

AL TERMINE DI UN NEGOZIATO LUNGO E COMPLESSO, IL TESTO È STATO VALIDATO DALL'UNIONE EUROPEA

## Programmazione 2021-2027: approvato il PR-Fesr Campania In arrivo 5,5 miliardi di euro di investimenti per i prossimi anni

Con decisione di esecuzione C/7879, la Commissione Europea ha dato il via libera definitivo al Programma Regionale campano per il nuovo ciclo. Primo tra i grandi programmi del Mezzogiorno

Con decisione di esecuzione C(2022)7879 del 26 ottobre 2022, la Commissione Europea ha approvato definitivamente il PR-Fesr Campania 2021-2027: primo tra i grandi programmi del Mezzogiorno. Via libera, dunque, a 5,535 miliardi di euro di investimenti per i prossimi anni. Al termine di un confronto e di un negoziato lunghi e complessi, il testo del programma che detta gli indirizzi per gli investimenti europei nei prossimi sette anni è stato validato dal giudizio della Commissione dopo che il 4 ottobre era stato nuovamente trasmesso ai servizi della Commissione in versione rivista a seguito delle osservazioni pervenute a luglio, nonché in virtù del completamento del processo di VAS (Valutazione Ambientale Strategica) - VIncA (Valutazione di incidenza ambientale). In Italia, le risorse assegnate alle politiche di coesione nel ciclo di programmazione 2021-2027 sono pari a poco meno di 148mld/€,

segue a p. 2



### AMBIENTE E INNOVAZIONE

#### PN-Ricerca, obiettivo transizione energetica

*Le risorse europee come strumento decisivo per contrastare la vulnerabilità energetica del sistema-Italia, e restituire competitività*

di Rosario Salvatore

a pagina 3

### WINDTRE

#### Pubblico e privato per la Sostenibilità e il Digitale

*Roberto Basso, Direttore relazioni esterne di WindTre: "Riduciamo i divari sociali con progetti mirati a vantaggio di cittadini ed Enti Locali"*

di Roberta Mazzeo

a pagina 11

### ETICA

#### Dalla privacy al digital divide, i limiti dell'Intelligenza artificiale

*Il filosofo Sebastiano Maffettone: "La diffusione delle ICT, è la ragione della nascita di un nuovo campo della discussione, quello dell'etica del digitale"*

a pagina 15

### EDITORIALE

## Ieri, oggi e domani

Quando potremo chiamare "domani" la giornata di oggi, se fra tre giorni è il giorno prima di domenica? O, anche: quando potremo chiamare "l'altro ieri" la giornata di domani, se ieri era l'indomani di sabato? Alzi la mano chi non si è mai posto domande come queste! Dubbi esistenziali che finalmente potrete risolvere, velocemente, recandovi in uno sportello di un ufficio pubblico o, magari più comodamente, formulando il quesito e inviandolo, a mezzo posta elettronica, ad un ente pubblico. A rispondere troverete gente selezionata in grado di rispondere rapidamente, in un minuto, a quesiti di tale natura. Statene certi perché prima di assumere nuovi dipendenti la Pubblica Amministrazione li sottopone ad un serrato fuoco di fila di domande del genere. 60 quesiti in 60 minuti: tra domande su articoli e commi di questa o quella legge, non si può mancare di scandagliare le attitudini, le capacità, ma anche la personalità, dei candidati ad un posto pubblico. Si chiamano test psico-attitudinali. Sono strumenti con cui si indagano le abilità tecniche, logiche e matematiche del lavoratore. Non vanno sottovalutati gli effetti di questi quiz: si tratta di potenti batterie di fuoco in grado di falciare la massa di pretendenti che si propone per lavorare in una pubblica amministrazione. Basti dare uno sguardo ai numeri di uno dei tanti concorsi di...

segue a p. 16

*Tra pensionamenti non compensati dai nuovi arrivi, fughe all'estero e autolicensing, negli ultimi dieci anni sono scomparsi dal Servizio sanitario nazionale (SSN) 33mila dipendenti. E senza assumere 40mila medici e infermieri il nuovo PNRR per la Sanità rimarrà sulla carta, trasformando in scatole vuote quegli ospedali e case di comunità che, secondo i piani del governo, dovrebbero rinforzare la grande assente della pandemia: la sanità territoriale.*

*È quello che emerge dall'indagine che Simeu-Società italiana della medicina di emergenza-urgenza secondo cui il SSN ha perso di vista il concetto di salute, mettendo a repentaglio la vita dei cittadini, attraverso il reclutamento in ospedale dei medici a gettone e senza esperienza. Quella della chiamata a gettone dei medici, appaltati tramite cooperativa, è una prassi che si è ormai radicata in quasi tutto il territorio italiano, ad esclusione per adesso di qualche piccola regione, come Basilicata, Alto Adige e Valle d'Aosta. In Piemonte ed in Toscana vi fa il ricorso il 50% degli ospedali, il 70% in Veneto, il 60% in Liguria. In Friuli-Venezia Giulia, nelle Marche ed in Molise, ogni ospedale ricorre ai medici a gettone, in Calabria ne fanno addirittura arrivare trecento da Cuba.*

*Cosa ci sarebbe di sbagliato, vi state chiedendo, visto che la carenza dei medici è ormai un'emergenza? Nulla, se fossero reclutati con criteri di sicurezza ed economicità. I medici a gettone sono per lo più chiamati*

### Fra carenza di medici e abuso di quelli a gettone, il PNRR Salute rischia di essere un'occasione mancata

di Nino Femiani

*dalle cooperative (pochi sono i free lance) in appalto alle aziende ospedaliere, che, come unico criterio di selezione, hanno, in prevalenza, solo quello di iscrizione all'Ordine.*

*L'Azienda ospedaliera arriva così a pagare alla cooperativa 1.100-1.200 euro per un turno notturno di un medico che in tasca ne metterà 700-800 per 12 ore di lavoro, senza esperienza e senza specializzazione. Esagerazioni? Solo pochi mesi fa la stessa Simeu indicava in 90 euro l'ora la tariffa massima per un camice bianco in affitto. Questi giorni in Veneto si è arrivati ad offrirne 120 ad anestesisti e rianimatori. È il doppio dei 60 euro lordi, 40 netti, percepiti da un dipendente contrattualizzato per un'ora di straordinario. E così le fila dei «gettonisti» si ingrossano.*

*In Campania fino alla pandemia si pensava che le cooperative dovessero scomparire dalla sanità. Invece, complice il Covid e le politiche sanitarie nazionali che hanno bloccato i turnover, mantenuto il numero chiuso nelle facoltà universitarie, le coop hanno preso in ostaggio gli ospedali. Non è l'unico fronte aperto. In tutta la regione allo stato attuale mancano poco più di 400 medici per raggiungere un livello di medicina territoriale quasi ottimale rispetto alla popolazione servita. Il problema delle carenze di medici è dunque destinato ad aggravarsi configurando un nodo già venuto al pettine nelle regioni del Nord dove le Asl stanno esternalizzando questi servizi di base a cooperative e privati.*

segue a p. 8



# La Programmazione 2021-2027: approvato il PR-Fesr Campania

segue dalla prima

di Maria Laura Esposito

di cui circa 74mld/€ per fondi strutturali europei (Fesr-FSE+), 1,2mld/€ Programmi della Cooperazione Territoriale Europea, 5,8mld/€ Programmi Operativi Complementari e 66,7mld/€ per il Fondo di Sviluppo e Coesione. L'inquadramento strategico dell'Italia, relativamente all'utilizzo dei fondi comunitari, si è tradotto nell'Accordo di partenariato 2021-2027 approvato dalla Commissione europea in via definitiva con Decisione di esecuzione del 15 luglio 2022.

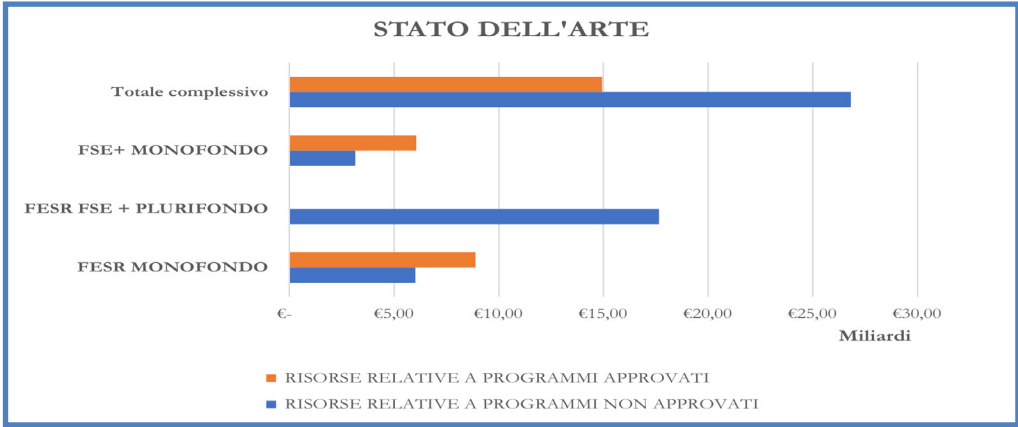
Così come richiesto dai regolamenti, fin dall'aprile 2022 ha avuto avvio la fase formale del negoziato per l'approvazione dei singoli Programmi Regionali e Nazionali. Il processo è attualmente in uno stato avanzato: tutte le Regioni e tutti i Ministeri titolari di programmi hanno condiviso con i servizi della Commissione una prima versione dei programmi stessi, e in alcuni casi si è già arrivati all'approvazione definitiva. In particolare, rispetto al FSE+ il negoziato si è concluso per 16 Regioni su 17 – **tra quelle che hanno optato per programmi monofondo** – inclusa la Campania il cui PR FSE+ è stato approvato con **Decisione di esecuzione C(2022)6831 del**

	Risorse UE				Risorse nazionali Cofinanziamento ai fondi				Totale risorse			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
<b>A) Fondi strutturali europei (Fondi FS 2021-2027)</b>												
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	21.431,9	4.909,4	-	26.341,3	10.622,1	7.252,7	-	17.874,8	32.054,0	12.162,1	-	44.216,1
Fondo sociale europeo plus (FSE+)	9.209,4	5.599,2	-	14.808,6	5.487,5	8.343,8	-	13.831,3	14.696,9	13.943,0	-	28.639,9
Fondo per una transizione giusta (Just Transition Fund – JTF)	1.029,6	-	-	1.029,6	181,7	-	-	181,7	1.211,3	-	-	1.211,3
<b>B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (CTE)</b>												
C) Programmi Operativi Complementari (POC)	-	-	-	-	5.643,1	154,3	-	5.797,4	5.643,1	154,3	-	5.797,4
<b>D) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)</b>												
<b>TOTALE</b>	<b>31.670,9</b>	<b>10.508,6</b>	<b>947,7</b>	<b>43.127,2</b>	<b>75.209,0</b>	<b>29.069,5</b>	<b>299,3</b>	<b>104.577,8</b>	<b>106.879,9</b>	<b>39.578,0</b>	<b>1.247,0</b>	<b>147.705,0</b>

20/09/2022. La maggiore complessità dei meccanismi di approvazione dei programmi a valere su risorse FESR – che, ad esempio, hanno bisogno del preventivo completamente

ed esito positivo della procedura di valutazione di VAS-VINCA – ad oggi ha determinato l'approvazione, oltre a quello delle Campania, di altri 9 programmi regionali (Lombardia, Emilia-Romagna e Valle d'Aosta, Liguria, Piemonte, Bolzano, Toscana, Sardegna e Lazio) e di nessun

Programma Nazionale. Stesso discorso anche per i Programmi di quelle Regioni (Puglia, Basilicata, Calabria e Molise) e di quei Ministeri che hanno scelto la via del plurifondo Fesr-FSE+, al punto che, ad oggi, non ne risulta approvato nessuno. Per la Campania si apre, ora, una fase nuova, a cominciare dalla convocazione – presumibilmente all'inizio del prossimo mese di dicembre – del primo Comitato di Sorveglianza dedicato al PR-Fesr 2021-27. Naturalmente, è in corso il lavoro preparatorio all'attuazione che, tra le altre cose, vedrà tutti impegnati nella definizione di importanti documenti, tra i quali il Manuale di gestione e i Criteri di selezione degli interventi. Documenti fondamentali, sia per completare il quadro delle regole entro cui si potranno operare scelte e investimenti, sia per avviare, concretamente, la spesa delle risorse a disposizione.



## Il PNRR per i comuni italiani, da opportunità a sfida

di Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella\*

Secondo le recenti stime ANCI, aggiornate al 22 settembre 2022, nell'ambito del PNRR i comuni e le città metropolitane sono destinatari di circa 40 miliardi di euro da spendere entro il 2026. In particolare, per i comuni italiani il PNRR si configura come una grande opportunità di investimento, considerato il fatto che la mole di risorse per investimenti che dovranno gestire sarà quasi doppia rispetto all'ordinario. Si concretizza così l'esigenza di possedere la capacità amministrativa di "saper spendere" le risorse aggiuntive per la realizzazione di opere pubbliche, per trasformare gli investimenti in infrastrutture funzionanti sul territorio e in servizi erogati per la collettività. Per far questo è importante la qualità della spesa corrente, ma sono necessari uffici efficienti e personale adeguato in numero e qualificazione. Rispetto ad un'analisi esclusivamente quantitativa effettuata sui dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, emerge come negli ultimi 14 anni, dal 2007 al 2020, il personale comunale in servizio abbia subito una progressiva e sensibile riduzione, pari complessivamente al -27% (Figura 1). Una simile tendenza è la conseguenza di specifiche scelte del decisore pubblico, che ha agito nel corso degli ultimi anni su molteplici fronti, dai blocchi retributivi, alle misure di contenimento del numero di occupati (es. limitazione del turnover o blocco delle assunzioni da parte dei comuni per il ricollocamento dei dipendenti soprannumerari delle province). Oltre a tale preoccupante riduzione della forza lavoro, ciò che rileva è anche la distribuzione del personale comunale per area operativa, in particolare la consistenza e il trend di addetti negli uffici tecnici dedicati alla progettazione delle opere pubbliche. Attraverso le Relazioni allegate al Conto Annuale IGOP-MEF, disponibili soltanto per sei anni dal 2015 al 2020, è infatti possibile isolare il numero di individui associati alla funzione "pianificazione urbanistica

ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale", risalendo così al bacino di unità responsabili di seguire più direttamente la complessa filiera degli investimenti comunali. Le evidenze empiriche mostrano una riduzione del personale comunale impegnato proprio nella pianificazione: si tratta del -19% tra il 2015 e il 2020, un tasso più elevato rispetto alla riduzione registrata per il complesso del personale comunale durante lo stesso arco temporale (-14%). La presenza di blocchi

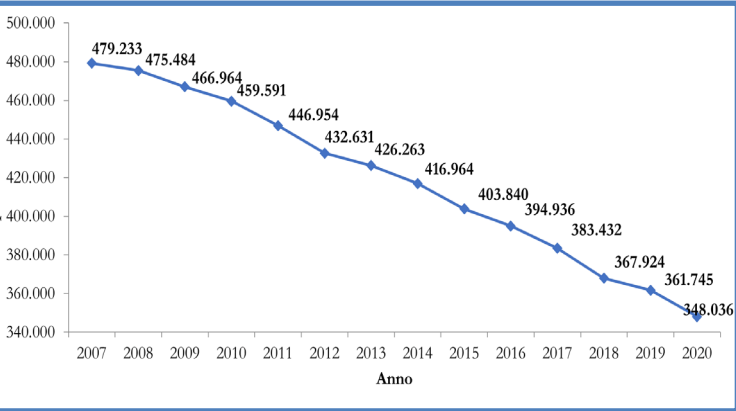


Figura 1 - Il personale comunale in servizio, 2007-2020

occupazionali, soprattutto se protratti nel tempo, oltre a ridurre il numero di addetti nel comparto dei comuni, ha modificato profondamente la struttura della forza lavoro innalzando soprattutto l'età media dei dipendenti, passata dai 47 anni del 2007 ai 52 anni del 2020. Tali condizioni possono avere conseguenze dirette sull'adeguatezza in termini di qualificazione degli addetti e sulla capacità di sostenere nuovi impegni lavorativi. L'elevata età media del personale, elemento caratterizzante l'intero organico della PA italiana anche in confronto con gli altri Stati membri dell'Unione europea, può impattare infatti sulle prestazioni, sulla motivazione, sulla formazione, sull'utilizzo di nuove

tecnologie e sul trasferimento di *know-how*. Le reiterate norme sul blocco del turnover hanno mortificato infatti le politiche di ricambio generazionale, l'autonomia organizzativa e la ricerca di nuove professionalità in grado di far fronte alle crescenti richieste di competenze indispensabili per l'operatività dei comuni, veri "enti di prossimità" nell'erogazione dei servizi ai cittadini. A peggiorare il quadro appena descritto si aggiunge l'imposizione, da parte del legislatore, di vincoli alle spese per la formazione del personale comunale che si attestano su livelli quasi dimezzati rispetto a quelli pre 2011, ossia circa 50 euro per unità di personale contro i precedenti 90 euro di media. Tali tagli rischiano di determinare un'oggettiva difficoltà da parte delle amministrazioni comunali di adeguare conoscenze e competenze del proprio organico alle esigenze determinate dalle nuove sfide che coinvolgono i comuni in quanto protagonisti dello sviluppo locale. Basti pensare proprio al PNRR, che include un ampio spettro di investimenti e riforme che prevedono il coinvolgimento attivo delle amministrazioni territoriali, tra cui i comuni italiani, o nel ruolo di soggetti beneficiari, ossia con la responsabilità della gestione dei singoli progetti, oppure nel ruolo di destinatari finali, incaricati di realizzare progetti attraverso la partecipazione a bandi o avvisi emanati dai Ministeri titolari dell'intervento. Per il rafforzamento delle amministrazioni degli enti locali risulta dunque prioritario mettere in campo processi di rinnovamento della forza lavoro e delle sue competenze, supportando nel primo caso il ricambio generazionale attraverso nuovi ingressi qualificati e adottando nel secondo caso politiche di *empowerment* del personale già in servizio. Solo in questo modo si potranno gettare le basi per trasformare la sfida del PNRR in un'opportunità di sviluppo.

\*Dipartimento Studi Economia Territoriale IFEL



# Il PN-Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale 2021-2027: obiettivo sostenibilità energetica e ambientale

*Le risorse europee come strumento decisivo per contrastare la vulnerabilità energetica del sistema-Italia, e restituire competitività alle imprese del Mezzogiorno*



di Rosario Salvatore

Le transizioni e la sostenibilità del sistema economico rappresentano i nuclei centrali delle strategie di sviluppo di medio-lungo periodo alla base delle politiche di investimento europee. Non è, quindi, un caso se tra gli obblighi imposti agli Stati Membri nella definizione dei propri programmi di investimento finanziati con Fondi Europei – ma anche a valere sul Meccanismo di Ripresa e Resilienza – vi sia il rispetto del c.d. tagging, che impone di destinare una quota variabile tra il 50% (regioni meno sviluppate) e 80% del totale alle transizioni del sistema produttivo (inteso nel suo complesso) e del modello di sostenibilità ambientale.

A livello nazionale, il Programma (PN) Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale rappresenta il principale contributo a questi obiettivi. Esso si articola su due assi prioritari, che attuano, rispettivamente, OP1 (Europa più competitiva e intelligente) e OP2 (Europa più resiliente e verde), andando ad incidere su alcuni dei principali driver di competitività del sistema produttivo italiano: ricerca, innovazione, digitalizzazione e transizione ecologica. Il PN – destinato in via esclusiva alle sette regioni del Mezzogiorno – sarà gestito da MISE e MUR (OP1) e dal MITE (OP2). La dotazione complessiva è di 5,636mld/€, di cui 4,432mld/€ in R&I e competitività (OP1) e 1,062mld/€ per investimenti in transizione ecologica (OP2), intesa come produzione di energia da fonti rinnovabili (Os-b2) e sviluppo di reti di distribuzione intelligente (Os-b3), cui vanno aggiunti ulteriori circa 150mld/€ per l'Assistenza Tecnica.

Oltre un miliardo di euro, quindi, a disposizione per investimenti in transizione energetica – che andranno a sommarsi e ad agire in maniera sinergica e complementare con le risorse già previste nel PNRR e nei Programmi regionali – per l'attuazione delle previsioni e degli obiettivi del *Green Deal* e del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). Un programma che, tuttavia, ha assunto una dimensione e una portata strategica ben maggiore di quella che si poteva immaginare solo qualche mese fa. Esso, infatti, non solo offre un contributo importante per favorire il superamento delle criticità energetiche che si erano già manifestate nella prima fase delle “ripresa” post-Covid, ma diventa strumento di contrasto alle conseguenze – sulle dinamiche di approvvigionamento delle fonti energetiche e sui prezzi – del conflitto russo-ucraino, rafforzando e indirizzando una svolta radicale negli usi e nei consumi sia privati che del sistema delle imprese.

Nelle ultime settimane è emerso un quadro che evidenzia la vulnerabilità energetica del sistema-Italia, che risente più degli altri Paesi UE delle variazioni dei prezzi delle fonti energetiche, con conseguente compromissione della

competitività delle imprese, soprattutto nei comparti energivori (industriali – ceramica, plastica – ed artigianali – ristorazione, panificazione). Inoltre, la crisi pandemica aveva già prodotto ripercussioni negative soprattutto per le PMI delle Regioni del Mezzogiorno che, in assenza di interventi mirati, rischiano ora di essere ulteriormente penalizzate da questa fase di pesante incertezza. Gli interventi di sostegno per impianti di produzione di energia rinnovabile rappresentano senza dubbio un importante passo in questa direzione, cogliendo il duplice effetto di contribuire agli obiettivi di transizione energetica e di abbassare il costo della componente energia per le PMI, aumentandone la competitività e riducendo la dipendenza dalle fonti fossili.

A questo si aggiunge che le Raccomandazioni per Paese avevano più volte sottolineato la necessità che l'Italia avviasse – oltre ad investimenti nella produzione di energia da fonti rinnovabili – anche interventi di miglioramento dell'infrastruttura di trasporto dell'energia prodotta. La possibilità di interventi per il miglioramento delle reti di trasmissione e distribuzione – al fine di renderla pienamente resiliente, digitale e flessibile – consentirà di valorizzare

piccola generazione mediante investimenti in *interventi di autoproduzione* di energia elettrica (installazione di pannelli fotovoltaici su capannoni e strutture industriali ed artigianali), collegati a sistemi di accumulo, per la produzione di energia per l'autoconsumo. Si tratta di interventi a sostegno alla produzione da FER, che si pongono al di fuori e complementari rispetto alle Comunità Energetiche (già previste nel PNRR e nei Programmi regionali) a loro volta finalizzate a promuovere la produzione per privati ed enti locali.

Relativamente all'obiettivo specifico 2.3 (reti energetiche) – per il quale è stata destinata una dotazione finanziaria di 796mld/€ – si prevede lo sviluppo di sistemi e reti e impianti di stoccaggio intelligenti, attraverso gli investimenti sulla rete di trasmissione e distribuzione, al fine di accogliere quote crescenti di energie da fonti rinnovabili. A beneficiarne saranno, principalmente, grandi concessionari del servizio pubblico (ad esempio player come Terna), cui sarà demandato il compito di realizzare investimenti e interventi in *smart grid* e *grid edge* per garantire maggiore disponibilità di energia da fonte rinnovabile, favorendone l'aumento sul totale dei consumi e assicurando una gestione efficiente dell'aumento della domanda derivante dall'elettrificazione dei consumi.

Risorse importanti a disposizione per interventi che – l'acuirsi della crisi energetica e il continuo aumento dei prezzi – rendono assolutamente strategici, prioritari e non rinviabili. Resta un tema irrisolto, che interessa, soprattutto, gli interventi sulle “reti” e che, alla luce di recenti esperienze, merita particolare attenzione in fase di attuazione e distribuzione territoriale degli investimenti. Uno dei lasciti più negativi della programmazione 2014-2020 è – senza dubbio – la catastrofica gestione di un progetto altrettanto strategico come “Banda ultra larga”, la cui realizzazione era stata centralizzata – in capo al MISE e a Infratel – beneficiando anche di risorse messe a disposizione dalle singole Regioni. Ad oggi questo è uno dei progetti che presenta le criticità maggiori, che rischia di non completarsi con la conseguenza che tanti Comuni restino privi di connessioni veloci e subiscano le conseguenze del digital divide. Questa esperienza, come detto, deve essere da monito e da insegnamento, sia relativamente alla necessità di tavoli che monitorino la concreta realizzazione degli investimenti previsti dal PN-Transizione, immaginando meccanismi – sulla falsariga di quanto già previsto per il



il potenziale di energia rinnovabile disponibile – che nel Mezzogiorno è maggiore rispetto al resto del Paese – contribuendo a mitigare ulteriormente la difficoltà e a calmierare i costi di approvvigionamento.

Sulla scorta di queste valutazioni il PN si articola in due set di azioni per favorire la transizione energetica.

Relativamente all'obiettivo specifico 2.2 (produzione di energia), l'Azione destinata alle PMI – con una dotazione di circa 260mld/€ – promuove lo sviluppo di una rete di

PNRR – fortemente sanzionatori e poteri sostitutivi per assicurare che cittadini e imprese del Mezzogiorno possano beneficiare dei risparmi che potranno derivarne e che l'intero sistema produttivo meridionale possa cogliere l'occasione per rilanciare la propria competitività a livello nazionale e internazionale.



# Aumento del prezzo dei materiali: gli interventi per evitare il blocco dei cantieri

*Introdotte nuove misure e potenziare quelle già esistenti per la compensazione dei prezzi.*

*Nel dettaglio - fra fondi ad hoc, prezziari aggiornati, e nuove soglie - tutte le iniziative intraprese dal Governo*



di Marcella De Luca

Nel corso dell'ultimo anno, l'aumento dei costi delle materie prime è stato talmente rapido e continuo da cogliere impreparate anche le imprese più solide, provocando forti ritardi nell'esecuzione dei lavori, fino, in alcuni casi, alla sospensione degli stessi. Un tema dalle implicazioni complesse al punto da indurre il Governo a introdurre nuove misure e a potenziare quelle già esistenti e dirette alla compensazione dei prezzi.

La disciplina della revisione-prezzi per gli appalti di lavori è definita dall'art. 106, comma 1, lett. a) del Codice dei Contratti Pubblici, in base al quale **le modifiche ai contratti di appalto sono ammissibili laddove previste nei documenti di gara in clausole chiare, precise e inequivocabili**. Ai sensi del medesimo art. 106 le variazioni del prezzo, in aumento o in diminuzione, **possono essere valutate sulla base dei prezziari regionali** (di cui all'art. 23, comma 16, del Codice) solo per l'eccedenza del 10% rispetto al prezzo originario e, comunque, in misura pari al 50% del valore eccedente. Per gli appalti in gara nel biennio 2022-23 (comprese le opere previste dal PNRR e dal PNC) il Governo ha modificato tale meccanismo di adeguamento, andando incontro alle esigenze delle imprese. Nel dettaglio è stata ridotta (dal 10% al 5%) la variazione percentuale annuale dei costi dei materiali che l'impresa appaltatrice deve assorbire integralmente, aumentando dal 50% all'80% la copertura dei costi aggiuntivi a carico della Stazione Appaltante, in presenza di variazioni superiori al 5%.

Il decreto "aiuti" (DL n. 50 del 17 maggio 2022), per gli appalti pubblici aggiudicati entro il 31 dicembre 2021, ha previsto che lo stato di avanzamento venga redatto, **anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali** (art. 106), applicando i prezziari regionali aggiornati e, nelle more del predetto aggiornamento, le Stazioni Appaltanti potranno determinare i prezzi dei prodotti, con un aumento immediato fino al 20% rispetto ai prezziari vigenti. Al fine di standardizzare il metodo di calcolo dell'incremento, è stato chiesto alle Regioni di provvedere, entro il 31 luglio 2022, e limitatamente all'anno 2022, ad un aggiornamento straordinario dei prezziari in vigore, prendendo come riferimento le linee guida previste dal DL n. 4/2022 ("Sostegni-ter"), emanate dal MIMS. In tal senso, il 28 giugno 2022 la Giunta campana, con DGR n. 333, ha approvato il nuovo prezzo regionale.

Attraverso il medesimo DL n. 4/2022, il Legislatore è, inoltre, tornato sul tema della revisione dei prezzi, rendendo la clausola di revisione-prezzi obbligatoria per tutti i contratti di lavori, servizi e forniture, a differenza della semplice facoltà prevista dal Codice Appalti in vigore.

Il comma 2 dell'art. 29 prevede, infatti, che i bandi o gli avvisi pubblicati successivamente al 27 gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2023 debbano prevedere e contenere obbligatoriamente nei documenti di gara le clausole di revisione dei prezzi previste dall'art. 106, comma 1, lett. a) del Codice. Tale novità normativa è già stata recepita dall'ANAC che in data 16 marzo 2022 ha pubblicato un nuovo "bando-tipo" con l'introduzione della clausola di revisione prezzi obbligatoria. Si tratta di una fattispecie di particolare rilievo in quanto, dopo l'abrogazione dell'obbligo di inserimento della clausola di revisione prezzi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Contratti Pubblici con il D.lgs. n. 50/2016, la clausola stessa era quasi scomparsa dai contratti, determinando una rigidità contrattuale attualmente non più sostenibile dal sistema imprese.

Quanto previsto dal DL n. 73/2021, confermato dal DL n. 4/2022, è stato avvalorato e rafforzato dall'art. 26 comma 6, del richiamato DL n. 50/2022, in virtù del quale le Stazioni Appaltanti possono procedere alla rimodulazione delle somme a disposizione e indicate nel quadro economico dell'intervento. Al fine di poter procedere alla compensazione degli aumenti eccezionali dei prezzi registrati dal 2021 bisogna considerare alcuni passaggi fondamentali:

i) l'appaltatore, una volta calcolata la variazione percentuale del prezzo del materiale utilizzato, dovrà depurarla dell'alea a suo carico, e presentare l'istanza di compensazione alla Stazione Appaltante; ii) il direttore dei lavori provvederà ad accertare le quantità di ciascun materiale da costruzione e verificherà la variazione di prezzo unitario determinata; iii) il responsabile del procedimento provvederà, infine, a convalidare i conteggi effettuati e a verificare la disponibilità di somme nel quadro economico di ogni singolo intervento ai fini della compensazione dei prezzi.

Al fine di non bloccare i pagamenti, inoltre, ove occorra, la Stazione Appaltante potrà valutare l'utilizzo di somme a sua disposizione e derivanti da interventi ultimati, per i quali siano già stati eseguiti i relativi collaudi ed emanati

i certificati di regolare esecuzione. In virtù di quanto sopra richiamato, pertanto, la Stazione Appaltante dovrà preventivamente valutare se l'incremento prezzi possa trovare copertura nelle somme a sua disposizione e nello specifico:

- nel 50% delle somme appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento;
- nelle eventuali ulteriori somme a disposizione della medesima Stazione Appaltante e stanziare annualmente relativamente allo stesso intervento;
- nelle somme derivanti da ribassi d'asta;
- nelle disponibilità relative ad altri interventi ultimati.

Laddove non esistano tali disponibilità, ed in particolare nel caso di incapienza delle risorse interne al Quadro economico di progetto, il medesimo art. 26.4 del decreto "Aiuti" prevede che le Stazioni Appaltanti, per fare fronte alla quota incrementale dell'avanzamento dei lavori, possano chiedere di accedere ai fondi di copertura previsti dal MIMS:

- «**Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche**» di cui al cd. Decreto Semplificazioni (art. 7, co. 1, del DL n. 76/2020, l. conv. 120/2020), previsto per le opere finanziate, in tutto o in parte, dal PNRR e/o dal Fondo complementare.

- «**Fondo per l'adeguamento dei prezzi**», previsto dal cd. Decreto Sostegni-bis (art. 1-septies, co. 8, del DL n. 73/2021, l. conv. 106/2021), previsto per le altre opere non finanziate dal PNRR, dal Fondo complementare.

La scadenza per la presentazione delle istanze di accesso a tali Fondi è stata fissata al 31 gennaio 2023; entro questa data sarà possibile presentare istanza per i SAL concernenti le lavorazioni eseguite e contabilizzate dal 1° agosto 2022 e fino al 31 dicembre 2022.

In virtù di quanto sopra esposto, è evidente che l'incidenza dell'incremento dei prezzi sull'importo complessivo dell'opera ad oggi è così elevata, le casistiche così varie e le risorse a disposizione così limitate da non permettere interventi di sostegno omogenei, nazionali e regionali, pienamente risolutivi. Al contrario, risulta necessario, nella maggior parte dei casi, ricorrere a rimedi particolarmente tecnici che richiedono una accurata valutazione che consenta di individuare lo strumento più utile e adatto alla situazione del singolo operatore. La necessità di interventi così necessariamente specifici, pur in presenza di solleciti sostegni ovviamente generalistici, sta comportando un forte rallentamento dei processi produttivi sia pubblici che privati, aggravato ulteriormente dalla difficoltà di reperimento delle materie prime (in termini di costi e di domanda)



con il conseguenziale fermo di molti cantieri, ed effetti di grave ritardo ed ostacolo ad una auspicata possibile ripresa economica del Paese.



# Le limitazioni del subappalto: pronte le procedure di rettifica per le spese dei programmi cofinanziati SIE

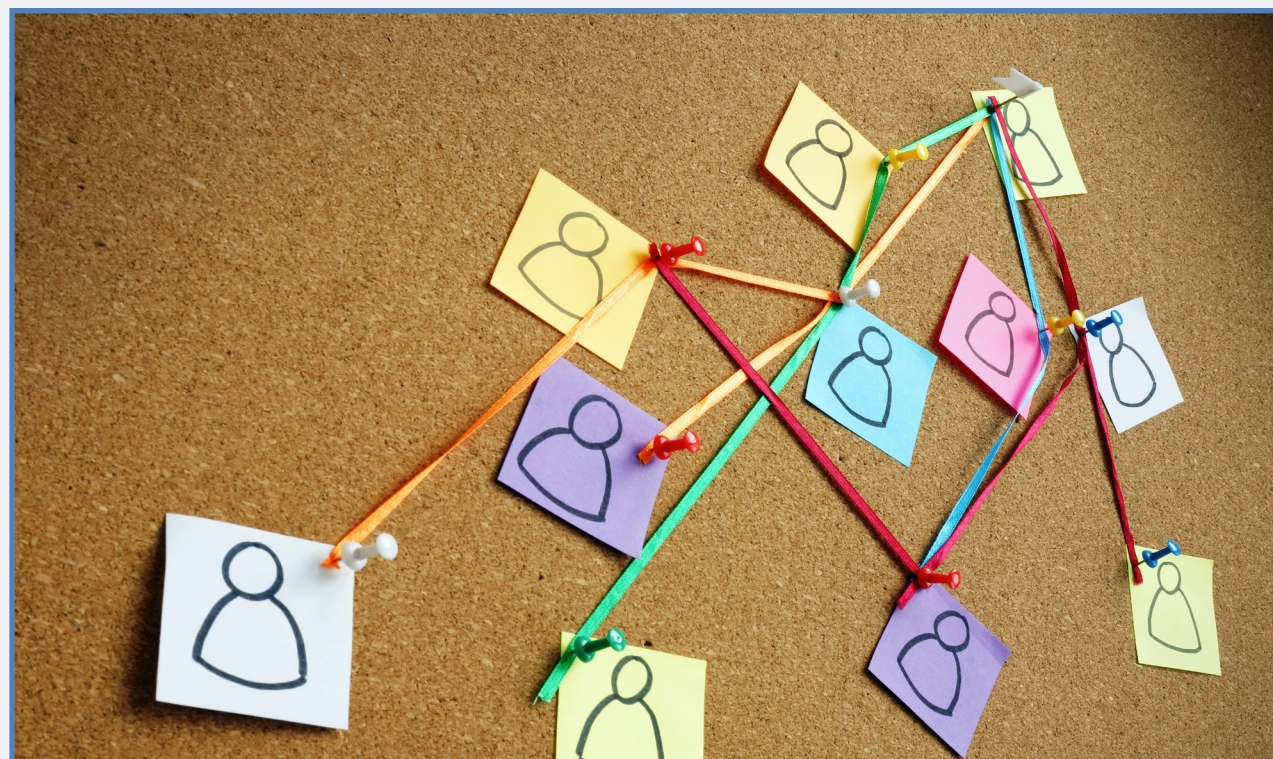
*Rettifiche finanziarie del 5% per le spese relative ai contratti aggiudicati con la “limitazione al subappalto”*

di Daniele Mele

Negli ultimi anni, le norme italiane in materia di “**appalti pubblici**” (in particolare di “**subappalto**”) sono state oggetto di interesse, osservazioni e contestazioni da parte delle autorità europee. Nello specifico, la presenza di “**limitazioni al ricorso a subappaltatori per una quota dell’appalto fissata in termini astratti come una determinata percentuale di tale appalto**” è stata ripetutamente considerata **non conforme alle direttive dell’UE**, motivo per cui, il 24 gennaio 2019 l’Italia ha ricevuto la lettera di costituzione in mora (procedura di infrazione n. 2018/2273), seguita dalla sentenza della Corte di giustizia dell’Ue “C-63/18 del 26.09.2019”, che ha sancito la “non conformità” della nostra normativa in materia di subappalto. Di conseguenza, i servizi della Ce hanno comunicato alle autorità italiane la necessità di avviare procedure di rettifica per le **spese sostenute dai programmi operativi cofinanziati con i fondi SIE 2014-20**, viziate dalla “**limitazione ingiustificata al subappalto**”, vale a dire per le spese “vincolate a monte” dal limite del 30% all’importo da poter subappaltare.

La prima comunicazione ufficiale è datata maggio 2019, con la notifica agli Stati membri della Decisione (C(2019) 3452 final) recante *gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall’Unione in caso di mancato rispetto delle norme applicabili in materia di appalti pubblici*, che ha disposto l’applicazione di un **tasso di rettifica del 5%** per le spese ricadenti nella casistica. Il tema, tuttavia, ha assunto maggiore centralità quando, a seguito della sentenza “C-63/18 del 26.09.2019”, la Ce ha invitato le autorità di audit italiane alla **quantificazione delle spese irregolari inserite in tutte le spese certificate ai servizi della Ce durante il ciclo di programmazione 2014-20** ed all’applicazione a valere sulle stesse, **di una rettifica forfettaria del 5%** da dichiarare nelle successive domande di spesa (rif. ARES(2019)7745482 del 17.12.19). In altri termini, le autorità di audit sono state invitate ad individuare, tra le spese già dichiarate ai servizi della Ce, quelle relative ai contratti aggiudicati con la limitazione al subappalto, nonché a determinare l’ammontare dei relativi importi da rettificare. Per tutte le spese non ancora dichiarate invece, la Ce ha invitato le autorità di gestione e di certificazione a garantire le rettifiche necessarie prima di dichiarare tale spesa.

Negli anni poi, si sono succedute comunicazioni e incontri periodici tra le autorità italiane e i servizi della Ce, finalizzati alla ricerca delle più idonee procedure di rettifica da adottare. Tra le decisioni condivise, ad esempio, rientra quella di applicare le rettifiche finanziarie esclusivamente alle operazioni irregolari dal valore oltre la soglia di rilevanza UE, ovvero dal valore superiore a 5,3 milioni di euro. Da ultimo, con Comunicazione ufficiale del **maggio 2022** (rif.



ARES(2022)3859154 del 23.05.22) la Ce **ha ribadito la richiesta di una rettifica finanziaria del 5% per la spesa dichiarata sui PO cofinanziati con i fondi SIE 2014-20** a tutti gli Stati membri le cui disposizioni nazionali prevedevano la limitazione ingiustificata al subappalto (senza risparmiare gli affidamenti antecedenti all’avvio della procedura di infrazione). In particolare, tale nota specifica che, **per le procedure di appalto pubblico avviate prima del 26 settembre 2019** (sentenza “C-63/18”) le rettifiche dovranno essere applicate ai contratti inclusi nei campioni dell’autorità di audit, vale a dire solo ai contratti riferiti alle spese già dichiarate alla Ce. Diversamente, **per le procedure di appalto avviate dopo tale data**, spetterà alle autorità di gestione correggere tutte le spese interessate dalla limitazione ingiustificata al subappalto dichiarate ai servizi, comprese le spese relative agli esercizi contabili precedenti. In ultimo, la Ce, menzionando l’art.143 del Reg. 1303/2013, ha precisato che, tale contributo Ue parzialmente annullato potrà essere riutilizzato nell’ambito dello stesso programma operativo. Dopo oltre due anni di comunicazioni e confronti, dove non sono mancate le divergenze, ci si avvia quindi verso una svolta. Nei prossimi mesi, infatti, i servizi **avvieranno procedure formali di rettifica finanziaria** e nel corso di tali procedure, le autorità italiane potranno accettare le rettifiche proposte o dimostrare che l’incidenza dell’irregolarità sia inferiore a quella stimata dalla Commissione e questo sarà possibile utilizzando i risultati dei campioni rappresentativi

controllati delle autorità di audit. Resta inteso che, spetterà allo Stato membro, ovvero all’Amministrazione regionale, scegliere se, a seguito delle rettifiche finanziarie si procederà al recupero dell’indebito vantaggio tratto dai beneficiari oppure verrà garantita la copertura di tale quota rettificata attraverso l’utilizzo di risorse nazionali alternative.

La risoluzione di tale questione, unitamente al proseguimento dell’uniformazione della nostra normativa a quella comunitaria in materia di subappalto (vedi box), presenta implicazioni importanti anche rispetto agli investimenti futuri, sia in materia di spese a valere sul PNRR, che relativamente alla Programmazione 2021-27 dei fondi SIE. Resta, tuttavia, un tema di fondo, che attiene, più in generale, alla validità delle motivazioni che avevano spinto il nostro Paese a adottare una normativa stringente in materia di subappalto: scongiurare quanto più possibile i potenziali rischi di frodi o di infiltrazioni. Un tema che resta valido e che – alla luce della mole di risorse per investimenti che si concentrano sui nostri territori – va affrontato anzitutto rinforzando il sistema di garanzie, controlli e autotutele proprie della nostra Pubblica amministrazione. Una sfida importante – per la quale il PNRR prevede apposite risorse – che, per altro verso, servirà ad ottemperare a una delle costanti richieste che ritroviamo nei *Country report* destinati all’Italia e che, se vinta restituirà un sistema-Paese più forte, autorevole e aperto anche alla concorrenza. ■

## Italia ed Europa: due modi di intendere il subappalto



L’originaria divergenza tra i due sistemi derivava dalla differente *ratio* seguita dal **nostro legislatore** che ha sempre **visto con sfavore l’istituto del subappalto**, considerandolo uno strumento attraverso il quale la criminalità organizzata avrebbe potuto infiltrarsi nel settore degli appalti pubblici. Infatti, il precedente **art. 105 del D.lgs. 50/2016 - oggi ridefinito dall’art. 49 del D.lgs. 77/2021 convertito nella legge 108/2021** - prevedeva una percentuale massima di prestazioni subappaltabili, ovvero poneva un limite del **30% all’importo da poter subappaltare**. Il **legislatore europeo** invece, a differenza di quello italiano, **non vede con sfavore il subappalto** ma, al contrario, considera esso come un istituto che permette di dare attuazione ai principi di parità di trattamento, non discriminazione e *favor participationis* per le piccole e medie imprese. Di conseguenza, a livello comunitario, **non sono definiti i suoi**

**limiti applicabili** (rif. art. 71 della direttiva 2014/24/UE) ed è esplicitamente consentito all’operatore economico di fare affidamento sulle capacità tecniche e professionali di altri soggetti, purché questi dimostri che disporrà delle risorse necessarie per l’esecuzione del contratto, ad esempio mediante presentazione dell’impegno assunto da detti soggetti a tal fine (rif. art. 63 direttiva 2014/24/UE). Nell’intento quindi, di superare i rilievi di non conformità sollevati dalla Ce, il nostro Legislatore ha scelto la via della **soppressione dei limiti storicamente previsti dall’ordinamento italiano**, a partire dal 1° novembre 2021. Nella sua nuova formulazione, l’art. 105 del Codice degli appalti si presenta come il risultato di una duplice tensione: la prima, di derivazione comunitaria, orientata a garantire la maggiore partecipazione possibile delle piccole e medie imprese e ad assicurare la libera concorrenza; la seconda, volta a bilanciare la liberalizzazione con misure finalizzate a tutelare le esigenze nazionali di corretta esecuzione del contratto che sono sempre state alla base delle limitazioni all’utilizzo dell’istituto.

D.M. ■



## LIBRI

# Il futuro delle città è nel disordine. La sfera pubblica come spazio flessibile: realtà o utopia?

*La commistione, il cambiamento, l'interazione tra la città e chi la vive creano le "città aperte": il luogo della perfezione secondo il sociologo statunitense Richard Sennett. Protagonista, in questo numero, dei consigli di lettura*

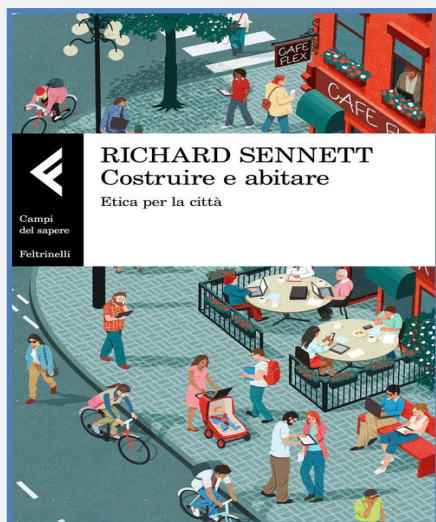
di Eliana De Leo

Erano gli anni '70 quando Richard Sennett scrisse la sua opera rivoluzionaria: *Usi del disordine Identità personale e vita nella metropoli* (pubblicato in Italia soltanto nel 1999 da Costa & Nolan) in cui sosteneva che l'ideale di una città pianificata e ordinata fosse imperfetto, producendo un ambiente urbano fragile e restrittivo. Col passare degli anni questo pensiero non ha mai abbandonato il sociologo statunitense, attualmente Senior Advisor delle Nazioni Unite per il Programma sui cambiamenti climatici e le città, docente al MIT e membro anziano della Columbia University.

Inserendosi nella importante tradizione di studi sulla città, l'attenzione di Sennett è sempre stata accesa, però, sull'analisi delle strutture sociali che conducono gli abitanti delle grandi città a forme sempre più pronunciate di isolamento dall'Altro, sia esso un evento sociale o un individuo. Sennett individua negli anni '70 il modello di tale meccanismo, nei tentativi di controllo dell'imprevisto e dello sconosciuto: un addomesticamento che passa anche attraverso la ricerca della perfezione e quindi del controllo dello spazio urbano, appunto. E non aveva ancora visto la pandemia.

***Costruire e abitare. Etica per la città, Richard Sennett, Feltrinelli Editore, Collana: Campi del Sapere, 2018, pp. 364, 25 euro***

Pubblicato nel 2018 *Costruire e Abitare Etica per la città*, chiude la trilogia dell'*Homo faber*, iniziata dieci anni fa, in cui ha approfondito la capacità delle persone di costruire con intelligenza - *L'uomo artigiano* del 2008 - e di fare le cose con altri - *Insieme. Ritualità, piaceri, politiche della collaborazione* del 2012. Nel saggio Sennett mostra come Parigi, Barcellona e New York hanno assunto la loro forma



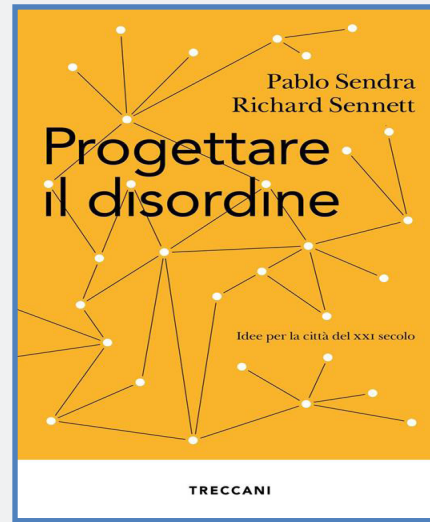
***Costruire e abitare. Etica per la città Richard Sennett, Feltrinelli Editore, Collana: Campi del Sapere, 2018, pp. 364, 25 euro***

moderna e guida il lettore nei luoghi che sono l'emblema della contemporaneità, dalle periferie di Medellín in Colombia al quartier generale di Google a Manhattan. Tra incursioni filosofiche, storico-sociali senza mai perdere uno stile brillante e discorsivo, dalla dicotomia tra *vill*e e *ci*tà tra l'intreccio della città che ormai non è più uno sfondo ma l'oggetto esplicito della riflessione nel suo interagire con chi la vive, con chi fa di essa una *ci*tà "A un certo punto del XVI secolo, la città giunse a connotare lo stile di vita in un quartiere, i sentimenti della gente

nei confronti dei vicini e degli stranieri e il suo attaccamento al luogo in cui viveva" Sennett trova la strada verso la "perfezione" nella *ci*tà aperta. Un altro modo di costruire e di abitare le città che, in contrapposizione con la *ci*tà chiusa segregata, fatta di agglomerati urbani ghettizzanti e in mostruosa espansione, cede anche la parola ai cittadini che mettono in gioco attivamente le proprie differenze e creano un'interazione virtuosa con le forme urbane.

Quindi, fino a dove gli urbanisti possono spingersi nell'imporre agli abitanti la loro idea di città? E a chi devono rendere conto delle proprie scelte? Agli amministratori pubblici, perché le città siano più ordinate e più controllabili? Ai visitatori, affinché siano più attraenti da vedere? Il tema di fondo è trovare relazioni eticamente giuste tra progettisti e abitanti.

Sennett lo fa a suo modo accompagnando il lettore in un lungo e articolato viaggio nel tempo e nello spazio, dall'opera dei principali progettisti urbani del XIX secolo, come Haussmann a Parigi, Olmsted a New York o Cerdà a Barcellona arrivando fino ai giorni nostri, agli Emirati Arabi alla Colombia, senza perdere occasione per soffermarsi sulle



***Progettare il disordine. Idee per la città del XXI secolo, Pablo Sendra, Richard Sennett, Treccani Libri, Collana: Visioni, 2022, pp. 192, 21 euro***

aggiornata e in tandem con Pablo Sendra, architetto e attivista che insegna Pianificazione e Progettazione urbana presso la Bartlett School of Planning, University College di Londra. ***Progettare il disordine. Idee per la città del XXI secolo***, già dalla quarta di copertina mette le cose in chiaro: "Urbanisti, privatizzazioni e sistemi di sorveglianza stanno assediando gli spazi pubblici urbani. Le nostre strade stanno diventando sempre più simili tra loro mentre la vita, il carattere e la diversità vengono espulsi dalle città. Che fare? È possibile concepire la sfera pubblica come uno spazio flessibile che si adatta ai tempi? Si può progettare il disordine...".

Radicalizza l'etica della *ci*tà aperta parlando di "infrastrutture per il disordine" che combinano architettura, politica, urbanistica e attivismo al fine di creare luoghi che alimentino piuttosto che soffocare, uniscano piuttosto che dividere. Luoghi che siano disposti al cambiamento piuttosto che bloccati nell'immobilismo. Treccani Libri che pubblica il testo nel febbraio di quest'anno, lo definisce un manifesto radicale e trasformativo per il futuro delle città del XXI secolo.

## Contro i borghi, Il Belpaese che dimentica i paesi



Un bel libro collettivo, suddiviso in tre parti e 22 brevi saggi di economisti, architetti, sociologi, antropologi, paesaggisti, storici, giuristi, *policy maker*, chiamati dalla associazione *Riabitare l'Italia* a riflettere sul termine e sul concetto di borgo che ha sostituito quello di paese, in un processo che nasconde, dietro la disputa terminologica, elementi più complessi di una dinamica che coinvolge le politiche territoriali e i temi dello spopolamento, la perdita di senso dei luoghi e le identità da salvare, il sogno (e l'agiatezza) di chi potrebbe permettersi di

Sembra, ancora una volta, la riproposizione di un pensiero idealista che informa molta della normativa italiana sul paesaggio ed, anche, il recente Bando Borghi del PNRR proposto dal Ministero della Cultura che rappresenta l'innescio per questo testo e che costituisce il tema critico di alcuni dei saggi presenti; a questo pensiero occorre ancora una volta, necessariamente, contrapporre elementi più di struttura che passano dall'ascolto e dal dare risposta a chi quei luoghi

mollare tutto e trasferirsi a vivere nel borgo e la realtà di chi quei luoghi quotidianamente li vive.

Il termine borgo diviene un piccolo pezzo urbano che vive solo come proiezione nella mente di chi non lo abita, avulso dal territorio che lo circonda e dalla storia e dal paesaggio agrario che lo ha generato, collocandosi in uno spazio e un tempo forse mai esistiti, dove le stradine tortuose, una torre merlata, il campanile e il palazzo signorile sembrano restituire un contesto dove è stato abolito il conflitto e tutti sembrano vivere in un afflato comunitario: un luogo ideale, dove trovare rifugio alla complessità e al frastuono della città.

li vive oggi, lontano da ogni tentativo di musealizzazione: la relazione con il territorio circostante, le infrastrutture presenti per raggiungere i centri urbani più vicini, il livello dei servizi essenziali come le scuole, la possibilità di cura e di assistenza e una pubblica amministrazione efficiente.

Un breve passo offre un precipitato dell'intero libro fornendo al contempo una direzione e un senso all'agire, per un Bel Paese che forse è più grande e complesso dell'immagine che tutti portiamo nel cuore di un bel borgo toscano: "L'Italia è un Paese bellissimo pieno posti brutti, sì, ma questi posti brutti sono carichi di senso per chi vi abita: si può forse ripartire da qui".

O.D.M.

### CONTRO I BORGHI

Il Belpaese che dimentica i paesi



a cura di Filippo Barbera, Domenico Cersosimo e Antonio De Rossi

Saggine



***Contro i borghi, Il Belpaese che dimentica i paesi Filippo Barbera, Domenico Cersosimo e Antonio De Rossi (a cura di) Donzelli, Roma 2022, pp. 200, 17,10 euro***



# L'Italia dei paesi è ancora viva, ferita ma viva

Se la questione agraria fu il tema dominante nel meridionalismo classico, è lecito attribuire al meridionalismo dei nostri giorni un'area di interesse i cui punti focali riconosciuti sono: infrastrutture, sviluppo economico, spopolamento e, ultimo, ma non per importanza, il cosiddetto turismo di ritorno che sponsorizza i "Borghi più belli d'Italia". L'intervento pubblico messo in campo post-Covid, infatti, non si allontana dall'idea – consolidata astrattamente – che l'affrancamento del Mezzogiorno sia necessario per la solidità e lo sviluppo dell'economia nazionale. L'attenzione al Giardino d'Europa è, quindi, di interesse generale. Temi di cui abbiamo discusso con Domenico Cersosimo, Professore di Economia presso l'Università della Calabria, curatore del Manifesto per riabitare l'Italia e autore del libro *Contro i Borghi: il Belpaese che dimentica i paesi*.

**Prof. Cersosimo, il PNRR prevede un complesso di investimenti e riforme che dovranno accompagnare l'Italia fuori dalla crisi, promuovendo la ripresa economica e sociale anche delle aree interne. In che misura Lei ritiene che tale manovra possa realmente contribuire ad invertire la rotta dello spopolamento dei paesi?**

«Non credo purtroppo che il PNRR sia in grado di risolvere i problemi strutturali che da un quarto di secolo attanagliano l'economia e la società italiana, tantomeno riuscirà, a mio parere, ad invertire la desertificazione demografica dei paesi, in particolare quelli delle aree interne. Le sole risorse finanziarie, anche se ingenti, come nel caso del PNRR, non bastano per risollevare le sorti di un grande Paese come l'Italia e a ridurre le sue crescenti disuguaglianze territoriali e sociali. Per cambiare un Paese ci vuole innanzitutto una visione, un racconto credibile sulle mete e sulle trasformazioni attese. Il PNRR è soprattutto un programma di modernizzazione piuttosto che un piano di trasformazione strutturale dell'Italia: un grandetutto bulimico di riforme, strumenti, progetti, adempimenti, cronoprogrammi, impegni, traguardi qualitativi, obiettivi quantitativi che, tuttavia, non fanno un Piano. Un Piano che aspira ad essere trasformativo è innanzitutto un racconto mobilitante in grado cioè di indurre aspettative positive e azioni conseguenti tra gli italiani, tra gli imprenditori e i sindaci, tra i rettori e i parroci, tra i sindacalisti e gli insegnanti. Senza «credenze» e mobilitazioni collettive è difficile pensare che i paesi si trasformino, che nuovi paradigmi di sviluppo si affermino, che «grandi salti» si realizzino. Sicché, senza visione il Piano rischia un'implementazione erratica, puntiforme, frammentaria. Progetti in sé, senza contesto, senza il resto, senza il «senso» dell'insieme e della missione. Guai, tuttavia, a trascurare la grande opportunità *in nuce* del PNRR. Come è noto, il PNRR ha una dotazione finanziaria di oltre 230 miliardi di euro a cui si aggiungeranno presto le risorse nazionali ordinarie, quelle delle politiche regionali (Fondo di sviluppo e coesione), e quelle europee, in particolare i fondi della programmazione 2021-27. Si stima che nell'insieme l'Italia possa fare riferimento a più di 300 miliardi di spesa pubblica nominale nel quinquennio 2021-26: uno choc da spesa pubblica potenzialmente in grado di determinare cambiamenti importanti nella struttura sociale e produttiva del nostro Paese. Se è vero che non bastano i soldi per cambiare traiettoria di sviluppo, è altrettanto vero però che senza una robusta dotazione di risorse finanziarie è difficile immaginare grandi trasformazioni infrastrutturali e immateriali, a maggior ragione quando, come nel caso italiano, l'intervento pubblico in capitale fisico e umano si è contratto drasticamente nell'ultimo quindicennio. Naturalmente a condizione che le risorse siano ben utilizzate, che siano in grado di indurre diffusamente aspettative e azioni coerenti con il cambiamento, condizioni che francamente non mi pare che finora si siano realizzate».

**Gli ultimi dati Istat (luglio 2022) rilevano che nel Mezzogiorno ci sono un milione di residenti in meno rispetto al mese di gennaio del 2012. Perché? L'attenzione attuale alla transizione ecologica ma soprattutto digitale può essere l'innescio per un cambio di rotta?**

«L'Italia è demograficamente in coma. Da molti anni perde abitanti al Sud e al Nord. Le stime Istat per i prossimi decenni sono implacabili: a fine secolo gli italiani saranno all'incirca 37 milioni a fronte dei quasi 60 odierni; il Mezzogiorno sarà abitato da poco più di 10 milioni di individui, la gran parte in età avanzata. Uno scenario apocalittico che, paradossalmente, non sembra preoccupare granché le nostre classi dirigenti.

Il declino demografico, connesso al forte squilibrio tra nascite e morti (400mila contro 700mila, in sistematico aggravamento), all'emigrazione e alla bassa capacità attrattiva di popolazione da altri parti del mondo, si associa da noi con un processo incessante e intenso flusso di migrazioni interne unidirezionale Sud-Nord, che svuota il Mezzogiorno, e le aree interne in modo più acuto, di popolazione spesso nel "fiore dell'età" e scolarizzata. Invertire le tendenze non è facile; i trend demografici, infatti, possono essere cambiati soltanto nel lungo periodo, a condizione però che si adottino adeguate politiche a sostegno della famiglia, dell'occupazione e del welfare. La leva per contrastare lo spopolamento dell'Italia è e sarà a lungo l'immigrazione, ovvero la capacità di integrare, in forma territorialmente diffusa e sostenibile, flussi crescenti di popolazione straniera. È in parte, anche se in misura contenuta rispetto al potenziale di assorbimento, ciò che è avvenuto in molte regioni sviluppate del Nord italiano, ma molto meno nel Sud, dove il contesto economico è ben più ostile. La progressiva digitalizzazione dei processi economici e sociali potrà contribuire almeno a ridurre l'emorragia di capitale umano dal Sud verso il Nord e il resto del mondo? È difficile fare previsioni attendibili. L'enfasi sul cosiddetto smart working, ossia la separazione tra luogo di residenza e luogo di lavoro, dopo l'impennata connessa al lockdown pandemico si è fortemente ridotta, anche se il fenomeno continuerà a interessare quote non trascurabili di lavoratori anche nei prossimi anni. Le transizioni digitale ed ecologica annunciano cambiamenti importanti negli assetti strutturali delle economie e delle società; secondo alcuni studiosi saremmo alla vigilia di un nuovo paradigma socio-produttivo connotato da una maggiore dispersione delle unità produttive e degli insediamenti umani, che implicherebbero un'attenuazione del fattore distanza fisica e dei vantaggi agglomerativi. Vedremo che direzione prenderà il mondo domani, ciò che è certo è che le tendenze attuali vanno nella direzione di un approfondimento delle disuguaglianze territoriali e sociali, anche laddove più spinto è l'impiego di nuove tecnologie e nuovi modelli organizzativi».

**La critica più ferrata alla narrazione sui Borghi muove dall'approccio "semplicistico" che non pare superare il modello urbano-centrico e non valorizza la diversità territoriale ma sembra più orientato verso una "colonizzazione dell'immaginario collettivo" su ciò che dovrebbe e potrebbe essere un Borgo. Lei cosa distrugge e cosa salva della recente narrazione sui Borghi?**

«Il discorso pubblico dominante sui borghi merita una "falsificazione" senza sconti. Perché alimenta una narrazione stereotipata, finta, fuorviante, decontestualizzata. Uno storytelling che oltre a forgiare immaginari e rappresentazioni produce pratiche sociali, condiziona politiche pubbliche, influenza la distribuzione di finanziamenti. Un concetto, quello di "borgo", così denso di significati che va semplicemente decostruito, smontato, come proviamo a fare in *Contro i borghi*. La borgomania polarizza, separa manufatti e persone, posto e contesto, le chiese dai parrocciani, i musei dai visitatori, i castelli dai castellani, le piazze dai cittadini, il cibo dall'agricoltura. Il borgo è diventato un oggetto unidimensionale, un consumo vistoso, un posto-merce contrapposto alla vita ordinaria, alla comunità locale. La retorica sulla presunta eccellenza dei "borghi più belli" spinge all'emulazione, a spacciarti grottescamente per bello anche se sei decisamente brutto. Brutto per i falsi canoni estetizzanti della bellezza borghigiana ma non certamente per chi ci vive e lavora, per chi ha deciso di rimanere e metter su famiglia, per chi apprezza il radicamento e l'attaccamento a persone e cose, a piante e animali. Nella rappresentazione dominante il "borgo" è un posto di vuoto sociale, di assenza di relazioni, di comunità plastificate e pacificate. Per questo a noi di *Riabitare l'Italia* piacciono i paesi e non i "borghi". Perché i paesi sono incastri storici unici di natura e uomini, di pietre e relazioni umane, di materialità e sentimenti, di cooperazione e conflitto. Di ordinarietà. La retorica sui "borghi" tende ad occultare i paesi, a derubarli a cartoline, a deformarli in bellezza astratta, vetrificata, a degradarli a simulazione scenografica di presunta autenticità».

**Circa dieci anni fa Lei e Carmine Donzelli avete approfondito il tema della dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno. Attualmente qual è la sua opinione sulla funzionalità delle infrastrutture produttive nel**



Prof. Domenico Cersosimo - Ordinario di Economia applicata all'Università della Calabria

**Mezzogiorno? E sulle infrastrutture sociali?**

«La relazione infrastrutture-sviluppo è complicata, non unilineare. Per molti decenni le infrastrutture materiali sono state considerate come il presupposto per lo sviluppo. Certo, senza una dotazione essenziale di infrastrutture di base è assai difficile che un luogo possa svilupparsi e progredire. Il problema diventa meno scontato allorché una qualche densità infrastrutturale è stata conseguita. In questi casi, la relazione infrastrutture-sviluppo è meno lineare. Che è come dire che gli ingredienti dello sviluppo sono molto più numerosi e vari dei soli porti, strade, ferrovie. E ancora, che non bastano infrastrutture puntiformi ma che sono necessarie infrastrutture a rete, interconnesse. Negli anni più recenti, inoltre, è emersa prepotentemente l'importanza strategica di infrastrutture organizzative, istituzionali, "moralì". Insomma, sembra contare sempre di più il software che l'hardware. Il Mezzogiorno odierno non soffre tanto per la penuria assoluta di infrastrutture quanto soprattutto di reti infrastrutturali connesse: strade che si collegano ad altre strade; linee ferroviarie principali che si connettono a linee secondarie; ospedali che si raccordano alla medicina territoriale; Comuni che cooperano con altri Comuni; università che lavorano con i licei; aeroporti collegati con altri aeroporti; strutture sanitarie integrate con le strutture sociali; carrozze ferroviarie con servizi dignitosi. Il Mezzogiorno è tuttora un'area slegata, sconnessa, sfilacciata. Servirebbero infrastrutture, materiali, digitali e immateriali, per legare, per addensare, per connettere luoghi e persone, città e paesi, competenze e bisogni».

**A circa quattro mesi dalla pubblicazione del libro, ritiene che sia stato interpretato, come auspicato, "A favore dei paesi"?**

«Direi di sì. Tantissimi sindaci di piccoli e medi paesi del Sud, del Centro e del Nord ci hanno chiamato per andare a discutere *Contro i borghi* con loro e i cittadini. Così come tante associazioni e circoli culturali, gruppi di lettura, anche di "borghi". È stata un'estate di campo, e le domande inevase sono ancora molte. Abbiamo verificato empiricamente che i paesi non sono "borghi"; abbiamo incontrato sindaci, amministratori e cittadini consapevoli che la qualità della vita e il benessere collettivo dipendono dalla densità e dalla qualità dei servizi essenziali, dalla presenza della guardia medica, della farmacia, della stazione dei carabinieri, dalla frequenza degli autobus, dall'organico del municipio, dal cinema. Se c'è una bella chiesa barocca ancor meglio, ma l'assillo ricorrente è come garantire una vita degna a bambini e anziani, come eliminare le pluriclassi, come spazzare la neve d'inverno, come mantenere e rendere decoroso il centro storico. L'Italia dei paesi è ancora viva, ferita ma viva. E continuano ad esserci dei giovani, che spesso lottano per restare. C'è formicolio, movimento, spesso sotterraneo. Un formicolio che rispetto al recente passato è meno "politicizzato", semmai più autocontenuto, più interessato a consolidarsi che a tracimare, più attento ai dettagli che alle generalizzazioni. Paesi con fatica, ma paesi».



# Le politiche abitative in Regione Campania: risorse, strumenti e azioni per il diritto alla casa

Dal programma di investimenti sul patrimonio residenziale ai recenti bandi ricompresi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza fino alle misure intraprese in tema di aiuti, ecco tutte le principali azioni messe in campo dalla Giunta De Luca



di Orlando Di Marino

Un importante programma di investimenti sul patrimonio residenziale pubblico, un processo di riforma normativa che ha portato alla costituzione dell'ACER (l'Agenzia Campana per l'Edilizia Residenziale) centralizzando in un'unica struttura le cinque sezioni provinciali degli ex IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) e l'emanazione di un nuovo regolamento per l'assegnazione, per la gestione e per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, oltre al sostegno attivo ai cittadini per l'accesso alla casa: sono questi i tre punti su cui la Regione Campania sta attuando le proprie politiche abitative, concentrando risorse ed energie per un tema cruciale che attraversa il diritto di cittadinanza e una possibilità di rigenerazione di parti delle città campane. Il patrimonio di edilizia pubblica abitativa in Campania è composto da circa 110mila immobili, di cui l'ACER ne detiene circa 60mila: quasi il 70% (72mila) degli alloggi sono ubicati nell'ambito della Città Metropolitana di Napoli. Basterebbero questi pochi numeri, a cui aggiungere che molto di questo patrimonio risulta datato e non adeguato ai moderni standard di sicurezza sismica e di risposta energetica, a definire il senso di un'urgenza dell'intervento e della conseguente ingente necessità economica. Le politiche di intervento sul patrimonio edilizio avevano conosciuto una consistente flessione a partire dalla fine degli anni '90 del secolo scorso, che ha comportato un ulteriore aggravamento della situazione sia rispetto alla mancata risposta a nuovi e diversificati bisogni di alloggi, sia per l'ulteriore deterioramento del patrimonio esistente. Con l'obiettivo di mettere in campo azioni tese al recupero

di questo patrimonio e all'implementazione della disponibilità dell'edilizia esistente, sono in corso consistenti finanziamenti: tra questi, sicuramente, il più importante è quello che si inquadra nella misura 11 del Fondo Complementare al PNRR, che ha visto la Campania come la Regione italiana maggiormente finanziata con una dotazione di oltre **295 milioni** sui 2 miliardi di euro disponibili. Obiettivo del Bando era quello di favorire l'incremento e la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica di

proprietà dei Comuni e dell'ACER, attraverso interventi di recupero, ivi compresi la demolizione e la ricostruzione, e di rigenerazione degli spazi di pertinenza dei fabbricati. Il Bando era rivolto ai comuni della Regione Campania proprietari di patrimonio ERP (Edilizia residenziale pubblica) e all'ACER, cui venivano destinate risorse per 150 milioni di euro. La restante quota veniva allocata su due riserve: una a favore dei progetti presentati dal Comune di Napoli per 60 milioni di euro, ed una a favore di quelli presentati dall'ACER, per 85 milioni. Bandito nel novembre 2021, le graduatorie sono state approvate nel febbraio 2022 e vedono finanziate complessivamente **54 proposte** progettuali, per le quali sono in corso le procedure di definizione dei livelli progettuali per la messa a bando dei lavori, nel rispetto della tabella di marcia tracciata dal PNRR. Una misura statale che consente di poter programmare interventi per un lungo periodo è stata introdotta dalla legge finanziaria del 2018 (L. 145/2018 art. 1 comma 134), che mette a disposizione delle regioni italiane un fondo annuale per programmare interventi di rigenerazione urbana fino al 2034. La Regione Campania è al secondo anno di programmazione, ed ha scelto di destinare queste somme per la parte prevalente ai comuni (70%) e la restante quota a disposizione dell'ACER. Il primo bando nel 2021 aveva una dotazione di oltre **45 milioni di euro** ed ha consentito di finanziare sei importanti progetti di recupero di quartieri di edilizia residenziale pubblica della Campania; una dotazione analoga è quella a disposizione del bando in corso di svolgimento. Una particolare menzione merita il bando dei PIERS (*Programmi Integrati di Edilizia*

*Residenziale Sociale*), emanato nell'estate del 2020 che consentiva la partecipazione per analoghe finalità anche alle cooperative di abitazioni, aprendo così anche ai privati la possibilità di partecipazione: sono stati selezionati 15 progetti a copertura di un investimento totale di quasi **80 milioni di euro**, per interventi in corso di realizzazione. Completano il quadro l'insieme degli interventi in corso di progettazione per i PINQUA (*cf. Poliorama n. 9 ottobre 2021*), che vedono la Regione Campania impegnata in tre progetti distinti di intervento risultando vincitrice del bando ministeriale per un valore complessivo di 45 milioni di euro. Accanto ai consistenti investimenti sul patrimonio residenziale, ci sembra utile un cenno alle politiche attive di sostegno al diritto alla casa varate in questi anni: già all'interno del Piano socio-economico predisposto dalla Regione Campania durante la prima fase della pandemia Covid, la casa costituì una parte consistente con un investimento complessivo di oltre 82 milioni di euro su 5 diverse misure. Si partì dal sostegno per il pagamento delle rate del mutuo prima casa a favore delle famiglie che avevano subito una contrazione del reddito per effetto della pandemia, una misura che erogava un contributo *una tantum* di 750 euro a 2.390 soggetti per un investimento complessivo di circa due milioni di euro.

Più consistenti ed estese nei numeri, le misure di **sostegno al fitto** che disponevano di due diverse misure; accanto alla misura classica inquadrata nella legge 431/98, con un investimento di 47,5 milioni di euro destinate al sostegno all'affitto per le annualità 2019/2020, venne sperimentata una misura tesa a sostenere i nuclei familiari titolari di un contratto di locazione, che avevano subito una diminuzione della capacità reddituale a seguito delle misure restrittive per l'epidemia, a cui venne destinato un finanziamento di oltre 21 milioni di euro. Entrambe le misure vennero gestite dai comuni della Campania, una scelta che non è stata confermata per il Bando fitti per l'annualità 2021, le cui procedure si sono da poco concluse e che, viste le difficoltà incontrate da alcuni comuni della Campania nella gestione delle domande, la Regione Campania ha scelto di gestire con i propri uffici. Nel dicembre 2021 venne emanato il bando che ha visto la partecipazione di oltre 38mila cittadini campani per un finanziamento di oltre 26 milioni di euro. Le complesse procedure di verifica si sono definitivamente concluse ad agosto scorso: è stata sperimentata una procedura innovativa per il pagamento delle somme attraverso una piattaforma che ha consentito l'erogazione simultanea degli oltre **28mila contributi** ammessi direttamente sugli IBAN dei cittadini beneficiari: una buona pratica che verrà confermata nel bando per i fitti per l'annualità 2022.

## Fra carenza di medici e abuso di quelli a gettone, il PNRR Salute rischia di essere un'occasione mancata

segue dalla prima

A Napoli città i medici attualmente in servizio sono circa 550, rimaneggiati dai pensionamenti. Le carenze a metà di settembre sono 80. In provincia di Avellino sono 248 i medici di medicina generale, molto al di sotto, dunque, rispetto al rapporto ottimale indicato dalle linee guida ministeriali (un medico di medicina generale ogni 1.300 abitanti). In Irpinia dovrebbero esserci almeno 307 dottori di famiglia e alcuni comuni dell'Alta Irpinia sono scoperti. A Benevento: saranno 17 i medici di base che andranno via a fine 2022, in parte rimpiazzati con l'infornata di luglio e successivamente a ottobre. Nel Salernitano i medici di famiglia sono in tutto 701, distribuiti tra i vari distretti sanitari. Fino al 2024 ne andranno via 217 a causa dei pensionamenti, 90 quelli che hanno scelto il prepensionamento, di cui 10 solo a Nocera Inferiore. Con 217 medici in meno, circa 260mila salernitani rischiano di rimanere senza dottore con un buco di 266 camici bianchi nel 2025. A Salerno è partito un progetto pilota della Regione Campania per una nuova modalità di selezione delle figure di tutor di medicina generale con l'Ordine dei medici e l'Asl. A Caserta i numeri sono simili a quelli di Napoli: mancano all'appello circa 70 dottori titolari di convenzione su una platea di 500 camici bianchi. Se la situazione è questa,

c'è da essere preoccupati sulla spesa di 8 miliardi prevista per la medicina del territorio con il PNRR. L'idea alla base della Missione 6 è una felice intuizione: compensare la tendenza alla riduzione di posti letto negli ospedali, dovuta ai tagli (meno 33mila tra il 2010 e il 2018 secondo le stime Istat), con un modello di medicina diffusa sul territorio con diversi presidi. In questo modo il ricovero in ospedale avverrebbe solo nei casi particolarmente gravi o che richiedono cure specialistiche. Affinché questa operazione risulti efficace, tuttavia, è imprescindibile un incremento stabile di medici altrimenti le nuove strutture, realizzate con le risorse del PNRR (per case di comunità rivolte prevalentemente ai malati cronici e ospedali di comunità finalizzati ai pazienti a bassa intensità, prevista una spesa di 3 miliardi), rischiano di rimanere non solo delle scatole di cartapesta, ma addirittura vuote. Il decreto, inoltre, dispone l'erogazione di altri 2,6 miliardi a livello nazionale per l'ammodernamento tecnologico e digitale ospedaliero. Ciò dovrà avvenire attraverso la sostituzione di almeno 3.100 grandi apparecchiature sanitarie quali Tac, acceleratori, dispositivi per radiografie e altro ancora. Altri interventi, infine, saranno dedicati alla telemedicina (204,5 milioni). La domanda cruciale è: dove stanno i medici e i tecnici specializzati che faranno funzionare queste grandi apparecchiature? In Campania sono previsti 250 milioni per



le case di comunità, 110 per gli ospedali di comunità e 131 per le grandi apparecchiature. Dovranno nascere 272 nuove strutture. Siamo pronti? Per far funzionare questo sistema serviranno nuovi medici, infermieri, personale tecnico-amministrativo eccetera. Ne consegue quindi che senza un incremento strutturale della spesa pubblica nel settore sanitario queste strutture rischiano di rimanere delle mini-cattedrali nel deserto. A meno di non ricorrere ancora ai gettonisti.



# PNRR: nubi sull'orizzonte della “Quota Mezzogiorno”

*Fra vuoti di organico, carenze di figure professionali di alto livello capaci di attrarre e condurre in porto i progetti e flussi di denaro molto superiori rispetto a quelli ordinariamente gestiti, c'è il concreto rischio di perdere il 40% delle risorse da destinare alle Regioni del Sud Italia. Ma una norma del Decreto Aiuti-Ter può venire in soccorso degli Enti Locali*

di Mauro Cafaro

Le ingenti risorse pubbliche messe a disposizione dal PNRR - Next Generation UE non hanno precedenti nella storia recente dell'Italia e dell'Europa, rappresentando anche un multiplo del famoso piano Marshall voluto dagli americani dopo la Seconda guerra mondiale. Il programma si propone di accelerare la cosiddetta transizione verso un innovativo modello di sviluppo orientato a indirizzare l'Italia verso i paradigmi fondamentali della società del futuro: compatibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione, inclusione sociale e riduzione dei numerosi gap oggi esistenti a livello territoriale, di genere e di generazione. Pertanto, la pubblica amministrazione è chiamata ad affrontare una sfida epocale, che segnerà il suo stesso futuro. Tra le principali novità contenute nel programma vi sono innanzitutto riforme che riguardano anche gli Enti locali, si pensi solo alla riduzione dei tempi di pagamento della PA, la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e delle concessioni, requisiti indispensabili per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia. Ulteriori misure del PNRR a favore degli Enti locali, in particolare dei Comuni, prevedono il reclutamento di personale con contratto a tempo determinato, personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo non eccedente la durata di completamento del PNRR.

Tra le attività ammesse per il reclutamento di personale vi sono incarichi di progettazione, servizi di direzione lavori, servizi di architettura e ingegneria, collaudo tecnico-amministrativo, incarichi per indagini geologiche e sismiche, incarichi per le operazioni di bonifica, archeologica, incarichi in commissioni giudicatrici, altre attività tecnico-operative strettamente finalizzate alla realizzazione dei singoli progetti finanziati dal PNRR. Si aggiunga, infine, l'assistenza tecnica per le attività di supporto operativo all'attuazione dei progetti PNRR e del Piano nazionale complementare PNC.

Come detto, tra gli obiettivi del piano vi è anche quello di colmare le disuguaglianze territoriali sia a livello di servizi offerti ai cittadini che di infrastrutture. E proprio per questo motivo una quota cospicua delle linee di investimento vede un coinvolgimento diretto degli enti locali. Questi non solo sono chiamati a presentare proposte ma hanno un ruolo di primo piano nella realizzazione delle opere pubbliche. Infatti, la stima delle risorse PNRR + POC che saranno gestite da Comuni e Province oscilla tra il 34,7% e il 36,9% dello stanziamento complessivo (grosso modo intorno a 70 miliardi di euro), che ammonta a ben oltre 200 miliardi di euro.

Questo aspetto, tuttavia, presenta una criticità importante. È noto, difatti, che gli enti locali molto spesso non hanno le strutture adeguate a portare a termine le opere previste dal PNRR, in dipendenza dei vuoti in organico e di forti carenze di figure professionali di alto livello, con rischio discendente di indurre il Governo centrale ad esercitare i propri poteri sostitutivi, determinando una forte concentrazione nella gestione delle risorse.

Inoltre, il coinvolgimento degli enti locali non riguarda solamente comuni, province, città metropolitane e regioni ma anche altri organi presenti sul territorio. Per esempio, anche i consorzi di bonifica risulteranno beneficiari di una parte delle risorse. Gli enti coinvolti non saranno solo responsabili della realizzazione degli interventi ma anche dei controlli sulla regolarità delle spese e delle procedure. Per questo fine, peraltro, il PNRR prevede la possibilità, anche per gli enti locali, di assumere esperti a tempo determinato o di avvalersi di consulenti esterni. Il coordinamento tra lo stato centrale e l'attività degli organi periferici, ancora, dovrebbe essere assicurato dalla presenza di una apposita Cabina di Regia, creata *ad hoc* per la gestione del PNRR, incardinata direttamente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede anche il coinvolgimento di una rappresentanza della conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata. Cosicché appare evidente che gli enti locali sono chiamati a gestire un flusso di denaro molto superiore rispetto a quelli

ordinariamente gestiti, ossia quelli comprensivi di fondi nazionali derivanti da leggi speciali e FSC e fondi europei SIE (FESR, FSE, FC, FEASR, FEAMP). Ipotizzando, infatti, che le risorse gestite dagli enti locali nell'ambito del PNRR corrispondano al valore massimo stimato, a giudizio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel biennio 2024-2025 il flusso di spesa previsto per la realizzazione delle opere ammonterebbe a circa 32 miliardi di euro (16 miliardi per ogni anno). Questo valore da solo risulta pari a circa il 40% della media annua di spesa in conto capitale effettuata dalle amministrazioni locali nel triennio 2018-2020, periodo contraddistinto, peraltro,

da un rialzo di tale voce. Un valore talmente rilevante che va ad aggiungersi ai flussi di spesa ordinari che ha spinto tempo fa l'UPB ad avanzare dei dubbi sull'effettiva capacità delle amministrazioni locali di gestire il piano per la parte loro spettante.

Come si ricorderà, l'esigenza connessa alla doverosa e improcrastinabile riduzione dei divari territoriali che caratterizzano il nostro Paese in ordine sia al livello sia alla qualità dei servizi offerti da un lato e le infrastrutture dall'altro, costituisce la base fondante del principio di destinare almeno il 40% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno. In base alle elaborazioni dell'UPB i fondi che avranno un impatto concreto a livello locale ammontano complessivamente a 206 miliardi di euro (il 98,2% delle risorse complessive), secondo una stima che tiene conto sia delle risorse previste nel dispositivo di ripresa e resilienza che quelle stanziare dal fondo complementare. Qualora la regola del 40% fosse rispettata al Mezzogiorno spetterebbero all'incirca 82 miliardi di euro.

Tuttavia, l'applicazione effettiva di questa regola può comportare alcuni problemi. Da un lato, infatti, vi è la possibilità che i soggetti coinvolti non presentino progetti. Oppure che quelli presentati non rispondano ai requisiti richiesti. In questo caso tali proposte sarebbero escluse e non sarebbe possibile rispettare la regola. Un esempio di questo problema è già stato riscontrato lo scorso anno, in ordine alla distribuzione dei fondi per le risorse idriche. In questo caso, in dipendenza di errori nella compilazione delle domande nessun progetto presentato da soggetti siciliani è risultato ammissibile per i finanziamenti. Ciò ha provocato una redistribuzione delle risorse tra le altre regioni facendo saltare la regola del 40%. Dinamiche di questo tipo potrebbero ripresentarsi e possono essere dovute a una pluralità di fattori. Non ultimo la mancanza di competenze specifiche all'interno delle strutture locali. Ciò, paradossalmente, potrebbe accrescere i divari esistenti anziché ridurli.

Non a caso, secondo l'ultima relazione elaborata la scorsa estate dal Dipartimento per le Politiche di Coesione, la cosiddetta quota “Mezzogiorno” del PNRR naviga tuttora tra forti dubbi e incertezze, trattandosi, allo stato, di stime, ripartizioni di fondi ancora da deliberare; quindi, in definitiva, di percentuali teoriche contenute in documenti ufficiali e pubblicate sulla stampa. Infatti, includendo gli interventi già attivati e/o territorializzati, ad oggi, si parla del 41%, ma se ci si limita alle sole misure concretamente messe in atto detta percentuale scende al 34%. In sintesi, le difficoltà attualmente riscontrate sono sicuramente ascrivibili, da un lato, ad una insufficiente capacità in termini progettuali nelle amministrazioni locali del Sud, dall'altro, da un'insoddisfacente propensione dei soggetti pubblici e privati a partecipare ai bandi sino ad oggi pubblicati. Tutto ciò appare tanto più allarmante ove solo si consideri che il PNRR contiene una sostanziale distinzione tra misure territorializzate a monte, ovvero quelle misure già definite direttamente nel piano in termini di localizzazione geografica



e costo stimato, e misure per le quali occorre implementare puntuali procedure tecnico-amministrative, propedeutiche alla loro localizzazione. Il rischio paventato dal Dipartimento è che la quota Sud, valutata a valle della selezione dei progetti, possa negativamente risentire dell'incapacità di catturare le risorse da parte di potenziali beneficiari, siano essi enti locali, imprese, associazioni, persone fisiche, ecc. Non è un caso che, in relazione a talune linee di intervento (per esempio asili nido e progetti di economia circolare), si è stati costretti a riaprire i termini per la presentazione delle domande di finanziamento. Esaminando più da vicino i numeri resi noti dal Dipartimento, se ne deduce che il famoso 41% consta di 86,4 miliardi, di cui 7,4 miliardi già destinati geograficamente direttamente nel PNRR, 17 miliardi ancora da geolocalizzare, ma già assegnati dai ministeri ai territori, 47,2 miliardi sottoposti all'esecuzione di bandi e procedure competitive e/o negoziate, oltre a 14,8 miliardi afferenti a misure di fatto ancora rimaste sulla carta. Per esempio, il Ministero dello Sviluppo Economico risulta fermo a una quota Mezzogiorno pari a poco più del 24%, stante la difficoltà di ripartire *ab initio* gli incentivi fiscali automatici del piano Transizione 4.0, che assorbono ben oltre 13 dei 25 miliardi totali gestiti dal MISE tra PNRR e POC. Insufficiente anche la performance al Turismo, attestatosi a meno del 29%, che, tra l'altro, non ha fissato alcuna quota per il Fondo nazionale volto alla riqualificazione degli alberghi. Altri Ministeri si sono, invece, attestati al 38% circa (quali Lavoro e Cultura, oltre agli Affari Esteri relativamente al sostegno all'export). Al contrario il Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (48,2%) e quello dell'Istruzione (44,2%) hanno, ad oggi, conseguito target più soddisfacenti. Di qui la necessità di adottare ulteriori provvedimenti volti al rafforzamento della governance del piano e garantire in termini effettivi la riserva del 40% a favore del Mezzogiorno. In questo contesto, certamente problematico, potrebbe essere d'aiuto per i Comuni una apposita norma contenuta nel cosiddetto Decreto Aiuti-ter emanato lo scorso anno, che consente a Invitalia di promuovere accordi quadro preordinati all'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori delle amministrazioni pubbliche interessate da interventi del PNRR. Infatti, l'art. 10, comma 6-quater, del D.L. 31/05/2021, n. 77, conv. con modificazioni dalla Legge 29 Luglio 2021, n. 108, prevede che, al fine di accelerare l'avvio degli investimenti pubblici mediante il ricorso a procedure aggregate e flessibili per l'affidamento dei contratti pubblici, garantendo laddove necessario, l'impiego uniforme dei principi e delle priorità trasversali previste dal PNRR ed agevolando al contempo le attività di monitoraggio e controllo degli interventi, d'intesa con le amministrazioni interessate, Invitalia S.p.A. promuove la definizione e la conclusione di appositi accordi quadro, ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per l'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori.

 continua sul sito [www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)



# Dallo smart working alla riconversione degli impianti di illuminazione, i Comuni di fronte al caro bollette

*Il SIOPE certifica che fino a settembre 2022 gli Enti Locali hanno speso oltre 2,4 miliardi in energia elettrica e gas facendo registrare, rispetto allo stesso periodo dell'anno 2021, un pesante +40% sul costo totale dell'energia per la PA. Nonostante gli aiuti governativi però i Comuni si affidano "all'arte di arrangiarsi"*



L'indomabile corsa dei rincari energetici non sta investendo pesantemente solo le imprese e le famiglie, ma anche Comuni grandi e piccoli, sia al Centro-Nord sia nel Mezzogiorno. Per esempio alcuni enti si sono visti costretti a chiudere le piscine comunali a causa dei forti rincari energetici. Altri, invece, stanno lasciando al buio le strade pubbliche per buona parte della notte e financo le gallerie stradali. Non a caso numerosi enti, e le stesse associazioni esponenziali (Anci e Upi) lamentano il sostanziale esaurimento delle risorse disponibili nell'ambito dei loro bilanci e la mancanza di ulteriori spazi di manovra per effettuare altre variazioni di bilancio da qui fino a fine anno. Ecco perché viene reclamato al Governo centrale lo stanziamento di risorse aggiuntive a favore degli enti locali, nell'ordine di centinaia di milioni di euro, non solo per fronteggiare quel che resta del 2022, ma anche in proiezioni di ulteriori impennate dei costi energetici stimate per il 2023, stante l'attuale situazione di crisi internazionale.

Essendo peraltro quanto mai varia la situazione nei diversi contesti geografici e territoriali, vi sono anche comuni che in qualche modo riescono a scovare risorse per aiutare le famiglie a più basso reddito nell'affrontare gli accresciuti costi energetici, sia comuni di medio-grandi dimensioni sia comuni più piccoli. Lo strumento più gettonato è costituito sicuramente dalla concessione di un bonus energetico *una tantum* che viene riconosciuto alle famiglie che ne fanno domanda. Si tratta di aiuti aggiuntivi rispetto al bonus sociale elettrico nazionale introdotto lo scorso anno. In tale ottica diversi enti hanno anche incrementato la soglia ISEE al fine di allargare la platea dei potenziali beneficiari. Inoltre, in alcuni comuni ubicati in entroterra, collinari e/o montani, ci si sta esercitando con maggiore fantasia, attribuendo fondi di sostegno per l'acquisto di bancali di pellet, ormai divenuto costosissimi sul mercato. Invece gli enti finanziariamente più solidi stanno impinguando in maniera cospicua i capitoli di

bilancio destinati all'illuminazione pubblica e al riscaldamento delle strutture cittadine, soprattutto quelle sportive. Altri ancora, più lungimiranti nel corso dell'ultimo decennio, stanno raccogliendo i frutti connessi alla stipula di accordi di partenariato pubblico-privato in materia di efficientamento e risparmio energetico sia nel settore della pubblica illuminazione sia nella gestione degli immobili di proprietà. È il caso delle concessioni deliberate per finanziare, costruire e gestire infrastrutture locali nel settore dell'illuminazione e del riscaldamento, che consente di rinnovare i vecchi impianti, implementando l'illuminazione a led, ovvero adottando nuove soluzioni tecnologiche orientate all'efficientamento energetico degli impianti termici

(impostazione temperature medie, regolazione efficiente delle pompe di calore, test di controllo, ecc.). Stanno anche crescendo specifiche iniziative, oggi incentivate dal PNRR, finalizzate alla costituzione di CER (comunità energetiche rinnovabili), ossia accordi che mettono insieme famiglie, attività commerciali e altre imprese, e la PA locale, per dotare il territorio di impianti comuni per l'autoproduzione e consumo di energia da fonti rinnovabili. Più in generale, si osservi che l'enorme rincaro dei costi energetici sta assumendo un rilievo estremamente critico in ordine all'assetto della finanza locale, aggiuntivo rispetto alle tradizionali problematiche ampiamente dibattute sulla stampa specializzata e non. Non è un caso se le richieste dei Comuni viaggiano in ordine a ulteriori stanziamenti per oltre 200 milioni per quest'autunno e per 800 milioni aggiuntivi con riferimento alle proiezioni dei costi energetici 2023. Se a questo si aggiunge che anche le strutture ospedaliere e sociosanitarie sono state investite dall'attuale tsunami energetico, è facile pervenire ad un conto di oltre 2 miliardi che graverà sui conti pubblici nel 2023.

Invero, i diversi decreti aiuti emanati dal Governo Draghi hanno sin qui già messo a disposizione del comparto locale oltre 700 milioni di euro per fronteggiare i rincari energetici, di cui non meno di 600 il Ministero dell'Interno li ha attribuiti ai soli Comuni. Evidentemente tutto ciò non basta. Infatti il SIOPE, che è il sistema informativo del MEF che cura la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le pubbliche amministrazioni, mette in evidenza che fino a tutto settembre scorso, nel 2022 gli enti locali hanno sborsato oltre 2 miliardi e 400 milioni, di cui oltre il 70% a titolo di corrente elettrica e poco meno del 30% alla voce gas metano, aumento così eclatante ove solo si consideri che nel corrispondente periodo 2021 gli oneri sostenuti erano risultati di poco superiori a 1 miliardo e 700 milioni di euro, con un incremento pari ad oltre il 40%. E l'inverno ancora non

è arrivato. La crescita dei costi energetici appare più alta nelle province rispetto ai Comuni, per non parlare del comparto Sanità che vede picchi di crescita dei costi superiori al 60% in ordine alla bolletta elettrica. Se la cavano meglio, invece, le Regioni. Nel complesso la finanza territoriale ha speso circa 4 miliardi di euro, oltre 1 miliardo e 200 milioni in più, con timori incombenti per l'ultima parte dell'anno, che dovrebbe comportare un raddoppio secco di tutti gli oneri.

Tra le città più colpite spiccano Milano e Potenza: evidentemente latitudine geografica e altezza sul livello del mare incidono in maniera ragguardevole. Ecco perché gli enti locali continuano a battere cassa, soprattutto in vista della prossima sessione di bilancio, nel timore che molti comuni possano andare in default ovvero non possano riscaldare scuole e strutture sportive, teatri e musei, con discendente depauperamento dei servizi pubblici localmente offerti. In tale ottica le associazioni esponenziali chiederanno al nuovo Governo anche maggiori libertà di manovra, in ordine sia alla gestione di fondi precedenti non tutti spesi per le finalità originarie (tipo il Covid-19), sia all'utilizzo degli avanzi di gestione non vincolati, come con riferimento alle entrate a destinazione vincolata, tipo oneri di urbanizzazione e proventi contravvenzionali. Per ora i Comuni cercano di arrangiarsi. Per esempio a Torino si pensa di chiudere i palazzi comunali che consumano più energia, incentivando lo smart working, oltre a diminuire la temperatura, misura già adottata nei mesi scorsi. Si discute anche di ridurre l'illuminazione dei monumenti. A Genova, invece, più che di tagli e riduzioni, si ragiona in termini di rinegoziazione dei contratti con il gestore della pubblica illuminazione, fissando un tetto agli aumenti. Al momento non si prevedono risparmi per le luminarie natalizie. Dal canto suo il Sindaco di Firenze immagina di introdurre lo smart working il venerdì per gli oltre mille dipendenti comunali. Al contempo, intende sostituire progressivamente i lampioni esistenti con quelli a led portandoli all'80%, anche al fine di modulare l'intensità della luce. Meno problematica sembra la situazione di Bologna, dove il combinato disposto del massiccio ricorso all'illuminazione a led e dei conti in ordine, non fa temere grossi sacrifici, soprattutto in occasione delle feste natalizie con tutto il loro corollario di luminarie.

Invece a Napoli, a parte la nomina di una commissione di esperti sul tema rincari energetici, si prevede di mettere in esercizio gli impianti fotovoltaici installati ma non ancora entrati in funzione. La stima sarebbe pari a 1 megawatt. A ciò si aggiunga lo studio per scovare altri tetti pubblici dove allocare nuovi impianti. Si prevede anche di abbassare il livello di illuminazione pubblica notturna, nonché di eliminarla del tutto nei parchi e giardini comunali chiusi di notte.

M.C.

## Cresce il fotovoltaico in Italia (e in Campania) ma il ritmo, fra burocrazia e politiche nazionali, resta troppo lento

di Nino Femiani

Cresce l'installato del fotovoltaico in Italia, complici i prezzi dell'energia alle stelle. Questi impianti, come è noto, consentono di trasformare, direttamente e istantaneamente, la forza della radiazione solare in energia elettrica senza l'uso di alcun combustibile. Producono elettricità laddove serve, non richiedono praticamente manutenzione, non danneggiano l'ambiente e offrono il vantaggio di essere costruiti "su misura", secondo le reali necessità dell'utente.

In Italia a fine 2021 - ovvero prima che ci fosse la bolla energetica e che si bloccassero le immissioni di gas russo nelle condotte che approdano in Italia - si sono registrati 1.016.083 di impianti solari fotovoltaici. La città di Napoli ha visto addirittura spuntare il primo impianto fotovoltaico all'interno del centro storico, sul tetto della «Fondazione Foqus» ai Quartieri Spagnoli. Ma la Campania, nonostante sia la «regione del sole», non brilla certo per installazione di fotovoltaico. Si colloca, infatti, solo a metà classifica tra le diverse regioni italiane (al Nord il 55%, al Centro il 17 e al Sud il 28) per il numero di impianti fotovoltaici residenziali

installati. Tuttavia, la crescita, sebbene non esplosiva, c'è. Nel 2021 in Campania si contavano 40.293 impianti fotovoltaici, rispetto ai 37.208 dell'anno precedente, con una produzione lorda di 952 GWh, decimo posto tra le regioni italiane e al quarto posto tra quelle meridionali. Su oltre un milione di impianti fotovoltaici nel Paese, infatti, in Campania si concentra il 4%, dopo la Sicilia con il 6,3%, la Puglia con il 5,8%, e la Sardegna con il 4,1%. Nel 2021 la nostra regione ha prodotto 952,2 GWh, quindi il 3,8% della produzione nazionale. Tra le province questa percentuale si suddivide in questo modo: 1,2% Salerno, 1,1% Caserta, 0,8% Napoli, 0,4% Avellino, 0,3% Benevento. Una parte di questa è stata autoconsumata, per l'esattezza il 52% è stata utilizzata per consumi interni ai singoli produttori.

Perché tanto scetticismo sul fotovoltaico? Intanto dovremmo dire che la diffidenza serpeggia già ai piani alti. Giova ricordare che è proprio l'ex ministro Stefano Cingolani, proprio quello della Transizione ecologica, a non credere tanto alle rinnovabili. A fine maggio alla Commissione Ambiente della Camera aveva infatti annunciato che entro il 2024 ci saremo liberati dei 29 miliardi di metri cubi di gas russo che compravamo ogni anno. Come? Grazie



a 25 miliardi di gas naturale comprato altrove (dagli algerini agli azeri) e la miseria di 4 miliardi rimpiazzati da rinnovabili e risparmio energetico. In altre parole, se veramente rinnovabili e risparmio avranno quel ruolo da comprimari, avremo sostituito uno spacciatore di gas naturale inaffidabile e pericoloso...

 continua sul sito [www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)



## Digitalizzazione e Sostenibilità, Roberto Basso di WindTre: “Riduciamo i divari sociali con progetti mirati a vantaggio di cittadini ed Enti Locali”



**Roberto Basso -**  
Direttore relazioni esterne e sostenibilità WindTre

di Roberta Mazzeo

La transizione digitale comporta una grande rivoluzione in termini di sviluppo dei servizi ai cittadini, connettività, integrazione delle tecnologie ma rappresenta soprattutto una grossa leva di trasformazione culturale e sociale. Settore pubblico e privato sono impegnati sulla stessa sfida che richiede competenze, conoscenze, attitudini. La sfida è su una duplice rivoluzione: digitalizzazione e sostenibilità. Su questo vanno ripensati investimenti e costi, capitale fisico e immateriale, competenze e professionalità. Ne parliamo con Roberto Basso, Direttore relazioni esterne e sostenibilità WindTre.

**Come si può mettere a sistema la digitalizzazione sostenibile per valorizzare le risorse locali esistenti dei territori e ricreare comunità?**

«Il nostro piano ESG 2030 contiene dieci obiettivi e la

maggior parte di questi riguarda la sostenibilità sociale. Il programma ‘Borghi Connessi’ è uno dei nostri goals per sviluppare maggiore cultura e consapevolezza digitale dei cittadini dei piccoli comuni. Ad oggi sono 22 i borghi in Italia, di cui 15 in Sardegna, riuniti in reti, che hanno aderito al progetto perché vi arriva la fibra ma manca la cultura digitale, sia tra i cittadini che nella PA. Facciamo interventi formativi gratuiti per la popolazione, in particolare per gli anziani che sono quelli più a rischio di digital divide, di disparità nelle possibilità di accesso a internet. Attrezziamo con wi-fi spazi messi a disposizione dai comuni che diventano così anche centri di incontro per le persone. Parallelamente formiamo i funzionari delle amministrazioni perché è bello parlare di smart city ma, soprattutto quando si tratta di piccoli comuni, non c’è la capacità di pianificare la digitalizzazione. Il nostro obiettivo è arrivare a 100 piccoli comuni entro il 2025».

**Parlando di smart city nelle grandi città le disuguaglianze si fanno più accentuate e i disagi dei cittadini, soprattutto nelle periferie, sono forti. Come l’innovazione e la digitalizzazione possono aiutare a ridurre i divari e quali capacità si richiederanno per collegare le istituzioni ai cittadini secondo obiettivi condivisi?**

«Per promuovere maggiore inclusione e contribuire a ridurre i divari sociali dovuti a mancanza di connettività ma anche di conoscenza e capitale umano, per le città più grandi abbiamo avviato un progetto di capacity building rivolto alle smart city. Un supporto per spiegare cosa un comune può fare concretamente, per esempio con i Data analytics per la programmazione dello sviluppo del trasporto pubblico, del turismo o del risparmio energetico. Il nostro investimento è diretto a diffondere la cultura della digitalizzazione e sviluppare competenze in seno alla PA attraverso sperimentazioni anche a livello gratuito. Una chiave fondamentale per ridurre lo svantaggio degli abitanti delle periferie è la gestione del trasporto pubblico. Molti posti di lavoro sono nei centri storici, dove c’è anche una concentrazione residenziale dei ceti più abbienti, così che gli altri hanno anche il disagio dello spostamento per raggiungere il lavoro. Migliorare la qualità del trasporto pubblico locale comporta alti costi per le

amministrazioni ed in ciò l’utilizzo dei Data analytics aiuta a dosare i mezzi in funzione degli spostamenti reali misurabili attraverso lo smartphone. Abbiamo avviato il nostro protocollo di sperimentazione con Ascoli Piceno e Modena, mettendo a disposizione il patrimonio di dati anonimi e aggregati da cui possiamo estrarre informazioni preziose per migliorare il servizio ai cittadini. Purtroppo, spesso le amministrazioni non hanno le competenze e le aziende possono aiutare, mettendo a disposizione non soltanto i dati ma anche un accompagnamento costante».

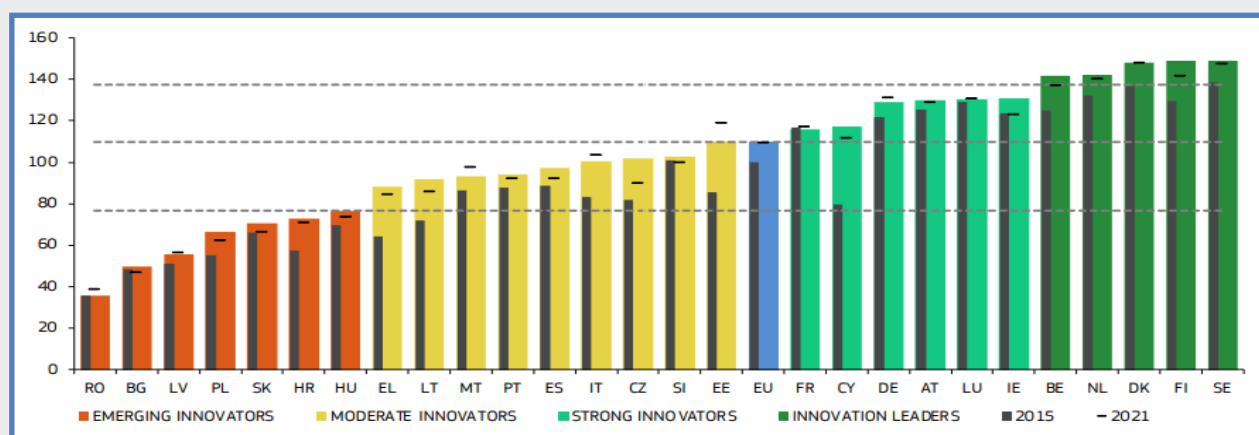
**Come promuovere una maggiore inclusione nell’accesso a Internet e contribuire a ridurre il digital divide territoriale, economico, culturale e anagrafico del Paese?**

«Aiutando i più fragili a comprendere rischi e opportunità. “NeoConnessi” è un programma che da tre anni rivolgiamo ai bambini della scuola primaria che per la prima volta entrano in possesso di uno smartphone, coinvolgendo anche le famiglie e gli insegnanti per aiutarli a capire come assistere i bambini nell’accesso alla rete. Le ricerche e gli indicatori ci dicono che i bambini delle famiglie più agiate sono più assistiti e accompagnati nell’utilizzo di internet e ciò rischia di aumentare il gap con chi non è invece seguito. Il nostro progetto ha raggiunto 350mila bambini nell’anno scolastico 2021-2022 e stiamo lavorando per raggiungere lo stesso risultato nell’anno scolastico cominciato da poco. Oltre al kit che comprende un volume a fumetti elaborato da pedagogisti, con il patrocinio della Polizia di Stato, abbiamo creato una community su Facebook in modo da dare ai genitori e agli insegnanti uno strumento per avere informazioni continuative su come affrontare situazioni di rischio e gestire l’accesso alla rete dei bambini. Se i bambini corrono il rischio di bullismo o pedopornografia altri soggetti vulnerabili sono gli anziani esposti al rischio frodi e a loro con il progetto “NeoConnessi Silver” diamo strumenti conoscitivi che consentano di affrontare queste situazioni. Sono i nipoti ad aiutare in questo caso i nonni sollecitando così a ritrovare un dialogo tra generazioni».

## Innovazione, pubblicato l’European Innovation Scoreboard: Italia al 16esimo posto nella Ue

di Salvatore Parente

Lo scorso settembre la Commissione Europea ha pubblicato l’edizione 2022 dell’European Innovation Scoreboard, il rapporto annuale che, da 21 anni, dal 2001, mette insieme una serie di statistiche e parametri che contribuiscono a realizzare un report puntuale sullo stato dell’Innovazione in Europa. Un termometro della situazione che, poi, nelle sue more compara non solo la condizione di tutti gli Stati membri dell’Ue ma anche quella dell’Ue in relazione ai Paesi più avanzati. Partendo da una analisi sui pre-requisiti di ciascun Paese (dalle persone laureate in discipline STEM alla popolazione con una educazione terziaria, dagli investimenti in Ricerca e Sviluppo alle start-up innovative presenti fino alle Piccole e Medie Imprese che lavorano nel settore e ad altri innumerevoli fattori) riassunte nei capitoli *Condizioni, Investimenti, Attività Innovative e Impatti* si scopre che l’intera Ue, dal 2015 ad oggi, incrementa senza soluzione di continuità il suo indice di Innovazione: da quella data, l’aumento del tasso di innovazione medio è di circa il 10%. Con ben 19 Stati membri che, nel solo passaggio dal 2021 al 2022 registrano un netto miglioramento dell’Innovation Index. Insomma, il continente sembra in grande espansione e salute tanto da colmare il gap con un mostro sacro come il Giappone, superato proprio in questo 2022. Un risultato importante, un sorpasso molto significativo e che però non deve far sedere sugli allori tutti i membri Ue ancora distanti da, nell’ordine, Australia (106 punti), Stati Uniti (108 punti), Canada (115 punti) e Corea del Sud (116 punti). Monito ben presente negli “uffici” europei con la Commissione pronta, grazie al nuovo *Programma Horizon Europe*, a garantire ulteriori investimenti da 95,5 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 per incentivare e promuovere l’eccellenza - attraverso inviti a presentare proposte (*call for proposals*) -, sostenere i migliori ricercatori e innovatori e guidare i cambiamenti sistemici necessari ad assicurare un’Europa verde, sana e resiliente.



**EIS - La Performance in Innovazione degli Stati Membri Ue**

**E l’Italia? Qual è il suo stato di salute?** Il Belpaese, a giudicare dall’Eis, si conferma un Paese a moderato tasso di innovazione. Insomma, a metà del guado fra chi arranca e chi traina la media Ue nel vecchio continente. Con un tasso di innovazione medio del 91,6% ci collochiamo nella fascia intermedia, fra il 70 e il 100% della media Ue, in compagnia di Repubblica Ceca, Spagna, Portogallo, Malta, Lituania e Grecia. In soldoni: 16esimi su 27 Stati. Eppure, la cartina al tornasole del nostro Paese non è del tutto negativa, anzi, la prestazione dell’Italia sull’innovazione sta aumentando a un tasso importante, maggiore di quello della Ue (17,4% contro 9,9%) e lo scarto con la media degli altri Paesi, specie quelli di vertice, si sta riducendo, con punti di forza su: produttività delle risorse, applicazioni per progettazione, innovazione di processi aziendali, sostegno pubblico alla R&S delle imprese. Le note dolenti, invece, toccano l’occupazione con istruzione terziaria, la mobilità da posto di lavoro a posto di lavoro delle risorse umane in scienza e tecnologia, la spesa in Ricerca e Sviluppo nel settore business e le spese in capitale di rischio (*venture capital*). **La classifica europea.** L’Eis si divide in

quattro gruppi: innovatori leader (quelli con prestazioni superiori al 125% della media UE), innovatori forti (quelli con prestazioni tra il 100% e il 125% della media UE), innovatori moderati, fra cui, appunto, l’Italia (tra il 70% e il 100% della media UE) e innovatori emergenti (sotto il 70% della media UE). I leader dell’innovazione e la maggior parte degli innovatori forti, come facilmente intuibile, si trovano nell’Europa settentrionale e occidentale, mentre la maggior parte degli innovatori moderati ed emergenti trovano la loro collocazione nell’Europa meridionale e orientale. Rispetto all’edizione dello scorso anno, quella del 2021, però, solo tre Paesi hanno cambiato gruppo di performance. I Paesi Bassi sono diventati leader dell’innovazione, Cipro un forte innovatore e l’Estonia un innovatore moderato. Più nel dettaglio: 1. la Svezia continua a dominare la graduatoria guidando il “team” dei leader dell’innovazione. A seguire Finlandia, Danimarca, Paesi Bassi e Belgio. 2. Nel gruppo degli Innovatori forti: Germania, Irlanda, Francia, Cipro, Lussemburgo e Austria. 3. Innovatori moderati: Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Spagna, Italia, Lituania, Malta, Portogallo e Slovenia. 4. Nel gruppo degli Innovatori emergenti: Bulgaria, Croazia, Lettonia, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia.



# Il “Metaverso”: lampi di futuro. Anche nella Pubblica Amministrazione

*Questo nuovo paradigma offre opportunità nel rapporto con utenti e cittadini. Alcune PA ci stanno già lavorando, anche in Italia*

di Francesco Miggianni\*

Il termine “Metaverso”, fino a poco tempo fa sconosciuto ai più, ha acquisito una particolare notorietà dal momento in cui Mark Zuckerberg, fondatore di Facebook, ha deciso, qualche mese fa, di utilizzarlo per dare nuova identità e nuovo posizionamento strategico all'azienda da lui fondata che mostrava da qualche tempo segni di affanno; Facebook, infatti, si chiama ora Meta.

**Ma cosa si intende per Metaverso e perché oggi parecchi se ne stanno occupando?** Il Metaverso è una simulazione 3D di un mondo creato dal computer; il suo aspetto visivo può essere fumettistico o piuttosto realistico, con persone, edifici, automobili, paesaggi, aziende. Gli utenti si muovono in questo mondo attraverso un doppione digitale, il famoso “avatar”, che può ma non deve assomigliare alla persona reale, possono interagire tra loro e con l'ambiente, possedere oggetti e vivere esperienze coinvolgenti. Per una vera immersione in questo mondo l'utente deve indossare, dato lo stato attuale delle tecnologie, un casco VR o AR (realtà virtuale o realtà aumentata), il che rappresenta comunque una limitazione; vedremo in futuro se questo verrà risolto. Un altro problema, in via di superamento, sta nel fatto che le simulazioni 3D richiedono una grande potenza di calcolo e una connessione Internet veloce; entrambe erano carenti fino ad ora e questo è stata una delle principali motivazioni del flop di Second Life una quindicina di anni fa. Ora il cloud computing e il 5G consentono di fruire di un'immersione stabile, ovunque. Anche se son ci sono ancora standard condivisi e si stanno diffondendo diversi “modi” di pensare il Metaverso, parliamo di un trend in rapidissima espansione per cui si prevede un valore di mercato di circa 300 Miliardi entro il 2025; molti grandi player del mondo digitale e non stanno investendo pesantemente in questa tecnologia.

La prima ondata di entusiasmo sta lasciando posto a un atteggiamento più ponderato e concreto, centrato sulle inevitabili difficoltà che l'implementazione di queste soluzioni mette in luce; nel prossimo decennio le opportunità offerte dal Metaverso diventeranno gradualmente più evidenti. Una solida base di partenza è stata anche rappresentata dalla pandemia, che volenti o nolenti ci ha abituato a operare in un confinato Metaverso (il lavoro da remoto).

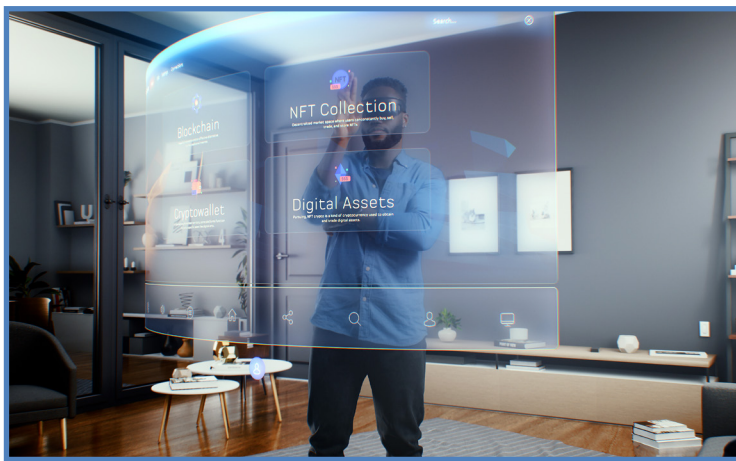
Ultima ma non meno importante considerazione: il paradigma del Metaverso, che appartiene al mondo della transizione digitale e che, riducendo la mobilità e il consumo di risorse fossili, produce evidenti benefici in campo ambientale, può venire considerato un elemento che si inserisce a piano titolo nelle progettualità del PNRR, e quindi potrebbe entrare negli strumenti per il salto di qualità che il nostro Paese sta cercando di fare.

**Metaverso e attività economiche.** È presumibile che l'avvento di questa nuovo paradigma conduca a importanti cambiamenti nel mondo delle attività economiche (ma non solo in questo ambito, come vedremo tra poco), permettendo di soddisfare vecchie esigenze in maniera innovativa e più efficace, ma soprattutto creando nuove opportunità e nuovi mercati. I nuovi spazi virtuali hanno assunto una grande importanza nei vari settori del business: le aziende, infatti, hanno creato gemelli digitali di showroom, agenzie e negozi, in cui mettere a proprio agio i clienti nell'esperienza di acquisto. Nelle aziende sono nati degli uffici virtuali, dove le persone possiedono un avatar che le rappresenta e collaborano tra loro utilizzando tool immersivi specifici. Ma in concreto cosa stanno facendo le aziende? Al momento attuale il campo di applicazione più promettente per il Metaverso è quello commerciale: si ritiene infatti che in futuro le aziende potranno raggiungere milioni di potenziali clienti attraverso questo strumento, offrendo una migliore esperienza prima dell'acquisto (nel campo dell'abbigliamento, ad esempio, potranno essere esposti e testati i prodotti simulando l'atto di indossarli), il tutto ovviamente in abbinata con una piattaforma di e-commerce. In poche parole, il nuovo

orizzonte del marketing. Durante la pandemia sono stati fatti dei passi avanti in questo senso, poiché i brand hanno iniziato ad investire nel cosiddetto “fashion tech” per creare eventi con passerelle 3D per sfilate o spazi 3D per presentare nuovi prodotti. Il Metaverso rende anche possibili visite guidate alle aziende, contatti con esperti e consulenti, interazioni con altri clienti e altre possibilità innovative di connessione e gestione del cliente nel campo della consumer experience. Un ulteriore campo di applicazione è rappresentato dalla presenza di comunicazioni pubblicitarie nel Metaverso di altre aziende che si rivolgono allo stesso segmento di mercato.

Il Metaverso viene anche utilizzato per la gestione dei processi operativi. Un'azienda può creare un ufficio virtuale in cui i dipendenti collaborano indipendentemente dalla loro ubicazione, in un contesto più naturale ed efficace rispetto alla videoconferenza o chat di testo (lasciando perdere lo stress fisico da occhiali e caschi per la realtà virtuale...). Il vantaggio principale è la sensazione di essere seduti nella stessa stanza con gli altri dipendenti, con una migliore acustica e soprattutto la possibilità di una comunicazione più efficace grazie alla tangibilità dell'esperienza.

Però sono ipotizzabili, e alcune aziende hanno già provato a farlo, anche alcune applicazioni di frontiera che riguardano la formazione delle risorse umane. Nello spazio virtuale si insegna e si apprende meglio: le piattaforme per l'apprendimento che riuniscono le persone per lavorare, imparare, incontrarsi, formarsi in un mondo virtuale in un qualsiasi luogo ricorrendo a elementi di “gaming”, anche attraverso workshop 3D su temi di sviluppo della leadership, team building e simili, come è stato fatto è stato fatto dalle ferrovie tedesche.



Anche il reclutamento del personale può migrare nel Metaverso. La società di consulenza PWC nel Regno Unito ha realizzato un evento *ad hoc* nel Metaverso per reclutare le migliori professionalità; utilizzando la piattaforma 3D denominata Virtual Park, dove si tengono regolarmente eventi di career day popolati da giovani avatar che incontrano i selezionatori in una situazione che sembra molto gradita ai giovani; la piattaforma consente non solo di conversare, condurre interviste e attività individuali e di gruppo, ma anche di testare facendo giocare i candidati nel Metaverso con varie prove di abilità facili da allestire in un ambiente di videogioco (esempio: riparare una turbina eolica alta 280 metri in mezzo al mare). I candidati, inoltre, possono farsi un'idea dell'azienda e dei lavori che li attendono con un tour virtuale che simulano il contesto della vita lavorativa. Questo approccio ha anche una seconda valenza: quello di rappresentare un efficace strumento di employer branding, connotando sicuramente



l'immagine aziendale in termini innovativi.

**Metaverso e servizi ai cittadini della Pubblica amministrazione.** È chiaro che anche la Pubblica amministrazione dovrà, in qualche modo, fare i conti con questa nuova realtà; qualcosa sta già accadendo. Un esempio che possiamo citare è quello di Seul, che diventerà la prima città al mondo a proporre i servizi della Pubblica amministrazione su una propria versione del Metaverso; secondo quanto annunciato dalla capitale della Corea del Sud, entro il 2023 i principali sportelli della città metropolitana saranno accessibili dal “Metaverse 120 Center” (questo il nome dato alla soluzione digitale, che evoca un indirizzo fisico), una piazza virtuale dove ogni cittadino, sotto le sembianze di un avatar, potrà chiedere informazioni e documenti ai dipendenti pubblici, anch'essi rappresentati da alter ego digitali. Il piano va anche oltre i servizi pubblici, prevedendo dal 2023 in poi la replica sul Metaverso di ricorrenze locali, come la festa delle Lanterna. Il Metaverse Center 120, quando sarà pienamente operativo nel 2026, ospiterà una varietà di funzioni, tra cui un ufficio virtuale del sindaco e spazi per le imprese, come pure un incubatore virtuale per startup. Una particolare attenzione nella progettazione della soluzione è stata data agli utenti con disabilità, indipendentemente dalla località geografica di residenza.

Ma anche nel nostro Paese si inizia a lavorare con questo strumento: la regione Piemonte, tramite la propria società in house, ha dato avvio al progetto che punta ad applicare il paradigma del Metaverso ai servizi pubblici. Da anni la regione Piemonte lavora in una logica multicanale nell'erogazione dei propri servizi al cittadino; il Metaverso potrà diventare un nuovo e ulteriore canale a disposizione delle persone per fruire dei servizi pubblici digitali, come prenotare una visita medica o pagare il bollo auto. Il primo step previsto consisterà nella realizzazione di uno sportello destinato ai ragazzi sul tema del contrasto al cyber bullismo e al bullismo, due fenomeni purtroppo in continuo aumento; verrà anche realizzata una stanza in cui i giovani possano confrontarsi su queste tematiche e ricevere sostegno. Come step successivi sono previsti gli sportelli per il cittadino, punti di ascolto, partecipazione ad eventi e presentazioni.

**Attenzione alla Privacy e alla gestione dell'identità.** Un warning importante che riguarda il mondo pubblico e quello privato: attenzione ai problemi di privacy. È fondamentale che le piattaforme siano in grado di assicurare un elevato livello di protezione e di trattamento dei dati personali; inoltre, il livello di immersività degli ambienti virtuali e l'utilizzo degli avatar potrà creare situazioni nuove, dove concetti come la proprietà e le interazioni tra soggetti probabilmente richiederanno un aggiornamento delle norme che disciplinano la materia.

\*Responsabile di commessa IFEL Campania



# Anatomia dell'insegnante 4.0

di Alessandro Coppola

«Ché 'n la mente m'è fitta, e or m'accora, la cara e buona immagine paterna, di voi quando nel mondo ad ora ad ora m'insegnavate come l'uom s'eterna». Dante incontra Brunetto Latini, nel XV canto dell'*Inferno*, e ne riconosce la funzione "paterna" e il valore dei suoi insegnamenti sul come conseguire successi e fama con le opere e la virtù. In altre parole, lo ringrazia, quasi lo ossequia.

La scuola bella, quella che serve, il luogo della maturazione dei saperi e della sperimentazione delle idee, il posto delle relazioni sociali, il presidio della cultura e della legalità, la fanno – da sempre – i buoni insegnanti.

Per ragioni logico deduttive, dove la scuola non è bella neppure serve. Soprattutto, non serve dal momento che la diffusione di informazione e di opportunità di conoscenza sono oggi talmente accelerate e massive da rendere superata e inutile un'impostazione di divulgazione della conoscenza su supposti paradigmi di democrazia e inclusione.

E, sempre per logica se ci sono buoni insegnanti, questi ultimi coesistono anche con "cattivi" colleghi.

È in corso un animato dibattito nazionale sulle competenze digitali e sulle prerogative dell'insegnamento 4.0, come se il problema fosse tutto lì, tra i tasti *on* e *off* di tablet e pc.

È un fatto acclarato che, per esempio, in pandemia, le classi che, dopo un primo periodo di comprensibile grave disorientamento rispetto alla crisi emergenziale, hanno funzionato a distanza sono quelle che avevano bravi insegnanti già prima e, all'inverso, quelle che invece hanno risposto in maniera non adeguata avevano seri problemi anche prima, indipendentemente dal gap digitale che la crisi mondiale ha evidenziato in modo inesorabile.

Spesso dimentichi che l'insegnante opera in un'istituzione costituzionale finalizzata alla realizzazione di un progetto educativo pubblico, tralasciamo totalmente la riflessione sul come e quando sia possibile assicurare livelli qualitativi e

standard diffusi di solidità della didattica in ogni classe, nelle scuole da Nord a Sud del Paese.

L'articolo 33 della Costituzione afferma che "*L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi...*". Sono tenuti insieme, in poche righe, l'ideale di libertà e di democrazia alla base del pieno sviluppo personale e culturale di ogni persona nonché della comunità e delle comunità di appartenenza.

Vi è qui l'idea di una società aperta, inclusiva e liberale resa più forte dall'esercizio delle persone in ogni campo dello scibile umano, accompagnata dalla funzione statale formatrice e regolatrice del sistema di istruzione nazionale.

La Costituzione, poi, con l'articolo 34 si preoccupa di garantire che "*La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e 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*".

Il segno più alto di solidarietà di una comunità vasta è rappresentato certo dall'obbligatorietà, dalla gratuità, dall'accessibilità a tutti al servizio scolastico ma, sopra ogni cosa, dall'interesse generale della Repubblica a rendere possibile i più alti livelli di istruzione per i più capaci e meritevoli benché privi di mezzi e opportunità per le condizioni di provenienza. Sembra un disegno fantastico che oggi fa i conti con le varie fughe di cervelli, con i pessimi risultati nei test INVALSI, con gli esiti drammatici degli OCSE-PISA in molte aree del Paese.

Difficile immaginare che schiere di studenti traditi, ragazze e ragazzi penalizzati da un sistema inadatto, possano domani ricordare e ringraziare per gli insegnamenti ricevuti una scuola inadeguata come fece Dante con Brunetto Latini.

In teoria, siamo tutti abbastanza convinti e consapevoli che per realizzare apprendimenti significativi, e dunque



MARIKA SARNO

competenze culturali durature, occorra individuare i saperi essenziali, impiegare strumenti innovativi in ambienti adeguati, praticare metodologie e modalità relazionali innovative, abbandonando conseguentemente la logica del programma che si affida essenzialmente all'organizzazione specialistica, accademica, delle discipline.

Il pensiero pedagogico di Dewey e Bruner, nel passaggio dalla scuola tradizionale, selettiva ed elitaria alla scuola di massa, ha introdotto nel secolo scorso e via via affermato la teoria del curriculum capace di rispondere ai fabbisogni educativi in uno scenario assai complesso. In un contesto totalmente nuovo nella storia dell'umanità, l'ideale democratico della formazione di tutti i cittadini richiede un ripensamento radicale di consuetudini didattiche che è impensabile mantenere e difendere come certezze granitiche in un mondo che cambia. Per questo è fondamentale considerare la cura della propria professionalità come presupposto della funzione stessa di insegnante. Di qui, la necessità di provvedere al costante approfondimento delle conoscenze disciplinari, alla rivisitazione dinamiche delle competenze, all'introduzione di un approccio critico all'applicazione delle cosiddette buone pratiche.

 [continua sul sito www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)

## La road map della scuola sul PNRR

di Manuela Capezio

Il nuovo anno scolastico è ormai in corso e corre l'obbligo di fare un punto sull'attivazione degli interventi previsti dal PNRR nel settore dell'Istruzione. Riduzione delle disparità regionali in termini di infrastrutture e di risultati scolastici, contrasto al divario di genere, integrazione delle tecnologie digitali nel sistema educativo, sono solo alcuni degli obiettivi degli interventi previsti e, a pensarci bene, non proprio due o tre cosette così semplici.

Con l'obiettivo generale di dare ai giovani gli strumenti necessari per una partecipazione attiva alla vita sociale, culturale ed economica del Paese, consentendo ai capaci e ai meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi e facilitando il loro ingresso nel mondo del lavoro, non secondaria è la funzione degli interventi finalizzati a contrastare il divario di genere.

**Tabella 1 - Avanzamento quadro finanziario interventi PNRR**

MISSIONE	IMPORTO TOTALE	IMPORTO PROGETTI IN ESSERE AD OGGI	% IMPORTO PROGETTI IN CORSO SU PROGETTI TOTALI
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40.291.453.254	4.307.400.000	11%
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	59.458.551.051	21.682.100.000	36%
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25.396.732.501	11.204.210.000	44%
M4 - Istruzione e ricerca	30.876.000.000	6.889.970.000	22%
M5 - Inclusione e coesione	19.850.900.000	4.302.000.000	22%
M6 - Salute	15.625.541.084	2.982.745.000	19%
Totale complessivo PNRR	191.499.177.890	51.368.425.000	27%

**Fonte: elaborazione propria su dati ITALIADOMANI, agosto 2022**

I soggetti destinatari degli interventi sono prevalentemente i cittadini – studenti, famiglie e personale scolastico – e gli

enti locali, proprietari degli edifici scolastici. Da fine 2021 è attiva Futura: si tratta della piattaforma del Ministero dell'Istruzione attraverso il quale istituzioni, scuole, cittadini ed enti locali accedono alle informazioni generali relative agli interventi del PNRR per il settore Istruzione, ai dati relativi ai finanziamenti, ai singoli bandi, ai servizi disponibili per chi dovrà effettuare le opere.

Come si vede dalla tabella 1, la componente Scuola è a poco più di un quinto del percorso di implementazione degli interventi (22%) con circa sette miliardi di euro attivati dai bandi sul totale di quasi 31. La maggior parte delle risorse destinate all'istruzione finanziano investimenti e riforme presenti nella Missione 4 "Istruzione e ricerca", nell'ambito

della Componente 1 - "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università". In particolare, la Componente 1 riguarda quattro aree d'intervento, per un complesso di risorse pari a circa 18 miliardi di euro:

- il miglioramento qualitativo e l'ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione;
- la riforma della carriera degli insegnanti, con particolare riferimento ai processi di reclutamento e di formazione;
- l'ampliamento delle competenze – con particolare riferimento alle discipline STEM (scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche, matematiche) e al multilinguismo - e il potenziamento delle infrastrutture, in particolare in termini di sicurezza ed efficienza energetica;

**Tabella 2 - Percentuali avanzamento progetti Scuola**

MISSIONE	IMPORTO TOTALE	IMPORTO PROGETTI IN ESSERE AD OGGI	% IMPORTO PROGETTI IN CORSO SU PROGETTI TOTALI
M2C3I1.1 - Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	800.000.000	-	-
M4C1I1.1 - Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	4.600.000.000	1.600.000.000	35%
M4C1I1.2 - Piano di estensione del tempo pieno	960.000.000	-	-
M4C1I1.3 - Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	300.000.000	-	-
M4C1I1.4 - Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado e alla riduzione dell'abbandono scolastico	1.500.000.000	-	-
M4C1I1.5 - Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	1.500.000.000	-	-
M4C1I1.6 - Orientamento attivo nella transizione scuola-università	250.000.000	-	-
M4C1I2.1 - Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico	800.000.000	165.770.000	21%
M4C1I3.1 - Nuove competenze e nuovi linguaggi	1.100.000.000	-	-
M4C1I3.2 - Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	2.100.000.000	344.200.000	16%
M4C1I3.3 - Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3.900.000.000	3.400.000.000	87%
M4C1R2.2 - Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo	34.000.000	-	-
Totale complessivo	17.844.000.000	5.509.970.000	31%

**Fonte: elaborazione propria su dati ITALIADOMANI, agosto 2022**

- la riforma delle classi di laurea e delle lauree abilitanti, nonché dei dottorati.

La tabella 2 dettaglia gli importi dei progetti in corso di attuazione sulle Missioni M2 e M4 inerenti al comparto Scuola. Delle dodici componenti nel comparto Scuola solo 4 appaiono attivate con solo un terzo delle risorse programmate impegnate. La strada sembra ancora lunga, oltre che tortuosa, considerando la complessità degli interventi nonché l'intensità di spesa prevista a fine 2025. Gli investimenti finanziati nell'ambito delle Missioni 2 e 4, Componenti M2C3 e M4C1, alcuni a titolarità del Ministero dell'istruzione (MI), altri a titolarità del Ministero dell'università e della ricerca (MUR), sono dettagliati di seguito. A sostegno del *Piano asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (M4C1-I.1.1-9,18)* e del *Piano per l'estensione del tempo pieno e mense (M4C1-I.1.2-21)*, sulla base di quanto disposto dal DM n. 343 del 2 dicembre 2021, sono attivi due Avvisi...

 [continua sul sito www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)



## Quante ombre nell'Istruzione italiana: più NEET, bassa spesa per studente e ancora poche lauree

*Secondo il report dell'OCSE Education at a Glance: in Italia un giovane su tre (il 34,6%) non lavora e non segue un percorso di formazione, esistono ancora disparità nell'offerta formativa sul territorio nazionale, si investe poco nell'istruzione terziaria e i nostri docenti restano fra i più sottopagati d'Europa*

L'Education at a Glance, ovvero la principale fonte internazionale che ogni anno fornisce una comparazione delle statistiche nazionali (nella nuova edizione in buona parte relative al 2021), grazie alle quali misurare lo stato dell'istruzione nel mondo, è abbastanza impietoso con l'Italia: poche luci, moltissime ombre. Il rapporto, che analizza i sistemi educativi dei 38 paesi membri dell'OCSE, più Argentina, Brasile, Cina, India, Indonesia, Arabia Saudita e Sud Africa, condanna il Belpaese. E lo fa abbastanza pesantemente quando si legge, fra i diversi punti salienti, negativi, che un giovane su tre, in Italia, non lavora e non studia. Mentre in altri Paesi, magari quelli a cui noi guardiamo con l'illusoria speranza di raggiungerli, queste vette non si immaginano nemmeno. In Germania e nei Paesi Bassi, infatti, i ragazzi comunemente noti col termine NEET (*not in education, employment or training*) sono rispettivamente: appena il 10 e il 7% del totale. Un abisso di distanza, un gap grosso quanto un canyon.

Ma il quadro si aggrava quando ci si imbatte nei precisi numeri di questo buco nero. Dopo essere aumentata fino al 31,7% durante la pandemia da Covid-19 nel 2020, la quota di NEET di età compresa tra 25 e 29 anni in Italia ha continuato ad aumentare fino al 34,6% nel 2021. Tale quota è sì diminuita tra il 2019 e il 2020 dal 28,5% al 27,4%, ma è inesorabilmente aumentata fino al 30,1% nel 2021 per i giovani di età compresa tra 20 e 24 anni. Numeri che fanno tremare i polsi e che preannunciano futuri disastri e gap salariali e di competenze. Non a caso, i giovani adulti che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo per periodi troppo prolungati, rischiano di avere risultati economici e sociali negativi sia a breve che a lungo termine. Un circolo vizioso che, dalla povertà economica conduce (irrimediabilmente?) a quella educativa, civica e sociale (e viceversa).

**Non è un Paese per...laureati.** Un rischio, un significativo pericolo sociale. In estrema sintesi: povertà economica e bassa remunerazione. Un link facile da trovare già oggi nel nostro Paese, nel quale, malgrado una istruzione terziaria, non è detto si viva di gran lunga meglio di chi, invece, non

ha avuto: o le stesse opportunità o raggiunto simili traguardi. Sempre nel report, difatti, si legge che il livello di istruzione conseguito influisce sui livelli salariali, ma il divario degli stipendi è inferiore in Italia rispetto alla media dei Paesi dell'OCSE. Mediamente in tutta l'area dell'OCSE, i lavoratori di età compresa tra i 25 e i 64 anni in possesso di un titolo di studio terziario guadagnano circa il doppio rispetto a coloro che non hanno un'istruzione secondaria superiore. Da noi, invece, nel 2018, i lavoratori in possesso di un titolo di studi universitario guadagnavano appena il 76% in più rispetto a quelli con un livello di istruzione inferiore a quello secondario superiore. In soldoni, un laureato guadagna appena il 76% in più di un lavoratore con licenza media.

**Istruzione terziaria? Ancora per pochi.** Una importante differenza fra l'Italia e gli altri paesi OCSE si rintraccia anche nella distribuzione dei titoli di studio terziari. Mentre nel nostro Paese fra la popolazione fra i 25-64 anni solo il 14% ha una laurea magistrale e il 5% una laurea triennale, la media OCSE vede una situazione opposta, con il 19% di lauree triennali e il 14% magistrali. Il conseguimento di un titolo di studio universitario facilita l'ingresso nel mercato del lavoro, ma con forti ed evidenti differenze tra tipi di lauree. Nel 2021 il tasso di occupazione dei laureati in medicina e nelle professioni sanitarie o nei servizi sociali era pari all'89%, ma solo del 69% tra i laureati nelle discipline umanistiche. Inoltre, gli studenti della "triennale" che si laureano entro tre anni dalla fine della durata teorica del corso di studio in Italia sono solo il 53% contro una media OCSE del 68%.

**Spesa pubblica per la scuola.** E ancora, nel ricchissimo giacimento di informazioni del dossier, l'Italia consegue qualche altro sostanziale handicap che va comunque sottolineato. Mentre per la scuola dell'obbligo i nostri governi hanno, specie nel 2021, finanziato in media di più rispetto ai Paesi dell'OCSE, con una spesa, per un alunno

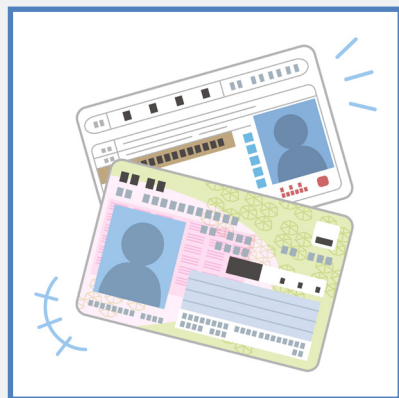


o una alunna fra i 6 e i 15 anni, di 105.750 dollari (calcolati a PPA, parità di potere d'acquisto, per valutare le differenze del costo della vita fra i diversi paesi). Va tenuto conto che questo non si traduce in una equa distribuzione su tutto il territorio nazionale dell'offerta di servizi e spazi scolastici. Ad oggi, difatti, esistono ancora ampi divari, nell'offerta di tempo pieno, nella disponibilità di mense scolastiche o di palestre nella scuola primaria e secondaria di I grado con uno Stivale spaccato a metà e con il Mezzogiorno d'Italia ancora attardato rispetto al resto della nazione. Per quanto concerne il finanziamento dell'istruzione terziaria, per la spesa per studente universitario, l'Italia è decisamente agli ultimi posti della specifica graduatoria: 12mila dollari all'anno contro una media OCSE di oltre 17.500.

**Docenti poco remunerati, i nostri Prof. fra i più bistrattati.** A complicare un già compromesso quadro generale si passa poi ad esaminare quelle che sono le retribuzioni degli insegnanti italiani. Il Report conferma il dato che le retribuzioni dei nostri docenti sono molto basse, poco dinamiche e attraenti.

S.P.

[continua sul sito www.poliorama.it](https://www.poliorama.it)



## Se richiedere la carta d'identità elettronica è una missione per alieni

di Valeria Mucerino

Immaginate un alieno che sbarca sulla terra, in Italia, precisamente a Napoli, con l'obiettivo di rinnovare il proprio documento di

riconoscimento in tempi brevi. L'alieno, chiamiamolo Fitz, ha una missione apparentemente semplice: deve entrare in possesso della sua Carta d'Identità Elettronica entro 30 giorni, non un giorno di più, non un giorno di meno, pena: il ritorno a casa con passeggiata sul Viale dell'Umiliazione. Fitz, che non è proprio un nativo digitale (sul suo pianeta, AI, si comunica attraverso la trasmissione del pensiero), si appropria alla questione come un qualsiasi terrestre nato negli anni '50. Primo passo. Fitz non sa cosa sia un sito web ma, senza nessun motivo apparente, conosce il telefono; quindi, chiama un numero a caso del comune di appartenenza (quello in cui è atterrato): "Buongiorno caro signore, devo urgentemente entrare in possesso di una carta d'identità elettronica, cosa devo fare?" e dal centralino: "Cliccare 1 se desidera parlare con l'ufficio del personale; 2 ufficio tributi; 3 ufficio anagrafe; 4 gabinetto del sindaco...e via dicendo". Fitz preso alla sprovvista pensa fra sé e sé: "Ok, mi butto sul 3".

Una voce all'altro capo del telefono risponde: "Buongiorno, come posso aiutarla?" Fitz espone la questione al dipendente comunale che gli spiega quanto sia lunga la lista di attesa: "Sa, tra due mesi è Natale e noi andiamo in ferie, provi a prenotarsi sul sito del ministero". Primo tentativo fallito, il povero Fitz è costretto a chiedere aiuto al nipote della sorella della sua vicina di casa che gli mette a disposizione un pc per navigare sul portale [https://](https://www.cartaidentita.interno.gov.it/)

[www.cartaidentita.interno.gov.it/](https://www.cartaidentita.interno.gov.it/). Ci siamo, Fitz è online e registra i suoi dati, questa missione sembra essere tutto sommato un gioco da ragazzi. Ma ecco che arriva il primo intoppo, sulla schermata compare la scritta: Login, entra con CIE (lo schema di identificazione che consente l'accesso ai servizi digitali erogati in rete di pubbliche amministrazioni e privati), oppure entra con SPID (il sistema unico di accesso ai servizi online della Pubblica Amministrazione). "CIE, SPID? Forse ho impostato una traduzione dal turco?" sussurra Fitz. "Certo che no", spiega il nipote della sorella della vicina, si può richiedere lo SPID anche attraverso le poste, basta entrare nel sito, registrarsi, fissare un appuntamento in sede per il riconoscimento facciale ed il gioco è fatto. Tre giorni dopo, allo sportello delle poste, l'impiegato chiarisce al nostro alieno che per richiedere lo SPID serve il documento di riconoscimento, "Ma a me serve lo SPID proprio per poter ottenere il documento di riconoscimento" ribatte Fitz. Non se ne cava un ragno dal buco, niente CIE, niente SPID, l'unica opzione è creare un nuovo account (per fortuna Fitz ha un codice fiscale in corso di validità, altrimenti sarebbe stato un capitolo a parte). Nome, cognome, codice fiscale, comune, password, domanda segreta (?) e poi clicca se non sei un robot (per fortuna è un alieno e non un robot). "Facile, ho fatto tutto correttamente" sogghigna Fitz, ma invece no, la password va in errore, "Come mai? Boh", Fitz tenta e ritenta per alcuni minuti, ma attenzione: la sessione è scaduta, bisogna ricominciare. Fitz armato di santa pazienza ricomincia da zero e invano perde il sonno nel cercare di selezionare una voce dal menù a tendina che però non si apre (sarà un bug? Missione sospesa).

Mancano 20 giorni prima del ritorno sul pianeta AI, Fitz non perde la speranza e riprova a registrarsi. Finalmente ci riesce e, carico di buoni propositi, resta in attesa di conoscere la prima data utile per il ritiro della sua carta d'identità elettronica, ma purtroppo per lui l'appuntamento è fissato per il 06/03/2023, fra esattamente

4 mesi. Fitz si dispera, urla contro il computer, se la prende con il nipote della sorella della vicina che come ultimo tentativo dice "Mio cugino ha rinnovato il documento allo sportello del comune dell'aeroporto di Capodichino, pare che ci impieghino poco se vai lì il giorno prima di un volo" un barlume di speranza illumina lo sguardo di Fitz "E allora se compro un biglietto potrò avere la mia carta elettronica?" il giovane ci riflette su e dice "Ah no, ha detto mio cugino che ti danno solo la carta d'identità cartacea". Niente da fare, si fa ritorno a casa per la passeggiata della vergogna, la missione è miseramente fallita! La storia di Fitz è chiaramente una finzione, si tratta di un personaggio inventato nel quale facilmente possono tutti immedesimarsi. Ciò che invece appartiene al mondo della verità è la prima data utile per il ritiro della carta elettronica. La lista di attesa a Napoli tutt'oggi è di circa quattro mesi (84 giorni lavorativi in media), un periodo in cui senza un documento in corso di validità non si può nemmeno andare a votare. Ma il capoluogo campano non è l'unico "sfortunato".

Per i grandi comuni italiani, la prenotazione è un tema scottante: da una recente indagine di [agendadigitale.eu](https://www.agendadigitale.eu), infatti, è risultato che nei capoluoghi di Regione o Provincia si registrano dei tempi di attesa per la prenotazione dell'appuntamento che vanno da un massimo di 194 giorni (Roma, Municipio 1) a 1 (Comune di Milano, Catania e Reggio Calabria) o 3 giorni (Comune di Firenze). Vale però la pena specificare che, non a caso, i Comuni in cui i tempi di attesa sono più ridotti sono quelli in cui il sistema adottato per il rilascio CIE è misto, cioè si può accedere agli Sportelli comunali sia tramite prenotazione sia senza. Detto ciò, sembra lecito allora chiedersi: a cosa serve sburocratizzare gli uffici e digitalizzare l'amministrazione pubblica se per un appuntamento si deve aspettare tanto? E poi, quale supporto si garantisce a chi nativo digitale non è e forse non ha disposizione il nipote, il fratello o chiunque altro per affrontare una registrazione (farraginoso) sul portale messo a disposizione?



# Al via l'anagrafe dei dipendenti pubblici: il fattore tempo sarà cruciale



di Claudia Peiti

La coda dell'estate e l'avvio dell'autunno non sono prive di novità in materia di pubblico impiego. Alla comunicazione della commissione europea sul raggiungimento degli obiettivi associati alla prima tranche dei fondi Next Generation EU, si affiancano la pubblicazione del primo rapporto sulla valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano, la diffusione delle linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica e il via libera in conferenza unificata dell'anagrafe dei dipendenti pubblici.

Sono tutte novità che proseguono sulla linea di riforma iniziata nello scorso anno e che ha visto la modifica dei meccanismi di accesso al lavoro pubblico, unitamente allo sblocco del turnover. Il quadro di riforme delle procedure e delle regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici ha portato alla progettazione di sistemi di reclutamento differenziati rispetto ai profili da assumere e si sta concretizzando nella necessità di rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze ma anche nel disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano presente nella PA e sui suoi cambiamenti.

Inoltre, il PNRR si è posto l'obiettivo di rafforzare la capacità di pianificazione strategica delle risorse umane, ponendo al centro le competenze e auspicando il superamento di una logica di turnover come mera attività di sostituzione numerica dei dipendenti.

Le linee guida per la definizione dei profili di competenza (DM di luglio sui fabbisogni di personale) e quelle del piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) vanno in questa direzione, nel tentativo di coniugare la programmazione dei fabbisogni di personale con un modello organizzativo che restituisca

alla gestione delle risorse umane un approccio dinamico e di continuo adattamento alle strategie dell'amministrazione (l'attenzione è al "come si fa", anziché al "cosa").

Al tempo stesso, la ristrettezza dei tempi e la condizione di carenza di personale - a più riprese già evidenziate su queste pagine -, unite allo sblocco assunzionale e alla semplificazione delle procedure di selezione, sta portando ad un ingresso di nuove persone non privo di rischi qualora non venga opportunamente accompagnato da una conoscenza e da una valutazione strategica. Il rischio è che l'architettura che si sta disegnando impieghi del tempo per dare i suoi frutti e che nel frattempo le amministrazioni si trovino "impreparate" ai nuovi ingressi.

La conoscenza del buono o del cattivo esito delle procedure di reclutamento, nonché delle competenze e delle capacità degli entranti costituisce un pilastro essenziale verso un'amministrazione pubblica che incorpora nella gestione delle risorse umane la riflessione strategica tanto auspicata. Lo stesso esito negativo di una procedura di reclutamento di un ente locale deve divenire uno strumento per conoscere il mercato e riorientare la selezione o rivedere le strategie dell'amministrazione, anche a vantaggio delle restanti amministrazioni.

La poca informazione circa le professionalità che effettivamente stanno entrando o sono state reclutate in questi ultimi anni può rischiare infatti di riportare le amministrazioni locali al punto di partenza. I tempi con cui verrà colmata questa carenza informativa, la cui risposta dovrebbe stare nell'anagrafe dei dipendenti pubblici, potrebbero essere cruciali per indirizzare il cambiamento della PA, tanto da far auspicare la diffusione di indagini pilota in attesa che il sistema entri a regime.

I primi dati del portale "InPA", la nuova piattaforma digitale unica per il reclutamento, frutto delle riforme associate al PNRR, permettono qualche riflessione sul tema. InPA ha infatti conosciuto un primo banco di prova rispetto alle assunzioni previste con il DL 80/2021 e che per le amministrazioni locali si è concretizzato nella procedura per il reclutamento di professionalità per il supporto dei procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR.

Come documenta lo stesso Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb), a fronte della pubblicazione di 30 bandi, le candidature per profilo, che nel complesso sono state più di 60.000, possono essere messe a confronto con i posti banditi. Innanzitutto,

emerge che le figure maggiormente domandate dalla PA locale (da sinistra verso destra) sono state quelle degli ingegneri civili e ambientali, seguiti dagli esperti amministrativi e giuridici ma anche dagli esperti di gestione e monitoraggio e dagli ingegneri gestionali. Oltre all'elenco delle professionalità (più o meno attese), l'osservazione degli scostamenti tra la quota di profili banditi (blu) e la quota delle candidature ricevute (rosso) restituisce un'importante fotografia delle dinamiche di domanda e offerta di lavoro in ambito pubblico. Certamente sarebbe importante disporre anche di dati in *valore assoluto* e non solo in *quote* il che consentirebbe di misurare lo squilibrio effettivo per le varie professioni. Certamente l'utilizzo di informazioni in valore assoluto richiederebbe un'operazione non immediata, vale a dire nettare i dati delle candidature dal fenomeno che una stessa persona può aver partecipato a più concorsi.

Sebbene poi la rappresentazione scelta dell'Upb venga fatta unicamente come quote percentuali sul complesso dei posti banditi e sul complesso delle candidature ricevute, non consentendo un perfetto matching, si esemplificano di seguito alcune delle possibili chiavi di lettura che la pubblicità di queste informazioni potrebbe dare.

In alcuni casi la quota di profili offerti sul complesso delle candidature e quella dei posti domandati sul complesso dei bandi effettuati sono allineate. Un fenomeno che era in parte prevedibile per i profili degli ingegneri civili, degli esperti di edilizia e gestionali, figure già presenti nelle attività degli enti locali, ma sicuramente meno atteso per gli esperti di rinnovabili.

Dall'altro lato, l'osservazione dei profili che hanno raccolto una quota di candidature più alta rispetto alla quota calcolata sui posti banditi, restituisce un'immagine della PA che attrae figure professionalizzate nell'ambito del controllo di gestione (esperto di gestione e monitoraggio e esperto di contabilità pubblica) ma anche ancora radicata sui profili più tradizionali (amministrativi e giuridici). Simmetricamente la figura dell'ingegnere ambientale è invece quella più voluta dalla PA ma anche quella con una quota di candidature ricevute relativamente bassa sul complesso delle candidature.

Da questa breve disamina emerge con chiarezza l'enorme valore informativo sulla diffusione di queste informazioni, ai quali dovrebbero essere affiancati...

 [continua sul sito www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)

## Dalla privacy al digital divide, dai virus e hacking fino alla propaganda. Quali sono i limiti dell'etica dell'Intelligenza artificiale?

Sebastiano Maffettone, filosofo, da oltre 40 anni lavora sui fondamenti filosofici dell'etica pubblica e sulle loro applicazioni e nel 2019 ha fondato il Centro di Ricerca Ethos alla Luiss Business School. Centro impegnato attivamente nel settore dell'etica pubblica e digitale e del rapporto tra business e sostenibilità.

«Ai valori etico-politici è legata la questione del pluralismo. Perché, come sappiamo bene, trovare unanimità su valori etico-politici è quantomai difficile - spiega Maffettone - Si apre il campo ad un altro e più complicato problema, quello della necessità di un'etica pubblica universale. Mai come oggi, in tempi di pandemia, tale necessità, che riguarda tutte le grandi questioni contemporanee, dalla salute pubblica alla finanza, dall'ambiente alle migrazioni fino alla guerra, è all'ordine del giorno. I campi di applicazione dell'etica pubblica concernono le decisioni collettive rilevanti, in settori come ad esempio business ethics, Intelligenza artificiale, bioetica, sostenibilità o questioni di genere».

**Cosa intendiamo per etica e quale è l'impatto sociale, politico e morale delle innovazioni tecnologiche e digitali?**

«Da quando si è iniziato a parlarne i computer hanno generato curiosità e preoccupazioni di natura etica e sociale. Questo tipo di preoccupazioni è evidente nella letteratura a cominciare da quella di fantascienza, nel cinema o nel diritto. Sempre più con il passare degli anni e il progresso delle tecnologie informatiche sono stati invasi dal modo digitale aspetti rilevanti delle nostre vite, a cominciare naturalmente dal lavoro e della produzione, per andare poi dalla salute ai rapporti personali e sociali, includendo i sentimenti, l'istruzione e la sfera del tempo libero. Proprio per questo, non può sorprendere il fatto che la diffusione sistematica delle ICT, Information and Communication Technologies, abbia rilievo etico e sia anzi la ragione del nascere di un nuovo campo

della discussione etica quello dell'etica del digitale».

**Lei ha studiato a lungo il rapporto tra etica ed intelligenza artificiale. Crede si arriverà ad indurre cambiamenti di opinione o manipolare preferenze al posto della persona umana?**

«Prendiamo una lista ricavata spulciando un paio di manuali americani per esemplificare il tipo di problemi che abbiamo di fronte: si va dalla privacy, alla intellectual property and access, alla accessibility and accuracy of information, al digital divide, ai virus e hacking fino alla propaganda, roboethics e cyber crimes. Di fronte a questa lista, dal punto di vista etico, non esiste uniformità di valori su cui basare un'argomentazione critica universalmente accettabile. Inoltre, non è del tutto chiaro quali siano i limiti o le frontiere che delimitano il campo di azione dell'etica dell'Intelligenza artificiale. Dietro un insieme di problemi etici spesso si celano emozioni profonde come il timore che macchine pensanti possano eguagliare

e superare l'intelligenza umana. Non c'è dubbio che i sistemi di intelligenza artificiale siano capaci di adattarsi e adeguarsi alle mutevoli condizioni in cui operano, simulando ciò che farebbe una persona. In altri termini, oggi la macchina può spesso surrogare l'uomo nel prendere decisioni e nel compiere delle scelte. Oggi algoritmi di machine learning riescono a fare diagnosi mediche con una percentuale di esattezza che in alcuni casi supera quella di



**Prof. Sebastiano Maffettone - fondatore del Centro di Ricerca Ethos alla LUISS Business School**

un medico medio e acquisiscono sempre più capacità predittiva. Tuttavia, di fronte a tali accuratezze, non godono di altrettanta capacità esplicativa. Nel momento in cui la macchina surroga l'uomo nel prendere decisioni, che tipo di certezze dovremmo avere per lasciare che...

R.M.

 [continua sul sito www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)



## Valutazione di impatto: strumento al servizio della misurazione dell'efficacia degli interventi pubblici

*Un tool che intende valutare quantitativamente, sulla base di una analisi causa-effetto, quei cambiamenti concretamente avvenuti ed ascrivibili ad una specifica azione*



di Gaetano Di Palo

La crescente attenzione da parte della collettività nei confronti della bontà, solerzia ed efficacia dell'intervento pubblico – soprattutto quello locale – nei molti settori particolarmente delicati in quanto connessi alla vivibilità del territorio ed alla accessibilità e fruibilità dei servizi essenziali, può per certi versi anche considerarsi un effetto collaterale, peraltro niente affatto sorprendente, della tanto spronata cittadinanza attiva ed altrettanto auspicata democrazia partecipativa. Gli enti locali si ritrovano difatti a confrontarsi con una cittadinanza sempre più informata, evoluta ed organizzata e che ha molteplici strumenti per individuare, conoscere, monitorare e valutare le decisioni e le conseguenti azioni e risultati degli interventi operati dall'Amministrazione. In tale contesto (a livello internazionale, nazionale e locale) non solo l'interesse, ma anche una vera e propria cultura della valutazione degli impatti, si impone in maniera prepotente nei programmi politico-economici, occupazionali, imprenditoriali, sociali ed assistenziali, e nell'ordinamento giuridico, come strumento al servizio delle decisioni strategiche di sviluppo e divenendo ancor più pressante ed attuale in ragione dell'attuazione oculata e necessariamente tempestiva delle missioni del PNRR.

Una valutazione d'*impatto* intende individuare, determinare e misurare in base ad una analisi *causa-effetto* quei cambiamenti concretamente avvenuti ed ascrivibili ad uno specifico

intervento. Il suo ricorso si fonda sulla circostanza che di solito il monitoraggio degli interventi osserva soltanto il raggiungimento dei risultati, mediante il mero confronto con dati ed indicatori pianificati e dimostrando così l'assolvimento del programma, ma non stabilendo se vi sia stato un vero cambiamento delle condizioni e contesto iniziali e cosa abbia effettivamente causato il cambiamento osservato né la sua precisa natura, dimensione e soprattutto permanenza nel tempo futuro. In linea di principio le valutazioni d'impatto sono invece utili per determinare l'effetto di un'azione su specifici contesti e per verificare le ipotesi di sviluppo confrontando i cambiamenti di uno o più risultati specifici con quello che sarebbe accaduto in assenza dell'intervento, i.e. indagine *controfattuale*. La valutazione d'impatto consente dunque di verificare e determinare se, ed in che misura, un programma, un progetto, un intervento ed un investimento abbiano effettivamente *creato valore* e, se usata in maniera preventiva, può anche essere d'ausilio in fase di progettazione nel definire quale, tra le diverse possibili alternative, possa essere l'impiego di risorse e/o l'approccio più efficace di una *policy*. I responsabili delle decisioni delle amministrazioni pubbliche nella programmazione degli investimenti e nella gestione delle grandi opere, quelli che operano nelle agenzie di sviluppo o negli ambiti dei servizi sociali possono definire programmi basati su modelli di impatto sulla collettività e sul territorio tenendo in debito conto anche l'aspetto controfattuale.

Sotto il profilo metodologico si assiste da alcuni anni ad una notevole proliferazione di tecniche ed esperimenti di valutazione di impatto ed un altrettanto rimarchevole ampliamento degli ambiti del loro utilizzo; questi pertengono e coinvolgono campi accademici e di indagine alquanto contigui: politico-economico, sociale, statistico, (discorso a parte vale invero per quello medico e chimico-farmaceutico che però esulano ovviamente dagli obiettivi di questo articolo) intrecciando discipline fortunatamente aduse ad un rigore metodologico ed applicativo, ne consegue che gli approcci maggiormente diffusi in letteratura ed adottati nella pratica sono dotati di un robusto impianto concettuale ed *anzianità* di sperimentazione.

Le valutazioni d'impatto utilizzano di norma un *gruppo di confronto*, composto da individui o comunità in cui l'intervento non è attuato, e uno o *più gruppi di trattamento*, composti da beneficiari del progetto o da comunità in cui invece viene attuato l'intervento; il confronto tra gli esiti nel gruppo di trattamento e in quello di confronto crea la base di osservazione per determinare l'impatto dell'intervento. Insomma, la valutazione d'impatto intende dimostrare l'attribuzione degli effetti all'intervento specifico, mostrando *a contrario* ciò che sarebbe accaduto in assenza di tale intervento. Le differenti tecniche di valutazione d'impatto sono contraddistinte da una varietà di fattori, anche se gli approcci all'uso di un controfattuale sono riconducibili, infine, a due grandi categorie: quella dei metodi *sperimentali*, laddove un gruppo di controllo alternativo viene generato da una selezione casuale e quella dei metodi *quasi-sperimentali* nel caso di un gruppo di confronto che non sia *randomizzato*. Sebbene le valutazioni d'impatto elaborino e analizzino tipicamente dati quantitativi, queste vanno integrate con metodi di raccolta dei dati qualitativi che siano utilizzati per ottenere informazioni sia dai gruppi di trattamento che da quelli di confronto.

Nell'approccio sperimentale entrambi i gruppi di trattamento e di confronto sono selezionati all'interno di una popolazione target in funzione di un processo casuale. Il ricorso alla selezione casuale (*Randomised Controlled Trial - RCT*) viene considerato un efficace strumento per eliminare i *bias* connessi alla fase selezione, perché elimina la possibilità che caratteristiche individuali dei componenti del gruppo influenzino la selezione stessa. Infatti, i membri scelti non sono assegnati ai gruppi di trattamento o di controllo in ragione di caratteristiche specifiche, anzi proprio quegli elementi psicologici/sociali che sono sovente fonte di *bias* verrebbero distribuiti in maniera randomizzata e quindi più o meno equamente suddivisi tra i gruppi di trattamento e di controllo. Normalmente, grazie alla circostanza che la selezione *random* elimina completamente le interferenze connesse alla fase di costruzione dei gruppi...

continua sul sito [www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)

## Ieri, oggi e domani

segue dalla prima

...quest'anno in Italia. Mediamente si presenta alla selezione la metà degli iscritti. I quiz fanno il resto, restituendo in qualche caso addirittura un numero di idonei inferiore ai posti messi a concorso.

Ma se si vuole entrare non c'è che una strada. Lo stabilisce la Costituzione più bella del mondo "Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge". Nel corso della storia repubblicana di "casi stabiliti dalla legge" ce ne sono stati. Ma queste sono altre vicende. Da quando mondo è mondo, si direbbe, l'unica è il concorso. Ieri, come oggi, come domani.

Il problema è che c'è uno "ieri" in cui il posto pubblico - stabile e sicuro, magari pagato meno di un lavoro nel privato, ma a tempo indeterminato - era un'aspirazione per tanti. Era la sistemazione. Il primo necessario passo per entrare, e non uscire più, dal mercato del lavoro. C'è uno "ieri" in cui la Pubblica Amministrazione, dopo anni di tagli sulla spesa pubblica, ha visto via via ridursi i propri organici, senza la possibilità di poter sostituire il personale che andava in pensione, con effetti devastanti sull'organizzazione della macchina pubblica sottoposta a cure dimagranti draconiane: parliamo di 350mila dipendenti in meno negli ultimi 20 anni. Le politiche di rientro di bilancio, per anni, sostiene la SVIMEZ "si sono abbattute con violenza sulle dinamiche di ricambio di personale all'interno della PA, impoverendola e privandola delle necessarie competenze".

C'è, però, poi un "oggi". Un presente in cui i giovani che si affacciano sul mercato del lavoro non hanno più il mito del posto pubblico, stabile e sicuro, magari perché gli stessi loro genitori hanno vissuto la loro vita lavorativa senza questa opportunità. Giovani per cui, magari, il posto pubblico a tempo indeterminato è solo il racconto di un nonno.

C'è, ancora, un "oggi" in cui la pubblica amministrazione è arrivata al punto limite delle riduzioni di organico e si rigetta sul mercato del lavoro alla ricerca, si potrebbe dire disperata, di lavoratori che possano garantire, prima ancora che la qualità dei servizi pubblici, almeno la quantità degli stessi. Ci arriva,

però, in modo scomposto. Con lo stesso armamentario di 40 anni fa. Un coacervo di norme e regolamenti, sedimentati in decenni di storia dell'amministrazione, che regolano puntualmente titoli di accesso, punti e punteggi da attribuire, riserve e titoli preferenziali, qualifiche e mansioni, declaratorie, categorie di inquadramento, contenuti specifici del profilo professionale, ecc. Con l'unica modernizzazione rappresentata dall'utilizzo di un tablet o di un computer attraverso cui sottoporre i quiz al candidato, magari sul comma x dell'articolo y, che nel frattempo verrà modificato da un prossimo decreto che, statene certi, è già allo studio. Ci si arriva con un armamentario contrattuale fatto di lente progressioni verticali, di incentivi uguali per tutti e di stipendi che, specie in settori come quelli tecnici ed informatici, sono oggettivamente fuori mercato.

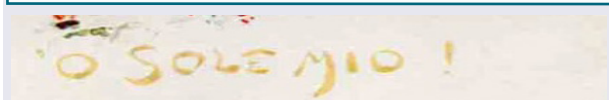
Ed allora si assiste a fenomeni che andrebbero analizzati, su cui qualche ragionamento in più andrebbe speso. Il primo, quello più evidente, è la sproporzione tra il numero di candidature che i concorsi registrano e il numero di coloro che si sottopongono alle batterie dei quiz. Il secondo è quello degli abbandoni. Sì, perché, anche se non esistano ancora statistiche ufficiali, ci sono coloro che, e non sembra siano proprio pochi, una volta vinto un concorso e firmato il famigerato contratto a tempo indeterminato, decidono di andar via, di dimettersi.

C'è un "oggi", infine, dove poco le problematiche connesse all'ingresso di nuovi lavoratori nella pubblica amministrazione vanno valutate con maggiore attenzione. Come hanno scritto gli esperti della SVIMEZ: "L'ingresso di nuovo personale richiede un 'fine tuning' affinché le competenze nuove si aggiungano alla esperienza e alla conoscenza delle procedure complesse, per le quali la semplice competenza derivante da un titolo di studio non è sufficiente". Ci sarà, poi, un "domani" nel quale per superare il deficit di competenze interne negli uffici pubblici non sarà sufficiente superare le enormi difficoltà di immissione a ruolo di nuova forza lavoro, ma sarà necessario individuare azioni concrete per assicurare alla PA la capacità di aggiornare e formare i propri dipendenti.

M.A.

## Polyhorama

**"O sole mio": storia di un legame inaspettato tra Napoli e Odessa**



Valeria Mucerino - Leggi sul sito [www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)

## Poliorama

RIVISTA DI ECONOMIA, CULTURA E DIRITTO

Hanno collaborato: Mauro Cafaro, Manuela Capezio, Alessandro Coppola, Eliana De Leo, Marcella De Luca, Orlando Di Marino, Gaetano Di Palo, Maria Laura Esposito, Nino Femiani, Giorgia Marinuzzi, Roberta Mazzeo, Daniele Mele, Francesco Miggiani, Stanislao Montagna, Valeria Mucerino, Salvatore Parente, Claudia Peiti, Rosario Salvatore, Marika Sarno, Walter Tortorella

Direttore Responsabile: Giovanna Marini  
Condirettore: Marco Alifuoco  
Registrazione presso il Tribunale di Napoli  
N. 9 del 15/03/2018  
P.I. 07492611210 - C.F. 95152320636

N° 13 del 07/11/2022

VISITA  
POLIORAMA  
ONLINE

