

# LUISS



*Dipartimento di Impresa e Management*

*Corso di Organizzazione Aziendale*

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione in Italia:  
un'analisi dell'impatto dei fondi del PNRR nella modernizzazione dei  
servizi pubblici con particolare riguardo alla città di Aprilia

RELATORE

*Prof. Nunzio Casalino*

CANDIDATO

*Simone Pieragostini*

263251

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

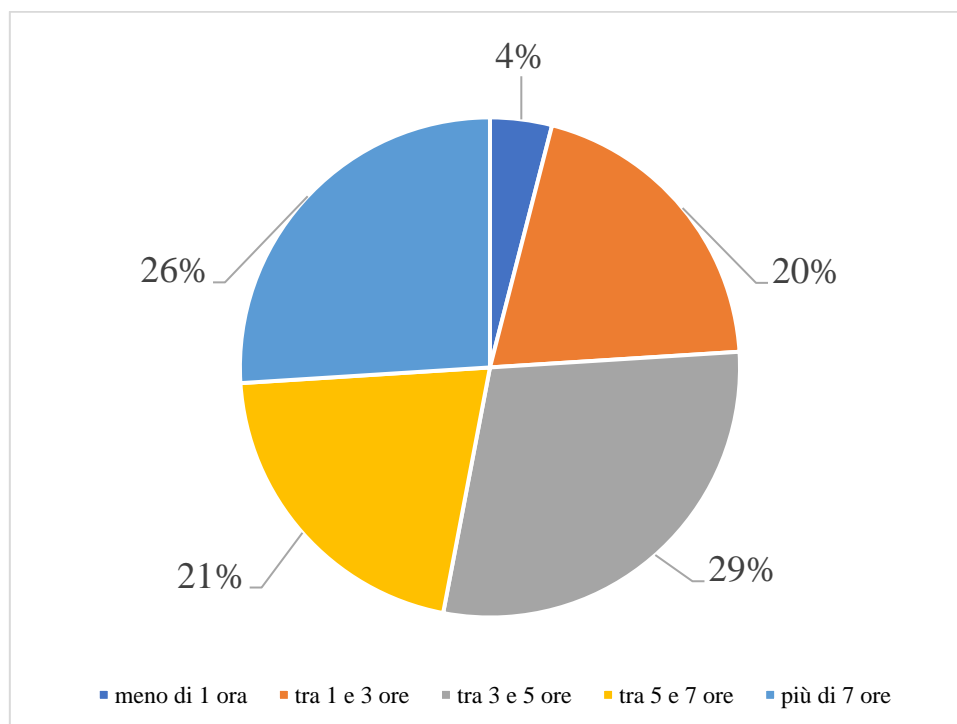
# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	4
<b>CAPITOLO I</b> .....	6
<b>PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI LOCALI</b> .....	6
<b>1.1 Panoramica sulle PA in Italia</b> .....	6
<b>1.1.1 Definizioni</b> .....	6
<b>1.1.2 Breve excursus storico</b> .....	6
<b>1.1.3 Dati sulla Pubblica amministrazione oggi</b> .....	7
<b>1.2 Ruolo delle PA locali</b> .....	8
<b>1.2.1 Amministrazioni Centrali e Locali</b> .....	9
<b>1.3 Il Comune</b> .....	10
<b>1.3.1 Nascita del Comune in Italia</b> .....	10
<b>1.3.2 Definizione</b> .....	11
<b>1.3.3 I comuni in Italia</b> .....	13
<b>1.4 Inefficienze e criticità</b> .....	14
<b>CAPITOLO II</b> .....	21
<b>FUNZIONAMENTO DELLE PA ALLA LUCE DEL PNRR</b> .....	21
<b>2.1 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</b> .....	21
<b>2.1.1 L'Italia durante l'epidemia da Covid-19</b> .....	21
<b>2.1.2 Struttura del PNRR</b> .....	23
<b>2.2 Ruolo della PA nel PNRR</b> .....	25
<b>2.2.1 La Componente 1 della Missione 1</b> .....	25
<b>2.2.2 PNRR e PA locali</b> .....	26
<b>2.2.3 L'identità digitale: SPID e CIE</b> .....	29
<b>2.2.4 L'alfabeto della Pubblica Amministrazione</b> .....	32
<b>2.3 I dipendenti nella Pubblica Amministrazione</b> .....	32
<b>2.3.1 Il ruolo delle risorse umane</b> .....	35
<b>2.3.2 Le tre S del sapere</b> .....	36
<b>2.4 Difficoltà relative alla terza e alla quarta rata del PNRR</b> .....	37
<b>2.5 Considerazioni personali</b> .....	38

<b>CAPITOLO III</b> .....	40
<b>DIGITALIZZAZIONE ED EFFICIENTAMENTO DEI SERVIZI IN ALCUNE SPECIFICHE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE</b> .....	40
<b>3.1 La catena del valore nelle PA</b> .....	40
<b>3.1.1 La catena del valore</b> .....	40
<b>3.1.2 Come la catena del valore può essere implementata dalla PA</b> .....	41
<b>3.2 Scuole e università</b> .....	43
<b>3.2.1 Dati sulla scuola in Italia</b> .....	43
<b>3.2.2 Dati sulle università in Italia</b> .....	47
<b>3.3 Il ruolo dell’istruzione nel PNRR</b> .....	49
<b>3.4 Le infrastrutture dei trasporti in Italia</b> .....	54
<b>3.4.1 Strade e autostrade</b> .....	54
<b>3.4.2 Investimenti del PNRR sul trasporto stradale</b> .....	55
<b>3.4.3 Linea ferroviaria</b> .....	58
<b>3.4.4 Investimenti del PNRR sul trasporto ferroviario</b> .....	59
<b>CAPITOLO IV</b> .....	62
<b>INDAGINE SULL’UTILIZZO DEI FONDI DEL PNRR NEL COMUNE DI APRILIA</b> .....	62
<b>4.1 Introduzione alla città</b> .....	62
<b>4.2 Investimenti futuri</b> .....	62
<b>4.3 Criticità</b> .....	65
<b>4.4 Progetti già ultimati</b> .....	68
<b>4.5 Ampliamento dei servizi e digitalizzazione</b> .....	71
<b>CONCLUSIONI</b> .....	73

# INTRODUZIONE

L'epoca del digitale non è più alle porte, è già arrivata e ci ha colpiti in pieno. Tutti noi ci interfacciamo quotidianamente con i dispositivi digitali; c'è chi li usa per lavorare, chi per apprendere e chi semplicemente per intrattenersi. Questa non è una tendenza nazionale, ma globale, anche nei paesi emergenti l'utilizzo del cellulare è in forte crescita. Per comprendere i numeri utilizziamo i dati ricavati da Counterpoint Research <sup>1</sup>, azienda che si occupa di fare ricerca a livello globale principalmente nel settore TMT (Tecnologia, Media e Telecomunicazioni). I risultati della ricerca sono espressi nel grafico seguente.



I dati ci mostrano come più di una persona su quattro utilizza il cellulare oltre le 7 ore giornaliere, questo significa che, assumendo di passare 8 ore a dormire, metà della giornata viene trascorsa con gli occhi puntati sul dispositivo. Quasi la metà della popolazione trascorre più di 5 ore sugli smartphone. Tutto ciò è un male? Non necessariamente.

La digitalizzazione è uno strumento che porta con sé una serie di pericoli per il benessere umano ma anche un'infinità di benefici; essa può rendere la maggior parte dei lavori più semplici e

---

<sup>1</sup> Counterpointsearch.com - smartphones

veloci, ci permette di rimanere in contatto con altre persone ed aggiornati istantaneamente su tutto ciò che succede nel mondo. La pandemia da Covid-19 ci ha costretti a rimanere a casa per diverse settimane e, dunque, spostare tutte le nostre attività nel mondo digitale, ciò ovviamente non ha fatto altro che dare un'ulteriore spinta a questo processo. La sfida futura per le istituzioni sarà di essere in grado di cavalcare questa onda del *digital* per garantire ai cittadini servizi sempre più efficaci e di valore.

È da queste premesse che si sviluppa la tesi. Nel corso delle pagine verranno illustrate da principio le nostre Pubbliche Amministrazioni (Capitolo 1): la loro storia, i benefici che esse generano e le criticità che si portano dietro, focalizzando l'attenzione sui Comuni.

Successivamente il focus si sposterà sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Capitolo 2): verrà presentata la sua struttura e poi verranno analizzate nel dettaglio le iniziative che riguardano la digitalizzazione delle PA. Nel paragrafo finale poi vedremo le difficoltà che il nostro Stato sta avendo nell'adempiere agli obblighi imposti dal Piano.

L'attenzione poi vergerà a due specifici ambiti pubblici: l'istruzione e le infrastrutture dei trasporti (capitolo 3). Le amministrazioni offrono una quantità mastodontica di servizi differenti, tanti di essi sono di vitale importanza per la società, tra questi rientrano sicuramente i due oggetti di analisi. Nel settore dedicato all'istruzione troveremo una prima parte di illustrazione della situazione attuale delle scuole e delle università italiane, poi un paragrafo di studio delle principali iniziative che il PNRR ha previsto per l'istruzione. In quello relativo alle infrastrutture dei trasporti invece la divisione riguarderà i trasporti stradali e ferroviari, sempre indicato i relativi investimenti del Piano.

Lo studio prosegue con una ricerca sulla possibilità dei comuni italiani di raggiungere gli obiettivi concordati per l'affidamento dei fondi del PNRR (Capitolo 4). Successivamente verrà svolta un'indagine sul comune di Aprilia (LT) per osservare concretamente se e come tali fondi sono stati e saranno spesi.

# **CAPITOLO I**

## **PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI LOCALI**

### **1.1 Panoramica sulle PA in Italia**

#### **1.1.1 Definizioni**

La pubblica amministrazione in Italia indica il complesso degli enti pubblici che fanno capo alla Repubblica Italiana. La Costituzione ha affidato a determinati enti il compito di realizzazione dell'interesse pubblico, attraverso specifici ruoli. Ha inoltre previsto il principio dell'assunzione di personale mediante concorso pubblico, al fine di garantire imparzialità e parità, caratteristiche di un moderno Stato di diritto. All'interno della PA rientrano 12.800 istituzioni pubbliche.

Al fine di fare chiarezza su quali organi rientrano all'interno delle pubbliche amministrazioni il decreto legislativo del 30 marzo 2001, numero 165, recita: “Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.”<sup>2</sup>.

#### **1.1.2 Breve excursus storico**

La storia della pubblica amministrazione in Italia nasce nel 1861 con la proclamazione del Regno di Italia e la conseguente adozione dello Statuto Albertino. A quei tempi Re Vittorio Emanuele II si trovò a governare un vasto territorio con enormi differenze sociali, culturali

---

<sup>2</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri. DECRETO LEGISLATIVO 30/07/1999, n. 300

ma anche economiche, decise di improntare l'amministrazione sul modello del precedente Regno di Sardegna, caratterizzato da un forte accentramento dei poteri. La situazione cambiò quando il Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti nel suo secondo mandato di governo (1903-1905) adottò il modello dell'azienda autonoma; con questo termine si vuole indicare un'organizzazione che presenta forti elementi di autonomia ed economicità pur sempre facendo parte degli organi dello Stato. L'idea dell'azienda autonoma venne abbandonata durante il ventennio fascista con un ritorno dell'accentramento del potere.

La nascita della Repubblica Italiana e l'entrata in vigore della Costituzione segnarono un punto di svolta sul tema delle PA, statuendo il principio della legalità, il quale afferma che tutti gli organi dello Stato sono tenuti ad agire secondo la legge. L'articolo della Carta che sancisce tale principio è il numero 97 comma 2: "I pubblici ufficiali sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"<sup>3</sup>. Una serie di riforme succedutesi negli anni hanno confermato quella volontà della carta costituzionale di attuare un processo di decentralizzazione dell'amministrazione, spostando le funzioni dagli organi centrali dello Stato ad enti locali.

### **1.1.3 Dati sulla Pubblica amministrazione oggi**

In ogni paese occidentale la pubblica amministrazione, nel corso dell'ultimo secolo, si è decisamente espansa andando a offrire un numero sempre maggiore di servizi; questo ha portato ai giorni nostri alla presenza di un apparato di dimensioni mastodontiche. Nell'ultimo anno sono stati più di 3,7 milioni i lavoratori pubblici con almeno una giornata lavorativa, in crescita dell'1,3% rispetto al precedente, la loro retribuzione media lorda è intorno ai 32 mila euro al fronte di 277 giornate retributive. Parlando invece di dipendenti della pubblica amministrazione con contratto a tempo indeterminato il loro numero è di poco superiore ai 3 milioni, pari quindi a circa l'82% del totale. Il numero medio di giornate retribuite è di 299 per le quali gli spetta mediamente una retribuzione annua di 36 mila euro. In Italia il numero di lavoratori supera di poco le 23 milioni di unità, questo significa che il comparto pubblico occupa il 13,5% della forza lavoro del nostro Paese, inferiore di molto alla media OCSE del 17,7%.

Sotto l'aspetto geografico invece si può segnalare come il maggior numero di dipendenti pubblici si trovi nelle regioni del Centro (23,8%) dove tra l'altro si registra anche la

---

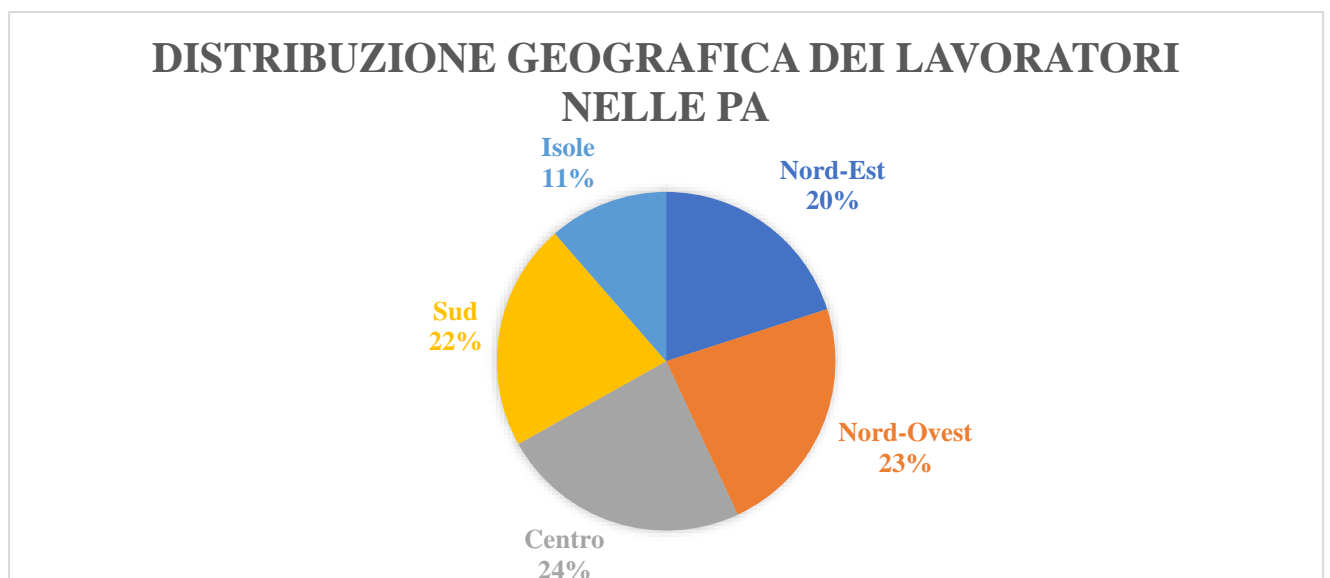
<sup>3</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, articolo n. 97

retribuzione media più alta, seguito poi dalle regioni del Nord-Ovest (23,0%), dal Sud (21,7%), e dal Nord-Est (20,0%). Fanalino di coda per le Isole con l'11,4% del totale della forza lavoro pubblica.

I dipendenti con un'età uguale o superiore ai 40 anni sono il 78,5% del totale, in tutte le classi di età le donne lavoratrici nel pubblico superano i lavoratori uomini con circa il 60% del totale con l'unica eccezione della classe di età 20-24 anni dove la distribuzione di genere è quasi paritaria.

La retribuzione media annua tende a salire con l'età fino a stabilizzarsi intorno ai 54 anni di età, da registrare poi la disparità media di retribuzione tra il genere maschile e quello femminile: 38 mila euro del primo contro i 28 mila euro del secondo.

Il comparto in cui è presente il maggior numero di lavoratori è quello dell'istruzione con il 40,1% del totale, che registra anche una forte crescita con un +6,9% rispetto all'anno precedente. Alla scuola segue il servizio sanitario (19,7%), anche esso in crescita di un +2,4%, su tale variazione positiva ha sicuramente influito la crisi pandemica da Covid-19. Il 15,1% dei dipendenti pubblici lavora invece nelle amministrazioni locali mentre i corpi di polizia, i vigili del fuoco e le forze armate sommati raggiungono il 13,8% del totale. I principali organi dello Stato dove si sono registrate variazioni negative sono le amministrazioni centrali, la magistratura e le autorità indipendenti.



## 1.2 Ruolo delle PA locali



### 1.2.1 Amministrazioni Centrali e Locali

Il termine “Pubbliche Amministrazioni” racchiude un elevatissimo numero di istituzioni differenti, ognuna con specifici poteri, compiti e responsabilità, per questa ragione risulta utile classificarle secondo criteri oggettivi. La divisione più comune ed immediata è quella tra Amministrazioni Centrali e Amministrazioni Locali:

- Con il termine Amministrazioni Pubbliche Centrali intendiamo gli enti che gestiscono l'amministrazione dello Stato in senso stretto come i Ministeri e gli Organi costituzionali; i primi indicano gli istituti statali preposti ad amministrare un determinato settore della pubblica amministrazione, a capo di essi vi è sempre un membro del Governo che prende il nome di Ministro, con i secondi invece ci riferiamo a quegli organi dello Stato presenti in Costituzione e senza i quali verrebbero meno la struttura democratica del nostro Paese. Gli Organi costituzionali riconosciuti in Italia sono il Presidente della Repubblica, il Parlamento (diviso nel Senato della Repubblica e nella Camera dei Deputati), il Governo e la Corte costituzionale; tra di essi è suddivisa la sovranità dello Stato accentrando su di essi rispettivamente il potere di rappresentanza dello Stato, il potere legislativo, il potere esecutivo ed il potere giudiziario. Oltre a questi, la Costituzione ne prevede altri 5 chiamati generalmente Organi di rilievo costituzionale, essi sono: il Consiglio superiore della magistratura (Csm), il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Consiglio supremo di difesa. Le Amministrazioni Centrali operano a livello generale, le loro decisioni hanno ripercussioni di interesse nazionale.
- Le Amministrazioni Pubbliche Locali sono enti pubblici che operano in ambito territoriale ristretto e determinato, perseguono interessi di natura circoscritta al territorio su cui agiscono. La loro competenza è dunque limitata geograficamente al territorio su cui insistono. Attraverso l'attribuzione di funzioni agli enti locali si raggiunge il così detto decentramento autarchico o decentramento del potere, questo trasferimento di competenze alleggerisce il vertice e permette agli enti locali, sicuramente più vicini alle necessità dei cittadini, di legiferare ed amministrare il territorio in maniera più efficiente.

L'articolo 114 della Costituzione indica quali sono gli enti pubblici a cui spetta il ruolo di amministrare il territorio italiano, il primo comma recita così: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle

Regioni e dallo Stato”<sup>4</sup>. Nell’articolo gli enti vengono elencati in modo non casuale, viene citato per primo il più prossimo al cittadino e poi gli altri man mano che si allontanano da questo parametro. La ragione di ciò è da cercarsi nel principio della sussidiarietà; esso regola i rapporti tra diversi livelli territoriali di potere affermando che le funzioni pubbliche debbano essere svolte al livello più vicino ai cittadini ma allo stesso tempo anche che tali funzioni debbano essere trasferite al livello territoriale superiore solo qualora questo sia in grado di svolgerle in maniera più efficace di quello inferiore. Per il principio della sussidiarietà dunque le funzioni amministrative vanno svolte dal Comune in quanto ente più vicino al cittadino, nell’eventualità in cui una funzione non possa essere svolta da esso allora essa diventerebbe di competenza della Provincia. Risulta evidente comprendere come alcune attività richiedenti enormi sforzi in termini logistici ed economici, come per esempio la difesa dello Stato o la politica estera, vengano svolte in modo diretto e centralizzato dallo Stato.

Tra le PA locali le uniche che possiedono autonomia legislativa sono le Regioni, ad esse è dunque consentito legiferare rispettando però il vincolo dell’articolo 117 della Costituzione il quale elenca una serie di ambiti di competenza esclusiva dello Stato. Nella grande lista di Pubbliche Amministrazioni Locali non rientrano solamente quelle appena discusse, sono considerati tali anche una moltitudine di enti che offrono i più disparati servizi al cittadino, giusto per citarne alcune possiamo affermare che sono considerate PA locali anche gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le università ma anche gli ospedali.

## **1.3 Il Comune**

### **1.3.1 Nascita del Comune in Italia**

Le prime organizzazioni assimilabili all’idea che noi abbiamo adesso dei comuni nascono in Italia intorno al 1100, nel periodo che gli storici chiamano Basso Medioevo. Uno dei principali motivi per cui si diffusero prima in Italia rispetto ad altri territori europei è da riscontrarsi nella situazione politica del tempo; mentre in molte regioni dell’Europa si andavano formando le prime monarchie nazionali nel nostro Paese il potere era diviso tra il Papa e l’Imperatore e questo dualismo indeboliva la pressione che avvertivano i cittadini. Si può affermare infatti

---

<sup>4</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, articolo n. 114

come il movimento comunale sia nato per rispondere alle esigenze condivise della nobiltà feudale e della neonata borghesia di darsi un'organizzazione che fosse indipendente dal potere centrale. Quando a queste organizzazioni si iniziarono ad unire anche i mercanti più ricchi delle città nacquero i comuni, vere e proprie istituzioni territoriali riconosciute da tutti gli abitanti della città. Con il passare del tempo i comuni italiani, sfruttando anche la graduale perdita di potere dell'Impero, si impadronirono di sempre più diritti come arruolare milizie e muovere l'esercito in caso guerra, riscuotere le imposte e il signoraggio (battere nuova moneta). La loro area di competenza non era limitata alla città in senso stretto ma comprendeva anche le aree rurali intorno ad essa, andando così a sostituire il sistema feudale. Per ovviare ai frequenti scontri che avvenivano tra aristocrazia e ceto popolare in molti comuni si decise di eleggere un podestà, un magistrato che governava la città per un periodo limitato (dai sei mesi all'anno) salvaguardando gli interessi di tutte le parti. Questa figura veniva scelta tra i professionisti di città diverse così da assicurare una maggiore indipendenza. La figura del podestà sotto vari aspetti coincide con quella dell'odierno sindaco. Nonostante il ruolo pacificatore del podestà nei comuni era presente un'alta conflittualità, la principale era quella che vedeva contrapposta la nobiltà all'élite borghese/mercantile, però si creavano spesso fazioni anche tra chi supportava il ruolo dell'imperatore (ghibellini) e chi il papa (guelfi) <sup>5</sup>.

### **1.3.2 Definizione**

Con il termine “comune” si intende, nell'ordinamento giuridico italiano, un ente territoriale dotato di autonomia statutaria, finanziaria e regolamentare. L'articolo della Costituzione in cui viene riconosciuto è il 114. Esso è tra gli enti amministrativi dello Stato quello più vicino al cittadino, per tale ragione viene delegato a svolgere varie funzioni amministrative, in virtù dell'articolo 5 della Costituzione italiana che recita: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo” <sup>6</sup>.

La normativa giuridica dalla quale attingiamo la maggior parte delle informazioni sulle disposizioni sul tema delle PA locali è il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, conosciuto

---

<sup>5</sup> Studenti.it, I comuni nel medioevo: nascita e sviluppo tra il 1200 e il 1300

<sup>6</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, articolo n. 5

come “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” (abbreviato in TUEL o TUOEL) <sup>7</sup>

Sotto l’aspetto amministrativo il comune è costituito da tre enti distinti, essi sono il sindaco, il consiglio comunale e la giunta comunale. Il sindaco è un organo unipersonale, ogni 5 anni i cittadini maggiorenni di un comune decidono il proprio sindaco attraverso un’elezione a suffragio universale e diretta. Il primo cittadino è il responsabile dell’amministrazione comunale, esso è anche di diritto presidente della giunta comunale e anche del consiglio comunale (solo nel caso però in cui non sia presente un presidente del consiglio). Altre funzioni di sua pertinenza sono: esercitare le funzioni per servizi di competenza statale; sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all’esecuzione degli atti; adottare le misure necessarie a garantire l’incolumità dei cittadini in situazioni di emergenza sanitaria (come per esempio quella da Covid-19); regolare gli orari di esercizio di negozi e uffici pubblici. Il consiglio comunale è l’ente pubblico di indirizzo e controllo politico-amministrativo, tra le sue funzioni troviamo la redazione del bilancio comunale; del piano urbanistico; dello statuto comunale e del conto consultivo. Anche il consiglio si rinnova ogni 5 anni, mentre il numero di membri che lo compongono varia in base alla popolazione cittadina e successivamente alle riforme del 2014 è espresso come segue:

- 10 membri nei comuni con meno di 3000 abitanti
- 12 membri nei comuni con un numero di abitanti incluso tra 3.000 e 10.000
- 16 membri nei comuni con un numero di abitanti incluso tra 10.000 e 30.000
- 24 membri nei comuni con un numero di abitanti incluso tra 30.000 e 100.000 oppure che siano capoluoghi di provincia
- 36 membri nei comuni con un numero di abitanti incluso tra 100.000 e 250.000
- 40 membri nei comuni con un numero di abitanti incluso tra 250.000 e 500.000
- 48 membri nei comuni con più di 1.000.000 di abitanti

Ad essi va sempre aggiunto il sindaco che è membro di diritto del consiglio comunale e può anche esserne presidente qualora non ne venga eletto uno <sup>8</sup>. La giunta comunale è un ente pubblico con funzioni esecutive che supporta l’operato del sindaco, il quale oltre a presiederlo ne nomina i membri. I componenti della giunta vengono chiamati assessori e possono essere anche scelti tra le file dei membri del consiglio comunale. Per la scelta del numero di assessori bisogna vedere lo statuto, gli unici due vincoli sono il numero massimo, pari a 16, e il fatto che

---

<sup>7</sup> Normattiva.it – DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n.267

<sup>8</sup> Wikipedia, il Consiglio comunale in Italia

in ogni caso il numero di assessori deve essere inferiore ad un terzo del numero dei consiglieri comunali.

L'ente comune nella sua interezza deve sempre agire nel rispetto della legge, seguendo dunque principio di legalità. Anche il settore della pubblica amministrazione è ovviamente soggetto a controlli che garantiscano il corretto ed efficace svolgimento della propria funzione. Quando vengono rilevate azioni contrarie alla Costituzione, o comunque gravi e persistenti violazioni della legge, oppure quando diventa palese l'impossibilità da parte degli organi comunali di svolgere la mansione per cui sono preposti; su proposta del Ministro dell'Interno il Presidente della Repubblica firma il decreto di scioglimento del consiglio comunale. Un altro motivo che può interrompere la carica degli organi comunali avviene al verificarsi del fenomeno dell'infiltrazione mafiosa, ossia quando individui appartenenti a organizzazioni criminali ricoprono ruoli di potere negli enti comunali o comunque sono in grado di influenzarne l'operato.

### **1.3.3 I comuni in Italia**

Ad oggi in Italia sono presenti 7.901 comuni, il loro numero però si modifica costantemente in seguito ad aggregazioni e fusioni. Negli ultimi dieci anni abbiamo assistito in tutte le regioni ad accorpamenti di comuni che dunque ne hanno ridotto il totale, il censimento ISTAT del 2011 infatti contava 8.092 comuni, negli ultimi dieci anni vi è stata ad una riduzione di 191 unità. Nel 1861, all'epoca dell'Unità d'Italia, i comuni erano 7.720. Il numero massimo è stato toccato nel 1921 con quota 9.195, mentre il minimo solamente dieci anni dopo: il censimento del 1931 ha registrato solamente 7.311 unità.

Come sopra indicato, i processi che portano ad una riduzione del numero di enti sono le aggregazioni spontanee e le fusioni. Con il primo termine si indica l'unione fra due o più comuni contigui; a livello giuridico i comuni preesistenti cessano di esistere e se ne istituisce uno nuovo. Il secondo invece si applica quando l'unione di più comuni non provoca la nascita di un nuovo ente giuridico: un comune, generalmente quello di maggiori dimensioni, agglomera i territori degli altri comuni, che di fatto cessano di esistere.

In Italia, la maggior parte della popolazione vive in città di piccola o media dimensione, più della metà della popolazione italiana (52,74%) abita in comuni con un numero di residenti compreso tra i 5.000 e i 60.000. Nel nostro Paese non si sono sviluppate quelle vaste metropoli

presenti in molte nazioni europee e non, nelle quali vivono diversi milioni di abitanti; un motivo potrebbe essere il fatto che la storia politica dello Stivale, da sempre caratterizzata da territori frammentati, non ha favorito lo sviluppo di megalopoli come Londra, New York o Hong Kong. I comuni italiani con più di 500.000 abitanti sono 6 e sono: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo e Genova. La somma della popolazione delle città appena citate è di 7.170.310 unità, pari al 12,10% di quella totale. Nella tabella sottostante sono indicati i dati relativi all'ultimo censimento ISTAT del 2021, relativo al numero dei comuni e i relativi residenti in determinate fasce demografiche <sup>9</sup>.

Fascia demografica	numero di comuni	Popolazione
meno di 500 abitanti	892	262.265
da 500 a 1000 abitanti	1.101	811.919
da 1000 a 5000 abitanti	3.528	8.694.521
da 5000 a 10000 abitanti	1.179	8.331.631
da 10000 a 20000 abitanti	698	9.662.013
da 20000 a 60000 abitanti	404	13.253.362
da 60000 a 100000 abitanti	58	4.446.634
da 100000 a 250000 abitanti	32	4.749.945
da 250000 a 500000 abitanti	6	1.874.966
500000 abitanti e oltre	6	7.170.310
<b>TOTALE</b>	<b>7.904</b>	<b>59.257.566</b>

Il divario economico presente tra le regioni nel nostro Paese sta incrementando quel processo di migrazione che vede sempre più individui spostarsi dalle proprie terre natie alla ricerca di città dove risulta più semplice trovare un'occupazione lavorativa. Solitamente questo spostamento ha un verso ben preciso: gli abitanti del Sud e del Centro Italia si dirigono verso il Nord. Ciò ha portato ad una rapida crescita della popolazione nelle città del Settentrione. Sempre secondo il censimento ISTAT del 2021 su una popolazione totale di quasi 60 milioni sono più di 27 milioni quelli che abitano nelle regioni del Nord Italia, ossia circa il 46%. I comuni nel Nord Italia sono 4.385, quindi molto più quelli che hanno il Sud ed il Centro sommati; dei sei con la maggiore popolazione, citati precedentemente, la metà sono città settentrionali.

#### **1.4 Inefficienze e criticità**

---

<sup>9</sup> ISTAT, censimento del 2021

Il tema della pubblica amministrazione è da sempre associato a quello dell'inefficienza, il mal funzionamento della macchina pubblica porta ad una serie di problemi a cascata che si riversano sulle imprese e le famiglie italiane. Cavour lo aveva compreso ancor prima della nascita del Regno d'Italia, tanto è che nel 1852 cercò di rivoluzionare il sistema burocratico dell'allora Regno di Sardegna; con lo stesso obiettivo nel 1950 il Presidente del Consiglio dei Ministri Alcide de Gasperi istituì il primo ministero per la riforma burocratica. Negli ultimi settanta anni poi si sono susseguite una serie di riforme che hanno avuto l'obiettivo (quasi mai raggiunto) di migliorare l'intero apparato delle PA. Come già scritto in precedenza, il settore della pubblica amministrazione è di dimensioni mastodontiche e offre una vasta quantità di servizi, per questo motivo risulta impossibile rappresentare attraverso dati oggettivi il problema dell'inefficienza. Di seguito riporterò alcuni dati recenti con il solo obiettivo di far comprendere la dimensione economica di questa problematica.

- Secondo l'Eurostat le PA ha debiti commerciali correnti verso fornitori per 55,6 miliardi di euro.
- Secondo GIMBE gli sprechi nella sanità sono pari a 21 miliardi di euro.
- Secondo The European House Ambrosetti la burocrazia delle PA costa alle imprese 57,2 miliardi di euro.
- Secondo Carlo Nordio, Ministro della Giustizia nell'attuale Governo, la lentezza della giurisprudenza ha un impatto negativo sul nostro paese di 40 miliardi di euro.
- Secondo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 40 miliardi di euro è anche il costo che l'Italia paga a causa dei problemi delle nostre infrastrutture e della relativa logistica.
- Secondo Ferrovie dello Stato le inefficienze nel settore del trasporto pubblico costano 12,5 miliardi di euro ogni anno.

I dati sopra riportati sono approssimativi per la difficoltà di attribuire un valore puramente economico a sprechi e inefficienze e per questo motivo non vanno analizzati come dati empirici, servono piuttosto a darci un'idea di quanto il tema analizzato abbia un impatto enorme sull'economia del Paese. Se sommassimo tutti i numeri ottenuti supereremmo i 200 miliardi di euro. Il prodotto interno lordo italiano (PIL) nel 2022 è stato pari a 1909 miliardi di euro, dunque l'inefficienza della PA ha un valore approssimativo del 10% su di esso. Un altro esempio che ci può aiutare a comprendere la mole di questa situazione è l'evasione fiscale, tema sempre attuale nella politica italiana. Si stima che mediamente ogni anno in Italia il costo dell'evasione sia intorno ai 100 miliardi di euro, quindi solamente la metà rispetto agli sprechi delle PA.

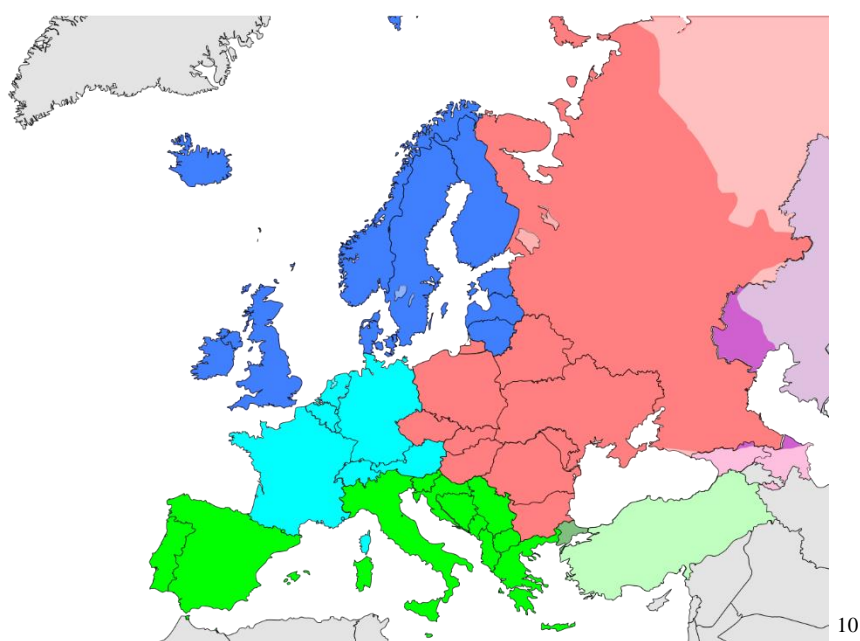
La situazione non migliora se rapportiamo le nostre amministrazioni con quelle degli altri paesi, anzi. Dati della Commissione Europea inerenti ci palesano la triste verità su cui versa il nostro Paese. Un'indagine svolta tra gennaio e febbraio del 2023 su un campione circa ventisette mila cittadini europei, di cui più di mille italiani, di età superiore ai 15 anni chiedeva di rispondere alla seguente domanda: “Come considerate i servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche della vostra nazione?” I risultati sono indicati nella tabella sottostante, il numero affiancato ad ogni paese indica la percentuale in ogni paese di cittadini che considerano abbastanza buona o molto buona l’offerta dei servizi pubblici.

RANK	PAESI	PERCENTUALE
1	Lussemburgo	94%
2	Paesi Bassi	84%
3	Finlandia	76%
4	Malta	73%
5	Svezia	70%
6	Danimarca	68%
7	Austria	68%
8	Estonia	67%
9	Repubblica Ceca	66%
10	Belgio	64%
11	Lituania	61%
12	Germania	56%
13	Lettonia	56%
14	Ungheria	54%
15	Cipro	50%
16	Slovenia	49%
media	Unione Europea	49%
17	Spagna	47%
18	Polonia	47%
19	Irlanda	46%
20	Croazia	46%
21	Slovacchia	43%
22	Francia	40%
<b>23</b>	<b>ITALIA</b>	<b>37%</b>
24	Romania	33%
25	Portogallo	32%
26	Bulgaria	30%
27	Grecia	24%

L’Italia si posiziona al ventitreesimo posto con il 37% della popolazione soddisfatta dell’offerta di servizi pubblici; dietro di noi ci sono solamente Romania, Portogallo Bulgaria e Grecia. La



posizione del nostro Paese è ben sotto la media dell'Unione Europea, collocandoci 12 punti percentuali sotto ad essa. I primi posti della classifica sono occupati, con l'unica eccezione per Malta, dalle nazioni dell'Europa settentrionale; mentre le ultime posizioni dai Paesi dell'Europa Meridionale oppure dell'Europa dell'Est. Da questa osservazione possiamo comprendere come l'efficienza delle PA sia correlata all'area del continente in cui si trova il Paese, il grafico sottostante è utile per mostrare maggiormente ciò. La mappa rappresenta il Geoschema europeo secondo le Nazioni Unite. I Paesi colorati in verde formano l'Europa meridionale, quelli azzurri l'Europa occidentale, i rossi l'Europa orientale mentre quelli blu la settentrionale.



Riprendendo i dati della tabella soprariportata è possibile calcolare la media dei valori di queste quattro macroaree, i risultati sono:

- Europa occidentale: 67,7%
- Europa settentrionale: 63,4%
- Europa orientale: 46,0%
- Europa meridionale: 44,5%

La differenza tra le prime due aree rispetto alle seconde è evidente e si attesta intorno ai 20 punti percentuali. Un margine così ampio non può far altro che testimoniare le profonde differenze presenti tra le nostre pubbliche amministrazioni e quelle delle altre nazioni, dati come

---

<sup>10</sup> Nazioni Unite, schema geopolitico dell'Europa

questo devono darci la spinta a migliorare così da poter raggiungere i livelli dei Paesi con i quali vorremmo, o meglio dovremmo, interfacciarci e competere. La situazione che viene fuori da questa analisi non è certamente rosea, ma nonostante ciò non dobbiamo comunque cancellare i risultati positivi che si sono raggiunti. Questo test è stato svolto nel novembre del 2019, poco prima dell'inizio della pandemia, e al tempo solamente il 30% degli italiani si ritenne soddisfatto dell'offerta di servizi pubblici delle PA. In quella classifica il nostro paese si classificò penultimo davanti solo alla Grecia. In poco più di tre anni l'Italia ha segnato un +7%, un risultato ottimo soprattutto se rapportato ad altri Paesi che hanno riscontrato un trend negativo, uno fra tutti la Germania con un -10%. Un esempio di una nazione certamente virtuosa sotto questo punto di vista è la Croazia che ha registrato un +15% di cittadini soddisfatti passando dal 31% al 46% e scalando ben cinque posizioni in classifica.

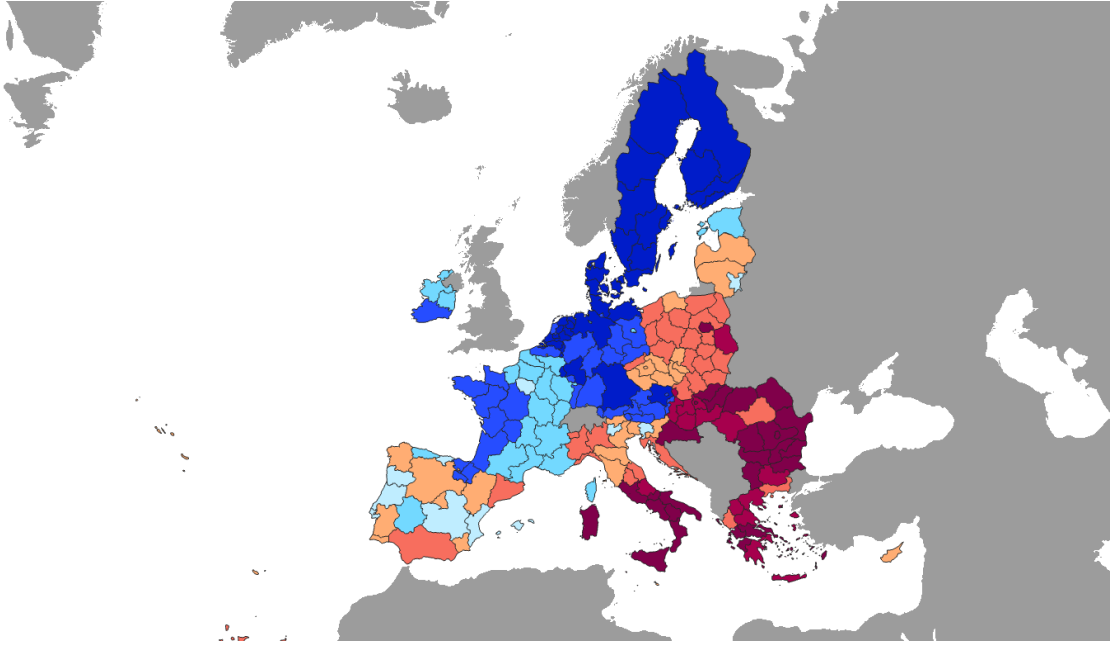
Nel 2021 l'università di Ghotenburg (Svezia) attraverso il suo istituto Quality of Government (QoG) <sup>11</sup> ha confrontato la qualità istituzionale di tutte le regioni europee, l'indice creato tiene conto della percezione che hanno i cittadini sull'operato delle PA in tema di qualità, corruzione e imparzialità. Una volta ottenuti i risultati ha stilato una classifica di tutte e 208 le regioni presenti in Europa. La situazione descritta dalla classifica per l'Italia è desolante. L'area italiana con il valore più alto è la Provincia autonoma di Trento che si posiziona al 100° posto, segue poi al 104° posto il Friuli Venezia Giulia e al 109° il Veneto. Quasi tutte le regioni italiane si trovano nella parte bassa di questa graduatoria. Nelle ultime venti posizioni di questa classifica ben cinque sono occupate da regioni italiane, tutte del Sud. Nel podio delle peggiori regioni europee ben due sono italiane con la medaglia di bronzo alla Campania (206°) e quella d'argento alla Calabria (207°), “sconfitte” se così si può dire solamente dalla regione di Bucaresti-Ilfov, in Romania. I paesi dove le proprie istituzioni hanno ottenuto i valori più alti sono ovviamente quelli dell'Europa settentrionale, in particolare Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia. Di seguito riporto i dati di tutte le regioni italiane e i relativi punteggi.

---

<sup>11</sup> University of Gothenburg, the QoG institute

RANK	REGIONI	INDICE EQI	QUALITÀ	IMPARZIALITÀ	CORRUZIONE
100	Provincia au. Trento	0,01	0,66	-0,35	-0,28
104	Friulia Venezia Giulia	-0,06	0,36	-0,42	-0,11
109	Veneto	-0,15	0,41	-0,42	-0,19
117	Provincia au. Bolzano	-0,25	0,32	-0,73	-0,32
126	Toscana	-0,36	0,03	-0,63	-0,44
127	Emilia Romagna	-0,39	0,33	-0,91	-0,54
132	Piemonte	-0,52	-0,26	-0,83	-0,4
133	Valle d'Aosta	-0,52	0,01	-0,77	-0,76
142	Liguria	-0,63	-0,5	-0,83	-0,49
148	Umbria	-0,73	-0,33	-1,13	-0,66
149	Marche	-0,75	-0,61	-0,99	-0,56
156	Lombardia	-0,81	-0,24	-1,22	-0,89
173	Abbruzzo	-1,11	-1,01	-1,25	-0,94
181	Lazio	-1,21	-1,09	-1,24	-1,16
182	Molise	-1,22	-1,32	-1,29	-0,92
186	Sardegna	-1,27	-1,16	-1,57	-0,93
190	Puglia	-1,35	-1,39	-1,41	-1,09
191	Sicilia	-1,36	-1,1	-1,51	-1,34
196	Basilicata	-1,44	-1,32	-1,64	-1,2
206	Campania	-1,93	-2,11	-1,57	-1,9
207	Calabria	-2,09	-2,14	-2,24	-1,65

Di tutte le realtà italiane solamente la Provincia autonoma di Trento ha ottenuto un valore dell'indice EQI superiore allo zero, anche se di solo un centesimo. Se analizziamo nel dettaglio le aree che compongono questo indice possiamo notare come la "qualità" sia quella dove le nostre regioni ottengono i migliori risultati, sono ben sette quelle con un punteggio positivo. "Imparzialità" e "corruzione" invece segnano solamente valori negativi, sicuramente a noi cittadini ciò non sorprende più di tanto conoscendo i vari scandali di corruzione che negli anni hanno colpito la nostra pubblica amministrazione. La corruzione non si ferma certamente alle PA locali ma intacca anche le centrali tanto è che nel Lazio, sede delle principali amministrazioni centrali, il valore sul tema corruzione è molto pronunciato (-1,16). Così come sull'indagine riguardante il soddisfacimento dei servizi delle PA in Europa, anche in questa possiamo notare una forte discrepanza di valori in base alla collocazione geografica delle regioni. I primi posti del ranking sono occupati dalle regioni del Nord Italia, la parte centrale della classifica dalle regioni del Centro mentre gli ultimi posti sono occupati dalle regioni del Sud e dalle Isole, le uniche due eccezioni degne di nota sono la Toscana che si colloca in quinta posizione nazionale e la Lombardia che invece scende al dodicesimo posto. L'immagine sottostante, presa dal sito della Commissione Europea, è una rappresentazione grafica dei risultati dell'European Quality of Governments index.



# **CAPITOLO II**

## **FUNZIONAMENTO DELLE PA ALLA LUCE DEL PNRR**

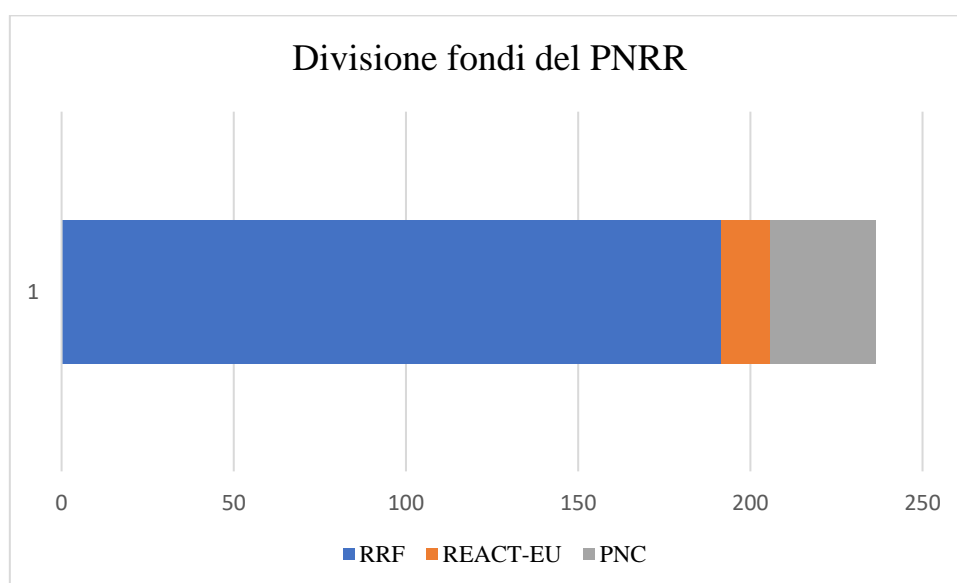
### **2.1 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

#### **2.1.1 L'Italia durante l'epidemia da Covid-19**

L'epidemia del Coronavirus, come tutti noi sappiamo, ha colpito l'Italia all'inizio del 2020, ben prima di tutti gli altri paesi europei, centrando inizialmente la Lombardia e poi diffondendosi molto velocemente in tutto il resto del Paese. A febbraio, abbiamo assistito alle prime zone rosse locali mentre a marzo il governo ha imposto la chiusura di tutte le attività economiche non ritenute essenziali in quel momento di crisi e obbligato tutti i cittadini a non uscire di casa se non per necessità serie, attuando il così detto lockdown. Le imprese hanno reagito a queste imposizioni spostando, dove possibile, l'operato dei loro dipendenti su piattaforme digitali sfruttando il lavoro da remoto (o smart working). Nonostante ciò l'economia italiana è stata fortemente colpita registrando per il 2020 una riduzione del Prodotto Interno Lordo pari all'8,9%, molto superiore alla riduzione del PIL dell'Unione Europea del 6,2%. La crisi che ha colpito l'Italia non ha fatto altro che peggiorare una situazione economica già precaria: nei venti anni precedenti alla pandemia il PIL del nostro Paese è cresciuto di solamente il 7,9% a fronte del 46,6%, 32,4% e 30,2% riscontrato rispettivamente in Spagna, Francia e Germania. Le ragioni della mancata crescita economica italiana sono molte, tra queste sicuramente va annotata la digitalizzazione quasi completamente assente. Per portare un esempio concreto basti pensare che prima del 2020 solo 1,1% dei lavoratori nella pubblica amministrazione aveva attuato lo smart working, durante il lockdown nonostante il 53% dei dipendenti ne avessero la possibilità solamente il 30% l'ha fatto; se ci riferiamo al Sud Italia la cifra scende intorno al 20%. Questi dati non devono stupire se pensiamo che in Italia da inizio secolo la crescita negli investimenti è stata la metà di quella attuata negli altri Stati della zona Euro e che in più la quota di investimenti pubblici sul totale è anche diminuita, passando dal 14,6% al 12,7%.

La situazione che si stava delineando ha costretto i paesi dell'UE a ricorrere ad un programma di finanziamenti che permettesse all'economia europea di ripartire, invertendo il trend negativo

dettato dalla crisi pandemica. Il risultato è il Next Generation EU (NGEU), conosciuto anche come Recovery Plan o Recovery Fund è un fondo di 750 miliardi di euro approvato dal Consiglio Europeo nel luglio del 2020. I due strumenti principali del Next Generation EU sono il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza per la Ripresa e la Coesione ai Territori d'Europa (REACT-EU), l'Italia è il paese che ha maggiormente beneficiato dei fondi di entrambi gli strumenti. Dei 672,5 miliardi di euro del RRF al nostro paese sono stati destinati 191,5 miliardi, di cui ben 68,9 sono a fondo perduto (36%). Per quanto riguarda il REACT-EU, dotato di un fondo di 50,6 miliardi di euro, all'Italia vanno 14,4 miliardi divisi in due tranches, la prima di 11,3 miliardi per il 2021 e i restanti 3,1 miliardi per l'anno 2022. Quest'ultimo strumento è stato pensato in un'ottica di breve periodo e ha l'obiettivo di far ripartire le economie nella prima fase post pandemica, l'RRF invece è di più ampio respiro (2021-2026) e prevede investimenti in svariati campi di interesse nazionali come per esempio la transizione economica, la digitalizzazione, la salute e l'inclusione sociale. I fondi del NGEU vengono e verranno stanziati secondo quanto dettato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), tale documento è stato redatto dal governo di Mario Draghi ed approvato dal Parlamento nell'aprile del 2021. A completare il PNRR ci sono anche i 30,6 miliardi di euro del Piano Nazionale Complementare (PNC)<sup>12</sup>, un fondo aggiuntivo stanziato dal governo italiano che prevede 24 piani finanziati esclusivamente da esso e 6 programmi cofinanziati anche dal Recovery Plan. Possiamo a questo punto tirare le somme e constatare come l'Italia abbia a disposizione in totale di 236,5 miliardi di euro tra prestiti e sovvenzioni.



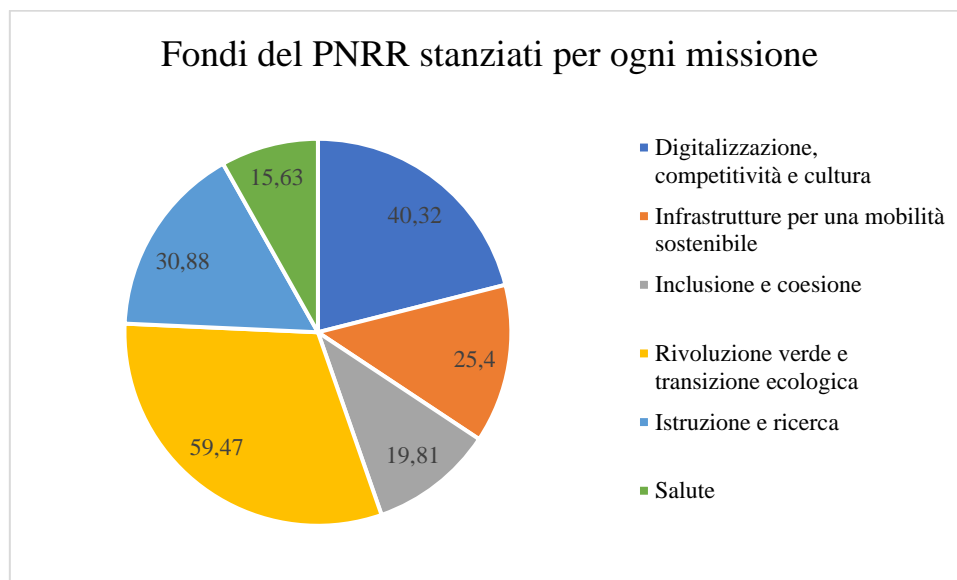
<sup>12</sup> Italiadomani, il Piano Nazionale per gli investimenti Complementari al PNRR

## 2.1.2 Struttura del PNRR

La struttura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede sei Missioni, ognuna poi nuovamente articolata ottenendo un totale di sedici Componenti. Di seguito elencherò brevemente i nomi delle sei Missioni e gli argomenti su cui esse vertono, successivamente la trattazione si focalizzerà sulle Componenti che riguardano l'oggetto della tesi, ossia le pubbliche amministrazioni e la loro digitalizzazione.

- **Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (21,1%)**  
Si pone l'obiettivo di ricoprire il territorio nazionale di reti a banda ultra larga così da favorire la digitalizzazione e di conseguenza anche la competitività delle imprese ma anche della PA. Investe poi sulla cultura e il turismo, due settori di spicco del nostro paese.
- **Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica (31,1%)**  
Si pone l'obiettivo di agevolare il processo di transizione ecologica già in atto nel nostro paese, potenziandolo e ampliandolo a tutta la società. Tra i vari interventi possiamo annotare quelli riguardanti l'agricoltura sostenibile, lo smaltimento "green" dei rifiuti e la salvaguardia della biodiversità territoriale.
- **Missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile (13,2%)**  
Si pone l'obiettivo di rendere più efficiente il trasporto ferroviario per quanto riguarda sia l'alta velocità e i trasporti attraverso la rete regionale. Rientrano negli investimenti di questa area anche quelli riguardanti la digitalizzazione del traffico aereo e dei porti.
- **Missione 4: Istruzione e ricerca (16,1%)**  
Si pone l'obiettivo di potenziare il sistema dell'istruzione nel suo complesso, con riforme che vanno dagli asili nido fino ad arrivare all'università. Cospicui sono rivolti poi alla formazione degli insegnanti e alla ricerca scientifica.
- **Missione 5: Coesione e inclusione (10,3%)**  
Si pone l'obiettivo di rafforzare la coesione sociale investendo su quelle infrastrutture che la incentivano. Si promuovono politiche a sostegno della famiglia, dell'occupazione femminile e dello sport.
- **Missione 6: Salute (8,2%)**

Si pone l'obiettivo di potenziare su tutto il territorio nazionale la prevenzione e l'assistenza medica, investendo su nuove tecnologie e puntando dove possibile sulla digitalizzazione del servizio sanitario.



L'Unione Europea non ha stanziato in blocco i fondi del Next Generation EU, a finché uno Stato possa ricevere il prestito, esso deve dimostrare il raggiungimento di determinati risultati in merito ai progetti che sta attuando. Gli avanzamenti graduali nelle riforme sono descritti attraverso Milestone e Target (M&T). I primi sono traguardi qualitativi e si riferiscono a momenti chiave nell'attuazione delle riforme, indicano fasi rilevanti di natura amministrativa. I secondi, invece, sono traguardi quantitativi e per misurarli si utilizzano indicatori precisi e oggettivi. Un esempio di Milestone è quello nella Missione 1 riguardo all'adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali che afferma: "Disposizione nella normativa che indica l'entrata in vigore del decreto ai fini dell'adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali". Per quanto riguarda i Target invece un esempio sempre riferito alla Missione 1 riguardo alla rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura, un Target è: "617 interventi di miglioramento dell'accessibilità fisica e cognitiva nei luoghi di cultura"<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> ForumPA.it, PNRR: cos'è e quali investimenti prevede. Obiettivi, risorse, missioni e riforme



## **2.2 Ruolo della PA nel PNRR**

### **2.2.1 La Componente 1 della Missione 1**

La pubblica amministrazione gioca un ruolo chiave nello sviluppo economico del paese, ad essa si interfacciano costantemente i cittadini ma anche le imprese, il PNRR comincia trattando gli investimenti nelle PA, infatti dedica la prima Componente della prima Missione (detta brevemente M1C1) a questo tema. Il titolo dell'M1C1 è "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nelle PA", ad esso sono destinati 11,12 miliardi di euro di cui 9,72 miliardi di risorse europee e i restanti 1,40 miliardi dal Piano Nazionale Complementare.

Con la Missione 1 si vuole dare un forte impulso al rilancio della nostra economia rendendo il nostro sistema più competitivo e al passo con i tempi. Per ottenere un risultato del genere è però necessario incentrarsi non solo sul settore privato dell'industria ma anche sulle nostre amministrazioni pubbliche, per questo motivo il PNRR destina all'M1C1 il 24% dei fondi stanziati per la Missione 1. La Componente 1 contiene al suo interno un'ampia mole di riforme su ambiti che, anche se riguardano sempre il mondo delle PA, sono differenti tra loro, dunque anche essa è stata divisa in sottocategorie. Nella tabella di seguito sono indicati gli ambiti di intervento della Componente 1 e i relativi fondi stanziati (in miliardi di euro).

1 – Digitalizzazione PA	6,14
investimento 1.1: Infrastrutture digitali	0,90
investimento 1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud	1,00
investimento 1.3: Dati e interoperabilità	0,65
investimento 1.4: Servizi digitali e cittadinanza digitale	2,01
investimento 1.5: Cybersecurity	0,62
investimento 1.6: Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali	0,61
investimento 1.7: Competenze digitali di base	0,20
Riforma 1.1: Processo di acquisto ICT	0,00
Riforma 1.2: Supporto alla trasformazione della PA locale	0,16
Riforma 1.3: Introduzione linee guida “cloud first” e interoperabilità	0,00
2 – Innovazione PA	1,27
Investimento 2.1: Portale unico reclutamento	0,02
Investimento 2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance	0,73
Investimento 2.3: Competenze e capacità amministrativa	0,49
Riforma 2.1: Accesso e reclutamento	0,00
Riforma 2.2: Buona amministrazione e semplificazione	0,00
Riforma 2.3: Competenze e carriere	0,02
3 – Innovazione organizzativa del sistema giudiziario	2,31
Investimento 3.1: Investimenti in capitale umano per rafforzare l’ufficio del processo e superare disparità tra tribunali	2,27
Investimento 3.2: Rafforzamento dell’Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa	0,04

In seguito verranno analizzati molti tra gli investimenti e le riforme presenti nella tabella, la trattazione si concentrerà sui punti che avranno come oggetto di interesse le pubbliche amministrazioni locali. Le caselle che nella tabella sono colorate di blu stanno ad indicare le tre macro categorie che vanno a comporre la prima Componente della Missione 1, Per semplificazione “Digitalizzazione PA” viene indicato come M1C1.1, “Innovazione PA” come M1C1.2 ed “Innovazione organizzativa del sistema giudiziario” come M1C1.3. Questo ultimo punto è esclusivamente riferimento all’organizzazione del sistema giudiziario e dunque non verrà trattato in seguito.

### 2.2.2 PNRR e PA locali

Quasi tutti gli interventi compresi nell’M1C1 sono trasversali e dunque riguardano la totalità degli uffici delle PA, dal ministero fino al comune. L’unico investimento che non è anche

rivolto alle amministrazioni locali è l'1.6, denominato "Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali". Gli oltre 611 milioni di euro sono destinati infatti alla digitalizzazione di solo ed esclusivamente questi enti: Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero della difesa, IMPS, INAIL, il Consiglio di Stato e la Guardia di Finanza. Gli organi appena esposti rappresentano i vertici di settori fondamentali dell'amministrazione (difesa, lavoro, giustizia e sicurezza) e dunque per essi si è optato un intervento più diretto così da garantire una maggiore accelerazione per quanto riguarda la digitalizzazione dei loro servizi.

Se osserviamo invece tutti gli altri investimenti presenti nella Componente 1 possiamo facilmente notare come siano rivolti a tutte le amministrazioni perché non si basano su un determinato ente o categoria ma bensì vogliono offrire dei servizi o delle competenze trasversali, che siano cioè adatte ad efficientare la PA nel suo complesso. Di seguito verranno analizzati gli investimenti e le riforme che si pongono l'obiettivo di migliorare i servizi delle amministrazioni locali attraverso la digitalizzazione.

La Pubblica Amministrazione come sappiamo è composta da un numero elevatissimo di enti e ognuno di essi, per dispensare i servizi per cui è stato creato, necessita di svariate informazioni. Un utilizzo condiviso ed interconnesso di queste informazioni tra le varie PA renderebbe l'intero sistema pubblico incredibilmente più efficiente e rapido. Per le amministrazioni è stato pianificato un programma che le incentivi a trasferire i dati in loro possesso presso un sistema "cloud" certificato. Le informazioni che sono in loro possesso saranno trattenute dentro queste banche dati digitali, in questo modo esse saranno sempre disponibili (anche alle altre PA) ed in più saranno maggiormente protette rispetto agli obsoleti sistemi di security ancora utilizzati. La riforma è rivolta a oltre 16.500 enti e si concentra principalmente sulle amministrazioni locali come comuni, scuole ed enti sanitari; per la sua realizzazione è stato stanziato un miliardo di euro. Così come per tutti gli investimenti presenti nel PNRR, anche per questo (nominato tecnicamente investimento 1.6 della Componente 1 Missione 1, "Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud") sono previsti degli obiettivi da raggiungere entro determinate date, i target sono di almeno 4.083 amministrazioni locali trasferite in cloud certificati entro settembre 2024 e poi almeno 12.463 (ossia il 75% del totale) entro giugno 2026. La migrazione in cloud non è l'unica soluzione pensata all'interno del Piano, sono stati individuati infatti 280 enti pubblici possessori di informazioni particolarmente sensibili e dunque che necessitano una maggiore protezione. Per questo motivo è stato creato il Polo Strategico Nazionale (PSN)<sup>14</sup>, ossia un'infrastruttura presente sul territorio nazionale dove sono custoditi i dati considerati

---

<sup>14</sup> [Polostrategiconazionale.it](http://Polostrategiconazionale.it)

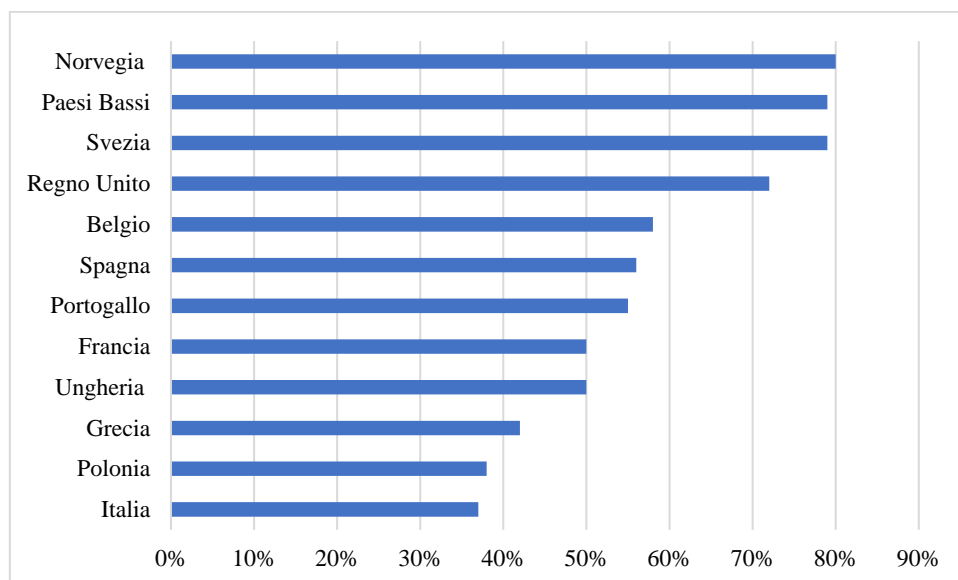
critici o strategici. Con il primo termine si indicano quei dati che se compromessi possono mettere a repentaglio funzioni dello Stato riguardo la salute, il benessere economico e sociale; con il secondo invece indichiamo quei dati che qualora fossero compromessi potrebbero minare la sicurezza nazionale. L'investimento per il PSN ammonta a 900 milioni di euro, i target sono almeno 100 enti migrati entro settembre 2024 e la totalità, quindi 280, entro giugno 2026. Uno degli obiettivi più ambiziosi che il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza si è posto in tema di digitalizzazione delle PA è l'interoperatività, ossia la possibilità di scambiare informazioni tra diversi enti pubblici. A tutti noi è sicuramente capitato di dover inserire più volte i nostri dati quando ci siamo interfacciati con diversi enti pubblici, lo scopo dell'investimento 1.3 dell'M1C1 denominato "Dati e interoperabilità" è far sì che ciò non avvenga più, e per permettere ciò sono stati stanziati 650 milioni di euro. Per noi cittadini che non entriamo quotidianamente in contatto con diverse PA può forse risultare eccessivo ma questa inefficienza non è una semplice seccatura di poco conto; l'Unione Europea ha stimato che la continua richiesta di permessi, autorizzazioni e moduli vari costa annualmente 5 miliardi di euro <sup>15</sup>. Il principio su cui si basa questa riforma è il "*once only*", dunque una volta che un utente ha fornito ad una pubblica amministrazione le sue informazioni, queste non gli devono più essere richieste da nessun'altra. A livello pratico ciò avviene attraverso la creazione di un'infrastruttura chiamata Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) <sup>16</sup>, essa funziona attraverso l'utilizzo di interfacce digitali chiamate API dalle quali è possibile interagire con le banche dati delle amministrazioni. Il PDND vanta il doppio vantaggio ridurre il lavoro richiesto agli utenti e di semplificare l'accesso alle informazioni da parte delle amministrazioni, soprattutto alle PA locali. Tutte queste riforme per essere attuate necessitano obbligatoriamente di un complementare investimento in cybersecurity che garantisca la tutela dei dati vulnerabili. L'utilizzo del servizio cloud e l'interoperabilità dei dati sono sicuramente fattori che portano ad un miglioramento nell'offerta dei servizi delle Pubbliche Amministrazioni, non c'è però da dimenticarsi che le informazioni trattate sono sensibili e dunque necessitano di essere difese da attacchi hacker. L'investimento, pari a 620 milioni di euro, vuole da un lato potenziare i sistemi informatici nazionali rendendoli meno vulnerabili e dall'altro lato sull'assunzione e la formazione di nuovo personale nelle aree di sicurezza pubblica digitale. Tutte le riforme analizzate fino ad ora hanno come oggetto l'efficientamento della Pubblica Amministrazione, ma queste deve necessariamente andare di pari passo con una digitalizzazione dei cittadini, ossia i principali fruitori dei servizi delle PA. La Next Generation EU considera questo tema

---

<sup>15</sup> Commissione Europea – EU-wide digital Once-Only Principle for citizen and businesses – Policy options and their impacts

<sup>16</sup> Interop.pagopa.it – PDND interoperatività

un'iniziativa bandiera (flagship iniziative), ossia uno degli otto principi cardine su cui si basa l'intero progetto (4). L'ottavo punto infatti si chiama "reskilling and upskilling", con il primo termine si intende l'apprendimento di nuove conoscenze (skills) e con il secondo il miglioramento e aggiornamento di quelle già esistenti. L'Italia è uno dei Paesi dell'Unione Europea con il più basso tasso di alfabetizzazione digitale, per questo motivo il PNRR ha stanziato 200 milioni di euro. Secondo l'OCSE solamente il 31% degli Italiani è in grado di usare internet maniera "complessa e diversificata", sui 29 paesi analizzati in questa indagine del 2018 l'Italia si è classificata penultima. Nel grafico di seguito viene indicata la percentuale di alfabetizzazione digitale riscontrata nella popolazione dei Paesi indicati negli abitanti tra i 15 e i 65 anni.



Questa incapacità nell'utilizzo della tecnologia non si ferma al singolo cittadino, anche le nostre imprese ne sono colpite. In Italia la percentuale di piccole e medie imprese (PMI) che vende i propri beni e servizi anche online è dell'8%, mentre in Germania è il 23%, nel nostro Paese poi i dipendenti di imprese private che non sanno usare i software da ufficio, come per esempio il pacchetto Office, è del 40%.

### 2.2.3 L'identità digitale: SPID e CIE

Con il termine identità digitale si intende la rappresentazione virtuale dell'identità reale che un individuo può utilizzare per interagire con sistemi informatici. Una perfetta diffusione dell'identità digitale permetterebbe ad ogni utente di usufruire dei servizi ad essa associati attraverso il semplice utilizzo di un device elettronico. Una più rapida e semplice fruizione dei servizi della PA e l'obiettivo di fondo che vuole raggiungere il PNRR con la Missione 1, per questo motivo per l'intervento 1.4 denominato "servizi digitali e cittadinanza digitale" ha stanziato oltre due miliardi di euro. Questo ambito di intervento è molto ampio, per questo motivo è stato diviso in 6 sottocategorie, il macro risultato che vuole ottenere è però unico: il raggiungimento dell'80% dei servizi offerti in forma digitale entro il 2026.

Per la prima misura il Piano Nazionale vuole portare 16.000 amministrazioni costituite da scuole e comuni all'utilizzo di modelli standard per i propri siti web (rispettivamente sito scolastico e sito comunale). Gli obiettivi target sono il 40% delle citate PA entro dicembre 2024 e l'80% entro giugno 2026.

La seconda sottocategoria dell'investimento 1.4 riguarda invece la digitalizzazione di 55 amministrazioni locali di pubblico interesse, esse sono: le 21 Regioni e Province autonome, le 14 Città metropolitane ed i rispettivi Comuni, altri 6 comuni che verranno individuati dall'associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI).

La terza misura mira all'adozione di due piattaforme nazionali per l'erogazione di servizi pubblici. La prima è PagoPA, essa ha il compito di digitalizzare i pagamenti di tributi, imposte o rette nei confronti delle amministrazioni pubbliche; la seconda invece è l'app IO, l'applicazione mobile che ha l'obiettivo di integrare tutti i servizi pubblici. La platea di enti che potrebbero aderire a questa misura supera le sedici mila unità.

Il vero punto cardine per quanto riguarda la l'identità digitale è però la misura 1.4.4 intitolata per l'appunto "Adozione dell'identità digitale: SPID e CIE". Con il termine CIE si indica la Carta di Identità elettronica, l'unica identità fisica e digitale certificata dallo Stato Italiano<sup>17</sup>; la sua implementazione, a discapito della Carta di Identità cartacea, è avvenuta per incrementare i livelli di sicurezza e per uniformarsi agli standard internazionali in materia di clonazione e contraffazione di documenti ufficiali. Lo SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) è invece è la chiave di accesso semplice, veloce e sicura ai servizi digitali delle amministrazioni locali e centrali<sup>18</sup>. Lo SPID permette di accedere da qualsiasi dispositivo in modo sicuro ai servizi pubblici. La misura si pone l'obiettivo di diffondere gli strumenti dell'identità digitale ad ogni

---

<sup>17</sup> Ministero dell'Interno – Carta di identità elettronica

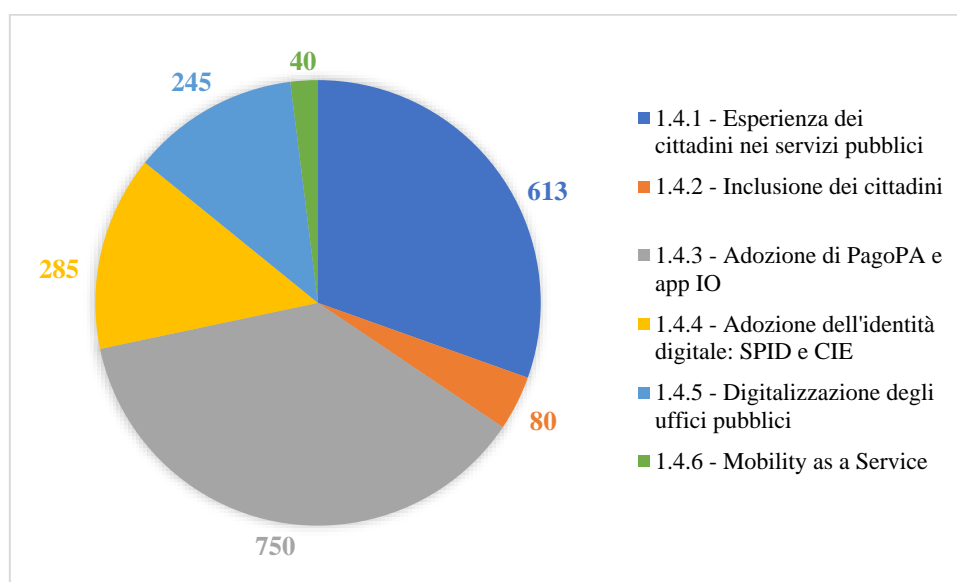
<sup>18</sup> Agenzia per l'Italia Digitale - SPID

cittadino e ad ogni ente pubblico; i target intermedi sono: 42,5 milioni di persone in possesso di un'identità digitale entro dicembre 2025 e l'adozione dello SPID da parte di 16.500 amministrazioni entro marzo 2026. Tutti i Comuni che aderiranno a questa iniziativa riceveranno un importo da destinare allo sviluppo di tali servizi pari a 14.000 euro, indipendentemente dal numero di abitanti o dai servizi offerti <sup>19</sup>.

Con la quinta misura invece si vuole completare la creazione di una Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della Pubblica Amministrazione, la sua implementazione ridurrà i costi e i tempi della burocrazia ma senza sacrificarne l'efficacia. Entro la fine del prossimo anno l'obiettivo target è di 800 PA che adottano la piattaforma, che diventeranno 6.400 entro giugno 2026.

L'ultima misura dell'ambito di intervento M1C1.1.4 è la cosiddetta “*Mobility as a Service*” (MaaS), essa vuole promuovere la condivisione e l'interoperatività dei sistemi di trasporto. Per far ciò è però necessario un potenziamento delle infrastrutture digitali di *data sharing*, la misura è rivolta principalmente alle città di maggiori dimensioni.

In totale, i fondi destinati dal Piano per questi investimenti sono stati pari a 2,01 miliardi di euro. Nel grafico sottostante viene indicato l'ammontare destinato ad ognuna delle sei misure appena analizzate, i dati sono espressi in milioni di euro <sup>20</sup>.



<sup>19</sup> Linkpa.it – PNRR: Avviso misura 1.4.4 “Estensione dell'utilizzo delle piattaforme nazionali di identità digitale e CIE” per i Comuni

<sup>20</sup> ForumPA.it – PNRR e trasformazione digitale: ecco gli investimenti e le riforme previste per la digitalizzazione della PA

## **2.2.4 L'alfabeto della Pubblica Amministrazione**

La Componente 1 della prima Missione del PNRR sviscera molti temi riguardanti le PA anche molto differenti tra loro, tutti hanno però l'obiettivo di modernizzare l'intero apparato pubblico. Gli indirizzi di studio vengono in quello che prende il nome di "alfabeto della Pubblica Amministrazione", chiamato così perché i quattro punti di cui si compone hanno come prima lettera rispettivamente la A, la B, la C e la D. Essi sono:

- A (Accesso): vi rientrano tutte quelle riforme che hanno l'obiettivo di rendere più semplice l'accesso alle amministrazioni sia per i dipendenti che per i cittadini. Per i primi attraverso lo snellimento delle procedure di assunzione di nuovo personale e anche di ricambio generazionale attraverso il turnover, uniformandole agli elevati standard di alcuni Paesi dell'Unione Europea. Per quanto riguarda i secondi invece si intende la volontà di semplificare i contatti tra utenti e PA diminuendo la burocratizzazione eccessiva di alcune pratiche e puntando su alcune tecnologie come il cloud.
- B (Buona amministrazione): Ha l'obiettivo di semplificare il contatto tra la Pubblica Amministrazioni e i cittadini o le imprese, accorciando i tempi per accedere ai servizi.
- C (Capitale umano): Vi rientrano tutte quelle politiche che hanno come perno la formazione, l'organizzazione e valorizzazione del lavoro dei dipendenti che prestano servizio dentro le PA, una rivoluzione dell'efficienza dell'amministrazione deve necessariamente focalizzarsi anche su questo punto.
- D (Digitalizzazione): Il quarto punto è il più trasversale, vi rientrano le riforme che puntano ad un uso più digitale dei servizi delle PA, queste sicuramente possono riguardare tutti i punti precedenti, la digitalizzazione viene intesa non tanto quanto un fine ma più come lo strumento cardine per raggiungere gli obiettivi del PNRR.

## **2.3 I dipendenti nella Pubblica Amministrazione**

I dipendenti pubblici a contratto indeterminato in Italia, come precedentemente riportato nel primo capitolo, sono stati nel 2022 poco più di tre milioni mentre quelli che hanno registrato anche solo una giornata di lavoro sono stati 3,7 milioni. Nel tentativo di ridurre il gigantesco



debito pubblico dall'inizio del XXI secolo in Italia si è assistito ad un taglio al numero dei dipendenti nelle PA attraverso il blocco del turnover; mediamente veniva assunto un nuovo lavoratore ogni quattro che se ne andavano. I lavoratori pubblici rappresentano un'ampia fetta dell'intera forza lavoro italiana (13,5%), dunque essi hanno un grande impatto sul risultato economico del nostro Paese; c'è da riferire però che la media dei Paesi OCSE riguardo questo dato è maggiore della nostra di oltre quattro punti percentuali. Seguendo questa prospettiva il PNRR ha deciso di dedicare una porzione della prima Componente della Missione 1 ad investimenti e riforme con l'obiettivo di rendere il comparto pubblico più competente ed al passo con i tempi.

Il secondo ambito di intervento dell'M1C1 prende il nome "Innovazione PA", è composto da tre piani di investimento e altrettante riforme, per la realizzazione il PNRR ha stanziato in totale 1,27 miliardi di euro. L'obiettivo che si sono prefissati questi investimenti è di rendere più semplice e digitale ogni fase del lavoro all'interno della Pubblica Amministrazione, partendo dalle assunzioni e arrivando alla gestione delle carriere. Per rendere uniformi le modalità di reclutamento nella PA è stato creato inPA, un portale di reclutamento e rappresenta l'unica porta di accesso per coloro che saranno interessati a lavorare nella Pubblica Amministrazione; su questo sito saranno presenti tutti i curriculum dei candidati. Il costo per la messa in azione di inPa è stato di circa 20 milioni di euro. Un ammontare molto più cospicuo (734,2 milioni di euro) è stato stanziato per l'investimento 2.2 denominato "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance". Esso ha previsto l'assunzione per un periodo di tre anni di un pool di 1000 professionisti ed esperti organizzati in gruppi di lavoro, detti appunto task force. L'obiettivo di questi team è di fornire assistenza alle amministrazioni e potenziare le loro abilità amministrative, soprattutto alle PA locali. I target sono di semplificare e rendere più standard almeno 200 procedure amministrative entro la fine di questo anno e raggiungere le 600 entro il 2026. Sul totale dell'investimento ben 250 milioni di euro sono e verranno spesi per la standardizzazione e digitalizzazione delle procedure. L'area dedicata ai dipendenti già presenti nelle PA è la 2.3 e si intitola "Competenze e capacità amministrativa". L'obiettivo è la realizzazione di oltre 100 corsi online di formazione unito alla trasformazione manageriale di 480 amministrazioni, per permettere ciò sono stati stanziati 489,9 milioni di euro. Con questo punto torna il tema dell'upskilling e del reskilling già precedentemente citato, si vogliono formare nel personale pubblico competenze (skills), nuove o un aggiornamento di quelle già acquisite, spendibili nel mondo del lavoro. In questo investimento rientrano anche le attività di supporto alle amministrazioni locali riguardo tematiche oggi giorno sempre più presenti come la digitalizzazione e il remote working.

Il PNRR ha ridato ossigeno ad un settore, quello pubblico, dove negli ultimi anni le risorse disponibili scarseggiavano. Nei quattro anni tra il 2007 e il 2010 la spesa in formazione è stata di 42 milioni che corrispondeva a 89 euro pro capite. Negli ultimi anni invece la situazione è decisamente peggiorata: dal 2019 alla formazione dei dipendenti delle PA sono stati dedicati circa 18 milioni di euro all'anno, ossia 48 euro a persona.

La riduzione del personale pubblico, figlia del blocco del turnover, ha impattato fortemente l'organico all'interno dei comuni, Dal 2007 in poi i dipendenti comunali si sono ridotti sensibilmente. Quattordici anni fa essi ammontavano a poco meno di mezzo milione di unità (479.233 per la precisione) mentre nel 2020 il loro numero si aggira intorno alle 300.000 unità, con una riduzione di circa il 27% <sup>21</sup>. Il criterio che permette l'assunzione è il rapporto tra le entrate correnti e la spesa media, questo significa che non tutti i comuni hanno le stesse possibilità di assunzione, per alcuni in particolare difficoltà finanziaria la possibilità di un turnover è pressoché irrealizzabile. Le previsioni ci confermano questa tendenza: nei prossimi anni si è stimato che circa 300.000 dipendenti pubblici usciranno dal mondo del lavoro e ad oggi non sembra affatto scontata la possibilità di riuscire a sostituirli.

Le nuove generazioni non sembrano più così interessate alle garanzie e alla sicurezza che offre il lavoro nella PA, il così detto "posto fisso" non è più una priorità per i giovani, soprattutto per coloro che hanno competenze spendibili nel mondo del lavoro. Quest'ultimo per le nuove leve rappresenta sempre più il luogo in cui mettersi alla prova e dimostrare le proprie capacità acquisite e la propria personalità, si richiede un ambiente dinamico dove la crescita debba essere un "must" non solo dell'impresa ma anche del singolo. Anche l'aspetto economico sicuramente non gioca a favore della Pubblica Amministrazione. Un funzionario amministrativo può ambire al massimo ad una retribuzione annua lorda (RAL) di 34 mila euro, per i dipendenti comunali non si superano invece i 25 mila euro. La mancanza di personale unita alla penuria di formazione dei dipendenti provoca una sempre maggiore richiesta di consulenti esterni per svolgere le funzioni che dovrebbero essere svolte internamente delle amministrazioni, questa soluzione non è sicuramente la più economica e quindi porta ad un'ulteriore riduzione dei già pochi fondi che possiedono le nostre PA.

Per quanto riguarda invece la distribuzione geografica del personale una ricerca del Centro studi ImpresaLavoro, basata sui dati dell'Osservatorio su Politica e Istruzioni (OPI) e della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) ha reso noto che il numero dei dipendenti pubblici per

---

<sup>21</sup> [Irpimedia.irpi.eu](http://irpimedia.irpi.eu) – Pochi, mal pagati e non informati: sono i dipendenti pubblici italiani. E il PNRR resta al palo – 16/01/2023

regione varia da un minimo di 7,5 dipendenti ogni mille abitanti in Puglia fino ad un massimo, in Valle d’Aosta di 48,6 ogni mille. Quest ultima regione però rappresenta un caso eccezionale, tutte le altre infatti hanno dati più simili alla media italiana di 11, non discostandosi molto da essa. Nel grafico sottostante sono indicati, regione per regione, il numero di lavoratori nelle PA per ogni mille abitanti.

dipendenti per 1000 abitanti	
Valle d'Aosta	48,6
Trentino Alto Adige	20,1
Sicilia	16,1
Liguria	14,5
Lazio	14,4
Friuli-Venezia Giulia	14,2
Sardegna	14,2
Calabria	13,7
<b>MEDIA ITALIANA</b>	<b>11</b>
Umbria	10,7
Basilicata	10,4
Toscana	10,1
Molise	10
Abbruzzo	9,8
Marche	9,8
Campania	9,5
Lombardia	9,3
Emilia-Romagna	9
Veneto	8,8
Piemonte	8,5
Puglia	7,5

### 2.3.1 Il ruolo delle risorse umane

Le politiche per il lavoro presenti nel PNRR non si riguardano solamente i dipendenti pubblici, nel Piano sono presenti diverse iniziative che mirano a supportare la crescita delle risorse umane (HR) e il reinserimento di coloro che si trovano al momento fuori dal mondo del lavoro. Di seguito elenco alcune di queste politiche:

- Programma nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) punta alla riqualificazione delle competenze di persone disoccupate per accompagnarle nel

reinserimento professionale. L'obiettivo entro il 2026 è di coinvolgere tre milioni di utenti, per raggiungerlo il Piano ha stanziato 4,4 milioni di euro.

- Rafforzamento dei percorsi di formazione attraverso l'apprendistato punta ad aumentare l'occupazione nei giovani acquisendo nuove competenze tecniche attraverso lo svolgimento pratico di un lavoro.
- Potenziamento dei centri per l'impiego integrandoli con il sistema scolastico/universitario e riducendo così il periodo di disoccupazione tra il termine del percorso di studi e l'ingresso nel mondo del lavoro.

### **2.3.2 Le tre S del sapere**

L'opinione dominante durante tutto il XX° secolo riguardo la formazione del personale è stata quella un'attività pressoché standardizzata: il dipendente apprendeva passivamente delle informazioni e delle competenze specifiche che poi avrebbe riversato nello svolgimento della sua professione. Negli ultimi decenni però si è sviluppata una corrente di pensiero alternativa, che vede la formazione come un'attività dinamica, con non solo lo scopo di impartire conoscenze al soggetto selezionato (aspetto che resta comunque fondamentale) ma che vuole una crescita del dipendente anche sotto l'aspetto umano, nelle relazioni con i colleghi e con l'impresa stessa. Una teoria incentrata su questa visione è conosciuta come "le tre S del sapere", essa articola la conoscenza in tre categorie differenti che sono:

- **SAPERRE:** si intende la conoscenza nella sua accezione più "classica". La risorsa assorbe le nozioni utili per la sua mansione, tali informazioni possono essere impartite attraverso lezioni teoriche oppure dimostrazioni pratiche.
- **SAPER FARE:** con questo termine si intende l'abilità del soggetto di mettere in pratica le conoscenze acquisite durante lo svolgimento della sua professione, è una funzione dunque attiva a differenza della precedente che è principalmente passiva. Nel saper fare influisce sicuramente anche l'esperienza che la risorsa ha accumulato nel tempo.
- **SAPER ESSERE:** tra le tre categorie la seguente è sicuramente quella più trasversale, rappresenta quei comportamenti e abitudini che non si apprendono tradizionalmente ma che fanno parte dell'identità di ognuno di noi. Quando parliamo del saper essere non possiamo non nominare le soft skills ossia quelle abilità comportamentali e relazionali che caratterizzano il modo che ha un soggetto di approcciarsi al suo lavoro. Ognuno vanta un pacchetto personale e unico di soft skills; ci possono essere individui poco

propensi alla collaborazione che quindi sviluppano maggiormente competenze come l'iniziativa, la padronanza di sé o l'auto motivazione ed altri invece più inclini a lavorare in gruppo, queste persone tenderanno a specializzarsi in ambiti come la collaborazione, la gestione dei conflitti e la leadership. Una corretta comprensione di questa teoria può fare la differenza tra sistemi che funzionano ed altri che invece sono destinati a fallire. Oramai le conoscenze tradizionali riguardo ad una professione (dette anche hard skills) non sono più sufficienti, c'è la necessità di rinnovarsi continuamente

Questo modello è solamente uno dei tanti che si sono sviluppati negli ultimi anni, tutti hanno come filo conduttore l'idea che le risorse umane non siano un semplice tassello all'interno del puzzle che rappresenta il mondo dell'impresa, esse sono la chiave per il raggiungimento degli obiettivi economici e sociali che ogni società (o amministrazione) si prefigge di raggiungere.

## **2.4 Difficoltà relative alla terza e alla quarta rata del PNRR**

I fondi del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza per l'Italia, come già più volte ribadito, ammontano a 191,5 miliardi di euro. Le risorse non sono confluite nelle casse italiane non appena il Piano è stato approvato dalla Commissione; queste vengono erogate tramite rate, dunque periodicamente e non in un'unica soluzione. Inoltre, il finanziamento è condizionato dal raggiungimento di determinati target e milestone.

Ad oggi l'Italia ha ottenuto un prefinanziamento e due tranches di pagamento e sta lavorando per ottenere la terza. Per quanto riguarda il prefinanziamento, ottenuto il 13 agosto del 2021, esso consiste in 24,9 miliardi di euro di cui circa il 36% a fondo perduto. Dalle future rate verrà detratto il 13% così da ripagare il finanziamento iniziale.

La prima rata è stata pagata il 13 aprile del 2022 in seguito alle verifiche sul raggiungimento dei 51 obiettivi assegnati all'Italia per il 2021, l'importo è stato di 21 miliardi di euro di cui 10 miliardi a fondo perduto. Il raggiungimento di altri 45 target ha garantito al nostro Paese il versamento della seconda rata, dello stesso importo della prima, avvenuto l'8 novembre del 2022. La terza rata ammonterebbe a 19 miliardi di euro ed in questo momento l'Italia sta attraversando la fase di valutazione da parte della Commissione Europea in merito ai 55 obiettivi che erano da raggiungere entro il 31 dicembre 2022. Le problematiche non riguardano solo i target passati ma soprattutto quelli futuri. Il ministro per gli affari europei, le politiche di coesione e il PNRR dell'attuale governo Raffaele Fitto ha affermato che "tra i 27 obiettivi da realizzare entro giugno 2023 alcuni sono da rimodulare", ha poi ribadito come "l'obiettivo del

governo è di dare al Paese un'attuazione piena del PNRR". Tra tutti sono tre quelli più in dietro nella tabella di marcia e sono: la realizzazione degli asili nido, la costruzione di impianti per il rifornimento delle auto ad idrogeno e il progetto per il rilancio di Cinecittà.

Nessuno di noi in questo momento sa se l'Italia sarà in grado di risolvere le problematiche che si stanno presentando, né tanto meno conoscere quelle che verranno fuori nei prossimi anni; ciò che è certo però è che questi fondi possono seriamente rappresentare per il nostro Paese la spinta non solo ad uscire dalla crisi ma anche ad avviare un processo di crescita economica e sociale che in Italia manca oramai da decenni.

## **2.5 Considerazioni personali**

Quando penso alla Pubblica Amministrazione nella mia mente si genera sempre l'immagine di una macchina di dimensioni colossali, composta da migliaia e migliaia di apparati diversi tra loro, spesso anche mal collegati. La PA permea l'intero tessuto economico dell'Italia, non esiste una singola azienda od organizzazione con la quali non entri mai in contatto. La stessa cosa vale per le persone; chi più chi meno, a tutti noi capita di interfacciarci con gli uffici pubblici, che sia per il rinnovo della carta di identità, per votare o per uno degli innumerevoli servizi offerti. Credo di parlare a nome della collettività quando affermo che le amministrazioni spessano peccano di qualità nell'offerta dei loro servizi, più volte mi è capitato di rimanere insoddisfatto dal lavoro svolto da qualche dipendente pubblico: i tempi sono eccessivamente dilatati anche per operazioni all'apparenza semplici per non parlare delle competenze generali degli impiegati. Non è raro infatti di essere uscito dall'ufficio dell'amministrazione senza aver risolto il problema per il quale ero entrato. Sono fermamente convinto che una realtà così complessa non possa essere migliorata attraverso piccole riforme che a malapena sono in grado di scalfirne la superficie, credo sia necessario un cambiamento drastico, direi quasi rivoluzionario. Per questo motivo la prima volta che ho sentito del Next Generation EU e dei miliardi di fondi destinati alla digitalizzazione delle nostre PA non potevo che esserne contento. I due problemi citati precedentemente, ossia lentezza e mancanza di competenza, possono essere risolti, o quantomeno fortemente limitati, qualora gli investimenti presenti nel PNRR venissero attuati con successo.

L'investimento 1.7 della prima Componente della Missione 1, come già precedentemente detto, punta all'attuazione di centinaia di corsi di formazione che permettano al personale delle PA di sviluppare nuove *skills*, in questo modo i lavoratori potranno vantare un bagaglio di conoscenze

e competenze nuovo e più ampio. Per quanto riguarda il problema dei tempi dilatati, anche qui la digitalizzazione sono sicuro ci darà un grande aiuto. Diverse infrastrutture digitali come applicazioni o siti web sono stati creati ed altri ancora sono “in cantiere”, idee come il “*once only*” non possono far altro che alleggerire l’insieme delle operazioni richieste al cittadino ogni volta che si deve interfacciare con la PA. Un esempio personale di come la digitalizzazione abbia migliorato la fruizione di un servizio in un periodo antecedente al PNRR riguarda Poste Italiane. Ogni volta che devo dirigermi verso un loro ufficio, prenoto l’appuntamento nella loro app, in questo modo i tempi di attesa in fila sono pressoché azzerati; l’unica cosa che devo fare prima di parlare con un operatore allo sportello è semplicemente scannerizzare un *QR code* ed istantaneamente salto l’intera fila. Se è una tecnologia simile potesse essere implementata in ogni ufficio pubblico si potrebbero ridurre sensibilmente i tempi di attesa, e di ciò ne gioverebbe sicuramente l’intera comunità.

# CAPITOLO III

## DIGITALIZZAZIONE ED EFFICIENTAMENTO DEI SERVIZI IN ALCUNE SPECIFICHE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

### 3.1 La catena del valore nelle PA

#### 3.1.1 La catena del valore

Il concetto di catena del valore venne teorizzato dall'economista statunitense Michael Porter nel suo libro "*Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*" del 1985. La *value chain* comprende tutti quei passaggi che trasformano le materie prime in prodotti finiti e il suo scopo è quello di generare vantaggio competitivo per l'azienda. Secondo questa teoria nella creazione del prodotto finale sono coinvolti numerosi attori, ognuno di essi genera valore aggiuntivo.

Le componenti della catena del valore sono 9, le prime 5 vengono chiamate attività primarie e sono:

- Logistica in entrata  
Gestione dei rapporti con i fornitori, ricezione fisica della merce, gestione dei magazzini.
- Attività produttive (*operations*)  
Vi rientrano tutte quelle operazioni che trasformano le materie prime in prodotti finiti.
- Logistica in uscita  
Gestione dei magazzini e delle consegne ai distributori/clienti.
- Marketing e vendite  
Attuazione delle politiche per aumentare la visibilità del prodotto, esse vanno svolte sia prima della produzione che dopo di essa.
- Servizi al cliente  
Vi rientrano le attività volte ad aumentare la soddisfazione del cliente, come l'assistenza post-vendita e la sostituzione del prodotto difettoso.

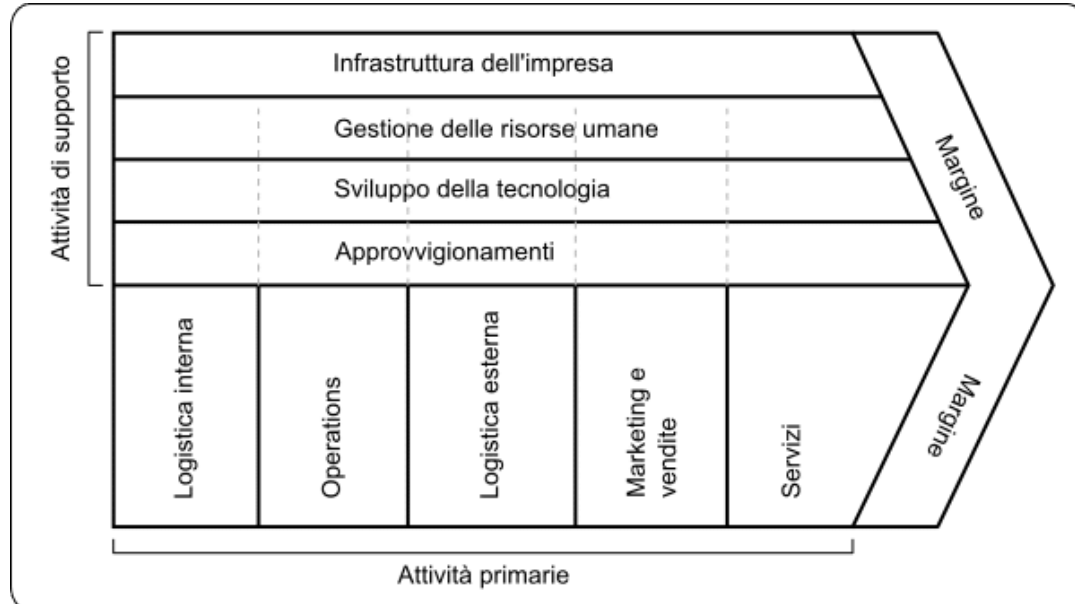


Le altre 4, chiamate attività di supporto, sono:

- Approvvigionamento  
Gestione dei rapporti con i fornitori e con l'approvvigionamento delle materie prime.
- Sviluppo della tecnologia  
Sviluppo di competenze e *know-how*, investimenti in R&S.
- Gestione delle risorse umane  
Gestione delle relazioni con i dipendenti in tutte le fasi, dall'assunzione all'addestramento allo sviluppo delle carriere.
- Infrastruttura dell'impresa  
Vi rientra la pianificazione aziendale, la contabilità e l'amministrazione dell'azienda.

Le attività primarie si chiamano così perché sono quelle in cui struttura il processo di produzione e vendita, le attività di supporto invece hanno lo scopo di agevolare lo svolgimento delle principali e sono trasversali ad esse <sup>22</sup>.

L'immagine seguente ha lo scopo di raffigurare graficamente la catena del valore.



### 3.1.2 Come la catena del valore può essere implementata dalla PA

<sup>22</sup> Franco Fontana, Matteo Caroli – Economia e gestione delle imprese, V edizione – McGraw-Hill

La catena del valore presentata nel capitolo precedente venne programmata per aziende private specializzate nella produzione di beni materiali, ciò non significa che non si possa adattare anche ad altre realtà economiche.

Le pubbliche amministrazioni sotto molto punti di vista possono essere paragonate ad imprese che erogano servizi. La maggior parte di esse è come se operasse in un regime di monopolio (il rinnovo della Carta di Identità per esempio può essere svolto solamente in Comune) quindi l'obiettivo della catena del valore non sarebbe quello di generare un vantaggio competitivo a dispetto dei *competitors*, ma di offrire un servizio migliore ai cittadini in termini di qualità e costi. Non tutte le PA operano in un mercato monopolistico, per esempio nel settore del trasporto ferroviario ad alta velocità l'azienda pubblica Ferrovie dello Stato S.p.A. compete con Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A.

Le amministrazioni pubbliche per garantire l'offerta dei loro servizi devono interfacciarsi quotidianamente con una serie di fornitori che gli somministrino i prodotti necessari. Ad oggi coloro che vogliono rifornire le PA devono entrare a far parte dell'Albo Fornitori<sup>23</sup>, un elenco di aziende e liberi professionisti disposti a lavorare per una specifica pubblica amministrazione.

Quando si parla dell'erogazione di servizi la seconda e la terza attività primaria della catena del valore (attività produttive e logistica in uscita) vengono svolte nello stesso momento, infatti nei servizi la produzione ed il consumo coincidono. Se per esempio un cittadino si rivolgesse ad uno sportello comunale per il rinnovo della Carta di Identità, il servizio offerto dal dipendente comunale (emissione della nuova carta) coinciderebbe con il consumo del cliente (ottenimento della nuova carta). Il potenziamento di queste attività è stato analizzato nel capitolo scorso quando, tutti gli investimenti in tema di digitalizzazione delle PA hanno questo obiettivo. La quarta attività primaria, quella del marketing e delle vendite, non occupa un posto di primo piano nelle amministrazioni quanto lo ha nelle aziende private, questo perché come detto prima la maggior parte delle PA offrono servizi esclusivi, e per questo non soffrono della concorrenza esterna. I servizi post-vendita offerti al cliente invece devono riguardare anche le amministrazioni; ricordiamo che il loro ruolo principale è quello di offrire servizi ai cittadini, per questo motivo è molto importante che le pubbliche amministrazioni restino in contatto con i loro "clienti" per ricevere i feedback e comprendere come migliorare la loro offerta.

Per quanto riguarda le attività di supporto, la loro implementazione può portare benefici alle PA così come alle imprese private. Uno sviluppo della tecnologia, grazie agli investimenti nella

---

<sup>23</sup> Contrattipubblici.org – Albo Fornitori: cos'è e a cosa serve

digitalizzazione del PNRR, potrà produrre tutti i benefici già elencati nel secondo capitolo. Lo sviluppo delle risorse umane è un tema incredibilmente ampio ed è così determinante nella creazione di valore che andrebbe analizzato in maniera dettagliata. Sfortunatamente però esso esula dalle tematiche espresse in questa tesi e dunque tratterò solo i temi più pertinenti.

## **3.2 Scuole e università**

### **3.2.1 Dati sulla scuola in Italia**

“Le fondamenta di ogni Stato sono l’istruzione dei suoi giovani” è una frase attribuita a Diogene di Sinope, un filosofo greco vissuto nel quarto secolo a.C. Ben più di duemila anni fa questo uomo comprese la necessità dell’insegnamento ai più giovani. Molti intellettuali nel corso dei secoli si sono espressi riguardo questo tema, il filo conduttore dei loro discorsi ruota sempre intorno alla necessità di un’istruzione che si ponga come pilastro della società.

Ogni giorno in Italia milioni di persone entrano in contatto con il mondo della formazione, la maggior parte di esse sono studenti ma sono molti anche quelli che ci lavorano. Secondo i dati ISTAT nell’ultimo scolastico si sono seduti tra i banchi circa sette milioni e mezzo di studenti e studentesse; per quanto riguarda il personale invece, esso conta più di un milione di lavoratori, divisi tra chi presta servizio nella Scuola, nelle Università, negli Enti di Ricerca o nell’AFAM (Alta formazione artistica, musicale e coreutica).

Il trend di nascite negativo che sta colpendo il nostro Paese ormai da diversi anni avrà effetti anche sul numero di alunni futuri, il Sole24ore<sup>24</sup> stima che per l’anno scolastico 2023/2024 ci sarà una riduzione di iscritti rispetto al precedente pari a 127 mila. Le previsioni per il futuro sembrano confermare questa tendenza: si stima che entro il 2050 in Italia ci sarà un calo della popolazione pari a circa cinque milioni di abitanti. Per un corretto equilibrio e ricambio generazionale sarebbero consigliate circa cinquecentomila nascite annue, ad oggi la media è centomila unità in meno e in futuro sarà ancora peggio.

L’intero comparto scolastico occupa più di un terzo della forza lavoro pubblica in Italia. Di seguito verranno riportati alcuni dati riguardanti il mondo dell’istruzione nel nostro Paese, essi

---

<sup>24</sup> Il Sole24Ore - Le scuole si svuotano, per il 2023/2024 sono previsti 127 mila studenti in meno - 3/3/2023

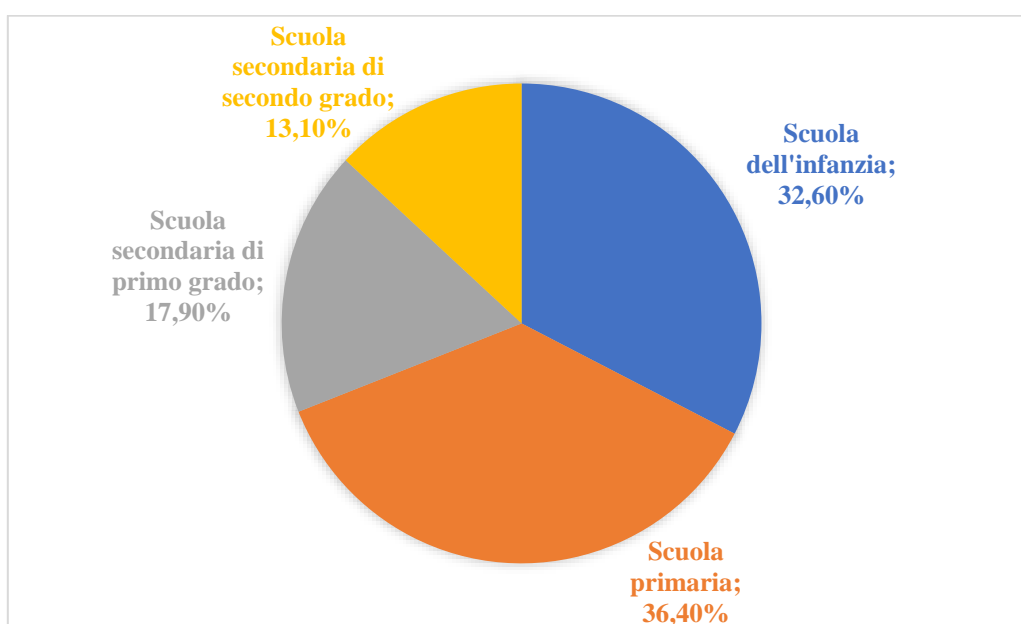
sono estratti dalle ricerche effettuate dal Ministero dell'Istruzione riguardo all'anno scolastico 2022/2023 <sup>25</sup>.

Sul nostro territorio nazionale sono presenti 8.007 istituzioni scolastiche e 129 Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), per un complessivo quindi di 8.136 enti. In Italia si contano 40.466 sedi scolastiche, dunque in media ogni istituto è composto da cinque sedi distaccate, in modo da evitare un accentramento in scuole di ampie dimensioni, con i distaccamenti infatti si garantisce una maggiore presenza di infrastrutture scolastiche nel territorio. Dall'altro lato si vuole evitare un'eccessiva dispersione di enti, infatti a livello nazionale il numero di istituzioni scolastiche sottodimensionate (con un numero di alunni inferiore alle 500 unità o inferiore alle 300 unità nel caso di piccole isole, comuni montani o aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche) è pari a 151, ossia solo l'1,9% del totale.

Il nostro ordinamento riconosce diversi livelli di studio, per quanto riguarda la scuola essi sono:

- Scuola dell'infanzia, per studenti dai tre a sei anni
- Scuola primaria, per studenti dai sei agli undici anni
- Scuola secondaria di primo grado, per studenti dagli undici ai quattordici anni
- Scuola secondaria di secondo grado, per studenti dai quattordici ai diciannove anni

Il grafico seguente mostra la percentuale di diffusione di questi ordini appena elencati sul totale.



<sup>25</sup> Ministero dell'Istruzione – Direzione generale per i sistemi informativi e la statistica – Ufficio di statistica

Come possiamo facilmente notare, la maggior parte degli istituti si occupa dell'istruzione delle fasce di alunni più piccoli. Queste percentuali di diffusione degli istituti non combaciano però con quelle relative al numero di studenti, infatti la fascia di alunni più numerosa è quella relativa alla scuola secondaria di II grado, con oltre due milioni e mezzo di studenti e studentesse, divisi abbastanza equamente nei cinque anni che compongono la così detta "scuola superiore". Anche per la scuola secondaria di I grado il numero di alunni è di circa mezzo milione di unità per anno, però siccome la "scuola media" è composta da solo tre anni di studi, il numero totale complessivo risulta minore. Per quanto riguarda la scuola primaria il loro numero di studenti, a discapito dell'elevato numero di istituti, è inferiore a quello della scuola secondaria di secondo grado, segnando circa duecentocinquanta mila unità in meno.

Per quanto riguarda le scuole superiori invece, c'è ancora una netta disparità numerica tra gli studenti che si iscrivono in licei e chi invece decide di frequentare istituti tecnici o professionali:

- Gli studenti iscritti in un liceo sono 1.353.590 (51,1%)
- Gli studenti iscritti in un istituto tecnico sono 840.588 (31,8%)
- Gli studenti iscritti in un istituto professionale sono 451.671 (17,1%)

Ancora oggi più della metà delle persone che escono dalle scuole medie decidono di intraprendere la strada del liceo, anche se il numero di ragazzi che si iscrivono ad istituti tecnici o professionali è in crescita. Tra i licei il preferito è lo scientifico, quasi la metà dei liceali ha optato per questa scelta (44,6%); seguono in ordine di iscrizioni decrescente il liceo delle scienze umane (17,0%), il linguistico (15,2%), il classico (11,4%), l'artistico (11,0%) e l'internazionale (0,7%).

Ora entriamo più nel dettaglio analizzando il rapporto che esiste tra l'istruzione e le regioni, osservando nello specifico come ognuna di queste si autogestisce. Durante questa analisi mi focalizzerò anche su due punti che ritengo di vitale importanza; il primo riguarda il modo in cui le regioni gestiscono il sovraffollamento nelle classi mentre il secondo tocca il tema della disabilità, dunque la tutela di tutti gli alunni che presentano maggiori fragilità.

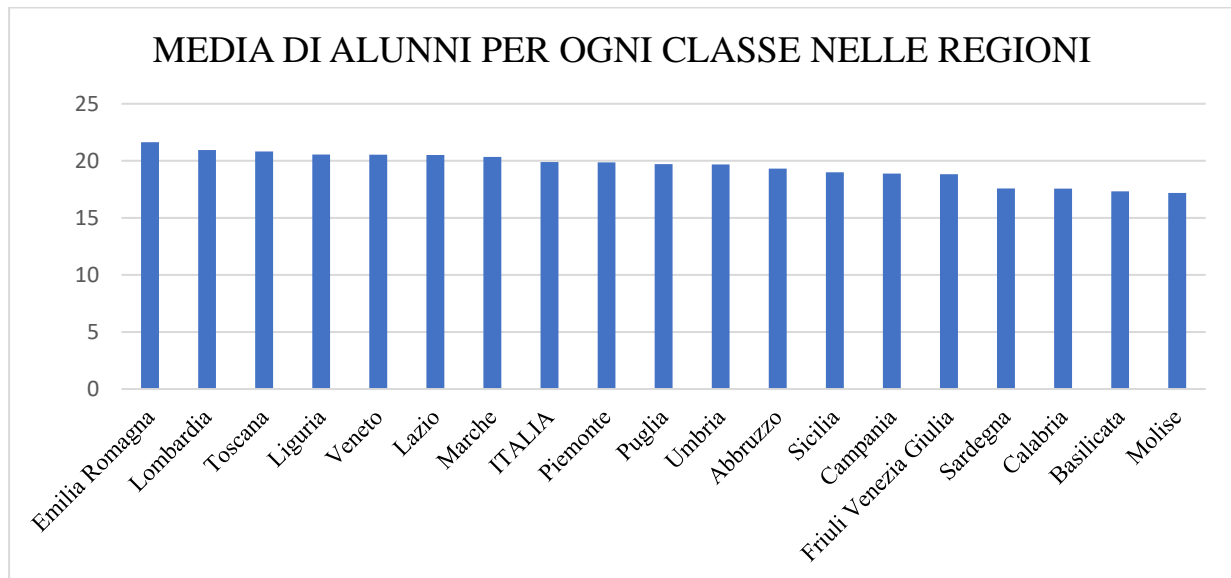
Nella tabella sottostante il numero di istituzioni e sedi scolastiche in ogni regione e i relativi studenti che le frequentano nell'anno scolastico in corso, con questi dati ho poi estrapolato la media di alunni per osservare come varia in base alla regione. Le regioni selezionate sono diciotto in quanto non sono reperibili dati precisi riguardanti la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige.

REGIONE	ISTITUZIONI	SEDI	ALUNNI	ALUNNI PER SEDE (IN MEDIA)
Piemonte	540	3.244	505.110	156
Lombardia	1.134	5.245	1.142.911	218
Veneto	592	2.874	566.786	197
Friuli Venezia Giulia	167	938	137.581	147
Liguria	187	1.026	166.390	162
Emilia Romagna	534	2.415	540.454	224
Toscana	472	2.578	458.491	178
Umbria	139	802	112.517	140
Marche	233	1.284	199.392	155
Lazio	722	3.175	702.780	221
Abruzzo	192	1.190	165.148	139
Molise	52	355	35.080	99
Campania	981	4.367	818.772	187
Puglia	631	2.476	540.794	218
Basilicata	115	634	70.704	112
Calabria	360	2.312	257.726	111
Sicilia	812	4.093	678.339	166
Sardegna	273	1458	187.176	128
<b>ITALIA</b>	<b>8.136</b>	<b>40.466</b>	<b>7.286.151</b>	<b>180</b>

I dati dell'ultima colonna, quella denominata "ALUNNI PER SEDE (IN MEDIA)" li ho ottenuti attraverso il rapporto tra il numero di alunni nella regione e il relativo numero di sedi. La media italiana si attesta a 180 studenti per ogni sede scolastica e 896 per istituto. I dati della colonna ci dimostrano però come tra le regioni ci sia molta varianza, quelle con il più alto numero di abitanti risultano anche le più dense di studenti per plesso, questo dato sicuramente non ci stupisce. L'Emilia Romagna, il Lazio e la Lombardia guidano questa classifica con rispettivamente con 224, 221 e 218 studenti per sede scolastica. È logico pensare che in città come Roma, Milano o Bologna, dove la densità abitativa è incredibilmente più alta rispetto al resto d'Italia, siano presenti istituti che raccolgono un ampio numero di studenti. A questo tema si lega poi il problema dei trasporti, che verrà analizzato in seguito nel capitolo. Come sopra annunciato, approfondiamo il tema del sovraffollamento nelle scuole, la sola media di alunni per sede non basta a darci un'idea chiara, in quanto sedi molto ampie possono contenere in maniera efficace un gran numero di persone. Per questo motivo, utilizzando sempre i dati raccolti dal Ministero dell'Istruzione <sup>26</sup>, qui di seguito mostrerò la media di alunni per classi

<sup>26</sup> Ministero dell'Istruzione – Direzione generale per i sistemi informativi e la statistica – Ufficio di statistica

nelle varie regioni italiane, così da vedere quali sono quelle che soffrono maggiormente di questo problema.



Mediamente le classi italiane ospitano 20 ragazzi. Il primato delle classi più popolose va all'Emilia Romagna con la media di 22 mentre in fondo alla classifica c'è il Molise con 17. Anche qui le regioni con più studenti per aula sono quelle con un alto numero di città, sicuramente le classi delle scuole romane saranno composte in media da più studenti rispetto a quelle di un paesino di campagna. Un altro aspetto che risalta quando osserviamo il grafico è che le regioni con il più alto numero di alunni per aula sono quelle del Centro e del Nord Italia; anche qui la ragione di tale fenomeno è sicuramente da ricercarsi nella maggiore popolazione di queste regioni rispetto a quelle del Sud.

Il sovraffollamento delle aule non va considerato un lieve disagio; diversi studi hanno riscontrato una relazione tra il numero di studenti per classe e le loro prestazioni nei test. Gli alunni nelle aule più numerose ottengono punteggi mediamente più bassi rispetto a quelli delle aule con pochi studenti. Al crescere della numerosità, un insegnante farà sempre più fatica a seguire tutti i suoi studenti ed ecco che si spiegano i punteggi inferiori.

### 3.2.2 Dati sulle università in Italia

Con il termine università si intendono quelle istituzioni che rappresentano il più alto grado di istruzione, per accedervi è necessario aver conseguito un diploma di scuola superiore di secondo grado, per questo motivo viene anche indicata come “istruzione terziaria”. Le università possono essere sia pubbliche che private, le prime rientrano nella categoria delle amministrazioni pubbliche. Secondo il Ministero dell’Università e della Ricerca (MUR) gli studenti iscritti in un corso universitario 1.822.141, dei quali il 56,4% donne <sup>27</sup>. Nell’anno di studi 2021/2022 si sono immatricolati 323.853 nuovi studenti, questo dato continua a crescere negli anni, mediamente ogni anno si iscrivono oltre dieci mila persone in più rispetto al precedente. Più di un milione di studenti frequenta la laurea Triennale, circa quattrocento mila la laurea Magistrale e i restanti trecentocinquanta mila invece la laurea a Ciclo Unico. Sempre secondo i dati del MUR, sono centocinquanta mila le persone che stanno frequentando un corso post laurea, questi si dividono in scuole di specializzazione, dottorati di ricerca e master di primo e secondo livello.

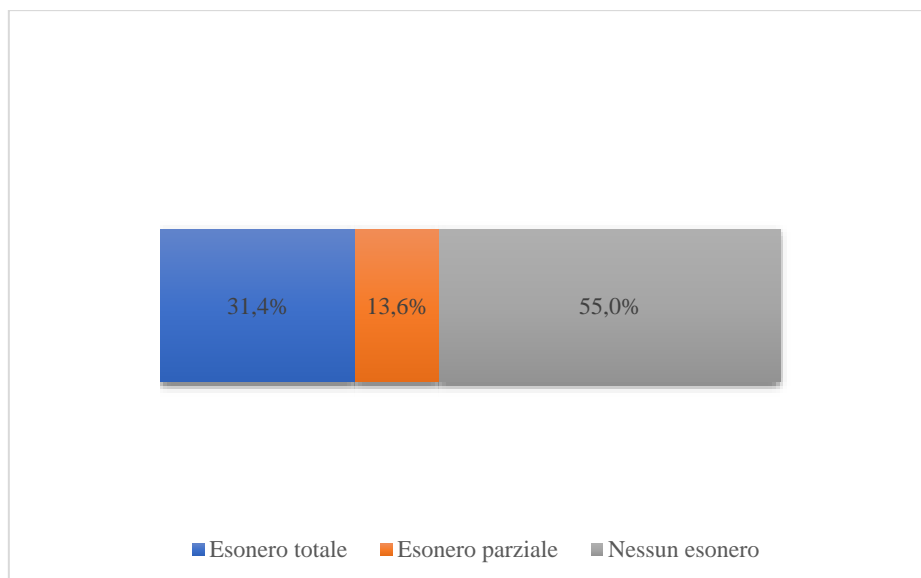
L’Italia comprende il ruolo fondamentale che svolge l’istruzione per la crescita del nostro Paese, dunque cerca di agevolare l’accesso al percorso di studi a tutti coloro ne sono desiderosi. L’articolo 34 della Costituzione Italiana recita così: “La scuola è aperta a tutti. L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni è obbligatoria e gratuita. I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso” <sup>28</sup>. La contribuzione media annua richiesta per frequentare un corso di laurea universitario è stata nel 2022 di 1972 euro. Per garantire il diritto allo studio, in linea con l’articolo 34, è stato garantito l’esonero totale del pagamento dei contributi a 571.688 studenti, ossia al 33% dei totali. Ad altri 247.517 (14,3%) invece è stato garantito un esonero parziale.

---

<sup>27</sup> Ministero dell’Università e della Ricerca, portale dei dati dell’istruzione superiore

<sup>28</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, articolo n.34





Un altro dato in crescita negli ultimi anni è quello relativo al numero di studenti stranieri iscritti nelle nostre università. In Italia nel 2022 ne erano iscritti 109.681, dunque circa il 6% del totale, ma solo cinque anni prima il loro numero non raggiungeva le 80 mila unità.

Nell'analisi di tutte queste dimensioni relative al mondo universitario non sono stati presi in considerazione i dati relativi al sistema AFAM, ossia quello relativo ai titoli ad alta formazione artistica e musicale. Gli iscritti a tali corsi sono 83.613.

Il personale che presta servizio in un'università viene considerato a tutti gli effetti dipendente dell'Amministrazione Pubblica. In Italia nel 2022 i docenti erano 16.946 mentre il personale non docente era di 3.555 unità. Questo termine comprende ruoli come il direttore di ragioneria e biblioteca, il direttore amministrativo ma anche i collaboratori e gli assistenti. Tra i docenti solamente il 39% è di ruolo, mentre quelli a contratto determinato sono 10.388, quindi il restante 61%.

### **3.3 Il ruolo dell'istruzione nel PNRR**

I dati presenti nel paragrafo precedente ci danno una panoramica sul mondo dell'insegnamento nel nostro Paese, quello che non mostrano però sono le enormi problematiche insite in questa realtà. Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza punta ad una riforma di ampio respiro che abbia effetto su tutta la "filiera" dell'istruzione, partendo dagli asili nido e proseguendo fino all'università. La Missione 4 del PNRR ha questo obiettivo, per essa sono stati stanziati

30,88 miliardi di euro, ossia il 16% dell'intero fondo. La Missione nella sua seconda componente poi si focalizza sul tema della ricerca e sviluppo, un ambito dove l'Italia si dimostra un'eccellenza mondiale a discapito di risorse spesso scarse e non adeguate; si vuole puntare allo sviluppo di un sistema di R&S molto più connesso ai bisogni e ai desideri delle imprese. Per quanto riguarda invece gli investimenti nella scuola e nelle università dobbiamo osservare la prima Componente, detta anche M141. Nella tabella di seguito sono presenti gli ambiti di intervento della Componente 1 e i relativi fondi stanziati (in miliardi di euro) <sup>29</sup>. Verranno trattati nello specifico quelli che si legano al tema della digitalizzazione,

---

<sup>29</sup> Missione 4 Componente 1 – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

1 – Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	10,57
Investimento 1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura della prima infanzia	4,60
Investimento 1.2: Piano di estensione del tempo pieno e mense	0,96
Investimento 1.3: Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	0,30
Investimento 1.4: Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado	1,50
Riforma 1.1: Riforma degli istituti professionali	0,00
Riforma 1.2: Riforma del sistema ITS	0,00
Investimento 1.5: Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	1,50
Riforma 1.3: Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico	0,00
Riforma 1.4: Riforma del sistema di orientamento	0,00
Investimento 1.6: Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti	0,25
Riforma 1.5: Riforma delle classi di laurea	0,00
Riforma 1.6: Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni	0,00
Riforma 1.7: Alloggi per studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti	0,96
Investimento 1.7: Borse di studio per l'accesso all'università	0,50
2 – Miglioramento processi di reclutamento e di formazioni degli insegnanti	0,83
Riforma 2.1: Riforma del processo di reclutamento dei docenti	0,00
Riforma 2.2: Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale amministrativo	0,03
Investimento 2.1: Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico	0,80
3 – Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture	7,60
Investimento 3.1: Nuove competenze e nuovi linguaggi	1,10
Investimento 3.2: Scuola 4.0 – scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	2,10
Investimento 3.3 Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3,90
Investimento 3.4: Didattica e competenze universitarie avanzate	0,50
4 – Riforma e potenziamento dei dottorati	0,43
Riforma 4.1: Riforma dei dottorati	0,00
Investimento 4.1: Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale	0,43

Per quanto riguarda gli asili nido, in Italia ci sono posti solamente per il 25,5% dei bambini di età compresa tra zero e due anni mentre la media europea è del 35,1%<sup>30</sup>. La mancanza di posti

<sup>30</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

negli asili obbliga un genitore a rimanere sempre a casa per accudire il figlio, la maggior parte delle volte questo onere spetta alla madre e dunque ciò non fa altro che continuare ad ingrandire il divario di genere riguardo l'occupazione lavorativa. L'investimento 1.1 vuole sopperire a questa lacuna di posti investendo nella costruzione di nuovi asili e nella riqualificazione di quelli già esistenti, tali misure consentiranno la creazione di ulteriori 228.000 posti. Questa manovra, si auspica, avrà un effetto positivo sulla partecipazione delle madri nel mondo del lavoro. Lo stesso obiettivo vuole raggiungere l'investimento 1.2, che si prefigge di potenziare l'offerta di scuole che offrono il servizio del "tempo pieno" e il servizio della mensa; in questo modo i genitori non dovranno sacrificare il loro lavoro per prendersi cura dei figli.

Un tema che il PNRR vuole risolvere è quello dell'abbandono scolastico. In Italia già alle scuole medie il tasso di abbandono è del 3,8%, la percentuale di giovani sotto i 24 anni che non possiedono un diploma di scuola superiore è circa il 5% più alto della media europea. L'abbandono scolastico è molto spesso correlato a povertà economica. Per contrastarlo il Piano prevede lo sviluppo di competenze di base (*basic skills*), queste saranno utili agli studenti quando si interfaceranno nel mondo del lavoro. Si punta a poi a garantire agli studenti che vogliono allontanarsi dal percorso scolastico, delle lezioni di *mentoring* (*online* o in presenza) dove degli esperti si confronteranno con i ragazzi per cercare di riinserirli nel circuito scolastico.

In Italia la percentuale della popolazione di età compresa tra i 24 e i 35 anni in possesso di una laurea è del 28% mentre nei Paesi OCSE essa è del 44% <sup>31</sup>. Se invece prendiamo come campione l'intera popolazione, i dati ISTAT affermano che in Italia la percentuale dei laureati è del 20,1% contro una media UE del 32,8%. La media più alta di laureati è registrata nel Centro Italia, poi nel Nord ed infine al Sud <sup>32</sup>. Le ragioni per le quali nel nostro Paese poche persone intraprendono il percorso universitario sono molte, il Piano punta a risolverne due di grande rilevanza. La prima riguarda il *mismatch* tra istruzione e domanda di lavoro; circa un terzo delle imprese lamentano di non riuscire a reclutare candidati in possesso di adeguate competenze, dall'altro lato sempre circa un terzo dei giovani lamenta di non riuscire a trovare un'occupazione. Risulta evidente come una corretta implementazione delle giuste skills potrebbe risolvere entrambi i problemi, migliorando l'occupazione in Italia e rilanciando la nostra economia. La seconda problematica riguarda il costo di intraprendere un percorso universitario; come scritto precedentemente, ogni anno uno studente paga in media circa due mila euro. Per venire in contro alle famiglie vengono offerte borse di studio a molti studenti. Il

---

<sup>31</sup> Dati presenti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pagina 178

<sup>32</sup> Dati ISTAT – Report sui livelli di istruzione – 8/10/2021

PNRR ci informa però che la situazione in Italia riguardo questo tema è preoccupante. A dispetto di una media europea del 25%, nel nostro Paese gli studenti che hanno accesso ad una borsa di studio sono solamente il 12%. L'investimento 1.7 mira ad un miglioramento di questa realtà, attraverso l'utilizzo di 500 milioni di euro si vuole aumentare la platea di individui che hanno diritto a ricevere una borsa di studio e allo stesso tempo alzarne l'importo di circa 700 euro. Un obiettivo connesso a questo è poi quello di aumentare il numero di posti alloggio disponibili per i fuori sede, passando dai quaranta mila attuali a cento mila entro il 2026.

Il miglioramento della condizione degli studenti è necessario per ottenere una crescita nei livelli di istruzione ma da sola non è sufficiente, è anche necessario implementare delle politiche che rendano più efficace l'insegnamento e che quindi agiscano sul corpo docenti. Il PNRR stanZIA per tale scopo oltre 830 milioni di euro. L'investimento 2.2 dell'M4C1 punta all'istituzione della "Scuola di Alta formazione continua"<sup>33</sup>, un ente con il compito di fornire ai docenti un'istruzione costante ed efficace, così da garantire che tutto il personale scolastico sia al passo con i tempi. In questo modo sarà più semplice per gli insegnanti trasmettere le conoscenze e le competenze agli studenti, anche quelle in ambito digital. Il target di questo investimento è di formare un milione di unità del personale scolastico entro il 2025, per raggiungere l'obiettivo sono stati stanziati 34 milioni di euro. I restanti 800 milioni di euro del budget sono invece spesi per promuovere le competenze digitali nel personale scolastico. Si vuole costruire un ecosistema di *digital skills* che possano agevolare e velocizzare la transizione digitale all'interno delle scuole e nei processi di insegnamento, con questo investimento si punta al coinvolgimento di oltre 650.000 membri del personale scolastico, docenti e non.

La situazione delle infrastrutture scolastiche è tristemente nota a tutti: i palazzi sono vecchi e non vengono ristrutturati da decenni, molte aule sono classificate come pericolanti ma nonostante ciò possono passare anche anni prima della loro messa in sicurezza. Un investimento sulle risorse umane (studenti e insegnanti) non basta ad elevare il livello della nostra istruzione, è necessario che anche l'ambiente venga aggiornato affinché smetta di rappresentare un ostacolo all'insegnamento ma diventi anzi un punto di forza. Il terzo punto della Componente 1 è dedicato a questo tema e si intitola "Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture". I fondi stanziati per permettere questi investimenti ammontano in totale a 7,6 miliardi di euro, la maggior parte di essi (3,9 miliardi) sono dedicati alla sola riqualificazione degli edifici scolastici. Si vogliono creare ambienti più sicuri e a basso impatto ambientale, l'obiettivo finale è il raggiungimento di 2,4 milioni di metri quadrati di edifici scolastici

---

<sup>33</sup> Pnrr.istruzione.it - Scuola di alta formazione continua

ristrutturati. Per quanto riguarda la digitalizzazione invece la parola chiave è “Scuola 4.0”<sup>34</sup>. Negli ultimi dieci anni ci sono stati cospicui investimenti nell’area digital, la pandemia poi ha accelerato la transizione obbligando tutti a stare a casa, dunque l’unico metodo in cui era possibile svolgere lezioni era da remoto attraverso applicazioni come Zoom o Webex. L’incertezza e l’inesperienza della maggior parte dei docenti ha messo in luce le criticità insite nel nostro sistema scolastico. Con la scuola 4.0 si punta alla costruzione di un ambiente sempre interconnesso (*connected learning enviroments*) per almeno 100.000 classi ed anche alla creazione di una serie di laboratori digitali in molti istituti sparsi in tutta Italia. Un altro obiettivo che ci si vuole prefiggere è la completa digitalizzazione delle amministrazioni scolastiche, seguendo così il *trend* di digitalizzazione che stanno affrontando tutte le PA.

### **3.4 Le infrastrutture dei trasporti in Italia**

#### **3.4.1 Strade e autostrade**

Le infrastrutture svolgono un ruolo fondamentale nella crescita socio-economica di un Paese, esse sono necessarie per il trasporto di beni e persone. La situazione delle nostre infrastrutture pubbliche è da sempre oggetto di dibattito nel panorama politico italiano. Eventi catastrofici come la caduta del ponte Morandi a Genova ci ricordano poi quanto la manutenzione costante delle nostre opere pubbliche sia un’azione obbligatoria quanto doverosa.

L’Italia può vantare un ampio patrimonio in tema di infrastrutture dei trasporti; i chilometri di strada sono ben oltre gli ottocento mila, circa il doppio dell’intero Regno Unito<sup>35</sup>. Il Sud Italia è l’area con il più alto numero di chilometri ogni 10.000 autovetture (55 chilometri), seguito dai 41 chilometri del Centro Italia e dai 33 del Nord<sup>36</sup>. Va sottolineato però che il Sud è, tra le tre sopra citate, la regione con il minor numero di autovetture con solo 62,57 auto ogni 100 abitanti. Parlando sempre di automobili, l’Italia è il secondo Paese in Europa per numero di vetture rispetto alla popolazione dietro solamente al Lussemburgo. Nel nostro Paese in media ogni 100 persone oltre 66 ne possiedono una mentre in Romania (ultima della classifica) il dato si ferma a 24. Il settore dei trasporti è uno tra i più responsabili per quanto riguarda l’emissione di gas serra, ma nonostante questo l’utilizzo non si sta riducendo, anzi aumenta.

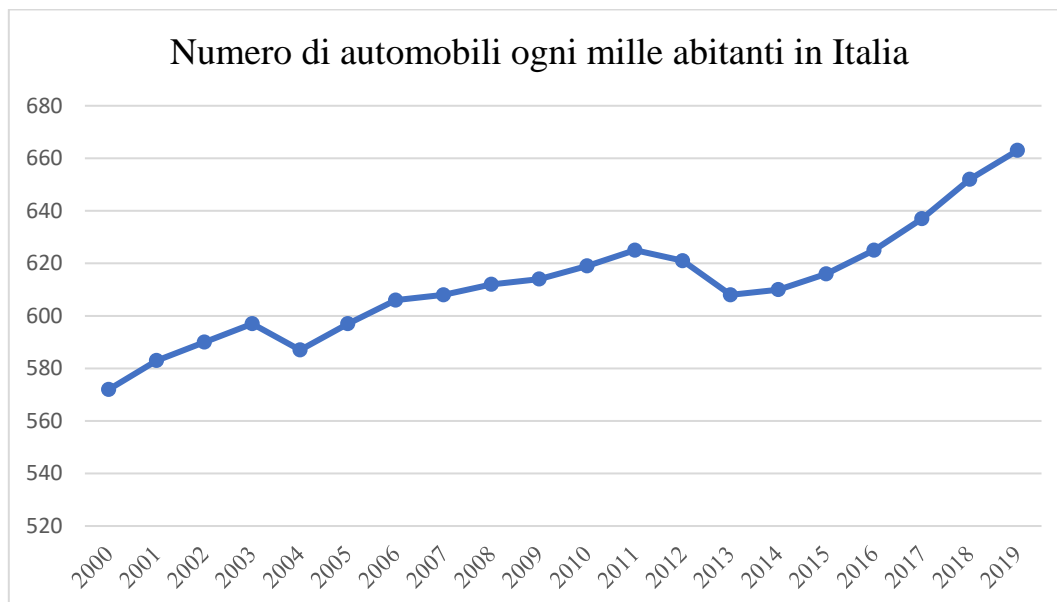
---

<sup>34</sup> Ministero dell’Istruzione – Progetto Scuola 4.0

<sup>35</sup> Wikipedia – Roads in the United Kingdom

<sup>36</sup> Openpolis.it – Come si sviluppa la rete stradale in Italia – 7/01/2022

Il grafico seguente è un'elaborazione dei dati raccolti dall'Eurostat <sup>37</sup> riguardo il numero di automobili utilizzate ogni 1000 abitanti in ogni Paese europeo dall'inizio del XXI° secolo.



Dall'inizio del XXI secolo l'utilizzo di autovetture è cresciuto del 16% passando da 572 nel 2000 a 663 nel 2019. Se si osservano tutti i dati dell'Eurostat si può facilmente osservare come questo *trand* positivo non è un'esclusiva italiana, tutti i Paesi in Europa lo hanno affrontato. In Italia poi è presente una grande variazione rispetto alla media; la Liguria e la Valle d'Aosta, anche se sono entrambe due regioni dell'area Nord-Ovest, presentano rispettivamente la regione con il più basso numero di automobili ogni 1.000 abitanti e quella con il più alto. La prima conta solamente 555 vetture mentre la seconda ne ha circa il triplo, infatti guida la classifica delle regioni con 1711 autovetture ogni 1.000 abitanti, ben oltre il doppio della media nazionale <sup>38</sup>.

### 3.4.2 Investimenti del PNRR sul trasporto stradale

<sup>37</sup> Eurostat – Passenger cars per 1000 inhabitants – Online data code: ROAD\_EQS\_CARHAB

<sup>38</sup> Openopolis.it – I fondi del PNRR per il potenziamento dei trasporti pubblici – 24/06/2022

Oltre alla problematica dell'inquinamento, sicuramente da non sottovalutare, un intenso utilizzo di automobili crea disagi alla corretta viabilità con spesso anche forti ripercussioni sul fronte economico. Da diversi anni le amministrazioni pubbliche dei più grandi comuni attuano politiche volte a sostituire l'utilizzo di automobili con mezzi pubblici come autobus o metropolitane. I vantaggi di tale scelta sono numerosi, i più lampanti sono:

- Una riduzione nelle emissioni di CO<sub>2</sub>;
- Una migliore viabilità
- Una riduzione dei costi per il trasporto

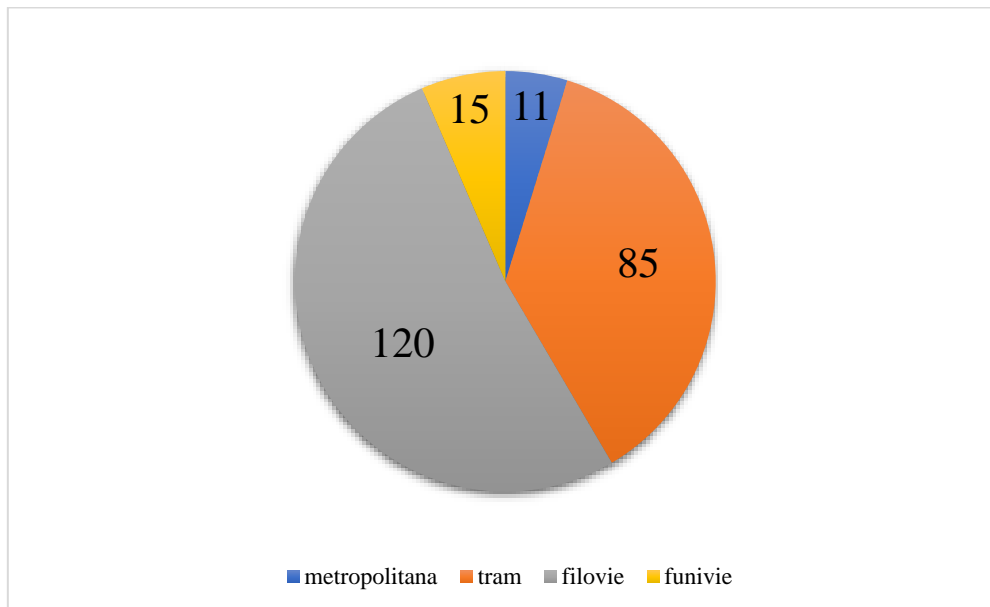
I primi due punti sono facilmente spiegati; se facendo un esempio, 50 persone per dirigersi a lavoro usassero un autobus invece delle loro automobili si genererebbe un migliore impatto ambientale e il traffico cittadino sarebbe ridotto per l'assenza di quei veicoli. Anche il terzo punto però non è da sottovalutare. L'utilizzo di un'automobile comporta diversi costi, primo fra tutti quello di acquisto che è sempre sull'ordine delle migliaia di euro ed in più ci sono numerosi altri costi fissi come l'assicurazione, la revisione e il bollo, senza considerare ulteriori costi legati a problematiche del veicolo. Tra i costi variabili va sicuramente annoverato quello del carburante che in seguito al conflitto Russo-Ucraino è quasi raddoppiato. Il trasporto pubblico presenta costi ridotti, attraverso abbonamenti e vari sconti come quello per gli studenti, il prezzo da pagare su base giornaliera in tutte le grandi città italiane si aggira sempre intorno all'euro.

L'utilizzo di mezzi pubblici però presenta anche diverse criticità. Il più grande problema che lamentano i fruitori di tale servizio è la mancanza di garanzie, cosa che invece offre l'automobile. Non è raro che il servizio di trasporto pubblico venga interrotto per guasti, malfunzionamenti o scioperi. In questo senso la digitalizzazione viene incontro alle esigenze del cliente di conoscere il tempo di attesa, negli ultimi anni infatti tutti i servizi di trasporto pubblico si sono dotati di applicazioni o siti web dove è possibile vedere lo stato dei propri mezzi in tempo reale.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza vuole velocizzare questo processo di rivoluzione dall'automobile al trasporto pubblico e lo fa stanziando 3,6 miliardi di euro nel potenziamento del cosiddetto "trasporto rapido di massa", ossia quei mezzi di trasporto pubblico che coprono brevi tratte. Nello specifico, l'investimento prevede la realizzazione di 240 chilometri di



infrastrutture divise tra linee metropolitane, linee del tram, filovie e funivie. Il grafico seguente mostra quanti chilometri siano destinati ad ogni infrastruttura del trasporto pubblico <sup>39</sup>.



Dei fondi sopra citati, 1,9 miliardi sono stati assegnati alle città metropolitane e ai comuni con più di 100.000 abitanti per l'acquisto di mezzi di trasporto di massa a bassa emissione. La regione che ha ne ha maggiormente beneficiato è stata la Lombardia avendo ricevuto 312 milioni di euro, seguono poi il Lazio con 298 milioni e la Sicilia con 223 milioni <sup>40</sup>. Cagliari è la città che vanta il maggior numero di autobus a bassa emissione rispetto alla popolazione, nel capoluogo sardo ne sono presenti 158 ogni 100.000 abitanti. Mi sento in dovere di spendere buone parole su questa iniziativa; mi è più volte capitato di usufruire del servizio di trasporto autobus a Roma sui nuovi mezzi alimentati ad idrogeno, oltre ad essere molto spaziosi sono anche silenziosi e tenuti in un buono stato di pulizia.

Il Piano ha stanziato in tutto 2,2 miliardi per investimenti riguardanti nuovi interventi nel settore del trasporto pubblico, di questi quasi la metà (circa un miliardo di euro) sono destinati alla realizzazione di opere nel Sud Italia. Prima di questi aiuti infatti nel Meridione il numero di mezzi pubblici per abitante era circa la metà rispetto al corrispettivo valore nel Nord e nel Centro. Tra le diverse decine di investimenti in atto quello con l'importo più alto risulta essere

<sup>39</sup> Openpolis.it – I fondi del PNRR per il potenziamento dei trasporti pubblici – 14/06/2022

<sup>40</sup> Openpolis.it – Gli investimenti del PNRR per gli autobus a basse emissioni – 8/04/2022

la creazione di un sistema tramviario nel comune di Palermo, l'importo dedicato a tale lavoro ammonta a 481.271.713 euro.

Con il termine “Sicurezza stradale 4.0” il Piano intende un nuovo sistema di monitoraggio dinamico che controllerà lo stato di specifiche infrastrutture stradali. La sua implementazione renderà più sicuro il l'utilizzo della rete autostradale grazie all'utilizzo di nuove tecnologie. Le risorse, pari a 450 milioni di euro, non sono stanziati direttamente dal PNRR ma bensì dal Piano Nazionale Complementare. L'obiettivo di tale investimento consiste nella messa in sicurezza di 12.000 ponti e 6.500 gallerie, rendendo anche più semplice la pianificazione di futuri interventi di manutenzione. Tutti noi ricordiamo la caduta del ponte Morandi a Genova, una tecnologia che possa rendere più efficace la manutenzione monitorando lo stato di salute delle opere potrebbe aiutarci a non dover assistere più a tragedie del genere. Sicurezza stradale 4.0 rappresenta sicuramente una di quelle digitalizzazioni che potrebbe salvare la vita di molte persone. Per 200 opere verrà poi implementato il *Building Information Modeling* (BIM)<sup>41</sup>, un modello informativo dinamico, esso contiene tutte le informazioni sull'intero ciclo di vita dell'opera. Il BIM rappresenta un'importante rivoluzione digitale nel settore dell'edilizia.

### **3.4.3 Linea ferroviaria**

Con il termine “infrastruttura nazionale ferroviaria” si intende l'intera rete ferroviaria Italiana, ad oggi essa ammonta a 24.560 chilometri di binari, dei quali circa 1.500 classificati come AV, ossia ad alta velocità. La maggior parte delle linee ferroviarie sono gestite dalla società Rete Ferroviaria Italiana, un'azienda pubblica partecipata al 100% da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., mentre circa tre mila chilometri sono di proprietà delle regioni e le gestiscono attraverso enti società. Il sistema ferroviario svolge un ruolo chiave all'interno del nostro Paese, ogni giorno persone e merci vi transitano; per comprendere la sua importanza basta osservare cosa accade quando un guasto blocca una linea ferroviaria per qualche ora: decine di migliaia di persone non possono raggiungere i loro luoghi di lavoro e prodotti dal valore sommato di milioni di euro non possono arrivare alla loro destinazione. Eventi di questo genere causano perdite economiche gigantesche all'intero apparato produttivo italiano, per ciò si investono ingenti risorse nella manutenzione della linea ferroviaria e nello sviluppo di nuove tecnologie che possano ridurre tali eventi.

---

<sup>41</sup> ACCA.it – BIM, building information modeling

Il settore dei trasporti è stato uno di quelli più colpiti dalla crisi post Covid-19, per più di un anno dall'inizio della pandemia il numero di persone che poteva usufruire del trasporto era ferroviario era molto ridotto rispetto alla totalità dei posti disponibili; negli ultimi mesi però la situazione sta migliorando. Un report del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti <sup>42</sup> afferma che nell'ultimo trimestre del 2022 è stata registrata una crescita in quasi tutti i comparti del settore dei trasporti, i dati stanno lentamente tornando ad essere quelli antecedenti al 2020. Secondo il MIT il segmento dei treni ad alta velocità ha ottenuto un +61% nonostante un aumento dei prezzi dell'8%. Anche gli intercity hanno registrato un aumento del 33% a fronte di una crescita dei prezzi del 4%. Per quanto riguarda il trasporto ferroviario locale, dove i costi non sono cambiati, la crescita di passeggeri è stata del 22%.

#### **3.4.4 Investimenti del PNRR sul trasporto ferroviario**

Una rivoluzione ambientale deve passare anche attraverso il settore dei trasporti, di ciò ne è ben conscio il Governo italiano e per questo motivo il PNRR dedica a questo tema un'intera Missione, la numero 3. Alcuni temi riguardanti la mobilità sostenibile sono già stati trattati nella Missione 2, con la 3 ci si vuole focalizzare però principalmente su uno specifico tipo di trasporto, quello ferroviario. In questo momento il mondo dei trasporti in Italia gira intorno all'automobile. Il PNRR riporta che il 90% dei trasporti di persone avvengono su strada mentre solo il 6% su rotaie rispetto ad una media europea quasi 2 punti percentuale più alta. Per quanto riguarda il trasporto di merci la situazione è la stessa; nel nostro Paese più del 50% viaggia attraverso camion su strada e solo l'11% attraverso treni, in Europa invece la media è del 18,7% <sup>43</sup>. Per aumentare il trasporto su rotaie è necessario aumentare la capacità di trasporto delle linee e dei nodi, però il miglioramento dei servizi non può fermarsi al settore ferroviario, per rendere più efficiente l'intera catena di approvvigionamento dei beni è fondamentale anche potenziare il collegamento tra queste e altri nodi centrali nell'ecosistema del trasporto di merci, come i porti e gli aeroporti.

La Missione 3 del PNRR può disporre di 25,4 miliardi di euro, il 98% dei quali sono destinati alla Componente 1 intitolata "Investimenti sulla rete ferroviaria". Di seguito è possibile vedere gli ambiti di investimento della M3C1 ed i relativi fondi stanziati (indicati in miliardi di euro).

---

<sup>42</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Mobilità: continua la ripresa in tutti i comparti del settore trasporti

<sup>43</sup> Dati presenti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pagina 161

1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	24,77
Riforma 1.1: Accelerazione dell'iter di approvazione del contratto tra MIMS e RFI	0,00
Riforma 1.2: Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti	0,00
Investimento 1.1: Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci	4,64
Investimento 1.2: Linee ad Alta Velocità nel Nord che collegano all'Europa	8,57
Investimento 1.3: Connessioni diagonali	1,58
Investimento 1.4: Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS)	2,97
Investimento 1.5: Rafforzamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2,97
Investimento 1.6: Potenziamento delle linee regionali	0,94
Investimento 1.7: Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie del Sud	2,40
Investimento 1.8: Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud	0,70
2 - Sicurezza stradale 4.0	0,00
Riforma 2.1: Attuazione delle linee guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti esistenti (D.M. 578 del 17 dicembre 2020)	0,00
Riforma 2.2: Trasferimento della titolarità delle opere d'arte (ponti, viadotti e cavalcavia) relative alle strade di secondo livello ai titolari delle strade di primo livello (autostrade e strade extraurbane principali)	0,00

Per gli investimenti sulla rete ferroviaria il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha stanziato 24,77 miliardi di euro, pari al 13% dell'intero fondo.

La rivoluzione digital che apporta il PNRR è l'implementazione su tutta la rete ferroviaria nazionale dell'ERTMS (European Rail Traffic Management System). Esso è un sistema informatico che permette di scambiare numerose informazioni in tempo reale tra l'equipaggio a bordo del treno e quello a terra. In questo modo il macchinista riceve costantemente tutti i dati necessari per garantire un trasporto sicuro. Qualora il treno poi superasse il limite di velocità consentito, questo sistema attiverebbe la frenatura d'emergenza <sup>44</sup>. Lo sviluppo di questo sistema a livello europeo garantisce una maggiore interconnessione, i treni stranieri potrebbero transitare sulle nostre linee senza interruzioni e viceversa per i mezzi nostrani. Un altro grande vantaggio dell'ERTMS riguarda il consumo di energia, tale riduzione è ottenibile grazie alla regolazione automatica della velocità. La tecnologia ERTMS ad oggi è disponibile sulle linee

<sup>44</sup> Fsnews.it – ERTMS su tutte le linee RFI entro il 2036: che cos'è e come funziona – 22/11/2022

ferroviarie ad alta velocità ma si vuole espanderla anche alle linee *intercity* e regionali. L'obiettivo del Piano è quello di attrezzare 1.400 km di linee ferroviarie con il sistema ERTMS entro il 2024 ed ulteriori 2.000 entro il 2026. Nel 2036 invece si punta ad implementarlo in tutta la linea ferroviaria nazionale. L'immagine che segue è stata presa dal sito di ITALFERR ed indica le linee ferroviarie che verranno implementate in Italia. Quelle in rosso verranno completate entro il 2024 mentre le verdi entro il 2026.



# **CAPITOLO IV**

## **INDAGINE SULL'UTILIZZO DEI FONDI DEL PNRR NEL COMUNE DI APRILIA**

### **4.1 Introduzione alla città**

Aprilia è un comune italiano in provincia di Latina, nel Lazio. La città ha una storia molto recente, venne fondata infatti nel 1936 nel mese di aprile, dal quale prende il nome. La sua fondazione rientrava nel piano del governo fascista di popolare i territori dell'agro pontino appena bonificati. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, dalla quale la città ne uscì distrutta, Aprilia assistette ad un rapido sviluppo economico, aiutato anche dalla costituzione della Cassa per il Mezzogiorno. Da un'economia per lo più agraria si passò ad una industriale, lo sviluppo dell'industria avvenne di pari passo con la crescita della popolazione. All'epoca della sua fondazione essa contava circa due mila abitanti, la maggior parte dei quali abitavano in case demaniali fuori dal nucleo cittadino; negli anni successivi però la popolazione è aumentata al ritmo di circa dieci mila abitanti in più ogni decade. Ad oggi Aprilia conta circa 75 mila abitanti, questo risultato è frutto di un elevato tasso di nascite ma anche di una massiccia immigrazione, soprattutto da paesi stranieri. I dati ISTAT del 2018 affermano che la popolazione straniera residente è di 9.165 unità, pari al 12,4% del totale. Le nazionalità più rappresentate sono la Romania, l'India e l'Ucraina.

### **4.2 Investimenti futuri**

Aprilia è stato uno dei comuni italiani che ha ottenuto più fondi dal PNRR in base al numero di abitanti, ad oggi alla città sono stati destinati circa 45 milioni di euro, dunque circa 600 euro ad abitante. Il sindaco Antonio Terra e tutta l'amministrazione comunale si sono più volte dimostrati soddisfatti della quota di fondi ottenuti. Gli ambiti di intervento spaziano dalla salute alla mobilità, dalla digitalizzazione alla messa in sicurezza delle infrastrutture. Questi investimenti ruotano intorno al tema della sostenibilità, si vuole trasformare Aprilia in una città attenta alle esigenze dei suoi cittadini ma anche all'ambiente.

Grazie alla pubblicazione nel mese di maggio del “Piano Strategico 2023-2028” adesso siamo a conoscenza di come il Comune spenderà le risorse che ha ottenuto dall’Unione Europea. Nei prossimi 5 anni si è previsto l’utilizzo di circa 44 milioni di euro nel finanziamento di 84 iniziative. Nella tabella sottostante sono indicati gli otto ambiti in cui sono raggruppate queste iniziative e la rispettiva quota di finanziamento (espressa in milioni di euro).

Qualità dell’abitare	15,0
Rigenerazione urbana	10,9
Mitigazione rischio idrogeologico	5,0
Misure per l’infanzia	4,3
Sociale	4,0
Sport	2,6
Efficienza energetica	0,9
Digitalizzazione	0,9
<b>TOTALE</b>	<b>43,6</b>

Per i primi due ambiti di intervento, denominati “qualità dell’abitare” e “rigenerazione urbana” verranno spesi più del 50% dei fondi disponibili; sotto queste voci rientrano varie iniziative che hanno lo scopo di riqualificare alcune aree cittadine investendo nella costruzione di infrastrutture moderne e al passo con le nuove esigenze dei cittadini. Da ormai diversi anni Aprilia sta puntando sulla mobilità sostenibile, molte vie principali oggi ospitano anche piste ciclabili e con i fondi del PNRR questa tendenza si espanderà ancor di più. L’opinione pubblica non ha sempre accolto con entusiasmo l’apertura di nuove piste per ciclisti o *runners* perché spesso vengono collocate in aree che precedentemente servivano per parcheggiare le autovetture. Mi sento di dire affermare il mio supporto a questa iniziativa: Aprilia è una città in forte crescita, gli unici mezzi pubblici disponibili al momento sono gli autobus e dunque tutte le persone per muoversi utilizzano principalmente le automobili; la creazione di un’alternativa ecologica come le piste ciclo-pedonali porteranno sicuramente grandi benefici nel lungo termine ai cittadini. Molti finanziamenti andranno poi spesi nella creazione di nuovi parchi pubblici, Aprilia è una città che pecca di aree verdi e quindi l’iniziativa è sicuramente utile sotto questo aspetto. Diversi studi hanno dimostrato la correlazione tra parchi e diminuzione della temperatura; una ricerca della Lancaster University in collaborazione con la California Davis University ha dimostrato che anche a 100 metri di distanza da un’area verde la temperatura si abbassa di circa 2,3 gradi

e che si possono ottenere lievi benefici fino a 700 metri di distanza <sup>45</sup>. Per quanto riguarda la riqualifica degli spazi pubblici vanno annotate le ristrutturazioni di edifici storici della città come il mercato anonario coperto (lavori già iniziati), l'ex mattatoio e l'edificio "il Tulipano". La ristrutturazione non riguarda però solamente gli edifici ma anche infrastrutture fondamentali per la salute e l'igiene cittadina come l'ampliamento della rete fognaria nelle frazioni di Campoleone e Guardapasso oppure l'impianto di depurazione a Campoverde.

In diversi quartieri di Aprilia una pioggia abbondante provoca numerosi problemi alla viabilità, alcune strade non riescono ad assorbire l'acqua presente sul manto e dunque restano allagate per differenti ore. I 5 milioni stanziati per la "mitigazione del rischio idrogeologico" servono appunto per limitare fenomeni di questo tipo; essi nello specifico si dividono tra lavori di regimentazione delle acque sorgive e lavori di messa in sicurezza di corsi d'acqua presenti sul territorio apriliano.

Un altro ambito di intervento che l'amministrazione comunale si è prefissata di potenziare attraverso i fondi del PNRR è l'istruzione, nello specifico quella elementare. Le "misure per l'infanzia" ammontano in totale a 4,3 milioni di euro e riguardano la creazione di nuovo asilo nido in via Istria ma anche nella costruzione di nuove aree in diversi istituti elementari così da potenziare il servizio mensa. Aumentare il numero di posti disponibili per gli asili nido, come già ricordato durante la relazione di questa tesi, è un obiettivo di interesse nazionale per le grandi ripercussioni che ha sull'economia Italiana, in questo senso la città di Aprilia va in contro agli interessi dei propri cittadini.

La quarta misura più grande rispetto all'importo del finanziamento è quella relativa al "sociale", per la quale sono stati stanziati in totale 4 milioni di euro. La misura prevede investimenti rivolti alle persone che presentano maggiori fragilità, tra questi annoveriamo: percorsi di autonomia per persone con disabilità, strutture comunali per sostenere le persone senza fissa dimora, sostegno alle famiglie e rafforzamento dei servizi sociali sanitari.

Per quanto riguarda lo "sport", 2,6 milioni di euro verranno utilizzati per due iniziative: la riqualificazione della piscina comunale e la costruzione di un nuovo impianto sportivo polivalente.

900 mila euro è quanto è stato stanziato per "l'efficientamento energetico" di cinque edifici scolastici.

---

<sup>45</sup> Notiziescientifiche.it – Parchi solari abbassano la temperatura del suolo circostante, la scoperta coi satelliti.



L'ultima misura, intitolata "digitalizzazione", per i nostri fini è la più importante, anch'essa ammonta a 900 mila euro ed è composta da cinque iniziative distinte; alcune già analizzate nel capitolo riguardante gli investimenti del PNRR sulle PA locali. La prima riguarda l'adesione al sistema nazionale dei pagamenti (pagoPA) così da permettere ai cittadini di effettuare ogni pagamento nei confronti della Pubblica Amministrazione in maniera completamente elettronica. Riprendendo l'investimento 1.2 della Componente 1 della Missione 1, anche Aprilia si impegna a far migrare su cloud le informazioni presenti negli archivi comunali. Con i fondi disponibili si punterà anche a potenziare l'utilizzo dell'App IO, con la quale il cittadino potrà interfacciarsi direttamente dal suo device con l'intera PA, su tale applicazione sarà possibile ricevere notifiche ed anche effettuare pagamenti con l'utilizzo del servizio PagoPA. Gli ultimi due punti sono la creazione di una piattaforma notifiche digitali (implementata con l'App IO) e lo sviluppo di un nuovo sito internet comunale, in questo modo il cittadino potrà essere sempre aggiornato su cosa avviene nella sua città.

### **4.3 Criticità**

Le amministrazioni sono tristemente note per la loro generale incapacità nel portare a termine i propri progetti nei tempi previsti, un'eccessiva burocrazia soffoca l'iniziativa e rallenta gli ingranaggi della macchina pubblica. Dunque è logico che l'assegnazione dei fondi del PNRR generi perplessità sulla capacità delle PA di raggiungere gli obiettivi prefissati. Ricordo che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza elargisce i fondi solamente in seguito al raggiungimento di determinati target nei tempi stabiliti, dunque ritardi o impedimenti di ogni tipo possono manomettere la stabilità dell'intera operazione.

A tal proposito il professor Gianfranco Viesti, docente ordinario di economia applicata presso l'università di Bari, ha svolto uno studio commissionato dalla fondazione "CON IL SUD"<sup>46</sup> nella quale ha tentato di predire quali comuni italiani si troveranno più in difficoltà nei prossimi anni nel completamento delle opere finanziate dei fondi PNRR. Nella ricerca si è tentato di sintetizzare in un unico numero un ampio numero di fattori inerenti ad ogni città italiana. Essi sono:

- Rapporto tra dipendenti comunali e abitanti della città (50% del peso dell'indice)
- Variazione dei dipendenti tra il 2008 e il 2019 (20% del peso dell'indice)

---

<sup>46</sup> Fondazione CON IL SUD – In quali comuni il PNRR incontrerà maggiori difficoltà? – 25/01/2023

- Percentuale di dipendenti comunali laureati sul totale (10% del peso dell'indice)
- Percentuale di dipendenti comunali con meno di 50 anni (10% del peso dell'indice)
- Percentuale di dipendenti appartenenti alla categoria D del personale (10% del peso dell'indice)

L'indice ovviamente è arbitrario così come lo sono i pesi percentuali delle singole voci che lo compongono però nonostante questo possiamo considerarlo un ottimo valore che sintetizza la situazione attuale dei comuni Italiani. Di seguito verranno analizzate le singole componenti dell'indice.

Il rapporto tra dipendenti comunali e gli abitanti è la componente con il maggior peso, essa vale la metà dell'intero indice; il numero che si utilizza nello specifico è il numero di dipendenti ogni 100 abitanti. I dati della ricerca ci confermano che questo valore risulta più alto nei piccoli e nei grandi comuni con valori intorno all'unità rispetto ai comuni di medie dimensioni dove la media è di 0,64 dipendenti comunali ogni 100 abitanti. I comuni del Sud Italia presentano mediamente valori più bassi per ogni classe di dimensione cittadina; fra i 12 comuni considerati di grandi dimensioni infatti Napoli (0,69) e Bari (0,57) risultano quelli con il valore più basso. Una riduzione del numero di dipendenti pubblici si è riscontrata in quasi tutti i comuni, il blocco del turnover non ha permesso il ricambio e dunque il numero si è ridotto. Le due città meridionali sopra citate appena dieci anni fa avevano valori quasi doppi. Aprilia ha ottenuto nel 2019 il punteggio di 0,21 dipendenti ogni 100 abitanti, è il secondo più basso in tutto il Paese. Già nel 2008 la città aveva ottenuto un punteggio molto basso, pari a 0,30 ma negli ultimi anni due fattori lo hanno ulteriormente ridotto. Il primo è una riduzione dei dipendenti comunali causati dal blocco del turnover, sono passati da 196 a 153 riducendosi dunque del 22%. Il secondo riguarda la crescita della popolazione; nell'introduzione ad Aprilia avevo già scritto come questa città fosse stata caratterizzata da una perenne crescita della popolazione, gli ultimi anni non sono stati da meno, nel decennio 2008-2019 infatti la popolazione è aumentata di 7890 unità, registrando una crescita del 12%.

Gli ultimi tre parametri dell'indice non considerano la quantità di lavoratori quanto la "qualità". Valutare la qualità lavorativa è un lavoro complesso e difficilmente oggettivo, per questo motivo sono stati presi a riferimento alcuni parametri standard, come per esempio la percentuale di dipendenti laureati, che dovrebbero permettere di approssimare la capacità di far fronte a compiti più complessi. Il numero di laureati è aumentato in tutta Italia, in maniera ridotta nel Sud. La media nei comuni di medie e grandi dimensioni è passata dal 17% del 2008 al 29,2% del 2019, nel solo comune di Roma il loro numero è aumentato di oltre tre mila unità. La

situazione resta però particolarmente drammatica nelle Isole dove il valore è 79% sotto la media nazionale. Il secondo parametro qualitativo riguarda l'età e misura quale è la percentuale di dipendenti che hanno meno di 50 anni. Nel 2019 l'età media italiana era di 51 anni, più alta di 4 anni al Sud. La media si è alzata negli ultimi anni anche per colpa del blocco del turnover e dell'incremento dell'età pensionabile. Nel Mezzogiorno nel decennio 2008-2019 il numero di dipendenti relativamente giovani <sup>47</sup> è passato da 36 ogni 100 a 22; nel Centro-Nord invece la diminuzione è stata anche più ampia, passando da 62 dipendenti ogni a 100 a solamente 39. Nonostante la forte riduzione, nel Centro e nel Nord Italia l'età media resta notevolmente più bassa. In Sicilia si registrano i valori più bassi, a Catania per esempio solo il 3% dei dipendenti comunali ha meno di 50 anni. L'ultimo parametro utilizzato per misurare la qualità è quello relativo alla percentuale di dipendenti "di categoria D". Le categorie sono quattro (B, C, D, EF) e servono a fare una generale differenziazione dei lavoratori. La categoria D è assimilabile a ruoli dirigenziali, ruoli cioè dove sono richieste competenze in grado di risolvere situazioni complesse e non comuni e ad alta responsabilità <sup>48</sup>. Anche in questo caso i valori nel Centro e nel Nord sono maggiori rispetto a quelli nel Meridione. Di conseguenza nel Sud c'è una maggiore percentuale di lavoratori caratterizzati da gradi di autonomia e responsabilità molto limitati.

I seguenti dati relativi ad ogni città italiana sono stati attinti dalla Banca di Italia <sup>49</sup>; la ricerca ricorda come l'indice attribuito ad ogni comune non sia un perfetto indicatore della sua capacità di ottemperare agli impegni presi, quanto più un valore che approssima le criticità future che le amministrazioni locali affronteranno. Esso è poi un indice relativo, dunque non è tanto importante il valore assoluto che esso assume quanto il suo confronto con quello delle altre città. I comuni analizzati con una popolazione superiore alle 60.000 unità nel 2019 erano 103, questi sono stati divisi in quattro quartili in base al punteggio ottenuto. Il primo quartile racchiude i comuni che hanno ottenuto i punteggi più bassi mentre l'ultimo racchiude quelli con i punteggi più alti. La distribuzione tra le città del Nord, Centro e Sud nei quattro gruppi non è omogenea, i comuni meridionali si collocano principalmente nei primi due quartili, quelli centrali nel secondo e nel terzo e quelli settentrionali in maggior misura nel quarto quartile. Tra le 26 amministrazioni comunali che vanno a comporre il quartile con i risultati più bassi ben 21 appartengono a città del Sud Italia o delle Isole, quindi c'è una predominanza schiacciante di queste regioni rispetto alle altre. Solo due città poi provengono dal Settentrione: Carpi e Imola.

---

<sup>47</sup> Con il termine "relativamente giovani" si intendono i dipendenti con un'età inferiore ai 50 anni

<sup>48</sup> Unimi.it – Il sistema di classificazione del personale

<sup>49</sup> Banca d'Italia – Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord – 03/2022

Per quanto riguarda il Centro invece i comuni nel primo quartile sono 3, tra questi c'è anche Aprilia, che si classifica come ottavo peggior comune in Italia. Il punteggio per la città laziale è di -392 ed è ottenuto dalla somma dei valori delle singole componenti dell'indice. Il punteggio che maggiormente grava sull'economia dell'indice è quello riferito al rapporto tra dipendenti pubblici comunali e popolazione totale, Aprilia infatti è il secondo comune in Italia con il più basso rapporto (pari solamente a 0,21 dipendenti ogni cento abitanti) e per questo il relativo punteggio è di -336. Per quanto riguarda la variazione di dipendenti comunali tra il 2008 e 2019 il punteggio è di -29, un buon valore se rapportato a quello delle altre città del primo quartile. Per quanto riguarda invece i tre valori che cercano di sintetizzare la qualità dei dipendenti (percentuale di laureati, percentuale di over 50 e percentuale di dirigenti e lavoratori di categoria D) Aprilia ha ottenuto rispettivamente -34, -10 e 17. Questi punteggi non sono particolarmente bassi, addirittura il terzo, quello relativo ai dipendenti di categoria D, è uno dei punteggi più alti dell'intero quartile. Risulta lampante dunque che tra questi l'elemento che più condanna l'amministrazione pubblica apriliana sia il rapporto tra dipendenti comunali e abitanti totali. Come già sopra ricordato, Aprilia è il secondo comune con il più basso rapporto dipendenti/popolazione, un valore inferiore lo ha solamente Giugliano in Campania (NA) che non a caso si posiziona al primo posto nella classifica stilata dalla fondazione CON IL SUD. Anche il comune campano ha visto la sua popolazione crescere negli ultimi anni mentre il numero di dipendenti pubblici si è quasi dimezzato.

città	ind. numerosità	Var. 2008-2019	% laurea	% < 50 anni	categoria D	TOTALE
APRILIA	-336	-29	-34	-10	17	-392

#### 4.4 Progetti già ultimati

In data 13 luglio 2022 il sindaco di Aprilia Antonio Terra aveva presentato i primi tre progetti relativi alla rigenerazione urbana finanziati dai fondi del PNRR<sup>50</sup>, essi sono:

- Realizzazione parco lineare attrezzato asse viale Europa
- Interventi di rifunzionalizzazione e riqualificazione del “parco Falcone e Borsellino”
- Rifunzionalizzazione dell'area comunale situata in località Campoverde attraverso la realizzazione di un parco pubblico attrezzato

<sup>50</sup> Città di Aprilia – Presentazione Progetti Rigenerazione urbana – 7/07/2022

Dalla natura di questi tre investimenti si comprende la volontà del Comune di riqualificare alcune aree cittadine attraverso la creazione di aree verdi attrezzate. Ad oggi (maggio 2023) sono stati ultimati? E se sono ancora in corso di realizzazione per quanto ancora lo saranno? Per rispondere a queste domande mi sono diretto verso i siti indicati per osservare con i miei occhi l'operato svolto. Di seguito indicherò lo stato d'opera dei tre cantieri analizzandone uno per uno, le immagini che seguono sono state prese dal sito del Comune di Aprilia e sono i progetti che indicano come l'opera sarà quando verranno terminati i lavori:

- Realizzazione parco lineare attrezzato asse viale Europa.

Il progetto consiste nella realizzazione di un'area verde che separi i due sensi di marcia del viale Europa; il termine "lineare" infatti si utilizza per indicare un parco lungo ma stretto, come appunto quello che si colloca tra due strade. Incluso nel progetto vi è poi una pista ciclo-pedonale che costeggia l'intero viale. Negli ultimi anni l'amministrazione comunale ha favorito la costruzione di molte piste in tutta la città, e di conseguenza il numero di runners è decisamente aumentato. L'ideazione di molte ciclabili poi può avere effetti positivi sul traffico cittadino: ad Aprilia infatti non sono presenti mezzi pubblici come metropolitane, tram o filobus, per questo nelle strade, e specialmente nelle ore di punta, si creano problemi di viabilità. La realizzazione di un'alternativa all'utilizzo delle automobili, e per giunta *green*, potrà alleggerire il traffico cittadino. Per la realizzazione di questo progetto sono stati stanziati 200 mila euro<sup>51</sup>. Ad oggi l'opera non è stata ancora ultimata, però sono diversi mesi che i lavori vanno avanti e sono confidente nel ritenere che il cantiere terminerà entro il 2023.



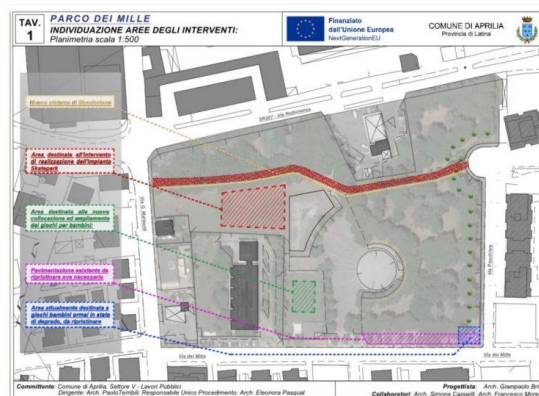
52

- Interventi di rifunionalizzazione e riqualificazione del "parco Falcone e Borsellino".

<sup>51</sup> Città di Aprilia – Il Comune di Aprilia parte con il PNRR – 28/11/2022

<sup>52</sup> Città di Aprilia – Primi tre progetti finanziati dal PNRR, ieri la presentazione – 26/07/2022

Il suddetto parco si trova lungo via dei Mille, un'area al centro della città e rappresenta uno dei luoghi storici di Aprilia. Il progetto di riqualifica punta alla realizzazione di un'area attrezzandola con giochi e attrezzi che permettano ai bambini di giocare e allo stesso tempo anche a chiunque di praticare attività fisica. I fondi messi a disposizione sono 230 mila euro. Ad oggi il completamento sembra un'utopia. L'area è completamente dismessa, le impalcature presenti nelle foto dei progetti non sono presenti. In realtà l'unico elemento che potrebbe far intuire ad un passante che quell'area sia un cantiere sono le recinzioni di plastica arancione tipiche dei lavori in corso. Le possibilità che tale lavoro venga ultimato sono minime e dunque credo che tale progetto si possa ritenere incompiuto.



53

- Rifunionalizzazione dell'area comunale situata in località Campoverde attraverso la realizzazione di un parco pubblico attrezzato.

La località Campoverde è una frazione di Aprilia e dista circa 10 chilometri dalla città. La realizzazione di un'area verde serve per riqualificare una zona che è fortemente penalizzata dalla presenza di una torre idrica dismessa. L'investimento previsto per tale opera è di 500 mila euro, i lavori sono iniziati nel mese di gennaio del 2023. Ad oggi i lavori sono ancora in corso però i progressi sono lampanti: la torre idrica è stata demolita e al suo posto si colloca un cantiere che a breve ospiterà un parco pieno di attrezzature per giocare. La data prevista per l'ultimazione dei lavori è il primo giugno 2023, io non so se saranno in grado di rispettare la scadenza, quello che è certo però è che il cantiere è in dirittura di arrivo e tra poco l'opera sarà terminata.

<sup>53</sup> Città di Aprilia – Primi tre progetti finanziati dal PNRR, ieri la presentazione – 26/07/2022



54

#### 4.5 Ampliamento dei servizi e digitalizzazione

La città di Aprilia è stata in grado di attrarre numerosi fondi del Next Generation EU racimolando un ammontare intorno ai 45 milioni di euro, che sono stati spesi per il potenziamento di servizi pubblici spartiti in molte aree di intervento. Il paragrafo precedente mostra i primi quattro cantieri avviati nel territorio apriliano, sono tutti parchi attrezzati con giochi per bambini oppure piste ciclo-pedonali, è chiaro dunque l'intento del comune di attrezzare il territorio di aree verdi dover poter sviluppare la socialità e lo sport. Si cerca di raggiungere lo stesso obiettivo con la ristrutturazione della piscina comunale per la quale sono stati stanziati 900 mila euro. Nel mese di maggio sono stati conclusi poi i lavori per la costruzione del nuovo palazzetto dello sport; un'infrastruttura che ha l'obiettivo di trasformarsi nel fulcro dell'attività sportiva cittadina, è stato costruito con l'idea di poter svolgere più sport in contemporanea, così da favorirne l'inclusione. Questo senso di cooperazione ed inclusione viene anche ribadito dall'Assessore ai Lavori Pubblici con delega allo Sport, Luana Caporaso, che ai microfoni del "Corriere sportivo Aprilia" ha affermato: "Il Palazzetto non sarà un'esclusiva di chi ne otterrà la gestione. Stiamo ultimando con gli uffici la redazione del bando, per individuare i soggetti più idonei a rendere questa struttura il più funzionale possibile alle esigenze di tutti. Ogni singola realtà sportiva di Aprilia avrà il suo spazio, questo sarà l'impegno fondamentale di chi otterrà la gestione."

<sup>54</sup> Città di Aprilia – Primi tre progetti finanziati dal PNRR, ieri la presentazione – 26/07/2022

Per quanto riguarda la digitalizzazione dei servizi delle PA, il comune di Aprilia è risultato vincitore di tre progetti per un finanziamento totale di oltre 100 mila euro.

63.753 euro sono stati stanziati per l'implementazione della piattaforma PagoPA, con essa ora è possibile gestire i pagamenti rivolti alle amministrazioni pubbliche in maniera immediata. Con PagoPA i cittadini apriliani possono versare i propri tributi su canali fisici come banche, la Posta e esercenti convenzionati oppure su canali digitali come il computer oppure l'applicazione mobile <sup>55</sup>.

L'attivazione di nuovi servizi sull'App IO è possibile grazie all'accesso a fondi europei pari a 23.296 euro. I primi servizi per la città vennero implementati dall'App IO a fine 2021, i principali offerti erano quelli presenti al seguente articolo <sup>56</sup>. Questi nuovi fondi servono per potenziare l'offerta di servizi, infatti ad oggi sull'applicazione ne sono stati aggiunti ulteriori 7, essi sono:

- Aggiornamento stato istanze
- Avviso di pagamento – servizi a domanda individuale
- Comunicazioni – servizi a domanda individuale
- Comunicazioni al cittadino
- Promemoria ricarica
- Ritiro tessera elettorale
- Sollecito pagamento post scadenza

Questi 7 si aggiungono ai 10 già disponibili nel 2022 per arrivare in totale a 17 macroaree; ognuna di esse poi offre più funzionalità distinte. A titolo di esempio, la voce “comunicazioni al cittadino” indica che attraverso l'App IO è possibile ricevere informazioni riguardanti: la viabilità stradale e i lavori in corso, apertura di bandi pubblici, variazioni sugli orari di esercizio degli uffici pubblici, bonus e comunicazioni istituzionali <sup>57</sup>. Con questa iniziativa l'amministrazione comunale vuole avvicinare la PA ai cittadini permettendogli di usufruire di molti servizi in modo *digital*, quindi in maniera più semplice e veloce.

Per l'estensione del servizio di identità digitale lo stanziamento, uguale per ogni città richiedente, è di 14.000 euro che verranno spesi per favorire la crescita di amministrazioni che implementano lo SPID per l'utilizzo dei loro servizi.

---

<sup>55</sup> PagoPA.it – Dove pagare

<sup>56</sup> Città di Aprilia – Digitalizzazione, il comune di Aprilia su App IO – 29/12/2021

<sup>57</sup> Io.italia.it – Città di Aprilia



# CONCLUSIONI

Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza si compone di tantissimi progetti a lungo termine, la maggior parte dei quali vedranno i lavori terminare nel 2026, e dunque i relativi effetti sulla società potrebbero essere notati anche numerosi anni dopo. Già questo dato dovrebbe bastarci per comprendere la complessa realtà che gira intorno al PNRR e quindi la difficoltà che chiunque incontrerebbe nel valutare l'operato di questo Piano. A complicare ancor di più il tutto vi è anche la situazione politica. Negli ultimi tre anni si sono alternati altrettanti governi; quando il virus del Covid-19 si diffuse in Italia il Presidente del Consiglio dei Ministri era Giuseppe Conte, la stesura del Piano Nazionale è stata effettuata dal Governo Mario Draghi mentre oggi, a maggio del 2023, Giorgia Meloni guida una coalizione di Centro-Destra. L'instabilità politica nel nostro Paese è sempre stata una costante, quello che però non è mai capitato è il rilascio di quasi duecento miliardi di euro di fondi da parte dell'Unione Europea. L'ottenimento dell'intera somma di prestiti potrebbe risultare una determinante per l'andamento futuro dell'Italia, per questa ragione è necessaria una stabilità politica ma anche una capacità della stessa tale da garantire il raggiungimento dell'obiettivo. Già adesso non siamo esenti da problemi, si sta discutendo sul modificare alcuni obiettivi target relativi alla quarta *tranche* di pagamenti ed è molto probabile che ciò avverrà anche per le successive.

Le ragioni del perché il PNRR sia una grande opportunità per il nostro Paese le ho sviscerate nei capitoli precedenti e dunque non le ripeterò, ribadisco solamente la necessità di ottenere i finanziamenti che potrebbero portare ad una svolta nell'ambito *digital* ma non solo. Il comune di Aprilia, preso come oggetto di indagine, credo rappresenti a pieno l'idea alla base dell'intero Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: investimenti in molti ambiti ma allo stesso tempo mirati e calibrati sui bisogni dei cittadini; i parchi e lo sport per investire sulla socialità e l'ecologia, i lavori alle infrastrutture pubbliche e alle PA per garantire servizi di qualità.

Aprilia è una città che presenta sicuramente degli elementi di criticità, ma quale città può dire di non averne? Le rilevazioni fatte dalla fondazione CON IL SUD devono essere prese seriamente, nel comune di Aprilia manca organico e questo potrebbe generare problematiche future gigantesche. Bisogna però anche dar credito all'operato svolto fino ad ora, dei tre lavori pubblici analizzati due sono stati quasi completamente ultimati. Il terzo ad oggi è obiettivamente un fallimento. Una media del 33% di lavori pubblici finanziati con i fondi del PNRR non ultimati sarebbe catastroficamente alta, a "discolpa" dell'amministrazione apriliana però c'è da dire che i lavori di riqualifica del parco "Falcone e Borsellino" avrebbero dovuto

essere svolti successivamente ad altri lavori finanziati con fondi regionali; questi però non sono stati ultimati e dunque di conseguenza anche quelli finanziati con i fondi del Piano non hanno potuto essere completati. Possiamo dire di assistere ad uno di quei casi in cui la burocrazia sta rallentando il regolare svolgimento dell'attività comunale. Ritengo poi che, considerata la professionalità e l'efficienza con cui vedo quotidianamente operare i lavoratori dentro i cantieri pubblici apriliani, quasi tutte se non tutte le opere pubbliche verranno completate come previsto. Sono molto fiducioso sul futuro di questa città, ho ragione di credere che con il completamento delle opere in programma Aprilia potrà diventare un luogo ancor più inclusivo; la digitalizzazione dei servizi faciliterà il loro utilizzo e tutti gli altri investimenti poi non faranno altro che incrementare il livello della vita per i cittadini. Non dobbiamo dimenticarci però che tutte queste assunzioni al momento non sono altro che ipotesi; un reale sviluppo cittadino ci sarà solamente nel caso in cui le amministrazioni saranno in grado di adempiere gli impegni presi.

# BIBLIOGRAFIA

- Amendola C., Casalino N., La Bella S., Savastano M. (2021), Innovazione dei processi lavorativi e ruolo degli artefatti nei modelli di cultura organizzativa: un'indagine empirica sulla trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, rivista *Prospettive in Organizzazione*, special issue *Artefatti come Man in the Mirror?*, ISSN 2465-1753.
- Armenia S., Casalino N., Gnan L., Flamini G. (2020), A systems approach to the Digital Transformation of Public Administration, in *Rivista Prospettive in Organizzazione "Le sfide del management pubblico: nuovi modelli organizzativi"*, vol. 14.
- Baldassi, S. (2012). Superare la resistenza al cambiamento: i tre passi del change management.
- Bertocchi E., Caroli M., Casalino N., Falà S., Giovannetti M., Infante K., Orsi A., Mariotti E., Massimi F., Manzo V., Pizzolo G., Sellitto G.P. (2022) "Accelerating Transparency and Efficiency in the Public Procurement Sector for a Smarter Society: eNotification and ESPD Integration for Developing e-Procurement", in Howlett R., Jain L.C. (eds), "Smart Education and e-Learning 2022", vol., Smart Innovation, Systems and Technologies book series (SIST), vol., Springer, Singapore, Online 2190-3026, Print ISSN 2190-3018.
- Borin B., Caroli M., Casalino N., Cavallari M., Di Carluccio N., Di Nauta P., Pizzolo G. (2022), "A New Approach to Enhance the Strategic Impact of Digital Education in Universities and to Foster the Development of a High Performing Common EU Smart Education Ecosystem", in volume *Smart Education and e-Learning - Smart Pedagogy* edited by Uskov, Vladimir L., Howlett, Robert J., Jain, Lakhmi C., pp. 211-229, Springer Nature, Singapore, doi 10.1007/978-981-19-3112-3\_20, ISBN print 978-981-19-3111-6, ISBN online 978-981-19-3112-3.
- Casalino N., Armenia S., Canini D. (2008), A system dynamics approach to the paper dematerialization process in the Italian public administration, in the interdisciplinary aspects of information systems studies.
- Casalino N., Armenia S., Di Nauta P. (2021), "Inspiring the Organizational Change and Accelerating the Digital Transition in Public Sector by Systems Thinking and System Dynamics Approaches", in Uskov V.L., Howlett R.J., Jain L.C. (eds), "Smart Education and e-Learning 2021", vol. Smart Innovation, Systems and Technologies book series (SIST), vol 240, Springer, Singapore, pp. 197-214.
- Casalino N., Cavallari M., De Marco M., Gatti M., Taranto G. (2014), Defining a Model for Effective e-Government Services and an Inter-organizational Cooperation in Public Sector, *Proceedings of 16th International Conference on Enterprise Information Systems - ICEIS 2014, INSTICC, Lisbon, Portugal*, vol. 2, pp. 400-408.

- Casalino N., Draoli M., Governance and organizational aspects of an experimental groupware in the Italian public administration to support multi-Institutional partnerships, in Information systems: people, organizations, institutions, and technologies, D'Atri, A., De Marco, M. (Eds), ItAIS, Physica-Verlag, Springer, Heidelberg, Germany, pp. 81-89, 2009
- Casalino N., Gestione del cambiamento e produttività nelle aziende pubbliche. Metodi e strumenti innovativi, volume, pp. 1-201, Cacucci Editore, Bari, 2008
- Casalino N., Piccole e medie imprese e risorse umane nell'era della globalizzazione. Come valorizzarle attraverso la gestione della conoscenza e del capitale esperienziale, Cedam, 2012.
- Casalino N., Saso T., Borin B., Massella E., Lancioni F. (2019), Digital Competences for Civil Servants and Digital Ecosystems for More Effective Working Processes in Public Organizations, Lecture Notes in Information Systems and Organisation, Springer, Heidelberg, Germany, pp. 315-326.
- Casalino, N. (s.d.). Strategia, Progettazione Organizzativa ed Efficacia.
- Daft R.L. (2017), Organizzazione Aziendale, 5 ed., Maggioli Apogeo.
- Fontana F., Caroli M., Economia e gestione delle imprese, McGraw-Hill, 2013
- Gabrielli G., Profili S. (2020), Organizzazione e gestione delle risorse umane, 3 ed., Isedi
- Gatewood R.D., Field H.S., Barrick M., Human resource selection, Sixth Edition, 2008
- Jones G.R. (2012), Organizzazione. Teoria, progettazione, cambiamento, Egea.
- Marro, E. (2017). Nuove tecnologie e lavoro, la chiave del successo è l'istruzione. Il Sole 24Ore.
- Ministero dello Sviluppo Economico. (2017). Piano Nazionale Industria 4.0.
- Pfeffer J., Seven practices of successful organizations, California Management, 1998
- Varvelli, R. (2004). Innovazione tecnologica e innovazione organizzativa. Organizzazione aziendale.
- Weizmann H.C., Gestione delle risorse umane e valore dell'impresa, Milano, Franco Angeli, 2010