento di Culture, politica e società, Università degli Studi di Torino

Diletta Porcheddu

diletta.porcheddu@adapt.it

Ricercatrice presso la Fondazione Adapt e Dottoressa di ricerca in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro ottenuto presso l'Università degli Studi di Siena. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Smart working e "settimana corta" in Intesa Sanpaolo: un esempio di "transizione digitale" negoziata, *Diritto delle Relazioni Industriali*, n.3, 2023; Chi paga per il lavoro da remoto? Spunti da una sentenza della Corte di Cassazione belga, *Diritto delle Relazioni industriali*, n.1, 2021.

Francesco Seghezzi

francesco.seghezzi@adapt.it

Presidente di Fondazione Adapt e Dottore di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro ottenuto presso l'Università degli Studi di Bergamo. Tra il 2017 e il 2023 assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia Marco Biagi presso l'Università degli Studi di Modena.

The outcome of 'smart working' policies on cultural workers in the Italian Public Sector

Arturo Mariano Iannace

IMT Scuola Alti Studi Lucca

Davide Emanuele Iannace

CNR-IRCrES - La Sapienza Università di Roma

Sara Pane

La Sapienza Università di Roma

This work focuses on the impact of smart working applied to cultural operators working in sites located in the South of Italy, and in rural and inner areas. Even before the Covid-19 pandemic, work had been undergoing radical changes, in what we can call a 'smart' and digital turn. We decided to focus on how the Italian government and the literature have defined and addressed the terminology of 'smart working', observing its application – with an eye on the de-spatialisation of workplaces themselves.

Questo lavoro affronta il tema dello smart working applicato agli operatori culturali presenti nel Sud Italia e nelle aree classificate come interne e rurali. Sin da prima del Covid-19, le modalità di organizzazione del lavoro avevano iniziato concettualmente ad affrontare una profonda ristrutturazione legata alla de-spazializzazione dei lavoratori in ottica smart e digitale. Pertanto, qui si vogliono affrontare le più recenti definizioni dello smart working, come presenti in letteratura e in ambito legislativo nel contesto italiano, osservando la sua applicazione e le sue mancanze.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-7

Citation

Iannace A.M., Iannace D.E., Pane S. (2023), The outcome of 'smart working' policies on cultural workers in the Italian Public Sector, *Sinappsi*, XIII, n.3, pp. 84-97

Keywords

Cultural professions
Digitalization
Remote working

Parole chiave

Professioni della cultura
Digitalizzazione
Smart working

Introduction

Covid-19 has fundamentally changed how people work and how they move to and from their workplaces (de Lucas Ancillo *et al.* 2021; da Silva Corrêa and Perl 2022). However, it is arguably not possible to simply interpret remote working as a new tendency born out of the pandemic (Vlaar *et al.* 2008). Companies, with start-ups and other tech-driven ventures at the forefront, had already experimented with the idea of flexible work in the past, long before the pandemic. Nonetheless, limited research work has been undertaken to evaluate the benefits, drawbacks, and overall effects of the 'agile' model of work organisation within the Italian Public Administration (PA). Cultural workers

have been severely affected by the spread of the Coronavirus pandemic and the measures taken to contain the contagion. In 2019, the tourism industry had made a significant contribution to the global GDP, accounting for 10% of it (Cresta 2021). The initial data following the emergence of the pandemic indicated a substantial decline in the tourism sector with the World Tourism Organisation projecting a staggering decrease of 440 million arrivals for the entirety of 2020 (UNWTO 2020). In Italy, attention to the issue has been present from the very beginning. The cultural sector in Italy not only employs a substantial portion of the workforce but also plays a crucial role in the economy, particularly in relation to the tourism industry. The cultural sector's ability

to attract visitors makes it a significant driver of changes that can have far-reaching impacts on various aspects of the Italian economy and society. In parallel to this, the digitisation of working processes within the Public Sector (PS) became a growing priority, identified even before the pandemic struck.

The focus on the cultural sector also finds its motivation in some of the specificities such a sector enjoys, and which make for an interesting benchmark, beyond the sheer contribution it gives to the Italian GDP, as mentioned above. In particular, the cultural sector is characterized by a strict intertwining between the competences of the cultural worker (in the case of museums or similar institutions, usually art historians or archaeologists, for example) and their ability to interact with, and address, a wide and diverse audience. This peculiarity of the cultural sector made it extremely vulnerable, for obvious reasons, to the consequences of Covid-19. It made it also (at least, potentially) a test-bed for technologies which could not find a role in other sectors of the PA, or at least not as widely, well before the pandemic (e.g. virtual reality). However, this reliance on cultural worker-audience interaction exposed the sector to the risk of being 'left behind' during the critical times of the pandemic. In other words, the cultural sector within the Italian PA, was, at the time of the pandemic, at a crossroads between the high potentialities for digitisation processes on one hand and the risk of being considered an unfeasible receiver of those same processes, to be simply kept 'in stasis' until the emergency was over, on the other.

An analysis of teleworkability by sectors indicates that most civil servants in Public Administrations perform tasks that can be executed remotely from their homes, even though the transitioning to digital work necessitates training for the acquisition of the requisite technical competencies (Barbieri *et al.* 2022; Sostero *et al.* 2020). Nonetheless, the digitisation of cultural operators has remained a partially uncovered issue and a limited number of studies have addressed the tele-workability of this sector.

Starting from this research gap, this paper aims to investigate the implications arising from the digitisation of operational procedures within the Italian Public Sector in the aftermath of the Covid-19 pandemic, with a specific focus on cultural workers, here perceived as potential representatives of the Italian PA. By adopting an analytical approach, we

will conduct a thorough analysis to examine the specific consequences and outcomes resulting from this specific kind of transition to digital. In order to accomplish this, the paper will first reconstruct the theoretical frame of reference that defines the institutional policy framework regulating the so called *smart working* practices in the Italian PA in response to the aforementioned health crisis. Then, it will shift its analysis towards the cultural sector, with a specific focus on southern Italy. The consideration arises to leverage the opportunities presented by *smart working* as an organisational practice that might facilitate the relocation of workers engaged in areas with low population or territories at risk of depopulation, a rising trend in southern Italian regions (Leon *et al.* 2023; ISTAT 2023a). This explains the transition from a national-level to a regional-level analysis. One last premise concerns the choice to frame the current research inside the specific concept of *smart working*. As argued by Pareschi (2021), English labels used for designing the act of working from home are different. Among them: 'telework', 'work at home', 'work from home', 'home-based work' and other labels that refer to different combinations of these primary terms (ILO 2020). Nonetheless, when communicating with the broader public, Ministries and other Governmental entities mainly refer to another label: that of *smart working* (Pareschi 2021).

The appropriation of this specific concept by the Italian public opinion and policy-making actors, especially following significant coverage in both traditional and non-traditional media, represents an important step in the operational decision to focus our documentary research on references primarily and explicitly dealing with *smart working* within the Italian PA.

The paper builds on this concept with the goal of analysing how such a working model was implemented in a specific national context, the Italian one, and in a peculiar and unique sector: culture. Italy boasts a relatively strong cultural sector, employing nearly 1.5 million individuals in the creative and cultural industries (Fondazione Symbola and Unioncamere 2023). Here the focus will be on two components of the cultural industry itself: museums and heritage sites. This emphasis primarily stems from the peculiarities of these typologies of cultural sites, previously mentioned,

and that could be summarised by the terms 'proximity' and 'physicality' (here meaning a more or less direct physical, unmediated contact with the public). Unlike many other realities impacted by Covid-19, in fact, both museums and cultural heritage sites could not transfer their main activities to a *smart working* environment.

The objective then is to observe how *smart working* policies were adopted by the Ministry of Culture and assess whether these same policies had an impact on the ongoing operations of museums and cultural sites. The hypothesis being brought forward here is that, despite their attempts to digitalise their collections, and to increase their quota of activities not directly related to their physical sites (and thus easily transferable to a digital domain), museums and cultural sites encountered serious challenges when confronted with new models such as *smart working*.

The first step will be to look at how *smart working*, in its broadest sense, was adopted by both private and public actors operating in Italy. It will thus be possible to see a change between the onset of Covid-19 (Bruni 2021) and how the general discourse around *smart working* was 'sold' as a possible solution to the work crisis the modern economy faces. From this overview, it will be possible to move on to look specifically at the Italian cultural sector (once again including both private and public actors), at how the pandemic initiated a radical change in the behaviour of both consumers and providers of cultural products, and at the kind of policies that were implemented on such a sensitive issue. Here the choice to focus on the specific concept of *smart working* instead of, for example, remote or *agile* working, (Crnogaj *et al.* 2022) has been due to the peculiarities of *smart working* itself. Indeed, it is this concept that introduces into the work environment a new idea of a-spatiality of work without touching the organisation of work itself, being potentially compatible, in this form, also with other characteristics of the Public Administration. It is different from other remote working practices, such as *agile* working, because it does not focus on procedural 'optimisation' and 'improvement' inside the organisation itself.

It will then be possible to proceed on to describe and analyse the individual application of policies, if and where it happened, in an attempt at understanding and, possibly, hypothesising potential future developments for the sites under scrutiny.

The comprehensive overview of limits and opportunities that *smart working* could offer to Civil servants in Italian PA aims to contribute to a relatively unexplored area of research. Out of the total studies on Pubmed using the key term *smart working* (which number less than 20), 14 were conducted in Italy and published in 2020. This noteworthy trend can be attributed to the emergence of remote work associated with the Covid-19 health crisis (Di Tecco *et al.* 2021).

1. 'Smart working' in the Italian Public Administration: an overview of the institutional framework in the aftermath of the Covid-19 pandemic

'Smart working' in the Italian Public Sector

The institutional intent to streamline and rationalise work processes while increasing the flexibility in the use of human resources within Public Administration, so as to achieve higher management efficiency and a better balance between employees' work and personal time (Ferzetti 2016) has prompted the introduction of regulations specifically governing teleworking within the Italian PA since the early 1990s. Regulated through the legislative framework defined by Law No. 191 of June 16th 1998 and D.L.P.R No.70 of March 8th 1999, teleworking is a practice that differs from *smart working* (also known as 'smart work') to which this contribution specifically refers. The legislation allows Public Administration to implement remote working inside residential premises, typically an employee's home, during standard office hours while maintaining connectivity to the company through information and communication technology. It prioritises privacy and security, establishes the right to disconnect, and ensures remote workers have equal rights as office-based workers. The legislation promotes work-life balance and protects the rights of workers and company information (Lodovici *et al.* 2021). Unlike *smart working*, teleworking is subject to strict regulations concerning the employee's working environment, connectivity methods, and authentication processes for operating systems (Lodovici *et al.* 2021).

It is therefore imperative to provide a clear technical definition of smart working at the outset, ensuring a mutual understanding of the concept and its practical applications. The process of gradually introducing *smart working* in the Public Sector, under the framework of current legislation and without im-

posing new financial constraints, commenced with the enactment of Law No. 124 of August 7th 2015 (the Madia Reform) on the reorganisation of the PA (Martini and Polverari 2022). This legislation aimed at facilitating the adoption of organisational measures promoting the experimentation of innovative spatial-temporal work arrangements, which could enhance the balance between personal and working time of civil servants while simultaneously fostering productivity growth (e.g. teleworking alternatives) while advancing the trajectory of digitisation within the Italian PA (Calafà 2018; Lupo 2021). The vision delineated by the reform has been confirmed by Law No. 81 of May 22nd 2017 (artt. 18-22) which provided additional provisions on *smart working* as outlined by the Ministry of Labour and Social Policy, extending such a practice to civil servants in the PA. Specifically, smart working is explicitly conceived as:

[...] a mode of employment performance characterised by the absence of hourly or spatial constraints and a structured approach based on stages, cycles, and objectives, established by mutual agreement between the employee and employer. This method helps workers to balance their work and personal time while also fostering growth in their productivity. (Art. 18, Law No. 81 of May 22nd 2017, Republic of Italy)

This definition is consistent with the one put forth by the *Osservatorio Smart Working*, located within the School of Management of the Polytechnic University of Milan in 2015, the same year the aforementioned Madia Reform was approved. As stated by the research institute focused on the analysis of modern work practices, *smart working* highlights the potential benefits it could grant employees while at the same time increasing their responsibility for ensuring quality outcomes: greater flexibility and autonomy in selecting work locations, schedules, and equipment (Osservatorio Smart Working 2015).

These guidelines also align with the resolution adopted by the European Parliament on September 13th 2016, which aims at creating more favourable labour market conditions to harmonise both personal and professional spheres of life. The resolution highlights the support from the Parliament for smart work, which involves arranging work in a manner that combines flexibility, independence,

and collaboration. With Directive No. 3 of 2017 on smart work, the “Smart Work Season” in PA officially started. A pivotal moment in the adoption of *smart working* among civil servants within the Italian PS was precipitated by the outbreak of the Covid-19 pandemic in 2020. The health emergency prompted the introduction of *smart working* as the exclusive mode of work within the PS through Law No. 18 of March 17th 2020 (Article 87) then transposed into Law No. 27 of April 24th 2020. Evidence of this is provided by other crucial institutional initiatives. On the one hand, the National Observatory of Smart Working in the PA, provided for by Law No. 34 of May 19th 2020 and established by the Ministerial Decree of November 4th 2020 with the specific function of formulating legislative proposals, concerning both the organisational and technological sides, to promote and improve *smart working* in the PA. On the other hand, the Smart Work Monitoring initiative, launched by the Department of the Public Service in 2020, specifically aims to create legislative proposals, organisational and technological, to promote and improve *smart working* in the PA. Furthermore, the Pact for Public Work and Social Cohesion of March 10th 2021 specifies that:

*With regard to distance work (agile work), the aim must be to surpass emergency-driven management by establishing, in future national collective agreements, rules ensuring transparent working conditions, that promote productivity and results orientation, reconcile the needs of both workers and public administration, concurrently improving public services and work-life balance. (Translation from the *Patto per l'Innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* 2021, p. 6)*

Under the legal framework regulating *smart working* in the Italian PA, the following terms apply. All civil servants, regardless of their employment status or contract type, have the option to choose the smart work system. The main aim is to provide equal working opportunities for all individuals (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2021). Additionally, the system ensures fair rotation among those opting for a ‘smart work’ environment, giving priority to those with special needs who may not have access to other support measures (Osservatorio Smart Working 2023). To ensure proper implementation

of *smart working* within the PA, individual agreements including important components – such as the duration of the agreement, remote work performance techniques, withdrawal procedures, and arrangements for management supervision – are necessary (Osservatorio Smart Working 2023). It is worth noting that the employee's right to rest remains intact even while working remotely, including a consecutive rest period of no less than 11 hours known as the inoperability band or disconnection period (Osservatorio Smart Working 2023). The adoption of 'smart work' also necessitates adequate technological resources and targeted training initiatives.

Civil servants have been trained on the use of communication platforms and software for *smart working* as well as on tools that enhance autonomy, empowerment, decision-making delegation, collaboration, and information sharing (Osservatorio Smart Working 2023). Nonetheless, towards the end of 2021, there was a setback in the rationalisation of work organisation within the Italian PA. Since October 15th 2021 in-person work has been reconfirmed as the standard mode, although some exceptions regarding *smart working* for vulnerable employees, as well as for parents and caregivers, have been maintained. Then, with the cessation of the State of Emergency as of April 1st 2022, among measures that could change were those for 'smart work' in the PA. A return to pre-pandemic working modes, as well as remote emergency working modes that have characterised the first months of the pandemic appears unlikely. In 2022, the adoption of *smart working* practices within the PA declined, dropping from 67% to 57% among participating entities (Osservatorio Smart Working 2023). On average, employees engage in *smart working* for 8 days per month (Osservatorio Smart Working 2023). The presence of such a 'paradox', which encompasses both positive and negative aspects of *smart working* in the Italian PA, underscores the need to shift the focus towards a comparative analysis of the associated risks and opportunities, as explored in the next section of the paper.

The status quo of 'smart working' in the Italian Public Sector: a comparative analysis of risks and opportunities

Overall, the widespread adoption of *smart working* among civil servants calls for a significant cultural

shift, a fundamental overhaul of the organisational framework of the PS, and a reconsideration of working methods, both within and outside the traditional working *milieux*, according to the criteria of autonomy (Boccoli *et al.* 2022), innovation (Gastaldi *et al.* 2015, Birkinshaw *et al.* 2008), flexibility (Ter Hoeven and Van Zoonen 2015), responsibility, and interpersonal collaboration (Vlaar *et al.* 2008). Far from being a 'brand-new' issue, *smart working* remains a contentious subject in the ongoing debate among policymakers, businesses, and civil society, particularly in the post-pandemic scenario. The Covid-19 epidemic outbreak in February 2020 forced most organisations to engage in a rapid transition towards more flexible working practices often resulting in abrupt implementation without sufficient forethought or preparatory efforts (Di Tecco *et al.* 2021).

Organisations previously familiar with *smart working* demonstrated substantial organisational and competitive edge over those with no prior exposure to it. Nevertheless, and in a wider sense, the use of remote working at home facilitated the continuity of work activities, maintaining productivity, and avoiding the stoppage of several public services through the employment of over 70% of public personnel working from home in the course of the lockdown (Di Tecco *et al.* 2021). During the emergency, *smart working* demonstrated its potential to mitigate the consequences of dangerous situations such as earthquakes, floods, and epidemics or human-caused incidents like fires, explosions, and terrorist attacks. Nevertheless, it is necessary to consider both risks and opportunities characterising 'smart work' among civil servants. Risks are mainly due to structural problems that might not be addressed in the short period. Firstly, both digitisation and digitalisation of the Italian PS show more evident delays in the Southern regions of the Country (ISTAT 2023b). Italy ranks 18th out of 27 EU Member States in the 2022 edition of the Digital Economy and Society Index (European Commission 2022). Although Italy is making significant strides in the realm of digital transformation, there remain deficiencies that must be rectified in order to achieve complete integration (European Commission 2022). Secondly, the organisational culture embedded within Italian public bodies is still anchored to a process-oriented approach instead of a goal-driven culture that would better fit the practice of *smart working*. Specific tasks are not suitable for remote working.

According to several authors and experts, the capability to work remotely can present difficulties in achieving tasks that require collective efforts. Remote working has the potential to lead to isolation, hinder the development of relationships, and restrict opportunities for collaboration (Eurofound and ILO 2017; Spinuzzi 2012). Institutional environments are also concerned with performance issues, namely the risk of lower work performance while working remotely. Another critical point involves flexibility. Several research studies have indicated that individuals who work from home may not necessarily achieve an improved work-life balance compared to those who work on-site at a traditional workplace (Di Tecco *et al.* 2021). Furthermore, an additional aspect to be taken into account in analysing work-life balance within the framework of remote working pertains to the issue of socio-demographic inequalities, and in particular the gender issue (Alfano *et al.* 2023). While, on one hand, the increase in remote working has enhanced conditions of work-life balance, on the other hand, it has exacerbated gender disparities in the labour market. In Italy, according to Alfano *et al.* (2023), the profile that benefits the most from the revolution in the organisation of work is a male, married, Public Sector worker, working remotely, and not living in the southern part of Italy (Alfano *et al.* 2023). Strictly related to this, another critical element to be considered is family interference that might arise when working from home (Di Tecco *et al.* 2021). An additional point that is interesting to evoke when reflecting on the risks characterising *smart working* for civil servants is that of overworking (Di Tecco *et al.* 2021), i.e. the continuous availability potentially enabled by a state of constant connection. This is a “perverse effect” (Boudon 1981) that, in addition to the aforementioned protracted state of connectivity, recalls the prolonged conditions of social detachment of the remote worker that might affect his psycho-physical well-being. Given the progressive resumption of on-site employment subsequent to the conclusion of the public health crisis, this tendency has experienced partial alleviation (Ahrendt *et al.* 2022). Eurofound reports that in 2022, work-life balance conditions in Europe showed improvement compared to the pandemic period, with a decline in the number of individuals engaging in work during their leisure time (Ahrendt *et al.* 2022).

On the other side of the coin, there are the

advantages presented by *smart working*. It has a positive impact on sustainability concerns. It enables cost savings in electrical consumption as well as the reduction of carbon footprint. This is obtained also through the reduction of commuting traffic (Mariotti and Rossi 2023). Moreover, it promotes the optimisation of real estate assets of PA as it facilitates the reimagining of spaces, for instance through the implementation of coworking spaces (CSs) that have the potential to assume an essential role in fostering the development of resilient communities (Oldenburg and Brissett 1982), particularly by promoting economic and adaptive resilience, an aspect that has proven to be of utmost importance amid the Covid-19 pandemic (Mariotti *et al.* 2023; Penna *et al.* 2020). Mariotti and Lo Russo (2023) define CSs as rooted in communal support and collaborative effort, serving as fundamental catalysts for the genesis of groundbreaking innovations (Mariotti and Lo Russo 2023). CSs, in particular, represent an interesting opportunity for the development and renovation of rural areas (Mariotti *et al.* 2023). In Italy, the geographical composition of rural areas, commonly referred to as ‘Internal Areas’ – in Italian, ‘Aree Interne’ – presents a notably intricate and layered scenario, with a distinct prevalence observed in the Southern regions and Islands (ISTAT 2023b). To date, rural areas in Southern Italy are 1,718 and constitute 44.8% of the total national proportion with a remarkable prevalence in Basilicata, Sicily, Molise, and Sardinia (ISTAT 2023b). This positions them as a prominent interlocutor and an opportune testing ground for novel and cutting-edge practices, particularly in the realm of digital work reorganisation. A case in point is the implementation of *smart working* among cultural operators, a subject of interest in this paper to which further attention will be devoted in the following section. Furthermore, it is noteworthy to observe how the migration of ‘south-workers’ in the peripheral regions of Southern Italy has engendered the formation of what is commonly referred to as “community garrisons” (Mariotti and Lo Russo 2023). These establishments, predominantly public, are primed to accommodate remote workers and endeavour to retain the youth by offering training programs. From this standpoint, the possibility of embracing remote working from different locations arises as a captivating opportunity that the South and, to a wider extent, all Italian rural areas, could strive to seize in order to attract expertise and maintain the

presence of young, highly qualified human resources (Mariotti and Lo Russo 2023). Some scholars contend that this could enhance the attractiveness of rural regions (Akhavan and Mariotti 2023; Mariotti *et al.* 2022a; Akhavan *et al.* 2021) especially in the aftermath of the Covid-19 pandemic, which drew the public attention to the advantages of living in such areas (Mariotti *et al.* 2022a; Giamb Bruno *et al.* 2021).

Regarding the well-being of employees, Di Tecco *et al.* (2021) state that workplace flexibility might be associated with advantageous health and well-being outcomes, suggesting that organisations can reap the benefits of creating a flexible work culture. The Italian *Osservatorio Smart Working* confirms this trend too in its report released in 2019 (Osservatorio Smart Working 2019). The concept of well-being is intertwined with the perception and perspective of the quality of one's professional life (Toto and Limone 2020). This is shaped by motivators, emotional triggers, and cognitive restructuring, thereby transforming employees into active contributors to their own professional growth as part of the organisation, making them effective 'smart' workers (Toto and Limone 2020). Beyond physical and psychological well-being, financial well-being also comes into play (Toto and Limone 2020). An individual who attains a balance between psychological and physical well-being in the workplace can enhance their cognitive and emotional capabilities, resulting in newfound stability in both professional and personal domains (Toto and Limone 2020). Furthermore, *smart working* offers numerous benefits such as reducing instances of 'physiological absenteeism', attracting talented employees, improving trust between employees and administration, and serving as a catalyst for broader digital transformation within the PS. (Network Digital 360 2021; Senatori and Carla 2021).

2. Smart working and Cultural Operators in Italy *Defining the cultural operators in the Italian legislative framework*

Defining cultural operators is no easy task, as activities involving culture in some way or another may indeed cover an extremely wide array of possibilities. For the purposes of this study, the definition of Cultural Operators is given as concerning all those people directly involved in Cultural Occupations, in turn defined as:

Occupations that involve creative and artistic production, and heritage collection and preservation.

They involve tasks and duties that are carried out:

- i. Generate, develop, preserve or reflect cultural or symbolic and spiritual meaning;*
- ii. Create, produce and disseminate cultural goods and services, which generally contain intellectual property rights, and*
- iii. For the purpose of artistic expression (e.g. visual, music, writing, dance or dramatic arts). (UNESCO 2009, 40)*

Taking the first statement of this definition as a starting point, for the purposes of this study, only those Cultural Operators falling inside the second of the two categories proposed (that is, those involved in "heritage collection and preservation") will be taken into account. In the Italian legislative framework, this typology of Cultural Operators is classified as belonging to the 'III Area', labelled 'Funzionari', and specifically those falling into the categories F1-F18.

Cultural Operators for the Ministry of Culture in Southern Italy

Traditionally, the label 'Southern Italy' has been applied to the peninsular area comprising the Regions of Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, and Calabria, sometimes also including the southernmost provinces of Lazio (Frosinone), Sicily being considered, due to its administrative and geographical peculiarities, as a separate area, sometimes paired with Sardinia ('the Islands'). These are the geographical boundaries also used by the Italian Institute for Statistics (ISTAT). In this paper, both the peninsular Regions and Sicily will be taken into account as a single unity (what is commonly called the 'Mezzogiorno'), while keeping the generic label of 'Southern Italy'.

According to ISTAT, there are currently 1,007 cultural sites in Southern Italy and Sicily, categorised as museums, no-profit galleries, monuments, and archaeological areas/parks. Of these, only 305 are classified as not belonging to the public system, leaving a striking majority of cultural sites in Southern Italy in the hands of the public (both under the Ministry of Culture and other jurisdictions, such as provincial or regional administrations, often under the aegis of the *Poli Regionali*) (Ministero della Cultura 2016).

It is harder to quantify the people directly involved in cultural work in these sites and institu-

tions. This is due to an opaque system of employment, which often sees activities in cultural sites being allocated to cooperatives or other typologies of private actors/associations, not to mention the wide use of other forms of supplementary work (e.g. *Servizio Civile*, voluntaries, etc...). This constitutes a first, substantial limitation for any attempt at analysing the occupational and economic impact of these kinds of cultural institutions (compared to the cultural sector as a whole), including the link between employment opportunities in museums and heritage sites, on one hand, and specific career/study paths on other (e.g. the opportunity for historians, art historians, archivists, etc. to actually be employed in these institutions). Consequently, it also makes it hard to gain an overall picture of the impact the pandemic had on the occupational level of cultural operators working in those institutions. As a general measure, though, it is possible to look at the data provided by the Ministry of Culture, concerning those workers ('Funzionari') directly employed by it. On July 31st 2020 (last data available), the Direzione Regionale Musei Basilicata employed 31 people belonging to this Area, nine units fewer than what was provided for by the D.M. 168/2016, over a total of 139 units employed. The Direzione Regionale Musei Calabria employed 25 units as Funzionari III Area as of August 2023. Aggregated data are not available for Campania, Puglia, Abruzzo and Molise.

How smart working was implemented (or not implemented) for cultural operators in Southern Italy

The absence of precise data already highlighted in the previous section is compounded by a lack of data concerning the closures caused by the pandemic and their immediate effects on the cultural sites' workforce.

According to a 2021 survey by the *Osservatorio sull'Innovazione Digitale* on Cultural Heritage and Activities, located at the Polytechnical University of Milan, 80% of the Italian museums released at least one digital content during the first year of the pandemic, including online learning activities (47% of museums), virtual guided tours (45%), workshops (27%), podcasts (13%), advanced training courses (95), and videogames (2%), with 78% of the content delivered for free (Osservatori.net 2021). These activities were of course made necessary by the first series of emergency decrees (DPCM) issued by the

Italian government, which closed museums and other cultural institutions to the public.

However, how the introduction of these digital contents impacted *smart working* opportunities for the onsite employees, and specifically for cultural operators as defined above, is hard to tell. According to a report delivered by Federculture on the status of Italian cultural institutions in 2022, one of the most serious consequences of the pandemic was a drastic reduction of the workforce, with a loss of fifty-five thousand jobs in the cultural sector from 2020 to 2022, a significant impact compared to the overall unemployment caused by the same event. While these data refer to the cultural sector as a whole, they give us a picture of the overall lack of adaptation of cultural institutions to the new contexts the pandemic created (or contributed to create). Museums and heritage sites suffered from an obvious lack of physical visitors during the pandemic. While the Ministry of Culture could not have possibly proceeded with a personnel reduction due to legal constraints, the consequence of the closures of museums and sites on all those "indirect" employees (e.g. members of cooperatives or other private enterprises involved in their management) are currently impossible to determine.

The same could be said for the actual implementation of *smart working* for cultural operators working inside the framework of the Ministry of Culture. The *Piano Integrato di Attività e Organizzazione* for the years 2023-2025 explicitly addresses *smart working* as one of the transformations required for an effective administration, also in the wake of the pandemic, but the same document does not mention any application of that working model specifically for employees framed inside the III Area (Ministero della Cultura 2023).

From our observation of the reality of *smart working* in the Italian Public Administration environment, we can notice a general lack of explicit directives and guidelines. The responsibility of managing the *smart working* practices falls into the hands of each single organisation. Moreover, *smart working* itself can be interpreted as just one component of a wider concept of work that is rooted in neoliberal ideology. From this perspective, it would be possible to interpret the application of *smart working* to the cultural sector as an attempt to push for increased operativity and efficiency, however without truly connecting this new working practice to the op-

portunities it offers for a renewal of the approach the PA keeps implementing when dealing with the cultural sector. In the next section the chance *smart working* offers to the cultural sector – with a specific eye for southern Italy, will be addressed.

The possible role for new forms of working formats for cultural operators

Two main points have been highlighted thus far. On one hand, it was possible to quickly summarise the status of *smart working* policies in Italy. On the other hand, we were able to at least partially describe the status of cultural operators in Italy in the aftermath of the pandemic, a period most critical for the transition towards *smart working* in vast segments of the job market. Cultural operators' jobs occupy a relevant position inside the Italian job market, deeply connected as they are with tourism-related activities which are often considered to be one of the pillars of the Italian economy (Ilie *et al.* 2016).

From the previous overview, it is possible to state that the impact of flexible working policies on operators in the cultural sector has been risible. It is possible to highlight some of the reasons behind this situation. First, this sector of the Italian market never really adopted viable alternatives to the mainstream forms of working in presence. The public actors operating in this market segment, as described above, opted for a more traditional approach to work formats and agencies.

The second reason is the fundamental structure inherent to the category of the heritage site, at least as it is nowadays. It is hard to imagine at this moment a museum functionally adopting some sort of *smart working* outside the strict boundaries of its administrative personnel. The term *smart working* is effectively employed when there is the possibility to detach the material reality of the workplace from the reality of the job itself. Presently, many historical, cultural, and heritage sites are not typically considered as settings suitable for a form of work different from the traditional ones. Museums themselves are perceived as deeply ingrained into a physical reality (Zhang *et al.* 2018), where there is a constant interaction between the visitor, the work of art/historical piece offered to the same visitor (the audience), and the personnel working there. This statement still holds true despite a growing concern with the digital aspects of museology, both in Italy and abroad. Pro-

jects such as *Digital Twins*, promoted by the Museo Archeologico nazionale Massimo Pallottino in Melfi, may be considered as evidence of such concern (Zhang *et al.* 2022; Ren *et al.* 2022). The project aims to create a complete virtual reconstruction of the museum collection and museological context (in this case, the castle of Melfi located in the province of Potenza in Southern Italy). Collections are becoming increasingly digitised, thus effectively expanding the audience's possibilities of experiencing them. However, while there's an increasing array of possibilities for the audience, a corresponding advancement of *smart working* opportunities for cultural operators – not to mention a stabilisation and regularisation of their job market – appear lacking.

Thus, it would look like an almost obvious consequence of this fact that museums, and heritage sites more in general, provide limited opportunities for a radical reform of their main working formats. Still, some timid tendencies towards such changes may be detected, and it is still possible to take them into proper account. On one hand, heritage sites are spread over a vast number of territories, with each territory, in turn, sporting its own set of particular issues (Dipartimento per le Politiche di coesione 2022). From this point of view, it would be possible to speak of what we can define as inner and rural areas. Their definition, for the purposes of this work, is that of territories which, as stated in the Italian *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (2013), are at a certain distance – around 40 minutes by car – from a service centre. The service centre is an urban area which includes a silver-level railway station, a hospital with a DEA II level, and with a complementary higher education offer (Agenzia per la Coesione nazionale 2013).

Museums and cultural institutions placed in these areas are not only seriously understaffed (Il Post 2023), but suffer the distance from the main infrastructures and tourist venues – i.e., airports, railroad stations. As anticipated in the last paragraph, museums in Italy embraced different tools of the wider movement of 'digitisation'. These tools were seen as a sort of parallel line to use while the museums were closed due to the restrictions imposed by the series of DPCM during the Covid emergency (Meng *et al.* 2023; Belenioti 2022; Markopoulos *et al.* 2021). Delving into the comprehensive concept of digitisation is beyond the scope of this discussion. However, more and more museums are facing the

challenge of entering a reality where social media, networks, and instruments – such as cellphones – are playing an ever-expanding role.

Nevertheless, digitisation and *smart working* are not processes that necessarily stimulate each other. The underlying logic differs significantly and requires distinct expertise and tools that are not directly comparable. While digitisation is a process which is currently experiencing an increased degree of support among directors and operators alike, *smart working* constitutes a more radical change in the structure of institutions like museums and heritage sites, a step more advanced than the one offered just by digitisation which, unlike *smart working*, until now at least, is focused much more on the product offered to the visitors.

For these reasons, it proved impossible to identify a clear connection between cultural operators and *smart working* practices, despite the fact that it is possible to identify several elements potentially delineating some interesting scenarios for their future interactions.

Conclusion: potential developments of 'smart working' practices for cultural operators

This paper analyses the evolution of *smart working* practices in the Italian Public Sector, with a specific focus on the cultural sector, in the aftermath of the Covid-19 pandemic. In doing so, it specifically highlights the challenges faced by the cultural sector due to the health crisis and examines the sector's efforts to adapt by implementing organisational restructurings and embracing digital initiatives, such as the development of podcasts, videogames, and enhanced integration of information systems.

In light of the diminishing impact of the pandemic, there appears to be a waning perception of the imperative role of *smart working* practices in the preservation of cultural sites. However, it can be contended that, despite this viewpoint, numerous cultural sites, particularly those that see lower numbers of visitors and those that are situated in remote areas distant from major tourist attractions and paths, could significantly enhance their operational efficiency and allocation of resources through the adoption of *smart working* practices. Furthermore, new digital tools have the potential to enhance the attractiveness of cultural sites located outside more established tourist paths. Since part of the resources derived from the implementation of

the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) in the aftermath of the pandemic are devoted to this, efforts are being made to support the digitisation of Cultural Heritage across the Country in various forms.

Consequently, the role of the technical officer is expected to play a significant part in the future of heritage-related jobs, working in close collaboration with Cultural Operators. Similar to the practice currently underway inside large tech companies, physical presence in an office may no longer be necessary for effective working processes (Surma *et al.* 2022). Therefore, the introduction of software could not only introduce a relatively new position within the organisational structure of a cultural site or institution but also aid in meeting the evolving expectations and diverse needs of future visitors.

The lack of implementation of software processes for cultural operators working in heritage sites and institutions can be attributed to various reasons. This resistance stems from the belief that these processes contradict the intrinsic physical nature of heritage sites and institutions, as perceived by the Italian Public Administration until very recently. However, the advent of digitisation processes presents novel opportunities to introduce innovative technologies in the cultural sector and revolutionise the way visitors engage with local Cultural Heritage.

Efforts initiated prior to the Covid-19 pandemic have revealed numerous opportunities for technological advancements within the cultural landscape. These advancements are expected to persist in the foreseeable future, as technology continues to permeate various sectors. Although social media has yet to make significant headways in integrating with the organisational structures of heritage sites, museums, and other cultural venues, it has the potential to become a valuable tool as these institutions undergo a broader digitisation of their services. As a result, new professions such as technical officers and computer specialists are likely to become common figures within their organisational frameworks.

It will be intriguing to closely engage with cultural venues that embrace these new technological tools and analyse how the working structures of museums and other cultural institutions evolve as a result. While there have been some attempts to assess the impact of digitisation on museums, tourist attractions and cultural sites, less attention has been

given to understanding the corresponding changes in work processes and organisational structures.

Ultimately, and despite the thematic focus of this paper primarily being on Italy, it is acknowledged that a broader perspective could yield valuable contributions. It would be interesting to enhance the understanding of how *smart working* practices are integrated within the Italian Public Administration by conducting a comparative analysis with other European Countries. As public administrations in similar countries can adopt diverse approaches in organising work, and subsequently have varying effects on the amount of work that can be carried out remotely, additional research on how different national contexts in Europe have implemented remote working practices for civil servants could provide valuable insights (Sostero *et al.* 2020). Experiences from other European countries provide reports on good practices in the matter of coworking in public spaces that could be experimented with and, if relevant, adopted in other territories, including Italy. In this sense, the first coworking spaces in Prague, including babysitting services, constitute an interesting example, together with the creation of coworking spaces within public libraries in peripheral or suburban areas in Norway or Catalonia, mainly designed to reduce commuting (Mariotti and Rossi 2023). These examples support the hypothesis

that new workspaces may no longer be just spaces equipped exclusively for carrying out work activities, but that they could become multifunctional environments (equipped with services for childcare, professional skills updating, socialising, etc.) that can positively contribute to the work-life balance of each employee (Mariotti and Rossi 2023), as argued in the previous sections. Given that estimates suggest the continuation of the remote working trend in the aftermath of the Covid-19 pandemic, many private companies are currently redefining their workspaces (Mariotti *et al.* 2022b). Rather than individual offices or workstations, they are designing open, shared, or hybrid spaces. Moreover, companies are opening new offices or hubs in dispersed locations that are closer to their employees' homes (Mariotti *et al.* 2022b). It could thus be interesting to monitor whether, and to what extent, this phenomenon also applies to the Public Sector across Europe, with a particular focus on Italy. Specifically, there is potential for museums, libraries, and other similar public sites to be transformed into workspaces that can accommodate remote workers and facilitate a proximity working strategy. The reorganisation of these 'third places' (Oldenburg and Brissett 1982) represents another great challenge for public administrations in the medium and long term, warranting further dedicated research efforts.

References

- Agenzia per la Coesione nazionale (2013), *Strategia Nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Technical Documents attached to the draft of the "Accordo di partenariato 2014-2020", pp.46-47
- Ahrendt D., Consolini M., Mascherini M., Sándor E. (2022), *Fifth round of the Living, working and Covid-19 e-survey: Living in a new era of uncertainty*, Available online: <DOI:10.2806/190361>
- Akhavan M., Mariotti I. (2023), Coworking spaces and well-being: an empirical investigation of coworkers in Italy, *Journal of Urban Technology*, 30, n.1, pp.95-109
- Akhavan M., Mariotti I., Rossi F. (2021), The rise of coworking spaces in peripheral and rural areas in Italy, *Territorio*, 97 s.i., pp.35-42
- Alfano V., Mariotti I., Marra M., Vecchione G. (2023), I want to break free: the influence of the Covid-19 pandemic on work-life balance satisfaction, *Regional Studies, Regional Science*, 10, n.1, ppp.70-88
- Barbieri T., Basso G., Scicchitano S. (2022), Italian Workers at Risk during the Covid-19 Epidemic, *Italian Economic Journal*, 8, pp.175-195
- Barca F., Terribili F. (2016), Elementi per la Strategia Turistica nelle Aree Interne, in *Proceedings of the seminar "Il Turismo nelle Aree Interne"*, Gran Sasso Science Institute, L'Aquila
- Beleniotti Z.-C. (2022), Covid-19 resilience via digital cultural heritage; digital life in museums and festivals during the anthropause, *International Journal of Technology Marketing*, 16, n.4, pp.403-420

- Birkinshaw J., Mol M.J., Hamel G. (2008), Management Innovation, *Academy of Management Review*, 33, n.4, pp.825-845
- Boccoli G., Sestino A., Gastaldi L., Corso M. (2022), The impact of autonomy and temporal flexibility on individuals' psychological wellbeing in remote settings, *Sinergie*, 40, pp.327-349
- Boudon R. (1981), *Effetti "perversi" dell'azione sociale*, Milano, Feltrinelli
- Bruni F. (2021), Re-evaluating the distance: Virus as a "great urban planner" in the rediscovery of inner areas at risk of depopulation, *Sustainable Mediterranean Construction*, n.5, pp.41-43
- Calafà L. (2018), Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa della PA alle soglie della XVIII legislatura, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 69, n.3, pp.473-487
- Cresta A. (2021), L'emergenza Covid-19 e il riposizionamento del turismo nelle aree interne: Prime riflessioni sull'Irpinia, *Documenti geografici*, n.2, pp.29-51
- Crnogaj K., Tominc PP, Rožman M. (2022), A Conceptual Model of Developing an Agile Work Environment, *Sustainability*, 14, n.22
- Da Silva Corrêa L., Perl A. (2022), Global cities, hypermobility, and Covid-19, *Cities*, 122, <DOI:10.1016/j.cities.2021.103537>
- de Lucas Ancillo A., del Val Núñez M.T., Gavrila, S. G. (2021), Workplace change within the Covid-19 context: a grounded theory approach, *Economic Research-Ekonomska Istrazivanja*, 31, n.1, pp.2297-2316
- Di Tecco C., Ronchetti M., Russo S., Ghelli M., Rondinone B.M., Persechino B., Iavicoli S. (2021), Implementing Smart Working in Public Administration: a follow up study, *La Medicina del lavoro*, 112, n.2, pp.141-152
- Dipartimento per le Politiche di coesione (2022), *Criteri per la Selezione delle Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021 – 2027*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Eurofound, ILO (2017), *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, Geneva, International Labour Office
- European Commission (2022), *Digital economy and society index (DESI) 2022*, European Commission
- European Parliament (2016), *Creating labour market conditions favourable for work-life balance. European Parliament resolution of 13 September 2016 on creating labour market conditions favourable for work-life balance (2016/2017(INI))*, P8_TA(2016)0338
- Ferzetti F. (2016), La promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 60, n.3,
- Fondazione Symbola, Unioncamere (2023), *Io Sono Cultura. L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*, Roma, Fondazione Symbola and Unioncamere
- Gastaldi L., Appio F., Martini A., Corso M. (2015), Academics as Orchestrators of Continuous Innovation Ecosystems: Towards a Fourth Generation of CI Initiatives, *International Journal of Technology Management*, 68, n.1/2, <DOI 10.1504/IJTM.2015.068784>
- Giambruno M., Pistidda S., Silva B., Vigotti F. (2021), Territori marginali e pandemia: quale ruolo per il patrimonio costruito?, *Territorio*, 97 s.i., pp.52-60
- Il Post (2023), *Nei musei italiani non c'è abbastanza personale*, 7 aprile
- Ilie M., Lelo K., Stemperini G. (2016), Valorizzazione del patrimonio culturale e flussi turistici in Italia: come sfuggire alla trappola della città d'arte, *Città e storia*, 11, n.1, pp.141-182
- ILO (2020), *Covid-19: Guidance for labour statistics data collection: Defining and measuring remote work, telework, work at home and home-based work*, 5 June, ILO technical note, Geneva, International Labour Organization
- ISTAT (2023a), La popolazione cala ancora ma non al livello del biennio 2020-21. Aumentano gli stranieri. Demographic Indicators 2022, *Statistiche Report*, 7 aprile
- ISTAT (2023b), Divari territoriali nel PNRR: 10 obiettivi per il Mezzogiorno, *Statistiche Focus*, 25 gennaio
- Leon A.F., Ovidi O., Zingales C. (2023), Mappatura delle professioni culturali emergenti e loro percorsi formativi. Scenari per il futuro delle professioni del mondo culturale, *Economia della Cultura*, 33, n.2, pp. 233-242
- Lodovici M.S., Ferrari E., Paladino E., Pesce F., Frecassetti P.P., Aram E. (2021), *The impact of teleworking and digital work on workers and society. Annex VI - Case study on Italy*, Study Requested by the EMPL Committee, Luxembourg, European Union
- Lupo A. (2021), Lavoro agile e pubblico impiego dopo la legge Madia: quali prospettive future?, *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, 42, n.2, pp.553-568
- Mariotti I., Lo Russo M. (2023), Italian Experiences in Coworking Spaces During the Pandemic, in Akhavan M., Hölzel M., Leducq D. (eds.), *European Narratives on Remote Working and Coworking During the Covid-19 Pandemic*, London, Springer Nature, pp.117-123

- Mariotti I., Rossi F. (2023), La crescita del lavoro da remoto e ibrido e la nuova geografia del lavoro, Working Paper CiMET/ Policy Brief n.19, Ferrara, CiMET
- Mariotti I., Capdevila I., Lange B. (2023), Flexible geographies of new working spaces, *European Planning Studies*, 31, n.3, pp.433-444
- Mariotti I., Di Marino M., Bednář P.P. (eds.) (2022a), *The Covid-19 pandemic and the future of working spaces*, London, Taylor and Francis
- Mariotti I., Giavarini V., Rossi F., Akhavan M. (2022b), Exploring the "15-Minute City" and near working in Milan using mobile phone data, *TeMA. Territorio Mobilità e Ambiente*, 15, pp.39-56
- Markopoulos E., Ye C., Markopoulos P.P., Luimula M. (2021), Digital Museum Transformation Strategy Against the Covid-19 Pandemic Crisis, *Lecture Notes in Networks and Systems*, 276, pp.225-234
- Martini A., Polverari L. (2022), Il lavoro agile. Evoluzione normativa ed esperienze nella Regione Veneto, *Regional Studies and Local Development*, 3, n.1, pp.35-68
- Meng Y., Chu M.Y., Chiu D.K.W. (2023), The impact of Covid-19 on museums in the digital era: Practices and challenges in Hong Kong, *Library Hi Tech*, 41, n.1, pp.130-151
- Ministero della Cultura, (2023), *Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023-2025*, Roma, Ministero della Cultura
- Ministero della Cultura (2016), *Linee guida per la Strategia Nazionale per le Aree Interne*, Roma, Ministero della Cultura
- Network Digital 360 (2021), *Smart Working nella PA: oltre l'emergenza, un'occasione di Digital Transformation*, 28 gennaio
- Oldenburg R., Brissett D. (1982), The third place, *Qualitative sociology*, 5, n.4, pp.265-284
- Osservatori.net (2021), *Extended Experience: la sfida per l'ecosistema culturale, Video Innovazione Digitale per la Cultura*, Milano, Politecnico di Milano
- Osservatorio Smart Working (2023), Torna a crescere lo Smart Working in Italia: 3,6 milioni di lavoratori da remote, Comunicato stampa, *osservatori.net*, 6 novembre
- Osservatorio Smart Working (2019), Cresce il numero degli smart worker italiani: 570mila (+20%) lavoratori più soddisfatti degli altri, Comunicato stampa, *osservatori.net*, 30 ottobre
- Osservatorio Smart Working (2015), Smart Working: scopriamo le carte!, Comunicato stampa, *osservatori.net*, 20 ottobre
- Pareschi L. (2021), Is It Smart Working? An Analysis of the Public Discourse about Teleworking in Italy during the Covid-19 Pandemic, *PUNTOORG*, 6, n.2, pp.133-157
- Penna M., Felici B., Roberto R., Rao M., Zini A. (2020), *Il tempo dello Smart Working: la PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente: primi risultati dell'indagine nazionale sul lavoro agile e telelavoro nel settore pubblico*, Roma, Enea
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Patto per l'Innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Ren J., Sun Y., Shu X. (2022), Digital Twin of Overseas Opera Relics: Case Study of Arhat Costumes in the Collection of the Metropolitan Museum of Art, *Proceedings - 2022 IEEE 21st International Conference on Ubiquitous Computing and Communications, IUCC-CIT-DSCI-SmartCNS 2022*, pp.350-356, <DOI:10.1109/IUCC-CIT-DSCI-SmartCNS57392.2022.00061>
- Senatori I., Carla S. (2021), (Re-) Regulating Remote Work in the Post-pandemic scenario: Lessons from the Italian experience Authors, *Italian Labour Law E-Journal*, 14, n.1, pp.209-260
- Sostero M., Milasi S., Hurley J., Fernandez-Macías E., Bisello M. (2020), *Teleworkability and the Covid-19 crisis: a new digital divide?*, JRC working papers series on labour, education and technology n.2020/05, Seville, European Commission
- Spinuzzi C. (2012), Working alone together: Coworking as emergent collaborative activity, *Journal of business and technical communication* 26, n.4, pp.399-441
- Surma M.J., Nunes R.J., Rook C., Loder A. (2022), Assessing employee engagement in a post-covid-19 workplace ecosystem, *Sustainability (Switzerland)*, 13, n.20, <DOI:10.3390/su132011443>
- Ter Hoeven C.L., Van Zoonen W. (2015), Flexible Work Designs and Employee Well-Being: Examining the Effects of Resources and Demands, *New Technology, Work and Employment*, 30, n.3, pp.237-255
- Toto G.A., Limone P. (2020), Prestazioni smart e percezione di benessere: categorie definitorie del knowledge work contemporaneo, *MeTis-Mondi educativi. Temi indagini suggestioni*, 10, n.2, pp.261-273
- UNESCO (2009), *Framework for cultural statistics*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics
- UNWTO (2020), *UNWTO World Tourism Barometer (English version)*, 18, n.5, pp.1-36
- Vlaar P.W.L., van Fenema P.C., Tiwari V. (2008), Cocreating understanding and value in distributed work: How members of onsite and offshore vendor teams give, make, demand, and break sense, *MIS quarterly*, 32, n.2, pp. 227-255

Zhang C., Chang P.-C., Tsai M.-F. (2018), How physical environment impacts visitors' behavior in learning-based tourism-the example of a technology museum, *Sustainability (Switzerland)*, 10, n.11 <DOI: 10.3390/su10113880>

Zhang X., Zhang L., Ullah A. (2022), Digital Twin Technology and Wisdom Museum from the Perspective of Artificial Intelligence, *Lecture Notes on Data Engineering and Communications Technologies*, 136, pp.674-682

Arturo Mariano Iannace

arturo.iannace@imtlucca.it

He is a PhD Candidate at the IMT School for Advanced Studies Lucca, in the Analysis and Management of Cultural Heritage track. Current research interests concern politics, history, cultural heritage, and the economic, cultural, and social development of Italian 'Aree Interne'. He is an Ordinary Member of the Game Science Research Center, where he began the development of gaming prototypes for university and school-level teaching and learning of history. He recently presented one of these projects at the International Medieval Conference in Leeds, UK (May 2023), and at the conference The Middle Ages in Modern Gaming (June 2023).

Davide Emanuele Iannace

davideemanuele.iannace@uniroma1.it

He is a PhD candidate at the CNR-IRCrES and La Sapienza University of Rome, specializing in Policy Impacts Evaluation and Analysis. His research focuses on RandD in Europe, infrastructure development and evaluation. More recently, he has approached into studying rural and inner areas and their developmental aspects. He is a visiting researcher at OPERAS-PT and in the PALOMERA working packages 2 and 3. Among his most recent publications: with Iannace D.E., *Evaluation of research infrastructures in the Social Sciences and Humanities field. A proposal for a new approach*, DISSE Working Papers n.18, 2023.

Sara Pane

sara.pane@uniroma1.it

She is a PhD candidate at La Sapienza University of Rome. Her research focuses on European public institutional communication and the issue of the European public sphere. She specifically examines European policies related to digital and environmental transitions. She is also a contract Professor at the University of Turin where she serves as communication coordinator for the Jean Monnet Chair Com4t.EU (Communicating for Transitions in Europe). Among her most recent publications: with Sarrica M., *La bicicletta come esempio (possibile) di "doppia transizione" ecologica e digitale nell'Unione europea: una lettura attraverso la prospettiva delle rappresentazioni sociali*, in Passafaro P.P., Metastasio M., Bocci E. (eds.), *La mobilità sostenibile nelle scienze sociali: ricerche e riflessioni*, Della Rocca Editore, 2023.

L'Intelligenza artificiale nei controlli tributari

Lotta all'evasione fiscale

Antonio Borghetti

Università degli Studi di Brescia

La recente nota di aggiornamento del DEF 2023 conferma l'enorme *tax gap* che caratterizza – in senso peggiore – il nostro Paese. A fronte dell'ingente sommerso, tuttavia, lo Stato riesce a eseguire pochissimi controlli, in particolare, su imprese ed esercenti arti e professioni. La riforma fiscale degli anni Settanta, sul fronte dei meccanismi accertativi, ha fallito. Da qui, l'esigenza, se non addirittura la necessità, di poter attingere alle potenzialità che l'Intelligenza artificiale offre anche per contrastare questa piaga (sociale e) finanziaria, mirando tuttavia a ricercare un contemperamento tra l'interesse fiscale e i diritti dei contribuenti.

The recent update note of the DEF 2023 confirms the enormous tax gap that characterizes – in a negative sense – our Country. Faced with the huge amount of undeclared work, however, the State is able to carry out very few checks, in particular on businesses and practitioners of crafts and professions. The tax reform of the 1970s, in terms of assessment mechanisms, failed. Hence, the need, if not downright necessity, to be able to draw on the potential that Artificial Intelligence also offers to combat this (social and) financial plague, aiming, however, to seek a balance between fiscal interest and the rights of taxpayers.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-8

Citazione

Borghetti A. (2023), L'Intelligenza artificiale nei controlli tributari. Lotta all'evasione fiscale, *Sinappsi*, XIII, n. 3, pp. 98-110

Parole chiave

Evasione fiscale
Intelligenza artificiale
Politica fiscale

Key words

Tax evasion
Artificial intelligence
Tax policy

1. Il problema: pochi controlli su imprese ed esercenti arti e professioni

La Corte dei conti, nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato* al 31 dicembre 2022 evidenzia e stigmatizza il fatto che la probabilità di subire un controllo fiscale sostanziale¹ sia solo del 4% (era il 2% nel 2021). Tale dato, viene rilevato, rappresenta una percentuale così bassa che da un lato, *ex se*, palesa un'inefficienza organizzativa dell'apparato statale e dall'altro elide, *ab origine*, l'effetto deter-

rente² dei controlli sui contribuenti, di fatto disincentivati a incrementare la propria fedeltà fiscale³: "Per quanto specificatamente attiene alla frequenza dei controlli sostanziali, va evidenziato che le probabilità di essere concretamente soggetti a controllo sono molto limitate, attestandosi sempre al di sotto del 6 per cento (con maggior incidenza nei settori connessi all'edilizia e all'utilizzo dei bonus governativi): a livello complessivo i controlli eseguiti nei confronti dei soggetti presenti nelle attività più numerose co-

1 Ci si riferisce, evidentemente, ai controlli "di tipo accertativo" e non "essenzialmente liquidatorio"; per quanto attiene ai primi, si veda Fiorentino (2017, 163 e ss.).

2 Sul connubio sanzioni-Intelligenza artificiale, si segnala il recente Dorigo (2023, 407).

3 Vedasi anche il quotidiano *Italia Oggi* del 1° luglio 2023 ove la notizia è apparsa con il seguente titolo: *Verifiche, rischio quasi nullo - La probabilità di subire un controllo fiscale in Italia non supera il 4% e solo per alcuni settori, come le costruzioni, arriva a sfiorare il 6%. E nel 2021 si parlava di una media del 2%*.

stituiscono il 4 per cento del totale nel 2022 e il 2 per cento nel 2021. Su tali specifici aspetti, una maggiore frequenza dei controlli fiscali potrebbe e dovrebbe integrare l'utilizzazione in chiave (prima di tutto) preventiva dell'ingente mole di dati a disposizione dei sistemi informativi (tra i quali, i dati descrittivi delle fatture elettroniche emesse e ricevute, i corrispettivi comunicati telematicamente e i movimenti risultanti dall'Anagrafe dei rapporti finanziari e dai pagamenti elettronici), già normativamente prevista, in buona parte, ma ancora non compiutamente realizzata. Ciò nell'ottica di una maggiore efficacia dell'attività accertativa e della connessa funzione di deterrenza rispetto a comportamenti non conformi alla normativa tributaria" (Corte dei conti 2023, 15-16).

Per i possessori di reddito da lavoro dipendente il problema dell'evasione fiscale si pone in minor evidenza in quanto il (fortunato) meccanismo della sostituzione d'imposta, onerando di adempimenti il sostituto-datore di lavoro, consente di abbattere, se non eliminare *in nuce*, la possibilità per tali soggetti passivi di sottrarsi all'obbligo tributario. Come dimostreranno i dati *infra* proposti nella tabella 1, a fronte di un numero di circa 25,6 milioni di lavoratori subordinati (Inps 2023), il *tax gap* stimato per tale categoria di operatori con riferimento al principale tributo del nostro Paese, l'Irpef, è di 'soli' 3.855 milioni di euro: per quanto attiene agli autonomi (considerati insieme alle imprese non soggette a Ires e quindi, tendenzialmente, di minori dimensioni) invece, a fronte di un numero assoluto notevolmente minore (circa 5 milioni di persone - Fondazione studi Consulenti del lavoro 2019) il *tax gap* è di ben 28.212 milioni a titolo di Irpef; aggiungasi 8.487 milioni di euro a titolo di Ires (tendenzialmente imputabile a imprese di maggiori volumi e dimensioni), 22.899 milioni di euro a titolo di IVA⁴ e 4.613 milioni di euro a titolo di Irap.

Emerge *prima facie* la conferma empirica di una nota interpretazione del fenomeno evasivo: "L'evasione si diversifica a seconda delle modalità di

produzione". Insomma, evade chi può e "spiegare il fenomeno alludendo ad una fantomatica diversa onestà o disonestà fiscale è quindi un razzismo sociale fuorviante e lacerante, dannoso sia per gli uffici tributari, sia per le aziende, sia per la serenità collettiva" (Lupi 2020, *Introduzione*).

Per quanto attiene imprese ed esercenti arti e professioni, la riforma fiscale degli anni Settanta impose su questi numerosi adempimenti e generalizzò per essi la determinazione contabile del reddito imponibile fiscale senza considerare le dimensioni e quindi l'organizzazione dei destinatari di tali misure. È noto, infatti, che nel nostro Paese vi sono pochissime grandi imprese e il tessuto industriale è caratterizzato da piccole e piccolissime imprese, molte delle quali unipersonali. Anche nel mondo delle professioni lo scenario non muta: studi associati e società tra professionisti sono pochi in rapporto alla totalità degli esercenti delle arti e professioni. Certamente, i dati rilevano che studi associati e società tra professionisti, la cui organizzazione e disciplina giuridica può farci indurre a ritenere che siano di maggiori dimensioni anche economiche, palesano tendenzialmente risultati reddituali nettamente migliori, anche per i singoli componenti⁵. Sull'illusione che sia la contabilità e non l'organizzazione pluripersonale a 'creare' affidabilità fiscale è ancora imperniato il nostro ordinamento, seppur alcuni correttivi siano, nel tempo, stati implementati.

Per chi genera redditi di lavoro autonomo o d'impresa quindi l'impostazione della riforma fiscale degli anni Settanta ha creato un *vulnus* nel sistema tributario, o meglio, ha tracciato anche il percorso alternativo rappresentato dalla scelta di poter, con ragionevole cognizione, scegliere di evadere confidando nella ridotta capacità di controllo dell'amministrazione finanziaria. L'autodeterminazione⁶ e autoliquidazione⁷, da parte di questi contribuenti, dell'imponibile e delle conseguenti imposte reddituali (e alla connessa IVA su ricavi o compensi), costituisce l'architrave del sistema e tali contribuenti

4 Nel PNRR, a p. 28, si richiamano le Raccomandazioni UE del 2019 volte ad attenzionare le misure di "contrasto all'evasione, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione".

5 Vedasi, da ultimo, lo studio della Fondazione nazionale Commercialisti (2023) dal quale si evince che i Dottori Commercialisti che esercitano in uno studio professionale o in una società tra professionisti dichiarano un reddito 2,4 volte maggiore rispetto ai colleghi che esercitano autonomamente la medesima professione.

6 Sulla c.d. 'fiscalità autogestita' dove autodeterminazione e autoliquidazione delle imposte sono la base del sistema, si veda Lupi (2001, 329 e ss.).

7 Sempre Lupi (2018, 12) la chiama anche, in altra opera, "L'autotassazione come esternalizzazione inconsapevole della determinazione delle imposte".

non sono, ad oggi, soggetti a nessun controllo ‘certo’ e a nessun conflitto di interessi come invece avviene nel caso della sostituzione d’imposta, ove il datore di lavoro ha interesse ad eseguire gli adempimenti e le ritenute *ex lege* previste onde dedurre il ‘costo’ del lavoro sostenuto. Si è dell’avviso che il lavoratore subordinato non evade perché non può evadere e non perché sia ontologicamente più onesto e fiscalmente più fedele allo Stato rispetto ‘agli autonomi’.

All’autodeterminazione e all’autoliquidazione quindi, può, ma non (necessariamente) deve, seguire un controllo fiscale, ed ecco che in organizzazioni di ridotte e ridottissime dimensioni, caratteristica tipica del sistema italico, tale aspetto corrobora, si ritiene, la realizzazione dell’ingente *tax gap*. Si rimarca tale aspetto dimensionale perché aziende (e studi professionali) strutturate che rappresentano “organizzazioni pluripersonali prive di bisogni umani”⁸ hanno – e lo dimostra il più ridotto *tax gap*

dell’Ires – una fedeltà fiscale elevata in quanto (1) non vi sono bisogni personali in nome dei quali evadere le imposte, (2) vi sono ripartizioni di poteri e compiti tali per cui scattano conflitti di interessi e (3) responsabilità che disinnescano *in nuce* detti comportamenti decettivi.

La tabella 1 conferma (1) la grandezza dei valori in gioco (seppur stimati), (2) la concentrazione in determinate categorie e (3) il grave danno arrecato, anno dopo anno, alle casse dello Stato. Quanto a quest’ultimo aspetto, si rileva come tale danno abbia poi una proiezione prospettica, visto che esso non arreca nocimento ai soli concittadini di oggi ma anche a quelli di domani. “Chi evade non rispetta l’obbligo di pagare le tasse: è tenuto a pagare ma non lo fa e nonostante questo gode dei servizi che sono assicurati a tutti. L’evasore viene meno a un dovere inderogabile di solidarietà, infrange la regola di lealtà che lega tra loro i cittadini e, malgrado questo,

Tabella 1. Gap delle entrate tributarie e contributive in milioni di euro

Tipologia di imposta	2016	2017	2018	2019	2020	Differenza 2020-2016	Media 2018-2020
Irpef lavoro dipendente (irregolare)	4.103	4.338	4.431	4.589	3.855	-248	4.292
Irpef lavoro autonomo e impresa	33.357	33.327	32.923	32.476	28.212	-5.145	31.204
Addizionali locali Irpef (lavoro dipendente)	768	799	797	803	696	-72	765
Ires	10.287	8.632	7.906	8.980	8.487	-1.800	8.458
IVA	34.162	36.824	31.158	26.889	22.899	-11.263	26.982
Irap	4.952	5.109	5.197	5.026	4.613	-340	4.945
Locazioni	767	729	693	551	121	-646	455
Canone Rai	240	225	239	241	248	9	243
Accise sui prodotti energetici	1.611	2.077	1.498	1.914	1.722	111	1.711
IMU-TASI	5.721	5.514	5.455	5.462	5.191	-530	5.369
Totale entrate tributarie	95.968	97.575	90.297	86.932	76.044	-19.924	84.424
Totale entrate tributarie (al netto delle accise e dell’IMU)	88.636	89.983	83.344	79.556	69.131	-19.505	77.344
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.764	2.928	2.940	2.965	2.547	-217	2.818
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.119	8.804	9.317	9.719	8.311	192	9.115
Totale entrate contributive	10.883	11.731	12.257	12.684	10.858	-25	11.933
Totale entrate tributarie e contributive	106.851	109.306	102.554	99.616	86.902	-19.949	96.357

Fonte: Documento di Economia e finanza 2023. Allegato alla Nota di aggiornamento

⁸ Lupi (2018, 10-11, 47). Secondo l’Autore – e l’argomentazione per quanto metagiuridica è assolutamente condivisibile – “il dirigente aziendale, quindi, a differenza dell’imprenditore o dell’artigiano, non acquisisce vantaggi dall’evasione [della società ove lavora], né ha convenienza a evadere per conto terzi”.

beneficia del fatto che è partecipe della comunità. La strada pulita, l'illuminazione, i vigili del fuoco, la scuola, l'ospedale sono per tutti. [...] Per una comunità che si regge sulla fiducia, il fatto che qualcuno faccia il furbo e viva alle spalle degli altri non è sopportabile”⁹.

Ciò posto, l'obiettivo di questa premessa è far comprendere che la contabilità non ha ‘poteri magici’ ed averla posta a fondamento della (auto)determinazione della base imponibile per strutture – aziendali o professionali – di ridotte dimensioni è stato, al tempo, un errore: “Dunque, se c'è contabilità, in queste strutture, è solo perché è contabilità imposta dal Fisco, perché si tratta di contabilità fiscale: un caso questo in cui l'aggettivo cancella il sostantivo”¹⁰. L'errore non fu l'imposta contabilità-fiscale, ma che detta imposizione non sia stata accompagnata da adeguate misure di controllo periodico circa la correttezza della medesima.

2. La prima reazione: l'uso dei c.d. controlli automatici

Il legislatore, tuttavia, non è rimasto (completamente) inerte e nel tempo ha, grazie anche all'avvento dell'informatizzazione e della digitalizzazione della PA, implementato un (solo) controllo in grado di esaminare (quasi) tutti i contribuenti: il c.d. controllo automatico¹¹ ex art. 36-bis del D.P.R. del 29 settembre 1973, n. 600 per quanto attiene alle imposte dirette ed ex art. 54-bis del D.P.R. del 26 otto-

bre 1972, n. 633 in ambito IVA. Tale ‘controllo’, tuttavia, analizza e inquadra solo alcuni contribuenti e segnatamente quelli che un minimo di serietà fiscale già l'hanno dimostrata redigendo e trasmettendo telematicamente una dichiarazione fiscale. Inoltre, esamina solo una fase del procedimento ovvero quella relativa alla liquidazione, *rectius*, materiale versamento di quanto autodeterminato¹² e dichiarato dal contribuente medesimo. Lo strumento non intercetta, come è evidente, né l'evasore totale, né chi dichiara un reddito inferiore artatamente determinato evidenziando maggiori costi o minori ricavi o compensi a quello effettivo, ma versa le imposte su tale (inferiore e non effettivo) reddito.

Pur tuttavia tale controllo, che esamina quindi la mera corrispondenza tra quanto dichiarato (e non necessariamente reale) e quanto versato nei termini di legge, ha portato e porta all'emersione di importanti somme in esecuzione a quel processo di *tax compliance* che viene costantemente stimolato dal legislatore e dall'Amministrazione finanziaria come presa d'atto dell'incapacità effettiva di realizzare numerosi (effettivi e sostanziali) controlli sul campo (tabella 2). *Tax compliance*¹³ che, in un sistema a ‘fiscalità di massa’ deve necessariamente essere rafforzato come la legge delega per la riforma fiscale (L. 9 agosto 2023, n. 111) intende fare.

Gli sforzi dell'Amministrazione su tale fronte sono richiamati anche nella Nota di aggiornamento del DEF: la Corte dei conti, sempre nella *Relazione sul rendicon-*

Tabella 2. Numero lettere di compliance e relativi incassi

	2021	2022	2023*
Numero lettere	1.369.706	2.521.909	2.742.837
Incassi (milioni di euro)	1.750	3.198	2.286

Nota: *dati aggiornati al 12 settembre 2023.

Fonte: Documento di economia e finanza 2023. Allegato alla Nota di aggiornamento

9 Così Fichera (2011, 51), in un interessante e originale pamphlet rivolto ai bambini.

10 Tremonti e Vitaletti (1991, 105). Sempre gli Autori rilevano che nelle organizzazioni di minori dimensioni le strutture contabili perdono affidabilità “perché sotto una dimensione, la contabilità non serve più alle imprese per gestirsi, per ottenere credito, per presentarsi alle controparti commerciali, ai fornitori od ai clienti”. E ancora, a p. 158, “Nella grande impresa tutto opera a favore della trasparenza dei risultati economici, in specie dell'ammontare delle vendite e dei costi monetari”.

11 Sul punto, Fiorentino (2017, 157 e ss.) ed Esposito (2012, 838 e ss.).

12 Emblematica la critica di Basilavecchia (2015, 589): “I due capisaldi strutturali dell'accertamento erano costituiti da una netta separazione di compiti e di ruoli tra contribuente e Fisco; il primo, in solitudine, dichiara l'imponibile e gli altri elementi del tributo, dopo aver effettuato una serie di adempimenti contabili più o meno gravosi. In una corrispondente solitudine (più o meno completa), il Fisco controlla, accerta, sanziona, valutando ex post un fatto imponibile di cui può conoscere le dimensioni anche sulla base di atti non provenienti dal contribuente”.

13 Per i lavori monografici, si veda Ragucci (2018).

to generale dello Stato al 31 dicembre 2022 evidenzia che “tra le cause che hanno inciso negativamente sull’attività di accertamento, va citata anche la grave riduzione di personale in servizio presso l’Agenzia delle Entrate verificatasi nell’ultimo quinquennio per effetto di un sostanziale blocco del turn over, che ha determinato, alla fine del 2022, una scopertura di oltre 16 mila posti rispetto all’organico non dirigenziale (-37 per cento)”. Tale aspetto, *a fortiori*, non può che supportare la tesi che qui si intende sostenere e che è volta a dimostrare l’utilità se non anche la necessità di provvedere a un utilizzo massivo dell’Intelligenza artificiale nelle fasi della selezione, del controllo e del reperimento delle prove di evasione, sia per mezzo dell’interpolazione di banche dati pubbliche, sia attraverso gli open data.

3. La seconda reazione: l’(ab)uso di strumenti di predeterminazione normativa dell’imponibile o dell’imposta

Escluso l’esame dell’abdicazione all’esercizio della potestà impositiva che riguarda l’intero primo settore dell’economia (settore agricolo) – che per mezzo della c.d. tassazione catastale beneficia di una esenzione pressoché totale dall’imposizione reddituale più volte ingiustamente salvata dalla Corte costituzionale – ci si concentrerà sulle diverse metodologie utilizzate per selezionare¹⁴ i contribuenti da assoggettare a controllo sino a spingersi, con incerte fortune, anche nella determinazione algoritmica della ipotetica o statisticamente determinata base imponibile. Dalla Visentini-ter (1984) ai Coefficienti di congruità (1989-1991), dai Coefficienti presuntivi (1992-1994) alla Minimum tax (1992-1993) e, ancora, dai Parametri (dal 1995) agli Studi di settore (dal 1998), dal Concordato preventivo di massa (2003-2004) alla Pianificazione fiscale concordata (2005) per chiudere con gli Indici sintetici di affidabilità fiscale (dal 2018). Da ultimo, l’emanando provvedimento relativo al concordato preventivo biennale¹⁵. Tutti metodi che, sulla base dell’esame di una molteplicità di dati storici, sia qualitativi

che quantitativi, riclassificati per settore merceologico hanno inteso e intendono determinare, partendo da dati fattuali riferibili al singolo, il suo ideale/potenziale reddito imponibile.

Tali metodi sono e sono stati utilizzati principalmente per individuare con rapidità i contribuenti che si discostano, in negativo, dal dato fornito dall’algoritmo alla base del software. Detti metodi, con diverse caratteristiche, erano tutti volti e rivolti nei confronti delle piccole imprese e dei professionisti¹⁶ posto che, data per acquisita e condivisa la lupiana teoria della tassazione attraverso le aziende (di maggiori dimensioni), è sulle piccole realtà, imprenditoriali e professionali, che occorre ed occorre concentrare l’attenzione.

La determinazione del reddito, come noto, non è mai stata semplice¹⁷, certo è che, nell’ambito delle imprese, la ricerca del giusto imponibile può passare attraverso la ricerca di una “verità contabile-civile” (Montanari 2019, 66) o attraverso la ricerca di un ‘reddito normale’. L’avvento della fiscalità di massa ha reso pressoché necessario l’utilizzo delle forfettizzazioni, delle determinazioni parametriche e convenzionali dei redditi, ma ciò non può concludersi nell’acceptare senza analisi critica le predeterminazioni del legislatore posto che a fronte dell’interesse fiscale non può non considerarsi il valore precettivo della capacità contributiva. Ciò anche a scongiurare il rischio di difendere, dietro lo scudo della discrezionalità del legislatore, regimi impositivi palesemente in contrasto con il principio di capacità contributiva in quanto deroganti alla (necessaria e defatigante) ricerca di una capacità contributiva effettiva (Montanari 2019, 314). Si badi che, anche a mente della giurisprudenza costituzionale, l’interesse fiscale non necessariamente si riassume nella massimizzazione del gettito potendo anche far prevalere, come nel caso dei redditi fondiari, la semplificazione, la *compliance*, la prevenzione di fenomeni elusivi ed evasivi, la certezza e la tempestività di incasso del gettito e la deflazione o il disincentivo del contenzioso (Tosi

14 Vedasi Falsitta (2010, 525) che scrive: “Gli studi di settore (e i coefficienti) non sono fonte di presunzione legale relativa e di inversione dell’onere della prova. Possono fungere, per l’Amministrazione, soltanto da strumento segnaletico e da filtro per individuare aree e posizioni soggettive (di sospetta evasione) da sottoporre a controllo e non già ad un’automatica rettifica”.

15 Per un primo commento dell’emananda normativa, si rinvia a Giovannini (2023).

16 Il limite, per i due principali metodi da ultimo utilizzati, ovvero gli Studi di settore e gli Indici sintetici di affidabilità fiscale, era ed è pari a euro 5.164.569.

17 In riferimento al nuovo approccio, che appare come si cerca di dimostrare in contrasto con l’incremento dei mezzi istruttori forniti all’Amministrazione finanziaria, si veda anche l’articolo dall’emblematico titolo *Delega fiscale, prevenire è (molto) meglio che accertare* (Corriere della Sera, 8 novembre 2023).

1999, 89-91). I limiti della fiscalità di massa e le difficoltà insite nello svolgimento di un numero di verifiche fiscali sufficiente affinché queste svolgano anche una funzione deterrente hanno imposto al legislatore l'introduzione di più o meno vincolanti modalità di determinazione del 'reddito normale' attraverso meccanismi di predeterminazione: è un fenomeno che ben può essere riassunto come "catastalizzazione del reddito"¹⁸. La crisi del meccanismo di tassazione per mezzo della tecnica contabile è evidente, così come lo è la ricerca del legislatore di semplificare¹⁹ e ridurre, anche in ottica accertativa le modalità di verifica. Il forfait al legislatore piace e ne va preso atto. Nell'ultimo decennio, i casi più eclatanti che meritano menzione sono la cedolare secca sugli affitti²⁰, il regime forfettario²¹, il regime speciale per lavoratori impatriati²², l'imposta sostitutiva sui redditi

prodotti all'estero da neoresidenti²³, il regime delle locazioni brevi²⁴, l'imposta sostitutiva sui redditi di neoresidenti-pensionati in piccoli Comuni del Sud Italia²⁵. V'è però un aspetto peculiare, che rimane inalterato (con l'eccezione della cedolare unica per i ricchi neoresidenti): in tutti i casi il legislatore parte da una grandezza effettiva²⁶ per addivenire ad una grandezza 'normale', mentre nel caso della tassazione catastale viene subito individuata e proposta la grandezza normale da assoggettare a imposizione.

Non si ritiene tuttavia che tale percorso possa, allo stato attuale, essere l'unico²⁷.

L'evoluzione tecnologica che ci si presenta davanti porta oggi a ritenere anacronistica e ingiustificata la condotta di uno Stato che, in possesso dei dati e delle tecnologie per combattere il fenomeno evasivo, in una sorta di abdicazione ai propri doveri di

18 L'espressione è di Mauro (2012, 34 e 38). L'Autore infatti sostiene, in linea con Tosi e con la giurisprudenza costituzionale che "lo Stato attraverso la catastalizzazione, individua un determinato reddito, magari inferiore a quello potenziale, ma 'certo' in termini di gettito. Il rilievo non è di poco conto, considerati anche i costi sociali per l'eventuale espletamento delle procedure di accertamento e contenzioso".

19 In materia di reddito d'impresa, si veda la posizione di Gallo (2004): "[...] le misure di forfettizzazione [dei costi], pur non essendo agevolative in senso stretto, costituiscono tuttavia opportunità o vantaggi offerti dal legislatore e hanno comunque la funzione di eliminare controversie su una materia altrimenti di difficile definizione quale, appunto, quella delle valutazioni. Esse rispondono ad un interesse fiscale di portata più generale ed operano a vantaggio sia dei contribuenti, laddove risultino di importo superiore a quello effettivamente imputabile a conto economico, sia a favore del Fisco, laddove limitino svalutazioni e rettifiche di entità economica più consistente rilevate in bilancio".

20 Ex art. 3 del decreto legislativo del 14 marzo 2011, n. 23; la norma, di fatto 'forfettizza' il reddito nel 100,00% del canone, senza possibilità alcuna di dedurre le spese sostenute dal locatore e facendo quindi (esclusivamente) leva sulla forza di attrazione di una tassazione proporzionale ad aliquota inferiore a quella del primo scaglione Irpef oltre che su ulteriori esenzioni, senz'altro non trascurabili dalla persona fisica (addizionali Irpef) e connesse al rapporto locatizio (imposta di registro e imposta di bollo).

21 Introdotto dalla legge del 23 dicembre 2014, n. 190 e disciplinato dall'art. 1 commi da 54 a 89, tale norma è in qualche modo rivoluzionaria per i contribuenti di piccolissime dimensioni: le precedenti tassazioni agevolate erano comunque ancorate a una base imponibile determinata analiticamente (si pensi al regime dei minimi (art. 1 commi 96-117 della legge del 24 dicembre 2007, n. 244), al regime di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e i lavoratori in mobilità (art. 27 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 conv. con mod. dalla legge del 15 luglio 2011, n. 111) o anche al regime fiscale agevolato per le nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo (art. 13 della legge del 23 dicembre 2000, n. 388). Con l'introduzione del regime forfettario, invece, si è segnato un cambio di paradigma: la base imponibile viene determinata partendo dai ricavi (o compensi) percepiti e applicando ad essi un abbattimento (percentuale di redditività) diversificato a seconda del settore produttivo o professionale, recuperando, per la determinazione di dette percentuali di redditività, il patrimonio informativo acquisito dall'amministrazione finanziaria con gli studi di settore.

22 Ex art. 16 del decreto legislativo del 14 settembre 2015, n. 147.

23 Art. 24-bis del TUIR, introdotto dall'art. 1, comma 152 della legge dell'11 dicembre 2016, n. 232; per un'attenta lettura critica e in particolare per le contestazioni in tema di incostituzionalità del regime, si rinvia a Sartori (2020, 55-61).

24 Ex art. 4 del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50 (conv. con mod. con la legge del 21 giugno 2017, n. 96) che di fatto 'disciplina' le locazioni strutturate in ambito turistico escludendole dal reddito di impresa e assoggettandole al forfait previsto per la cedolare secca.

25 Ex art. 24-ter del TUIR, introdotto dall'art. 1, comma 273 della legge del 30 dicembre 2018, n. 145.

26 I ricavi o i compensi per il regime forfettario, il reddito da pensione per i neoresidenti al Sud, il reddito da lavoro dipendente negli altri casi.

27 *Contra*, Mauro (2012, 39) che ritiene, realisticamente, come la catastalizzazione di determinati redditi "è forse apparsa, come l'unica strada seriamente percorribile, almeno sul piano fattuale". Tale tesi, è suffragata dal successo del regime forfettario: nell'anno 2020, su un totale di 3,7 milioni di persone fisiche con Partita IVA, ben 1,6 milioni hanno adottato il regime agevolato (Italia Oggi n. 123, del 27 maggio 2022, p. 28).

ricercare capacità contributive effettive, certe e attuali si ritenga appagato attenzionando quelle solo meramente ipotizzabili, potenziali se non addirittura fittizie (Mauro 2012, 40-41).

4. L'ingiustificabile reazione: l'abuso degli strumenti di definizione concordata e/o agevolata

Una volta determinato l'imponibile, *rectius*, il preteso imponibile, la partita con il Fisco non è chiusa, anzi, si riapre. Le esigenze di 'fare (rapidamente) cassa', le incerte modalità di determinazione degli imponibili, il sempre maggiore affidamento a metodi induttivi e presuntivi e i deludenti risultati dell'Amministrazione che, per come emergenti anche nel PNRR²⁸, risulta soccombente nel contenzioso tributario in poco meno della metà delle liti²⁹, hanno indotto il legislatore a prevedere numerose modalità di definizione anticipata e agevolata delle controversie. Dall'acquiescenza all'autotutela, dall'estrema estensione conferita al ravvedimento operoso e all'accertamento con adesione, dall'abrogata adesione ai Processi verbali di constatazione e agli inviti, passando per i nuovi inviti ex art. 5-ter del D.Lgs n. 218/97 all'adesione delle sole sanzioni. Questo per rimanere nell'ordinario e non considerare le numerosissime ed estemporanee misure di definizione anticipata e agevolata come la rottamazione delle cartelle, la rottamazione bis, ter e quater e gli scudi o *voluntary disclosure*: tutte misure che, sia consentito, sono a mio avviso da censurare fatta eccezione per quelle degli anni 2022 e 2023 ove ha preso avvio la grande riforma della Giustizia tributaria a mente della legge 31 agosto 2022, n. 130.

Il proliferare³⁰, *rectius*, l'abuso degli strumenti deflattivi del contenzioso tributario ha trovato ulteriore spazio anche 'nel' contenzioso con il Reclamo e la Mediazione tributaria³¹, la Conciliazione in primo e secondo grado, prevedenti anche l'impulso dell'organo giudiziario.

La continua e crescente strategia di introdurre

forme di definizione agevolata con 'scontistiche' decrescenti *de facto* stimola, insieme al basso rischio di essere assoggettati a controllo, l'esercizio di valutazioni di convenienza, di trade off, da parte dei contribuenti, tra la perfetta fedeltà fiscale e l'infedeltà.

5. L'Intelligenza artificiale nel diritto tributario: campi di applicazione

Le enormi potenzialità dell'Intelligenza artificiale in rapporto all'immensurabile *tax gap* emergono anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza: "l'evasione fiscale aggrava il prelievo sui contribuenti onesti, sottrae risorse al bilancio pubblico e introduce distorsioni tra gli operatori economici, alterando le condizioni di concorrenza, con riflessi negativi sull'efficienza del sistema economico nel suo complesso. Un maggior sfruttamento delle nuove tecnologie e strumenti di *data analysis* sempre più avanzati possono favorire l'acquisizione di informazioni rilevanti per effettuare i controlli mirati dell'Amministrazione finanziaria sui contribuenti e possono stimolare un aumento dell'adempimento spontaneo e una riduzione del *tax gap*". Viene qui previsto che, oltre alla necessità di rafforzare ulteriormente i meccanismi di incentivazione alla *compliance* basati sull'invio delle comunicazioni ai contribuenti (c.d. controlli automatizzati di cui al paragrafo 2 di questo articolo), occorra potenziare l'attività di controllo, aumentandone l'efficacia, anche mediante una migliore selezione preventiva delle posizioni da sottoporre ad accertamento. Tale obiettivo – realizzato attraverso selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili dall'applicazione di strumenti di *data analysis* più avanzati e dall'interoperabilità delle banche dati favorita dalla pseudonimizzazione delle informazioni, per rispettare la normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali – consentirà di ampliare le potenzialità informative nell'utilizzo dei dati.

28 Nel Piano, si rileva, fu fatto un importante e aggressivo attacco frontale alla Giustizia tributaria sia di merito (critica qualitativa connessa all'elevato numero di riforme in Cassazione delle sentenze del secondo grado) che quantitativa (per l'elevato aggravio della V Sezione della Suprema Corte). Da qui, la promessa, mantenuta con la legge del 31 agosto 2022, n. 130 del Piano, di migliorare efficacia ed efficienza del rito tributario per via indiretta, riformando e professionalizzando il Giudice.

29 Per la precisione, dal dato che emerge nella Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull'attività delle Corti di giustizia rilasciata nel giugno 2023 con dati riferiti all'anno 2022 risulta che le sentenze sfavorevoli, in tutto o in parte, all'Ente impositore sono pari al 37,40% nel primo grado di giudizio e al 38,10% nel secondo grado. Da rilevare il peso della voce 'altri esiti', pari all'11% in primo grado e all'8,8% in secondo.

30 In ordine a una loro razionalizzazione, Basilavecchia (2015, 592).

31 Ora abrogate a mente dell'art. 2 comma 3 lett. a) del D.Lgs. del 30 dicembre 2023, n. 220.

L'ampia e ambiziosa legge delega per la riforma fiscale fa espresso richiamo alla Intelligenza artificiale, nell'art. 2 rubricato *Principi generali del diritto tributario nazionale* ivi prevedendo che il Governo delegato dovrà “prevenire, contrastare e ridurre l'evasione e l'elusione fiscale, anche attraverso la piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, il potenziamento dell'analisi del rischio, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di Intelligenza artificiale, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea sulla tutela dei dati personali”. Ancora, l'utilizzo dell'IA viene previsto³² per dare pronto e rapido supporto ai contribuenti in modo da fornire “risposte scritte mediante servizi di interlocuzione rapida, realizzati anche attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali e di Intelligenza artificiale”.

Il tema della selezione e dei controlli, e quindi nell'utilizzo dell'IA in logica antievasiva, appare però centrale e il legislatore, infatti, ritorna sul punto nell'art. 17, rubricato *Principi e criteri direttivi in materia di procedimento accertativo* prevedendo alla lettera f) di “potenziare l'utilizzo di tecnologie digitali, anche con l'impiego di sistemi di Intelligenza artificiale, al fine di ottenere, attraverso la piena interoperabilità tra le banche di dati, la disponibilità delle informazioni rilevanti e di garantirne il tempestivo utilizzo per: 1) realizzare interventi volti a prevenire gli errori dei contribuenti e i conseguenti accertamenti; 2) operare azioni mirate, idonee a circoscrivere l'attività di controllo nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale, con minore impatto sui cittadini e sulle imprese anche in termini di oneri amministrativi; 3) perseguire la riduzione dei fenomeni di evasione e di elusione fiscale, massimizzando i livelli di adempimento spontaneo dei contribuenti”.

L'implementazione di dette tecnologie non dovrà, ad avviso dello scrivente, limitarsi alla selezione dei contribuenti c.d. 'fuori standard' da sottoporre a verifica, esigenza per la quale vi sono già oggi idonei strumenti, quanto piuttosto anche all'individuazio-

ne e puntuale determinazione della base imponibile per mezzo di prove certe di evasione. Occorre essere ambiziosi e puntare a cercare, con il supporto della tecnologia che è ancillare all'indirizzo perseguito dal legislatore, di tassare finalmente capacità contributive effettive e reali. Ciò ovviamente, tenendo a mente il rispetto dei parametri costituzionali e *in primis* la riserva di legge ex art. 23 della Costituzione che imporrà, si ritiene, un pronto recepimento delle emanande normative unionali³³ sul fenomeno (c.d. AI Act). Le censure di alcuni in punto di inutilizzabilità di detta tecnologia per assenza di canoni giuridici per la sua utilizzabilità verranno presto meno, anche nella Pubblica amministrazione, proprio attraverso il richiamo alle linee e ai principi introdotti dal legislatore europeo.

Interpolazione di banche dati pubbliche ma anche open data; con riferimento a questi ultimi in particolare, l'interesse dell'Amministrazione non è nuovo. Nella Circolare 28 aprile 2016 rubricata *Anno 2016. Prevenzione e contrasto all'evasione. Indirizzi operativi* veniva previsto che “dal punto di vista operativo, alle notizie ritraibili dalle banche dati si aggiungono quelle che pervengono da altre fonti, ivi incluse fonti aperte, per cui lo scenario informativo è ampio e variegato”.

Dal punto di vista probatorio, con la riformulazione dell'onere della prova nel processo tributario, i fatti non potranno che essere dimostrati con maggior sostanza in un settore storicamente caratterizzato da prove cartacee (Perrone e Selicato 2023, 209) da portare in un processo ove la regola è la decisione in Camera di consiglio³⁴. Limitare l'utilizzo di queste tecnologie e l'applicazione alla sola fase di analisi del rischio di evasione apparirebbe un inutile ponderoso sforzo contrastante con i principi di buon andamento ed efficienza della Pubblica amministrazione. L'Intelligenza artificiale e l'Internet of Things hanno la capacità di calcolo e le potenzialità per fare, ottenere e trattare una moltitudine di dati sia qualitativi che quantitativi. Dati e informazioni che hanno, mol-

32 Nell'art. 4 rubricato *Principi e criteri direttivi per la revisione dello statuto dei diritti del contribuente*.

33 È del 9 dicembre 2023 la notizia che Commissione, Consiglio e Parlamento europeo hanno approvato l'AI Act, la normativa che regolerà l'Intelligenza artificiale nel vecchio continente. Si tratta del primo regolamento al mondo di questo tipo e con questa portata. Sul punto, l'AI Act prevede, per l'ambito fiscale che “i sistemi di IA specificamente destinati ad essere utilizzati per procedimenti amministrativi dalle autorità fiscali e doganali non dovrebbero essere considerati sistemi di IA ad alto rischio utilizzati dalle autorità di contrasto a fini di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento di reati”.

34 Tale particolare aspetto è sopravvissuto anche alla riforma della legge del 31 agosto 2022, n. 130; la pubblica udienza, a testimonianza dell'importanza del documento (oggi non solo cartaceo ma anche digitale), deve essere richiesta da una delle parti nel ricorso o in atto separato.

to spesso, un impatto fiscale; dati e informazioni che spesso i cittadini e le imprese, *rectius* i contribuenti, 'lasciano per strada' più o meno consapevolmente.

Ciò ovviamente non potrà prescindere dall'intervento dell'uomo che però potrà essere dedicato (e concentrato) alle fasi più delicate e, *stricto sensu*, decisionali. Ciò rileva, in particolare, trattandosi di applicare detta tecnologia in un settore rientrante *lato sensu* nel diritto pubblico ove il potere autoritativo di una parte non può (e non deve) superare determinati confini cui si è pervenuti dopo decenni di battaglie. Settore che tuttavia oggi vede, a causa del fallimento dei metodi accertativi pensati per i soggetti IVA di cui al paragrafo 1 della presente trattazione, i contribuenti esposti sempre più spesso a verifiche ove 'il comportamento evasivo' non è dimostrato se non per mezzo di presunzioni.

6. L'Intelligenza artificiale nel diritto tributario: necessario e improcrastinabile adeguamento normativo

Certamente, a fronte delle incredibili potenzialità di queste tecnologie, occorre analizzare come giuridicamente queste possano innestarsi e adattarsi in una cornice ordinamentale consolidatasi nel corso degli anni attorno a principi condivisi e di equilibrio. Assodato che l'applicazione principale che si individua non attiene alla fase processuale, di recente riformata con, finalmente, l'introduzione di un giudice professionale selezionato mediante pubblico concorso, o a quella di mera selezione dei contribuenti potenzialmente infedeli, è noto che le fasi di acquisizione delle prove nel settore tributario hanno una ben precisa disciplina che necessiterà di numerose e rilevanti modificazioni per contemperare l'interesse fiscale a quello del contribuente³⁵. Il bilanciamento da individuare non è però un equilibrio statico e deve adeguatamente considerare anche l'attuale contesto. Con ciò, l'attuale inefficienza domestica in punto di individuazione e riscossione³⁶ della materia imponibile statisticamente quantificata e sottratta a tassazione dovrebbe far prevalere, perlomeno in una fase iniziale, l'interesse fiscale.

Anche la legge delega, di grande e ampio respiro, ha compreso la potenzialità dell'Intelligenza artifi-

ziale e delle tecnologie digitali per poter ampliare e focalizzare i controlli tributari. Ben noti altresì sono i rischi ad essa collegati e principalmente quelli legati alla protezione dei dati personali di cui la giustizia amministrativa, negli ultimi anni, ha avuto modo di occuparsi. Precorrendo i tempi, la giustizia amministrativa³⁷, nel rumoroso silenzio del legislatore, ha tracciato i confini di una legalità algoritmica in punto di conoscibilità del procedimento algoritmico, non esclusività della decisione algoritmica, pseudonimizzazione e non discriminazione algoritmica. Il parallelismo con il diritto amministrativo coglie il segno in quanto anche nel diritto tributario v'è una parte, del procedimento o del processo, pubblica dotata di poteri autoritativi; poteri che tuttavia non debbono e non possono essere assoluti ma predeterminati e limitati: ecco quindi che detti limiti, se non identificati dal legislatore, ontologicamente 'lento' nel recepire le novità tecnologiche, sono ben stati individuati dalla giurisprudenza amministrativa.

Tra questi, il più pregnante, condivisibile e vorrei dire irrinunciabile, a mio avviso, è quello di non esclusività della decisione algoritmica: l'uomo deve e dovrà essere sempre responsabile del procedimento e titolare della 'decisione finale'. Per quanto attiene agli altri profili, sia consentita una aperta critica al falso garantismo: chi conosce (o pretende assolutamente di conoscere) l'algoritmo alla base del social network preferito? Chi conosce (o pretende assolutamente di conoscere) l'algoritmo alla base del motore di ricerca quotidianamente utilizzato? Nessuno; eppure, tutti immettiamo quotidianamente dati personali su dette piattaforme senza timore alcuno. Ulteriori e simili dubbi sopravvivono con riferimento alla 'non discriminazione algoritmica' come se la discriminazione fosse oggi assente nel Giudice o nel Funzionario del Fisco. Ognuno ha i suoi retaggi culturali che condizionano anche inconsapevolmente le idee, le decisioni e le opinioni: lo ritengo, in parte, ineliminabile nell'uomo, nel Giudice, nel Funzionario dell'Agenzia delle Entrate, nel Militare della Guardia di Finanza e per l'effetto non possiamo pretendere oggi, la perfezione e l'assenza di difetti da macchine *machine learning* che all'uomo, appunto, s'ispirano. Medesime considerazioni,

35 De Mita (2006) e il precedente Boria (2002).

36 Anche tale fase ben potrebbe trovare beneficio dall'utilizzo dell'IA; sul punto, Odoardi (2023, 253 e ss.).

37 Si vedano le sentenze del TAR Lazio del 10 settembre 2018, nn. 9224-9239, del Consiglio di Stato dell'8 aprile 2019, n. 2270, del 13 settembre 2019, n. 8472. In dottrina, Fasola (2023, 96-97) e Pontillo (2023b, 578). Si veda ancora Pontillo (2023a, 649 e ss.).

pur nel rispetto delle comprensibili e sostenibili osservazioni del Garante della privacy in rapporto alla pseudonimizzazione. Credo ancora che la dimensione del fenomeno evasivo e la già ingente mole di dati in possesso della Pubblica amministrazione non consenta di affrontare, seriamente, detta problematica. Ritengo insomma che determinate pretese garanzie debbano e possano essere recessive o subvalenti nell'epoca di Internet e dell'informazione diffusa: una battaglia contro i mulini a vento a fronte, peraltro, di cittadini e contribuenti che, volontariamente, quotidianamente lasciano online tracce dei propri comportamenti.

La magistratura tributaria, probabilmente prevedendo gli impatti sul processo³⁸ derivanti dalla ormai prossima applicazione dell'Intelligenza artificiale nella fase dei controlli, ha anticipato i tempi con il progetto Prodigit. L'obiettivo è "attuare un importante processo di innovazione della giustizia tributaria, con il supporto della tecnologia digitale e dell'Intelligenza artificiale". Moltissimi sono i timori espressi dalla dottrina³⁹ sul modello sperimentale di miglioramento della prevedibilità delle decisioni nel processo tributario: una giustizia predittiva di tipo deduttivo che sta generando panico in molti attori della materia. Timori che ritengo possano essere assorbiti in quanto il noto rischio *garbage in garbage out* verrà *ab origine* disinnescato dal momento che l'output dovrà essere gestito da un Giudice finalmente professionale, a tempo pieno e assunto per concorso. Un Giudice quindi che sarà in grado di ponderare l'affidabilità e attendibilità del dato (non vincolante) proposto dalla macchina.

Per autorevole dottrina (Contrino 2023, 124), la portata deflagrante di tali innovazioni dovrebbe approdare all'emanazione di una *Carta dei diritti del contribuente nell'amministrazione digitale*. Tale conclusione appare però eccessiva in particolare in un momento storico dove il diritto tributario pare, finalmente, possa addivenire a una vera e propria codificazione. Puntuali e precisi innesti nello Statuto dei

diritti del contribuente potrebbero trovare ideale collocazione sistematica. Certamente, potrebbero essere oggi maturi i tempi per recepire nella Carta fondamentale, all'art. 14, le tutele al domicilio digitale già riconosciute dalla Corte costituzionale: un po' come la tutela dell'ambiente, un conto è apprezzare lo sforzo di adeguamento evolutivo svolto dal Giudice delle leggi, altro conto, ritengo, è veder espressamente codificata in una disposizione detto diritto.

Ma non solo, a fronte di queste numerose e pervasive tecnologie applicate 'sui' contribuenti, sarebbe opportuno e logico da parte di questi ultimi 'negoziare' e adeguare misure che potrebbero, domani, risultare oppressive in rapporto all'incremento dell'arsenale di cui sarà dotata l'Amministrazione. Il riferimento, in particolare, è ai termini decadenziali, un tempo granitici⁴⁰, per l'emissione degli avvisi di accertamento o rettifica (oggi ordinariamente di 5 anni) che potrebbero e dovrebbero trovare ampi margini di riduzione in una logica simile a quella già attuata per i contribuenti con elevato voto ISA (riduzione di un anno) o che adottano la fatturazione elettronica e la tracciabilità degli incassi e pagamenti sopra i 500 euro (riduzione di due anni). Un *do ut des* Fisco-contribuente dove al primo verrà 'concesso' di ampliare le modalità e i poteri di controllo il cui esercizio, tuttavia, dovrà trovare un preciso e più ridotto spazio temporale. Gli attuali termini decadenziali, infatti, sono stati pensati per un mondo analogico di fatto superato e, conseguentemente, mutato il quadro di riferimento, andrebbero aggiornati e ridotti. Il tutto considerando che 'la pretesa tributaria', in seguito all'utilizzo di dette tecnologie, dovrebbe finalmente attestarsi su un'evasione effettiva e non solo determinata presuntivamente. "Il tratto dominante negli ultimi decenni è l'ampio ricorso a criteri standardizzati fondati su logiche presuntive spesso molto distanti dal modello della ricchezza effettiva, al punto che è dovuta intervenire la giurisprudenza per rimediare alle soluzioni legislative non conformi ai principi generali dell'imposizione tributaria" (Cardella *et al.* 2023, 237).

38 Sul punto anche Basilavecchia (2023, 41) che, rivolgendo l'analisi alle ulteriori prospettive di sviluppo della (ri)nascente magistratura tributaria sostiene: "un ripensamento profondo appare anche richiesto dall'ingresso dell'Intelligenza artificiale nelle procedure di accertamento e riscossione, e dalla possibile evoluzione della giustizia per effetto dell'adozione di metodi predittivi basati su algoritmi (di cui ovviamente sarà essenziale conoscere e controllare la formazione)".

39 Su tutti, Marelli (2023; 2022), Marcheselli (2022). Si vedano poi le compiute analisi di Mastroiacovo (2023), Farri (2022), Sacchetto (2020, 41 e ss.) e Dorigo (2019, 728 e ss.).

40 E oggi, per così dire, quasi elastici se si pensa alla possibilità di ridurli, per mezzo di benefici premiali (es. per soggetti ISA con voto elevato o utilizzando solo mezzi di pagamento e fatturazione 'tracciati') e ampliarli (es. disciplina Covid-19, comma 7 dell'art. 10-bis della legge del 27 luglio 2000, n. 212 e comma 3-bis dell'art. 5 del D.Lgs. del 19 giugno 2017, n. 218).

L'utilizzo di queste tecnologie digitali, però, non solo presuppone un cambiamento ideologico, ma anche un rilevante mutamento organizzativo della macchina statale che potrebbe senza dubbio portare a rilevanti benefici per la nostra, deficitaria, finanza pubblica, e ciò a costi che oggi appaiono accessibili e necessari nell'ottica di mitigare o estinguere quella piaga denominata evasione fiscale.

Conclusioni

Il legislatore, nell'elaborazione e deliberazione del PNRR prima e nella Legge delega di riforma fiscale poi, ha più volte evidenziato l'intento di incentivare l'utilizzo delle più recenti tecnologie anche nel settore tributario soprattutto per incrementare la qualità e la quantità dei controlli. In particolare, l'Intelligenza artificiale viene richiamata in ben tre passaggi della riforma fiscale (legge 9 agosto 2023, n. 111). Nel PNRR (Riduzione del *tax gap*), s'era prevista la pronta "applicazione di tecniche sempre più avanzate come Intelligenza artificiale, *machine learning*, *text mining*".

I dati, insomma, ci sono: occorre utilizzarli per intercettare e combattere l'evasione fiscale e per farlo sono necessarie, *rectius* occorre realmente utilizzare, le più evolute tecnologie: per dirla in modo più autorevole "la straordinaria disponibilità di informazioni provenienti da fonti sempre più numerose, da un lato, ed i numerosi obblighi a carico del contribuente, dall'altro, rendono quasi inspiegabile il perdurare e la dimensione di un fenomeno patologico come l'evasione fiscale" (Paparella 2022, 641-642).

PNRR, Legge delega ed *emanando* AI Act impongono al legislatore fiscale di adeguare rapidamente il diritto tributario alle nuove tecnologie in un necessario bilanciamento dell'interesse fiscale con i diritti fondamentali che comunque dovrà essere perseguito⁴¹. Per il vero, occorre rilevare che il processo di acquisizione di dati da elaborare e rielaborare anche per alimentare l'anagrafe tributaria è in corso da alcuni decenni ma i risultati, in punto di contrasto all'evasione, per quanto in continuo miglioramento, non appaiono ancora compiutamente soddisfacenti.

La gravità e la dimensione del fenomeno evasivo portano a spiegare il personale – e si anticipa temporaneo – orientamento verso un utilizzo massivo,

almeno in una prima fase, di tale tecnologia. Utilizzo che dovrebbe però essere graduato, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e uguaglianza, in ragione della gravità delle condotte che detti strumenti riusciranno ad intercettare. Inoltre, ogni decisione finale sugli atti provvedimenti dovrà essere vagliata da un Funzionario che dovrà ancora fungere da responsabile del procedimento; sarà anche suo onere, studiare e comprendere il funzionamento dell'algoritmo onde confermarne, o meno, la validità dell'output.

Le potenzialità di queste nuove tecnologie dovranno, si ritiene, trovare quindi presto adeguata e puntuale disciplina nella normativa tributaria onde far comprendere, in via preventiva, i meccanismi di funzionamento e i risultati da essa prodotti. Ciò anche per consentire un'adeguata e costituzionalmente orientata difesa di diritti del contribuente prevedendo, in tal senso, puntuali innesti nello Statuto dei diritti del contribuente⁴².

Contribuente che deve capire l'algoritmo, deve comprendere la *ratio* ad esso sottesa e volta alla determinazione del suo carico fiscale perché, come diceva Einaudi, "gli uomini vogliono istintivamente rendersi ragione del perché pagano. E se quella ragione non gli è spiegata chiaramente, gridano all'ingiustizia".

Non dobbiamo assolutamente passare dalle presunzioni semplici alle presunzioni algoritmiche. Dobbiamo tuttavia considerare, seriamente, che queste tecnologie potrebbero corroborare fattivamente la risoluzione di questo annoso e forse, per la finanza pubblica, non più sostenibile problema. L'Intelligenza artificiale, inoltre, potrebbe realizzare una soluzione *win-win* dove, a fronte di importanti successi in punto di maggior gettito per l'Erario, potrebbe anche far conseguire allo Stato minori spese correnti grazie alla maggiore efficienza ed efficacia dei controlli. Ancora, una sana contrattazione Fisco-contribuente potrebbe portare ad un sistema ulteriormente implementato *win-win-win*: certezza del diritto e riduzione dei termini per l'accertamento sono aspetti di grande interesse per i contribuenti e una loro rimodulazione potrebbe incrementare l'attrattività, richiamata anche nel PNRR, di investitori stranieri nel nostro Paese.

L'opportunità di rendere effettiva la ricerca e l'ap-

41 Per quanto gli approdi cui è pervenuta la Giustizia amministrativa siano soddisfacenti, questi hanno supplito ad una carenza del legislatore; carenza che, ritengo, non possiamo permetterci nel campo tributario ove il rapporto tra cittadino-contribuente e Stato è caratterizzato da interessi, in logica egoistica, fortemente e diametralmente contrapposti.

42 Legge del 27 luglio 2000, n. 212.

plicazione dei tributi sulla reale capacità contributiva e la personale ritrosia verso l'eccessivo utilizzo di presunzioni nel sistema tributario porta quindi a sostenere e incentivare gli sviluppi nel campo tributario di tale tecnologia affiancata ad un apparato normativo che non dovrà farsi trovare impreparato.

Bibliografia

- Basilavecchia M. (2023), *No men's land. La giustizia tributaria verso la costituzione*, Milano, Franco Angeli
- Basilavecchia M. (2015), La determinazione concordata della ricchezza, *Rivista trimestrale di diritto tributario*, n.3, pp.583-596
- Boria P. (2002), *Interesse fiscale*, Torino, Giappichelli
- Cardella P.L., Farri F., Paparella F. (2023), I controlli e la fase di accertamento, in Del Federico L., Paparella F. (a cura di) (a cura di), *Diritto tributario digitale*, Pisa, Pacini Editore, pp.231-252
- Contrino A. (2023), Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e attuazione del rapporto tributario: questioni aperte e ipotesi di lavoro nella prospettiva dei principi generali, *Rivista di diritto tributario*, n.2, pp.105 e ss.
- Corte dei conti (2023), *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2022. Comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica italiana il 28 giugno 2023 (documento XIV, n.1)*, Volume I, Tomo I, Roma, Corte dei conti
- De Mita E. (2006), *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Milano, Giuffrè
- Dorigo S. (2023), L'Intelligenza artificiale e il possibile "rinascimento" del sistema sanzionatorio tributario, *Rivista di diritto tributario*, n.4, pp.407 e ss.
- Dorigo S. (2019), Intelligenza artificiale e norme antiabuso: il ruolo dei sistemi "intelligenti" tra funzione amministrativa e attività giurisdizionale, *Rassegna tributaria*, n.4, pp.728-751
- Esposito R. (2012), La riscossione, in Fantozzi A. (a cura di), *Diritto tributario*, Milano, UTET, pp.785-864
- Falsitta G. (2010), *Manuale di diritto tributario, parte generale*, Padova, Cedam
- Farri F. (2022), La giustizia predittiva in materia tributaria, *Rivista telematica di diritto tributario*, 12 ottobre
- Fasola M. (2023), Le analisi del rischio di evasione tra selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo e accertamento "algoritmico", in Ragucci G. (a cura di), *Fisco digitale Cripto-attività, protezione dei dati, controlli algoritmici*, Milano, Giappichelli, pp.79-112
- Fichera F. (2011), *Le belle tasse*, Torino, Einaudi
- Fiorentino S. (2017), *Lezioni di diritto tributario. Parte generale*, Padova, Giuffrè
- Fondazione nazionale Commercialisti (2023), *L'effetto moltiplicatore delle aggregazioni professionali dei Commercialisti. Statistiche reddituali per tipologia di studio. Anni 2020-2022*, Documento di ricerca, 24 novembre
- Fondazione studi Consulenti del lavoro (2019), *Il lavoro autonomo in Italia. Un confronto con l'Europa*, Roma, Fondazione studi Consulenti del lavoro
- Gallo F. (2004), L'adeguamento delle norme tributarie alla riforma del diritto societario, in Rinaldi R. (a cura di), *Il reddito d'impresa tra norme di bilancio e principi contabili*, Milano, Giuffrè
- Giovannini A. (2023), L'onere impositivo "à la carte" e il concordato preventivo biennale, *Rivista telematica di diritto tributario. Supplemento online*, 24 ottobre
- Inps (2023), *Osservatorio lavoratori dipendenti e indipendenti. Anno 2022*, Statistiche in breve, Roma, Inps
- Lupi R. (2020), *Manuale di evasione fiscale. Conoscerla per contrastarla*, Roma, Castelvechi Editore
- Lupi R. (2018), *Evasione fiscale. Perversione privata o disfunzione pubblica?*, Roma, Castelvechi Editore
- Lupi R. (2001), *Manuale giuridico professionale di diritto tributario. Principi generali e questioni di diritto positivo*, Roma, Castelvechi Editore
- Marcheselli A. (2022), Intelligenza artificiale e giustizia predittiva: il bivio tra Giustiniano e il Leviatano e il pericolo Coca Cola, *Rivista di diritto tributario. Supplemento online*, 20 ottobre
- Marello E. (2023), Prodigit: alcune domande di metodo e qualche semplice proposta, *Rivista telematica di diritto tributario. Supplemento online*, 1° febbraio
- Marello E. (2022), Il punto su... Popper, "Prodigit" e giustizia predittiva, *Rivista telematica di diritto tributario. Supplemento online*, 24 ottobre

- Mastroiacovo V. (2023), Prevedibilità, predittività e umanità del giudicare in materia tributaria, *Rivista telematica di diritto tributario. Supplemento online*, 14 febbraio
- Mauro M. (2012), *Funzione degli studi di settore nell'accertamento tributario e profili critici della tutela del contribuente*, Roma, Aracne
- Montanari F. (2019), *La prevalenza della sostanza sulla forma nel diritto tributario*, Padova, Cedam
- Odoardi F. (2023), La riscossione dei tributi nell'era digitale, in Del Federico L., Paparella F. (a cura di), *Diritto tributario digitale*, Pisa, Pacini Giuridica, pp.253-260
- Paparella F. (2022), L'ausilio delle tecnologie digitali nella fase di attuazione del tributo, *Rivista di diritto tributario*, n.6, pp.155-174
- Perrone A., Selicato P. (2023), *L'attività istruttoria*, in Del Federico L., Paparella F. (a cura di), *Diritto tributario digitale*, Pisa, Pacini Giuridica, pp.207-230
- Pontillo M. (2023a), Algoritmi fiscali e Intelligenza artificiale tra efficienza e discriminazione, *Rivista trimestrale di diritto tributario*, n.3, pp.649-678
- Pontillo M. (2023b), Algoritmi tributari e Intelligenza artificiale tra efficienza e discriminazione, in Occhipinti M., Basile M., Pantaleo V., Di Cataldo L. (a cura di), *Le sfide della contemporaneità. Approcci pluridisciplinari per uno sguardo multiprospettico*, s.l., IPS Edizioni, pp.569-582
- Ragucci G. (2018), *Gli istituti della collaborazione fiscale. Dai comandi e controlli alla tax compliance*, Torino, Giappichelli
- Sacchetto C. (2020), Processo tributario telematico e giustizia predittiva in ambito fiscale, *Rassegna tributaria*, n.1, pp.41-54
- Sartori N. (2020), Il regime fiscale dei neoresidenti, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n.1, pp.32-70
- Tosi L. (1999), *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Milano, Giuffrè
- Tremonti G., Vitaletti G. (1991), *La fiera delle tasse*, Bologna, il Mulino

Antonio Borghetti

antonio.borghetti@unibs.it

Dottorando di ricerca in diritto tributario nell'Università degli Studi di Brescia. Laureato all'Università degli Studi di Trento è abilitato alle professioni di Dottore commercialista e Consulente del lavoro. Ha pubblicato alcune opere scientifiche sulle riviste di settore; fra le pubblicazioni recenti si segnala il *Rimborso del costo delle fidejussioni per crediti fiscali: non si applica il termine di decadenza biennale su Il fisco n. 34/2023*.

La determinazione dei salari nei CCNL e il rapporto con l'inflazione

Ruben Schiavo

Università degli Studi di Siena

A partire dagli anni Novanta, a seguito dell'abolizione dell'adeguamento automatico dei salari negoziati nei CCNL all'inflazione, con il sistema della 'scala mobile', e dell'introduzione di nuove regole stabilite dalle principali confederazioni sindacali e datoriali, emerge che, sebbene gli aumenti contrattuali abbiano 'inseguito' l'andamento dei prezzi, a tutela del potere d'acquisto dei lavoratori, quest'ultimi hanno comunque subito delle perdite nei periodi in cui si sono registrate delle differenze tra inflazione e aumenti dei salari. Si tratta di differenze difficilmente annullabili in termini cumulati rispetto ai periodi in controtendenza e che si sono acuite negli ultimi anni a causa dell'alta inflazione registrata e del ritardo nei rinnovi dei contratti nazionali. Quali potrebbero essere le soluzioni per affrontare il problema salariale, a partire dall'indice dei prezzi di riferimento per la determinazione dei salari nei CCNL?

Since the 1990s, following the abolition of the automatic adjustment of wages negotiated in national collective bargaining agreements to inflation, with the system of the 'escalator', and the introduction of new rules established by the main trade union and employers' confederations, it appears that, although contractual increases have 'tracked' price trends, in order to protect workers' purchasing power, workers themselves have nevertheless suffered losses in periods when there have been differences between inflation and wage increases. These differences are difficult to cancel out in cumulative terms with respect to countertrend periods and have been exacerbated in recent years due to the high inflation recorded and the delayed renewal of national collective bargaining agreements. What could be the solutions to tackle the wage problem, starting with the reference price index for determining wages in national collective bargaining agreements?

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-9

Citazione

Schiavo R. (2023), La determinazione dei salari nei CCNL e il rapporto con l'inflazione, *Sinappsi*, XIII, n. 3, pp. 111-124

Parole chiave

Contrattazione collettiva
Determinazione dei salari
Politica salariale

Keywords

Collective bargaining
Wage setting
Wage policy

1. Posizione del problema

Il ritorno di tassi d'inflazione elevati e persistenti nelle economie avanzate è stato il fatto macroeconomico più rilevante dell'ultimo triennio. Per la prima volta nel 2022 i salari reali sono diminuiti su scala mondiale. In Italia l'inflazione ha prodotto una riduzione dei salari reali pari al 6%, più che doppia

rispetto alla media europea, in linea con il trend già avviato a partire dalla crisi finanziaria del 2008, attestandosi come primo Paese europeo e tra tutte le economie avanzate del G20 per il maggior calo registrato (ILO 2022).

Inoltre, nel corso degli ultimi decenni, è significativamente aumentata – sia a livello nazionale che

internazionale – la disuguaglianza salariale, con l'emergere di fenomeni di polarizzazione fra i lavoratori (Franzini e Raitano 2018).

La diffusione di salari bassi è un fenomeno risalente, anche se aggravato dalle crisi più recenti, causato principalmente dalle debolezze storiche del nostro sistema economico (Treu 2022) e dalle conseguenze di una crisi generale del sistema delle relazioni industriali (Leonardi e Pedersini 2018; Baccaro e Howell 2011). Tali debolezze si riflettono nelle dinamiche del mercato del lavoro italiano già segnato da un'alta incidenza di lavoro sommerso (Istat 2022b), da condotte elusive e dalla concorrenza tra contratti collettivi che si sta riversando sui trattamenti economici e normativi dei lavoratori (Lazzeroni 2021; Ciucciiovino 2020), tanto da mettere in discussione la funzione anticoncorrenziale dei contratti collettivi.

Con il presente contributo si vuole mettere in relazione l'andamento della crescita dei prezzi con quello della crescita dei salari negoziati dalla contrattazione collettiva nazionale, al fine di verificare quanto la perdita del potere d'acquisto causata dalla diminuzione dei salari reali sia attribuibile alle Parti sociali nel loro ruolo di 'autorità salariale'.

A tal fine si analizzano le tecniche negoziali di aumento dei minimi tabellari utilizzate nella contrattazione collettiva e, dunque, le regole stabilite nei vigenti accordi interconfederali con uno sguardo anche su quelli succedutisi nel tempo.

Dai dati emersi si nota che, nonostante l'abbandono dell'adeguamento automatico delle retribuzioni all'inflazione (la c.d. 'scala mobile'), aumenti retributivi e prezzi hanno continuato a muoversi nella medesima direzione fino all'avvento della crisi pandemica seppur con degli evidenti scostamenti. Alcuni studi hanno mostrato come i salari reali in termini settimanali, a partire dal 1993, non siano più cresciuti (Cetrulo *et al.* 2022). Allo stesso modo, l'OCSE rileva in Italia un aumento dei salari reali in termini annuali dal 1993 al 2022 pari solo al 0,7%.

Considerate già le chiare evidenze dei dati amministrativi sulla crescita dei salari, si vuole pertanto indagare sulla questione salariale da un altro punto di vista, ossia mettendo a confronto gli aumenti contrattuali definiti nei rinnovi dei CCNL con gli indici dei prezzi di riferimento. Resta inteso che questo studio può limitarsi al rapporto tra aumenti contrattuali e inflazione, poiché le cause alla base della questione salariale sono molteplici: occorrerebbe, ad esempio,

osservare anche il basso grado di copertura della contrattazione decentrata, i livelli di disoccupazione, il lavoro discontinuo, i part time involontari, il lavoro sommerso, la contrattazione pirata, i contratti collettivi non in grado di garantire un trattamento economico proporzionato e sufficiente, gli autonomi e gli atipici non subordinati che non raggiungono un compenso minimo e così via.

2. Metodologia

Nel presente contributo si affronta il tema della determinazione dei salari in fase di rinnovo dei CCNL partendo dall'analisi degli Accordi interconfederali in materia di adeguamento dei minimi retributivi, sia passati che vigenti.

Successivamente si analizza la composizione dell'Indice IPCA depurato dai prezzi dei beni energetici importati, introdotto con l'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, in sostituzione del tasso di inflazione programmata, la cui elaborazione è stata affidata a un soggetto terzo (fino al 2010 all'Isae e, a partire dal 2011, a causa della sua soppressione, all'Istat). Dopo aver evidenziato anche le potenziali lacune che il metodo attuale porta con sé, si rappresentano le modalità con cui le parti stipulanti i CCNL utilizzano tali indici al fine di adeguare le retribuzioni dei lavoratori. Nello specifico si introduce una formula matematica in grado di calcolare il tasso di inflazione per il periodo di vigenza contrattuale di riferimento, con la piena consapevolezza che il tasso di inflazione rappresenta solo una delle variabili che influenzano l'equilibrio generale raggiunto dalle parti in fase di rinnovo di un Contratto nazionale.

Il contributo prosegue mettendo a confronto i dati sull'inflazione registrata nel corso degli anni e i relativi aumenti retributivi contrattati sia nel breve che nel lungo periodo.

Per quanto riguarda i dati di breve periodo l'indagine si basa sul dataset dell'Istat nel periodo 2016-2022 (con base dicembre 2015=100) denominato *Retribuzioni contrattuali per tipo di contratto*. Come tasso di inflazione si utilizza l'IPCA al netto degli energetici importati (IPCA-NEI).

Per quanto riguarda i dati di lungo periodo, a decorrere dal 1993 – anno in cui terminò definitivamente il sistema della cosiddetta 'scala mobile' – sono stati utilizzati due metodi diversi per l'analisi degli aumenti retributivi. Dapprima, per ciascuno dei CCNL esaminati si è messo a confronto il dato del

1° gennaio 1993 con quello del 31 dicembre 2021 relativo all'Indice FOI e alla percentuale di aumento contrattuale stabilita, prendendo in riferimento il livello di inquadramento più basso.

Dopodiché, al fine di verificare l'andamento degli aumenti retributivi nel corso di tutto il periodo 1993-2022, si è messo a confronto l'Indice FOI con gli aumenti contrattuali relativi a ciascun anno dei due CCNL più applicati nel settore privato, Commercio (codice unico H011) e Metalmeccanici (codice unico C011).

Per l'indagine sul lungo periodo si prende in esame l'Indice FOI in considerazione del fatto che l'Indice IPCA-NEI è calcolato solo a decorrere dall'anno 2009.

Per quanto riguarda gli elementi della retribuzione oggetto del presente studio, va tenuto conto che esistono molteplici fattori che influenzano – direttamente o indirettamente – il sistema di relazioni sindacali e la negoziazione dei salari. Ad esempio, accade spesso che nei rinnovi dei CCNL alcuni periodi restino scoperti dal periodo di vigenza dei contratti (che continuano ad operare in regime di ultrattività quasi sempre prevista). Oppure, accade che le parti possano stabilire di destinare delle somme a copertura del periodo di carenza contrattuale.

Tali eventi comportano, inevitabilmente, una distorsione negli effetti del recupero del potere di acquisto da parte dei lavoratori interessati che andrebbero esaminati singolarmente. Inoltre, altri eventi, come ad esempio la revisione del sistema di classificazione del personale, incidono direttamente sulle retribuzioni tabellari. Esistono anche altri elementi distinti della retribuzione che potrebbero essere oggetto di negoziazione e modifica in occasione dei rinnovi dei CCNL, come ad esempio l'elemento perequativo (settore metalmeccanico) o l'elemento di garanzia retributiva (settore terziario). Da non sottovalutare, infine, anche le erogazioni economiche previste da alcuni CCNL in beni e servizi welfare. Tra gli elementi che incidono indirettamente sulla retribuzione minima del lavoratore, si pensi ad esempio alle maggiorazioni per straordinario, festivo e notturno.

3. Le precedenti politiche salariali

Soprattutto a partire dagli anni '40, le Organizzazioni sindacali e datoriali hanno stabilito, e modificato più volte, delle tecniche condivise per attuare delle vere e proprie politiche dei redditi, che permettessero ad esse di svolgere una delle loro più importanti funzioni, ovvero quella di 'autorità salariali'.

Storicamente nel 1945 è stato introdotto nel settore industriale dell'Italia del Nord il sistema della cosiddetta 'scala mobile' per adeguare automaticamente la dinamica salariale a quella inflazionistica¹, con lo scopo di proteggere il potere di acquisto dei salari².

Un accordo che introdusse delle modifiche rilevanti al meccanismo di indicizzazione è stato quello del 21 marzo 1951 che sostituì il c.d. 'rapporto fisso' tra retribuzione e indennità di contingenza³, con un sistema basato su punti. Nello specifico, in precedenza, l'entità delle variazioni della retribuzione complessiva per effetto della scala mobile doveva essere determinata mediante l'applicazione di un rapporto fisso tra la retribuzione media giornaliera e l'indennità di contingenza. All'aumentare del costo della vita, il rapporto fisso veniva moltiplicato per il tasso di inflazione, e il risultato si applicava a sua volta sull'indennità di contingenza. Con il sistema a punti, l'indennità di contingenza viene maggiorata mediante lo scatto di tanti punti quanti corrispondono alle unità di variazione dell'Indice del costo della vita. Il valore del punto si differenziava a seconda della categoria, della qualifica, dell'età e del genere. Solo con il c.d. Accordo Lama-Agnelli del 1975 è stato stabilito un punto di contingenza unico per tutti i lavoratori.

L'inflazione alta degli anni '80 ha portato, poi, il Governo e le Parti sociali a sottoscrivere il Protocollo Scotti del 1983, che prevedeva misure di contenimento dei prezzi e l'impegno a mantenere l'incremento medio annuo del costo del lavoro entro il 13% nel 1983 e il 10% nel 1984. In quest'ultimo anno, il c.d. Decreto di San Valentino emanato dal Governo Craxi ha attenuato gli effetti della scala mobile. L'indicizzazione dei salari è avvenuta, fino ad allora, sulla base dell'Indice del costo della vita

1 Negli anni successivi, con la sottoscrizione di ulteriori Accordi interconfederali, la scala mobile è stata estesa in tutta Italia e nei restanti settori merceologici. Per un approfondimento sugli eventi storici e sul funzionamento del sistema di scala mobile si veda, Gaddi (2023, 61-92).

2 L'Accordo interconfederale è stato sottoscritto il 6 dicembre 1945 tra Confindustria e l'allora CGIL unitaria e riguardava solo alcune regioni. Successivamente, l'Accordo è stato sottoscritto anche da CISL e UIL.

3 Per approfondimenti sul funzionamento, si veda Baffi (1984, 49 e ss.).

valevole ai fini dell'applicazione della scala mobile calcolato dall'Istat⁴.

Nel 1992, attraverso il Protocollo Amato, è stata soppressa la scala mobile poiché accusata di provocare una pericolosa spirale salari-prezzi. Un anno più tardi, nel 1993, è stato siglato il Protocollo Ciampi che ha introdotto l'inflazione programmata, un tetto entro il quale potevano muoversi gli incrementi salariali nonché la possibilità, per i soggetti sindacali, in sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, di utilizzare come ulteriore punto di riferimento per il negoziato anche la comparazione (dunque, lo scarto) tra inflazione programmata e inflazione effettiva⁵. Inoltre, il Protocollo Ciampi ha istituito l'indennità di vacanza contrattuale, poi scomparsa con l'Accordo interconfederale del 2009, finalizzata a disincentivare comportamenti dilatori delle parti tendenti a ritardare il rinnovo del contratto⁶.

Così facendo, mediante la politica dei redditi Governo e Parti sociali si sono posti come obiettivo primario quello di contenere l'inflazione, di garantire maggiore equità nella distribuzione dei redditi e, quindi, di difendere il potere d'acquisto della retribuzione, senza tralasciare il ruolo svolto dalla contrattazione di secondo livello, che dovrebbe occuparsi, in questi termini, di avvicinare quanto più i salari reali alla 'regola aurea', ovvero a una crescita pari a quella della produttività del lavoro⁷; una funzione di fatto vanificata dalla scarsa diffusione della contrattazione aziendale e di quella territoriale che, laddove esistente, si presenta fortemente squilibrata con polarizzazioni per dimensione di impresa, per

settore, per territorio e per classe di reddito.

La politica dei redditi proposta dal Protocollo del 1993 ha, dunque, permesso una consistente riduzione dell'inflazione nonché l'adesione all'Unione economica monetaria europea.

4. I criteri di determinazione dei salari nei vigenti accordi interconfederali

Con l'Accordo interconfederale del 15 aprile 2009 per l'attuazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, Governo e Parti sociali, fatta eccezione per la Cgil che non ha firmato⁸, in chiave concertativa, ai fini dell'aumento delle retribuzioni – o ancor meglio, per la dinamica degli effetti economici – hanno sostituito il tasso di inflazione programmata con un nuovo indicatore, elaborato attualmente dall'Istat, costruito sulla base dell'IPCA (Indice dei prezzi al consumo armonizzato), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati.

Con tale accordo, viene sottoscritto – anche da parte del Governo, firmatario dell'accordo – il principio secondo il quale le dinamiche retributive debbano essere totalmente delegate alla contrattazione e non alla legge. Nello specifico, gli aumenti decisi dai CCNL devono basarsi sull'Indice previsionale relativo agli anni successivi di vigenza di ciascun contratto.

L'Istat sarà tenuto a verificare eventuali scostamenti tra l'inflazione prevista e quella reale effettivamente osservata, considerando i due indici sempre al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati.

4 Per approfondimenti, Istat (2000).

5 Il tasso di inflazione programmata veniva definito, dopo la concertazione con le Parti sociali, nel Documento di programmazione economica e finanziaria predisposto annualmente dal Governo. Come inflazione effettiva, ai fini della verifica dello scostamento, si utilizzava l'indice FOI esclusi i tabacchi.

6 Dopo un periodo di vacanza contrattuale pari a tre mesi dalla data di scadenza del Contratto collettivo nazionale di categoria, ai lavoratori dipendenti ai quali si applicava il Contratto medesimo non ancora rinnovato veniva corrisposto, a partire dal mese successivo ovvero dalla data di presentazione delle piattaforme ove successiva, un elemento provvisorio della retribuzione. L'importo di tale elemento era pari al 30% del tasso di inflazione programmata applicato ai minimi retributivi contrattuali vigenti inclusa la ex indennità di contingenza. Dopo sei mesi di vacanza contrattuale, detto importo era pari al 50% dell'inflazione programmata. L'indennità di vacanza contrattuale cessava di essere erogata dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo del contratto.

7 Sul rapporto tra salari reali e produttività del lavoro, si veda Leon (2014). L'Autore sostiene che "se, ad esempio, il salario reale crescesse più dell'aumento della produttività in termini reali, allora i costi di produzione aumenterebbero, e se le imprese volessero mantenere il margine di profitto, dovrebbero aumentare i prezzi creando inflazione. Se, invece, i salari aumentassero meno dell'incremento della produttività, la distribuzione del reddito peggiorerebbe, il consumo delle famiglie lavoratrici crescerebbe meno del prodotto nazionale, e la crescita sarebbe compromessa" (pp. 88-89). Sul tema, si veda anche Tronti e Ricci (2019).

8 La Cgil riteneva che il riferimento all'inflazione depurata dai prodotti energetici importati non permettesse l'effettivo recupero all'inflazione. Riteneva, inoltre, che il soggetto terzo deputato a calcolare il nuovo metro inflattivo non dovesse essere l'Isae che era un ente pubblico di ricerca legato al Ministero del Tesoro e per questo non corrispondente a caratteristiche di imparzialità nella contrattazione.

Il Comitato paritetico costituito a livello interconfederale dovrà verificare la *significatività* degli eventuali scostamenti⁹. Dopodiché, il recupero degli eventuali scostamenti sarà effettuato entro la vigenza di ciascun Contratto collettivo nazionale di lavoro in termini di variazione dei minimi. Questo pare voler dire che lo scostamento verrebbe giudicato rilevante o irrilevante a seconda del suo valore percentuale, sì da poter o non poter essere tenuto presente in sede contrattuale; al 'via libera' della Commissione paritetica, scatta il 'recupero', da effettuarsi entro la vigenza dei CCNL (Carinci 2009).

In relazione al rapporto tra inflazione e retribuzioni contrattuali, le Parti hanno stabilito che, in sede di rinnovo del Contratto collettivo si applicherà il nuovo Indice previsionale a un valore retributivo medio assunto quale base di computo composto dai minimi tabellari dal valore degli aumenti periodici degli scatti, considerata l'anzianità media di settore, e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dallo stesso Contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria.

Per ultimo, il 9 marzo 2018 è stato ratificato il cosiddetto Patto della fabbrica, sottoscritto tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, che ha stabilito un nuovo sistema di aumento retributivo, individuando nel Trattamento economico minimo (TEM) la fissazione dei minimi tabellari, che varia secondo l'Indice dei prezzi al consumo depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati (IPCA-NEI). Indice, per l'appunto, che viene confermato di riferimento per l'adeguamento delle retribuzioni e, dunque, per il recupero del potere d'acquisto dei lavoratori. Differentemente, nel settore terziario, con l'Accordo interconfederale del 24 novembre 2016 sottoscritto tra Confcommercio, Cgil, Cisl e Uil, le Parti hanno stabilito di fare riferimento ai 'tradizionali indici dei prezzi al consumo', nonché alle dinamiche macroeconomiche e agli andamenti del settore, comunque all'interno dell'equilibrio negoziale complessivo risultante dal rinnovo contrattuale.

A oggi, tuttavia, le uniche indicizzazioni delle retribuzioni hanno riguardato l'inflazione¹⁰; non esistono CCNL in cui le parti stipulanti abbiano collega-

to gli aumenti contrattuali ad altri fattori economici (ad esempio, andamento dell'occupazione, produttività settoriale ecc.).

5. La costruzione dell'IPCA-NEI: l'Indice dei prezzi di riferimento

Non esiste nelle statistiche ufficiali Istat sul paniere dei prezzi al consumo, né è da queste ricavabile (attraverso l'uso dei pesi del Paniere), un Indice di inflazione che misuri la variazione annuale dei prezzi al consumo escludendo i prodotti energetici importati, vale a dire l'indicatore assunto a riferimento per la contrattazione collettiva dall'Accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009. Questo è ciò che comunica nella nota metodologica l'Istat per la costruzione dell'Indice IPCA al netto degli energetici importati (IPCA-NEI).

Le informazioni dell'Istat riguardanti l'Indice dei prezzi al consumo consentono di calcolare l'inflazione al netto dei prodotti energetici nel loro complesso, ma non di depurare questi ultimi della sola componente importata. Per tale ragione la depurazione viene effettuata tramite stime e approssimazioni che caratterizzano la metodologia tanto per la determinazione del peso da applicare alle variazioni dei prezzi degli energetici importati, quanto per l'individuazione del prezzo stesso dei prodotti energetici.

Negli anni 2022 e 2023 l'Istat ha rivisto due volte il metodo di rilevazione dell'Indice con delle modifiche piuttosto significative.

Precedentemente, veniva utilizzato solo il petrolio greggio – ottenuto come media tra le varietà Wti e Brent – come prodotto energetico su cui calcolare l'andamento dei prezzi, assumendo che i prezzi degli altri prodotti (come anche il gas naturale) seguissero da vicino l'evoluzione del greggio¹¹. Ciò significa che l'unico prezzo preso in considerazione fino al 2021 per la depurazione dell'indice è stato quello del petrolio.

Per eseguire tale operazione sarebbe necessario che vi fosse un alto grado di correlazione positiva tra il prezzo del petrolio e quello degli altri prodotti energetici importati.

9 L'Accordo interconfederale non identifica quali siano i parametri per misurare il livello di detta significatività (Pigliararmi 2023, 72; Ricci 2009, 358-359).

10 Come avvenuto in primis nel settore metalmeccanico (Codice unico C011), con gli Accordi di rinnovo del 26 novembre 2016 e del 5 febbraio 2021.

11 I valori medi unitari del prezzo riflettono non solo l'oscillazione dei prezzi fissati nei contratti di acquisto, ma anche l'incidenza di altri elementi puri che poco hanno a che fare con le variazioni di prezzo come i mutamenti di composizione nel basket di prodotti energetici importati, nonché i periodi di rilevazione del passaggio delle merci agli uffici doganali.

Applicando l'elasticità stimata di risposta dei prezzi al consumo dei prodotti energetici alle variazioni dei corsi in euro del greggio (allora pari a 0,18), al peso che gli energetici hanno nell'Indice generale IPCA dei prezzi al consumo, è stato calcolato su media decennale il peso per depurare l'IPCA¹².

A partire dal 2022 l'Istat ha modificato la modalità di calcolo dell'Indice IPCA al netto dei beni energetici importati¹³. Una delle innovazioni più importanti è la modifica del bene energetico di riferimento, passando dal petrolio (media Brent/WTI) a un paniere di beni in cui l'estrazione di petrolio e di gas naturale costituiscono la quota più rappresentativa (Istat 2022a)¹⁴. Dal 2023 si utilizza un nuovo Paniere di beni perché considerato rappresentativo di tutta la componente energetica importata (Istat 2023b)¹⁵. Inoltre, nello stesso anno è stata rivista in aumento la stima dell'elasticità di risposta dei prezzi al consumo dei prodotti energetici rispetto alle variazioni tendenziali dei prezzi all'import della componente energia, passando da 0,18 all'attuale valore pari a 0,308¹⁶.

Come detto precedentemente, rispetto a questo indicatore le Parti sociali prendono in considerazione per l'aumento delle retribuzioni il valore previsionale, verificando successivamente l'eventuale scostamento con l'indice realizzato. L'Istat calcola il dato previsionale per un arco di tempo di quattro anni comprendenti l'anno in corso e i tre successivi. È su questo dato che le Parti sociali, in fase di rinnovo dei CCNL, fanno riferimento per l'aumento delle retribuzioni nel periodo di vigenza contrattuale. Alcuni CCNL hanno previsto un adeguamento, talvolta automatico, al valore realizzato, dunque valutando nel mese di giugno – a seguito della comunicazione Istat dell'IPCA-NEI realizzato nell'anno precedente – gli eventuali scostamenti.

Se consideriamo gli anni precedenti, tali scosta-

menti sono stati talvolta anche molto significativi. Inoltre, non solo occorre considerare gli effetti degli scostamenti tra dato previsionale e realizzato, ma anche tra due previsionali a distanza di un solo anno. Basti pensare che nel 2021 si prevedeva un Indice IPCA-NEI pari a 1,0 nel 2022; l'anno successivo la previsione è aumentata a 4,7 e, infine, la realizzazione è stata pari a 6,6.

6. Il calcolo degli adeguamenti retributivi

Sulla base degli Accordi interconfederali analizzati nei precedenti paragrafi è possibile riassumere i criteri di aumento dei salari, in fase di rinnovo dei CCNL, secondo la seguente procedura.

La base di calcolo dell'aumento retributivo è la retribuzione minima, prevista per ogni livello di inquadramento¹⁷. Più specificatamente, secondo il punto 2.2 dell'Accordo interconfederale del 2009, come detto precedentemente, la retribuzione come base di calcolo è composta dal minimo tabellare, dagli aumenti periodici di anzianità, considerata l'anzianità media di settore, e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dallo stesso Contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria.

Dopodiché, alla retribuzione si applicano gli Indici IPCA-NEI divulgati dall'Istat annualmente, sommati tra di loro a tasso composto, per gli anni di vigenza contrattuale.

Ad esempio, prendendo come riferimento il periodo gennaio 2023-dicembre 2025, gli indici previsionali sono pari a 6,6, 2,9 e 2,0 (Istat 2023a). Il tasso composto IPCA-NEI per la vigenza contrattuale è pari a 11,89 (anziché 11,5 come sarebbe risultato da somma aritmetica). Applicando questo tasso alla retribuzione assunta come base di calcolo, si determina l'adeguamento all'inflazione della retribuzione contrattuale.

12 Il peso è stimato pari a 1,27%.

13 Inoltre, rispetto all'utilizzo dell'indice per l'aumento delle retribuzioni, nel 2022 l'Istat evidenzia anche l'incapacità di cogliere i cambiamenti strutturali intercorsi nelle serie dei prezzi da parte dell'IPCA-NEI, a differenza dell'IPCA al netto dell'energia, mettendo a confronto i due Indici. Per di più, si evidenzia che le distanze tra i due Indici annuali, a partire dal 2009, non sono mai state superiori a 0,9.

14 Estrazione di carbone (esclusa torba) 2,0; Estrazione di petrolio greggio e di gas naturale 74,4; Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione 14,7; Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica 9,0; Produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi 0,0.

15 Si passa dal divisore IPI06 al divisore IPI0090, così composto: Prodotti di estrazione antracite (sezione B - 051); Petrolio greggio (sezione B - 061) e di gas naturale (sezione B - 062); Raffinazione cokeria (sezione CD - 191); Raffinazione petrolio (sezione CD - 192); Fornitura di energia elettrica (sezione D - 351).

16 Per un approfondimento sulla metodologia si veda Barbieri (2023).

17 Solitamente, nei sistemi di classificazione e inquadramento è presente la cosiddetta 'scala parametrica', che riparametra – a partire da uno specifico livello di inquadramento – la retribuzione sugli altri livelli.

Di seguito, viene riportata una possibile formula per il calcolo del tasso di inflazione di riferimento per il periodo di vigenza contrattuale, da applicare alla retribuzione per l'adeguamento nel periodo interessato.

IPCA-NEI composto nel periodo di vigenza contrattuale =

$$\left[\prod_{t=j}^n \left(1 + \frac{IPCA_NEI_t}{100} \right) - 1 \right] * 100$$

j = anno di decorrenza del CCNL (es. anno 2023).

n = anno di scadenza del CCNL (es. anno 2025).

L'intervallo $j-n$ rappresenta il periodo di vigenza contrattuale (es. da gennaio 2023 a dicembre 2025).

Qualora la decorrenza o la scadenza del CCNL non dovesse coincidere con l'anno di calendario (gennaio-dicembre), l'Indice IPCA-NEI da utilizzare nella formula per il calcolo dell'indice per il periodo di vigenza deve essere riproporzionato¹⁸.

7. Analisi della relazione tra inflazione e retribuzioni di breve periodo (2016-2022)

Nonostante l'individuazione di criteri chiari da prendere come riferimento per l'aumento delle retribuzioni contrattuali, si nota che gli importi stabiliti in fase di rinnovo dei CCNL non seguono delle regole matematiche.

Dal 2022 l'Istat esegue l'Indagine sulle retribuzioni contrattuali per raggruppamenti principali di CCNL (già l'ente eseguiva quelle sui raggruppamenti per codice ATECO) basandosi sul concetto di 'prezzo della prestazione di lavoro', facendo riferimento a un collettivo di lavoratori costante e caratterizzato da una composizione fissa per qualifica e per livello di inquadramento contrattuale, fissati attualmente a dicembre 2015=100¹⁹.

L'indice mensile delle retribuzioni contrattua-

li per raggruppamenti principali di contratti (IRC) misura la dinamica dei compensi che spettano ai dipendenti a tempo pieno così come indicato dai contratti collettivi nazionali di lavoro e dalla normativa vigente. La retribuzione viene espressa in forma 'mensilizzata', cioè calcolata come dodicesimo della retribuzione spettante nell'arco di un anno²⁰.

Grazie all'utilizzo dei dati Istat, con una composizione fissa per qualifica e per livello di inquadramento contrattuale, fissati attualmente a dicembre 2015=100, è possibile mettere in relazione l'andamento degli aumenti contrattuali con quello dell'Indice dei prezzi IPCA-NEI nel periodo che intercorre tra il 1° gennaio 2016 e il 31 dicembre 2022, per un totale di sette anni. Tale analisi può essere eseguita attraverso suddivisioni settoriali in modo da analizzare ciò che è avvenuto rispetto all'economia italiana nel suo complesso sul settore privato e sui principali settori componenti lo stesso (Industria, Commercio, Edilizia, Turismo ecc.).

In ottica di breve periodo si riporta di seguito l'Indice IPCA-NEI, per il 2016-2022.

Tabella 1. Indice IPCA-NEI (periodo di riferimento 2016-2022)

Anno	IPCA-NEI	IPCA-NEI composto (dal 2016)
2016	0,1	0,1
2017	0,9	1,0
2018	0,8	1,8
2019	0,8	2,6
2020	0,7	3,3
2021	0,7	4,1
2022	6,6	10,9

Fonte: Comunicazioni Istat 'IPCA al netto degli energetici importati' del 7 giugno 2023 e dell'8 giugno 2020

18 Ad esempio, se la decorrenza del CCNL è il 1° luglio 2023, l'indice del 2023 (previsionale 6,6) va riproporzionato per il periodo, risultando pari a 3,3.

19 Lo scopo è quello di misurare le sole variazioni delle retribuzioni tabellari attribuibili alla contrattazione nazionale, al netto degli effetti dovuti a mutamenti nella struttura dell'occupazione per qualifica, livello di inquadramento, regime orario (full time, part time), anzianità, malattia, conflitti ecc.

20 L'indice tiene conto di tutte le voci retributive aventi carattere generale e continuativo definite nei CCNL, comprese le mensilità aggiuntive e le altre erogazioni corrisposte soltanto in alcuni periodi dell'anno. Va notato che le 'misure tabellari' su cui è costruito l'IRC non corrispondono ai minimi, in quanto esse includono un'anzianità media convenzionale e tutte le poste generalizzate e continuative (indennità, premi fissi ecc.) quantificabili sulla base della contrattazione nazionale. Per quanto riguarda le statistiche sui livelli delle retribuzioni contrattuali, queste tengono anche conto degli eventuali importi previsti a titolo di arretrati e una tantum (non considerati negli indici mensili).

Nella prima colonna è visibile l'Indice IPCA-NEI annuale comunicato dall'Istat²¹. Nella seconda colonna l'Indice IPCA-NEI è sommato in modo composto a decorrere dal 1° gennaio 2016. Pertanto, l'indice di riferimento per il periodo 2016-2022 è pari a 10,9.

Dopo aver calcolato il tasso di inflazione di riferimento, si verificano gli aumenti retributivi registrati in Italia, per settore produttivo.

Più della metà del tasso di inflazione per il periodo di riferimento (2016-2022) è derivato dall'aumento dei prezzi nell'anno 2022, periodo in cui l'inflazione è stata molto più alta rispetto agli altri anni (6,6 su un totale composto pari a 10,9).

Dalla tabella 2 si nota che l'aumento delle retribuzioni stabilito dai CCNL, nel periodo di riferimento (2016-2022), è stato pari al 5,6%, in media. Nel settore privato, l'aumento è stato leggermente inferiore alla media nazionale (5,4%), mentre, tra i comparti di appartenenza del settore privato, si registra un marcato aumento nel settore primario, con l'Agricoltura che registra un 8,6%. Nel settore terziario, invece, gli aumenti sono sotto la media nazionale.

L'aumento dei prezzi è nettamente superiore rispetto all'aumento delle retribuzioni contrattuali, soprattutto a causa dell'alta inflazione registrata nell'anno 2022. Infatti, se si considera il periodo 2016-2021, al netto dell'anno 2022, gli aumenti salariali sono stati mediamente superiori rispetto all'inflazione grazie anche a un aumento dei prezzi nel suddetto periodo molto contenuto (4,1%). Questo accade, tra le altre

ragioni, perché le retribuzioni contrattuali inglobano con ritardo eventuali pressioni inflazionistiche al di sopra delle attese. L'inflazione dell'anno 2022, con probabilità, sarà recuperata con i rinnovi dei contratti collettivi che verranno stipulati negli anni successivi a partire dal 2023 e tramite l'erogazione di *tranches* distribuite su tutta la vigenza contrattuale.

Tuttavia, andrebbe considerato che, in periodi di alta inflazione come nel caso degli anni 2022 e 2023, i ritardi sui rinnovi contrattuali determinano perdite di potere d'acquisto delle famiglie ben più consistenti rispetto a periodi di bassa inflazione a parità di tempi di attesa. A tal riguardo, negli ultimi anni, i tempi di rinnovo si sono dilungati, aumentando i CCNL scaduti e la quota di lavoratori ai quali gli stessi si applicano (Istat 2023c).

Solo per le annualità 2022 e 2023 i CCNL scaduti dovrebbero recuperare un aumento dei prezzi pari al 13,6%, in termini di aumenti contrattuali sui singoli livelli. Questa percentuale aumenterebbe al 15,1% se prendessimo come riferimento l'Indice IPCA anziché quello depurato dai beni energetici importati. Ciò significherebbe che, per adeguare le retribuzioni dei contratti nazionali, ai fini del recupero del potere d'acquisto per il biennio 2022-2023, gli aumenti contrattuali dovrebbero essere stabiliti in linea con le suddette percentuali. In termini economici prendendo una retribuzione lorda pari a 1.700 euro mensili, equivalgono a aumenti mensili tra i 230 e i 256 euro. Inoltre, la massa salariale persa nel biennio per ciascun lavoratore con una retribuzione media pari a 1.700 euro mensili, a causa del mancato adeguamento, raggiungerebbe la somma complessiva di 5.500 euro. Nel panorama attuale delle relazioni industriali, sono presenti CCNL scaduti prima dell'inizio del periodo di alta inflazione, per cui, in fase di rinnovo, le parti firmatarie dovranno tener conto delle conseguenze subite dai lavoratori e dalle imprese²².

8. Analisi della relazione tra inflazione e retribuzioni di lungo periodo (1993-2022)

Nel paragrafo precedente è stata effettuata un'indagine basata su un intervallo temporale di breve periodo. Per un'analisi dell'andamento delle retribu-

Tabella 2. Retribuzioni contrattuali per settore

Settore	Aumento della retribuzione contrattuale
Agricoltura	8,6
Industria	5,9
Pubblici esercizi e alberghi	4,7
Commercio	3,5
Settore privato	5,4
Totale economia	5,6

Fonte: Banca Dati Istat, Retribuzioni contrattuali per tipo di contratto (base 2015)

21 L'ultima comunicazione Istat risale al 7 giugno 2023.

22 Tra i CCNL più applicati rileviamo dall'archivio del CNEL numerosi CCNL scaduti prima del 2022 nei settori del terziario, distribuzione e servizi, dei pubblici esercizi, dell'alberghiero, delle aziende termali, del socio-assistenziale, delle cooperative sociali, delle agenzie di viaggi, degli studi professionali.

zioni in funzione all'andamento dei prezzi con uno sguardo più ampio rispetto al periodo osservato, si effettua un raffronto a partire dall'anno 1993 in cui le Parti sociali hanno abbandonato completamente il modello dell'automatismo dell'adeguamento delle retribuzioni all'inflazione, basandosi inizialmente sull'inflazione programmata e, successivamente, sull'IPCA-NEI.

Mettendo in luce l'andamento delle retribuzioni negli ultimi trent'anni, si potrebbe verificare l'effetto delle recenti politiche dei redditi sulla salvaguardia del potere d'acquisto dei lavoratori in considerazione anche dei fenomeni intercorsi nella storia recente.

In tal caso, a differenza della precedente analisi effettuata sul breve periodo, non si prende in esame l'andamento delle retribuzioni contrattuali già analizzato dall'Istat, bensì si verificano le differenze tra le retribuzioni previste dai principali CCNL nel 1993 e quelle previste alla fine del 2021 (tabella 3)²³.

Si sottolinea che le retribuzioni nella tabella sottostante sono rappresentate dai minimi tabellari

mensili lordi relativi al livello più basso previsto dal CCNL di riferimento (in considerazione del fatto che la questione salariale pone principale attenzione sui livelli inferiori).

L'Indice dei prezzi FOI, al netto dei tabacchi, per il periodo 1° gennaio 1993-31 dicembre 2021, risulta pari a circa il 75%²⁴.

Dalla tabella 3, si evidenzia che le retribuzioni, dal 1993 al 2021, sono in più contratti aumentate in misura maggiore rispetto ai dati sull'inflazione (pari a circa il 75%). In alcuni settori l'aumento è stato più contenuto (si vedano i comparti del settore terziario e l'edilizia), mentre in altri settori le retribuzioni sono cresciute al di sopra dell'andamento dei prezzi (si vedano il settore metalmeccanico, degli studi professionali, il chimico-farmaceutico e i trasporti).

Ancorché il dato risulti parziale rispetto all'intera economia italiana, i CCNL sopra rappresentati sono tra i più applicati nel settore privato in Italia e coprono più di sei milioni di rapporti di lavoro dipendente in essere.

Tabella 3. Aumenti salariali nei principali CCNL dal 1993 al 2021

CCNL (codice unico Cnel-Inps)	Livello di inquadramento	Retribuzione al 1° gennaio 1993	Retribuzione al 31 dicembre 2021	Aumento salariale (in percentuale)
Chimico-Farmaceutico (B011)	L (1993); F (2021)*	€ 842,67	€ 1.595,46	89%
Commercio (H011)	7°	€ 757,12	€ 1.281,31	69%
Pubblici esercizi (H05Y)	7°	€ 752,60	€ 1.293,15	72%
Edilizia (F012)	1°	€ 806,12	€ 1.418,56	76%
Metalmeccanici (C011)	1° (1993); D1 (2021)**	€ 765,87	€ 1.488,89	94%
Studi Professionali (H442)	5°	€ 678,63	€ 1.315,12	94%
Trasporto, Spedizione e Merci (I100)	6°	€ 787,35	€ 1.480,83	88%
Alberghi (H052)	7°	€ 752,60	€ 1.291,81	72%
Pulizie e multiservizi (K511)	6° (1993); 1° (2021)***	€ 768,87	€ 1.164,52	51%

Note: *con l'accordo del 19 marzo 1994, le parti hanno revisionato il sistema di classificazione e il precedente livello L è stato assorbito dalla nuova categoria F. **Con l'Accordo del 5 febbraio 2021, le parti hanno revisionato il sistema di classificazione, eliminando l'ultima categoria. ***Con l'Accordo del 25 maggio 2001, le parti hanno revisionato il sistema di classificazione e il precedente 6° livello è stato assorbito dall'attuale 1° livello.

Fonte: rielaborazione banca dati de Il Sole 24 Ore

23 A causa dell'alto tasso di inflazione registrato nel 2022, questo anno viene escluso dalla tabella 3 al fine di mostrare quanto avvenuto precedentemente. Nella figura 1, viene invece riportata l'intera serie storica, comprensiva dell'anno 2022.

24 In tal caso, si utilizza l'indice FOI poiché l'Indice IPCA-NEI è calcolato dall'Isae, e successivamente dall'Istat, solamente a partire dal 2009.

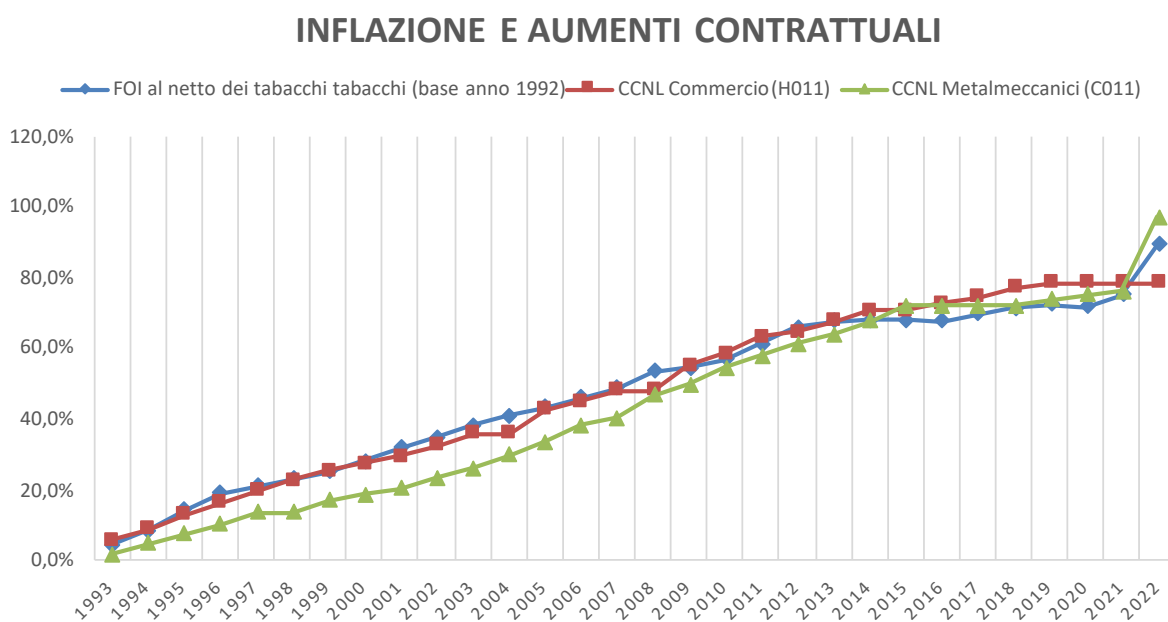
A conferma di quanto emerso, nonché al fine di osservare l'andamento di inflazione e salari in tutto l'arco degli anni oggetto di esame, si rappresentano di seguito i due CCNL più applicati nel settore pri-

vato: commercio (H011) e metalmeccanico (C011). Sono stati utilizzati, anche in tal caso, i livelli di inquadramento più bassi (7° livello nel commercio e 1° livello nel metalmeccanico).

Tabella 4. Indice FOI senza tabacchi e aumenti contrattuali dal 1993 al 2022 nel CCNL commercio e CCNL metalmeccanico

Anno	Indice FOI senza tabacchi (anno base = 1992)	CCNL Commercio (anno base = 1992)	CCNL Metalmeccanici (anno base = 1992)
1993	4,2%	5,4%	1,4%
1994	8,3%	8,7%	4,5%
1995	14,1%	12,5%	7,2%
1996	18,6%	16,0%	9,7%
1997	20,6%	19,5%	13,1%
1998	22,7%	22,3%	13,1%
1999	24,7%	25,3%	16,5%
2000	27,8%	27,3%	18,4%
2001	31,4%	29,1%	20,1%
2002	34,6%	32,2%	23,1%
2003	37,9%	35,6%	25,7%
2004	40,7%	35,6%	29,4%
2005	43,1%	42,6%	33,1%
2006	45,9%	44,8%	38,1%
2007	48,4%	47,7%	40,2%
2008	53,2%	47,7%	46,4%
2009	54,2%	55,0%	49,4%
2010	56,7%	58,3%	54,2%
2011	60,9%	63,1%	57,5%
2012	65,8%	64,4%	61,0%
2013	67,6%	67,4%	63,9%
2014	67,9%	70,5%	67,6%
2015	67,8%	70,5%	71,8%
2016	67,6%	72,7%	71,8%
2017	69,4%	74,1%	71,8%
2018	71,3%	76,9%	71,9%
2019	72,2%	78,4%	73,5%
2020	71,6%	78,4%	74,9%
2021	74,9%	78,4%	76,1%
2022	89,1%	78,4%	97,1%

Fonte: Istat, per l'indice FOI al netto dei tabacchi; rielaborazione della banca dati de Il Sole 24 Ore, per gli aumenti contrattuali

Figura 1. Confronto tra Indice FOI senza tabacchi e aumenti contrattuali nel CCNL Commercio e CCNL Metalmeccanici (dal 1993 al 2022)

Fonte: elaborazione grafica della tabella 4, a cura dell'Autore

La figura 1 mostra una crescita di pari passo tra gli aumenti retributivi nei due CCNL oggetto di osservazione e l'Indice FOI. Dal 1993 ad oggi il trend è sempre risultato crescente, con delle flessioni durante e dopo la crisi finanziaria del 2008, durante gli anni caratterizzati da una bassa inflazione.

Sebbene i salari abbiano 'inseguito' l'andamento dei prezzi, dalla figura si possono avanzare alcune considerazioni. Come evidente, i lavoratori del settore metalmeccanico hanno subito delle perdite del potere d'acquisto fino al 2014, in quanto la crescita dei prezzi è sempre risultata superiore in particolar modo nel periodo intercorrente tra il 2001 e il 2004, durante il quale le differenze tra aumenti e inflazione – variazione rispetto all'anno 1992 – superavano i 10 punti percentuali. Successivamente, a partire dal 2015, la tendenza si è invertita, registrando, nel settore metalmeccanico, un aumento dei salari superiore all'Indice FOI, in termini di variazioni rispetto all'anno 1992, grazie al periodo di bassa inflazione che ha permesso il recupero del potere d'acquisto. Tuttavia, va considerato che il periodo in controtendenza rilevato dal 2015 non può essere ritenuto sufficientemente adeguato ad annullare in termini cumulati le perdite di potere d'acquisto subite dai lavoratori nell'intero periodo oggetto di esame (1993-2022).

9. Risultati e proposta di policy: quale indicatore per la determinazione dei salari?

Con il presente studio si è dimostrato come, nel quadro della più ampia questione salariale, il potere d'acquisto delle retribuzioni nei principali contratti collettivi sia stato abbastanza tutelato nel corso dei più recenti decenni. Resta inteso che esistono altri fattori interni al sistema di relazioni industriali che appiattiscono le retribuzioni, come il caso di molti mancati rinnovi contrattuali di alcuni specifici CCNL, della contrattazione pirata e di altre dinamiche non oggetto di questa analisi.

La prima questione che sorge è se dalla depurazione dell'IPCA (dai beni energetici importati) possa scaturire un solo parziale recupero del potere di acquisto dei lavoratori, non scontando l'attuale aumento del gas e del petrolio. Secondo il MEF il problema non si pone, come rappresentato nel Documento di economia e finanza del 2022, poiché, sebbene in un determinato anno lo scarto tra indice depurato e non possa essere inconveniente – dato l'aumento dei prezzi dei beni energetici importati – i lavoratori dipendenti recupereranno potere di acquisto quando i prezzi dell'energia diminuiranno e il tasso di inflazione totale scenderà al di sotto del tasso al netto degli energetici importati. In altri termini, quando e se ciò avverrà, la

forbice si invertirà nuovamente e il valore dell'indice depurato sarà superiore a quello dell'indice generale (Ministero dell'Economia e delle finanze 2022).

Tuttavia, secondo la BCE l'indicatore più rilevante ai fini della misurazione del potere di acquisto dei cittadini è l'IPCA, inclusi i beni energetici, poiché qualsiasi misura dell'inflazione che escluda alcune voci del Paniere dei consumi soffre di un certo grado di arbitrarietà che potrebbe minare la credibilità dell'obiettivo politico (BCE 2016). L'IPCA depurato può in qualsiasi momento essere influenzato da fattori temporanei, come ad esempio effetti indiretti delle variazioni dei prezzi delle materie prime, variazioni dei prezzi amministrati, imposte indirette o effetti di calendario. Inoltre, le componenti energetiche escluse possono avere esse stesse dinamiche più persistenti, mantenendo per un periodo non breve lo scostamento rispetto agli altri indici di inflazione.

La metodologia utilizzata per la stima dell'indicatore, in un contesto simile – del tutto diverso da quello in cui l'Accordo separato del 2009 è stato siglato – presenta dei risvolti politici tutt'altro che irrilevanti (Garbellini 2023). Ad esempio, gli stessi criteri di definizione dei valori realizzati e previsionali potrebbero influenzare l'andamento delle dinamiche negoziali. Basti pensare che, per l'aumento delle retribuzioni contrattuali nella futura vigenza contrattuale dei CCNL, le parti stipulanti fanno spesso riferimento a valori degli Indici IPCA-NEI previsionali. Per la definizione degli indici previsionali, l'Istat non fornisce alcuna indicazione riguardo ai criteri di calcolo. Ciò sta a significare che i rinnovi dei CCNL, a partire dall'Accordo interconfederale del 2009, si sono basati su indici affetti da alcuni gradi di arbitrarietà (Isae 2009), dove per gradi di arbitrarietà si intendono procedure alternative identicamente valide da un punto di vista puramente tecnico e pertanto valutabili solo in base a considerazioni arbitrarie, soggettive (Garbellini 2023). Già in passato l'utilizzo degli indici previsionali ha creato degli effetti distorsivi sulla determinazione dei salari di matrice opposta rispetto ai tempi attuali, a tal punto che, nei rinnovi avvenuti tra il 2020 e il 2021, il dato previsionale ha rappresentato solo la base di partenza per il negoziato sugli aumenti (Schiavo 2020; Dalla Sega 2022). Oppure è accaduto che le imprese abbiano chiesto addirittura la restituzione di

alcune quote salariali prima calcolate sulla base della previsione di un prezzo più alto (Mariucci 2020).

Ad aumentare la complessità di questo metodo si aggiunge il fatto che tale indice viene comunicato dall'Istat solo annualmente e non mensilmente, come accade per gli altri indici. In tal modo, le Parti sociali hanno a disposizione dei valori previsionali che dopo alcuni mesi potrebbero essere già desueti. Si veda, ad esempio, la comunicazione Istat avvenuta a giugno 2022 e quanto è accaduto poco dopo con la crisi energetica a partire da settembre 2022: in tal caso le Parti sociali hanno dovuto attendere la comunicazione di giugno 2023 per avere i dati aggiornati – effettivi e previsionali – sull'inflazione.

Alla luce delle suddette considerazioni, la questione è se, allora, possa esistere un indicatore più appropriato per la protezione della dinamica salariale dall'inflazione rispetto a quello attualmente utilizzato.

Innanzitutto, si potrebbe osservare ciò che accade rispetto all'indicizzazione di trattamenti non troppo distanti dalle retribuzioni come, ad esempio, la rivalutazione del montante contributivo utile ai fini pensionistici.

Nel caso delle pensioni, il montante contributivo, ogni anno, è soggetto a rivalutazione. Il tasso di rivalutazione (o meglio, il tasso di capitalizzazione) è pari alla variazione del Prodotto interno lordo (Pil) nominale misurata nei cinque anni precedenti a quello di rivalutazione²⁵. Detto tasso è calcolato dall'Istat e ufficializzato dal Ministero del Lavoro.

Pertanto, nel caso del montante contributivo, entra in gioco anche la variazione del principale Indice che rappresenta la produzione nazionale.

Guardando invece alla rivalutazione del TFR, esso risponde all'Indice dei prezzi al consumo FOI²⁶, un indice che già costituisce la base per l'adeguamento periodico dei valori monetari.

Dunque, anche per la determinazione dei salari, potrebbe essere opportuno prendere come riferimento l'Indice FOI, in luogo dell'IPCA-NEI, nato con un obiettivo diverso, ovvero quello di fornire una misura dell'inflazione comparabile a livello europeo.

Inoltre, è da tener conto che, nei periodi di alta inflazione, i tempi tecnici della contrattazione sono incompatibili con un incremento dei prezzi significativo che si può registrare in un breve lasso di tempo,

25 Art. 1, comma 9, legge 8 agosto 1995, n. 335, *Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*.

26 Art. 5, legge 29 maggio 1982, n. 297, *Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica*.

indebolendo incessantemente il salario reale percepito (Gaddi 2023). Per tali ragioni, si potrebbero prendere in considerazione degli indici annuali calcolati sulla media dei cinque anni precedenti (sulla falsariga di quanto avviene per la rivalutazione del montante contributivo²⁷). In tal modo, l'inflazione alta verrà assorbita dalla contrattazione in forma graduale, fino ad essere totalmente considerata solo al termine del quinquennio, assegnando alle Parti sociali un lasso di tempo maggiore per l'adeguamento delle retribuzioni.

La proposta avanzata avrebbe un duplice impatto positivo sia per la salvaguardia del potere d'acquisto dei lavoratori, sia a vantaggio delle imprese. Nel primo caso, ciò permetterebbe di eliminare quegli elementi di arbitrarietà oggi presenti nell'indicatore utilizzato, attraverso un indicatore – il FOI – basato sulle effettive abitudini di consumo dei lavoratori, in termini di famiglie di impiegati e operai. Dall'altro lato, un indicatore calcolato sulla media dell'ultimo quinquennio agevolerebbe i negoziati in caso di alta inflazione – dilazionando gli aumenti contrattuali – e permetterebbe alle imprese applicanti i CCNL

di avere una previsione sui successivi indici basata parzialmente su valori già realizzati nei precedenti anni. Ad esempio, l'indice medio quinquennale del 2024, seppur previsionale, porta con sé la media di 5 anni di cui 3 già in possesso oggi del valore effettivo (2020, 2021 e 2022). In aggiunta, gli indici di riferimento medi rappresentano tassi di inflazione già realizzati e non previsionali, riducendo il grado di arbitrarietà che l'attuale metodo preserva.

È inteso che le retribuzioni non verrebbero lo stesso adeguate automaticamente all'Indice d'inflazione, alla luce di quanto previsto dagli attuali Accordi interconfederali in vigore per cui l'aumento dei minimi tabellari negoziato debba avvenire in funzione di ulteriori variabili (ad esempio i processi di trasformazione e di innovazione organizzativa). Tuttavia, anche su quest'ultimo aspetto il tasso d'inflazione potrebbe non rappresentare l'unico riferimento per la determinazione dei salari ed essere valutato congiuntamente ad altri parametri in grado di interpretare i cambiamenti che avvengono nel mondo del lavoro, a partire dalla produttività e dai tassi di occupazione di ciascun settore.

Bibliografia

- Baccaro L., Howell C. (2011), A common neoliberal trajectory: the transformation of industrial relations in advanced capitalism, *Politics and Society*, 39, n.4, pp.521-563
- Baffi P. (1984), Sulla possibile definizione contrattuale di una fascia di flessibilità del salario reale, *Politica ed Economia*, n.10, pp.49 e ss.
- Barbieri G.A. (2023), Genesi e composizione dell'Ipca depurata dai beni energetici, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.1, pp.57-66
- BCE (2016), *The relationship between HICP inflation and HICP inflation excluding energy and food*, ECB Economic Bulletin, n.2, Box 7
- Carinci F. (2009), *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT, n.86, Catania, Centre for Study of European Labour Law Massimo D'Antona
- Cetrulo A., Sbardella A., Virgillito M.E. (2022), Vanishing social classes? facts and figures of the italian labour market, *Journal of Evolutionary Economics*, 33, pp.97-148
- Ciucciovino S. (2020), Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali, *Lavoro Diritti Europa*, n.2, p.185 ss.
- Dalla Sega M. (2022), Gli sviluppi della contrattazione nazionale del 2021: prime evidenze, *Diritto delle Relazioni Industriali*, n.4, pp.629-635
- Franzini M., Raitano M. (2018), *Il mercato rende diseguale? La distribuzione dei redditi in Italia*, Bologna, il Mulino
- Gaddi M. (2023), *La scala mobile*, in *L'inflazione. Falsi miti e conflitto distributivo*, Milano, Edizioni Punto Rosso, pp.61-92
- Garbellini N. (2023), *Gli indici dei prezzi al consumo*, in *L'inflazione. Falsi miti e conflitto distributivo*, Milano, Edizioni Punto Rosso, pp.31-40

27 Si ricorda che, in tal caso, l'indicatore è il Pil nominale.

- ILO (2022), *L'impatto dell'inflazione e del COVID-19 sui salari in Italia*, Ginevra, ILO
- Isae (2009), *Inflazione (Indice IPCA) al netto dei prodotti energetici importati. Modalità operative di costruzione e procedure di previsione dell'indicatore*, Roma, Isae
- Istat (2023a), *Comunicazione IPCA*, 7 giugno
- Istat (2023b), *Comunicazione IPCA. Nota metodologica*, 7 giugno
- Istat (2023c), *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali (Luglio-Settembre 2023)*, Statistiche Flash, 27 ottobre
- Istat (2022a), *Inflazione (Indice IPCA) al netto dei prodotti energetici importati. Aggiornamento nota metodologica - giugno 2022*, Roma, Istat
- Istat (2022b), *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2017-2020*, *Statistiche Report*, 14 ottobre
- Istat (2000), *L'Indice del costo della vita valevole ai fini dell'applicazione della scala mobile delle retribuzioni: dalle origini alla cessazione (1945-97)*, Roma, Istat
- Lazzeroni L. (2021), Il parossistico "mercato" dei contratti collettivi, *Labour*, n.2, p.135 ss.
- Leon P. (2014), *Il capitalismo e lo Stato. Crisi e trasformazione delle strutture economiche*, Roma, Castelvecchi
- Leonardi S., Pedersini R. (2018), *Multi-employer bargaining under pressure: decentralisation trends in five European countries*, Brussels, ETUI
- Mariucci L. (2020), Limiti e prospettive della contrattazione collettiva, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n.5, pp.39-48
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2022), *Documento di Economia e Finanza 2022, Sezione I Programma di Stabilità*, Roma, Ministero dell'Economia e delle finanze
- Pigliararmi G. (2023), Salari e recupero dell'inflazione nella contrattazione collettiva: il rebus dell'Ipca, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.1, pp.67-79
- Ricci M. (2009), L'Accordo Quadro e l'Accordo Interconfederale del 2009: contenuti, criticità e modelli di relazioni industriali, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n.3, pp.353-378
- Schiavo R. (2020), Il difficile rapporto tra inflazione e aumento delle retribuzioni nella contrattazione collettiva, *Bollettino Adapt*, n. 46
- Treu T. (2022), Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza, *Lavoro Diritti Europa*, n.2
- Tronti L., Ricci A. (2019), *Il mercato rende diseguali? il ruolo della contrattazione e delle istituzioni del mercato del lavoro*, Working Paper ASTRIL n.44, Università degli Studi di Roma Tre

Ruben Schiavo

schiavoruben@gmail.com

Dottore di ricerca presso l'Università degli Studi di Siena. Membro della Commissione per la Divulgazione scientifica e la comunicazione della Società Italiana di Economia – SIE. *Affiliate* presso Global Labor Organization – GLO. Membro del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Si occupa di lavoro, contrattazione e relazioni sindacali nella Direzione centrale Politiche del lavoro e welfare presso Confcommercio. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: Il dumping contrattuale e le azioni di contrasto, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 2, 2022.

Scaffale

PNRR promesse da mantenere e miglia da percorrere. Integrità delle politiche pubbliche e prospettive italo-europee di democrazia partecipativa

Dino G. Rinoldi, Antonello Scialdone (a cura di) – Editoriale Scientifica, 2023, pp.348



L'Unione europea, di fronte alla crisi generata dalla pandemia da Covid-19, sembra aver assunto un dinamismo e una capacità di governo che richiamano quelli del periodo nel quale, a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, furono stabiliti i principi del mercato interno e le basi dell'unione economico-monetaria, riformati quelli della politica agricola comune, firmati l'Atto unico europeo, gli Accordi di Schengen e il Trattato di Maastricht. Con l'iniziativa *Next Generation EU* (NGEU), quale forma di solidarietà intracomunitaria in risposta alla recente crisi, si è in presenza di un passaggio epocale per la storia europea, non solo per l'ingente volume delle risorse ma per la metodologia dell'azione comunitaria e la consistenza degli obiettivi. I *recovery plans* (in Italia il Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR), quale strumento di programmazione necessario per accedere alle risorse NGEU, sono orientati secondo le indicazioni della stessa Commissione europea a migliorare le condizioni di vita delle persone, rendendo dunque auspicabile e necessario il loro coinvolgimento nella fase di definizione così come in quella di attuazione e monitoraggio del Piano.

Con riferimento a tale panorama, il volume curato da Rinoldi e Scialdone, attraverso una gamma di contributi provenienti da ambiti disciplinari e operativi diversificati, propone riflessioni e interrogativi relativi al PNRR assumendo una prospettiva che si colloca nel più ampio dibattito, relativo alle politiche pubbliche, sulla presupposta alternativa e l'apparente inconciliabilità tra l'efficienza della programmazione e dell'implementazione delle politiche e i diritti di partecipazione democratica, rivendicando l'efficacia dei programmi e dei progetti co-costruiti dal basso, la possibilità di costruire processi di *accountability* democratica per il monitoraggio e la valutazione dei programmi pubblici, l'opportunità di seguire un percorso di programmazione che coniughi competenze scientifiche e coinvolgimento della comunità costruendo, in tal modo, politiche maggiormente consapevoli della complessità e dell'intersezionalità dei problemi sociali.

I diversi capitoli, elaborati a partire dai contributi presentati nel settembre 2022 alla Conferenza ESPAnet Italia dedicata a *La sfida del PNRR. La ricostruzione del welfare e le dinamiche della complessità*, si snodano secondo una dimensione progressiva che ispira anche il titolo dell'opera, dove la metafora del percorso, con le 'miglia da percorrere', allude agli obiettivi della programmazione in termini di 'promesse'.

Così l'esplorazione delle dimensioni della programmazione e dei suoi ambiti di riferimento viene declinata – progressivamente – in quelle relative al coinvolgimento della società civile, individuandone i possibili ambiti di azione, fino a considerare il piano territoriale, quale dimensione in cui l'attuazione si intreccia con le criticità presenti. Vengono così rimarcate le opportunità derivanti dal PNRR per lo sviluppo della rete dei servizi di welfare, con le regole e le procedure gestionali ad esso associate e, al tempo stesso, la sfida alle capacità amministrative delle istituzioni a tutti i livelli, già interessate da tempo da rapidi e ripetuti cambiamenti delle 'regole del gioco', nonché dall'uso di un'ampia e diversificata gamma di fonti di finanziamento e programmi. In tale quadro, la possibilità di *ristabilire* le competenze dei decisori insieme alle opportunità politiche viene ascritta a un modello di policy making 'inverso', laddove il PNRR nell'individuare determinate disuguaglianze rende queste ultime obiettivi di una strategia di rimozione programmata nel medio e lungo termine.

Tali disuguaglianze sono individuate anche attraverso una proposta di lettura del PNRR orientata secondo l'ottica dell'intersezionalità – crocevia di fattori di dominio e discriminazione – quale dispositivo di politica,

collocando il fattore 'genere' al centro e in relazione con i fattori identificativi degli stakeholder di ogni processo sociale. Per il coinvolgimento di questi ultimi, così come peraltro richiesto dalla Commissione europea, è necessario che il confronto con le nuove sfide e i nuovi sviluppi si accompagni a un rinnovato impegno a sostegno della responsabilizzazione delle organizzazioni della società civile e della consapevolezza dei cittadini.

Tuttavia, al di là delle aspettative e delle dichiarazioni, allo stato attuale – come osservato in diverse parti nel volume – la partecipazione della società civile sembra essere molto scarsa e priva di effettività ed efficacia, con specifiche criticità nella fase di costruzione in termini di trasparenza e coinvolgimento delle Parti sociali nonché nella disponibilità di strumenti adeguati di osservazione delle pratiche e dei risultati della partecipazione dal basso.

Ad esempio, rispetto alle materie di intervento sanitario e sociosanitario, viene osservato come il PNRR sembri essere stato costruito con uno sguardo 'di retrospettiva', non tenendo conto delle specificità, delle aspirazioni e delle visioni future delle comunità coinvolte dalle azioni del Piano.

Con riferimento alle materie di contrasto alla povertà, si osserva invece – anche sulla base di analisi di dati di natura amministrativa e relativi all'attuazione delle policy a livello locale, derivanti da un'indagine Inapp – come la governance dei finanziamenti sembri scontare la complessità della governance multilivello prevista dal decisore politico, con un ruolo degli Ambiti territoriali sociali (ATS) sempre più centrale nella programmazione e nella gestione delle risorse economiche a fronte di competenze non sempre presenti. Inoltre, sul fronte del contrasto al rischio di esclusione e alla povertà educativa, i Patti educativi di comunità, quali pratiche incentivate anche dal PNRR, sono presi in esame in particolare per le loro potenzialità nell'implementazione di un auspicabile modello di governance partecipativa, laddove il livello territoriale e il coordinamento tra i diversi livelli di governo possono rappresentare la 'chiave di volta' per interventi di coprogettazione dal basso.

Tali prospettive si legano alle istanze relative alla 'democrazia dei dati' e al monitoraggio civico, analizzati in particolare rispetto agli obiettivi della transizione ecologica attraverso una rassegna dei vocabolari, degli strumenti e delle strategie proprie di diverse iniziative attivatesi con riferimento al PNRR, alcune delle quali preesistenti, tra le quali alcune già attive prima del PNRR (Etica, OpenPolis e i progetti associativi Common, Monithon e onData).

L'insieme delle analisi proposte nel volume rende evidente, dunque, come il PNRR possa essere considerato un cantiere particolarmente impegnativo di una 'nuova stagione della sussidiarietà', nella quale la necessità di intercettare e integrare l'esplosione di 'civismo diffuso' che caratterizza il nostro Paese, al di là della retorica sulla crisi delle tradizionali forme di partecipazione politica, rimanda alla costruzione e allo sviluppo di *soft skills* quali il *community building* e il *community organising*.

Le conclusioni, richiamando la complessità e la 'fatica' del percorso, delineano la probabilità che per il Piano siano almeno in una certa misura rinegoziate le promesse fatte – aggiustando la 'distribuzione dei pesi' e trovando 'arrangiamenti meglio proporzionati' – per meglio proseguire nelle 'miglia da percorrere': un'eventuale pausa così caratterizzata sarebbe dunque non una sconfitta, ma un momento utile per continuare il cammino lungo questo complesso percorso.

Alessandro Rizzo

INAPP

Persone fuori dal comune. Storie di donne e uomini che hanno provato a cambiare la pubblica amministrazione. E qualche volta ci sono riusciti

Michele Bertola – Rubbettino, 2022, pp.215

Il volume di Michele Bertola propone, attraverso una chiave espositiva insolita, una riflessione sulla possibilità di cambiare la Pubblica amministrazione, nodo spinoso, quasi un ossimoro, nel nostro Paese. Non un saggio teorico sulla complessità del fenomeno burocratico e sulla difficoltà-necessità di innovarlo radicalmente nella forma e nella sostanza¹, né un manuale tecnico-operativo su come fare innovazione nella Pubblica amministrazione², bensì un racconto – un intreccio di storie, vicende e, soprattutto, persone – tutt’immerso nel lavoro pubblico comunale, assai godibile, a tratti anche molto divertente e di agevole lettura. Ciononostante, proprio grazie all’escamotage narrativo adottato, quello scritto da Bertola è un libro ad alto valore formativo, utile complemento al discorso su innovazione, aggettivazione tecnologica o digitale compresa, e amministrazione pubblica, nella sua articolazione centrale e locale. Esso stesso racconto di un’esperienza formativa, ben figurerebbe tra i testi consigliati a quanti, all’approssimarsi dello sblocco del turn-over nella Pubblica amministrazione, dovranno esser pronti a cogliere appieno, con rapidità e sapienza, l’opportunità – un’occasione di rinnovamento storica, irripetibile – di rigenerare la Pubblica amministrazione attraverso l’attrazione, il reclutamento e l’immissione di persone giovani preparate, competenti, motivate e, perché no, persino appassionate all’idea di poter lavorare nelle istituzioni pubbliche – dalla sanità alla giustizia, dall’amministrazione delle città ai servizi indispensabili per la vita dei cittadini e delle cittadine – nell’interesse pubblico. Di svolgere, per dirla con Fabrizio Barca curatore della prefazione al volume, quella ‘missione pubblica’ ritagliata intorno ai principi fondativi di giustizia sociale profilati dall’art.3 della nostra Costituzione.

In breve, questa la storia o, meglio, il racconto composto di tante storie, fatto da Bertola o dal suo (supponiamo) alter ego. Un dirigente ministeriale di lungo corso, ispettore dei bilanci dei Comuni italiani, *civil servant* di fede e prassi quotidiana, piuttosto incline ad agire controcorrente, innovatore per necessità passione e spirito di servizio, che alle soglie della pensione si ritrova alle prese con il passaggio di testimone all’appena arrivata Cecilia. Ben contento di compiere quest’ultima missione, sceglie, in linea con le sue corde, di trasferire alla giovane funzionaria i fondamenti del mestiere, il senso del proprio lavoro, tralasciando – *omissis* – dispositivi, regole, norme, standard e protocolli, e mettendo invece al centro della scena le persone incontrate nel corso dell’attività ispettiva condotta in giro per l’Italia. Non diremo come va a finire, ma il dispositivo formativo messo a punto dall’ispettore uscente, una sorta di *story tell* del lavoro pubblico, pare destinato a sortire l’effetto desiderato. Tratto generale delle storie raccontate è che tutti i personaggi – Lorenzo, Giulia, Letizia, Sebastiano, ... nomi di fantasia, ma riconducibili a fatti realmente accaduti – mostrano una disposizione, non sempre coronata da successo ma (evviva!) qualche volta sì, al cambiamento della Pubblica amministrazione, una predilezione, in luogo della mera adesione alla procedura, per i risultati conseguiti, per il servizio reso alle persone.

Come dire, una rappresentazione del lavoro pubblico ben discosta dai cliché stereotipati, caricature inattac-



1 Sono apparsi di recente due fondamentali contributi sul tema a opera di due eminenti sociologi dell’organizzazione e del lavoro: Butera F. (2020) *Innovazione e cambiamento della pubblica amministrazione*, in Butera F., *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni dell’Italia che vogliamo*, Marsilio Editori; De Masi D. (2020), *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell’Italia post-industriale*, Rizzoli.

2 Lo stesso Bertola ha in passato pubblicato, *Il direttore generale innovatore degli enti locali*, 2005, Manuali CEL.

cabili dallo scorrere del tempo³, che vogliono le pubbliche amministrazioni popolate da varie sottospecie di fannulloni, perditempo, furbetti, assenteisti, parassiti, comunque nullafacenti, o all'opposto, nella versione più benevola, ma pur sempre sul medesimo continuum svilente, da lavoratori indefessi, burocrati ligi al dovere, insensibili a tutto fuorché al fascino del diniego, al richiamo della circolare, al rispetto di vincoli, cavilli e regolamenti.

Un primo motivo d'interesse alla lettura risiede dunque nell'operazione culturale, comunicativa, compiuta da Bertola, che ci restituisce, insieme a una ventata d'ottimismo, un'immagine dinamica della Pubblica amministrazione, capace nonostante tutto di movimento, di un'azione consapevole, di saper agire, fuori dal luogo comune, con responsabilità e intelligenza, intraprendendo percorsi inesplorati con il conforto di una bussola puntata all'orientamento al servizio, al risultato per il bene delle cittadine e dei cittadini. In più, il valore del contributo di Bertola è accresciuto dall'autenticità del suo racconto, che potremmo definire un'opera di narrativa *non fiction*: traspare tra le righe il riferimento a pratiche – best practice, talvolta – di vita amministrativa realmente vissuta, a persone reali, all'esperienza concreta di un dirigente innovatore e super esperto di amministrazioni locali, qual è lo stesso Autore⁴. Infine, ma l'elenco potrebbe continuare, altro punto distintivo del volume è l'attenzione, piuttosto rara, alla dimensione di genere, con le donne poste in primo piano sin dalla prima di copertina – con il titolo che parla di persone e il sottotitolo che subito specifica, a scanso di equivoci, trattarsi di storie di donne e uomini – nel ruolo di protagoniste di molte delle vicende di successo narrate, apprezzate per alcune qualità organizzative di particolare pregio in un contesto avverso al cambiamento – capacità di ascolto, capacità di riconoscimento dei propri limiti e vulnerabilità, leadership partecipativa, intelligenza emotiva, orientamento al risultato del proprio lavoro, al sociale, alle persone, al bene comune. Competenze, se non esclusive, più facilmente caratterizzanti il *modus operandi* delle donne, che paiono meglio rispondere alle sfide epocali che la Pubblica amministrazione – travolta da un cambiamento che è insieme sociale, economico e tecnologico – deve oggi affrontare. Per poter implementare i processi di riorganizzazione e innovazione di cui la PA – e il Paese – ha assoluta urgenza, ci dicono Bertola, il suo ispettore e forse anche la *new entry* Cecilia, occorre partire dal fattore umano, dalle persone, donne incluse.

Gabriella Natoli

INAPP

3 Il riferimento è al romanzo dello scrittore umorista francese Georges Courteline, che con il suo *Messieurs les-rouds-de-cuir*, pubblicato in Francia nel 1893, compone un affresco tragicomico sulla vita d'ufficio e la turpitudine amministrativa, non troppo distante – salvo che per l'ormai sgualcita proprietà di far ridere – dalla rappresentazione stereotipata del lavoro pubblico, ancora adesso riproposta. Cfr. la recentissima edizione italiana, nella traduzione di Decio Cinti: Georges Courteline (2023), *Tipi da scrivania. Cronache semiserie del lavoro in ufficio*, Elliot.

4 Michele Bertola è attualmente Direttore generale del Comune di Monza, in passato, a partire dal 1998, ha diretto i Comuni di Cinisello Balsamo, Cesena, Legnano, Imola, Bergamo. È inoltre presidente dell'ANDIGEL, l'Associazione dei Direttori generali degli enti locali.

L'era del lavoro libero. Senza vincoli né barriere. Siamo pronti a questa rivoluzione?

Francesco Delzio – Rubbettino, 2023, pp.128

Definirei l'ultimo saggio di Francesco Delzio futuristico – come suonava il rapper Fabi Fibra – perché tale ritengo sia la prospettiva con cui l'Autore analizza i 'problemi aperti' del mercato del lavoro.

I fenomeni sono trattati prediligendo spesso anglicismi, sembrerebbe per una maggiore immediatezza rispetto a termini nuovi più che per preferenza linguistica. Si passa così da *great resignation* a *job hopping* e *quiet quitting* fino all'ormai notissimo *smart working*, solo per citarne alcuni. Cosa si cela dietro questi termini? Direi un percorso, 'un mondo di passaggio' come lo definisce l'Autore, che trova approdo nella parte finale del testo, la più romanzata, in cui egli scrive: "l'intelligenza artificiale ha sollevato l'uomo dalla fatica dei lavori manuali e ha liberato il tempo dal lavoro [...] Ma la gestione del rapporto tra Uomo e robot intelligenti è diventata una questione straordinariamente delicata e complessa".

Ho iniziato volutamente dalla fine del libro in quanto emblematica dell'impostazione scelta dall'Autore, ripercorrendo poi a ritroso, alcune riflessioni contenute attraverso parole o immagini chiave.

Ed eccoci alle 'connessioni', alla base del nuovo paradigma del lavoro, secondo Delzio, in cui l'occupazione non ha più né un luogo fisico né un datore di lavoro per tutta la vita, ma diversi ambienti e realtà lavorative, in cui si svolge una prestazione fluida e flessibile, come lo è la vita stessa.

'Ibrido' è un'altra keyword e i modelli di lavoro così strutturati saranno la costante su cui è fondamentale non farsi cogliere alla sprovvista.

Concordo con l'Autore nel suo mettere in luce come l'Italia sia stata e sia ancora impreparata per un fattore in primis culturale, che fa il match con le peculiarità e le criticità del tessuto produttivo. Aggiungerei anche le differenze territoriali, in cui si frappongono zone congestionate e aree a grave contrazione demografica, per passare a evidenziare un altro tema trattato, la crisi delle culle vuote.

In merito, l'Autore mette in evidenza l'elemento che ritiene di maggior distinguo tra Italia e resto d'Europa, a suo dire rinvenibile nel range tra numero di figli desiderati (due) e figli effettivamente generati (uno). Un tema, questo, che non può essere affrontato da una sola angolatura perché si disloca su più variabili, che riguardano innanzitutto la popolazione fertile, ossia i millenials e, in particolare, la generazione Z, di cui il volume contiene un sintetico ma puntuale inquadramento.

Tra le cause maggiori dello scarto, figura il welfare informale, ossia la considerazione che in Italia l'apporto di quello familistico è ancora eccessivamente preponderante in termini di costo privato a carico dei genitori, e sottolineerei delle donne, in particolare, con una serie di strutturali ricadute negative a livello di gender gap ed effetti discriminatori.

Nel titolo del paragrafo l'Autore pone la domanda: natalità e lavoro? Una delle risposte date è il ruolo del welfare aziendale, su cui rifletto da tempo e di cui sottolineerei l'importanza della declinazione in contrattuale/negoziata, anche in virtù delle policy più incentivanti e disancoranti un approccio paternalistico, realizzate a partire dal 2016. Si rende necessaria una visione olistica, la quale deve tener conto che la principale leva riproduttiva del Paese è costituita da una generazione che dichiara di lavorare più ore rispetto alla precedente ma di guadagnare meno, oltre al non fare figli per mancanza di una stabilità lavorativa. Interessante, a tal proposito, è la riflessione contenuta sulla riduzione della settimana lavorativa a parità di salario, che però in Italia al momento è più un tema del dibattito, che di effettiva presenza nei contesti di lavoro e negli interventi del policy maker.

Concludo ritornando al punto da cui siamo partiti, ossia con la parte finale del volume, che cerco di racchiudere in una parola, anzi tre: persona che lavora, destinata a ricoprire un ruolo sempre più centrale nel lavoro che sarà (e nel lavoro che già è in cammino).



Rosita Zucaro

INAPP

La cultura del dato. Strategie e strumenti per il futuro delle organizzazioni

Stefano Gatti, Alberto Danese – Franco Angeli, 2022, pp.167

Il volume curato da Stefano Gatti e Alberto Danese esplora in modo analitico le strategie e gli strumenti di *data science* e *machine learning*.

Il tema trattato è di grande attualità e di particolare interesse non solo per le organizzazioni che adottano o intendono adottare l'approccio *data-driven*, ovvero il *decision making* basato sui dati, ma anche per chi si occupa di ricerca scientifica, di statistica e in particolare di indagini quantitative.

Gatti attualmente ricopre il ruolo di *Head of data & analytics* alla Nexi, la nota multinazionale leader nel settore di servizi e infrastrutture per il pagamento digitale, mentre Danese è responsabile del team di *data science* nella stessa azienda. I due studiosi si occupano di dati e algoritmi da sempre, hanno alle spalle solide esperienze sul campo e vengono, a ragione, considerati tra le voci più autorevoli del settore.

Il libro, di taglio divulgativo, offre un'analisi dell'universo dinamico della scienza dei dati partendo da una ricerca dell'azienda Gartner, una delle più importanti fonti di informazioni globali nel panorama IT, consulenza strategica e *benchmarking*. Secondo Gartner, l'85% delle iniziative di *data science* fallisce (p. 13). Un'evidenza per molti senz'altro inaspettata e deludente che sollecita tuttavia riflessioni utili per tutte le organizzazioni alle prese con l'implementazione di strumenti di *data science/machine learning* nei propri processi produttivi: riflessioni di carattere tecnologico, organizzativo e, secondo gli Autori, soprattutto culturale. Al riguardo, il titolo del volume è illuminante, e i fattori di maggior rischio per il successo di progetti di *data science* sono, infatti, riconducibili alla mancanza della 'cultura del dato' nelle organizzazioni, come ben mostra la disamina di casi offerti nella trattazione e le possibili soluzioni da implementare, tutte analiticamente argomentate e illustrate dagli Autori anche attraverso esperienze vissute sul campo.

Procedendo nel rispetto della struttura del libro, in apertura troviamo la prefazione e l'introduzione scritte da ospiti più che qualificati, rispettivamente da Massimo Chiriatti (*Chief technical & innovation officer* di Lenovo e Professore aggiunto alla LUISS) e Alessandro Giaume (manager di molteplici imprese innovative oltre che Direttore editoriale della collana Business 4.0 di Franco Angeli). Entrambi gli interventi sono focalizzati sulle persone, sulla formazione del personale interno, sulla creazione dei team e, più in generale, sul modello organizzativo necessario per introdurre la 'cultura del dato' all'interno della propria organizzazione. Il libro si articola, poi, in cinque capitoli. Il primo è principalmente dedicato ad un'analisi dettagliata delle cause di insuccesso dei progetti in ambito dati/algoritmi, fornisce al lettore elementi per comprenderne le complessità e propone come soluzioni diversi approcci, modelli organizzativi e scelte tecnologiche. Il secondo e il terzo capitolo sono dedicati alle figure professionali 'protagoniste' del dominio esplorato (*data architect*, *data engineer*, *data analyst* e *data scientist*), all'identikit di un *data scientist* efficace, alle skill da ricercare all'interno dell'organizzazione e alle strategie e approcci metodologici da adottare nei processi di trasformazione digitale e implementazione di strumenti di *data science/machine learning*. Nel quarto capitolo il lettore viene accompagnato in un articolato percorso attraverso la ricca rassegna delle esperienze sul campo dei due Autori, raccontata attraverso studi di caso ed esempi reali e pratici. Segue e chiude il volume il quinto capitolo che pone dieci domande per il futuro della *data science*. È un capitolo ricchissimo di informazioni, che merita di essere letto e approfondito, difficile da rendere in maniera sufficientemente esaustiva e allo stesso modo sintetica nello spazio di una recensione.

Alla fine di ogni capitolo troviamo interessanti interviste ai massimi esperti di *data science*, *machine learning* e AI, di livello nazionale e internazionale. Per declinare la tematica anche in termini concreti e ancorati alla pratica, le interviste sono focalizzate sulle esperienze reali degli intervistati. Nel terzo capitolo, ad esempio, Carlo Torniai – *Chief data scientist* di Tesla, Pirelli, FIFA ed Esselunga – evidenzia l'importanza del coinvol-



gimento delle persone sin dall'inizio del processo di introduzione del paradigma *data-driven* in una realtà produttiva. Torniai riporta la sua esperienza sul campo con gli operatori di una fabbrica dove il suo team era stato chiamato a introdurre un algoritmo per fornire ai lavoratori le priorità con cui effettuare i controlli di manutenzione (p. 108). Una volta messo in produzione, gli operatori non seguivano le priorità dell'algoritmo, "[...] perché non avevano fiducia in quello che veniva proposto contrapponendo al suggerimento dell'algoritmo la loro esperienza decennale nella manutenzione di quei macchinari".

O ancora, nell'intervista a Maria Parysz, che chiude il quinto capitolo (pp. 154-158), l'ideatrice della più grande community di *data scientist* ed esperti di AI al mondo sostiene che "dati, tecnologie e persone sono i tre pilastri della scienza dei dati", sottolineando l'importanza di sensibilizzare le organizzazioni verso l'adozione di una AI responsabile ed etica, anche attraverso figure professionali specifiche: "[...] BMW nel 2020 introduce nel proprio organigramma aziendale la posizione di *Chief AI ethics officer*".

Di una AI responsabile ed etica parla anche Vincenzo Di Nicola (*Head of technological innovation and digital transformation* dell'INPS) nella postfazione del volume, ponendo l'accento sul valore dei dati: ricollegandosi ad un'immagine utilizzata nell'introduzione del libro, Di Nicola afferma che "i dati valgono molto, molto più del petrolio" e supporta la sua tesi con una storia vera di *data science* applicata da Target, colosso americano della grande distribuzione nel 2012: "[...] analizzando gli acquisti di una cliente, l'algoritmo della Target predisse che era incinta e iniziò a spedirle materiale pubblicitario relativo alla maternità. Suo padre si lamentò con l'azienda per pubblicità inappropriata, salvo poi scusarsi una volta scoperta la verità. L'algoritmo di Data Science di un'azienda conosceva la ragazza meglio di suo padre" (pp. 159-160).

Le originalità delle analisi proposte nel libro portano sicuramente ad alcune importanti riflessioni che meritano di essere evidenziate. La tecnologia non è né buona né cattiva in sé, dipende dall'uso che se ne fa; lo stesso vale per gli strumenti di *data science*, *machine learning* e, più in generale, di AI: in un'epoca in cui questo genere di tecnologie si sta diffondendo in ambiti crescenti e in maniera sempre più pervasiva, è forse giunto il momento di predisporre quei processi di governance e conformità che assicurino trasparenza, controllo e consapevolezza, per garantire un'implementazione di sistemi basati sull'AI in linea con i diritti fondamentali e compatibili con i principi etici condivisi.

Tutto ciò sarà possibile solo promuovendo 'la cultura del dato', in primis nelle organizzazioni che intendono applicare sistemi di AI, non trascurando tuttavia la necessità di accrescere la consapevolezza generale sulle tematiche trattate nel libro, considerando la pervasività delle nuove tecnologie in ogni ambito della nostra vita: per questo, ritengo il libro di Gatti e Danese un testo fluido e stimolante, un contributo importante e tempestivo, scritto con chiarezza da due veri *data lovers*, fruibile non solo per chi si occupa di *data-driven decision-making*, ma per chiunque possa essere interessato a vario titolo alla scienza dei dati, al *machine learning* e all'Intelligenza artificiale.

Boris Sofronic

INAPP

Strategia e Leadership nella storia. Lezioni per i manager

Gianfranco Di Pietro, Andrea Lipparini – il Mulino, 2022, pp. 320

Autori del testo sono Andrea Lipparini, Ph.D., Ordinario di Gestione dell'innovazione e strategia d'impresa all'Università di Bologna e Gianfranco Di Pietro, docente per anni di Filosofia e storia, specializzato in Analisi transazionale per le organizzazioni, scomparso di recente.

Dall'analisi delle abilità e degli errori di tre dei più grandi condottieri della storia, Annibale Barca, Giulio Cesare, Napoleone, gli Autori arrivano a comprendere e proporre aspetti comuni e sostanziali della loro leadership individuando caratteristiche utili per i leader di oggi. Tra i tratti comuni risulta che essi erano, con termini di oggi, abili nel management e nella leadership in quanto possedevano abilità strategiche, esecutive e organizzative complementari l'una all'altra.

Dalla lettura delle pagine emerge in effetti che i tratti distintivi e necessari per diventare leader sono fondamentalmente tre: la motivazione, il costante impegno a migliorare le proprie capacità e l'esperienza derivante

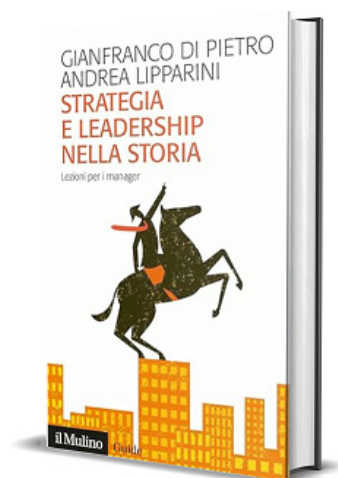
dalla ricerca di porsi nelle condizioni che permettano di creare e implementare il proprio stile di leadership.

La storia fornisce, dunque, una base di confronto con il presente sui motivi dei successi, le cause delle sconfitte e gli errori che si possono commettere. Ciò è utile ai fini della similitudine con la leadership di oggi e, in effetti, la narrazione storica riportata nei primi tre capitoli aiuta a identificare, in particolare, un ricco catalogo di *soft skills*, a parere degli Autori, necessarie per connotare un leader e una leadership efficace e di lungo periodo. Queste abilità, sempre più critiche per ottenere un differenziale di performance, sono state di fatto essenziali per le memorabili imprese dei protagonisti di questo volume.

Le *soft skills* cui fanno riferimento gli Autori appartengono a due tipologie: le *people skills* (*interpersonal skills*), che si utilizzano per interagire al meglio con gli altri nell'ambito lavorativo, e le *self management skills*, cioè quelle che, consentendo di governare e guidare pensieri, sentimenti e azioni, sono rilevanti nella definizione degli obiettivi e nel prendere le iniziative per cercare di raggiungerli.

In virtù di queste considerazioni, gli Autori valutano indispensabile distinguere il management dalla leadership e asseriscono che, similmente alle capacità di management, anche quelle di leadership possono essere apprese. Per insegnare la leadership è però necessario che le imprese comprendano con precisione cosa differenzia un leader da un manager. Per questo motivo, in uno dei capitoli si riportano le caratteristiche principali di queste due figure. Il manager, fondamentalmente, deve affrontare e gestire la complessità (come fecero i tre protagonisti del volume) attraverso la pianificazione e il *budgeting*: tipicamente il manager definisce gli obiettivi, il piano per raggiungerli, l'allocazione delle risorse; inoltre, crea la struttura organizzativa e assegna i compiti a risorse umane che reputa qualificate. Il leader, invece, deve occuparsi del cambiamento. Ha il compito di sviluppare una visione del futuro e le strategie che consentano all'impresa di allinearsi con questa visione.

Il libro riporta, in un ultimo capitolo, alcune esperienze reali che fanno riferimento alla narrazione storica nella formazione aziendale. Le doti di leadership, sostengono gli Autori, si apprendono fondamentalmente con la pratica sul campo, con l'affiancamento a un leader e con la formazione: "quest'ultima, neppure se integrata dal confronto con i grandi leader del passato, può sostituire le migliaia di ore necessarie per diventare un grande manager, il confronto con il reale, l'esposizione a situazioni rischiose in ambienti complessi". Malgrado ciò, la narrazione storica può rappresentare un importante complemento della formazione tradizionale, aiutando le imprese a rendere il processo di apprendimento più stabile e diffuso.



Gaetano Fasano

INAPP

Per proporre un articolo

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione. I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese. Gli articoli devono essere inviati in formato word all'indirizzo di posta elettronica sinappsi@inapp.gov.it.

I testi vanno corredati con la scheda di accompagnamento contenente la dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (<https://www.inapp.gov.it/rivista-sinappsi/per-proporre-un-articolo>) e dagli allegati (vedi infra).

Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (double blind peer review, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti). Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate. Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali. La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

Dimensione e criteri di stesura dei testi:

- pagina formato A4;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo max 50 caratteri, eventuale sottotitolo max 70 caratteri, ma se è presente il sottotitolo, il titolo può avere un massimo di 30 caratteri;
- paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo, fonte e anno. Possono essere utilizzati colori;
- note esplicative inserite a piè di pagina;

- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento della citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche);
- lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a pie' di pagina.

Allegati

L'articolo va corredato da:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/ trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato.excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

Norme bibliografiche

Requisiti della bibliografia

- deve essere unica e collocata alla fine del lavoro;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere l'ordine alfabetico per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e l'ordine cronologico di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

Monografie

Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico.

Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

Articoli di riviste/periodici

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, Titolo del periodico/rivista in corsivo, annata¹, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

Estratti da monografie

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

Testi Inapp

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

¹ Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato.
Fonte <http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>.

Letteratura grigia

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

Giurisprudenza

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

Legislazione

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n.752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

Risorse elettroniche

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il).

ESEMPI

Monografie

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino

Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited

Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA

Articoli di riviste/periodici

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>

Estratti da monografie

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

TESTI INAPP**Monografie**

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

Paper

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

Sinapsi

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinapsi*, VIII, n.1, pp.5-7

Letteratura grigia

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*
Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016*

Giurisprudenza**Corte costituzionale**

Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p.2750 ss.

Corte di Cassazione

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p.847 ss.

Cass. pen., sez. un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p.31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n.190564

Cass. pen., sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p.280

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p.200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

Consiglio di Stato

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

Corte dei conti

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p.10

Corte d'Appello

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

Corte d'Assise

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

Tribunale

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p.1214

Pretura

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p.127 ss.

Corte di Giustizia dell'Unione europea

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze, in *Racc.*, 1978, p.453

Corte internazionale di Giustizia

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

Corte penale internazionale

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

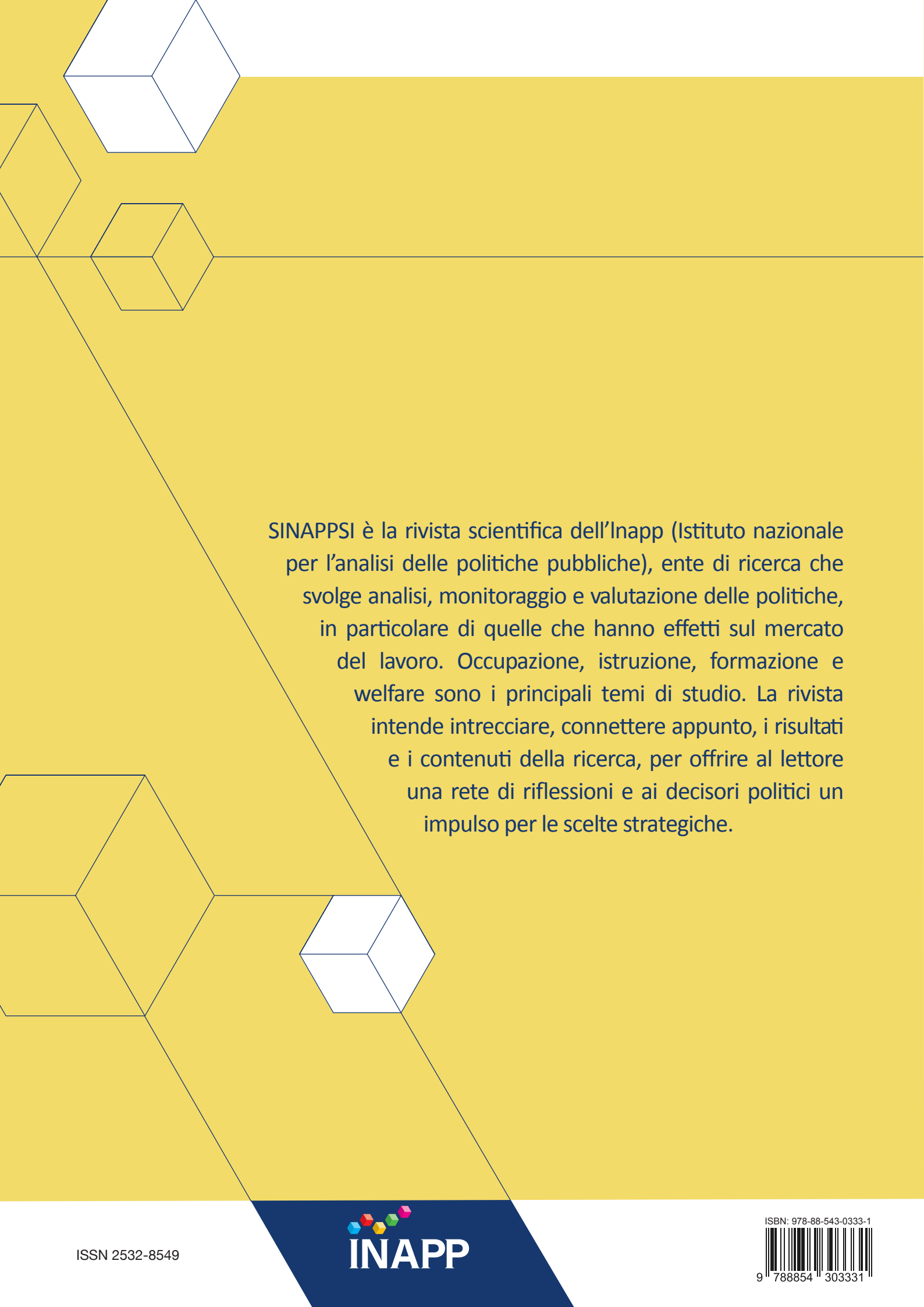
Corte europea dei Diritti dell'Uomo

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 – Ricorso n.24 818/03 – causa Armando Iannelli c. Italia

C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

Legislazione

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970



SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro. Occupazione, istruzione, formazione e welfare sono i principali temi di studio. La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca, per offrire al lettore una rete di riflessioni e ai decisori politici un impulso per le scelte strategiche.