Volume 3 – Numero 2 | 2020

Rivista Italiana di

Public Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SPECIAL FOCUS:

Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management

Rivista Italiana di
Public Management

Rivista edita da Studiare Sviluppo S.r.l.
Registrata presso il Tribunale di Roma
n. 111/2017 e n.112/2017
ISSN 2533-2627 (print) ISSN 2610-8763 (online)
Direttore responsabile: **Giuliano Bianchi di Castelbianco**
Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi**, **Erika Munno**
Direzione e redazione: **Studiare Sviluppo S.r.l.**
Via Flaminia, 888 – 00191 Roma
Tel.: +39 06 332264.01 / +39 06 69921659
Fax: +39 06 69922173
email: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Periodicità: semestrale
Pubblicata sul sito: **www.rivistaitalianadipublicmanagement.it**
Modalità di raccolta degli articoli: *call for papers call for papers*
Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Immagine di copertina a cura di: MediaTools S.r.l.
Stampa: Ediguida S.r.l – Cava de' Tirreni (SA)

Volume 3 – Numero 2 | 2020

Disclaimer e copyright:
Testi, foto e articoli pubblicati in questa rivista e al sito
www.rivistaitalianadipublicmanagement.it
sono protetti da diritti d'autore.

Ne è vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualunque forma,
senza il consenso della Redazione e dell'Autore.

Eventuali concessioni vanno richieste al seguente indirizzo
di posta elettronica: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Finito di stampare nel mese di dicembre 2020

Rivista Italiana di
Public Management

Argomenti

Volume 3 – Numero 2 | 2020

177 *Editoriale*
Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management
Luigi Fiorentino *ed* ***Elisa Pintus***

Special Focus

Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management

209 **Etica e gestione delle emergenze**
Gilberto Corbellini
Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e Consiglio Nazionale delle Ricerche

227 **Scuola e sviluppo, il capitale umano al centro: la lezione del Covid-19**
Patrizio Bianchi
Università degli Studi di Ferrara

244 **La gestione delle "Infrastrutture critiche" durante la crisi Covid**
Roberto Setola
Università CAMPUS Bio-Medico di Roma

259 **Smart working ed emergenza sanitaria: una lettura prospettica a partire dall'esperienza dell'Invalsi del Covid-19**
Pierpaolo Cinque, Patrizia Falzetti, Giuseppina Le Rose
Invalsi – Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione

Dialoghi

277 **Invecchiamento demografico e sostenibilità della spesa pensionistica quale prospettiva**
Carmen Graziano *Presidenza del Consiglio dei Ministri e* ***Rosa Valicenti*** *Ministero dell'Economia e delle Finanze*

299 **Il lavoro agile: un'occasione da non perdere**
Giovanni Valotti, Marta Barbieri, Giorgio Giacomelli, Lorenza Micacchi, Francesco Vidè
Sda Bocconi

Close Up

323 **Una misurazione condivisa della performance organizzativa: l'esperienza degli indicatori comuni per le funzioni di supporto**
Marco De Giorgi
Presidenza del Consiglio dei Ministri

342 **Indagine sull'amministrazione difensiva**
Stefano Battini *Università degli Studi della Tuscia e* ***Francesco Decarolis*** *Università Bocconi*

Idee

365 Andrea Lippi *Dinamiche di legittimazione politica*
367 Marco Magnani *L'onda perfetta. Cavalcare il cambiamento senza esserne travolti*

369 *Call for papers Special Focus Vol. 4 n. 1*
371 *Call for papers Special Focus Vol. 4 n. 2*

Team Editoriale

Coordinamento scientifico ed editoriale

Luigi Fiorentino
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Elisa Pintus
Università della Valle d'Aosta

Comitato Tecnico Scientifico

Giovanni Azzone
Politecnico di Milano

Stefano Battini
Università degli Studi della Tuscia

Patrizio Bianchi
Università degli Studi di Ferrara

Elio Borgonovi
Università Bocconi

Marco Buti
Commissione Europea

Domenico Carrieri
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Maria Chiara Carrozza
Scuola Superiore Sant'Anna

Gilberto Corbellini
Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

Alberto Felice De Toni
Università degli Studi di Udine

Luca Di Donna
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Anna Maria La Chimia
University of Nottingham

Marco Magnani
Harvard Kennedy School of Government e Università LUISS Guido Carli

Bernardo Giorgio Mattarella
Università LUISS Guido Carli

Vito Moramarco
Università Cattolica del Sacro Cuore

Giulio Napolitano
Università degli Studi di Roma Tre

Luigi Nicolais
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Edoardo Ongaro
Open University

Angelo Maria Petroni
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Matteo Piantedosi
Ministero dell'Interno

Raffaele Picaro
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Andrea Piccaluga
Scuola Superiore Sant'Anna

Giuseppe Pisauro
Ufficio Parlamentare di Bilancio

Francesco Profumo
Politecnico di Torino

Gianfranco Rebora
Università Carlo Cattaneo – LIUC

Andrea Simoncini
Università di Firenze

Giovanni Valotti
Università Bocconi

Roberto Viola
Commissione Europea

Luciano Violante
Fondazione Leonardo

Comitato degli Esperti

Roberta Angelini
Autorità garante della concorrenza e del mercato

Candeloro Bellantoni
Università di Parma

Michele Bertola
Comune di Bergamo

Mauro Bonaretti
Corte dei Conti

Sabrina Bono
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Roberto Botta
Comune di Roma

Francesca Gagliarducci
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Renato Loiero
Senato della Repubblica

Fulvio Moirano
Policlinico Sant'Orsola di Bologna

Pia Marconi
Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

Veronica Nicotra
Associazione Nazionale Comuni Italiani

Elena Rebora
Azienda USL di Modena

Raffaele Tangorra
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Alessandro Tonetti
Cassa Depositi e Prestiti

Comitato Editoriale

Michela Arnaboldi
Politecnico di Milano

Alessandra De Marco
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Alberto Di Minin
Scuola Superiore Sant'Anna

Marcella Gargano
Ministero dell'Università e della Ricerca

Silvia Ivaldi
Università degli Studi di Bergamo

Susana Jorge
Universidade de Coimbra

Gianluigi Mangia
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Elena Zuffada
Università Cattolica del Sacro Cuore

Editoriale

di ***Luigi Fiorentino**** ed ***Elisa Pintus*****, *Editors*

Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management

Lo stato dell'arte per un approccio alla gestione degli stati di crisi

Il tempo è superiore allo spazio. E con questo principio che si può definire un perimetro di riflessione a questo editoriale[1].

Se l'uomo può essere mosso verso un progresso etico irreversibile – della sua persona e della società – questo è dovuto alla facoltà di generare processi più che a quella di dominare spazi.

Con questo editoriale vorremmo ispirare gli studiosi interessati al management pubblico a raccogliere la "grande sfida" di studiare il ruolo e il funzionamento delle istituzioni pubbliche durante eventi naturali o sociali avversi.

** Presidenza del Consiglio dei Ministri*
*** Università della Valle d'Aosta*

1. Cfr. Dall'esortazione apostolica di Papa Francesco Evangelii gaudium, www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html

Lo Special Focus, *Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management*, pone l'attenzione su gravità e pervasività della crisi epidemiologica, che ha colpito il mondo intero dal 2020, modificando – radicalmente – la vita di cittadini, istituzioni pubbliche, imprese, società anche e soprattutto nella modalità di interpretazione delle variabili di tempo e spazio nella gestione della crisi.

La pandemia è stata, ed è ancora, uno stress test di portata straordinaria poiché ha richiesto di garantire, in ogni caso, la continuità della vita sociale, politica ed economica in una situazione di drammatica eccezionalità quanto a modalità di determinazione delle decisioni politiche, organizzative e gestionali e di interrelazione con il sistema dei portatori d'interesse.

Questo evento, destinato a protrarre i suoi effetti per i tempi avvenire[2], ha prodotto, e produce ancora, reazioni e controazioni incanalate nella ricerca di risposte nuove per domande, in parte inedite, in parte strutturali poiché la crisi sanitaria, fino dall'inizio, ha evidenziato ancor di più disuguaglianze e criticità.

Non vi è dubbio che la crisi si è diffusa in modo pervasivo ponendo i paesi dinanzi alla sfida di dover costruire strumenti efficaci in tempi rapidi, bilanciando la tensione verso nuovi bisogni con la necessità di tenuta generale del sistema e con la garanzia della coerenza con i principi fondamentali dell'agire, per quanto di nostro interesse di analisi, delle amministrazioni pubbliche. Sfide che oggi sono ineludibili, come la capacità di governare sistemi complessi con una pluralità di funzioni e istituzioni, potranno trovare una positiva risoluzione solo se dalla drammatica esperienza che si è innervata profondamente nella società sarà possibile astrarre modelli di management sostenibili.

Ma se non si vuole che tutto quanto accaduto a causa della pandemia da Covid-10 sia un archetipo distopico (Phan & Wood, 2020), è necessario, innanzitutto, interrogarsi su cosa sia necessario osservare, isolare, valutare e riportare a modello.

Si può distinguere fra disastro definito come "un evento potenzialmente traumatico che viene vissuto collettivamente, ha un esordio acuto ed è delimitato dal tempo; i disastri possono essere attribuiti a cause naturali, tecnologiche o umane" ed una crisi che è "un evento a bassa probabilità e ad alto impatto che minaccia la vitalità del sistema ed è caratterizzato da ambiguità di causa, effetto e mezzi di risoluzione, nonché dalla convinzione condivisa che le decisioni debbano essere prese rapidamente" (Pearson & Clair, 1998). Questi eventi avversi sono causati da fattori esterni al sistema, sono imprevisti e richiedono un'azione immediata. Ecco un punto di riflessione a supporto sulla relazione fra tempo e spazio.

2. Among the highest likelihood risks of the next ten years are extreme weather, climate action failure and human-led environmental damage; as well as digital power concentration, digital inequality and cybersecurity failure. Among the highest impact risks of the next decade, infectious diseases are in the top spot, followed by climate action failure and other environmental risks, as well as weapons of mass destruction, livelihood crises, debt crises and IT infrastructure breakdown.

Vi è differenza fra rischio e incertezza. Un contesto decisionale è rischioso quando i decisori non sanno, con certezza, quale sarà un risultato decisionale ma conoscono i possibili risultati associati a una decisione, insieme alla probabilità che tali risultati si attuino, nel momento in cui la decisione è presa. L'incertezza, invece, si ha quando i responsabili delle decisioni non conoscono né i possibili risultati né le probabilità che si verifichino quando si prende una decisione. Si può affermare che i processi decisionali delle istituzioni pubbliche messi in atto durante gli stati di crisi dovrebbero essere il frutto di un equilibrio ponderato fra analisi del rischio e contrasto all'incertezza, dovrebbero consentire di abbattere il tasso di incertezza – causa scatenate l'effetto avverso – e governare il rischio in virtù scelte di policy e di gestione.

L'equilibrio fra questi due elementi è lo snodo necessario a comprendere la relazione necessaria circa la presa delle decisioni di politica pubblica, la capacità di tradurre le politiche in piani, programmi e progetti in tempi ridefiniti, necessariamente, dal concretizzarsi degli stati di crisi. Di nuovo ritorna il tema del discernimento fra tempo e spazio.

Crisis management è tema studiato da moltissimi anni – con continuità dagli anni '70. Il post-guerra fredda e i grandi disastri ambientali[3] sono stati fra i primi ambiti di osservazione privilegiata. Ma è a partire dagli anni '90 che subiscono critiche, in modo diffuso, i modelli delle istituzioni pubbliche, sino ad allora dominanti, determinando veri e propri choc nelle società occidentali e nelle élite e consentendo l'evolversi di modelli di gestione delle crisi post industriali e post nazionali anche in virtù del crescere di accadimenti straordinari quali: disastri dovuti ad eventi ambientali, sconvolgimenti geopolitici, crisi economico-finanziarie e non ultime crisi legate a epidemie virali. A ciò si aggiunge una profonda incapacità a gestire gli squilibri delle democrazie occidentali e dei loro sistemi politico-amministrativi sempre più in difficoltà nella loro propensione a reagire e quasi mai capaci di "patrimonializzare" gli sforzi politici, economici, gestionali e sociali messi in campo durante l'acme e a contrasto dell'evento scatenante la crisi.

Le risposte all'uragano Katrina[4], avvenuto all'inizio del nuovo millennio, sono state un punto di riflessione determinante[5] per originare modalità innovative d'azione fra studiosi, policy maker e manager pub-

3. Fu il disastro ambientale di Bhopal, in India nel 1984, a creare condizioni di profonda riflessione sui temi etici legati al comportamento delle imprese da cui scaturì, a partire dai paesi anglosassoni, un'accelerazione nella elaborazione di paradigmi teorici legati a corporate social responsibility e green management.
4. Nel 2005 l'uragano Katrina ha colpito gli stati centrorientali degli Stati Uniti sul Golfo del Messico. Tra i più distruttivi uragani che si siano abbattuti sugli Stati Uniti, ha provocato 1500 vittime circa oltre ad essere stato il più dannoso in assoluto in termini economici.
5. Il Sindaco di New Orleans, il Governatore dello Stato della Louisiana, il Direttore del FEMA – Federal Emergency Management Agency – agenzia del Department of Homeland Security US, e il Presidente degli Stati Uniti intrapresero un'azione di delegittimazione reciproca nell'individuazione delle responsabilità circa le caratteristiche delle risposte all'eccezionale evento avverso mettendo in evidenza, fra gli osservatori, la mancanza di una chiara interrelazione istituzionale, politica ed organizzativo-gestionale in tali casi.

blici. Oggi è possibile definire un ampio ventaglio di categorie di rischio che contemplano, fra le altre, quelle legate a rischi ambientali, economici, sociali, geopolitici e tecnologici. Tali categorie si definiscono attraverso il verificarsi di alcuni rischi considerati oggi fra i più temibili: malattie infettive, armi di distruzione di massa, fallimento dell'azione per il clima, perdita di biodiversità, diminuzione delle risorse naturali, condizioni metereologiche estreme, danni ambientali provocati dall' uomo, crisi economico-finanziarie, collasso delle infrastrutture IT, diseguaglianza digitale, fallimento della sicurezza informatica, crollo dei sistemi di previdenza e coesione sociale, distacco dei giovani dall'inclusione nei sistemi educativi e produttivi.

Anni di analisi sui rischi globali mostrano una costante crescita e una sempre più ampia differenziazione delle tipologie di rischio[6].

Eventi ad alto rischio che, inizialmente, sembrano causare effetti isolati e locali possono aumentare di intensità e creare condizioni ostative alla funzionalità delle infrastrutture vitali prima di tutto su scala locale ma anche, sempre più spesso, su scala globale.

Indubbiamente eventi avversi sono inevitabili ma è altrettanto evidente che vi siano paesi in grado di riprendersi e sopportare, o addirittura contrastare, tali shock meglio di altri. Comprendere il ruolo e il funzionamento delle istituzioni pubbliche di fronte a eventi avversi può aiutare ad affrontare meglio i disastri e, in ultima analisi, a portare benefici alla società nel suo insieme.

La complessità, la diversificazione e la numerosità di un potenziale portfolio di rischio derivante da eventi avversi richiedono sistemi di gestione del rischio strutturati per l'identificazione e la mitigazione del rischio stesso con la capacità dei sistemi istituzionali pubblici di assorbire gli shock e di riprendersi, trasformando le strutture organizzative e i processi per funzionare a fronte di stress, cambiamenti e incertezze a lungo termine. Ciò richiede una comprensione attiva del panorama dei rischi, analizzando dove tali rischi siano meglio gestiti, rafforzando le componenti del sistema che aiutano ad affrontarli e comprendendo come l'interrelazione di queste componenti influisca sul funzionamento del sistema pubblico nel suo complesso.

La letteratura non è ancora consolidata ma i dati disponibili sembrano indicare che, a prescindere dalla capacità di prevenire gli stati di crisi, i meccanismi di "anticipazione" o prevenzione degli stati di crisi si consolidano in virtù di processi di pianificazione di strumenti che consentano alle organizzazioni di definire come affrontare gli effetti avversi qualunque cosa accada. Anche alla luce della numerosità crescente di eventi avversi, e conseguenti stati di crisi, oltre che alla consapevolezza che nessuna crisi ha spazi di prevedibilità sufficienti a gestirla nel suo complesso in modo del tutto efficace, bisognerebbe considerare gli stati di crisi come un "processo senza fine" e determinare una volta per tutte modelli di contrasto duraturi, efficaci, tempestivi e sostenibili. È indubbio che più i fenomeni avversi potranno essere gestiti più sarà agevole riprendersi dagli stati di crisi. Di

6. www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020

nuovo, è dirimente scegliere se e come privilegiare il tempo allo spazio.

Di seguito alcune domande per indagare su modelli innovativi di management degli stati di crisi che potranno alimentare un fattivo perimetro di elaborazione di pensiero.

Quali sono i trend nei modelli di crisis management oggi? Come passare dall'approccio di tipo crisis management episodico ad uno di tipo strutturale per gestire eventi avversi?

Come si possono costruire assetti istituzionali e framework giuridici atti a gestire e governare i parossismi creati da eventi avversi straordinari? Quali sono le forme e i modi per la gestione delle istituzioni che erogano servizi pubblici essenziali (fra i quali centrale quello della salute) in fasi emergenziali e con un sistema di governo, spesso, istituzionalmente decentrato? Come si può garantire la partecipazione delle istituzioni pubbliche, a tutti i livelli di governo, contemperando esigenze di rapidità ed equità delle decisioni pubbliche nei confronti dei cittadini, anche in contesti eterogenei e con problemi differenti? Quali sono i contorni e i limiti, ma anche le opportunità e le possibilità, del governo dell'emergenza, secondo gli strumenti giuridici e quali sono le modifiche che sarebbe opportuno imprimere al modello di risk management vigente, sulla base della prova imposta dalla pandemia? Quale è il ruolo e il futuro delle istituzioni, in uno scenario sempre più globalizzato e con problematiche in grado di travalicare i confini degli stati? Come governare l'incertezza, offrendo modelli di comunicazione istituzionale con risposte trasparenti e responsabili ai cittadini, alle famiglie e alle imprese, anche quando è lo Stato stesso ad essere sottoposto alle medesime difficoltà e incertezze? Quali strumenti possono superare la "mediatizzazione" degli stati di crisi? Come gestire dati e informazioni, in particolare quelle sensibili, durante l'emergenza e una volta che questa è superata?

Come creare una pervasiva cultura di crisis management sia nelle istituzioni pubbliche e private che nella società nel suo complesso capace di definire un modello di resilienza del paese alla crisi? Come definire modelli di valutazione dell'impatto delle scelte così da guidare l'operatività delle stesse nel medio e lungo periodo? Come determinare il consolidamento delle "Infrastrutture per gli stati di crisi" oltre la loro utilizzazione nel parossismo dell'evento avverso? Come costruire modelli istituzionali atti a prevenire-gestire al meglio le criticità quando si verificano eventi avversi? Come si possono costruire relazioni istituzionali con le imprese – alleanze strategiche – per superare gli stati di crisi? È possibile un "patto" sociale, un nuovo umanesimo, una nuova cultura del bene comune per rilanciare un paese dopo un drammatico momento in cui il decisore politico ha definito un'agenda determinata, almeno in parte, dal governo del tempo oltre che dall'interesse pubblico?

A questioni così cruciali si può rispondere iniziando a definire una cornice d'azione con una sequenza siffatta: analisi e valutazione economica e sociale delle situazioni di rischio anche predittiva, definizione delle variabili note e di quelle non conoscibili del tutto per la migliore presa delle decisioni, relazione nella presa di decisioni politiche e gestionali fra governo del tempo rispetto alle attese degli stakeholder e

impatto delle decisioni nel breve, medio e lungo termine, coordinamento interno e fra istituzioni ai vari livelli di governo per dare continuità nella definizione delle scelte, disegno di condizioni di assessment dell'esperienza continua a contrasto degli eventi avversi in atto e per la prevenzione del rischio per il futuro (Hardy, Maguire, Power & Tsoukas, 2020).

Approcci istituzionali, politici, di management e sociali per superare gli stati di crisi: il caso italiano

Lo scoppio della pandemia e la successiva dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Governo italiano il 31 Gennaio 2020[7], ha determinato il verificarsi di una serie di conseguenze politiche, istituzionali e di management.

Sul profilo istituzionale, deve anzitutto constatarsi l'assenza di un Piano pandemico aggiornato, contenente una selezione adeguata di attività e di azioni specifiche che ogni Istituzione, a qualsiasi livello di governo, avrebbe dovuto porre in essere. L'importanza di un Piano risiede infatti nella necessità, soprattutto in momenti di crisi, di non lasciare nulla all'improvvisazione e di poter affidarsi ad una programmazione puntuale del modello organizzativo, delle risorse necessarie e delle azioni da avviare, anche in termini di formazione del personale coinvolto. La semplice riproposizione di un Piano risalente al 2006[8], ha reso invece evidente la mancanza di moduli gestionali di coordinamento dal centro alla periferia, necessari, proprio nella loro straordinarietà, a governare le istituzioni e ad indirizzarne l'operatività, in un contesto così delicato (Longo, 2018).

Nell'assenza di un tale progetto, la prima fase dell'emergenza è stata gestita dal Dipartimento per la protezione civile e, in particolare, dal Capo Dipartimento, al quale sono stati affidati compiti di coordinamento degli interventi su tutto il territorio nazionale, in continuità con le misure già adottate dal Ministero della Salute e con l'avvalimento di un Comitato tecnico-scientifico appositamente costituito[9]. Ci si riferisce essenzialmente ad attività di soccorso e di assistenza alla popolazione, di potenziamento dei controlli, di rientro dei cittadini italiani dai paesi a rischio e di rimpatrio dei cittadini stranieri nei paesi di origine più esposti al contagio.

Solo con la nomina dell'Amministratore delegato di Invitalia, quale Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e

7. Si ricorda che la prima dichiarazione dello stato emergenza, della durata di sei mesi, è avvenuta con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020. L'11 marzo 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, dopo aver valutato i livelli di gravità e diffusione dell'infezione da SARS-CoV-2, ha dichiarato il focolaio di COVID-19 una pandemia.
8. Si tratta del "*Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale*", pubblicato dal Ministero della Salute nel 2006, secondo le indicazioni dell'OMS del 2005, in sostituzione del precedente Piano, pubblicato nel 2002. Disponibile su: www.salute.gov.it.
9. Cfr. la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata in G.U., Serie Gen., 1° febbraio 2020, n. 26.

contrasto dell'emergenza epidemiologica, si è aperta una seconda fase dell'emergenza, in cui sono emerse esigenze di tipo organizzativo, di logistica e di *procurement*[10]. Non è un caso se, per il raggiungimento degli obiettivi, il Commissario sia stato legittimato ad agire anche in deroga alla vigente normativa in materia di acquisto di beni e servizi. Dal punto di vista del management, tale previsione riconosce al Commissario straordinario il ruolo di acceleratore dei processi, stante la facoltà di poter sia semplificare gli ordinari *iter* procedurali, sia concentrare i tempi di esecuzione delle decisioni.

Quanto al profilo politico, in una situazione così complessa un aspetto a cui far cenno attiene al ruolo del Governo, in particolare del Presidente del Consiglio dei Ministri, e al suo rapporto con il Parlamento.

L'esigenza di assumere decisioni con rapidità ha spinto il Governo a privilegiare determinati strumenti normativi, in grado di produrre risultati con immediatezza. Ci si riferisce, in particolare, all'uso preponderante dei dpcm e dei decreti-legge[11]. I primi sono divenuti lo strumento ordinario per disporre misure di contenimento e di contrasto alla diffusione del virus, finanche destinati ad incidere, in alcuni casi, su diritti e libertà. Ciò, ha indotto il Governo a ricorre al decreto-legge quale fonte primaria per introdurre deroghe alle previsioni costituzionali in situazioni di emergenza[12]. D'altra parte, anche gli interventi di ristoro sono stati concessi con provvedimenti d'urgenza e le relative misure economiche sono state coperte, sotto il profilo finanziario, con le risorse rese disponibili dai cd. "scostamenti di bilancio".

Di fatto, l'utilizzo della legislazione d'urgenza ha rafforzato il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche rispetto ai Ministri. Non solo sotto il profilo formale, in quanto legittimo titolare del potere ma anche per una forte personalizzazione delle scelte politiche compiute, sottolineata da una diffusa attività di comunicazione che ha accompagnato l'adozione di ogni provvedimento.

Inoltre, tali scelte legislative hanno inciso inevitabilmente anche sul rapporto con il Parlamento. L'insieme delle decisioni, sia quelle attinenti al contenimento della pandemia, sia le misure economiche introdotte, hanno alterato il normale meccanismo

10. Ai sensi dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 marzo 2020, il dott. Domenico Arcuri è stato nominato Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19.
11. Tale scelta è stata ampiamente dibattuta in dottrina. Si vedano, *ex multis*, M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in Osservatorio AIC , 3/2020; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Rivista AIC, 2/2020; G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in Costituzionalismo.it, 1/2020; M. De Nes, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale*?, in Biolaw Journal, 16 marzo 2020.
12. Cfr. decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante "*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*". Per una rassegna degli atti emanati dal governo, recanti le misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, si consulti: www.gazzettaufficiale.it/attiAssociati/1.

di dialogo tra l'Esecutivo e le Camere. Ciò, ha richiesto un maggiore raccordo con il Parlamento, in sede di conversione dei decreti-legge e nel caso delle informative rese su questioni tanto delicate quanto politicamente sensibili, sulle quali si era già disposto tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Soprattutto nel secondo caso, il coinvolgimento del Parlamento, più che un mero atto procedurale, deve intendersi come un momento ad alta valenza politica, nel quale ci si confronta su tematiche quali, ad esempio, la libertà di circolazione, l'apertura o la chiusura di attività economiche, le modalità di erogazione del servizio scolastico o di funzionamento dei trasporti. È questo il luogo dove i singoli parlamentari ed i gruppi politici possono esprimere sia una visione generale, sia delle proposte specifiche sull'emergenza in corso. Si tratta di un raccordo reso ancora più necessario dall'esigenza di coinvolgere il Parlamento in decisioni importanti, attinenti ai diritti fondamentali della persona e alle modalità di erogazione dei servizi pubblici essenziali[13].

Quanto al profilo gestionale e di management, il meccanismo decisionale del governo ha coinvolto molto spesso le Regioni e le autonomie locali, sia formalmente, in sede di Conferenza unificata o Conferenza Stato-Regioni[14], sia informalmente. Ciò è avvenuto relativamente ad ambiti di governo condiviso, come nel caso dei settori della sanità e dell'istruzione, sia per quelle decisioni relative alle modalità di esercizio di attività industriali, commerciali, artigianali, ludico-ricreative ed economico-sociali. Le discussioni, infatti, si sono concentrate – prevalentemente – sull'esigenza di bilanciamento del diritto alla salute con gli altri diritti e interessi costituzionalmente rilevanti, soprattutto in relazione al complesso intreccio esistente tra la libertà di circolazione, di iniziativa economica e il diritto all'istruzione pubblica.

In tal senso, basti pensare al funzionamento dei sistemi sanitario e scolastico. Quanto al primo, la complessità è dovuta a vari aspetti. La tutela della salute rientra nelle materie di competenza concorrenza fra Stato e Regioni e, sotto il profilo organizzativo, il sistema sanitario si configura come capillare, diffuso, estremamente professionalizzato e molto sensibile alla politica del territorio. In presenza di una grave emergenza epidemiologica, non è stato facile raccordare le

13. Sulla centralità della regolazione e del principio di rule of law nel processo di gestione delle crisi, si vedano: S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in biodiritto.org, 17 marzo 2020; N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, Forum di Quaderni Costituzionali, 2/2020, F. Biondi e P. Villaschi, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, in Federalismi.it, 18/2020*; Laws and crisis management,* in Global Encyclopedia of Public Administration, Springer International Publishing, 2016.
14. Cfr. Decreto legislativo n. 281/97 che ne definisce la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative ed è costituita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali che si riunisce almeno due volte mese. Partecipa ai processi decisionali che coinvolgono materie di competenza dello Stato e delle Regioni, al fine di favorire la cooperazione tra l'attività statale e il sistema delle autonomie, esaminando le materie e i compiti di comune interesse, svolgendo anche funzioni consultive.

scelte locali agli indirizzi operativi assunti in sede nazionale. Si tratta di processi complessi, il cui obiettivo è declinare l'indirizzo nazionale sui territori. Tanti sono i soggetti che devono interloquire tra loro e che devono, da ultimo, attuare le soluzioni operative. Ciò ha infatti determinato, molto spesso, la riconversione di molti reparti in unit dedicate le "strutture covid".

Si parla di attività che richiedono competenze gestionali ed organizzative, operative e soprattutto di programmazione, in grado di coniugare più profili, tutti singolarmente complessi[15].

Da questo punto di vista, anche la campagna vaccinale è da ritenersi un'operazione gestionalmente ed organizzativamente complessa. Si tratta, infatti, di assicurare la vaccinazione ad ogni cittadino, dalle grandi città ai più piccoli borghi. La sola predisposizione del Piano è di per sé un atto multiforme ma anche la sua esecuzione dovrà tener conto di numerose variabili: le caratteristiche dei diversi vaccini, la continuità delle forniture, la localizzazione dei centri di vaccinazione, le differenti modalità di conservazione delle dosi. Anche il profilo della interazione con i cittadini è importante, soprattutto con riferimento alle modalità di chiamata e, a tal fine, all'esigenza di coinvolgere nella campagna vaccinale anche operatori privati, medici di base e farmacie.

Il sistema scolastico non è da meno, quanto a complessità organizzativa e gestionale. Le istituzioni scolastiche, con i vincoli di autonomia normativamente previsti, hanno un rapporto multilivello con il Ministero dell'Istruzione. L'Amministrazione centrale dialoga con le Regioni, attraverso gli Uffici scolastici regionali, sui profili di programmazione del servizio, mentre si rapporta con i Comuni e le Province, relativamente a questioni di edilizia.

Si tratta di attori diversi che interagiscono con le singole istituzioni scolastiche su profili differenti. Un tale disegno organizzativo, attesa la pluralità dei soggetti coinvolti nella gestione, richiede un modello di management flessibile ed inclusivo in ognuna delle Amministrazioni coinvolte. Infatti, se la connessione tra una pluralità di soggetti è già di per sé difficile, lo sarà maggiormente se gli snodi operativi coinvolti non possiedono uno spiccato profilo manageriale.

Tali caratteristiche hanno reso più complesse le attività propedeutiche all'avvio dell'anno scolastico 2020-2021. Infatti, per assicurare il rispetto delle regole del distanziamento sociale prescritte dal Comitato tecnico scientifico e garantire, al contempo, tutte le altre misure di contenimento del virus, è stato necessario costruire un complesso meccanismo, innanzitutto regolatorio, di cui si è dovuto curare l'attuazione.

Prima di tutto, l'indirizzo del Ministero è confluito in apposite linee guida, approvate in Conferenza unificata, assicurando il coinvolgimento di Regioni e degli Enti lo-

15. Cfr. AA. VV., *Organization of crisis management in public administration,* in International Journal of Management, Vol. 11, 2020; V. Tokakis, P. Polychroniou, G. Boustras, *Crisis management in public administration. The three phases for safety incidents*, in Safety Science, 2019; D. Blondin, A. Boin, *Managing crises in Europe: a public management perspective,* in Journal of Contingencies and Crisis management, 2017.

cali. Conclusa la fase normativa, è stata avviata un'attività amministrativa concreta e operativa, segnata dall'adozione dei decreti attuativi, da trasferimenti di risorse su diversi livelli e, a valle, dalle scelte gestionali da parte delle singole istituzioni scolastiche. Vi sono state interazioni continue sia a livello centrale, con gli organismi rappresentativi delle Regioni e delle autonomie locali, sia a livello decentrato, stante i numerosi momenti di raccordo tra le singole istituzioni e i rappresentanti territoriali competenti. Altrettanto importanti, all'interno di questo processo, sono stati i contatti sviluppati a livello centrale e periferico con le organizzazioni sindacali rappresentative.

Ciò che emerge è un intreccio complesso di condivisioni, rapporti e relazioni, tutti necessari e tutti tenuti con una pluralità di attori, in cui deve identificarsi l'essenza stessa dei processi complessi[16]. L'esito di tali sinergie viene infatti sintetizzato in dati, proposte, problemi.

Tutto ciò, è alla base delle attività operative avviate e delle decisioni assunte che si concretizzano, ad esempio, in procedimenti ad evidenza pubblica funzionali a reperire sul mercato beni e servizi necessari alle istituzioni scolastiche per garantire il distanziamento o per migliorare le aule. Gli effetti di tali scelte non si esauriscono all'interno del sistema dell'istruzione. Le scuole aperte coinvolgono milioni di persone, oltre a insegnanti e studenti, e ciò ha un impatto diretto sui trasporti, altro sistema complesso soggetto alle regole di distanziamento sociale e deputato a garantire il rientro in classe in sicurezza degli studenti.

È evidente, quindi, che il meccanismo decisionale istituzionale è da ritenersi un processo complesso. Tale complessità attiene alla tipologia di decisioni da assumere, alla quantità di soggetti coinvolti nelle decisioni, tutti rappresentanti di interessi politico-istituzionali, anche quelli meno diffusi, e, non da ultimo, all'ambito di applicazione delle decisioni stesse. Basti pensare che ogni decisione assunta ha dovuto sempre tener conto del parere del Comitato tecnico scientifico, in ordine alla situazione epidemiologica e in termini di andamento dei contagi e dell'indice RT. Un simile rapporto tra scienza, tecnica e politica ha costituito un nuovo modello di azione. La scienza ha fornito alla politica un quadro completo della situazione sanitaria e questo ne ha limitato la discrezionalità, specialmente nel momento della scelta delle misure più delicate, restrittive dei diritti della persona. Le decisioni, quindi, pur ricadendo nell'ambito di azione della politica, sono state mediate dal ruolo attivo della scienza.

In situazioni simili è importante rilevare le modalità di esercizio della funzione, soprattutto da parte di chi rappresenta il governo, in termini di leadership (Hughes, 2018; De Clercy, & Ferguson, 2016; Boi, Kuipers, and Overdijk, 2013; AA. VV., 2010). In queste situazioni, infatti, non conta solo la decisione in sé ma anche il modo di comunicarla. È importante che chi assume le decisioni riesca a infondere sicurezza nei suoi cittadini, che sia capace di essere coinvolgente e non divisivo. In tale contesto, la comunicazione pubblica rappresenta uno strumento fondamenta-

16. Cfr. A. Pirazzoli, *Le relazioni tra istituzioni pubbliche*, in AA.VV., Management pubblico, Egea, 2018, 219 ss.

le, anche solo con riferimento alle azioni quotidiane del decisore politico. La visita in una scuola, in un villaggio, in un ospedale, comunica al cittadino la vicinanza del leader, la sua consapevolezza dei problemi e il desiderio di dare delle risposte.

Nell'epoca dei social media, infatti non può non tenersi conto del fatto che il dibattito spesso si svolge in rete, con l'impatto che questo genera sull'attività quotidiana di un soggetto pubblico, nonché sulle decisioni assunte a livello istituzionale. Quello della visibilità del decisore politico rispetto alle azioni che la macchina ammnistrativa e il management pubblico devono assumere è profilo di analisi del perimetro dell'azione molto delicato. Sarebbe opportuno evitare una correlazione diretta tra denunce, dibattito sui social e decisioni politiche, perché ciò esporrebbe l'attività istituzionale ed amministrativa ad una gestione casuale, senza alcuna programmazione. I social devono essere, al contrario, un sensore che possa supportare una relazione biunivoca fra decisore politico e istituzioni volta a costruire risposte organiche ai problemi.

In definitiva, con attenzione al caso italiano, si può assumere che la gravissima situazione epidemiologica ha posto a dura prova il nostro sistema politico, istituzionale ed amministrativo. La classe politica, in generale, si è dovuta misurare con problemi rilevanti e con fatti tragici. Le risposte ai problemi e alle esigenze emerse sono state, spesso, condizionate dall'assenza di una esperienza pregressa nella gestione di analoghe emergenze. In casi come questi, è essenziale che la politica abbia visione e concretezza, che sia in grado di delineare scenari d'azione ed essere punto di sintesi per fornire risposte concrete (Tokakis, 2018) [17].

Tutte le istituzioni – comprese le pubbliche amministrazioni – hanno dovuto riadattare il loro modo di agire, anche attraverso strumenti di organizzazione del lavoro differenti quali l'adozione dello smart working generalizzato, senza però avere un'organizzazione capace di connettere, anche tecnologicamente, unità operanti in luoghi diversi e, in alcuni casi, nella completa assenza di un management in grado di governare le strutture operanti in modalità delocalizzata. Inoltre, dal punto di vista operativo, le decisioni sono sorte all'esito di ponderazioni delicate, avvenute sia tra interessi diversi ma meritevoli di tutela, sia tra i vari centri di imputazione di responsabilità, spesso portatori di differenti visioni di indirizzo politico e, in concreto, di scelta finale.

Per operare in un contesto tanto difficile quanto plurale, caratterizzato dall'esistenza di un potere diffuso, è necessaria una governance forte, di cui deve chiarirsi il significato (Hughes, 2018). In particolare, tra le tante definizioni, si ritiene che quella

17. Per una disamina sulla gestione della crisi nel settore pubblico, classificazione e determinazione degli strumenti di valutazione, si vedano: V. Tokakis, *Managing conflict in the public sector during crises: the impact of crisis management team effectiveness,* in International Journal of Emergency management, vol. 14, n. 2/2018; C. Kalbassi, *Identifying crisis threats: a partial synthesis of literature on crisis threat assessment with relevance to public administration,* in Journal of risk analysis and crisis response, vol. 6, n. 3/2016; U. Rosenthal, A. Boin, *Managing crisis: threats, dilemmas, opportunities,* L.K. Eds, Springfield, 2001.

più aderente al contesto debba considerare la pluralità di soggetti che intervengono nell'arena pubblica e nei meccanismi decisionali. Potremmo aggiungere e meglio definire il concetto, ritenendo la governance un modello con più attori, pubblici, privati e no-profit. La complessità di siffatto modello risiede nell'esigenza di sintesi, in termini di output, di risultato, solitamente affidata al soggetto che cura la funzione principale. La sintesi può esprimere una soluzione ai problemi rilevanti, sotto vari profili, ed è un modello operativo in grado di ponderare anche il punto di vista dei molteplici attori sociali coinvolti.

*****

L'obiettivo dello Special Focus proposto è stato quello di analizzare, con differenti punti di vista e con una ampia gamma di strumenti – fondendo approcci teorici e di tipo tecnico –, la risposta delle istituzioni pubbliche all'emergenza sanitaria da Covid-19, offrendo al dibattito pubblico e scientifico una cornice di ricerca e di studio innovativa, attenta alla proposizione di una pluralità di chiavi di lettura e di analisi, con contribuzioni di autori di discipline scientifiche diverse nella proposizione di idee, modelli e chiavi di lettura sui temi affrontati.

Il contributo di apertura della sezione tematica della rivista, dal titolo "*Etica e gestione delle emergenze*", è dedicato alla comprensione della pluralità di principi e valori etici che dovrebbero guidare la gestione delle emergenze. Le norme e i valori, declinati quali obiettivi etici e beni politico-sociali, di cui si discute nel contributo non sono regole o imperativi morali generali, ma coordinate etiche di riferimento, che riguardano riduzione del danno, libertà, giustizia distributiva, trasparenza, onestà, inclusione, e il loro ruolo nel guidare le scelte, seppur nella necessaria prontezza e flessibilità che i momenti di emergenza richiedono. Secondo la tesi sostenuta dall'autore nel saggio, la gestione delle emergenze non riguarda solo la protezione della popolazione, ma anche le modalità concrete con cui superare l'evento negativo, attraverso risposte volte a costruire o ricostruire la comunità civica e rafforzarla, dopo l'evento calamitoso. Dunque, una pianificazione efficace degli interventi per fronteggiare l'emergenza deve fare affidamento alla responsabilità civica e al senso di giustizia e preoccupazione per chi si trova in stato di necessità, ma deve anche essere un'occasione per promuovere nuove prospettive di crescita e miglioramento della società.

Il secondo contributo è dedicato alle istituzioni scolastiche, luogo simbolo dell'emergenza sanitaria. Infatti, la pandemia ha rimesso la scuola al centro del dibattito dell'opinione pubblica, consentendo di focalizzare lo sguardo sulla riapertura in sicurezza delle scuole. Tuttavia, altrettanto importante deve essere anche l'attenzione rivolta alla qualità dell'insegnamento e dei programmi scolastici, in un'ottica di medio-lungo periodo. Il titolo "*Scuola e sviluppo, il capitale umano al centro: la lezione del Covid-19*" è emblema dell'obiettivo del testo: analizzare il rapporto tra educazione e sviluppo e quindi il legame fra modalità organizzative di ridefinizione delle strutture educative e lo sviluppo dell'economia nel suo insieme. Infatti, l'autore rileva che a lungo si è ritenuto che l'Italia fosse dotata di un capitale umano di alto livello in ragione

di naturali attitudini, o di saperi diffusi, o per via della presenta di singole eccellenze, invece, oggi, appare sempre più necessario mirare alla qualità del capitale umano, perché questo è il pilastro di quell'aumento di produttività necessario per uscire dalla trappola della bassa crescita e per far competere il paese in un contesto globale denso di nuove sfide, come quella tecnologica – e non solo – che richiedono skill e figure professionali nuove.

Il terzo saggio, dal titolo "*La gestione delle infrastrutture critiche durante la crisi Covid",* dopo aver fornito un inquadramento di ciò che si intente per "infrastrutture critiche", intende illustrare le principali azioni messe in campo dagli operatori del settore durante la pandemia e le relative iniziative messe in campo dalle autorità pubbliche di riferimento. L'analisi dell'autore è volta dimostrare l'efficacia di tali azioni, al fine di garantire la continuità dell'erogazione dei "*servizi essenziali*". Secondo la tesi dell'autore, ciò è stato possibile grazie alla cultura della sicurezza diffusa ex ante tra gli operatori delle "infrastrutture critiche" nazionali e alla adeguata preparazione del personale, consapevole della criticità del servizio erogato e del proprio ruolo e quindi disponibile ad operare anche in situazioni citriche per garantire l'effettiva continuità del servizio. L'esperienza della crisi pandemica e il caso delle infrastrutture critiche ha mostrato quanto sia necessario disporre una adeguata pianificazione della gestione delle emergenze, prevedendo risorse e azioni per fronteggiare la crisi, non solo nel settore specifico preso in esame nel saggio.

La pandemia ha messo al centro del dibattito pubblico un altro tema: il lavoro agile e le sue diverse declinazioni e implicazioni. Due contributi del numero sono dedicati a tale tema, uno dal titolo "*Smart working ed emergenza sanitaria: lettura prospettica a partire da Invalsi*" e un altro intitolato "*Il lavoro agile: un'occasione da non perdere*".

Il primo contributo, prende come modello di analisi l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, Invalsi, dove la sperimentazione dello smart working è stata introdotta dal 2018. Nella fase di emergenza l'Istituto ha accelerato il processo di definizione e firma dei progetti di smart working dei dipendenti che non avevano già attivato questa modalità di lavoro. L'Invalsi, anche durante la pandemia, ha quindi mantenuto le stesse modalità di erogazione dello smart working già attuate nella fase di sperimentazione, estendendole a tutto il personale (ricercatori, tecnologi e personale tecnico-amministrativo). Il saggio, muovendo dal concetto di crisis management di modello integrato di apprendimento organizzativo per la gestione delle crisi, analizza quali cambiamenti prodotti dal lavoro agile nella fase emergenziale possono durare anche dopo la crisi sanitaria ed entrare, quindi, a far parte della cultura organizzativa delle aziende e delle amministrazioni.

Implementare a regime il lavoro agile, anche dopo la fase pandemica, rappresenterà per le amministrazioni pubbliche un "momento della verità" rispetto alla possibilità di reinventare modelli gestionali e di lavoro nuovi. In linea con questa prospettiva, il contributo "*Il lavoro agile: un'occasione da non perdere*", offre un quadro interpretativo relativo al lavoro agile. In particolare, viene presentata la catena del valore del lavoro

agile e vengono proposti nuovi modelli concettuali e applicativi alternativi, evidenziando le diverse finalità e il grado di applicazione del lavoro agile al settore pubblico. Dunque, secondo la tesi del testo, più le organizzazioni pubbliche si affideranno a questo nuovo modo di lavorare per passare da un modello burocratico tradizionale al paradigma dell'organizzazione agile, più saranno in grado di aumentare le loro prestazioni. Infatti, lo smart working potrà essere una grande occasione per l'abbandono dei modelli tradizionali di organizzazione e l'introduzione di logiche più flessibili, che possano davvero migliorare l'efficienza interna e la qualità dei servizi erogati, la crescita professionale, la motivazione e il commitment dei dipendenti. Dunque, nella prospettiva offerta dagli autori, il lavoro agile richiede una riflessione più profonda su come ridisegnare il modello organizzativo, ripensando anche il ruolo dei manager pubblici.

Nella sezione dialoghi della rivista, è presente il saggio dal titolo "*Invecchiamento demografico e sostenibilità della spesa pensionistica*", che è volto ad illustrare le motivazioni alla base delle decisioni politiche italiane in materia pensionistica, illustrando il quadro istituzionale europeo in cui sono maturate, e analizzando gli effetti che tali riforme hanno avuto sulla spesa pubblica del nostro paese in un confronto internazionale. Secondo le autrici, se in Italia venisse intrapreso un percorso significativo di crescita economica, sarebbe possibile attenuare considerevolmente gli effetti negativi dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pensionistica, che rappresenta la voce più rilevante nell'ambito della spesa pubblica.

Infine, nella sezione Close Up vi sono due contributi relativi a casi applicativi. Nell'articolo "*Una misurazione condivisa della performance organizzativa: l'esperienza degli indicatori comuni per le funzioni di supporto*" si analizza il modello di misurazione delle performance del Dipartimento della funziona pubblica, che ha individuato una serie di indicatori per misurare le funzioni amministrative di supporto, comuni a tutte le organizzazioni pubbliche, con l'obiettivo finale di promuovere la misurazione della performance e garantire benchmark delle prestazioni. Nel testo "*Indagine sull'amministrazione difensiva*" viene approfondito il tema dell'amministrazione difensiva al fine sia di fornirne una sua quantificazione nel contesto italiano sia di proporre soluzioni per limitare le potenziali distorsioni che questo fenomeno potrebbe indurre rispetto al buon funzionamento dell'amministrazione pubblica.

I contributi, nella loro pluralità di visioni, segnano tutti una funzione propositiva sull'innovazione quale leva da utilizzare nella gestione degli stati di crisi. L'innovazione può veicolare il "privilegiare" il tempo allo spazio. È necessario determinare una rottura fra i vecchi modi di pensare e quelli attuali. Contemporaneamente, è doveroso pensare alla crescita delle conoscenze e ai passaggi da un paradigma o da una teoria scientifica ad un'altra come a processi non lineari ma che avvengono per salti (Boyd & Khun, 1983). Forse è arrivato il momento di superare la teoria della resilienza nelle istituzioni pubbliche a favore di modelli teorici che valorizzino "scatti in avanti", portatori anche di contenuti esperienziali, ma in grado di definire, modellizzare e normare il cambiamento.

Riferimenti Bibliografici

- AA.VV. (2010). Leadership style, crisis response and blame management: the case of Hurricane Katrina, Public Administration, Vol. 88, n. 3.
- Blondin D., Boin A., (2017), Managing crises in Europe: a public management perspective, in Journal of Contingencies and Crisis management.
- Boin A., Kuipers S., Overdijk W., (2013),*Leadership in time of crisis: a framework for assessment,* in International Review of Public Administration, 18.
- Boyd R., Kuhn T. S (1983). *La metafora della scienza.* Milano: Feltrinelli.
- De Clercy C., Ferguson P., (2016), *Leadership in precarious contexts: studying political leaders after global financial crisis,* in Politics and Governance, vol.4, n. 2.
- Hardy C., Maguire S., Power M., and Tsoukas H, (2020), Organizing Risk: Organization and Management Theory for the Risk Society, Academy of Management Annals, Vol. 14, No. 2.
- Hughes, O. E. (2018). *Public Management & Administration.* London: Red Globe Press.
- Kalbassi C., (2016), Identifying crisis threats: a partial synthesis of literature on crisis threat assessment with relevance to public administration, in Journal of risk analysis and crisis response, vol. 6, n. 3.
- Longo F., (2018), I modelli di Stato: la distribuzione dei poteri nelle istituzioni pubbliche, in AA.VV., Management pubblico, Egea, Milano.
- Pearson, C.M. and Clair, J.A. (1998) Reframing Crisis Management. Academy of Management Review, 23, 1.
- Phan P. H. and Wood G., (2020), From the Editors, From Doomsday Scenarios (or the Black Swan Excuse for Unpreparedness), Academy of Management Perspectives, Vol. 34, No. 4 .
- Tokakis V., Polychroniou P., Boustras G., (2019) Crisis management in public administration. The three phases model for safety incidents, in Safety Science.
- Tokakis V. (2018), Managing conflict in the public sector during crises: the impact of crisis management team effectiveness, in International Journal of Emergency management, vol. 14, n. 2.

Rivista Italiana di
Public Management

Vol. 3, n. 2 | 2020

Editorial

di ***Luigi Fiorentino**** *ed* ***Elisa Pintus*****, *Editors*

Emergency management, between exception and continuity: models and tools of risk management

State of the art for an approach to the management of crisis situations

Time is bigger than space. This is a principle that can be of use in defining this editorial's perimeter for reflection[1].

If humankind can be moved towards irreversible ethical progress – of one's own person and of society at large –, this is due more to its ability to generate processes than to that of dominating spaces.

With this editorial, we would like to inspire scholars interested in public man-

* *Office of the Chairman of the Council of Ministers*
** *University Aosta Valley*

1. Cf. Pope Francis's Apostolic Exhortation *Evangelii gaudium*, www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html

agement to take up the "great challenge" of studying the role and function of public institution during adverse social or natural events.

The Special Focus, titled *Emergency management, between exception and continuity: models and tools of risk management*, concentrates on the severity and pervasiveness of the epidemiological crisis – a crisis that has stricken the entire world since 2020, radically changing the life of citizens, public institutions, enterprises, and even society itself. It has also and above all changed how, in managing the crisis, the variables of time and space are interpreted.

The pandemic has been – and still is – a stress test of extraordinary range, because it has in any event required guaranteeing the continuity of social, political, and economic life in a dramatically exceptional situation as relates to the ways of determining political, organizational and management decisions, as well as of interrelating with the stakeholder system.

This event, certain to continue its effects for the time to come[2], has produced – and still produces – reactions and counter-actions channelled into the search for new answers to questions – many of which in part new, and many that are in part structural because, from the start, the health crisis has even further underscored inequalities and critical areas.

There is no doubt that the crisis has spread pervasively. It has placed countries before the challenge of having to build effective tools quickly, while balancing pressing new necessities with the need for the system to hold together generally, and with guaranteeing that actions by public administrations – to the extent of our interest of analysis – are consistent with fundamental principles. Challenges unavoidable today, such as the ability to govern complex systems with a multitude of functions and institutions, can be successfully resolved only if sustainable management models can be abstracted from the traumatic experience that has become deeply embedded in society.

But if we do not want everything taking place because of the Covid-19 pandemic to become a dystopian archetype (Phan & Wood, 2020), we must first and foremost ask ourselves what must be observed, isolated, assessed, and taken as a model.

Disasters may be distinguished into categories. According to one definition, a disaster is a "potentially traumatic event that is experienced collectively, has an acute onset, and is delimited by time; disasters may be attributed to natural, technological or human causes." And then there is a crisis that is "a low-likelihood, high-impact event that threatens the system's vitality, and is marked by ambiguous cause, effect, and means of resolution, as well as by a shared conviction that decisions must be

2. Among the highest- likelihood risks of the next ten years are extreme weather, climate action failure and human-led environmental damage; as well as digital power concentration, digital inequality and cybersecurity failure. Among the highest impact risks of the next decade, infectious diseases are in the top spot, followed by climate action failure and other environmental risks, as well as weapons of mass destruction, livelihood crises, debt crises and IT infrastructure breakdown.

taken quickly" (Pearson & Clair, 1998). These adverse events are caused by factors outside the system; they are unforeseen events requiring immediate action. Here is a specific area of reflection to support the relationship between time and space.

There is a difference between risk and uncertainty. A decision-making context is risky when the decision-makers do not know with certainty what result decision-making will bring, but they do know – when the decision is made – the possible results associated with a decision, along with the likelihood that these results will occur. On the other hand, there is uncertainty when, at the time a decision is being made, those responsible for the decisions know neither its possible results nor the likelihood that these results will occur. It may be said that public institutions' decision-making processes implemented during states of crisis should be the result of a weighted balance between analysing risk and fighting uncertainty; they should make it possible to eliminate the rate of uncertainty – the cause unleashing the adverse effect – and to govern risk by virtue of policy and management choices.

The balance between these two elements is the point of articulation needed to comprehend the necessary relationship between the making of public policy decisions, and the ability to translate policies into plans, programmes, and projects in times necessarily redefined by states of crisis as they take concrete shape. Again the issue of discernment between time and space is crucial.

Crisis management is an issue that has been studied for a great many years – and with continuity since the 1970s. The post-Cold War world and major environmental disasters[3] were among the first areas of privileged observation. But in the 1990s, the models of public institutions dominant until that time began to see widespread criticism. This created a real shock in Western societies and among the elites, allowing post-industrial and post-national crisis management models to evolve also in view of the increased frequency of such extraordinary occurrences as: disasters caused by environmental events, geopolitical turmoil, economic and financial crises, and, not least, the crises linked to viral epidemics. Added to this is a profound inability to manage the imbalances of Western democracies and their political/administrative systems in ever increasing difficulty in their propensity to react, and almost never able to systematize the political, economic, management, and social efforts put into play during the peak or to combat the crisis-triggering event.

The responses to Hurricane Katrina[4] occurring at the start of the new millen-

3. It was the Bhopal environmental disaster in India in 1984 that created conditions for profound reflection on the ethical issues connected to corporate behaviour, unleashing, starting from the English-speaking countries, an accelerated elaboration of theoretical paradigms linked to corporate social responsibility and green management.
4. In 2005, Hurricane Katrina struck the central and eastern United States on the Gulf of Mexico. Among the most destructive hurricanes ever to strike the United States, it claimed approximately 1,500 victims, in addition to being the most damaging one ever in economic terms

nium were a point of decisive reflection[5] giving rise to innovative modes of action between scholars, policymakers, and public managers. Today, a broad array of risk categories may be defined, contemplating among other things those connected to environmental, economic, social, geopolitical, and technological risks. These categories are defined through the occurrence of certain risks now considered among the most fearsome: infectious disease, weapons of mass destruction, failure to take action for the climate, biodiversity loss, diminishing natural resources, extreme weather conditions, environmental damage caused by humans, economic/financial crises, collapse of IT infrastructure, digital inequality, IT security failure, collapse of social security systems and of social cohesion, and the alienation of youths from inclusion in educational and productive systems.

Years of analysis on global risks have seen risk types constantly increase in number while growing more and more differentiated[6].

High-risk events that initially appear to cause isolated, local effects can increase in intensity and create conditions hampering the function of vital infrastructures – first locally, then increasingly often on a global scale.

Adverse events are doubtlessly inevitable, but it is equally clear that there are countries able to bounce back and withstand – or even counter – these shocks better than others. Understanding the role and function of public institutions when dealing with adverse events can contribute towards facing disasters better and, in the final analysis, bring benefits to society as a whole.

The complexity, diversification, and numbers of a portfolio of the potential risks derived from adverse events require risk management systems structured to identify and mitigate the risk itself, with public institutional systems able to absorb shocks and bounce back, by transforming organizational structures and processes so that they may function in the presence of stress, change, and long-term uncertainty. This requires an active understanding of the risk landscape, by analysing where these risks are better managed, strengthening the components of the system that help deal with them, and understanding how the interrelationship of these components influences the function of the public system as a whole.

Although the literature is not yet established, the available data appear to indicate that, aside from the ability to prevent states of crisis, the mechanisms for "anticipating" or preventing states of crisis are

5. The Mayor of New Orleans, the Governor of the State of Louisiana, the Director of FEMA – Federal Emergency Management Agency – Agency of the US Department of Homeland Security, and the President of the United States engaged in mutual finger-pointing over the characteristics of the responses to this exceptional adverse event, emphasizing for observers the lack of a clear institutional, political, and organizational/management interrelationship in these cases.
6. www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020

consolidated by virtue of processes to plan instruments allowing organizations to define how to deal with the adverse effects, whatever happens. In view of the growing number of adverse events, the consequent states of crises, and the awareness that no crisis has margins of predictability sufficient for it to be effectively managed in its entirety, states of crisis ought to be considered as an "endless process," and long-lasting, effective, prompt and sustainable models for combating them should be to determined once and for all. There is no doubt that the more we can manage adverse phenomena, the easier it will be to rebound from states of crisis. Once again, it is decisive to choose whether and how to privilege time over space. Once again, it is decisive to choose whether and how to privilege time over space.

The following are some questions for investigating innovative management models of the states of crisis, which may provide an active perimeter for developing our thinking.

What are the trends in today's crisis management models? How are we to go from an episodic-type crisis management approach to a structural one in order to manage adverse events?

How can institutional arrangements and juridical frameworks suitable for managing and governing the paroxysms created by extraordinary adverse events be constructed? What are the forms and modes for managing the institutions delivering essential public services (key among which is healthcare) in emergency phases, and with an often institutionally decentralized governance system? How can the participation of public institutions be ensured at all levels of governance, while balancing the needs for speed and fairness of public decision-making regarding citizens, even in settings that are heterogeneous and raise different problems? What are the contours and limits – but also the opportunities and possibilities – of emergency governance in accordance with juridical tools, and what modifications would be appropriate to make to the existing risk management model, on the basis of the trials induced by the pandemic? What is the role and future of institutions, in an increasingly globalized scenario with problems capable of transcending national borders? How are we to govern uncertainty while offering models of institutional communication with transparent, responsible answers for citizens, families, and enterprises, even when the State itself suffers the same difficulties and uncertainties? What instruments can overcome the "mediatisation" of states of crisis? How can data and information – and sensitive data and information in particular – be managed during the emergency and once it is overcome?

How can we create a pervasive culture of crisis management in public and private institutions as well as in society as a whole, capable of defining a model of the country's resilience to crisis? How can models be defined to assess the impacts of choices in order to guide their operation in the medium and long term? How are we to determine the consolidation of "infrastructures for crisis states" beyond their use in the throes of the adverse event? How can institutional models suitable for best preventing/managing criticalities when ad-

verse events take place be built? How can institutional relationships be built with enterprises – strategic alliances – in order to overcome states of crisis? Can there be a social "pact," a new humanism, a new culture of the common good, to relaunch a country after a dramatic moment when political decision-makers have defined an agenda determined, at least in part, by the governance of time as well as by the public interest?

To such crucial questions, we can respond by setting out to define a framework of action, as an ideal model, sequenced as follows: conducting economic/social assessment and analysis – also predictive in nature – of the risk situations; defining the known variables and the wholly unknowable ones, for better decision-making; in political and management decision-making, seeing to the relationship between the governance of time in keeping with the stakeholders' expectations, and the impact of short-, medium-, and long-term decisions; maintaining coordination – internal and among institutions at the various levels of governance, in order to provide continuity in defining choices; and designing conditions for assessing the continuous experience of combating adverse events, and for preventing risk in the future (Hardy, Maguire, Power & Tsoukas, 2020).

Institutional, political, management, and social approaches to overcoming states of crisis: the Italian case

The outbreak of the pandemic and the subsequent declaration of the state of emergency by the Italian government on 31 January 2020[7], has brought a set of political, institutional, and management consequences.

From the institutional standpoint, it must be noted that there is no updated pandemic Plan containing an adequate selection of specific actions and activities that every institution, at any level of government, ought to have implemented. A Plan's importance resides in the need – above all during times of crisis – to leave nothing to improvisation, and to be able to rely on a detailed programming of the organizational model, of the necessary resources, and of the action to be initiated, also in terms of training the involved personnel. Instead, simply proposing again a plan dating to 2006[8] made it clear that there were no operational modules for coordination from the centre to the periphery – modules that, precisely in their extraordinary nature, were needed to govern institutions and guide their operation at so delicate a juncture (Longo, 2018).

7. It is to be borne in mind that the first declaration of the state of emergency, of a six-month duration, took place with the decision by the Council of Ministers of 31 January 2020. On 11 March 2020, the World Health Organization, upon assessing the levels of seriousness and the spread of SARS-CoV-2, declared the COVID-19 outbreak a pandemic.
8. This is "*Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale*" ("national plan for preparation and response to an influenza pandemic"), published by the Ministry of Health in 2006, in accordance with the WHO's 2005 recommendations, replacing the previous Plan published in 2002. Available at: www.salute.gov.it.

In the absence of a project of this kind, the first phase of the emergency was managed by the Department of Civil Protection, and in particular by the Department Head, tasked with coordinating interventions throughout national territory in continuity with the measures already adopted by the Ministry of Health, and through reliance on a technical/scientific committee established for this purpose[9]. Reference here is essentially to activities of aiding and assisting the population, of strengthening controls, of Italian citizens making re-entry from risk countries, and of repatriating foreign citizens to countries of origin more exposed to infection.

Only with the appointment of the Managing Director of Invitalia[10] as extraordinary Commissioner for the implementation and coordination of the measures to contain and combat the epidemiological emergency did a second phase in the emergency begin, in which needs relating to organization, logistics, and procurement emerged[11]. It is no accident that, in order to achieve the goals, the Commissioner was authorized to act even by way of derogation from the regulations in force in the matter of procuring goods and services. From the management standpoint, this provision acknowledges the extraordinary Commissioner's role in accelerating the processes, given his power both to simplify ordinary procedures and to condense the times for executing decisions.

From the political standpoint, in so complex a situation, an aspect to be mentioned relates to the role of government, and in particular the Prime Minister and his relationship with Parliament.

The need to make decisions quickly has led the government to privilege certain regulatory instruments capable of bringing immediate results. Reference is made in particular to the preponderant use of Prime Minister's decrees and legislative decrees[12]. The former became the ordinary instrument for ordering measures to contain and combat the virus's spread, and would in some cases even impact rights and freedoms. This led the government to resort to the legislative decree as a primary source for introducing derogations to constitutional provisions in emergency situations[13]. On the other hand, restoration interventions were also granted with ur-

9. Cfr. Decision of the Council of Ministers of January 31, 2020, published in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Gen., 1° febbraio 2020, no. 26.
10. Cfr. www.invitalia.it/eng
11. Pursuant to art. 122 of Legislative Decree no. 18 of March 17, 2020, with the Prime Minister's decree of 18 March 2020, D. Arcuri was appointed extraordinary Commissioner for the COVID-19 emergency.
12. This choice has been fully debated in doctrine. See, ex multis, M. Belletti, (2020),La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità, in Osservatorio AIC, 3; Luciani M., (2020), Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in Rivista AIC, 2; Azzariti G., Il diritto costituzionale d'eccezione, in Costituzionalismo.it, 1/2020; De Nes M., Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?, Biolaw Journal, March 2020.
13. Cfr. Legislative Decree no. 6 of February 23, 2020, concerning "Urgent measures in the matter of containing and managing the COVID-19 epidemiological emergency." For a review of the acts issued

gent provisions, and the related economic measures were funded using resources made available from what are referred to as "budgetary slippages."

In fact, the use of urgent legislation has strengthened the Prime Minister's role, also in comparison with his own Ministers. And this is not only from the formal standpoint as legitimate holder of power, but also due to a strong personalization of the political choices made, emphasized by the widespread communication activity accompanying the adoption of each measure.

Moreover, these legislative choices inevitably also impacted the relationship with Parliament. The set of decisions, both those for containing the pandemic and the economic measures that were introduced, altered the normal mechanism of dialogue between the Executive and the Chambers. This required greater liaison with Parliament, when converting legislative decrees and in the event of disclosures made on issues both delicate and politically sensitive that have already been decided upon by Prime Minister's decree.

In the second case above all, Parliament's involvement, more than being a mere procedural act, must be understood as a moment of high political value, featuring dialogue over such issues as, for example, freedom of circulation, opening or closing economic activities, and the ways in which school and transportation services are delivered. This is the place where the individual members of Parliament and political groups can express both a general vision and specific proposals on the emergency underway – a linkage made even more necessary by the need to involve Parliament in important decisions relating to fundamental human rights and the ways that essential public services are delivered[14].

As to the operational and management profile, the government's decision-making mechanism has quite often involved the Regions and self-governments, both formally at the unified Conference or at the State-Regions and self-governments Conference[15], and informally. This has taken place in shared government settings, as in the case of the health and education sectors, and for decisions relating to how industry, commerce, handicrafts, play/

by the government, concerning the measures in the matter of containing and managing the COVID-19 epidemiological emergency, consult: www.gazzettaufficiale.it/attiAssociati/1.

14. On the central importance of the regulation and principle of the rule of law in the crisis management process, see: Ceccanti S. Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate, in biodiritto.org, 17 marzo 2020; N. Lupo, (2020) L'attività parlamentare in tempi di coronavirus, Forum di Quaderni Costituzionali, 2; Biondi F. e Villaschi P., Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria, in Federalismi.it, 18/2020.
15. See: Legislative Decree no. 281/97, which defines its composition, tasks, and modes of organization and operation, and consists of the permanent Conference for relations between the State, Regions, and Autonomous Provinces, and the City-State and self-governments Conference which meets at least twice a month. It takes part in the decision-making processes involving matters under the responsibility of the State and Regions, in order to foster cooperation between state activity and the self-government system, examining the matters and tasks of common interest while also carrying out consultation functions.

recreation, and economic/social activities are exercised. In fact, discussions have for the most part focused on the need to balance the right to health with other rights and interests of constitutional importance, especially in relation to the complex intertwinement between freedom of circulation and of economic initiative, and the right to public education.

In this sense, one need merely considers the function of the healthcare and school systems. As to the former, the complexity is due to several aspects. Health protection is among the matters of competence/competition between the State and Regions and, from the organizational standpoint, the healthcare system is extensive, diffuse, extremely professionalized, and highly sensitive to territory policy. During a serious epidemiological emergency, it was not easy, on a national level, to link local choices to the operative guidelines that had been taken on at a national level. These are complex processes, whose objective is to articulate national guidelines at a local level. There are a great many players that have to dialogue with one another – and that, lately, have to implement operative solutions. This has in fact quite often led to the conversion of many hospital wards into dedicated units, or "Covid structures."

These are all activities which require management and organizational skills, and above all programming skills, capable of bringing together several profiles that are all individually complex (Tokakis, Polychroniou & Boustras, 2020).

From this standpoint, the vaccine campaign is also to be held as a complex operation in terms of management and organization. In fact, it is a matter of ensuring vaccination for every citizen, from large cities to small villages. Although the Plan's preparation is in itself an act that that has many forms, its implementation will have to take numerous variables into account: the characteristics of the various vaccines, the continuity of supplies, the location of vaccination centres, the different ways of conserving the doses. The manner of interaction with citizens is also important, especially with reference to how they are summoned; important to this end, is the need for the vaccine campaign to involve private operators, general practitioners, and pharmacies as well.

The school system bears no less organizational and operational complexity. School institutions, with the constraints of autonomy established by the State norms, have a multi-level relationship with the Ministry of Education. The central Administration dialogues with the Regions on the ways in which the service is planned through the regional school offices, while liaising with the Municipalities and Provinces as concerns building issues.

These are diverse players that interact with individual school institutions in different areas. Given the multitude of players involved in management, an organizational design of this kind requires a flexible and inclusive management model in each of the involved Administrations. In fact, if the connection between a multitude of subjects is already difficult in and of itself, it will be more so if the involved operative articulations have no marked managerial profile.

These characteristics have further complicated the activities needed to start the 2020-2021 school year. In fact, to ensure compliance with the social distancing rules prescribed by the technical and scientific committee and at the same time to guarantee all the other virus containment measures, it was necessary to build a complex, above all regulatory mechanism, whose implementation has had to be overseen.

First of all, the Ministry's guidance was converted into guidelines approved by the unified Conference, ensuring the involvement of Regions and local authorities. Once the regulatory phase was concluded, a concrete, operative administrative activity was initiated, marked by the adoption of implementation decrees, by transfers of resources on various levels and, downstream, by the operational choices of the individual school institutions. There was a continuous activity both on a central level with bodies representing the Regions and self-governments, and at the decentralized level, given the numerous points of connection between the individual institutions and the relevant representatives of the territory. The contacts developed on a central and peripheral level with the representative trade union organizations have been equally important within this process.

What emerges is a complex intertwinement of sharing and relationships, all necessary and all maintained with a multitude of players, in which it is possible to identify the very essence of the complex processes.[16]. The outcome of these synergies is in fact summed up in data, proposals, and problems.

All this underlies the operative activities and the decisions that are made: in concrete way, they may be exemplified, for example, in public procedures functional for finding on the market the goods and services school institutions need in order to guarantee distancing or improve classrooms. The effects of these choices do not end within the education system. Open schools involve millions of people in addition to teachers and pupils, and this has a direct impact on transportation – another complex system subject to social distancing rules and tasked with ensuring the students' safe return to the classroom.

It is therefore clear that the institutional decision-making mechanism is to be considered a complex process. This complexity concerns the type of decisions to be made; the number of parties involved in the decisions, all of which represent political and institutional interests (including the less widespread ones); and not least, these decisions' field of application. One need only consider that every decision has always had to take into account the opinion of the scientific and technical Committee as regards the epidemiological situation, and in terms of the developments of infections and of the RT index. A similar relationship between science, technology, and politics has constituted a new model for action. Science has given politics a complete framework for the healthcare situation, and this has limited its discretionality, particularly when choosing the most del-

16. See: A. Pirazzoli (2018) *Le relazioni tra istituzioni pubbliche*, in AA.VV., Management pubblico.

icate measures restricting personal rights. Decisions, then, while falling within the sphere of action of politics, have been mediated by the active role of science.

In similar situations, it is important to observe the modes of exercise of the function, especially by those representing the government, in terms of leadership (Hughes, 2018; De Clercy, & Ferguson, 2016; Boi, Kuipers, and Overdijk, 2013; AA. VV., 2010). In fact, in these situations it is not the decision alone that counts, but also the way it is communicated. It is important for those making the decisions to be able to instil a sense of security in their citizens, and to be capable of being engaging and not divisive. In this setting, public communication is an essential tool, even only with reference to the daily actions of political decision-makers. A visit to a school, a village, or a hospital, communicates to the citizen that the leader is close at hand, is aware of the problems, and wishes to provide answers.

In the era of social media, account must be taken of the fact that debate often takes place online, with the impact this generates on the daily life of a public figure, as well as on the decisions made on an institutional level. A highly delicate profile for analysing the perimeter of action is that of the political decision-maker's visibility with respect to the actions that the administrative machine and public management must take. It would be advisable to avoid a direct correlation between complaints, debate on social networks and political decisions, because this would expose institutional and administrative activity to random unplanned management. On the contrary, social media should be a sensor that can support a two-way relationship between political decision-makers and institutions aimed at building organic responses to problems

In a final analysis, with attention to the case of Italy, it may be assumed that the very serious epidemiological situation has severely tested our political, institutional, and administrative system. The political class in general has had to grapple with considerable problems and tragic events. The responses to the problems and needs that have emerged have often been conditioned by the absence of prior experience in managing similar emergencies. In cases like these, it is essential for politics to have both vision and a sense of the concrete, and to be able to outline scenarios of action and act as a point of synthesis for providing real responses (Tokakis, 2018; Kalbassi, 2016; Rosenthal & Boin, 2001).

All institutions – Public Administrations included – have had to readapt their way of acting, also through the use of different tools for organizing work, such as the adoption of generalized remote employment, while lacking an organization for connecting – also technologically – units operating in different places. In certain cases, there has also been a complete absence of a management capable of governing the operating structures in a delocalized way. In addition, from an operational point of view, decisions arose as a result of delicate balancing acts between different but deserving interests and between the various centres of responsibility, which often had different visions of policy direction and, in practice, of final choice.

Operating in so difficult a setting with so many players, characterized by a diffuse power, requires strong governance, whose meaning must be made clear (Hughes, 2018). In particular, of the many definitions, it is believed that the one closest to the setting must consider the multitude of parties intervening in the public arena and in the decision-making mechanisms. We might add to and better define the concept, considering governance as a model with several players – public, private, and non-profit. The complexity of such a model lies in the need for synthesis, in terms of output and result, usually entrusted to the subject in charge of the main function. The synthesis can express a solution to problems which are significant from a number of standpoints, and is an operative model capable also of weighing the point of view of the many social actors involved.

*****

The objective of the proposed Special Focus was to analyse, from different perspectives and with a broad array of instruments – putting together theoretical and technical approaches – the response of public institutions to the Covid-19 health emergency. It aims to give the public and scientific debate a framework of reference and of innovative study attentive to proposing a multitude of keys for interpretation and analysis, with contributions by authors from different scientific disciplines offering ideas, models, and interpretations on the themes being dealt with.

Titled "*Etica e gestione delle emergenze*" ("Ethics and emergency management"), the paper opening the journal's thematic section is dedicated to understanding the multitude of ethical principles and values that should guide emergency management. The norms and values, articulated as ethical goals and political/social assets dealt with in the paper, are not general moral imperatives, but ethical coordinates of reference, relating to the reduction of harm, freedom, distributive justice, transparency, honesty, inclusion, and their role in guiding choices, albeit with the necessary quickness and flexibility that times of emergency require. According to the author's' thesis in the essay, emergency management is not only about protecting the population, but is also a matter of the concrete ways of overcoming the negative event, through responses aimed at building or rebuilding the civic community, and strengthening it after the calamitous event. Therefore, an effective planning of the interventions to deal with the emergency must rely on civic responsibility and on the sense of justice and concern over those need, but must also present an opportunity to promote new prospects for society's growth and improvement.

The second paper is dedicated to school institutions, the symbolic locus of the health emergency. In fact, the pandemic has placed the school back at the centre of the debate in public opinion, allowing the focus to concentrate on reopening schools safely. However, attention to the quality of teaching and of school programs with a medium- and long-term perspective must be equally important. The title "*Scuola e sviluppo, il capitale umano al centro: la lezione del Covid-19*" ("School and development, with human capital at the centre: the lesson of Covid-19") is emblematic of the text's ob-

jective: to analyse the relationship between education and development, and therefore the bond between the modes of organization for redefining educational structures and the development of the economy as a whole. In fact, the author points out that for a long time it was believed that Italy was endowed with a high level of human capital due to natural aptitudes, or widespread knowledge, or because of the presence of individual excellences. Today, however, it seems increasingly necessary to focus on the quality of human capital, because this is the pillar of that increase in productivity needed to get out of the trap of low growth and to make the country compete in a global context full of new challenges, such as the technological one - and not only - which require new skills and professional figures.

The third essay, entitled "*La gestione delle infrastrutture critiche durante la crisi Covid*" ("Managing critical infrastructures during the Covid crisi"), after overviewing what is meant by the term "critical infrastructures," aims to illustrate the main actions implemented by sectoral operators during the pandemic, and the related initiatives put into play by the public authorities of reference. The author's analysis is aimed at demonstrating the effectiveness of these actions, in order to guarantee continuity in delivering "*essential services*." According to the author's thesis, this was made possible thanks to the widespread culture of safety that existed beforehand among the operators of national "critical infrastructures". Personnel was suitably prepared personnel, aware of the critical nature of the service they were delivering and of their role, and therefore also willing to operate in critical situations in order to guarantee effective service continuity. The experience of the pandemic crisis and the case of critical infrastructures have shown how necessary it is to arrange appropriate emergency management planning, by seeing to the resources and actions for dealing with the crisis, not only in the specific sector examined in the essay.

The pandemic has placed another issue at the centre of the public debate: remote employment and its various articulations and implications. Two contributions to this issue are dedicated to remote work – one titled "*Smart working ed emergenza sanitaria: lettura prospettica a partire da Invalsi*" ("Remote employment and healthcare emergency: a reading of prospects starting from Invalsi") and another titled "*Il lavoro agile: un'occasione da non perdere*" ("Remote employment: a can't-miss opportunity").

The first paper takes as its model for analysis the national institute for the evaluation of the education and training system (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione – Invalsi), where remote employment was introduced on a trial basis beginning in 2018. During the emergency phase, the Institute accelerated the process of defining and signing projects for the remote employment of its employees that had not already begun this mode of work. Invalsi, even during the pandemic, therefore maintained the same remote working methods already implemented in the experimental phase, extending them to all personnel (researchers, technologists and technical-administrative staff). Starting from the concept of crisis management

as an integrated organisational learning model for crisis management, the essay analyses which changes produced by remote working in the emergency phase can last even after the health crisis and thus become part of the organisational culture of companies and administrations.

Implementing remote employment systemically even after the pandemic phase will, for public administrations, be a "moment of truth" for the possibility of reinventing new management and work models. In keeping with this perspective, the paper "*Il lavoro agile: un'occasione da non perdere*" offers an interpretative framework relating to remote employment. In particular, the remote employment value chain is presented, and new, alternative conceptual and applicative models are proposed, highlighting the various purposes and the degree of application of remote employment to the public sector. Therefore, according to the paper's thesis, the more public organizations rely on this mode of working in order to transition from a traditional bureaucratic model to the paradigm of flexible organization, the more they will be able to improve their performance. In fact, remote employment may also present a major opportunity to abandon traditional organizational models and introduce more flexible logic that can truly improve internal efficiency and the quality of the delivered services, professional growth, and employee motivation and commitment. Therefore, in the perspective offered by the authors, remote employment requires a deeper reflection on how to redesign the organizational model, while also rethinking the role of public managers.

The journal's dialogues section includes the essay entitled "*Invecchiamento demografico e sostenibilità della spesa pensionistica*" ("An aging population and sustainability of pension spending"), which aims to illustrate the reasons underlying Italian policy decisions in pension matters, describing the European institutional framework in which they developed and analysing the effects these reforms have had on our country's public spending, with an international comparison. According to the authors, if Italy were to undertake a significant path of economic growth, it would be possible to considerably attenuate the aging population's negative effects on pension spending, which is the most substantial item in public spending.

Lastly, the Close-Up section includes two papers on case histories. The article "*Una misurazione condivisa della performance organizzativa: l'esperienza degli indicatori comuni per le funzioni di supporto*" ("A shared measurement of organizational performance: the experience of common indicators for support functions") analyses the model measuring the performance of the Department of public function. The Department identified a set of indicators to measure the administrative support functions common to all public organizations, with the final objective being to promote the measurement of performance and to guarantee performance benchmarks. The essay "*Indagine sull'amministrazione difensiva*" ("Investigation on defensive administration") examines the issue of defensive administration for the purposes both of ensuring its quantification in the Italian setting and of proposing solutions to limit the potential distortions that this phenomenon might cause

with regard to the public administration's proper function.

The contributions, in their plurality of visions, all indicate a propositional function on innovation as a stimulus to be used in the management of crisis. Innovation can readdress the "privileging" of time over space. It is necessary to bring about a break between the old ways of thinking and the present ones. At the same time, it is necessary to think of the growth of knowledge and the transitions from one paradigm or one scientific theory to another as non-linear processes but which occur in leaps (Kuhn & Boyd 1983). Perhaps the time has come to overcome the theory of resilience in public institutions in favor of theoretical models that enhance "leaps forward", also agent of experiential content, but capable of defining, modeling and regulating change.

Bibliographical references

- AA.VV. (2010). Leadership style, crisis response and blame management: the case of Hurricane Katrina, Public Administration, Vol. 88, n. 3.
- Blondin D., Boin A., (2017), Managing crises in Europe: a public management perspective, in Journal of Contingencies and Crisis management.
- Boin A., Kuipers S., Overdijk W., (2013),*Leadership in time of crisis: a framework for assessment,* in International Review of Public Administration, 18.
- Boyd R., Kuhn T. S (1983). *La metafora della scienza.* Milano: Feltrinelli.
- De Clercy C., Ferguson P., (2016), *Leadership in precarious contexts: studying political leaders after global financial crisis,* in Politics and Governance, vol.4, n. 2.
- Hardy C., Maguire S., Power M., and Tsoukas H, (2020), Organizing Risk: Organization and Management Theory for the Risk Society, Academy of Management Annals, Vol. 14, No. 2.
- Hughes, O. E. (2018). *Public Management & Administration.* London: Red Globe Press.
- Kalbassi C., (2016), Identifying crisis threats: a partial synthesis of literature on crisis threat assessment with relevance to public administration, in Journal of risk analysis and crisis response, vol. 6, n. 3.
- Longo F., (2018), I modelli di Stato: la distribuzione dei poteri nelle istituzioni pubbliche, in AA.VV., Management pubblico, Egea, Milano.
- Pearson, C.M. and Clair, J.A. (1998) Reframing Crisis Management. Academy of Management Review, 23, 1.
- Phan P. H. and Wood G., (2020), From the Editors, From Doomsday Scenarios (or the Black Swan Excuse for Unpreparedness), Academy of Management Perspectives, Vol. 34, No. 4 .
- Tokakis V., Polychroniou P., Boustras G., (2019) Crisis management in public administration. The three phases model for safety incidents, in Safety Science.
- Tokakis V. (2018), Managing conflict in the public sector during crises: the impact of crisis management team effectiveness, in International Journal of Emergency management, vol. 14, n. 2.

Special Focus

Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management

Rivista Italiana di
Public Management

Etica e gestione delle emergenze

Gilberto Corbellini*

Abstract

In emergency preparedness and disaster management, decision making processes are guided by a multitude of ethical principles and values. The view that can serve as a catalyst among these various demands is to consider decisions and actions as integral parts of "civic practice." The norms and values – the ethical objectives and the socio-political goods – discussed in this essay will not be general moral rules or imperatives, articulated to ethically judge a certain result or decision. These are signposts for ethical orientation, that concern harm reduction, freedom, distributive justice, transparency, honesty, inclusion, and so on – and the role these values play to procedurally guide choices so that they can safely and flexibly adapt to conditions. These signposts also include community capacity and resilience, participation by the affected population, civic responsibility and social trust, and so on. The fact that emergency preparedness is primarily a social and governmental responsibility does not mean that there are no moral obligations for private citizens as well.

Keywords: *Civic practice, signposts for ethical orientation, deliberative strategies, emergency exception, personal responsibility.*

La preparazione e la prontezza nella gestione delle emergenze sono indirizzate e modulate da una pluralità di principi e valori etici. La visione che dovrebbe fare da collante tra le diverse istanze è considerare gli interventi come parte integrante di una "pratica civica". Le norme e i valori - gli obiettivi etici e i beni politico-sociali – di cui si discute in questo saggio non sono regole o imperativi morali generali, declinati per ottenere un determinato risultato o per giungere eticamente a una scelta particolare. Si tratta di coordinate etiche di riferimento, che riguardano riduzione del danno, libertà, giustizia distributiva, traspa-

** Università degli Studi di Roma "La Sapienza"e Consiglio Nazionale delle Ricerche*

renza, onestà, inclusione, etc., e il loro ruolo per guidare proceduralmente le scelte così che queste possano adattarsi flessibilmente alle condizioni. Le coordinate includono anche la capacità e la resilienza della comunità, la partecipazione della popolazione interessata, la responsabilità civica e la fiducia sociale, etc. Il fatto che la preparazione alle emergenze sia principalmente una responsabilità sociale e governativa non elimina il fatto che ci sono obblighi morali significativi anche per i privati cittadini.

Keywords: *pratica civica, coordinate etiche, strategie deliberative, eccezione di emergenza, responsabilità personale.*

Introduzione

Un disastro o un'emergenza sanitaria sono definiti dall'Undrr (*United Nations Office for Disaster Risk Reduction*) come gravi interruzioni "del funzionamento di una comunità o di una società, con diffuse perdite e danni umani, materiali, economici o ambientali, che superano le capacità della comunità o della società colpite di farvi fronte utilizzando le risorse normalmente disponibili". Sono tali le conseguenze di terremoti, alluvioni, incidenti nucleari, epidemie e pandemie, etc. I risvolti etici della gestione dei disastri e delle emergenze hanno a che vedere con la funzionalità dei valori morali e politici di una comunità al fine di aiutare a ridurre con efficacia i danni causati dal collasso dell'esistenza quotidiana, e coinvolgere nelle scelte, in modi trasparenti e ponderati, le persone interessate.

Esiste una vastissima letteratura su come principi e valori etici dovrebbero orientare le attività di preparazione, decisione e azione relativamente alle emergenze. In questo saggio è stata consultata soprattutto quella relativa alle emergenze in sanità pubblica. L'idea prevalente o sensata è che stante la complessità della preparazione e delle scelte nel contesto delle emergenze, la visione che dovrebbe fare da collante è considerare gli interventi come parte integrante di una "pratica civica" (Harington & Beddoe, 2014). La nozione di "pratica" ha una base tecnica, se così si può dire, nell'ambito degli studi filosofici e di scienza sociali, che chiama in causa l'agire umano indirizzato al perseguimento di risultati specifici e valutabili in termini di miglioramenti quantitativi o qualitativi di una condizione. Si riferisce a forme complesse di attività sociale organizzata e governata da regole, con valori intrinseci trasparenti. Una pratica produce (o talvolta non riesce a farlo) strumentalmente determinati benefici sociali esterni a essa e, nel perseguire tali obiettivi esterni, può anche mettere in pratica (o non mettere in pratica) i valori intrinseci di riferimento delle comunità. Una pratica può essere privata o pubblica, personale o civica. Una "pratica civica" include anche i diritti, gli interessi privati e il bene comune: insomma, i valori e gli obblighi condividi dalla comunità nel suo insieme e funzionali alla convivenza civile.

Le norme e i valori – gli obiettivi etici e i beni politico-sociali – ai quali si farà riferimento in questo saggio non sono regole o imperativi morali generali, pensati per ottenere un de-

terminato risultato o per giungere eticamente a una scelta particolare: la risposta giusta o l'azione giusta. Riguardano quelle che dovrebbero costituire le coordinate etiche di riferimento della preparazione emergenze, mirate a guidare le scelte così che questa possano adattarsi flessibilmente alle condizioni. Le coordinate includono anche la capacità e la resilienza della comunità, la partecipazione della popolazione interessata, la responsabilità civica e la fiducia sociale, etc. Nella maggior parte delle analisi bioetiche, principi generali astratti (es. autonomia, beneficilità, giustizia, etc.) sono applicati a situazioni o casi specifici, spesso trattati come successivi "fermo immagine" del processo decisionale, piuttosto che come elementi implicati nella gestione di un dramma in corso. L'analisi basata sui principi etici generali raramente fornisce una guida pratica per gli operatori pubblici immersi in una risposta all'emergenza, dove le decisioni devono essere prese rapidamente tra informazioni e circostanze incerte e in rapida evoluzione. Alla luce di ciò, è tanto più importante considerare la preparazione alle emergenze come un'attività dinamica, una forma di pratica con obiettivi esterni e valori intrinseci.

L'etica della prontezza nelle emergenze è condizionata dalla sfida di trovarsi a coordinare molti gruppi, discipline e interessi e di dover attingere a diversi ambiti conoscitivi, i quali concorrono volenti o nolenti, a esplicitare punti di vista etici e valori umani spesso tra loro concorrenti, cioè a dovere negoziare perché un'attività o intervento dovrebbero essere intrapresi e quali siano le migliori pratiche. Si tratta di un lavoro etico che si trova a esplorare dilemmi morali specifici, che insorgono nel corso dell'effettivo intervento. Insomma, piani di preparazione e risposta, e decisioni specifiche che pianificatori e comunità devono prendere, richiedono il bilanciamento di molti valori diversi e talvolta contrastanti.

1. Coordinate etiche per la preparazione alle emergenze come pratica civica

Dalla letteratura specialistica sulla preparazione e prontezza nelle gestioni dell'emergenza si possono ricavare sette obiettivi etici, regolarmente discussi sotto diverse forme, fondati sul concetto che il processo decisionale dovrebbe essere guidato da valori espliciti, che siano accessibili e ragionevoli, sebbene soggetti a continua analisi e interpretazione. Questi obiettivi non sono regole o principi da seguire per arrivare a decisioni eticamente corrette, ma forniscono un orientamento per le politiche e le attività di preparazione alle emergenze che incarnino valori condivisi e funzionali alla gestione di un contesto eccezionale. Sono delle coordinate, per così dire, per orientarsi eticamente nei ragionamenti e pensare con lo scopo di aumentare la probabilità che la preparazione alle emergenze, con particolare riguardo ai risvolti sanitari, sia efficace e affidabile.

- Riduzione del danno e protezione della salute: le attività di preparazione e intervento nelle emergenze dovrebbero avere lo scopo di proteggere la salute e la sicurezza,

riducendo nel contempo al minimo il carico di morte, lesioni, malattie, disabilità e sofferenza durante e dopo un'emergenza.

- Equa libertà e diritti umani: le attività dovrebbero essere pianificate in modo da rispettare pari libertà, autonomia e dignità di tutte le persone.

- Giustizia distributiva: le attività dovrebbero essere condotte in modo che i benefici garantiti e gli oneri imposti alla popolazione per far fronte agli effetti dell'emergenza siano condivisi in modo equo.

- Trasparenza pubblica e inclusione: le attività dovrebbero essere basate su e incorporare processi decisionali inclusivi, trasparenti, responsabili e riconoscibili in modo da trovare la fiducia dei cittadini.

- Resilienza e responsabilizzazione della comunità: la preparazione alle emergenze dovrebbe far crescere comunità resilienti e sicure; le attività dovrebbero tendere verso l'obiettivo a lungo termine di accumulare risorse comunitarie che le rendano più preparate ad affrontare adattativamente i rischi, e consentano di riprendersi dall'emergenza in modi appropriati ed efficaci.

- Professionalità delle agenzie di intervento e gestione efficiente delle competenze: le attività dovrebbero riconoscere gli obblighi speciali di alcuni professionisti della sanità pubblica, e in generale dei tecnici, e promuovere l'uso, la condivisione e il coordinamento delle competenze.

- Cittadinanza responsabile e impegno civico: le attività dovrebbero promuovere, attraverso il ricorso a una comunicazione corretta, un senso di condivisione delle minacce e dei danni, e la disponibilità a partecipare ai processi di soccorso e ricostruzione.

2. Rispettare la libertà individuale: una sfida

Dopo Benjamin Constant (1819) e la sua idea che la libertà dei moderni è libertà individuale, fu il filosofo politico Sir Isaiah Berlin a definire ulteriormente il senso della moderna comprensione della libertà come autonomia personale e autodeterminazione: "La difesa della libertà consiste nell'obiettivo 'negativo' di scongiurare le interferenze" (Berlin, 1969). In un'emergenza, è difficile per un individuo essere libero nel senso di Berlin, perché subire interferenze è praticamente inevitabile. Diventa altresì difficile per ogni individuo rispettare la libertà degli altri, lasciarli soli o tenersi a distanza. In un'emergenza pandemica, per esempio, ogni persona diventa un potenziale o effettivo "vettore" del patogeno (Battin et al., 2009), o alcune classi di età possono essere più esposte

e si può pensare di limitare differenzialmente le libertà. In un incidente di massa, ogni persona che non necessita di cure mediche diventa una presenza interferente dal punto di vista di altri che sono feriti e necessitano anche di un'attenzione speciale. In un evento di evacuazione, ogni auto in autostrada diventa un ostacolo alla fuga sicura di altri.

L'etica e la legge hanno sempre riconosciuto che alcuni diritti e libertà possono essere temporaneamente sospesi durante una situazione di emergenza, quando è imminente un danno sostanziale per gli altri. Tuttavia, tale potere temporaneo dovrebbe essere giustificato da elementi conoscitivi controllati e continuamente discusso, altrimenti rischia per sua natura di estendersi in modi ingiusti e di essere abusato. La conoscenza degli abusi accaduti nel passato, per esempio nell'ambito della sanità pubblica, dovrebbe essere ben presente nei governanti, i quali dovrebbero essere specialmente consapevoli delle passate misure restrittive che apparivano giustificate o necessarie per motivi di salute pubblica, ma che in seguito si sono rivelate esempi di razzismo, conflittualità sociale e discriminazione ingiustificata (Bayer & Fairchild, 2004).

La "necessità", termine usato per invocare il ricorso a mezzi di governo eccesionali (stato di necessità) può sempre discendere da un giudizio di valore piuttosto che un dato oggettivo. Inoltre, affermazioni autorevoli sulla necessità, specialmente in situazioni di crisi, possono essere utilizzate per interrompere la deliberazione e portare a una chiusura prematura del processo decisionale cioè nel considerare le opzioni politiche sul tavolo. È un errore etico essere poco inclusivi nell'imporre misure restrittive perché può derivarne un danno eccessivo a fretta decisionali o a decisioni dettate dall'emozione, ma è anche eticamente sbagliato essere eccessivamente inclusivi, perché i valori della libertà e dei diritti non andrebbero sacrificati senza qualche scopo che abbia un corrispondente peso morale.

3. Giustizia e allocazione delle risorse

Le questioni etiche più urgenti e difficili, nel contesto della preparazione e gestione delle emergenze, riguardano il problema della giustizia distributiva. Se una pandemia virale colpisce un paese, a chi dovrebbe essere data la priorità nella distribuzione di vaccini, farmaci antivirali e ventilatori scarsi? Se una devastante e prevedibile alluvione interessa città e paesi, quali quartieri, aree o gruppi di popolazione dovrebbero essere evacuati per primi. In che misura è giustificato spendere denaro per soccorrere coloro che hanno scelto di restare sul posto e di non ascoltare la raccomandazione di allontanarsi? Se un paese subisce un attacco bioterroristico chi dovrebbe avere la precedenza per la somministrazione degli antidoti, i politici o i macchinisti dei treni e gli impiegati delle poste? Di fronte al rischio di morte e alla scarsità di risorse, sono ineludibili le domande di cui chiunque può capire la rilevanza benché siano inquietante: se non tutti possono fuggire alla morte, chi si dovrà salvare? Come sceglieremo? Si devono altresì affrontare scelte politiche difficili riguardo a quanto spendere per la produzione e lo stoccaggio di

medicinali e materiali in previsione di una crisi, in particolare sapendo che forse quelle risorse andranno sprecate se una crisi non si verificherà come temuto. Se i responsabili politici sono prudenti e decidono di fare scorta di vaccini, farmaci antivirali, antibiotici, ventilatori, letti ospedalieri e risorse di sostentamento vitale, come calcolare l'entità delle scorte che si dovrebbero creare e a quale costo?

Come per la libertà, le questioni fondamentali della giustizia generano risposte contrastanti e "-ismi" rivali, per esempio utilitarismo, egualitarismo, libertarismo e comunitarismo. Sfortunatamente (o fortunatamente), non esiste una soluzione etica chiara. Una volta che il disastro si verificherà, il pubblico vorrà sapere se i suoi peggiori effetti avrebbero potuto essere previsti e, in caso di risposta positiva, perché non lo sono stati; se sono state accantonate risorse, se si sta facendo il possibile per tutti o perché qualcuno sta rimanendo indietro negli aiuti.

La questione dell'incertezza nella pianificazione delle catastrofi aleggia su tutta la dinamica decisionale. Per esempio, la pianificazione di una pandemia influenzale o dovuta a qualche virus emergente implica molte incertezze, così come l'impatto di un prolungato periodo di maltempo con rischi di alluvioni. Decidere di spendere somme ingenti per acquistare vaccini o rifare argine, sottraendolo ad altre richieste di interventi pubblici, non forse sarà riconosciuto come etico se la pandemia o gli effetti del maltempo si manifestano. E ci si dovranno attendere critiche di aver dilapidato denaro pubblico sulla base di un errore di previsione, che non era un errore ma solo prudenza.

La lezione da trarre dall'esistenza di tali incertezze pervasive è che qualunque conclusione si raggiunga sulla giustizia di qualsiasi attività di mitigazione proposta deve essere considerata provvisoria e soggetta a revisione nel tempo, man mano che il disastro si svolge. La flessibilità in risposta alle mutevoli condizioni e l'evoluzione delle conoscenze saranno fondamentali per una pianificazione e una risposta alle emergenze che abbia successo.

Una difficoltà non meno seria deriva dall'esistenza di valori contrastanti in gioco. Il compito sarebbe notevolmente più semplice se la risposta alle emergenze implicasse un unico valore generale, come salvare quante più vite possibili. In tal caso, i pianificatori dovrebbero semplicemente identificare il valore dominante e quindi distribuire le risorse in modo da garantire la massima protezione. Ma ci sono numerose considerazioni a margine che rendono problematica una semplice regola di salvataggio o la massimizzazione di qualsiasi valore, anche vite salvate. In primo luogo, la scarsità che mette in rilievo diversi valori contrastanti che si contendono l'attenzione e le risorse, sia nella normale quotidianità sia soprattutto durante le emergenze.

Secondo la concezione della giustizia come equità, questi timori possono funzionare come controlli ed equilibri esterni imposti nel campo della salute pubblica, concepita come impegno che massimizza la salute, oppure possono essere abbracciati all'interno di

una concezione alternativa e più capiente della salute pubblica come impegno al servizio della giustizia sociale. Con entrambe le interpretazioni, la tradizionale attenzione della salute pubblica ai poveri e agli emarginati può essere spiegata non semplicemente come parte di una strategia di massimizzazione della salute, sebbene lo sia, ma piuttosto considerando la priorità per i poveri e gli emarginati come una richiesta di giustizia sociale (Powers & Faden, 2006).

Se la giustizia ha da essere intesa come equità si impongono diversi tipi di controlli sul raggiungimento di una maggiore salute della popolazione a scapito dei diritti individuali; per esempio attraverso l'isolamento di individui infettivi che siano consapevoli che la loro condizione è un rischio per chi è suscettibile. L'attenzione per i diritti umani è parte integrante della missione di un sistema sanitario o di in un intervento di salute pubblica. Nel contesto della risposta alle emergenze, la giustizia come equità potrebbe conferire priorità ai poveri, alle persone con disabilità e alle persone socialmente isolate. Ma sempre una visione più controversa basata sull'equità potrebbe dare la priorità al salvataggio dei giovani (ad esempio, in un contesto di influenza pandemica) prima degli anziani, non per un conveniente terreno di utilità sociale, ma piuttosto perché la giustizia lo richiede. In quest'ottica, gli anziani hanno già vissuto (la maggior parte) della loro vita, cosa che non vale per bambini e giovani adulti, che avrebbero quindi diritto a maggiori risorse sanitarie pubbliche (Williams, 1997).

La prospettiva dell'equità complica il compito nel contesto delle emergenze sanitarie pubbliche. Sia che le preoccupazioni sull'equità siano viste come controlli imposti dall'esterno sul raggiungimento degli obiettivi di salute pubblica, come suggerisce la posizione tradizionale, sia in termini di priorità articolate internamente alla salute pubblica: la massimizzazione delle buone conseguenze dovrà essere soppesata e bilanciata rispetto ai valori compensativi. Questa tensione solleva un problema per una teoria della giustizia applicata alla salute pubblica perché non c'è consenso, né all'interno della società in generale né tra i filosofi, su come esattamente tali conflitti di valore potrebbero essere risolti. La maggior parte pensa che le preoccupazioni relative all'equità dovrebbero mitigare il raggiungimento dei massimi risultati relativi alla salute, almeno in una certa misura, ma in molti casi c'è un ragionevole disaccordo su quanto la bilancia dovrebbe pendere nella direzione della priorità per i poveri, i disabili, i vulnerabili o i giovani. Quali costi in termini di risultati sanitari complessivi della popolazione, è disposta a pagare una società per salvaguardare gli interessi fondamentali di vari gruppi vulnerabili? Anche se potessimo tutti concordare sul fatto che coloro che stanno peggio meritano un certo grado di priorità, concentrare le risorse sui malati disperati potrebbe in alcune circostanze essere disperatamente inefficiente per salvare la maggior parte delle vite (Daniels & Sabin, 2002).

Facciamo un esempio di scuola. Supponiamo che molte più persone potrebbero essere salvate durante una pandemia influenzale vaccinando i bambini in età scolare, che tra-

smettono in modo più efficiente le malattie infettive alle loro famiglie e, a loro volta, alla società in generale. La giustizia come equità potrebbe suggerire, invece, che la priorità venga data ai pazienti anziani debilitati, con un sistema immunitario più debole, che potrebbero essere definiti plausibilmente il gruppo più vulnerabile. Non è affatto chiaro che la giustizia richieda un compromesso così drammatico con l'efficienza, definita come la capacità di salvare la maggior parte delle vite. A questo punto, le teorie della giustizia sembrano incapaci di risolvere tali ragionevoli disaccordi. Alcuni principi etici potrebbero non essere proposti e essere sbagliati (ad esempio, "lasciamo che il libero mercato decida chi vivrà") o ingiusti nell'applicazione (ad esempio, il ricorso a una lotteria). Molti compromessi proposti tra la massimizzazione della salute pubblica e le preoccupazioni contrastanti sull'equità forniscono una gamma di soluzioni astrattamente ritenute accettabili sul piano etico, anche se nessuna può sembrarci unicamente giusta o eticamente corretta.

4. Dai valori ai processi: il punto di vista deliberativo

Poiché le teorie della giustizia non forniscono soluzioni univoche a tali problemi di bilanciamento, i filosofi politici raccomandano il ricorso a processi di deliberazione democratica (Daniels & Sabin, 2002; Gould, Biddle, Klipp, Hall, & Danis, 2005; Gutmann & Thompson, 1996). In quest'ottica, una serie di possibili compromessi potrebbe essere plausibilmente giustificata da insiemi di valori contrastanti, per cui il compito sarebbe formulare regole eque per un processo che servirà a legittimare una particolare scelta sociale. L'attenzione in questo caso non andrà messa sulla correttezza teorica, anche se spesso si presume che tutte le opzioni politiche sul tavolo saranno "appena sufficienti" o non dimostrabilmente ingiuste. La posta in gioco è la legittimità, o la questione del perché cittadini liberi ed eguali dovrebbero accettare una determinata decisione politica, specialmente quelle che riguardano scelte tragiche in cui una vita si trova in conflitto con un'altra. Tutte le persone credono che la loro vita abbia almeno lo stesso valore di quella degli altri, quindi se una particolare scelta tragica favorisce gli altri su di noi o sui nostri cari, se è stata presa la decisione di dare un ventilatore o un vaccino a qualcun altro, con la conseguenza probabile che moriremo o soffriremo molto a causa di quella scelta, insisteremo sicuramente per sapere chi ha preso la decisione e quali ragioni sono state fornite per giustificarla. Questo implica che si dovrebbe rassicurare che la decisione era quella corretta e che è stata raggiunta attraverso un processo equo e trasparente.

I requisiti tipici per un processo equo includono:

- Pubblicità o trasparenza nel processo decisionale: contrariamente a coloro i quali pensano che scelte tragiche si dimostreranno sempre socialmente tossiche per un pubblico non disposto a o incapace di capirle, i sostenitori della democrazia deliberativa pensano che quando si tratta di questioni di giustizia sociale, e soprattutto di

questioni per quanto riguarda chi vivrà e chi morirà, la comunicazione e la trasparenza sui motivi delle decisioni è un prerequisito della loro legittimità.

- Procedure di appello: coloro che non sono d'accordo con una certa scala di valori o che credono che loro o altri siano stati ingiustamente svantaggiati da una scelta sociale dovrebbero essere in grado di appellarsi contro la decisione alle autorità responsabili e trovare risposta. Ciò contribuirà a garantire che i principi siano applicati in modo equo e che i responsabili delle decisioni rimangano aperti per imparare le lezioni di nuove esperienze e argomenti.

- La condizione di rilevanza: alcuni difensori delle procedure democratiche deliberative hanno proposto di mettere dei limiti al tipo di ragioni che potrebbero legittimamente essere avanzate in tali deliberazioni pubbliche (Daniels & Sabin, 2002). Le uniche ragioni che dovrebbero contare nelle decisioni di assegnazione pubblica nell'assistenza sanitaria o nella sanità pubblica sarebbero quelle che potrebbero essere accettate come rilevanti da persone di mente imparziale disposte a trovare termini di cooperazione reciprocamente giustificabili. Questo significa che gli appelli a ragioni, prove o principi che potrebbero essere accettati solo da coloro che aderiscono a un punto di vista settario (per esempio religioso) saranno esclusi.

- Partecipazione democratica e coinvolgimento delle parti interessate: un tema importante in molti commenti sulla deliberazione democratica è la necessità di una maggiore partecipazione dei cittadini al processo decisionale di politica pubblica. Affinché le politiche raggiungano un'autentica legittimità agli occhi del pubblico, è necessario qualcosa di più della trasparenza e di un processo di appello. Nonostante la loro importanza cruciale, queste due condizioni non possono fare molto per dissipare la percezione da parte di molti che le politiche di vita o di morte nella preparazione alle emergenze siano ingiustamente o arbitrariamente imposte dall'alto, da burocrati o esperti indifferente alle sofferenze. Il rimedio principale a questa percezione è un maggiore coinvolgimento del pubblico nella formazione di politiche di preparazione alle emergenze. L'idea potrebbe essere che coloro i cui interessi sono influenzati dalle politiche di salute pubblica, e in particolare coloro che sono influenzati negativamente, saranno più inclini a vedere tali politiche come legittime ed eque se loro (o altri come loro) hanno avuto voce nello sviluppo di tali politiche.

5. Soddisfare le esigenze speciali delle popolazioni vulnerabili

Gli obiettivi etici della preparazione alle emergenze intesa come pratica civica convergono sull'idea che persone e gruppi con vulnerabilità fisiche, cognitive o emotive e quelli con vulnerabilità sociale, culturale e geografica dovrebbero ricevere un'attenzione e un riconoscimento speciali nella preparazione alle emergenze (Wizemann, Reeve & Altevogt, 2013b).

Questi individui non dovrebbero essere lasciati a "a sé stessi", nemmeno temporaneamente, durante un'emergenza. Potrebbero non essere in grado di evacuare senza un'assistenza speciale o potrebbero essere particolarmente suscettibili a malattie infettive, che prendono di mira coloro il cui sistema immunitario non è solo compromesso da malattie croniche o età, ma anche da una dieta inadeguata e da diverse circostanze legate alla povertà.

Va da sé che sarà difficile affrontare con efficienza il problema, se la società non sta già facendo qualcosa, a prescindere dall'emergenza per supportare le persone vulnerabili. Ovvero, la preparazione alle emergenze non può sostituire uno sforzo progressivo in tempi di normalità per migliorare i servizi per coloro che sono vulnerabili o che sono stati spinti dalle circostanze ai margini della società: coloro che subiscono discriminazioni razziali ed etniche, coloro che sono in povertà, coloro che vivono con malattie croniche e disabilità o coloro che necessitano di cure a lungo termine. Inoltre, deve cercare di garantire che le persone e i gruppi con bisogni speciali non vengano dimenticati o abbandonati in tempi di crisi o emergenza; che anche loro saranno salvati, protetti e provvisti; e che anche loro possano sperare di sopravvivere a un'emergenza ed emergere dall'altra parte per riprendere una vita di dignità e significato. La preparazione alle emergenze può trarre vantaggio dai punti di forza e dalle risorse presenti nei quartieri e nelle comunità in cui vivono le persone vulnerabili perché queste comunità spesso hanno le conoscenze, la fiducia e le capacità di sensibilizzazione locali essenziali per un'efficace preparazione alle emergenze.

6. Etica della comunicazione nella gestione dell'emergenza

Due aspetti, distinti ma strettamente correlati, di una preparazione alle emergenze eticamente corretta sono "trasparenza" e "inclusione". Entrambi coinvolgono il rapporto tra pianificatori e professionisti della sanità pubblica (così come altri leader, opinionisti e funzionari eletti) e il pubblico in generale, la comunità e la cittadinanza che partecipa alla preparazione alle emergenze per proteggere e servire. La trasparenza ha a che fare con la comunicazione esterna: si tratta di trasferire le informazioni relative all'organizzazione di pianificazione a persone al di fuori di tale processo. L'inclusione riguarda la condotta interna del processo di pianificazione e le azioni di coinvolgimento di gruppi della popolazione che mancano di competenze specifiche o si sa non essere allineate sul piano dei valori. La trasparenza ha a che fare con il contenuto, lo stile e la tempistica delle comunicazioni pubbliche; inclusione con il ruolo attivo dei membri o rappresentanti della comunità nelle deliberazioni che portano al piano stesso.

Le considerazioni etiche spingono la preparazione alle emergenze verso una comunicazione trasparente e rispettosa con i membri della comunità perché hanno diritto a informazioni veritiere e perché hanno bisogno di tali informazioni in modo che a loro volta possano adempiere ai loro obblighi civici e personali durante un'emergenza di sanità pubblica.

Considerazioni etiche spingono anche la preparazione alle emergenze verso l'inclusione formale e significativa dei cittadini comuni nel processo di pianificazione e decisione. Ci sono ragioni sia di principio sia pratiche per questo. Gli individui hanno il diritto di deliberare e influenzare decisioni e politiche che incidono materialmente sulla loro sicurezza, salute e benessere. Inoltre, una pianificazione aperta, inclusiva e deliberativa creerà le fondamenta necessarie di legittimità e fiducia pubblica richieste da uno sforzo di preparazione alle emergenze. Infine, la partecipazione inclusiva fornirà *feedback* e meccanismi di autocorrezione che miglioreranno l'efficacia delle misure di preparazione.

La circolazione delle informazioni controllate e l'affidabilità delle fonti della comunicazione sono la base per una buona comunicazione, che significa più che fornire semplicemente informazioni fattuali e garantire trasparenza, ovvero non si riduce a dire alle persone ciò che è già stato deciso e come. La comunicazione dovrebbe comportare una forma di scambio bidirezionale e fornire le risorse necessarie affinché il pubblico possa ragionevolmente riflettere e arrivare ad accettare o rifiutare le decisioni di pianificazione proposte. La comunicazione sulla pianificazione delle emergenze - distinta dalla risposta alle emergenze - dovrebbe essere come una (molto buona) campagna politica, non come ascoltare un bollettino meteorologico.

Negli ultimi anni, la pratica della sanità pubblica si è spostata da un estremo di gestione paternalistica e autoritaria di comando della comunicazione a un estremo opposto, liberale, deliberativo e partecipativo. Tuttavia, molte concezioni di preparazione alle emergenze sono ancora costruite attorno all'autoritarismo benevolo e al paternalismo, e attingono a modelli di comunicazione sanitaria pubblica che si basano su incentivi più o meno manipolativi e approcci di modifica gentile del comportamento, come il *nudging* (Thaler & Sunstein, 2008). L'idea che i professionisti della sanità pubblica dirigano le comunità che servono verso una salute migliore dovrebbe cedere il più rapidamente possibile il passo all'idea che la salute pubblica coopera e collabora con le comunità e gli individui in una comune ricerca civica di miglioramento della salute. Nondimeno, l'opzione paternalistico/autoritaria e quella liberale/deliberativa vengono scelte o preferite sulla base dei livelli di capacità cognitiva o di alfabetizzazione funzionale di una società. E questo perché solo se prevale o meno, nella società, una cultura che valorizza la capacità di autodeterminazione e di autocontrollo nella valutazione e nelle scelte. Se non prevale funzioneranno meglio le strategie autoritarie/paternalistiche.

I vantaggi dell'inclusione e della partecipazione diretta al processo di pianificazione, almeno da parte dei rappresentanti dei gruppi di base e dei singoli cittadini coinvolti, possono essere dimostrati (Garrett et al., 2009). Tale partecipazione può allertare il processo di pianificazione per quanto riguarda preoccupazioni, prospettive culturali e altri fattori vitali che i pianificatori professionisti possono trascurare. Investire nella pianificazione di emergenza può portare a un migliore coordinamento della comunità e, in ultima analisi, alla conformità. La deliberazione non porta inevitabilmente al consenso, ma in ogni caso

apre gli orizzonti gli orizzonti e incoraggia un atteggiamento civico e di collaborazione pubblica (Gutmann & Thompson, 1996).

Una buona comunicazione durante la fase di risposta all'emergenza può smorzare il fanatismo e prevenire o ridurre al minimo il panico. È importante che gli operatori sanitari pubblici abbiano un buon rapporto di lavoro con la stampa locale e, in tutte le comunicazioni, resistano all'impulso verso l'inganno benevolo o il rifiuto di informazioni accurate. Trasparenza, inclusione, sincerità e apertura serviranno a obiettivi sia etici sia pratici, cioè pratici in quanto etici. La comunicazione nella fase di risposta ha un'incidenza diretta sulle scelte che le persone comuni fanno e sui rischi a cui sono soggette. I soccorritori dovrebbero riconoscere le potenziali conseguenze delle loro azioni a questo riguardo, e i loro obblighi etici non vengono accantonati semplicemente perché lavorano spesso in circostanze molto difficili. Una buona pianificazione anticipata, chiare linee di responsabilità e comunicazione elaborate in anticipo e una preesistente base di fiducia del pubblico costruita e guadagnato aiuteranno. In assenza di ciò, è improbabile che qualsiasi sforzo di risposta vada a buon fine. Anche con questi fattori in atto, le comunicazioni in fase di risposta saranno irte di scelte difficili.

La trasparenza consiglia ai comunicatori dell'emergenza di fidarsi del loro pubblico, proprio perché hanno bisogno che il pubblico si fidi di loro. Il pubblico non si aspetta infallibilità dalla preparazione alle emergenze, ma si aspetta dedizione. Le comunicazioni di emergenza trasparenti dovrebbero seguire alcune regole pratiche, che possono essere riassunte:

- Riconoscere l'incertezza;
- Fornire informazioni di follow-up il più rapidamente possibile;
- Dimostrare pazienza e flessibilità;
- Ammettere gli errori e proseguire il lavoro;
- Fornire consigli che si adattano al contesto e che siano realistici;
- Non abbandonare la comunità o non dare l'impressione che lo si stia facendo.

7. L'eccezione di emergenza preclude trasparenza e inclusione?

Si pensa che limiti di tempo e risorse in una situazione di emergenza rendano spesso impraticabili o addirittura indesiderabili i requisiti etici di trasparenza e inclusione. La nozione di eccezione di emergenza rispetto al normale stato di diritto e ai vincoli di *governance* assume una forma etica che potrebbe essere definita "scusa per emergenza", a usare il potere nella

forma di un autoritarismo benevolo o paternalismo, per limitare la libertà e per rifiutare trasparenza e partecipazione. Questo punto di vista scusa le autorità per il fatto di aver messo in atto i piani dell'intervento molto rapidamente. La scusa per emergenza ha meno forza nell'analisi etica di quanto credano molti nella sanità pubblica, soprattutto medici. Non si riescono a trovare buoni motivi per mettere da parte gli obiettivi etici discussi.

Nondimeno va ricordato che gli studi di Michele Gelfand dimostrano come l'efficacia delle risposte alle emergenze dipenda dal grado di apertura e chiusura di una cultura. Le culture più rigide (tight), che sono meno tolleranti e dove le persone sono particolarmente ligie alle regole o meno liberali e individualiste, negli studi della *Gelfend* sono più resilienti e affrontano o risolvono con più efficienza; mentre le società più lasse (loose) hanno maggiori difficoltà a organizzarsi (Gelfand, 2018).

Una dimensione importante della preparazione alle emergenze è promuovere un senso di dovere civico e una preoccupazione per il benessere della comunità nel suo insieme da parte di tutti i cittadini e residenti della comunità. I professionisti della sanità pubblica e altri leader dovrebbero utilizzare il processo di pianificazione degli interventi per rafforzare il capitale sociale delle comunità e per renderle più resilienti in modo che possano resistere a tutti i rischi e le emergenze, che sono inevitabili in tutto il mondo e da cui nessuna comunità è immune, con il minor danno possibile e per riprendersi rapidamente dalle emergenze e tornare alla salute civica (Barbee, 2007; Erikson, 1976, 1994; Paton & Johnston, 2006; Vale & Campanella, 2005).

Un numero crescente di ricerche epidemiologiche e sulla salute pubblica sta dimostrando che lo stato di salute degli individui non è solo una funzione del loro corredo genetico, del loro funzionamento biologico e delle sostanze tossiche o microrganismi a cui sono esposti nel loro ambiente fisico e biologico. La salute fisica, per non parlare della salute mentale e del benessere psicologico, è influenzata dall'ambiente socioculturale (Marmot, 2004; Putnam, 2000; Wilkinson, 1996; Wilkinson & Pickett, 2009). I fattori di rischio per la salute quotidiani associati alla rottura o all'assenza di risorse civiche (il cosiddetto capitale sociale) sono fattori di rischio pertinenti a ciò che accadrà in situazioni di emergenza. La capacità di risposta degli individui e la capacità di risposta delle comunità sono correlate. Ciascun fattore separatamente, così come la loro complessa (se ancora poco compresa) interrelazione, dovrebbe essere di interesse centrale e preoccupazione per il pianificatore di emergenza.

8. Promuovere la responsabilità civica e personale

Il fatto che la preparazione alle emergenze sia principalmente una responsabilità sociale e governativa non elimina il fatto che ci sono obblighi morali significativi anche per i privati cittadini. Per "cittadino", si intende non tanto uno status giuridico, ma il ruolo

etico e sociale di membro responsabile di una comunità politica di persone libere ed eguali, una comunità di diritti e obblighi reciproci, di vulnerabilità e rischi condivisi e di interesse e rispetto reciproci. Considerando le persone come "agenti morali", portiamo in primo piano le loro vite personali, distinte dalla loro vita civile: cioè, la loro rete di relazioni familiari e di parentela, amicizie e associazioni personali.

È importante non confondere pubblico e privato, responsabilità civica e responsabilità personale. Quando ciò viene fatto, la conformità può eclissare l'individualità, la privacy e la libertà che portano alla diversità. Conflitti etici e dilemmi sorgeranno senza dubbio nel contesto della preparazione alle emergenze. I piani dicono alle persone come comportarsi di fronte a un pericolo imminente, ma alla fine le persone devono assumersi la responsabilità di quanto prudentemente e responsabilmente agiscono per proteggere sé stesse e le loro famiglie. L'azione morale privata e la responsabilità personale combattono con scarsità di vario genere, e queste scarsità diventano drammatiche nel contesto della preparazione alle emergenze. Tutti dovrebbero essere informati sulle misure che possono intraprendere per prepararsi a un'emergenza e su cosa fare per trovare riparo, evacuare o individuare cure mediche. Molte informazioni su questi rischi sono ora disponibili, sebbene alcuni report suggeriscano che vengano trasmesse in modi che non sono sensibili alle differenze etniche o di classe (James et al., 2007). Non è ovvio, ad esempio, che la prudenza e la responsabilità morale privata impongano di rinunciare a bisogni più immediati (affitto, vestiti per bambini, istruzione) in modo da poter fare scorta di merci in scatola per 90 giorni.

La pianificazione delle emergenze sanitarie dovrebbe assumere una misura di auto-protezione e responsabilità personale da parte delle persone comuni e dovrebbe fornire loro le informazioni di cui hanno bisogno per fare scelte consapevoli. Tuttavia, la pianificazione delle emergenze deve anche tener conto della realtà delle scelte e delle risorse limitate che molte persone devono affrontare nella loro vita normale, poiché queste le limiteranno prima, durante e anche dopo un'emergenza. I piani di preparazione alle emergenze non dovrebbero quindi dare per scontato o richiedere un indebito onere o abnegazione. Una società giusta fornirà un'adeguata assistenza sociale in modo che madri e padri saranno in grado di provvedere individualmente in modo prudente alla salute e alla sicurezza della loro famiglia senza dover fare tragici compromessi (Powers & Faden, 2006).

Riflessioni conclusive

Quando i pianificatori degli interventi nelle emergenze prendono sul serio i valori etici, si fanno i seguenti tipi di domande:

- Come può il piano di intervento raggiungere al meglio l'efficacia della salute pubblica con una coercizione minima?

- La risposta all'emergenza avrà effetti giusti ed equi: i benefici e gli oneri saranno equamente distribuiti nella popolazione colpita?

- Tra le alternative disponibili, quale risposta alle emergenze è la più efficiente?

- Quale alternativa è la meno dannosa e gravosa?

- Saranno sacrificati importanti diritti o interessi individuali per la salute e la sicurezza?

- La risposta all'emergenza può essere implementata in modo rispettoso e non discriminatorio?

La preparazione alle emergenze è una funzione vitale della sanità pubblica e della gestione dei rischi in generale. In quanto tale, è sia una responsabilità del governo sia uno sforzo civico. Una società, soprattutto se guidata da valori democratici, ha bisogno di un quadro civico-istituzionale di orientamento e di un ricco vocabolario etico, capace di esprimere sfumature, pluralismo e impegno per una cittadinanza responsabile e per il bene comune. Supplire risorse per discussioni e deliberazioni continue e serie sull'etica è di aiuto. Molto non è stato ancora compreso su come fare bene la pianificazione e la preparazione alle emergenze. Le scienze epidemiologiche, cliniche e comportamentali si trovano ancora su una curva di apprendimento nel campo. Allo stesso modo, c'è ancora molto da imparare sull'etica di ciò che Elaine Scarry (2011) chiama "pensare nelle emergenze".

La preparazione alle emergenze in definitiva non riguarda solo la protezione di una popolazione. Si tratta anche di sostenere e costruire o ricostruire la comunità civica e rafforzarla. Una pianificazione degli interventi in emergenza efficace deve fare affidamento e attingere a un fondo preesistente di responsabilità civica, senso di giustizia e preoccupazione per chi si trova in stato di necessità. La pianificazione delle emergenze può e deve essere un'occasione per promuovere anche queste prospettive e questi impulsi. La paura e l'interesse personale saranno senza dubbio fortemente evidenti durante qualsiasi emergenza di salute pubblica, ma la leadership della sanità pubblica, in collaborazione con funzionari eletti e altri leader della comunità, può spostare le comunità al di là di queste motivazioni, verso un senso di scopo comune e di solidarietà. Se lo fa, la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie pubbliche riusciranno a soddisfare gli obblighi etici e molto probabilmente riusciranno anche sul piano dei risultati pratici.

Riferimenti Bibliografici

- Annas, G. J., Mariner, W. K. & Parmet, W. E. (2008), *Pandemic preparedness: The need for a public health–not a law enforcement/national security approach*. New York: American Civil Liberties Union.
- Barbee, D. (2007), Disaster response and recovery: Strategies and tactics for resilience, Journal of Homeland Security and Emergency Management, n. 4(1), 1-6.
- Battin, P.P., Francis, L. P., Jacobson, J. A. & Smith, C. B. (2009), *The patient as victim and vector: Ethics and infectious disease*. New York: Oxford University Press.
- Bayer, R. & Fairchild, A. L. (2004), The genesis of public health ethics, Bioethics, n. 18, 473–492.
- Berlin, I. (1969), *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Brookes, T. J. & Kahn, O. A. (2005). *Behind the mask: How the world survived SARS*. Washington, DC: American Public Health Association.
- Campion, E. W. (1999), Liberty and the control of tuberculosis, New England Journal of Medicine, n. 340, 385–386.
- Childress J. F. & Bernheim R. G. (2003), Beyond the liberal and communitarian impasse: A framework and vision for public health, Florida Law Review, n. 55(5), 1191–1231.
- Conly, S. (2013), *Against autonomy: Justifying coercive paternalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daniels, N. & Sabin, J. (2002). *Setting limits fairly*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, E. & Mincin, J. (2006). *Incorporating special needs populations into emergency planning and exercises. Nobody left behind: Disaster preparedness for persons with mobility impairment*. Lawrence: University of Kansas, Research and Training Center on Independent Living.
- Drexel University Center for Health Equality. (2008). *National consensus statement on integrating racially and ethnically diverse communities into public health emergency preparedness*. Washington, DC: US Department of Health and Human Services, Office of Minority Health.
- Emanuel, E. J. (2003). The lessons of SARS, Annals of Internal Medicine, n. 139, 589–591.
- Erikson, K. T. (1994). *A new species of trouble: The human experience of modern disasters*. New York City: W. W. Norton.
- Fain, B., Viswanathan, K., & Altevogt, B. M. (Rapporteurs). (2012). *Public engagement on facilitating access to antiviral medications and information in an influenza pandemic: Workshop series summary*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Garrett, J. E., Vawter, D. E., Prehn, A. W., DeBruin, D. A. & Gervais K. G. (2008). Ethical considerations in pandemic influenza planning, Minnesota Medicine, n. 91(4), 37–39.
- Garrett, J. E., Vawter, D. E., Prehn, A. W., DeBruin, D. A. & Gervais, K. G. (2009). Listen! The value of public engagement in pandemic ethics. American Journal of Bioethics, n. 9(11), 17–19.
- Gaylin, W. &Jennings, B. (2003). *The perversion of autonomy: Coercion and constraints in a liberal society* (*2nd edition*). Washington DC: Georgetown University Press.
- Gelfend M (2018), *Rule Makers, Rule Breakers: How Tight and Loose Cultures Wire Our World*. New York City: Scribner.

- Goodin, R. (1995). *Utilitarianism as a public philosophy*. New York City: Cambridge University Press.
- Gould, S. D., Biddle, A. K., Klipp, G., Hall, C. N. & Danis, M. (2005). Choosing health plans all together: A deliberative exercise for allocating limited health care resources. Journal of Health Politics, Policy and Law, n. 30, 563–601.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Harington P.R. & Beddoe L. (2014). Civic practice: A new professional paradigm for social work, Journal of Social Work, n. 14(2), 147-164.
- Honig, B. (2009). *Emergency politics: Paradox, law, democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Huber, S. J. & Wynia, M. K. (2004). When pestilence prevails: Physician responsibilities in epidemics, American Journal of Bioethics, n. 4, W5–W11.
- Institute of Medicine. (2003). *The future of the public's health in the 21st century*. Washington DC: National Academies Press.
- Institute of Medicine - Committee on implementation of antiviral medication strategies for an influenza pandemic. (2008). *Antivirals for pandemic influenza: Guidance on developing a distribution and dispensing program*. Washington: National Academies Press.
- James, X., Hawkins, A. & Rowel, R. (2007). An assessment of the cultural appropriateness of emergency preparedness communication for low income minorities, Journal of Homeland Security and Emergency Management, n. 4(3), 1547-7355.
- Jennings, B. (2007). Community in public health ethics. In R.E. Ashcroft, A. Dawson, H. Draper, & J. McMillan (Eds.), *Principles of health care ethics*. West Sussex: Wiley.
- Jensen, E. (Ed.), (1997). *Disaster management ethics. United Nations Department of Humanitarian Affairs and the Disaster Management Training Programme*. New York City: United Nations.
- Kailes, J. I. (2005b). *Why and how to include people with disabilities in your emergency planning process?*. Lawrence: University of Kansas, Research and Training Center on Independent Living.
- Krimsky, S. & Golding, D. (Eds.). (1992). *Social theories of risk*. Westport, CT: Praeger.
- Levine, C. (2004). The concept of vulnerability in disaster research. Journal of Traumatic Stress, n. 17, 395–402.
- National Organization on Disability. (2008). *Prepare yourself: Disaster readiness tips for people with disabilities*. Washington, DC: National Organization on Disability.
- O'Mathúna, D. P., Gordijn, B., & Clarke, M. (Eds.), (2014). *Disaster bioethics: Normative issues when nothing is normal*. Dordrecht: Springer Press.
- Paton, D. & Johnston, D. (2006). *Disaster resilience: An integrated approach*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Pelling, M. (2003). *The vulnerability of cities: Natural disasters and social resilience*. Sterling, VA: Earthscan.
- Powers, M. & Faden, R. (2006). *Social justice: The moral foundations of public health and health policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone*. New York City: Simon and Schuster.
- Savitch, H. V. (2008). *Cities in a time of terror: Space, territory, and local resilience*. Armonk, NY: M. E. Sharp.
- Scarry, E. (2011). *Thinking in an emergency*. New York City: W. W. Norton.
- Sen, A. K. (1983). *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*. New York: Oxford University Press.

- Solnit, R. (2009). *A paradise built in hell: The extraordinary communities that arise in a disaster*. New York: Viking.
- Spence, P. R., Lachlan K. A., & Griffin, D. R. (2007). Crisis communications, race, and natural disasters, Journal of Black Studies, n. 37, 539–554.
- Sunstein, C. R. (2007). *Worst-case scenarios*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Wilkinson, R. G. (1996). *Unhealthy societies: The afflictions of inequality*. London: Routledge.
- Wizemann, T., Reeve, M. & Altevogt, B. M. (Rapporteurs), (2013). *Engaging the public in critical disaster planning and decision making: Workshop summary*. Washington, DC: National Academies Press.

Rivista Italiana di
Public Management

Scuola e sviluppo, il capitale umano al centro: la lezione del Covid-19

Patrizio Bianchi*

Abstract

This article explores the complex relations between education and development. The recent economic literature discusses two main approaches – the "Human Capital Approach" and the "Capabilities Approach" – that comprise the new economics of education, stressing the role of public investment in education as the main driver of economic and social development. The severe fiscal crisis Italy faced between 2009 and 2012 resulted in considerably curtailed public expenditure on education during the critical years of technological change. The outcome was a further broadening of the Italian school system's historical gaps and internal disparities – all to be exacerbated by the Coronavirus pandemic. Thus, a proposal for relaunching the post-Covid Italian economy is rooted in an articulated programme of action to reform the national school system.

Keywords: *school, human capital, covid-19, digitalization.*

** Università degli Studi di Ferrara*

La pandemia ha riposto la scuola al centro del dibattito dell'opinione pubblica, lasciandone emergere tutte le difficoltà organizzative in una fase di straordinaria emergenza, ma anche mettendone in luce le problematiche cumulatesi nel tempo. Molta enfasi è stata posta sulle modalità organizzative per il rientro in sicurezza nelle aule scolastiche. Minore attenzione è stata posta nella fase dell'emergenza al rapporto tra educazione e sviluppo, cioè al nesso fra modalità organizzative delle strutture educative e sviluppo dell'economia nel suo insieme, che implica necessariamente una prospettiva di lungo periodo.

Keywords: *scuola, capitale umano, covid-19, digitalizzazione.*

1. L'economia dell'educazione

Lo studio economico dei sistemi educativi emerge come disciplina nei primi anni Sessanta, soprattutto negli Stati Uniti dove viene posto, anche da prospettive diverse, il tema del contributo del capitale umano allo sviluppo economico.

I temi fondamentali di questo dibattito sono le determinanti politiche della spesa pubblica, i modelli dinamici di educazione, controllo locale o centrale dei sistemi educativi, il regime misto fra pubblico e privato, educazione, capitale sociale e dinamiche della coesione (Gradstein, Justman & Meier, 2005).

Le due scuole di riferimento restano la Scuola del *Human Capital Approach* – facente capo a Gary Becker e alla scuola di Chicago – e la Scuola del *Capabilities Approach*, avente come riferimento Amartya Sen e la scuola di Harvard. Riprendendo un conflitto fra scuole che attraversa tutta la storia dell'economia, l'approccio di Chicago, che diremo "economics", è rivolto all'analisi dei ritorni economici degli investimenti in educazione, l'approccio Harvard, che possiamo definire di "political economy", è più rivolto all'analisi degli impatti sociali dell'investimenti in educazione e quindi a come l'educazione permetta effettivamente una partecipazione dei singoli all'azione collettiva.

Entrambi gli approcci traggono ispirazione paradigmatica da Adam Smith (Psacharopoulos, 1987). Smith individua nel 1776 come il capitale umano sia il fattore dinamico dell'organizzazione della produzione. Per Smith i miglioramenti nelle capacità produttive del lavoro, e la maggior parte delle competenze, capacità manuale e conoscenze critiche (così traduciamo i termini smithiani *skill, dexterity and judgements*) sono effetti della capacità di organizzare la produzione (Smith, 1976).

Smith ritiene che le persone possano apprendere dallo stesso lavoro che stanno realizzando – il cosiddetto *learning-by-doing effect* – cosicché all'aumentare delle attività aumenta la capacità di specializzarsi e nel contempo di ricercare complementarietà con gli altri lavoratori coinvolti nello stesso ciclo produttivo; questo determina un'efficienza dinamica

che dipende sia dal livello di istruzione di base, sia dalla capacità di gestire in maniera sistematica un processo di apprendimento. Tuttavia come ricorda Lord Robbins (1956), lo stesso Smith pone in evidenza nell'ultimo libro della Ricchezza delle Nazioni il ruolo dello Stato, che in Smith non si può ridurre a quello di un irrilevante guardiano notturno; Robbins mette in evidenza come Smith espliciti in particolare la necessità di disporre di una struttura rivolta all'educazione, sia dei giovani che degli adulti come strumento per accelerare l'apprendimento e quindi la crescita (Robbins, 1956).

Per Smith tre sono le funzioni principali dello Stato: innanzitutto il dovere di difendere la società dalla violenza che può venire dall'esterno, il dovere di tutelare ogni membro della società dall'ingiustizia e dall'oppressione di qualche altro membro della società, e infine realizzare quelle opere pubbliche che nessun privato potrebbe profittevolmente realizzare. Quindi difesa, giustizia e lavori pubblici e pubbliche istituzioni sono necessari per il funzionamento del paese ed il suo sviluppo ed è a quest'ultimo proposito che Smith distingue le istituzioni rivolte all'educazione dei giovani e quelle per la educazione di persone di tutte le età (Smith, 1976). L'enfasi di Smith si pone quindi non solo sulle istituzioni dedicate all'istruzione dei giovani, ma anche sulla formazione permanente, avendo ben chiaro che proprio l'educazione diviene necessaria per potenziare quella capacità produttiva del lavoro, che sta alla base dello sviluppo.

Seguendo questa linea, la Scuola del *Human Capital Approach* considera gli investimenti in educazione di base e continua come fondamentali interventi per la formazione di un capitale umano necessario per generare quegli aumenti di produttività, che determinano l'accelerazione nella crescita economica del paese[1].

Gary Becker, premio Nobel per l'economia nel 1992, estese infatti il concetto di beni di investimento all'educazione dei figli, considerando come la spesa in educazione diventi il motore di una spinta alla crescita economica proprio perché pone risorse attuali per un rendimento futuro, che solo nel tempo ripagherà l'investimento realizzato. Rimanendo rigorosamente dentro ad uno schema logico proprio della Scuola di Chicago, che leggeva le dinamiche sociali come scelte economiche individuali, Becker ridefinisce il concetto di capitale estendendolo dalla dotazione materiale e finanziaria del "marginalismo" all'insieme di competenze ed abilità, che costituiscono un patrimonio proprio, rilevante per definire la produttività nel tempo dell'investimento realizzato. L'assunto di base è, dunque, che maggiore l'apporto di capitale umano, in forma di maggiori e più qualificati esiti educativi, più alta è la produttività dei fattori di produzione e quindi maggiore il valore realizzato.

A questa impostazione si rifanno le teorie sullo sviluppo endogeno, portate avanti negli anni Ottanta da diversi economisti, fra cui Robert Lucas – Nobel nel 1995 – e Paul

1. Qui ricordo il lavoro pionieristico sul rapporto tra investimenti in istruzione e sviluppo di Quadrio Curzio, A. (1973).

Romer – Nobel nel 2018 – che mutarono radicalmente l'approccio allo sviluppo economico. Romer e Lucas dimostrarono che la crescita economica, prima ancora di essere influenzata da fattori esterni, è dovuta proprio al capitale umano, quindi all'educazione e al progresso tecnologico, anch'esso legato ai livelli di istruzione e ricerca.

D'altra parte il *Capabilities Approach* si fonda sul lavoro di Amartya Sen e di quella che possiamo chiamare la Scuola di Harvard, che tradizionalmente ha visto le dinamiche economiche più strettamente legare alle condizioni sociali ed alla partecipazione dei singoli alla vita collettiva. Sen ha sviluppato il concetto di *capabilities*, che pone al centro della dinamica economica la persona e la sua capacità di realizzare sé stessa, traducendo diritti formali in diritti effettivamente realizzati, indicando proprio il sistema educativo come il principale strumento per lo sviluppo (Saronjini Hart, 2012).

Nella lettura di Sen il ritardo di sviluppo di molti paesi del "terzo Mondo" deriva dalla mancanza di partecipazione di molti cittadini, che deprivati delle più elementari conoscenze non possono partecipare alla vita collettiva, apportandovi il proprio contributo di competenza ed abilità. In Sen quindi vi è uno stretto legame fra educazione, sviluppo e libertà. Seguendo questo approccio Marta Nussbaum ha posto in evidenza i diritti dei disabili e delle persone più fragili, come il diritto a vedere riconosciute le loro *capabilities* quale contributo essenziale alla crescita dell'intera comunità.

Partendo da questi due approcci si è sviluppata un'ampia letteratura di economia politica dell'educazione, cioè sul rapporto fra organizzazione delle attività educative ed esiti in termini di sviluppo di un paese (Gradstein, Justman & Meier, 2005). I diversi approcci hanno dunque ripreso e legato fra loro i temi che abbiamo definito come compiti sociali della scuola.

Gli economisti dell'*Human Capital Approach* hanno posto in evidenza il ruolo della scuola per lo sviluppo di competenze necessarie alla crescita e alla selezione di una classe in grado di dirigere lo sviluppo di un paese, quindi la necessità di modelli organizzativi fortemente rivolti ad offrire competenze ed abilità mirate, con modalità di accesso ai diversi gradi dell'istruzione tali da permettere di selezionare le persone sulla base di merito ed affidabilità personale.

La scuola del *Capabilities Approach* ha messo invece in evidenza come lo sviluppo si fondi sul diritto delle persone a realizzarsi come lo sviluppo divenga sostenibile nel tempo solo se vi è un'effettiva eguaglianza nell'esercizio dei diritti reali, permettendo all'intera comunità di partecipare al processo di crescita. Questo richiede un'organizzazione delle strutture educative rivolta ad accogliere tutti, così da permettere a tutti di partecipare ad una crescita percepita come una vasta azione collettiva.

Sia pur visto da angolature diverse, entrambi gli approcci convergono nel ritenere l'educazione, data dall'istruzione di base, dai livelli superiori di educazione e da una successiva educazione permanente, l'elemento fondante della crescita e della democrazia.

Questi due diversi approcci infine convergono nel ritenere che se un paese non investe in educazione e in qualità delle strutture educative non solo si condanna a una bassa crescita, ma anche a una crescente ineguaglianza interna, che a sua volta inciderà sulla qualità dello sviluppo, incidendo negativamente sulla formazione della persona, della comunità, sulle competenze necessarie allo sviluppo ed infine sulla formazione e selezione della classe dirigente.

2. L'andamento dell'economia italiana nell'età della globalizzazione e della digitalizzazione

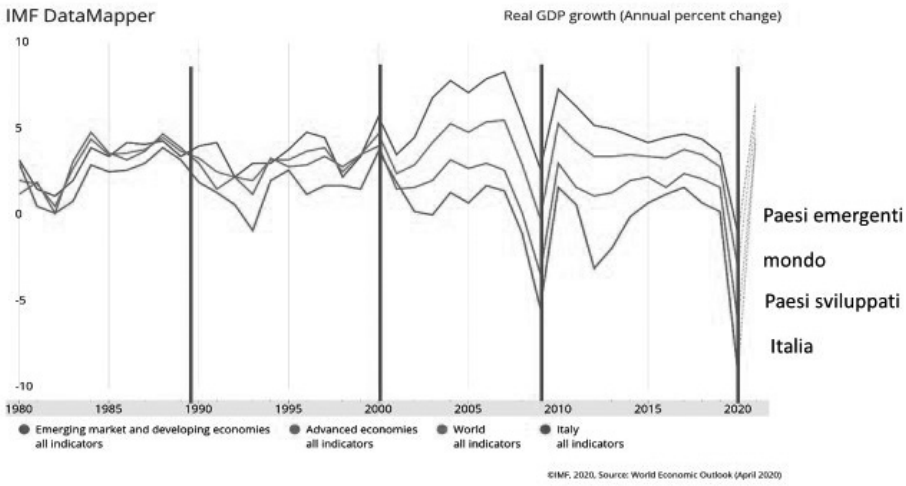
Partendo da queste considerazioni di letteratura possiamo rileggere la vicenda italiana e delineare alcune considerazioni per andare oltre l'emergenza Covid.

Prendendo il lungo periodo di tempo fra il 1980 ed il 2020 appare evidente che l'Italia cresce meno della media dei paesi sviluppati, in particolare dopo il 2001 l'Italia cresce meno nelle fasi ascendenti del ciclo e presenta crisi più profonde nelle fasi negative.

Questo ritardo strutturale è ancora più grave considerando che in questo tempo si sono realizzati processi di trasformazione dei sistemi produttivi che stanno tuttora ridisegnando in profondità non solo l'economia, ma la organizzazione della società.

Il Fondo Monetario Internazionale confronta i tassi di crescita annuali a livello mondiale dei paesi emergenti, dei paesi sviluppati, della media mondiale ed infine dell'Italia per il periodo che va dal 1980 agli inizi del 2020.

Fig. 1 Tasso di crescita annuale percentuale del PIL: paesi emergenti; Mondo; paesi sviluppati; Italia (fonte: International Monetary Fund, 2020).



Come è evidente dalla Fig.1 possiamo individuare quattro periodi, caratterizzanti lo sviluppo a livello mondiale. Il primo momento di frattura è il 1989, la caduta del Muro di Berlino e la fine del mondo bipolare. Fino a quel momento l'andamento dell'economia mondiale era decisamente regolata dai comportamenti dei paesi sviluppati e la stessa economia italiana, per quanto rallentata nei suoi tassi di crescita, seguiva i flussi dell'economia mondiale, che del resto si muovere in ambiti di fluttuazione molto ristretti. La fase successiva, tra il 1990 e il 2000 vede l'avvio delle turbolenze, essenzialmente legate alla riorganizzazione dei paesi dell'Est Europa, ma pone in evidenza la prima crisi italiana – quella del 1992 – in cui l'Italia esce dal meccanismo europeo di concertazione monetaria e, potendosi avvalere ancora di una svalutazione competitiva, rilancia la sua economia.

La vera frattura avviene nel 2000, allorché a livello mondiale con gli accordi sul World Trade Agreement che, ponendo fine alla lunghissima storia di progressive aperture commerciali dettate dal General Agreement on Trade and Tariff risalente addirittura a Bretton Woods, dava il via alla globalizzazione degli scambi. L'evidente accelerazione dei paesi emergenti è data dall'ingresso della Cina e degli altri paesi in ritardo di sviluppo nell'economia mondiale, con l'effetto di un aumento differenziato delle diverse economie alla crescita mondiale. Questa fase è interrotta dalla crisi finanziaria del 2009, che a sua volta pone fine ad una fase di accelerazione dell'economia mondiale sostenuta da una enorme speculazione finanziaria ed immobiliare, che svuotandosi pone fine anche al ciclo virtuoso della crescita. In questa fase l'Italia cresce meno della media dei paesi sviluppati. In particolare, presenta una caduta nel 2003, essenzialmente perché solo una parte del Paese è in grado di cogliere i vantaggi dell'apertura del commercio internazionale; cresce infatti solo quella parte di Paese in grado di intercettare la nuova domanda mondiale e principalmente i venditori di macchine di produzione del Nord-Est del Paese, che crescono al ritmo della domanda internazionale di beni di investimento, mentre il resto del Paese e soprattutto il Mezzogiorno legato alla domanda interna entra in crisi perché avverte la concorrenza delle economie emergenti.

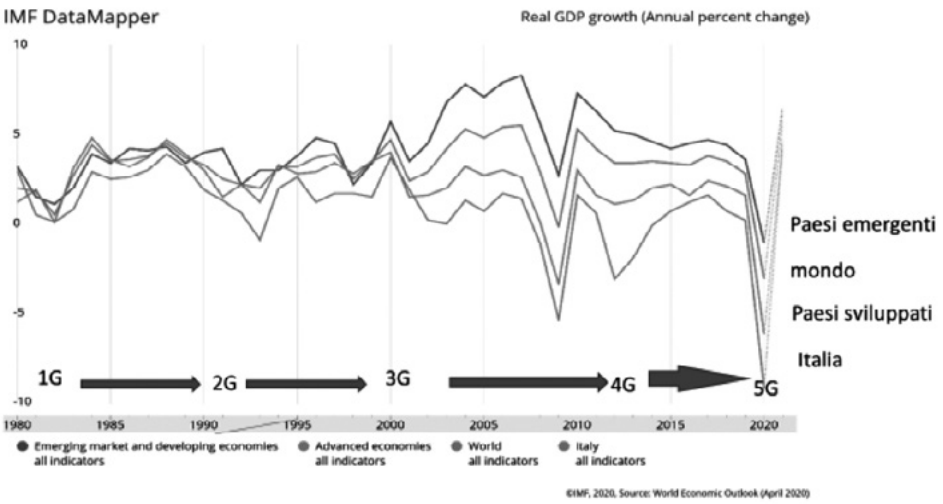
La fase più critica tuttavia è il periodo successivo all'uscita dalla crisi del 2009-10, in cui tutti i paesi riprendono a crescere sia pure a tassi decrescenti, mentre l'Italia presenta la sua crisi più acuta nel 2012, in presenza di una crisi fiscale dello stato, che porta lo spread rispetto ai titoli tedeschi al livello insostenibile di quasi 600 punti base con l'effetto di pregiudicare la crescita. Il passaggio dal governo Berlusconi IV a Monti determina l'inversione del ciclo, che avviene tuttavia con tagli drastici della spesa pubblica e quindi una riduzione sostanziale del costo di esercizio del debito pubblico. Nonostante la ripresa l'Italia rimane al di sotto dei tassi di crescita dei paesi più avanzati e si presenta all'appuntamento fatale con il lockdown con un tasso di crescita annuale di 0,3% su base nazionale, che significa che le regioni del nord spinte dalle esportazioni raggiungevano i pur scadenti livelli europei, ma il Sud era già da tempo in stagnazione.

La straordinaria trasformazione strutturale dell'economia mondiale dipende, dunque, dalla globalizzazione dell'economia, che favorisce le economie rivolte all'esportazione e in grado di operare su una scala mondiale, avviando una profonda riorganizzazione delle catene del valore, con delocalizzazione in paesi a più basso costo del lavoro le produzioni di minor valore e accentrando nei paesi più avanzati le attività a più alto contenuto di ricerca e conoscenza. In questi stessi anni d'altra parte si concretizza la rivoluzione digitale, che mette in connessione continua milioni di persone, aprendo lo spazio ad un mercato di servizi mai visto in passato. Il sovrapporsi dei due fenomeni determina un cambiamento senza precedenti nell'organizzazione della produzione ma anche nella vita quotidiana, cambiando la stessa domanda di beni di consumo e di beni di investimento richiedendo una personalizzazione dell'offerta che trasforma gli interi apparati produttivi nazionali e richiede quindi competenze, abilità e conoscenze diverse dal passato.

In particolare, il processo di digitalizzazione a livello mondiale si è concretizzata con salti tecnologici determinato dalle nuove generazioni di sistemi di trasmissione dati: nel 2000 vi è stato il passaggio della cosiddetta 2ª generazione, 2G appunto, in cui le reti di trasmissione sono state trasformate progressivamente da analogiche a digitali, alla 3G in cui le reti adottano standard comuni, creando reti sempre più interconnesse.

In questa fase il sovrapporsi della digitalizzazione interconnessa con la globalizzazione è alla base della straordinaria accelerazione dei primi anni Duemila, come si può vedere nella Fig. 2.

Fig. 2 Cambiamenti tecnologici nelle generazioni di trasmissione dati in relazione all'andamento del ciclo economico 1980-2020 (fonte: elaborazione dell'autore su dati International Monetary Fund, 2020).



La fase più critica tuttavia coincide con il passaggio da 3G a 4G, cioè ad una rete che permette di trasferire principalmente messaggi vocali ad una rete che invece permette di trasmettere grandi volumi di dati, anche sotto forma di video, immagini e sequenze articolate di dati. Questo passaggio avviene tra il 2011 e il 2012. Per dare una dimensione nel cambiamento si consideri che secondo le stime di Ericcson dal 2010 al 2019 il volume di *exabyte* scambiati mensilmente da apparati mobili (unità di misura dell'informazione o della quantità di dati trasmessi pari a un miliardo di miliardi di byte) sale da poco più di zero nel 2010, dove prevaleva ancora la voce, a circa due nel 2013, a otto nel 2016 a venti nel 2019, con una crescente rilevanza proprio dei video e dei dati. È in questi anni che si pongono le basi di quella che si chiama ora la "IV Rivoluzione industriale", con l'entrata sul mercato di decine di nuove imprese operanti su piattaforme digitali in cui offrire beni e servizi in continuo su scala mondiale[2].

In questa fase emerge con forza il bisogno di nuove competenze e nuove abilità per comprendere questi straordinari processi di riorganizzazione dell'economia e della società che stavano ridisegnando a livello mondiale le possibilità di sviluppo. Nel contempo emerge la necessità di ripensare i modelli educativi non solo per coloro che dovevano ancora entrare nel mercato del lavoro, ma anche per gli stessi lavoratori che a tutti i livelli debbono dotarsi di strumenti concettuali e operativi adeguati alle esigenze di complessità che il nuovo mercato globale la rivoluzione digitale impongono.

Globalizzazione e digitalizzazione, quindi mutamento dell'estensione del mercato e ridefinizione della divisione del lavoro impongono il definitivo superamento del paradigma organizzativo fordista, che aveva governato per anni non solo l'industria, ma tutta la società. Nel Novecento il fordismo, quindi la parcellizzazione delle mansioni e la loro linearizzazione in sequenza gerarchica obbligata, si era affermato come modello di efficienza sempre più al di fuori dell'industria di massa, per espandersi al settore dei servizi e alla stessa pubblica amministrazione.

Funzionale a quel modello di industrializzazione, la formazione delle competenze richieste era a sua volta frazionata, in ragione dei livelli gerarchici che ognuno ricopriva nell'organizzazione produttiva ed ognuno vincolato ai propri tempi, ai propri metodi e quindi alla propria preparazione professionale. La nuova fase richiede competenze ed abilità sempre più fondata sulla capacità di comprendere ed affrontare problemi complessi, che per la loro soluzione richiede conoscenze diverse e complementari, cosicché nella transizione tecnologica non solo si richiedono più risorse per l'educazione, ma anche un profondo ridisegno dei contenuti e dei metodi educativi.

2. Per una analisi più approfondita dei processi trasformativi che chiamiamo IV Rivoluzione industriale mi permetto di rimandare a Patrizio Bianchi (2018), in cui si sviluppa un'analisi storica ed economica degli impatti della profonda trasformazione della produzione e della società fondata sulla rivoluzione digitale.

Proprio in questi anni, in cui tutti i paesi operavano per uscire dalla crisi e si stava concretizzando il più drammatico transito tecnologico l'Italia registrava la sua crisi più grave. Mentre a livello internazionale si stava delineando un profondo cambiamento strutturale, che stava aprendo la via ad una nuova economia basata sulla digitalizzazione della produzione e degli scambi, l'Italia sprofondava nella crisi fiscale dello Stato, con un deficit ed un debito il cui peso sottraeva risorse ad educazione e ricerca e quindi a quell'innovazione necessaria per capire ed affrontare la trasformazione dell'economia e della società.

In quegli anni, dunque, si composero gli effetti di una crisi globale profondissima e nel contempo di un salto tecnologico che apriva una nuova fase di organizzazione della produzione e della società. Riprendendo le considerazioni tratte dalla letteratura consideriamo quindi che proprio in questa fase si concentrava il maggior bisogno di investimento in educazione per ristabilire, seguendo la linea Becker-Romer-Lucas, le condizioni per disporre di competenze adeguate ad attivare una nuova fase di sviluppo endogeno. D'altra parte seguendo la linea Sen-Nussbaum potremmo dire che proprio in quel momento diveniva necessario investire in educazione per permettere al maggior numero di persone di partecipare alla fase di ricomposizione sociale successiva alla crisi economica ed a processi trasformativi che possono generare fratture nel corpo della società.

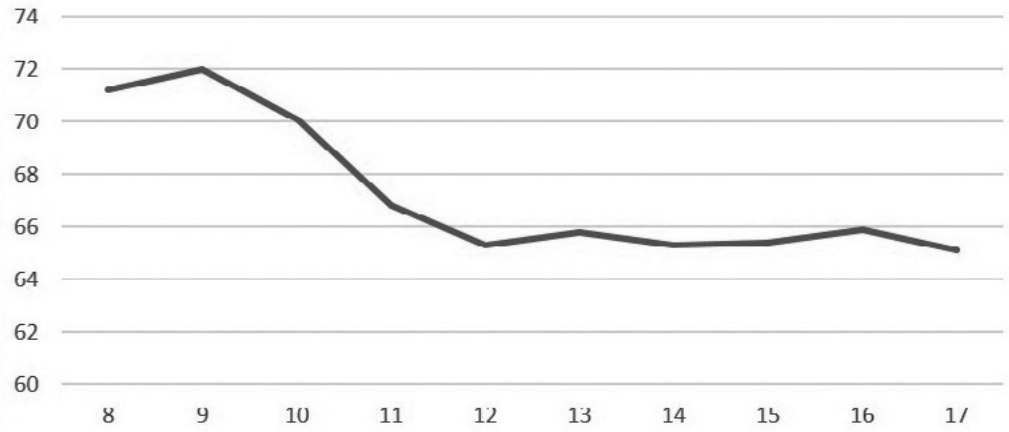
3. Gli investimenti in istruzione e formazione ed esiti educativi in Italia

Proprio negli anni in cui diveniva più necessario investire in educazione e in nuovi contenuti e metodi educativi l'Italia era invece ridotta a tagliare la spesa pubblica in educazione. La spesa in educazione in Italia era di 72 miliardi di euro nel 2009, ma venne ridotta da quell'anno in poi a poco più di 65 miliardi.

Tav. 1 Spesa pubblica in educazione in Italia dal 2008 al 2017
(fonte: elaborazione dell'autore)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
71,2	72	70,1	66,8	65,3	65,8	65,3	65,4	65,9	65,1

Fig. 3 Spesa pubblica in educazione in Italia dal 2008 al 2017
(fonte: elaborazione dell'autore)



La spesa per l'educazione in Italia era per tutti i settori pari al 9,21% della spesa pubblica nel 2009 e si ridusse all'8,4% per cento nel 2012, per poi scendere fino al 7,81% nel 2016, mentre la Germania nello stesso periodo passava dal 10,19% all'11,03 del 2012 e al 10,93 in assestamento nel 2016 (Unesco, 2019). Mentre la media europea di spese per l'educazione si assestava sopra il 10 per cento del totale della spesa pubblica, in Italia si riduceva ulteriormente, ponendosi almeno al 20% al di sotto della media europea.

Il taglio delle risorse all'istruzione avviene nella difficile fase di uscita dalla crisi del 2008-09, che coincide in tutti i paesi con la riorganizzazione produttiva e con il passaggio tra le tecnologie 3G e 4G, che ha ridisegnato il mercato a livello globale e determinato i riposizionamenti competitivi nella nuova industria, centrata sull'emergere di nuove competenze e nuovi saperi. Mentre in Germania si affrontavano la crisi e il rilancio dell'economia investendo in educazione, in Italia si tagliava sull'istruzione, mantenendosi poi per anni su un livello di sussistenza. Qui si colloca la radice del ritardo italiano.

Il taglio della spesa per l'educazione proprio nel momento del rilancio e del passaggio di tecnologia ha inciso sullo sviluppo delle tecnologie digitali e soprattutto sulle competenze, pregiudicando la ripresa dell'economia e lasciando spazio per una nuova povertà educativa che pregiudica una successiva ripresa generalizzata. L'Italia presenta tutt'oggi una dispersione scolastica fra le più elevate d'Europa, con una crescente divaricazione fra le aree del nord ed il Mezzogiorno. Infatti se il tasso di dispersione scolastica, misurato sulla media nazionale, è passato dal 20,8% del 2006 al 13,3 del 2016, tuttavia il miglioramento è avvenuto in modo disomogeneo, con forti differenze tra le diverse regioni.

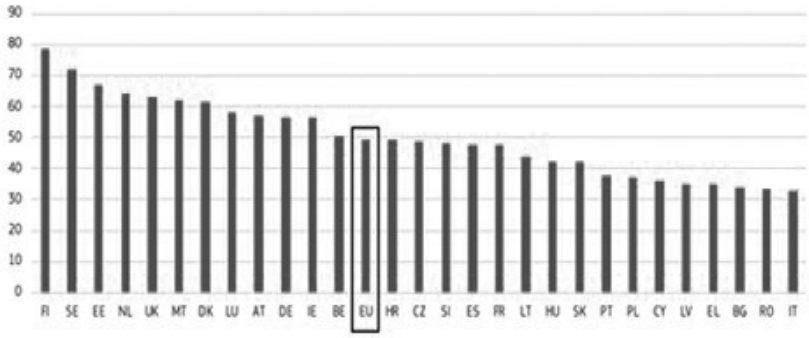
Rispetto al raggiungimento dell'obiettivo europeo del 10% di dispersione scolastica entro l'anno 2020, il Veneto raggiungeva nel 2019 l'8% di abbandoni, la Sicilia e la Sardegna si attestavano al 24% di abbandoni, la Campania il 23%, con punte più alte di quasi dieci punti nelle aree metropolitane.

A questo corrispondeva una elevata presenza di ragazzi che non studiavano e non lavoravano: nel 2018 l'incidenza dei *Neet* era pari al 22,7% tra chi aveva al massimo un titolo secondario inferiore, saliva al 24,8 tra i diplomati, ma scendeva tra i laureati (Istat, 2020). Questo dato medio nazionale tuttavia si articolava in una incidenza molto differenziata fra i nord, dove l'incidenza dei *Neet* raggiungeva il 15,6% del totale dei giovani della classe, ed il 33, 8% del Mezzogiorno, dove pertanto un ragazzo su tre non era né in condizione lavorativa né inserito in un percorso di studio.

L'Invalsi del resto ci consegnava un'immagine della scuola italiana in cui al tredicesimo livello educativo, quindi al diploma il 22% dei ragazzi del Nord-Est (Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna) non aveva piena comprensione di un testo di italiano, ma questi erano ben il 50% in Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna (INVALSI, 2019).

Infine la Commissione Europea ha pubblicato il "The Digital Economy and Society Index" (Commissione Europea, 2020), cioè l'indice composto che misura le capacità e le competenze di cui dispone un paese in ambito digitale, da cui si evidenzia che è proprio nella disponibilità di competenze e capitale umano adeguato che l'Italia risulta definitivamente ultima fra i paesi europei, rendendo esplicito il grado di impreparazione con cui il nostro Paese si è presentato all'appuntamento con la rivoluzione digitale e da ultimo con l'emergenza Coronavirus.

Fig. 4 EU Digital economic and social index 2020, risorse umane (fonte: Commissione Europa, 2020).



Appare dunque evidente come l'Italia sia caduta nella trappola della bassa crescita, in altre parole poiché la crescita è ridotta, gli investimenti in educazione sono limitati, ne consegue che non disponiamo delle competenze per accelerare il tasso di crescita dell'economia e quindi determinare una nuova fase di sviluppo endogeno secondo l'approccio di Romer-Lucas, né d'altra parte per allargare la partecipazione democratica allo sviluppo, secondo l'approccio delle *capabilities* di Sen, generando quindi internamente risorse sufficienti per un nuovo investimento in educazione e quindi in un nuovo ciclo di crescita.

Ne consegue che per uscire da questa trappola diviene necessaria una spinta esterna, autonoma, che nella condizione odierna deve essere data dai fondi europei del "Recovery Fund", utilizzati tuttavia in investimento in educazione come leva strategica per il rilancio del Paese.

4. Il piano di rilancio del Paese e la scuola

L'uscita dalla emergenza Covid richiede dunque il superamento di quella "trappola della bassa crescita", in cui da tempo giace l'Italia, con una strategia di lungo periodo che permetta di adeguare il capitale umano ad un percorso di crescita coerente con gli obiettivi che la Commissione Europea ha dato per la ripresa dell'Europa. Il piano approvato il 21 luglio 2020 dal Consiglio Europeo per il periodo 2010-27 dispone risorse eccezionali per la ripresa post-Covid, ma implica la possibilità di combinare diverse fonti di finanziamento di interventi, che tuttavia debbono avere una loro coerenza con una visione che abbia nella digitalizzazione, nell'ambiente e nell'innovazione non solo una capacità di resilienza rispetto alla pandemia, ma permetta all'Europa di recuperare i ritardi di sviluppo rispetto agli Stati Uniti e alla Cina. In questa prospettiva gli investimenti in programmi di sviluppo possono attivare un'accelerazione nella crescita solo se sostenuti da risorse umane di realizzare quei progetti e di diffonderne i risultati sull'intero corpo sociale[3].

La predisposizione di un tale programma di rilancio del paese richiede quindi una visione d'insieme degli interventi sull'intero sistema educativo nazionale, dalla scuola dell'infanzia fino all'università, riponendo l'attenzione sulla formazione professionale e la formazione continua, come strumenti necessari per poter mantenere l'intero paese in condizioni di rispondere alla complessa sfida del rilancio economico e sociale. Al centro di tale sfida sta comunque il chiarimento inerente all'autonomia ed al rapporto con il territorio.

L'articolo 21 della legge 59/1997 delineava le norme sull'autonomia scolastica come parte organica di una visione più generale di un Paese che, apprestandosi ad affrontare i grandi cambiamenti previsti e prevedibili con gli accordi sul Wto e l'entrata nell'euro, tendeva a rendere più dinamica l'intera società italiana, puntando sull'autonomia delle istituzioni

3. Le proposte qui avanzate sono state sviluppate in modo analitico in Bianchi, P. (2020).

presenti sul territorio. Non di meno quel disegno lungimirante non ha trovato attuazione equilibrata in tutto il territorio nazionale, non solo per la resistenza degli apparati amministrativi centrali a decentrare effettivamente i poteri e le risorse per la gestione della loro autonomia, ma anche per frammentazione e debolezza delle istituzioni territoriali e delle organizzazioni sociali operanti nelle diverse parti del Paese. Per un verso non si è riusciti a dimostrare che unità ed autonomia non sono termini in opposizione fra loro, ma debbono essere intese come parti complementari di uno stesso progetto che riponga a livello nazionale la definizione degli standard generali da raggiungere garantendone le condizioni normative e finanziarie di effettiva realizzazione e che attribuisca ai livelli locali una effettiva capacità di progettazione ed attuazione di una offerta didattica, che tenga conto delle condizioni locali, ma riesca anche ad andare oltre a questa stessa condizione territoriale (Campione & Contu, 2020).

Volendo andare oltre all'emergenza Covid-19, che consideri la scuola e le qualità delle sue risorse umane il principale fattore di uno sviluppo ambientalmente e socialmente sostenibile ed in grado di trarre tutti i vantaggi dalla globalizzazione e dalla digitalizzazione, diviene necessario rilanciare il disegno di autonomia, affrontando i termini di rapporti istituzionali trascinati da tempo immemore e non risolti in questi oltre venti anni di normativa sull'autonomia scolastica. D'altra parte la gestione centralizzata dell'emergenza della pandemia rischia di minare il lungo ed accidentato percorso dell'autonomia scolastica, rimandando sempre all'attesa di ordinanze ministeriali per la gestione quotidiana delle condizioni di sicurezza sanitaria, ma riducendo nei fatti i margini di autonomia faticosamente acquisiti negli anni.

Rivedere oggi le norme sull'autonomia scolastica con la lungimiranza di definire un assetto che sia stabile in tempi così incerti richiede un'effettiva azione di spostamento di poteri alle istituzioni scolastiche, affinché gli organi centrali garantiscano ad ogni istituzione scolastica di poter offrire quei livelli essenziali di prestazione necessari raggiungimento degli obiettivi comuni.

Questo implica non solo garantire ad ogni istituzione scolastica le risorse finanziarie necessarie per gestire un proprio progetto educativo poliennale, in accordo con il territorio con cui stipulare specifici patti educativi di comunità, ma anche di porre le istituzioni scolastiche in condizione di disporre di competenze di definizione e progettazione di tali progetti, che richiede investimenti specifici nella dirigenza e nelle figure necessarie per il funzionamento dell'autonomia.

In Italia, infine, si è ritenuto diversamente da altri paesi di non assegnare alle scuole la proprietà e gestione delle loro strutture, ma di lasciare a comuni e province i diritti di proprietà degli edifici scolastici (Dutto, 2019). Si è poi riconosciuto alle regioni un obbligo di programmazione delle attività e dell'organizzazione scolastica sul territorio, non disponendo né del personale, a carico degli uffici scolastici regionali dipendenti dal

Ministero, né delle strutture in proprietà degli Enti locali. È giunto il tempo di chiarire questo insieme di relazioni istituzionali, che coinvolgono le istituzioni scolastiche riducendo la loro autonomia effettiva e riporre anche questo nodo relazionale nell'alveo di una riforma delle relazioni fra Stato centrale e autonomie regionali, che da troppo tempo viene rinviata, avendo coscienza che non tutti i contesti locali sono egualmente efficienti e che pertanto occorre prevedere strumenti sussidiari per intervenire laddove si rischino situazioni di grave ritardo. Un'autonomia praticabile richiede comunque programmazioni poliennali, per gestire bisogni finanziari e investimenti in strutture coerenti con l'offerta educativa, che propone la scuola al suo territorio e tale da rispondere ai bisogni emergenti per sostenere lo sviluppo promesso.

È nella prospettiva del "Piano nazionale di rilancio e resilienza", richiesto dalla Commissione Europea, che si deve collocare un "Piano nazionale di architettura scolastica". Non si tratta solo di porre in sicurezza sismica un patrimonio edilizio largamente obsoleto – si ricordi che solo un terzo degli edifici oggi disponibili sono stati costruiti dopo il 1976 – si tratta di disporre ambienti per l'apprendimento adeguati per una pedagogia, che vuole liberarsi dai vincoli dati dalla scuola del Novecento per approdare ad una scuola aperta, solidale, inclusiva.

Nell'ambito di questo piano nazionale diviene necessario approntare un piano straordinario per il Mezzogiorno e in particolare per le sue aree metropolitane, in cui particolarmente gravi sono i ritardi strutturali.

Ripartendo quindi da una rinnovata attenzione per le condizioni di attuazione dell'autonomia, diviene necessario innalzare l'intera dotazione di risorse umane del Paese; per questo diviene necessario un programma che preveda:

- un "Piano nazionale contro la dispersione scolastica e la povertà educativa", per innalzare il livello educativo dell'intero Paese e permettere la partecipazione attiva dell'intera popolazione;

- un rilancio dell'istruzione e della formazione professionale per dotare il Paese di una nuova base professionalizzante ed in particolare dotare il Paese di una forte dotazione di competenze operative diffuse;

- un programma di alfabetizzazione digitale di massa, come base di percorsi di formazione permanente che coinvolga tutta la popolazione con un piano di *re-skilling* degli occupati.

La dispersione scolastica esplicita, cioè coloro che abbandonano in via definitiva la scuola senza raggiungere un titolo di studio, e la dispersione implicita, cioè coloro che pur concludendo il loro ciclo di studi non dispongono delle competenze minime richieste,

rappresentano un vincolo allo sviluppo. Se a questo fenomeno si aggiunge il numero dei *Neet*, cioé quanti non studiano e non lavorano, ed infine l'emigrazione intellettuale, cioé quanti dotati di alti livelli educativi emigrano per cercare un'adeguata collocazione all'estero, possiamo definire i termini del limite alla crescita economica data da un inadeguato investimento nel capitale umano, secondo l'approccio Becker, ma anche il rischio per la democrazia, secondo l'approccio Sen.

La pandemia ha esasperato ulteriormente le situazioni esistenti; la possibilità di predisporre un grande piano contro la dispersione scolastica e la nuova povertà educativa implica la possibilità di agire porre in circolo energie oggi disperse, realizzando interventi di sostegno anche con il ricorso ai "Patti educativi di comunità", che permettano di mobilitare le forze presenti sul territorio per ridurre i rischi di una frattura sociale che renderebbe ancor più difficile l'uscita dalla fase emergenziale.

Per questa azione di mobilitazione di tutte le forze del Paese, diviene necessario un piano di promozione della formazione professionale a tutti i livelli, partendo da un più stretto rapporto tra istruzione professionale, gestito dallo Stato, e la formazione professionale gestita dalle regioni.

La formazione professionale si è dimostrata almeno nelle regioni settentrionali il principale strumento antidispersione e nel contempo il mezzo necessario per permettere alle piccole e medie imprese di acquisire competenze necessarie per la loro crescita. Se per un verso bisogna andare ad una ricomposizione di questo quadro, che vede una presenza significativa nelle regioni del Nord ed una carenza profonda nel Mezzogiorno, ridisegnando le competenze regionali entro un quadro di coerenza nazionale, diviene necessario garantire la continuità della formazione professionale fino al livello terziario con un massiccio intervento sugli Istituti tecnici superiori. Gli Its, che tuttora raccolgono non più di 15mila studenti, sono lo strumento fondamentale per superare il *gap* di competenze che ci separa dagli altri paesi europei, dando alle imprese quelle competenze *middle-skill* che oggi appaiono necessarie per evitare che la digitalizzazione divarichi ulteriormente i percorsi delle imprese e del lavoro fra attività ad alta competenze, in grado di governare complessi sistemi automatizzati, e attività talmente impoverite di competenze da alimentare sempre nuove precarietà. A questo si deve aggiungere una capillare formazione permanente, rivolta in particolar modo verso una nuova alfabetizzazione degli adulti legata alla digitalizzazione dell'economia e della società, per evitare che si creino nuove divisioni fra le generazioni. Questo implica investire sulle persone. In primo luogo occorre garantire a tutti gli allievi un loro effettivo diritto allo studio. Certamente bisogna investire sistematicamente e nel lungo periodo su percorsi formativi e sulle carriere dei docenti e di tutto il personale della scuola, così che alle competenze disciplinari si aggiungano più competenze pedagogiche, più capacità di lavoro d'insieme, più interconnessione con le università e i centri di ricerca, per generare condizioni di "compattamento" di tutte le forze dedicate alla formazione e consolidamento del capitale umano del Paese.

L'emergenza Covid ha posto in evidenza la necessità di investire sui dirigenti, a cui viene chiesto oggi di governare strutture di grande complessità, garantendo loro le condizioni normative per poter operare con la dovuta serenità, ma anche richiedendo loro una formazione in cui le competenze gestionali e progettuali siano adeguate ai problemi che l'autonomia richiede loro.

Infine un'attenzione va rivolta al rilancio degli organi collegiali per una ripresa di un disegno di autonomia scolastica responsabile e partecipata, in particolare dopo una fase in cui le famiglie si sono sentite oggetto di scelte assunte a livello centrale, senza nessun loro coinvolgimento.

Riflessioni conclusive

Il rilancio del Paese post Covid richiede di porre al centro del "Programma nazionale di rilancio e resilienza" il tema del rafforzamento del capitale umano del Paese. Per troppo tempo si è ritenuto che l'Italia disponesse di un capitale umano di alto livello in ragione di naturali attitudini, o di saperi diffusi, o della presenza di comprovate singole eccellenze. Oggi diviene necessario innalzare il livello e la qualità del capitale umano dell'intero Paese, perché questo è il pilastro di quell'aumento di produttività che risulta necessario per accelerare la crescita ed uscire dalla trappola della bassa crescita, ma anche per consolidare una democrazia oggi a rischio di sempre nuovi populismi ed autoritarismi. Questo rafforzamento del capitale umano oggi richiede, in presenza di una nuova crisi globale e di un nuovo salto tecnologico, stilizzati dal passaggio dal 4G al 5G, di investimento in educazione formale, cioè garantita da strutture educative rivolte ad una didattica adeguata al nostro tempo, oltre la scuola fordista che ci trasciniamo dallo scorso secolo. Questo implica una nuova capacità di progettazione e gestione della scuola e delle scuole, in cui l'autonomia si concretizzi in un movimento che possa portare tutto il Paese fuori dalla palude in cui siamo finiti.

Riferimenti Bibliografici

- Bianchi, P. (2018). *4.0. La nuova rivoluzione industriale*. Bologna: Il Mulino.
- Bianchi, P. (2020). *Nello specchio della scuola, quale sviluppo per l'Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Campione, M., Contu, E. (Ed) (2020). *Liberare la scuola. Vent'anni di scuole autonome*. Bologna: Il Mulino.
- Commissione Europea (2020). *Digital economic and social index*.
- Dutto, M.G. (2019). *L'autonomia delle scuole in Europa ed altrove. Al vaglio trent'anni di esperienze*. Napoli: Tecnodid editrice.
- Gradstein, M., Justman, M., Meier, V. (2005). *The Political Economy of Education, Implications for Growth and Inequality*. Boston (Mass): Cesifo Book, MIT Press.
- ISTAT (2020). *Rapporto sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali 2019*. Roma, 22 luglio 2020.
- INVALSI (2019). *Rilevazione nazionale*.
- OECD (2019). *Education at Glance*, *Oecd Indicators*.
- Psacharopoulos, G. (Ed) (1987). *Economics of Education. Research and Studies*. Oxford: Pergamon Press.
- Quadrio Curzio, A. (1973). *Investimenti in istruzione e sviluppo economico*. Bologna: Il Mulino.
- Robbins, L. (1952). *The Theory of Economic Policy* in *English Classical Political Economy*. London: Macmillan.
- Saroijini Hart, C. (2012). *The capability approach and education*, Cambridge Journal of Education, – Vol. 42 -, n.3|2012, September, 275- 282.
- Smith, A. (1976). *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations* (1776). In a cura Campbell, R.H. e Skinner, A.S. (Ed). Oxford: Claredon Press.
- UNESCO (2019). *Expenditure on education as percentage of total government expenditure*.

Rivista Italiana di
Public Management

Vol. 3, n. 2 | 2020

La gestione delle "Infrastrutture critiche" durante la crisi Covid

Roberto Setola*

Abstract

In Italy, the first wave of the Covid-19 pandemic and the consequent lockdown period resulted in no interruptions in the provision of essential services to the population. This was made possible – in spite of the abnormal and highly complex situation – thanks to the policies adopted by the various operators and to effective Public Private Partnership (PPP) as illustrated in this article. After providing an overview of what is meant by the term "Critical Infrastructures," this article goes on to illustrate the main actions implemented by operators during the pandemic, along with the initiatives taken by public authorities – initiatives that, on the whole, have been found effective in ensuring continuity in the provision of essential services to the population.

Keywords: *crisis management, control room, essential services, service continuity.*

Durante la fase di lockdown non si è registrata alcuna interruzione nell'erogazione dei "Servizi essenziali". Questo è stato possibile, nonostante la complessità della situazione, grazie alle politiche adottate dai diversi operatori e dalla collaborazione in essere con le autorità pubbliche. L'articolo, dopo aver fornito un inquadramento di ciò che si intente per "Infrastrutture critiche", intende illustrare le principali azioni messe in atto dagli operatori durante la pandemia, unitamente alle iniziative adottate dalle autorità pubbliche; iniziative che nel loro complesso si sono rilevate efficaci nel garantire la continuità di erogazione alla popolazione dei "Servizi essenziali".

Keywords*: crisis management, sala di controllo, servizi essenziali, infrastrutture critiche.*

** Università CAMPUS Bio-Medico di Roma*

Introduzione

L'esperienza Covid-19 ha messo in evidenza da un lato la strategicità delle cosiddette "Infrastrutture critiche" e dall'altro la complessità della loro gestione legata all'esistenza di un intrigato insieme di interazioni ed interdipendenze. Il Covid ha, inoltre, fatto accrescere la consapevolezza negli operatori delle "Infrastrutture critiche" della centralità del fattore umano, quale elemento imprescindibile per la loro gestione.

È emerso, inoltre, con evidenza la carenza nel nostro ordinamento di una norma specifica che individui e contraddistingua quali siano le "Infrastrutture critiche" nazionali. Infatti, sebbene sia stato recepito con il d. lgs. 61/2011 la Direttiva europea in tema di "Infrastrutture critiche europee" (Ice), non esiste ancora una norma per quel che riguarda le infrastrutture nazionali.

Questi aspetti sono emersi con tale rilevanza durante l'emergenza che il legislatore ha sentito la necessità di normare la tematica mediante l'art. 211*bis* "Continuità dei servizi erogati dagli operatori di "Infrastrutture critiche" del d.l. 19/05/2020, n. 34 (il così detto decreto "Rilancio"). Tale articolo impone agli operatori di "Infrastrutture critiche" di inserire in modo esplicito nei loro piani di sicurezza, cioè all'interno del "Piano di sicurezza dell'operatore" (Pso), misure di gestione delle crisi derivanti da emergenze di natura sanitaria. Per ciò che attiene in particolare la gestione dell'emergenza Covid, l'operatore di "Infrastrutture critiche" dovrà tener conto delle linee guida emanate dai ministeri competenti e dai "Principi precauzionali" elaborati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segreteria "Infrastrutture critiche", 2020). La norma, nelle more dell'emanazione di una normativa organica sulla materia, individua per l'applicazione del suddetto articolo, quali operatori di "Infrastrutture critiche", coloro che[1]:

- Gestiscono le infrastrutture individuate come critiche dai decreti dirigenziali del Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi del d.lgs. 61/2011 (Direttiva "Infrastrutture critiche europee");

- Gli operatori di servizi essenziali e i fornitori di servizi digitali individuati ai sensi del d. lgs. 65/2018 (Direttiva NIS);

- Le società e gli enti che gestiscono i sistemi spaziali di interesse nazionale ed europeo.

Il legislatore ha, inoltre, dato facoltà al Presidente del Consiglio dei Ministri di designare ulteriori "Infrastrutture critiche" con proprio Dpcm su proposta dei ministeri competenti.

1. La lista degli operatori, così come l'indicazione puntuale degli elementi individuati come "Infrastrutture critiche", non è disponibile in quanto dato classificato.

La *ratio* della norma non risiede solo nella volontà di evidenziare la necessità/obbligo da parte degli operatori di "Infrastrutture critiche" di dotarsi di un adeguato piano di gestione delle emergenze pandemiche, ma anche quello di favorire, come specificato nei commi 2 e 4, di una sinergia pubblico-privato con l'obiettivo di garantirne la continuità operativa. Tale obiettivo si fonda da un lato su alcuni obblighi posti a carico degli operatori di "Infrastrutture critiche", e dall'altro dalla emanazione da parte dei ministeri competenti di specifiche direttive tese a favorire l'adozione di quanto necessario per il corretto funzionamento di queste infrastrutture. Il tutto con una visione olistica e inter-ministeriale che consente di cogliere in un quadro unitario i diversi aspetti, superando in parte la visione parcellizzata dei singoli dicasteri consentendo una maggiore comprensione della valenza sistemica delle "Infrastrutture critiche". Infatti, come meglio illustrato nel corpo dell'articolo, l'emergenza ha evidenziato come la complessità organizzativa e funzionale di tali sistemi richieda l'adozione di specifiche iniziative che, in alcuni casi, hanno necessità di operare in deroga rispetto alla gestione ordinale dell'emergenza pandemica.

L'insieme di queste iniziative, unitamente alle strategie ed alla professionalità messa in campo dagli operatori di "Infrastrutture critiche" ha fatto sì che non solo i diversi servizi essenziale siano stati erogati con continuità durante l'emergenza, ma anche che il tasso di contagio del personale operante in queste infrastrutture, nonostante la necessità di operare in situazione di esposizione a rischio di contagio maggiore della media della popolazione, è risultato inferiore, e in alcuni casi anche in modo estremamente significativo, rispetto alla media nazionale/locale.

Questo è stato il frutto di una strategia che si è delineata nel corso degli anni e che ha visto la proficua collaborazione in primo luogo privato-privato e poi anche pubblico-privato oltre che l'adozione da parte dei diversi operatori di adeguate iniziative che hanno potuto contare in modo significativo sullo spirito di abnegazione e coinvolgimento dei propri dipendenti.

1. Stato dell'arte

Le problematiche connesse alla gestione delle "Infrastrutture critiche" trovano la loro genesi iniziale nella Direttiva "Critical infrastructure protection" (Pdd-63) emanata negli USA, dal presidente Clinton, nel 1998 (US Governemnt, 1998). Tale Direttiva si prefiggeva di mettere in atto quanto necessario per garantire che le interruzioni nell'erogazione dei servizi essenziali fossero infrequenti, limitate nel tempo e nello spazio e con minimo impatto sul benessere e la salute dei cittadini, la sicurezza, e l'economia nazionale.

La Pdd-63 nasceva dalla costatazione della crescente rilevanza di queste infrastrutture nei paesi sviluppati, dal fatto che la quasi totalità delle stesse è gestita/posseduta da sog-

getti privati e, soprattutto, che il loro assetto architetturale stava subendo un significativo mutamento. Infatti, in conseguenza di una serie di fenomeni sociologici, economici, culturali e tecnologici questi complessi sistemi, un tempo gestiti da operatori monopolistici nazionali con una organizzazione verticistica, autonoma e sostanzialmente autosufficiente, stavano divenendo sempre più interconnessi ed integrati (Setola, 2003).

La principale conseguenza di questo mutato assetto, in parte dovuta alla pervasiva introduzione di tecnologie proprie della *Information technology* (Ict), è la crescente presenza dei fenomeni di dipendenza ed interdipendenza. Ovvero che il singolo operatore di una infrastruttura critica necessita dei servizi erogati da altri operatori per poter erogare i propri. Tutto questo crea un complesso ed intrigato insieme di relazioni, come ben illustrato nell'articolo di (Rinaldi et al., 2001), che devono essere adeguatamente considerate e gestite per prevenire effetti "domino", ovvero che un evento negativo in una infrastruttura possa propagarsi ad altre compromettendo l'erogazione di un significativo insieme di servizi essenziali, come drammaticamente evidenziato dai black-out del 2003.

La presa di coscienza di questa necessità ha portato nel corso degli anni all'adozione da parte dei diversi governi ed organismi internazionali di specifiche iniziative quali la creazione del *Cybersecurity and Infrastructure Security Agency* (Cisa) negli USA, e alla emanazione della Direttiva europea sulle "Infrastrutture critiche" (2008/114/EC).

In particolare la Direttiva europea 2008/114/CE, recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 61/2011, indica come "Infrastrutture critiche": "infrastruttura, ubicata in uno Stato membro dell'Unione europea, che è essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale della popolazione ed il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un impatto significativo in quello Stato, a causa dell'impossibilità di mantenere tali funzioni". Definizione che, per altro, riprende quella presente già nel Pdd-63 emanata dal governo americano. Come può vedersi la definizione indentifica le "Infrastrutture critiche" come quegli enti necessari ad erogare o servizi vitali (oggi indicati come servizi essenziali) alla popolazione prospettando l'opportunità di adottare un approccio "All-Hazard" – ovvero considerando minacce di carattere naturale, antropico (sia accidentale che doloso) e tecnologico –. La Direttiva indicava che in sede di prima attuazione le "Infrastrutture critiche" dovevano essere individuate nell'ambito dei settori dell'energia e dei trasporti.

Tale direttiva ha avuto il pregio di sollecitare gli stati membri ad una riflessione sulla rilevanza delle "Infrastrutture critiche" e sulla conseguente necessità di una loro maggiore protezione sia in termini di robustezza nei confronti delle diverse minacce che di resilienza in presenza di eventi avversi. La quasi totalità degli stati membri – con l'eccezione dell'Italia – ha colto l'occasione del recepimento della direttiva per strutturare specifici assetti organizzativi tesi a migliorare la protezione oltre che delle "Infrastrutture critiche" europee anche di quelle nazionali. Iniziative che prevedono da un lato la disamina

dei rischi e delle minacce per le diverse infrastrutture, e dall'altro l'adozione da parte degli operatori di opportune contromisure per la mitigazione e gestione dei diversi rischi. Un comune denominatore in queste attività è una stretta cooperazione pubblico-privata sia nella fase di valutazione dei rischi che un costante *information sharing*. Per una disamina sulle iniziative adottate dai diversi paesi europei si rimanda al volume (Lazari, 2014)).

In parallelo a tali iniziative si è sviluppato uno specifico filone di ricerca che mira a comprendere il comportamento del complesso insieme di infrastrutture al fine di supportare i diversi stakeholder nella definizione di specifiche strategie per quel che riguarda gli aspetti di prevenzione, contrasto, repressione e ripristino rispetto ad eventi avversi in ottica di migliorarne della loro resilienza in una prospettiva "All-Hazard" (Lewis, 2019). Con un approccio in cui vengono considerare in modo unitario le diverse tipologie di minacce – indipendentemente dal fatto se esse siano di natura accidentale o dolosa, minacce fisiche, naturali o cyber in quanto l'obiettivo finale non è tanto e solo la protezione dell'infrastruttura e dei suoi singoli asset, quanto piuttosto la salvaguardia della loro capacità di erogare con continuità i propri servizi (essenziali); – quello che ci si prefigge è lo sviluppo di iniziative in grado di favorire/garantire la capacità di "service continuity" di queste infrastrutture a dispetto di eventi endogeni e/o esogeni sia di natura accidentale che dolosa (Yusta et al., 2011).

Occorre, però, evidenziare che, sebbene vi sia una significativa letteratura scientifica per quel che concerne la modellistica e l'analisi delle "Infrastrutture critiche" – per una disamina si veda (Setola et al., 2016) e (Ouyang, 2014) - il fattore umano è stato solo in parte analizzato e per lo più nell'ambito della dimensione *cyber* in termini di sua intrinseca vulnerabilità rispetto ad azioni dolose quali attacchi di *social engineering* (Corradini, 2020).

In questo quadro, l'impatto di un evento pandemico sulla capacità di erogazione dei servizi essenziali è stato preso in considerazione solo dopo l'esperienza dell'influenza aviaria (H1N1).

1.1. Attività sviluppate a valle della influenza aviaria (H1N1)

A partire dal 2009, alla luce della minaccia legata alla influenza aviaria (H1N1), è iniziata ad emergere la necessità di considerare, all'interno dei piani di *business continuity*, anche il fattore umano. Infatti, fino a quella data le diverse organizzazioni avevano predisposto procedure e piani per la gestione di eventi avversi focalizzati quasi esclusivamente sugli aspetti di tipo tecnologico e procedurale; sulla necessità/opportunità, cioè, di: eseguire *backup* e copie dei dati; dotarsi di siti di *disaster recovery*; ridondare i sistemi di comunicazione; migliorare la robustezza dei processi produttivi; creare postazioni di lavoro in altri siti per gestire l'eventuale indisponibilità di quello principale; etc. Il tutto, però, senza un'adeguata gestione delle problematiche del personale. Solo ragionando sullo scenario legato a quello influenzale ci si rese conto che, per ragioni di efficienza e razionalità –

soprattutto per alcune funzioni altamente qualificate – le aziende non possedevano una adeguata ridondanza in termini di operatori in grado di svolgere tali compiti. Il numero di operatori era, infatti, dimensionato rispetto alle normali esigenze lavorative, ma in presenza di un evento pandemico tale dimensionamento non consentiva di garantire la corretta gestione dell'infrastruttura; questo sia perché parte del personale poteva essere contagiato – e quindi non operativo – sia in relazione alle esigenze familiari dirette (assistenza a eventuali congiunti contagiati) e indirette (*childcare*) – ovvero causate da situazioni di stress emotivo che potrebbero indurre i lavoratori a comportamenti isterici (Zagaria, 2009). Questa problematica emerse con maggior rilevanza per le figure impegnate nelle sale di controllo dove la contaminazione di un soggetto poteva facilmente estendersi all'intera squadra e dove le competenze degli operatori ne rendono di fatto impossibile la sostituzione con altro personale.

Un altro aspetto non adeguatamente gestito riguardava le problematiche di mobilità sul territorio. Per esempio, se il suggerimento per la localizzazione di un sito di *disaster recovery* è quello di posizionarlo sufficientemente distante da quello principale in modo che non possa essere soggetto alle medesime avversità, questa ampia distanza può rendere complesso lo spostamento del personale soprattutto in situazioni di vincoli sulla mobilità.

Queste criticità furono oggetto, nel 2009, di specifiche analisi da parte del World Health Organization (Who) con riferimento alle possibili implicazioni che disservizi nelle "Infrastrutture critiche" avrebbero potuto avere sul sistema sanitario; tali criticità sono sintetizzate nel report "While-of-Society Pandemic Readiness" (Who, 2009) che dedica uno specifico capitolo alla gestione delle "Infrastrutture critiche" ed in particolare alle interdipendenze del settore sanitario da queste.

In quest'ottica il governo americano aveva avviato uno studio per comprendere le interdipendenze fra le diverse "Infrastrutture critiche" al fine di meglio indirizzare le azioni di contenimento e supporto (USA, 2007) anche sviluppando specifici strumenti di simulazione (Fair et al., 2007). In quello stesso periodo il Who aveva dato indicazioni alle singole nazioni di dotarsi di uno specifico piano per la gestione delle pandemie.

Purtroppo, passata la paura della aviaria (che ricordiamo era stata significativamente sovrastimata) il problema della gestione delle pandemie è andato nel dimenticatoio, come anche evidenziato dalla quasi totale assenza di documenti sia pubblici che di ricerca sul tema nel periodo dal 2010 al 2019.

A questa assenza di interesse si è in parte contrapposta una presa coscienza da parte di alcuni operatori di "Infrastrutture critiche" riguardo la rilevanza del fattore umano.

Questo si è tradotto nell'adozione di attività di formazione e valorizzazione del personale nell'ottica sia di creare una maggiore "fidelizzazione" dei dipendenti che di far crescere

il numero di addetti con specifiche competenze favorendo politiche di rotazione degli incarichi e mantenendo legami di collaborazione con gli ex-dipendenti.

2. L'esperienza italiana nella gestione delle "Infrastrutture critiche"

Come anticipato precedentemente, durante l'emergenza Covid non si è registrato in Italia nessun disservizio per quel che riguarda l'erogazione dei servizi essenziali. Questa aspetto, sfuggito ai più, non è per nulla scontato in quanto da un lato erano da tenere in conto le giuste preoccupazioni dei lavoratori e dall'altro la complessità di gestione di questi sistemi soprattutto per quel che riguarda le attività di manutenzione, nonché la gestione delle loro filiere di approvvigionamento.

Mentre tutti i cittadini erano "invitati" a rimanere nelle loro abitazioni, il personale operante presso le "Infrastrutture critiche" doveva recarsi non solo presso i propri luoghi di lavoro, ma in molti casi operare sul territorio sia per l'esecuzione dei compiti istituzionali che, soprattutto, per la gestione delle criticità nelle varie infrastrutture (guasti, incidenti, etc.). In tutto il periodo di lockdown sono stati migliaia gli interventi eseguiti in "zone rosse" che hanno comportato la necessità da parte del personale di accedere ad aree potenzialmente contaminate onde evitare che i servizi venissero interrotti. Questo ha comportato la necessità di dotare gli operatori di adeguati Dpi. Occorre dire che, a differenza della quasi totalità delle altre aziende, molti operatori di "Infrastrutture critiche" avevano in magazzino specifici Dpi per la protezione delle vie aeree, avendo storicamente la necessità di operare in ambienti "sporchi" e molti di essi avendo percepito il potenziale pericolo avevano provveduto ad acquisire ulteriori quantitativi di Dpi. Questo ha consentito ad alcuni operatori non solo di garantire un adeguato livello di protezioni ai propri lavoratori ma anche, soprattutto nei momenti iniziali della crisi, di condividere con le autorità pubbliche e con gli altri operatori parte delle loro riserve. Inoltre, essi hanno sfruttato le proprie filiere per favorire l'approvvigionamento dall'estero dei Dpi e di attrezzature mediche. Infatti, avendo competenza e consolidati rapporti commerciali con produttori esteri, a partire da quelli cinesi, essi hanno potuto perseguire trattative dirette bypassando la pletora di intermediari che sono spuntati durante le prime fasi della crisi e che, in molti casi, si sono rilevati non affidabili se non addirittura truffaldini.

Questo evidenzia un aspetto interessante che riguarda il "pregio" della globalizzazione: un soggetto con una rete commerciale diffusa e consolidata può accedere con facilità a canali di approvvigionamenti diversificati anche in situazioni di crisi. È emerso, però, in parallelo a questo aspetto positivo anche un risvolto negativo della globalizzazione per almeno due problematiche differenti e solo in parte correlate. Il primo aspetto riguarda la presenza di filiere fragili, ovvero caratterizzate da una serie di *single point of failure*. L'obiettivo di perseguire politiche di miglioramento dell'efficienza e di riduzione dei costi

ha indotto molte realtà produttive a sacrificare la differenziazione a vantaggio di una forte specializzazione. Il tutto si è tradotto per alcune aziende nell'impossibilità di approvvigionarsi di specifiche materie prime e/o semi-lavorati in quanto tutte le forniture erano concentrate nei medesimi distretti industriali se non addirittura in un'unica realtà produttiva. Il che ha comportato in molti casi ripercussioni significative sulle catene di produzione del valore. Questo problema è legato oltre che alla localizzazione dei siti produttivi dei semi-lavorati anche agli aspetti di logistica: la paralisi dei trasporti su lungo raggio, sia marittimi che aerei, ha comportato un significativo allungamento nei tempi di consegna.

Occorre evidenziare che questo aspetto è stato solo in minima parte sofferto dalle "infrastrutture critiche nazionali" i cui flussi di materie prime non sono mai stati interrotti, essendo per la gran parte alimentati da fonti nazionali e/o veicolate tramite infrastrutture dedicate (quindi senza una necessità di utilizzare canali logistici che implicassero lo spostamento di persone). Solo in alcuni limitati casi si è dovuto far ricorso parziale a riserve.

Qualche problema è, invece, emerso per quel che concerne la parte di gestione dei residui di produzione (ovvero dei rifiuti) a causa sia del fatto che la quasi totalità degli impianti nazionali è ubicata nel Nord Italia e che una frazione significativa di questi rifiuti è conferito all'estero. La difficoltà di movimentazione ha creato in questo caso problemi al punto che per alcune situazioni specifiche le autorità locali hanno dovuto emanare provvedimenti per consentire lo stoccaggio temporaneo di tali rifiuti in aree normalmente deputate ad altri scopi.

Un discorso diverso riguarda, invece, le problematiche connesse con la manutenzione degli impianti e delle infrastrutture con riferimento non tanto alla mobilità del personale delle "Infrastrutture critiche", quanto piuttosto per quel che riguarda il personale di ditte terze. Aspetto questo divenuto critico con riferimento ad interventi che necessitano l'intervento di personale altamente specializzato proveniente dall'estero. La criticità, in questo caso, è legata all'impossibilità di conciliare le attività lavorative con gli obblighi di rispettare i periodi di quarantena fiduciaria. Problematica che ha creato diverse situazioni di criticità al punto che il legislatore nel comma 4 dell'art. 211*bis* del d.l. Rilancio ha espressamente richiamato la necessità di definire misure per garantire la mobilità sul territorio nazionale di "soggetti terzi inclusi coloro che provengono dall'estero" che operino per garantire la continuità operativa e manutentiva delle "Infrastrutture critiche".

2.1. I Principi precauzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Sebbene i principali operatori di "Infrastrutture critiche" abbiano autonomamente adottato specifici piani per una corretta gestione dell'emergenza Covid, lo stesso non può dirsi per gli operatori più piccoli. Questi ultimi, infatti, non essendo in genere dotati di

specifici dipartimenti di *security* non apparivano nella totalità dei casi in grado di elaborare adeguate strategie per gestire al meglio l'emergenza Covid.

Per venire incontro a questi operatori il 26 marzo 2020 la segreteria "Infrastrutture critiche" della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato i "principi precauzionali". Tali principi raccolgono le indicazioni emanate dai diversi ministeri a partire da quello dello Sviluppo economico e sono formulati come indicazioni di "buon senso" nell'ottica di indirizzare le attività degli operatori senza però introdurre vincoli che in un momento di emergenza possono risultare elementi paralizzanti per le strutture operative.

In primo luogo, è evidenziata la necessità in capo agli operatori di definire opportune procedure per la sanificazione dei luoghi di lavoro organizzando le attività in modo da avere il numero minimo di personale in sede e sugli impianti. Ciò può essere ottenuto limitando i presidi fisici ai soli casi di attività indifferibili ed essenziali per la continuità del servizio. A tal fine si suggerisce di revisionare i programmi di manutenzione, limitandoli a quelli indifferibili e rinviando quelli non indispensabili, oltre a favorire un significativo ricorso allo smart working. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, i Principi raccomandano "di garantire adeguati livelli di *cybersecurity*, includendo fra tali attività anche l'emanazione di opportune regole di comportamento da parte del personale che opera in modalità smart working". La necessità di adottare un'attenzione specifica agli aspetti di cyber security è stata ulteriormente rafforzata nel comma 1 dell'art. 211*bis* che esplicitamente richiama gli obblighi derivanti dalla Direttiva NIS (d.lgs n. 65/2018) e dalla norma sul "Perimetro nazionale di sicurezza cibernetica" (l. n. 133/2019). In altri termini la necessità di un massiccio ricorso allo smart working non è considerato dal legislatore una situazione esimente rispetto alla salvaguardia del cyberspace nazionale soprattutto con riferimento agli operatori di "Infrastrutture critiche".

Il personale coinvolto in attivit*à in presenza va organizzato* in squadre composte dal numero minimo di persone necessarie per l'esecuzione in sicurezza (*safety*) delle diverse attività. La composizione di ogni squadra, al fine di aumentarne la resilienza, non dovrà (ove possibile) mutare nel tempo e dovranno attuarsi specifici accorgimenti procedurali per evitare (ovvero limitare al minimo) l'interazione fisica fra più squadre.

Viene inoltre suggerito per le attività da svolgere al di fuori delle sedi aziendali, tipicamente interventi di manutenzione e riparazione, di prevedere che gli operatori possano partire direttamente dal proprio domicilio senza la necessità di passare per le sedi aziendali.

Al fine di aumentare la tutela dei lavoratori viene raccomandata la predisposizione di specifiche regole di comportamento per ci*ò* che riguarda l'esecuzione di interventi presso strutture o abitazioni in cui siano presenti persone in quarantena fiduciaria ovvero risultate positive al Covid-19.

È richiesto, in uno spirito di cooperazione pubblico-privato, di riferire ai *m*inisteri competenti e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri tutte le misure intraprese, segnalando eventuali disservizi o criticità che potrebbero riverberarsi, in un'ottica di *service continuity*, sull'erogazione dei servizi essenziali alla popolazione.

L'utilità di questi principi ha trovato una conferma nella decisione del Legislatore di imporre con l'art. 211*bis* del d.l. "Rilancio" l'obbligo in capo agli operatori di "Infrastrutture critiche" di introdurre nei loro piani di sicurezza specifiche misure per la gestione di emergenza sanitaria. Piani che per quel che riguarda la gestione dell'emergenza Covid devono tener conto di quanto previsto dai "Principi precauzionali" e delle linee guida emanate dai ministeri competenti. Con l'approvazione del 211*bis* l'adesione alle linee guida elencate nei "Principi precauzionali" diviene pertanto un obbligo cogente per gli operatori di "Infrastrutture critiche".

Ad ulteriore riprova della utilità di siffatte indicazioni si segnala che anche altri governi hanno emanato durante la crisi specifiche indicazioni sulle modalità di gestione delle "Infrastrutture critiche" come ad esempio gli Stati Uniti (Cisa, 2020a) e il Canada (Canada, 2020). Si noti che, come per i principi, anche le indicazioni elaborate dagli altri governi hanno un carattere di raccomandazione ed evitano di focalizzarsi su aspetti di dettaglio e/o su specifiche soluzioni tecniche o organizzative.

2.2. La gestione delle sale operative

Un aspetto particolare su quale si soffermano i "Principi precauzionali" riguarda la gestione delle sale operative. Queste rappresentano il "cuore" tecnologico di molte infrastrutture e sono essenziali per il corretto funzionamento delle stesse. La loro rilevanza è tale che il governo americano nel mese di aprile ha emanato specifiche *guidelines* per la loro gestione (Cisa, 2020b).

Come evidenziato in precedenza la criticità della gestione delle sale operative risiede nel fatto che in primo luogo sono gestite da personale altamente specializzato e, quindi, non sostituibile. Le attività devono svolgersi gioco forza all'interno di ambienti confinati dove devono cooperare una pluralità di soggetti. Per questi ambienti risulta impossibile l'attivazione di smart working a causa di vincoli tecnologici e di sicurezza. Dovendo, per altro, operare h24, per tali ambienti è intrinsecamente complesso anche lo svolgimento delle misure di sanificazione al cambio turno in quanto le attività si susseguono con soluzione di continuità.

L'aspetto di maggiore criticità risiede, però, nell'alto rischio connesso con il contagio di un addetto che immediatamente si ripercuote sia nella necessità di porre in quarantena fiduciaria l'intera squadra sia nel fatto che l'accesso alla sala stessa diventerebbe precluso fino all'esecuzione delle attività di sanificazione. Cosa che è incompatibile con le esigenze operative di molte infrastrutture.

In questa ottica i "Principi precauzionali" fanno propria l'esperienza e le soluzioni messe in atto nell'immediatezza ad alcuni operatori di "Infrastrutture critiche" che si sono rilevati efficaci soluzioni organizzative (Setola, 2020).

Una soluzione adottata da diversi soggetti, fra cui Bnl, è stata quella di attivare il sito di *disaster recovery* e di dividere gli operatori in due gruppi di squadre che erano indirizzati ad operare in modalità temporalmente sfalsata presso la *control room* principale ovvero in quella del *disaster recovery*. In questo modo si diminuisce il rischio di contagio inter-squadra (nessuna squadra si incontrava essendo i turni alternati sulle due sedi) e vi era la possibilità di effettuare adeguati interventi di sanificazione nelle due sale operative.

Questa soluzione non è però adottabile in quei contesti nei quali è fondamentale avere attivo in modalità "hot" sia il sito principale che quello di secondario in quanto la continuità operativa dell'infrastruttura non può essere mai interrotta. Per ovviare a questa problematica alcuni operatori, come Enel e Terna, hanno creato nel volgere di pochissimi giorni nuove sale di controllo/dispacciamento nel medesimo edificio in cui era presente quella principale in modo da poter separare temporalmente e fisicamente le attività. In realtà la sala di controllo (intesa come core tecnologico) è rimasta unica, quello che è stato duplicato è la sola componente di *front-end*, ovvero l'insieme di postazioni su cui gli operatori agiscono.

L'adozione di una siffatta soluzione è legata alla possibilità strutturale di attrezzare una seconda sala operativa nel medesimo plesso con caratteristiche di sicurezza ed accessibilità tali da prevenire il contagio inter-squadre. Questa soluzione, però, non "preserva" la squadra nella sua interezza dalla possibilità di contagio. Infatti, gli operatori, anche se controllati all'accesso alla sala in termini di stato di salute e misurazione della temperatura, potrebbero incubare il virus (ovvero essere asintomatici) e infettare l'intera squadra. Questo rischio, seppur esistente, è stato considerato accettabile anche alla luce dell'esistenza sul territorio nazionale di ulteriori sale di controllo/dispacciamento strutturate in modo che in situazioni di emergenza potevano assumere la valenza di centro di controllo nazionale sia in termini di requisiti tecnologici (collegamenti) che funzionali (professionalità e competenza degli operatori).

In situazioni in cui questa ridondanza non è presente si è dovuto ricorrere a soluzioni organizzativamente di maggiore complessità come fatto da Telespazio. In questo caso l'azienda in collaborazione con le maestranze ha adottato una soluzione che prevede la "segregazione" volontaria di due squadre per 14 giorni all'interno del sito. In altri termini, gli operatori del centro di controllo svolgevano turni di 14 giorni durante i quali non avevano contatto con nessun soggetto al di fuori dei propri colleghi appartenenti alla medesima squadra. Per garantire l'adeguato supporto logistico si è dovuto attrezzare, grazie alla collaborazione ed il supporto dell'Esercito, una tendopoli per consentire gli accasermamenti per gli operatori e quant'altro necessario per garantire loro la possibilità di "vivere" in isolamento.

Soluzione ancora più "stringente" è quella adottata da Snam che per altro è stata la prima società a mettere in atto specifiche strategie di protezione degli operatori. Questo sia per la vicinanza del centro nazionale di dispacciamento dal luogo dove si è evidenziato il primo focolaio di Covid, ma soprattutto per la cultura della sicurezza che caratterizza Snam. La soluzione adottata prevede l'attivazione sia del sito principale che di quello di *disaster recovery* dove operano distinte squadre. Ognuna di queste squadre (più squadre per ciascun sito) opera in modalità di segregazione volontaria per 14 giorni all'interno della struttura senza alcun contatto con l'esterno. Contemporaneamente altre squadre rimangono in segregazione volontaria presso i propri domicili in modo da non esporsi, neanche in modo indiretto, al contagio. Per meglio garantire quest'ultimo aspetto Snam ha anche messo in campo iniziative per limitare l'esposizione dei loro familiari al virus.

I "Principi precauzionali" suggeriscono, inoltre, come ulteriore misura a salvaguardia della continuità operativa l'opportunità di redigere liste con il personale in esercizio, in quiescenza o in forza presso altri soggetti che, avendo maturato esperienze trasversali, possa utilmente essere impiegato per sostituire il personale specializzato delle sale di controllo e della manutenzione, in caso di prolungata indisponibilità.

Riflessioni conclusive

È evidente che in presenza di una crisi di origine sanitaria, ma queste considerazioni valgono per qualunque tipologia di crisi, è necessario disporre di piani di *preparedness* che prevedano le risorse e le azioni necessarie per fronteggiare la crisi. L'esperienza ha dimostrato che praticamente nessuna organizzazione, né in Italia né nel resto del mondo, aveva predisposto piani specifici per un efficiente contenimento e gestione di un evento pandemico.

Ciò nonostante possiamo affermare che lo sviluppo di approcci "All-hazard", ovvero di approcci olistici alla gestione delle emergenze ha consentito agli operatori di "Infrastrutture critiche" di gestire in modo migliore rispetto ad altri contesti produttivi gli effetti della pandemia sia in termini di salvaguardia del proprio personale che di capacità di erogazione dei servizi alla popolazione.

Ciò è stato possibile grazie alla competenza e alla cultura della sicurezza che pervade molti degli operatori di "Infrastrutture critiche" nazionali e alle disposizioni emanate dagli enti pubblici, ma soprattutto perché il personale operante presso le diverse infrastrutture era adeguatamente preparato e, soprattutto, motivato. Il personale aveva contezza della criticità del servizio erogato e del proprio ruolo, e quindi disponibile ad operare anche in situazioni di estremo disagio personale come la segregazione volontaria all'interno dei luoghi di lavoro pur di garantire il regolare funzionamento delle diverse "Infrastrutture critiche" in un'ottica di effettiva *service continuity*.

Un aspetto che è emerso con chiarezza durante l'emergenza è l'importanza di efficaci canali di *information sharing*. I vari operatori, anche grazie all'azione delle associazioni di categoria come Aipsa, hanno avuto modo di condividere le proprie esperienze e difficoltà, e ciò ha consentito che le esperienze di successo adottate da un operatore si siano subito tramutate in *best-practice* da imitare per gli altri.

In qualche modo anche i "Principi precauzionali" nascono per favorire questa condivisione di esperienze all'interno della quale il pubblico collabora, per quanto di propria competenza, nel "favorire" l'attuazione delle misure atte a garantire la continuità operativa delle "Infrastrutture critiche" (come esplicitato nel comma 4 dell'art. 211*bis* più volte citato).

Questa volontà di favorire, anche durante l'emergenza, una stretta cooperazione pubblico-privato è stata apprezzata da più parti come testimoniato dal fatto che anche società che non erano classificate come "Infrastrutture critiche", hanno ritenuto opportuno condividere con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con i ministeri competenti i propri piani di gestione dell'emergenze oltre che evidenziare le problematiche di attuazione. Problematiche che, come comprovato dall'assenza di interruzione nell'erogazione dei servizi, sono state minimali e gestite in modo adeguato dai vari attori coinvolti.

Riferimenti Bibliografici

- Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (2020), Consultabile in https://www.cisa.gov/about-cisa
- Cyber Security & Infrastructure Security Agency (2020a). Guidance on the Essential Critical Infrastructure Workforce: Ensuring Community and National Resilience in COVID-19 Response. Consultabile in https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/Version_3.1_CISA_Guidance_on_Essential_Critical_Infrastructure_Workers.pdf
- Cyber Security & Infrastructure Security Agency (2020b). Critical Infrastructure Operations Centers and Control Rooms – A Guide for Pandemic Response. Consultabile in https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/20_0423_COVID-19_CI_Ops_Center_Control_Room_Guide.pdf
- Corradini, I. (2020). Building a Cybersecurity Culture in Organizations: How to Bridge the Gap Between People and Digital Technology. Springer Nature, 2020.
- European Commission (2008). Directive 2008/114/EC — identification and designation of European critical infrastructures and assessment of the need to improve their protection. Consultabile in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0013
- Fair, J. M., LeClaire, R. J., Wilson, M. L., Turk, A. L., DeLand, S. M., Powell, D. R., & Izraelevitz, D. (2007). An integrated simulation of pandemic influenza evolution, mitigation and infrastructure response, IEEE Conference on Technologies for Homeland Security, 240-245.
- Government of Canada, (2020). Guidance on Essential Services and Functions in Canada During the COVID-19 Pandemic, 2020. Consultabile in https://ww.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrt/crtcl-nfrstr-ctr/esf-sfe-en.aspx
- Lazari, A. (2014). European critical infrastructure protection, Springer International Publishing, 2014.
- Lewis, T. G. (2019). *Critical infrastructure protection in homeland security: defending a networked nation*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Ouyang, M. (2014). Review on modeling and simulation of interdependent critical infrastructure systems, Reliability engineering & System safety, - n. 121, 43-60.
- Rinaldi, S. M., Peerenboom, J. P., & Kelly, T. K. (2001). Identifying, understanding, and analyzing critical infrastructure interdependencies, IEEE control systems magazine - n. 21(6), 11-25.
- Segreteria Infrastrutture critiche (2020). Principi precauzionali per gli operatori di infrastrutture critiche ai fini della continuità in sicurezza del servizio di interesse pubblico. Consultabile in http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/UfficiDirettaPresidente/UfficiDiretta_CONTEII/Allegati/Principi%20precauzionali%20Infracrit%20COVID-19.pdf
- Setola, R. (2003). La protezione delle "Infrastrutture critiche" informatizzate, Automazione e Strumentazione, 27-35.
- Setola, R., Rosato, V., Kyriakides, E., & Rome, E. (2016). Managing the complexity of critical infrastructures: A modelling and simulation approach, Springer Nature, 2016.

- Setola, R. (2020). La sicurezza nazionale alla prova della resilienza. Consultabile in https://formiche.net/2020/04/resilienza-enel-bnl-snam-covid-19/
- US Government (1998). PDD-63 - Critical Infrastructure Protection, 5/20/1998. Consultabile in https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/12762
- US Government (2007). The Prioritization od Critical Infrastructure for a Pandemic Outbreak in the United States. Consultabile in https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/niac/niac-pandemic-wg_v8-011707.pdf
- World Health Organization (2005). WHO global influenza preparedness plan. Consultabile in https://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_5.pdf
- World Health Organization (2009), Whole-of-Society Pandemic Readiness - WHO guidelines for pandemic preparedness and response in the nonhealth sector. Consultabile in https://www.who.int/influenza/preparedness/pandemic/2009-0808_wos_pandemic_readiness_final.pdf
- Yusta, J. M., Correa, G. J., & Lacal-Arántegui, R. (2011). Methodologies and applications for critical infrastructure protection: State-of-the-art, Energy policy, n. 39(10), 6100-6119.
- Zagaria, C. (2009). Autisti in rivolta, Napoli paralizzata – "Bus sporchi, così ci infettiamo". Consultabile in https://www.repubblica.it/2009/09/sezioni/cronaca/nuova-influenza-3/bus-napoli/bus-napoli.html

Rivista Italiana di
Public Management

Smart working ed emergenza sanitaria: una lettura prospettica a partire dall'esperienza dell'Invalsi del Covid-19

Pierpaolo Cinque, Patrizia Falzetti, Giuseppina Le Rose*

Abstract

Beginning with the concept of crisis management, and specifically from the integrated organizational learning model for crisis management, our aim is to analyse whether the changes induced by employment with flexible hours and location (defined by Italian law as "lavoro agile") during the emergency phase can endure beyond the health crisis to become part of the organizational culture of companies, and what these changes are. To achieve this goal, we will present the path followed by the Invalsi (National Institute for the Evaluation of the Education and Training System) public research institute. More specifically, the analysis will compare the lavoro agile methods activated during the health emergency and the lavoro agile pilot phase, which Invalsi initiated in 2018. The data used for the analysis was collected with a questionnaire administered to employees in late May 2020. While acknowledging that the results of the analysis may be generalized only to a certain point, the issues highlighted by the case study resonate with the existing literatures on

** Invalsi – Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione.*

labour law and organizational well-being. The key result of the analysis indicates that long-lasting effects of lavoro agile might be seen in such areas as autonomy, trust relationships, and empowerment.

Keywords: *smart working, Covid-19 health emergency, organisational well-being, Invalsi.*

Muovendo dal concetto di crisis management e, nello specifico, dal modello integrato di apprendimento organizzativo per la gestione delle crisi, nel presente lavoro si cercherà di analizzare se e quali cambiamenti prodotti dal lavoro agile nella fase di emergenza possono durare anche dopo la crisi sanitaria ed entrare, quindi, a far parte della cultura organizzativa delle aziende. Per realizzare questo obiettivo sarà presentato il percorso che ha seguito un Ente di ricerca dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, l'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione). In particolare saranno operati dei confronti tra le modalità di lavoro agile attivate durante l'emergenza sanitaria e la fase di sperimentazione, avviata dall'Istituto a partire dal 2018 e saranno utilizzati i dati provenienti da un questionario somministrato ai dipendenti a fine maggio 2020. Le tematiche emerse nella presentazione del caso di studio, seppur con i limiti di generalizzabilità di questo tipo di approccio, riprendono quelle evidenziate dalla letteratura giuslavorista e da quella sul benessere organizzativo. Aspetti come l'autonomia e il rapporto di fiducia e responsabilizzazione potrebbero essere quelli maggiormente apprezzabili anche dopo la crisi.

Keywords: *lavoro agile, emergenza sanitaria Covid-19, benessere organizzativo, Invalsi.*

Introduzione

Negli ultimi anni, minacce e disastri come il *millenium bug*, l'attentato dell'11 settembre, gli attacchi terroristici all'Europa, la pandemia da *Sars* etc., hanno costretto gli stati di tutto il mondo ad affrontare e gestire crisi di natura sempre più globali. Tuttavia, nessuno stato, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, ha dovuto fronteggiare una crisi di così vasta portata come quella causata dall'attuale emergenza sanitaria dovuta alla sindrome respiratoria acuta grave Coronavirus-2 (Sars-CoV-2)- il nuovo ceppo di coronavirus che è causa del Covid-19 (nome dato alla malattia associata al virus)-.

L'emergenza sanitaria è stata improvvisa e ha colto di sorpresa tutto il Paese, non solo le singole realtà. Le crisi con un percorso evolutivo improvviso sono le peggiori perché raggiungono velocemente l'apice e richiedono prontezza di risposta per esigenze a cui difficilmente l'azienda sa reagire in maniera così immediata (Grassi, 2014). In analogia con altre crisi, quella da Covid-19 ha interessato più ambiti, minando il funzionamento di vari settori politici e delle cosiddette infrastrutture critiche (Ansel et al., 2010). La tutela della salute pubblica è diventata prioritaria rispetto a tutti gli altri diritti e doveri dei cittadini, in tutti i settori di vita. Nel comparto produttivo si è dovuto ripensare velocemente a nuove modalità di lavoro e rendere sicure le attività che necessariamente richiedevano la presenza del lavoratore (Davison, 2020; Richter 2020). Lo smart working

è diventato lo strumento d'elezione per conciliare le esigenze di produttività delle imprese con quelle di tutela della salute dei lavoratori. I decreti del Presidente del Consiglio del 23 e del 25 febbraio 2020 per le prime zone rosse, quelli successivi dell'1, del 4 e dell'8 marzo per l'intero territorio nazionale, il "Protocollo sulla Sicurezza sui luoghi di lavoro" tra Governo e *parti sociali* del 14 marzo 2020 e infine il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 ne hanno promosso l'applicazione, laddove possibile.

Nei prossimi mesi le disposizioni di legge sulla modalità di svolgimento delle attività lavorative saranno, con molta probabilità, in continuo divenire a causa del carattere imprevedibile e di alta diffusione del virus. Durante la cosiddetta "fase due" in cui il lavoro agile- come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020- è stata la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni, l'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione) ha iniziato a riflettere sulle implicazioni che questa modalità di lavoro estesa per la prima volta a tutto il personale potesse portare.

Prima di questa situazione di emergenza l'Istituto, come molte altre amministrazioni, aveva creato i presupposti organizzativi generali affinché questo nuovo modo di lavorare entrasse a far parte della cultura organizzativa dell'ente. Durante l'emergenza sanitaria l'amministrazione- dopo aver esteso lo smart working a tutto il personale (ricercatori, tecnologi e personale tecnico-amministrativo)- ha ritenuto necessario indagare il punto di vista dei dipendenti sulle difficoltà incontrate e sugli aspetti positivi di questa nuova modalità di lavoro. Si è così avviato un dibattito all'interno dell'Istituto per capire le azioni da intraprendere per iniziare a riflettere su futuri piani di aggiustamento cercando di sfruttare le opportunità create dall'evento critico.

Il presente contributo è il frutto di questo lavoro di auto-osservazione, avviato all'interno dell'Istituto, con l'obiettivo di capire se questa crisi ha solo inasprito i problemi già preesistenti o se invece può diventare un'occasione per ripensare i modelli di *welfare* tradizionali.

1. Crisi e cambiamento organizzativo

Il paradigma del crisis management, inteso come il management delle situazioni eccezionali o che non rientrano nell'ordinario (Roux-Dufort, 2007), finalizzato a proteggere gli stakeholders dell'organizzazione, le comunità e le risorse in caso di crisi (Wang, 2008), può essere molto utile per capire quali elementi organizzativi, sperimentati in questa fase di emergenza, possono essere adottati in modo permanente dall'Istituto. Le crisi spesso guidano il cambiamento, nel bene o nel male (Augilera, 1997; Barnett & Pratt, 2000). L'esperienza di una crisi tende a cambiare il modo in cui le persone pensano, sfidano le loro convinzioni e percezioni sull'ambiente fisico e sociale, nonché l'adeguatezza

delle strutture organizzative (Stern, 1997). Inoltre, l'esperienza di crisi è normalmente accompagnata da forti sentimenti di tensione, un senso di perdita, incompetenza e disperazione, che possono portare a conflitti e resistenza al cambiamento (Bartunek & Moch, 1994) o, paradossalmente, innescare il cambiamento (Schein, 1993), ad esempio sviluppando una riflessione critica sull'evento (Stern, 1997). Una gestione efficace delle crisi può presentare dei vantaggi a lungo termine per le organizzazioni, perché implica l'apprendimento costante e la valutazione dello stato presente, la determinazione dello stato futuro e la pianificazione dei modi per raggiungere lo stato desiderato attraverso l'implementazione di piani ben sviluppati (Goodstein & Burke, 1991).

L'emergenza sanitaria ha imposto un cambiamento veloce e drastico della modalità di lavoro: riprendendo il modello integrato di apprendimento organizzativo per la gestione delle crisi (Wang, 2007), le convinzioni esistenti sono state disconfermate e le organizzazioni hanno dovuto dare una risposta organizzativa connessa alla situazione di crisi (*Unlearning/ Unfreeze*). Di fronte a una crisi, i membri dell'organizzazione tendono a cercare più attivamente nuove informazioni (*Knowledge acquisition*) e a diffonderle (*Knowledge diffusion*); il feedback può arrivare più rapidamente che in molti altri tipi di situazioni problematiche. Questi processi daranno luogo ad azioni e strategie per risolvere la crisi (*Knowledge utilization)*. Una riflessione critica e continua su quanto appreso in una situazione di crisi può essere utile per fronteggiare in modo più adeguato una crisi futura (*Crisis management through organizational learning – Reflection - Movement*).

Nella realtà organizzativa, una crisi porterà un cambiamento (*Refreeze*) con o senza apprendimento organizzativo. In assenza di quest'ultimo, una situazione di crisi sbloccherà comunque lo *status quo* (*Unlearning/ Unfreeze)*, costringerà l'organizzazione a intraprendere azioni (*Crisis management through organizational learning – Reflection - Movement*), per poi tornare a una fase di "congelamento" (*Refreeze).* In questo caso, molto probabilmente ci saranno risposte rigide da parte dell'organizzazione e il cambiamento difficilmente avrà luogo.

Gli aspetti importanti di questo modello riguardano il ruolo prevalente dell'apprendimento in ogni fase di gestione delle crisi e la necessità di una riflessione critica come pratica continua. Partendo da queste due importanti implicazioni, saranno analizzati gli elementi che hanno caratterizzato lo svolgimento dello smart working in Invalsi, prima e durante l'emergenza sanitaria, con l'obiettivo di individuare su quali aspetti si possa creare un effettivo cambiamento che possa durare anche dopo la crisi.

2. Il lavoro agile: alcuni riferimenti teorici e normativi

Lo sviluppo delle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) ha causato diversi cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, tra cui una rapida diffusione dello smart working (Ter Hoeven & Van Zoonen, 2015) che consente il superamento dei limiti

fisici e temporali. Il lavoro, infatti, può essere svolto in luoghi e in tempi non più legati alle regole di una volta, con sedi e orari ben definiti, ma, attraverso l'uso di laptop, tablet e smartphone, il lavoratore può svolgere le proprie attività da qualsiasi luogo e in qualsiasi momento (Maitland & Thomson, 2014).

Un aspetto centrale della letteratura sullo smart working riguarda la comprensione di come il lavoro a distanza influisca sul benessere dei lavoratori. Alcuni studiosi (Charalampous et al., 2019) in un lavoro di revisione della letteratura, hanno individuato 63 studi, pubblicati tra il 1995 e il 2017, che indagano una o più dimensioni del benessere, sociale, affettivo, cognitivo, professionale e psicosomatico. Gli autori sono arrivati a questo numero di contributi dopo averne analizzati 3.082 e aver escluso lavori in lingua non inglese, non sottoposti a revisione tra pari e in cui i lavoratori non svolgevano compiti di tipo intellettuale e creativo; non sono state incluse neanche le attività svolte dai liberi professionisti o dai lavoratori disabili. Tra i vari aspetti emersi in questi studi è da evidenziare il ruolo svolto dal supporto organizzativo: quando questo era presente, gli individui si sentivano meno isolati socialmente e con livelli di soddisfazione sul lavoro più alti (Bentley et al., 2016). Anche lo sviluppo e il mantenimento di buone relazioni (Fay & Kline, 2012) e l'avere collaboratori compatibili, con cui comunicare in modo informale, è stato associato a maggiore impegno nelle attività svolte (Fay & Kline, 2011). Inoltre una maggiore flessibilità sul lavoro e, quindi, la possibilità di conciliazione con la vita privata, sembrerebbe aumentare il benessere dei lavoratori (Ter Hoeven &Van Zoonen, 2015). Tuttavia, questo è un aspetto controverso in letteratura perché altre ricerche hanno evidenziato che le persone che usano il lavoro agile spesso provano sensi di colpa (Moe & Shandy, 2010) e tendono a sovraccaricarsi per ricambiare la maggiore flessibilità ricevuta.

La normativa di riferimento sul lavoro agile ha marcato molto l'importanza della conciliazione vita – lavoro. Il 13 settembre 2016 i parlamentari europei hanno approvato una importante risoluzione rubricata "Creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale", con la quale è stato fissato il chiaro impegno politico di rafforzare le opportunità di conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa. In seno alla citata risoluzione, il Parlamento europeo configura il lavoro agile come un approccio all'organizzazione del lavoro basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, che non richiede necessariamente al lavoratore di essere presente sul luogo di lavoro o in un altro luogo predeterminato e gli consente di gestire il proprio orario di servizio, garantendo comunque il rispetto del limite massimo di ore lavorative giornaliere e settimanali stabilite dalla legge o dai contratti collettivi.

La legge per la riforma della pubblica amministrazione del 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" all'art. 14, sotto la rubrica "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche", promuove per le pubbliche amministrazioni, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri

per la finanza pubblica, l'adozione di misure organizzative volte, oltre che a rafforzare il telelavoro, anche a sperimentare nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa (lavoro agile).

La legge 22 maggio 2017, n. 81 "Misure per il lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato" (c.d. *Job Act* del lavoro autonomo) entrata in vigore il 14 giugno 2017 prevede all'art. 18:

La modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

Il comma 3 del medesimo articolo, precisa che le disposizioni normative si applicano anche ai "rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

A seguito della pubblicazione del *Jobs Act*, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato la "Direttiva recante indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015 n. 124", e le linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.

In seguito alla regolamentazione per legge del lavoro agile, anche le analisi dei giuristi rilevano il rischio di un aumento di comportamenti auto – prescrittivi e una maggiore intensità delle prestazioni (Ambra, 2018). Altri aspetti critici evidenziati dalla letteratura giuslavorista riguardano le ripercussioni del lavoro agile sull'autonomia dei lavoratori e sulle conseguenze per la salute e sicurezza dei lavoratori. Alcuni autori sottolineano la mancanza di un raccordo con la normativa sui videoterminali e con le disposizioni in tema di orario di lavoro (Peruzzi, 2017). Rispetto al controllo esercitato dal datore di lavoro, infine, alcuni autori evidenziano l'invasività del controllo a distanza tramite hardware o software (Bini, 2017), altri l'effetto mitigativo del diritto di disconnessione del lavoratore al di fuori dell'orario di lavoro e dell'uso dei dati del controllo previo consenso del lavoratore a un'idonea informativa sulla privacy, entrambe obbligatorie nell'accordo (Cairo & Cavalli, 2017).

3. La sperimentazione dello smart working in Invalsi

Il lavoro agile è stato introdotto in Invalsi all'inizio del 2018, attraverso un accordo con le organizzazioni sindacali che ha permesso l'avvio di una sua sperimentazione. Il progetto

è stato chiamato "Progetto Smart Working Invalsi 2018" (Swi2018) e si è basato su due principi fondamentali: l'adesione volontaria dei dipendenti e il carattere di sperimentalità.

La genesi del progetto è partita da un'analisi concreta dell'organizzazione del lavoro presente in Istituto e dalle nuove esigenze dei lavoratori che, a seguito di un trasferimento di sede nel 2015, hanno manifestato notevoli disagi nel raggiungere il nuovo posto di lavoro. Sul fronte del personale dipendente gli obiettivi sono stati, quindi, una migliore *work-life balance*, da realizzare attraverso il risparmio dei tempi e dei costi per gli spostamenti casa – lavoro, una maggiore responsabilizzazione e fiducia e, quindi, engagement rispetto al proprio lavoro. Il progetto, infatti, è stato fortemente orientato alla responsabilizzazione del personale, avendo come riferimento il raggiungimento degli obiettivi contenuti nel "Contratto Collettivo Integrativo di Ente", che ne costituisce il presupposto fondamentale per quanto riguarda l'applicazione dei criteri di misurazione della produttività del personale, il raggiungimento dei risultati e della produttività individuale e collettiva, anche se nella diversa modalità organizzativa rappresentata dallo smart working.

Il lavoro agile è stato anche uno strumento per ottimizzare gli spazi logistici di lavoro e incentivare la digitalizzazione delle procedure amministrative tra i dipendenti e con le altre pubbliche amministrazioni centrali e regionali.

Le fasi iniziali del progetto si possono sintetizzare in una prima analisi e condivisione del fabbisogno di "flessibilità" organizzativa dell'Istituto realizzate tramite un confronto in sede sindacale con le Rsu (Rappresentanze Sindacali Unitarie) finalizzato alla sottoscrizione di un accordo sindacale integrativo. Le fasi successive sono state:

- la ricognizione preventiva delle attività che possono essere rese in regime di smart working;
- la sottoscrizione dell'accordo integrativo che disciplina il diritto alla disconnessione del lavoratore in determinate fasce orarie e nel fine settimana e il diritto di revoca del progetto;
- la redazione di un regolamento di disciplina del progetto Swi2018;
- la presentazione del progetto Swi2018 per il periodo 1° febbraio - 31 dicembre 2018;
- l'apertura alle adesioni volontarie dei dipendenti;
- il corso, anche in e-learning, sulla sicurezza sui luoghi di lavoro;
- la formazione ai dipendenti sul diritto di disconnessione e sulle caratteristiche principali del lavoro agile;

- il monitoraggio in itinere ed ex post da parte del Cug (Comitato Unico di Garanzia);
- il monitoraggio finale realizzato a dicembre 2018.

Contestualmente alla firma dei progetti, è stata avviata la mappatura delle attività per definire le tipologie di lavoro da prestare in modalità agile da parte dei responsabili di area e funzione.

Il primo report di monitoraggio del 2018 ha rilevato un risultato pari al 47% dei dipendenti che hanno attivato lo Sw, superando di gran lunga il limite di almeno il 10% del totale del personale dipendente previsto dalla normativa.

Nel 2019 il report di monitoraggio ha rilevato un tasso di partecipazione allo SW del 78%. L'implementazione degli aspetti tecnologici è stata cruciale per la realizzazione dei progetti di smart working. Gli ambiti tecnologici sui quali si è intervenuto per svolgere proficuamente il lavoro in modalità agile sono noti e si elencano di seguito brevemente.

Il primo ambito riguarda la *Social collaboration*, ovvero tutti quegli strumenti che integrano e supportano i flussi di comunicazione creando nuove opportunità di relazione, collaborazione e condivisione della conoscenza come, ad esempio, strumenti di *instant messaging*, *webconference*, convergenza fisso-mobile. Il secondo ambito, la *Security*, è relativo a tutte le tecnologie che permettono di accedere in modo flessibile, semplice e immediato, indipendentemente dal *device* adottato, a un ambiente profilato che contiene applicativi, dati e informazioni in totale sicurezza e preservando l'integrità dei dati. In questo gruppo di servizi rientrano sia soluzioni più tradizionali come l'accesso tramite Vpn (Virtual Private Network), sia le soluzioni di virtualizzazione basate sul *Cloud*. Il terzo ambito, la *Mobility*, riguarda tutti i dispositivi che, permettendo di accedere ai servizi e agli strumenti professionali in qualunque momento e da qualunque luogo, liberano le persone dalla necessità della "postazione fissa" (es. notebook/pc portatili, smartphone, tablet) per svolgere il proprio lavoro. Tali *device* vengono utilizzati sia all'esterno della sede di lavoro sia all'interno, facilitando forme di mobilità interna. L'ultimo aspetto, ma non per importanza, è il *Workspace technology*, ovvero tutte quelle tecnologie che permettono un utilizzo più efficace e flessibile degli ambienti fisici, agevolando non solo la fruibilità degli spazi stessi, ma anche supportando il lavoro in mobilità delle persone e migliorando la qualità della vita all'interno delle sedi dell'azienda come ad esempio il Wi-Fi, i sistemi e gli strumenti che consentono di fare le videoconferenze (Politecnico di Milano, 2018).

Per poter aderire al progetto di smart working in fase sperimentale e, successivamente, nella fase di emergenza, i dipendenti hanno avuto bisogno di un pc, personale o aziendale, dotato di antivirus e di una connessione alla rete internet, in modo da poter accedere in modalità remota alla rete intranet e utilizzare gli strumenti digitali di lavoro quotidiano.

L'infrastruttura di rete è caratterizzata da un collegamento al sistema informatico dell'Amministrazione tramite Vpn, rete di telecomunicazioni privata, mediante il "Sistema Pubblico di Connettività". I dati che viaggiano su Vpn sono protetti da sistemi di codifica basati su protocolli che cifrano il traffico transitante sulla rete virtuale. Pertanto tali dati, seppure intercettati, non possono essere utilizzati da soggetti non autorizzati perché "non in chiaro".

4. Lo smart working in Invalsi durante l'emergenza sanitaria

Nella fase di emergenza l'Istituto ha accelerato sulla definizione e firma dei progetti di Sw (comprensivi di informazione e formazione su sicurezza e privacy) per i dipendenti che non lo avevano già attivato, anche se la norma deroga dalla definizione e firma del progetto consentendo l'accesso al lavoro agile in modalità semplificata proprio perché, in questa fase, il lavoro agile sostituisce la modalità ordinaria di lavoro d'ufficio. Sono stati gestiti alcuni aspetti di allineamento con la disciplina del Ccnl relativamente alla fruizione di ferie, riposi compensativi, congedi straordinari, erogazione buoni pasto. Anche se, l'articolo 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 marzo 2020 in materia di lavoro agile ha cancellato la necessità di accordo tra le parti, rimettendo soltanto al datore di lavoro o soltanto al lavoratore, a seconda dei casi, le scelte relative alle forme di organizzazione del lavoro (es: orario di lavoro), l'Invalsi ha mantenuto le stesse modalità della fase di sperimentazione, con la differenza sostanziale che l'adesione al progetto non poteva che essere obbligatoria.

Per avere un riscontro su questo primo periodo di smart working non volontario, a fine maggio 2020 l'amministrazione ha promosso una indagine online finalizzata a conoscere l'opinione dei dipendenti sugli aspetti positivi e negativi di questo nuovo modo di lavorare.

La partecipazione all'indagine è stata buona: il questionario è stato compilato da 93 dipendenti, circa il 73% del personale dell'Istituto che ha svolto attività lavorativa in smart working nel mese di maggio 2020 (127 unità). Nel prossimo paragrafo saranno presentati i principali risultati emersi da questa indagine.

5. Il parere dei dipendenti: difficoltà e aspetti positivi

Il rischio principale evidenziato in letteratura sulle pratiche di *e-working* in remoto riguarda il senso di colpa che i dipendenti possono provare e che, per ricambiare la flessibilità li porterebbe a sovraccaricarsi di lavoro. Potrebbe, quindi, essere difficile scollegare i dispositivi al di fuori dell'orario di lavoro e delimitare il tempo di lavoro dal tempo libero. Alcuni aspetti dello smart working ordinario, come la conciliazione vita privata-lavoro potrebbero essere diventati più complicati in questa fase in cui la maggior parte dei lavo-

ratori è rimasta a casa e le scuole sono state chiuse. Come atteso, la difficoltà maggiore riscontrata nel lavorare in smart working, come dichiarato dai dipendenti Invalsi, ha riguardato il sovraccarico di lavoro: il 53,3% dei dipendenti ha avuto difficoltà a delimitare il tempo di lavoro dal tempo libero, il 48,4% a spegnere i dispositivi di comunicazione al di fuori dell'orario di lavoro, il 29% a conciliare attività lavorativa, cura familiare e domestica. Il tema del sovraccarico era già emerso nell'indagine sul benessere organizzativo del 2018 (Invalsi, 2018): il 52,9% dei dipendenti in quell'occasione ha lamentato la non equa distribuzione del carico di lavoro. È evidente che questo è un aspetto molto spinoso per l'Istituto a cui ancora non si è trovata una soluzione. Le percentuali simili tra le due indagini non farebbero pensare a un peggioramento del problema durante il periodo di smart working non volontario, ma al protrarsi di questa modalità di lavoro. Un altro aspetto su cui riflettere riguarda la difficoltà a spegnere i dispositivi di comunicazione al di fuori dell'orario di lavoro, tema connesso al controllo del datore di lavoro e al poco effetto mitigativo delle misure previste dalla normativa, come il diritto alla disconnessione.

Lo smart working, se da un lato potrebbe portare a un maggior grado di autonomia e indipendenza del lavoratore, dall'altro, lo rende iper-connesso, creando così una confusione tra spazi e tempi privati e lavorativi che è una caratteristica del mondo del lavoro contemporaneo che preesiste allo smart working, il quale può tuttavia accrescerla (Tripi & Mattei, 2020).

Per valutare l'incidenza dei vari problemi collegati allo svolgimento della giornata durante questo periodo è stato calcolato, tramite un'analisi delle componenti principali, un indicatore sintetico che è stato chiamato "pianificazione della giornata lavorativa". Gli item che compongono questo indicatore sono "svolgere operazioni complesse con persone che lavorano da remoto", "organizzare il lavoro programmando orari e obiettivi della giornata", "conciliare attività lavorativa, cura familiare e domestica", "spegnere i dispositivi di comunicazione al di fuori dell'orario di lavoro" e "organizzazione di un posto tranquillo dove svolgere il lavoro". Il 16,2% dei dipendenti dichiara di aver avuto elevate difficoltà nella pianificazione della giornata. Contrariamente a quanto ci si poteva aspettare solo il 9,7% dei dipendenti con figli in età scolare e il 9,1% con famigliari che necessitano di assistenza afferma di aver avuto un'elevata difficoltà. Questo dato ci farebbe pensare a possibili problemi di autonomia dovuti all'estensione massiva dello smart working, piuttosto che a problemi contingenti delle situazioni familiari che si sono create in questo periodo, ricollegandosi così a una delle criticità principali degli accordi, che si concentrano principalmente sulla conciliazione vita-famiglia, sul superamento della postazione fissa, ma non si focalizzano sulle condizioni necessarie per rendere il lavoratore autonomo e responsabile (Dagnino, Tiraboschi, Tomassetti & Tourres, 2016).

Le difficoltà maggiori sono state riscontrate tra i lavoratori dell'amministrazione e i collaboratori tecnici probabilmente perché per mansioni e compiti svolgono un lavoro meno autonomo rispetto ai colleghi tecnologi e ricercatori.

Un ultimo aspetto trasversale a tutte le attività lavorative svolte da remoto in questo periodo riguarda l'incidenza delle dotazioni tecnologiche. Anche in Invalsi, dove lo smart working aveva ricevuto alta adesione in fase sperimentale e la maggior parte dei dipendenti per il lavoro che svolge, dispongono di un pc portatile, ci sono stati diversi problemi di connettività. Il 29% dei rispondenti ha dichiarato che, nello svolgimento del proprio lavoro, ha inciso la connessione internet pensata per usi familiari e, per il 25,8%, ha inciso la lentezza della connessione dovuta al sovraccarico delle linee.

Anche i dipendenti che dichiarano che, dopo la pandemia, non vorrebbero proseguire con lo smart working riprendono le tematiche sin qui considerate. Nelle motivazioni si evidenziano le ricadute positive di tipo logistico e ambientale, ma si considerano maggiormente efficaci la gestione delle attività e delle problematiche in presenza. Si ribadisce la necessità del carattere non obbligatorio dello smart working e la necessità di incontri in presenza dove si possa fare il punto della situazione. Emerge, infine, l'impossibilità di svolgere in smart working tutte le attività, tema che andrebbe approfondito con interviste specifiche ai responsabili.

Un altro aspetto fondamentale nell'organizzazione del lavoro da remoto riguarda il supporto sociale. Gli individui che hanno affermato di aver perso le interazioni in ufficio (Grant et al., 2013) si sono sentiti isolati in quanto non potevano condividere le proprie preoccupazioni con i colleghi (Mann & Holdsworth, 2003). Questo aspetto, diventato ancora più importante nella fase di *lockdown* in cui le interazioni e il rapporto con amici e familiari sono state drasticamente ridotte, è stato indagato da una domanda del questionario in cui si chiedeva di esprimere un accordo su una scala da 1 a 7 sul supporto ricevuto dall'ente e dai responsabili. Il 68,8% esprime un grado di accordo maggiore o uguale a 5 all'*item* "mi sento supportato e seguito dal mio ente"; il 65,6% esprime un grado di accordo maggiore o uguale a 5 all'*item* "sento una maggiore fiducia del mio responsabile"; il 78,5% esprime un grado di accordo da 1 a 3 all'*item* "mi sento isolato dal contesto lavorativo del mio Ente". La decisione dell'amministrazione di mantenere gli accordi con i dipendenti, di far compilare la scheda progetto con indicazioni di obiettivi, finalità generali e risultati, come fatto per la fase di sperimentazione, può aver contribuito a questo risultato. Non bisogna sottovalutare però, che si tratta di domande suscettibili di desiderabilità sociale e che, nonostante le rassicurazioni sull'anonimato delle risposte, è pur sempre un'indagine interna promossa dall'amministrazione che, quindi, potrebbe spingere a esprimere un accordo più positivo di quello effettivo. Con le dovute precauzioni, resta comunque un dato positivo, ma da approfondire, perché la percentuale di lavoratori che non si sente supportato dal proprio ente o responsabile non è affatto trascurabile.

Il 70% dei dipendenti, inoltre, ha individuato tra gli aspetti positivi la possibilità di esplicitare in modo formale alcune procedure di lavoro. L'obbligo di definire obiettivi e risultati ha costretto tutti i dipendenti, anche chi svolge mansioni più esecutive, a definire in modo chiaro il lavoro da svolgere.

Complessivamente i dipendenti non rinuncerebbero a proseguire con il lavoro in smart working: il 34,4% continuerebbe a lavorare full time anche dopo la fase di emergenza, mentre il 59,1% continuerebbe parzialmente e solo il 6,5%, non continuerebbe affatto. L'81% dei lavoratori che avrebbe dichiarato di voler continuare in tutto o in parte l'attività lavorativa in smart working sarebbe mosso non solo da una preoccupazione sanitaria, ma anche dalla soddisfazione per le modalità di lavoro adottate in questo periodo e dal desiderio di continuare con tali modalità anche dopo la fase di emergenza (questo dato è emerso dall'analisi di una risposta aperta).

Riflessioni conclusive

L'effetto più immediato della crisi da Covid-19 è stata la messa in discussione del modello organizzativo tradizionale del lavoro in presenza e la conseguente ricerca di modelli alternativi che fossero in grado di conciliare il lavoro e la salute pubblica. Nel giro di poco tempo dall'inizio della pandemia lo smart working è diventato la modalità di lavoro prevalente in molte aziende e, inevitabilmente, anche nella pubblica amministrazione. Affinché lo smart working non sia solo una forma semplificata di telelavoro meno onerosa per le aziende, è importante che la sua applicazione non si fermi al rispetto formale della normativa, vanificandone così gli aspetti positivi. In letteratura vi sono diversi sostenitori dell'opportunità, o della necessità, di cambiamento delle amministrazioni attraverso le crisi (Crozier, 1969). L'evoluzione di una crisi, infatti, può determinare, nel bene o nel male, cambiamenti transitori o permanenti a seconda della risposta a tale evento. Il modello organizzativo vincente nella gestione del *crisis management* è quello dell'assegnazione di obiettivi, della delega e della responsabilizzazione dei dipendenti attraverso l'incentivazione a sviluppare metodologie di soluzione di problematiche lavorative quotidiane e di capacità di pianificazione del lavoro. In tal senso lo smart working può rappresentare un'occasione proprio perché basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, almeno a livello di normativa e definizione teorica, e potrebbe risultare particolarmente vantaggioso per gli enti pubblici di ricerca in quanto luoghi preposti alla produzione, circolazione e disseminazione di nuova conoscenza. Capire cosa sta succedendo all'interno delle singole realtà può essere utile sia per fronteggiare in modo più efficace l'attuale crisi che durerà ancora per molti mesi sia per capire se ci saranno degli aspetti che permarranno anche in futuro.

In questi mesi, l'Invalsi ha cercato di dare una risposta a questi interrogativi partendo da quello che era già stato sperimentato in Istituto e cercando di capire come intervenire. Le riflessioni emerse da questo caso di studio singolo, pur non essendo generalizzabili, possono mettere in luce dinamiche e processi ancora poco esplorati e, soprattutto, in continuo cambiamento nel corso dei prossimi mesi.

La crisi sicuramente ha disconfermato le convinzioni esistenti, come il limite quantitativo di accesso allo smart working non superiore al 10% del personale, l'adesione volontaria a questo tipo di lavoro e l'adeguamento della normativa alle nuove necessità.

Le organizzazioni hanno risposto a questa nuova esigenza chiaramente in modo differente, però sono state costrette a farlo. Rispetto all'implementazione della normativa, l'Inaf (Istituto nazionale di Astrofisica), ha applicato la normativa senza definire un profilo specifico per l'applicazione nell'ente, nell'Infn (Istituto nazionale di Fisica Nucleare), il lavoro agile è stato circoscritto solo al tecnico-amministrativo, circostanza che potrebbe richiamare una implicita assunzione del fatto che il contratto collettivo nazionale già garantisce ai ricercatori e tecnologi una modalità di lavoro assimilabile al lavoro agile; infine, in Ingv (Istituto nazionale di Geofisica e Vulcanologia), sono state definiti in modo puntuale modi, procedure e condizioni di applicazione del lavoro agile all'interno dell'ente (Reale, Fabrizio & Spinello, 2020).

Il percorso seguito da Invalsi è lo stesso dell'Ingv e riprende quanto fatto in fase di sperimentazione. È stata portata avanti la linea di puntare sul rapporto di fiducia e responsabilizzazione dei dipendenti, è stata garantita la stessa flessibilità di orario, ribadendo il diritto alla disconnessione e non chiedendo per il personale tecnico-amministrativo fasce di compresenza. Fiducia percepita anche dai dipendenti che, nel questionario somministrato a distanza di alcune settimane dall'inizio della crisi, dichiarano nel quasi 66% dei casi una maggiore fiducia del proprio responsabile. Questo è un elemento che potrebbe durare anche dopo la crisi perché potrebbe portare a un cambiamento profondo per il modo in cui il lavoratore percepisce sé stesso e il rapporto con il proprio responsabile. L'altro tema che è emerso sempre dalle risposte dei dipendenti sono le maggiori difficoltà incontrate dal personale tecnico-amministrativo nella pianificazione della giornata lavorativa (svolgere operazioni complesse da remoto, programmare obiettivi e orari, conciliare attività familiare e domestica, spegnere i dispositivi al di fuori dell'orario di lavoro, organizzare un posto tranquillo) che si ricollega al tema più generale dell'autonomia del lavoratore, poco affrontata dalla normativa sul lavoro agile. Anche in questo caso, se l'amministrazione continuerà con l'obiettivo di riflettere costantemente su quanto avviene e ad approfondire questa problematica indagando ad esempio il punto di vista dei responsabili, si potrebbe arrivare a individuare su quali aspetti si è più carenti in termini di autonomia e di conseguenza intervenire in modo mirato e produrre, quindi, dei cambiamenti permanenti.

La distribuzione non equa dei carichi di lavoro sembrerebbe essere una caratteristica che la crisi ha lasciato pressoché immutata e, se non sarà affrontata in modo deciso permarrà al di là delle modalità di lavoro usato, presenza o smart working, con importanti ripercussioni sul benessere dei dipendenti.

Il settore che sicuramente è stato maggiormente stressato dalla crisi riguarda la digitalizzazione delle procedure e, quindi, delle infrastrutture informatiche, ma è anche

probabilmente quello che ne beneficerà a più lungo tempo. Il dover svolgere tutte le attività in remoto sicuramente ha accelerato la digitalizzazione di tutti i processi interni (procedure di acquisto beni, di autorizzazione, di pagamento, etc.) finalizzati a rendere la prestazione lavorativa più fluida ed efficiente e, senza penalizzare il buon andamento dell'attività dell'ente.

Riferimenti Bibliografici

- Ambra, M. C. (2018). Dal controllo alla fiducia? I cambiamenti legati all'introduzione dello 'smart working': uno studio di caso, Labour & Law Issues, – Vol.4 – n.1|2018, 20 – 30.
- Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System, J Contingencies Crisis Manage, – Vol.18 – n.4|2010, 195 – 207.
- Augilera, D. C. (1997). *Crisis intervention: Theory and methodology (8th ed.).* St. Louis: Mosby.
- Barnett, C. K., & Pratt, M. G. (2000). From threat-rigidity to flexibility: Toward a learning model of autogenic crisis on organizations, Journal of Organizational Change Management, – Vol.13 – n.1|2000, 74 – 88.
- Bartunek, J. M., & Moch, M. K. (1994). Third-order organizational change and Western mystical tradition, Journal of Organizational Change Management, – Vol.7 – n.1|1994, 24 – 41.
- Bentley, T. A., Teo, S. T. T., McLeod, L., Tan, F., Bosua, R., & Gloet, M. (2016). The role of organisational support in teleworker wellbeing, A socio-technical systems approach. Applied Ergonomics, Vol.52|2016, 207 – 215.
- Bini, S. (2018). Il potere di controllo nella prestazione di lavoro agile. Brevi osservazioni in AA.VV., *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva e individuale*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". Collective Volumes – Vol.6 |2017, 76 – 89.
- Cairo, L., & Cavalli, P. (2017). Nuova disciplina del lavoro autonomo e del lavoro agile. Consultabile in ilquotidianogiuridico.it, 05 luglio 2017
- Charalampous, M., Grant C. A., Tramontano, C. & Michailidis, E. (2018). European Journal of Work and Organizational Psychology. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1359432X.2018.1541886.
- Crozier, M. (1969). *Il fenomeno burocratico*. Milano: Etas Kompass Ed.
- Dagnino, E., Tiraboschi, M., Tomassetti, P., & Tourres, C. (2016). Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi, in Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo, in Dagnino E., Tiraboschi M. (Ed.), Adapt Labour Studies eBook series n. 50/2016, Adpt University Press.
- Davison, R. M., (2020). International Journal of Information Management. DOI:. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0268401220307933.
- Fay, M. J., & Kline, S. L. (2011). Coworker relationships and informal communication in high-intensity telecommuting, Journal of AppliedCommunication Research, Vol.39|2011, 144 – 163.
- Fay, M. J., & Kline, S. L. (2012). The influence of informal communication on organizational identification and commitment in the context of high-intensity telecommuting, Southern Communication Journal, Vol.77|2012, 61 – 76.
- Goodstein, L. D., & Burke, W. W. (1991). *Creating successful organizational change*, In W. L. French, C. H. Bell, & R. A. Zawacki (Ed.), *Organizational development and transformation: Managing effective change* (pp. 388-398). Boston, MA: Irwin McGraw-Hill.
- Grassi, M. (2014). Comunicazione di crisi, analisi delle pratiche di Nestlè. Consultabile in: https://archivio.lucapoma.info/comunicazione/comunicazione-crisi/tesi-di-laurea-comunicazione-di-cri-

si-analisi-delle-pratiche-di-nestle/

- Maitland, A., & Thomson, P. (2014). *Future work (expanded and updated): Changing* organizational *culture for the new world of work*. London, UK: Springer.
- Moe, K., & &Shandy, D. (2010). *Glass ceilings & 100-hour couples: What the opt-out phenomenon can teach us about work and family*. Athens, GA: The University of Georgia Press.
- Peruzzi, M. (2017). Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?, DSL, – n.1|2018, 1 – 29.
- Politecnico di Milano (2018). Tecnologie e strumenti per lo smart working. Consultabile in: https://www.osservatori.net/it/prodotti/formato/report/tecnologie-e-strumenti-per-lo-smart-working.
- Reale, E., Fabrizio S. & Spinello, A. O. (2020), Il lavoro agile negli enti pubblici di ricerca. Working Papers N. 1.
- Richter, A. (2020). Locked-down digital work, International Journal of Information Management (2020): p. 102157. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0268401220308422.
- Roux-Dufort, C. (2007). Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions? Journal of Contingencies and Crisis Management, – Vol.15 – n.2|2007 105 – 114.
- Schein, E. H. (1993). How can organizations learn faster? The challenge of entering the green room, Sloan Management Review, Winter, 85 – 92.
- Stern, E. (1997). Crisis and learning: A conceptual balance sheet. Journal of Contingencies and Crisis Management, – Vol.5 – n.2|1997, 69 – 86.
- Ter Hoeven, C. L., & Van Zoonen, W. (2015). Flexible work designs and employee well being: Examining the effects of resources and demands, New Technology, Work and Employment, – Vol.30 – n.3|2015, 237 – 255.
- Tripi, S. & Mattei, G. (2020, maggio), *Covid-19 e Pubblica Amministrazione: implicazioni dello smart working per il management e per la salute mentale dei lavoratori.* DEMB Working Paper Series N. 171.
- Wang, J. (2007). Organizational Learning and Crisis Management.
- Wang, J. (2008). Developing Organizational Learning Capacity in Crisis Management, Advanced in Developing Human Resources, – Vol. 10 – n.3|2008, 425 – 44.

Dialoghi

Rivista Italiana di
Public Management

Invecchiamento demografico e sostenibilità della spesa pensionistica quale prospettiva[1]

Carmen Graziano * e Rosa Valicenti**

Abstract

Pension expenditure currently represents, in Italy and in the rest of Europe, the highest component of general public expenditure, with economic and demographic factors pointing to significant future growth. Since the signing of the Maastricht Treaty, many European Governments have tried to control its development by introducing structural reforms, on the whole with positive results. Since 1995, these reforms, moving toward homogeneous retirement rules and uniform rates of return, have attempted to rein in pension expenditure and make the system more sustainable. The aim of this paper is to illustrate the reasons behind Italian political decisions on pensions, in light of the European institutional framework. We report the effects that these reforms have had on public spending in our country, taking a national and international scenario into account, through studies based on data and forecasts published in official documents.

***Keywords**: pensions, social expenditure, medium- to long-term projections, adequacy, sustainability.*

** Presidenza del Consiglio dei Ministri*
*** Ministero dell'Economia e delle Finanze*

1. Le opinioni espresse sono quelle delle autrici e non sono riconducibili in alcun modo all'amministrazione di appartenenza.

La spesa pensionistica rappresenta in Italia, come nel resto dell'Europa, la voce di spesa pubblica attualmente più consistente con prospettive significative di crescita futura per fattori di natura economica e demografica. Molti governi europei, a partire dalla firma del "Trattato di Maastricht", hanno cercato di controllarne l'evoluzione introducendo riforme strutturali del sistema pensionistico con risultati complessivamente positivi. Anche in Italia le riforme pensionistiche introdotte, a partire dal 1995, hanno cercato di contenere la spesa pensionistica rendendola più sostenibile ed equa, prevedendo regole omogenee di pensionamento e di rendimento uguali per tutti. L'obiettivo che si prefigge il presente lavoro è di illustrare le motivazioni alla base delle decisioni politiche italiane in materia pensionistica, illustrando il quadro istituzionale europeo in cui sono maturate, e riferendo gli effetti che tali riforme hanno avuto sulla spesa pubblica del nostro Paese in un confronto internazionale sulla base di analisi e documenti ufficiali pubblicati.

***Keywords**: pensioni, spesa sociale, proiezioni a medio-lungo termine, adeguatezza, sostenibilità.*

Introduzione

In Italia, come nel resto del mondo, la spesa pensionistica rappresenta l'aggregato di spesa pubblica più consistente, con prospettive significative di crescita futura per fattori di natura demografica ed economica.

Le recenti riforme del sistema pensionistico introdotte dai governi dei vari paesi hanno cercato di invertire questa tendenza con risultati complessivamente positivi. In Europa la spinta alle riforme è stata innescata dalla firma del "Trattato di Maastricht"; l'assunzione degli obblighi ivi riportati ha spinto i paesi europei con i fondamentali di finanza pubblica più deboli ad introdurre misure fiscali per raggiungere, e successivamente mantenere, gli obiettivi richiesti dal Trattato. L'Italia, nel 1995, ha introdotto il sistema contributivo nozionale, che ha cambiato la forma strutturale del sistema pensionistico del nostro paese, rendendolo più sostenibile ed equo (Franco, 2020).

In Europa le regole definite dai sei atti legislativi approvati dalle istituzioni europee nel novembre 2011 (il c.d. *Six pack*[2]), dal "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria" (cd. *Fiscal compact*), ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114 e da due ulteriori regolamenti del 21 maggio 2013, n. 472 e n. 473 (c.d. *Two pack*) hanno modificato il "Patto di stabilità e crescita" europeo traducendosi in ulteriori sforzi chiesti ai paesi finanziariamente più deboli per raggiungere gli obiettivi del Trattato.

La letteratura economica recente (Fatas, 2019) ha documentato che nel periodo successivo alla crisi economica del 2008-2009 i paesi europei con i fondamentali fiscali più deboli

2. Trattasi di cinque regolamenti europei (n. 1177/2011, n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011 e n. 1176/2011) e di una Direttiva (la n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011).

hanno intrapreso politiche fiscali procicliche. In particolare, il rapporto sulle regole fiscali del *Fiscal board* europeo (2019) ha evidenziato che nel periodo 1999-2018 si è registrata soltanto un'unica grande espansione fiscale anticiclica nel 2009 dovuta al "Piano europeo di ripresa economica" (Eerp) quale stimolo fiscale coordinato in risposta alla crisi economica e finanziaria globale, invece un rilevante consolidamento fiscale prociclico si è registrato nel periodo 2011-2013.

I governi italiani, in questo contesto istituzionale hanno continuato a realizzare manovre di bilancio in avanzo primario con consolidamenti fiscali che hanno anche previsto consistenti riduzioni di spesa pubblica (ricordiamo a tale proposito le decisioni politiche che hanno portato alla riforma delle pensioni del 2011).

Tuttavia in Italia la spesa pensionistica oltre al suo ruolo istituzionale redistributivo (attraverso il quale parte delle risorse, correntemente prodotte dalla popolazione attiva, vengono trasferite a favore di determinati soggetti che non sono in grado di lavorare per vari motivi) assolve prioritariamente un ruolo sociale fondamentale: la presenza di un pensionato all'interno di nuclei familiari "vulnerabili" (genitori soli o famiglie in altra tipologia) consente quasi di dimezzare l'esposizione al rischio di povertà -rispettivamente dal 31,6% al 16,1% e dal 28,2% al 18,7 Istat (2020). Questo può spiegare anche le pressioni sociali da parte dei cittadini per cambiare i parametri definiti dalle precedenti disposizione di legge Hervè Boulhol (2019) ed alcune scelte fatte dai decisori politici per assecondarle.

L'obiettivo di questo lavoro è di carattere illustrativo/descrittivo per comprendere le motivazioni alla base delle decisioni politiche italiane in materia pensionistica e gli effetti che tali decisioni hanno realizzato sull'andamento spesa pensionistica italiana a consuntivo ed in prospettiva in un confronto internazionale. Il lavoro quindi illustra nell'ordine i seguenti argomenti: nei primi due paragrafi, la *performance* fiscale dei paesi membri dell'area euro con i fondamentali fiscali più deboli nel periodo post crisi 2008-2009 e le caratteristiche del sistema pensionistico italiano; nei successivi paragrafi i criteri per valutare la sostenibilità della spesa pensionistica e le recenti previsioni demografiche internazionali; il riepilogo degli andamenti della spesa protezione sociale e quelli della spesa pensionistica e degli esercizi di proiezione di medio-lungo termine in un confronto internazionale costituiscono i paragrafi conclusivi.

1. Quadro istituzionale europeo e *performance* fiscale dei paesi membri

La performance fiscale secondo la definizione introdotta dal Fondo Monetario Internazionale (Fmi) e dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse) è la disciplina di bilancio richiesta ai governi per mantenere posizioni fiscali che

promuovano la stabilità macroeconomica e la crescita sostenibile minimizzando allo stesso tempo le distorsioni presenti nel contesto economico.

La performance fiscale può essere misurata sia attraverso il saldo di bilancio corretto per il ciclo, ottenuta rimuovendo dal saldo di bilancio le componenti temporanee legate al ciclo economico, che attraverso il saldo di bilancio primario (il saldo di bilancio al netto degli interessi sul debito pubblico) corretto per il ciclo (per la misurazione della *performance* fiscale si veda Coletta et al., 2015).

La *governanc*e, prevista con l'Unione Economica e Monetaria (Uem) europea e definita con il "Trattato di Maastricht" nel 1992, prevede una serie di disposizioni volte a garantire la disciplina fiscale nei paesi membri: il divieto di disavanzi eccessivi, il divieto di finanziamento monetario, il divieto di *bailout* e il divieto di accesso privilegiato agli istituti finanziari. Tuttavia è con il "Patto di stabilità e crescita" introdotto nel 1997 che gli stati membri hanno dovuto mettere in pratica consistenti aggiustamenti fiscali per garantire l'introduzione della moneta unica europea (European fiscal board, 2019).

Fatas (2019), ci spiega che durante le crisi del 2008 e del 2009 in Grecia, Italia, Portogallo e Spagna i governi hanno continuato a mettere in campo una politica fiscale ampiamente prociclica[3]mentre gli stabilizzatori automatici[4] di questi paesi non riuscivano a smorzare gli effetti negativi del ciclo economico.

Secondo il rapporto del *Fiscal board* europeo (2019), lo stesso "Patto di stabilità e crescita", nella sua versione originale e poi in quella aggiornata, concentrandosi esclusivamente sul consolidamento fiscale ha favorito una politica fiscale prociclica da parte dei governi. Infatti, le regole definite dal *Six pack*, dal *Fiscal compact* e dal *Two pack* hanno modificato il "Patto di stabilità e crescita" traducendosi in ulteriori sforzi chiesti ai paesi finanziariamente più deboli per raggiungere gli obiettivi del Trattato. La riforma successiva del *Six pack* ha cercato di contenere questo effetto prevedendo molti elementi positivi: l'adeguamento dei requisiti fiscali alle condizioni cicliche, il riconoscimento dei costi connessi ad eventi straordinari e delle spese di investimento intraprese per migliorare la crescita.

Il rapporto del 2019 del *Fiscal board* europeo evidenzia anche che complessivamente nell'area euro, nel periodo 1999-2018, si è registrata soltanto un'unica grande espansione fiscale anticiclica nel 2009 dovuta al "Piano europeo di ripresa economica" (Eerp) quale stimolo fiscale coordinato in risposta alla crisi economica e finanziaria globale; invece un

3. Le politiche anticicliche sono quelle che raffreddano l'economia quando è in ripresa, e la stimolano quando è in una recessione.
4. Si tratta di meccanismi economici, legati a fattori istituzionali, tendenti a contenere le fluttuazioni cicliche. Un esempio è rappresentato dal sussidio di disoccupazione che è previsto aumentare in periodi di crisi. Si dicono automatici perché i loro effetti si manifestano in assenza di provvedimenti discrezionali.

rilevante consolidamento fiscale si è registrato nel periodo 2011-2013. Tali episodi pro e anticiclici sono stati generalmente più pronunciati nei paesi con debito superiore al 90% del Pil (European Fiscal Board, 2019) e questi comportamenti hanno inciso in maniera consistente sulla sostenibilità del loro debito pubblico e sulle loro prospettive di crescita futura come si è potuto registrare anche in Italia nel periodo 2011-2013 (Moschella, 2017).

2. Caratteristiche del sistema pensionistico

Il sistema pensionistico è un meccanismo redistributivo attraverso il quale parte delle risorse, correntemente prodotte dalla popolazione attiva, vengono trasferite a favore di determinati soggetti che non sono in grado di lavorare per vari motivi quali: sopraggiunti limiti di età anagrafica o contributiva ovvero per impossibilità fisica a proseguire l'attività lavorativa (e sprovvisti comunque di qualunque altra forma di reddito).

In Italia, a partire dal 1992, sono state adottate una serie di riforme del sistema previdenziale con la finalità principale di migliorarne la sostenibilità finanziaria. Le riforme hanno consentito un graduale passaggio da un sistema a benefici definiti (quale il sistema pensionistico retributivo) ad un sistema a contributi nozionali definiti (contributivo nozionale) realizzando allo stesso tempo un aumento dell'età pensionabile effettiva e riconducendo ad un assetto unitario il sistema pensionistico diviso tra settore pubblico, settore privato, gruppi professionali e lavoratori autonomi.

È utile chiarire che in base al meccanismo di finanziamento delle pensioni i sistemi pensionistici si distinguono in sistemi a ripartizione o a capitalizzazione. I sistemi pensionistici si dicono a ripartizione quando i lavoratori ogni anno versano i contributi che servono a pagare le pensioni della popolazione anziana; in un sistema a capitalizzazione invece i contributi versati dai lavoratori vengono accumulati in conti individuali con i quali verrà finanziata la pensione futura. Anche le prestazioni pensionistiche possono essere determinante in base a diversi meccanismi di calcolo: in base ad uno schema a benefici definiti le regole che legano l'importo della pensione sono stabilite sin dall'inizio (andamento delle retribuzioni salariali percepite nel corso della carriera, il numero di anni di lavoro, come si può vedere per i sistemi retributivi) mentre in uno schema pensionistico a contributi definiti (di tipo finanziario o non finanziario quale il contributivo nozionale) il beneficiario dell'assegno pensionistico percepisce una pensione pari alla somma dei contributi versati, opportunamente rivalutati in base ad un indice o ad una tipologia di investimenti. Il sistema è quindi finanziato dai contributi sociali, con gli squilibri fra entrate e uscite finanziati dalla fiscalità generale. Lo schema pensionistico a contributi nozionali definiti (da ora in poi Ndc) prevede che le posizioni assicurative dei contribuenti costituiscano semplici registrazioni contabili i cui interessi maturati si rivalutino in modalità nozionale (in base al Pil o ai salari). Tale modalità di accumulo dei contributi è stata adottata finora, oltre che dall'Italia, dalla Svezia, dalla Norvegia, dalla Polonia, dalla Lettonia. La rivalutazione dei

contributi in Italia è pari alla media mobile a cinque anni del Pil, in Svezia alla variazione del livello dei salari e in Polonia al 75% della massa salariale. La redistribuzione in questi sistemi si realizza attraverso il riconoscimento di una pensione minima, pagata comunque dalla fiscalità generale.

Volendo entrare nel merito delle riforme più importanti del sistema pensionistico italiano, la "riforma Amato" del 1992 (d. lgs. n. 503/1992), ha innalzato l'età per la pensione di vecchiaia in Italia ed esteso gradualmente il periodo di contribuzione valido per il calcolo della pensione fino all'intera vita lavorativa; la "riforma Dini" del 1995 (legge 335/1995) ha previsto il passaggio dal sistema retributivo[5] a quello contributivo che, rimanendo esclusivamente a ripartizione, è implicitamente basato su un patto intergenerazionale.

Tale intervento normativo ha creato tre situazioni diversificate in base all'anzianità contributiva dei lavoratori: 1) i lavoratori con 18 anni di anzianità contributiva mantenevano il sistema retributivo; 2) quelli con un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni, potevano contare su un sistema retributivo fino al 1995 e contributivo per gli anni successivi; 3) ai neoassunti dopo il 1995 spettava esclusivamente il sistema di calcolo contributivo.

In considerazione del peggioramento del trattamento pensionistico obbligatorio, il d. lgs. n. 47/2000 ha migliorato il trattamento fiscale delle forme di previdenza complementare e quelle relativa all'adesione ai fondi pensione. La manovra "Salva Italia" (legge n. 214/2011), varata dal governo Monti, ha modificato ulteriormente il quadro previdenziale a partire dal 2012: il metodo contributivo è stato esteso a tutti i lavoratori anche a quelli che, avendo maturato a dicembre del 1995 almeno 18 anni di contributi, potevano fruire del più favorevole sistema retributivo. Veniva inoltre disposto che dal primo gennaio 2019, il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia dovesse essere adeguato alla speranza di vita con periodicità biennale. Secondo le previsioni adottate in occasione della riforma del 1995, il regime contributivo avrebbe avuto un impatto sul complesso della spesa pensionistica intorno al 2020, mentre il vecchio sistema retributivo sarebbe stato esaurito solo verso la metà del secolo. La "riforma Fornero" del 2011 ha accelerato la transizione verso il sistema contributivo. Pertanto a partire dal 2012 tutti i nuovi diritti maturano seguendo le nuove regole anche per coloro che si trovano ad avere un'esperienza lavorativa precedente al 1996. In sintesi la "riforma Fornero" ha innalzato l'età pensionistica di uomini e donne, stabilendo i requisiti per la "pensione di vecchiaia" in base all'età anagrafica: minimo 20 anni di contribuzione e 66 anni di età per donne del pubblico impiego e uomini (Pa e privati), 62 anni per donne del settore privato (poi 66 anni e 3 mesi nel 2018), 63 anni e 6 mesi per donne lavoratrici autonome (che sarebbero diventati gradualmente 66 anni e 3 mesi nel 2018). Inoltre ha abolito la "pensione di anzianità" (in base al numero di anni di lavoro) sostituita dalla "pensione

5. Il sistema retributivo prevede che al raggiungimento dei requisiti previsti dalla legge l'importo della pensione viene legato alla media della rivalutazione dei redditi del titolare dell'assegno pensionistico (retribuzione o salario del dipendente oppure redditi da lavoro autonomo). Si tratta di un sistema a benefici definiti.

anticipata", vale a dire la possibilità di andare in pensione esiste dopo aver lavorato per 41 anni e 3 mesi per le donne o 42 anni e 3 mesi per gli uomini. Infine sono state tagliate le rivalutazioni delle prestazioni pensionistiche che superano tre volte il trattamento minimo.

Quindi per alcuni lavoratori prossimi all'età della pensione le condizioni di ammissibilità alla pensione sono aumentate da un giorno all'altro di quasi cinque anni e complessivamente questi cambiamenti sono stati drastici e inaspettati per molti cittadini (Boeri et al., 2016) provocando forti tensioni politiche.

Nel 2017 sono state adottate misure volte ad aumentare i benefici per le pensioni più basse (quelle pari a due volte o meno di trattamento minimo) ed a facilitare l'uscita anticipata dalla forza lavoro per specifiche categorie di lavoratori come, ad esempio, i lavoratori con compiti "stressanti" o che sono entrati nella forza lavoro presto. Tuttavia, tali benefici sono stati riconosciuti fino all'ammontare delle allocazioni di bilancio. Con le ultime leggi di bilancio, il legislatore ha cercato di introdurre elementi di flessibilità di carattere più generale. Tra i provvedimenti introdotti ricordiamo: la rimozione delle penalità in caso di pensionamento anticipato; l'anticipo pensionistico per i "lavoratori precoci"; la possibilità di cumulo gratuito dei periodi contributivi; l'Anticipo Pensionistico (Ape) sociale, volontario e aziendale, nonché la Rendita Integrativa Temporanea Anticipata (Rita). Nel 2019, il nuovo governo con il decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4 - convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 2 ha aperto la possibilità di accedere al prepensionamento con un'età di 62 anni ed almeno 38 anni di contribuzione (cosiddetta "Quota 100"), applicabile fino al 2021. Inoltre, solo per il periodo 2019-2026, il pensionamento anticipato basato unicamente sul contributo maturato, non viene aggiornato alle variazioni dell'aspettativa di vita. Nel decreto legge in esame l'intervento di riforma dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato è stato presentato, oltre che con la finalità di reintrodurre alcune forme di flessibilità in uscita dal mercato del lavoro cancellate o attenuate dalla "riforma Fornero", anche come uno strumento volto a favorire l'occupazione giovanile e l'innovazione tramite il ricambio generazionale. In quest'ultimo caso gli esiti della riforma sono incerti in quanto la quantificazione del possibile effetto di sostituzione tra vecchie e nuove generazioni è una questione complessa alla quale la teoria economica non è ancora in grado di dare una risposta univoca (vedi Boeri et al., 2017). La preoccupazione maggiore relativa a questa riforma é riferibile alla maggiore spesa che potrebbe incidere in maniera significativa sulle tendenze future della spesa pensionistica e soprattutto per un periodo più lungo di quello inizialmente previsto. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019) ha invece previsto - considerando il numero di domande pervenute fino ad aprile 2020 (pari a 260.282) - un risparmio di spesa pari a 5,3 miliardi di euro in quanto, il totale complessivo per la misura ammonterebbe a 15,5 miliardi invece degli 20,8[6] miliardi di euro complessivi previsti dallo stanziamento di bilancio iniziale (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2019).

6. La legge di Bilancio del 2019 aveva infatti previsto una maggiore spesa diretta a finanziare 'Quota 100'calcolata in 3,9 miliardi per il 2019, 8,3 miliardi nel 2020 e 8,6 miliardi nel 2021: in totale 20,8 miliardi.

3. Rischi della transizione demografica

La combinazione tra aumento della vita media e decremento del tasso di fecondità sta dando luogo ad un fenomeno di transizione demografica documentato da indici di vecchiaia[7] e indici di dipendenza degli anziani[8] molto elevati. Questo fenomeno potrebbe esporre nei prossimi decenni molti paesi nel mondo ad un aumento fuori controllo della spesa pubblica derivante dai sistemi previdenziali, di assistenza sanitaria e, più in generale, di protezione sociale collegati ad un aumento della vita media. Infatti gli indicatori appena menzionati esprimono il cosiddetto "debito demografico" che un paese ha nei confronti delle generazioni future in termini di sanità, assistenza e previdenza. Mentre in Europa, si registra la percentuale più elevata di popolazione in età pari o superiore ai 60 anni, l'Italia, per le due principali determinanti demografiche della crescita - o decrescita - della popolazione (fecondità e mortalità) costituisce uno dei paesi al mondo con il più alto indice di vecchiaia. In Europa la popolazione over-60 è aumentata di circa due milioni l'anno, quasi il doppio rispetto all'incremento osservato alla fine degli anni '90 e agli inizi del 2002. Le previsioni di lungo termine (Ageing report 2018) hanno presentato un aumento di quasi 10 anni dell'aspettativa di vita alla nascita nell'Unione Europea passando dagli 83,7/71,3 (donne/uomini) anni nel 2016 a 90,3/86,1 anni nel 2070. Le recenti proiezioni pubblicate da Eurostat il 30 aprile 2020[9] evidenziano che nel periodo 2019-2100, il tasso di dipendenza degli anziani nell'area euro raggiungerebbe in media il 57% nel 2100 dal 32,2% del 2019, con un aumento di 25 punti percentuali in 80 anni, mentre in Italia l'aumento è addirittura di 26,7 punti percentuali, passando al 62,4 % nel 2100 dal 35,7% del 2019.

Una delle conseguenze più rilevanti dello scenario delineato riguarda il mercato del lavoro poiché si avrà una riduzione della popolazione in età attiva nel prossimo futuro che si rifletterà in un'intensa riduzione della forza lavoro; nei prossimi anni le coorti in uscita risulteranno numericamente superiori a quelle in ingresso e questo oltre ad avere effetto sull'offerta di lavoro richiederà un adeguamento dei regimi pensionistici e degli accordi sulle pensioni in tutti gli stati membri.

4. Sostenibilità finanziaria della spesa pubblica nel medio e lungo periodo e costi dell'invecchiamento della popolazione

La capacità di un governo di mantenere nel lungo periodo le politiche di spesa correnti senza compromettere la solvibilità del paese o diventare inadempiente in relazione ad

7. L'indice di vecchiaia è il rapporto tra la popolazione over 65 anni e la popolazione di 0-14 anni, moltiplicato per 100.
8. L'indice di dipendenza invece è il rapporto tra popolazione over 65 e popolazione in età lavorativa, cioè tra i 15 e i 64 anni. Si esprime ponendo a 100 la quota degli adulti in età lavorativa.
9. Consultabile in: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tps00002

alcuni impegni o spese previste (sostenibilità delle finanze pubbliche) viene valutata dalla Commissione Europea nell'ambito dell'analisi dei piani di bilancio prevista nel "Patto di stabilità e crescita".

Tali valutazioni consentono di definire in che misura occorre applicare aggiustamenti fiscali nell'immediato presente o nel futuro, ed il tipo di aggiustamento strategico richiesto (di bilancio, strutturale o una combinazione dei due).

In generale la sostenibilità delle finanze pubbliche di un paese viene vagliata con l'ausilio di tre indicatori: l'indicatore S0 indica il rischio di sostenibilità nell'arco temporale di un anno; l'indicatore S1 esprime lo sforzo di bilancio preventivo necessario per portare il rapporto debito/Pil al 60% nel medio periodo (e si quantifica nei quindici anni seguenti), pertanto se il valore di S1 è compreso tra 0 e 2,5 il rischio di sostenibilità è medio, mentre se è inferiore a 0 o superiore a 2,5 il rischio è, rispettivamente, basso o elevato. Infine l'indicatore S2 esprime l'aggiustamento di bilancio preventivo necessario per stabilizzare il rapporto debito/Pil. In pratica misura la differenza tra la situazione di bilancio corrente e quella che garantisce che il rapporto debito/Pil rispetti il vincolo di bilancio intertemporale. Maggiori sono i valori dell'indicatore di sostenibilità S2, maggiore è il rischio per la sostenibilità di bilancio e di conseguenza, l'aggiustamento di bilancio necessario per stabilizzarlo. Se il valore di S2 è superiore a 6, il rischio da esso indicato è elevato; se è inferiore a 2 il rischio è basso. Sia l'indicatore S1 che quello S2 prendono in considerazione le previsioni dei costi dell'invecchiamento della popolazione. L'ultimo *Fiscal Sustainability Report* (2018), pubblicato dalla Commissione Europea nel gennaio 2019, contiene la valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio e lungo termine considerando l'invecchiamento della popolazione sulla base delle proiezioni fatte nel 2018. Dall'analisi emerge che nel medio periodo (2033) diversi paesi, europei presentano un alto rischio di sostenibilità delle finanze pubbliche. Tra i vari fattori considerati per valutare il rischio di sostenibilità, il costo dell'invecchiamento della popolazione incide in maniera rilevante nel medio termine (vedi l'indicatore S1 riportato nella Tav. 1). Il rapporto evidenzia un elevato rischio di sostenibilità nel medio periodo per alcuni paesi facendo emergere la necessità di considerevoli aggiustamenti di bilancio per raggiungere un rapporto debito/Pil al 60%. Nel medio periodo il livello più elevato è riferito all'Italia.

Nel lungo periodo, invece, si prevede una riduzione dei rischi e molti paesi presentano un rischio medio di sostenibilità (indicatore S2 nella Tav. 2). Anche l'Italia presenta un rischio medio di sostenibilità non legato alla spesa pensionistica ma ai saldi di partenza del bilancio (il "IBP"corrisponde alla posizione iniziale di bilancio ed il "CoA" è il costo per l'invecchiamento della popolazione).

Tav.1 L'indicatore di sostenibilità a medio termine (S1) e le sue componenti % Pil (fonte: Fiscal Sustainability Report 2018)

	S1	Due to			
		Initial Budgetary position		Debt requirement	Ageing cost
		Gap to the debt	Cost of delaying adjustment		
BE	4,3	-0,4	0,7	3,0	1,2
BG	-4,2	-0,9	-6,0	-3,0	0,4
CZ	-2,9	-1,2	-0,4	-2,2	0,9
DK	-5,1	-2,2	-0,8	-2,2	0,1
DE	-2,0	-2,3	-0,3	-0,5	1,1
EE	-4,3	0,7	-0,6	-4,1	-0,3
IE	-0,9	-1,6	-0,1	-0,3	1,1
ES	5,2	1,4	0,8	2,6	0,4
FR	4,2	0,3	0,7	2,8	0,4
HR	0,2	-0,3	0,0	0,6	-0,1
IT	9,4	2,0	1,6	4,9	0,9
CY	-0,7	-2,8	-0,1	2,3	-0,1
LV	-2,0	0,1	-0,3	-1,9	0,2
LT	-1,8	-0,5	-0,3	-1,7	0,6
LU	-4,8	-1,7	-0,7	-3,2	0,8
HU	1,1	0,4	0,2	0,7	-0,2
MT	-4,7	-2,9	-0,7	-1,5	0,3
NL	-1,7	-0,9	-0,3	-1,0	0,4
AT	-0,8	-2,0	-0,1	0,6	0,6
PL	-0,7	0,1	-0,1	-1,0	0,3
PT	4,3	-0,9	0,7	4,1	0,5
RO	1,5	3,0	0,2	-1,6	-0,1
SI	0,2	-1,2	0,0	0,2	1,2
SK	-2,9	-1,3	-0,4	-1,3	0,1
FI	-0,1	-1,2	0,0	-0,2	1,3
SE	-4,6	-2,1	-0,6	-2,2	0,3
UK	1,3	-1,4	0,2	-1,7	0,7
EU-28	1,4	-0,7	0,2	1,2	0,7
EA	2,1	-0,5	0,3	1,6	0,7

Tav.2 L'indicatore di sostenibilità (S2) e le sue componenti (fonte: Fiscal Sustainability Report 2018)

	S2			COA			
	S2	IBP	CoA	Pensions	HC	LTC	Others
BE	4,3	0,7	3,5	1,8	0,3	1,3	0,1
BG	1,8	-0,4	2,2	1,4	0,3	0,1	0,5
CZ	4,1	-0,5	4,7	2,2	0,8	1,1	0,6
DK	-0,5	-1,1	0,7	-1,2	0,7	1,6	-0,4
DE	1,7	-1,2	2,9	1,4	0,5	0,4	0,6
EE	0,9	1,0	0,0	-1,0	0,3	0,3	0,3
IE	3,3	-0,6	3,8	1,5	0,8	1,6	0,0
ES	2,3	2,0	0,3	-0,8	0,5	1,0	-0,3
FR	-0,1	1,4	-1,5	-2,0	0,3	0,5	-0,4
HR	-2,1	0,2	-2,3	-2,6	0,4	0,2	-0,4
IT	2,9	1,8	1,1	-0,1	0,7	0,9	-0,4
CY	-0,9	-1,7	0,9	1,7	0,2	0,2	-1,3
LV	0,7	0,9	-0,3	-1,4	0,4	0,1	0,7
LT	0,5	0,1	0,4	-1,1	0,3	0,8	0,4
LU	8,1	-0,6	8,7	5,8	0,8	2,0	0,2
HU	4,1	1,5	2,7	1,5	0,6	0,3	0,3
MT	3,3	-1,7	5,0	1,9	1,8	1,0	0,3
NL	3,0	0,2	2,8	0,5	0,6	2,0	-0,2
AT	2,6	-0,4	3,1	0,6	1,0	1,4	0,1
PL	2,2	1,1	1,1	-0,4	0,6	0,5	0,4
PT	0,7	-0,1	0,9	-0,7	1,6	0,5	-0,6
RO	5,9	3,7	2,1	1,0	0,7	0,2	0,3
SI	5,5	0,3	5,2	3,3	0,8	0,7	0,4
SK	2,5	0,1	2,4	0,9	0,9	0,4	0,1
FI	2,7	0,7	2,0	0,1	0,5	1,6	-0,2
SE	1,1	-0,7	1,8	-0,4	0,6	1,4	0,3
UK	3,0	-0,3	3,3	1,3	1,1	1,0	-0,1
EU-28	2,0	0,3	1,7	0,3	0,6	0,8	0,0
EA	1,8	0,4	1,4	0,1	0,5	0,8	-0,1

In questa sezione vale la pena ricordare che in base al "Patto di stabilità e crescita" (Psc), la politica di bilancio di un paese dell'area euro risulta vincolata a conseguire un valore del saldo strutturale pari o maggiore dell'obiettivo di medio termine (Omt). In Italia la legge n. 243/del 2012 ha stabilito che il saldo di bilancio strutturale delle amministrazioni pubbliche debba raggiungere l'obiettivo di medio termine. Il regolamento EC 1466/97 sul "Rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche", come emendato nel 2011, prevede una revisione dell'Omt ogni tre anni a seguito dell'aggiornamento dell'*Ageing Report*.

Quindi fino al 2019 l'Italia si era prefissata come Obiettivo di Medio Termine, il pareggio di bilancio in termini strutturali (sebbene, secondo i calcoli della metodologia ufficiale, l'Omt per il periodo 2017-2019 dovesse corrispondere ad un saldo strutturale pari a -0,5% del Pil).

Come previsto dal regolamento, a gennaio 2019, la Commissione Europea ha rivisto le stime dell'Omt di riferimento a valere sulla programmazione per gli anni 2020 - 2022. Per l'Italia il nuovo valore di riferimento è un avanzo strutturale pari allo 0,5% del Pil soprattutto in ragione delle nuove proiezioni di crescita e demografiche di lungo periodo.

5. Spesa per protezione sociale e spesa pensionistica. Cosa dicono i dati di consuntivo

In Italia nel 2018, è stata erogata una spesa per pensioni e rendite per un importo pari a 269 miliardi in aumento del 2% rispetto al 2017 corrispondente ad una cifra pari a 5.177 milioni di euro (vedi Tav. 3).

Tav. 3 Conti Satellite - Spesa per Prestazioni Sociali Consuntivo
(fonte Istat - edizione ottobre 2018 (dati in Mln di euro)

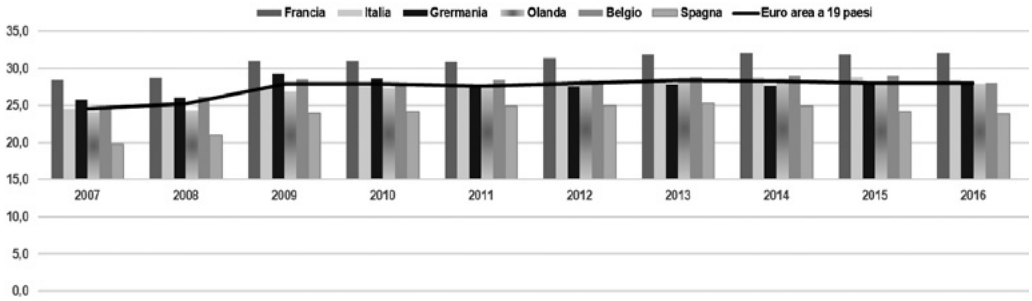
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PENSIONI E RENDITE	**233.115**	**238.680**	**245.045**	**250.277**	**255.501**	**257.342**	**259.384**	**261.245**	**263.895**	**269.072**
ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO	**58.512**	**60.015**	**59.433**	**61.165**	**64.187**	**69.521**	**73.408**	**75.109**	**77.363**	**79.821**
- liquidazioni per fine rapporto di lavoro	8.922	11.150	10.574	9.961	9.762	8.741	9.424	9.838	11.153	11.937
- indennità di malattia, per infortuni e maternità	6.212	6.186	6.475	6.665	6.817	6.464	6.406	6.755	7.465	7.984
- indennità di disoccupazione	7.841	8.283	8.504	9.481	11.309	11.243	11.769	12.163	12.116	12.305

- assegno di integrazione salariale	2.631	3.124	2.922	3.638	3.841	3.502	2.557	2.018	1.303	832
- assegni familiari	6.296	6.032	6.216	6.266	6.333	6.307	6.211	6.325	6.295	6.320
- altri sussidi e assegni	833	907	763	582	639	584	622	659	725	710
- pensione e assegno sociale	3.743	3.960	3.842	4.075	4.393	4.606	4.740	4.727	4.805	4.734
- pensioni di guerra	908	828	787	763	711	665	604	553	502	453
- prestazioni agli invalidi civili	14.860	15.086	14.594	15.003	15.464	15.742	15.864	16.054	16.192	16.659
- prestazioni ai non vedenti	1.153	1.120	1.127	1.126	1.139	1.140	1.132	1.139	1.136	1.151
- prestazioni ai non udenti	177	168	177	180	184	186	191	193	194	198
- altri assegni e sussidi	4.936	3.171	3.452	3.425	3.595	10.341	13.888	14.685	15.477	16.538
PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO	**291.627**	**298.695**	**304.478**	**311.442**	**319.688**	**326.863**	**332.792**	**336.354**	**341.258**	**348.893**
PIL	1.577.256	1.611.279	1.648.756	1.624.359	1.612.751	1.627.406	1.655.355	1.695.590	1.736.602	1.765.421
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**

Complessivamente nel periodo 2009- 2018 la spesa pensionistica in rapporto al Pil è aumentata di 0,5 punti percentuali, con un trend in diminuzione soprattutto nel periodo 2015 -2018.

Rivolgendo l'attenzione all'Europa ed analizzando i dati Eurostat sulla spesa pubblica per la protezione sociale (Fig.1) l'Italia e la Francia presentano nel 2016 le percentuali più elevate pari al 28,6% del Pil e al 30% del Pil rispettivamente (la spesa per protezione sociale calcolata da Eurostat considera anche i costi amministrativi e le altre spese). Tuttavia i diversi sistemi di misurazione della spesa tra i vari paesi presentano disomogeneità statistiche che possono comunque portare a sovrastimare la dimensione dei trasferimenti pensionistici.

Fig.1 Spesa per protezione sociale 2008-2016 (
fonte: elaborazione delle autrici su dati Eurostat)



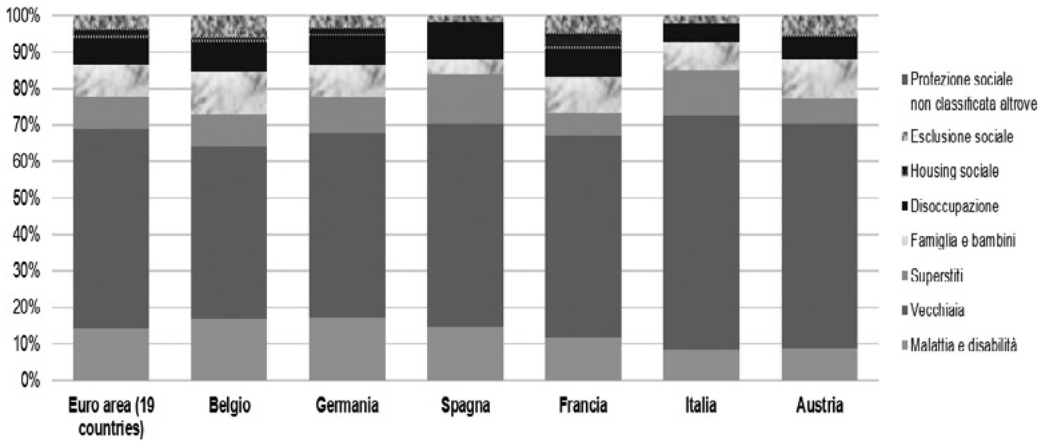
Analizzando i dati sulla spesa sociale pro-capite (vedi Tav.4) la situazione si inverte: i paesi del Nord Europa presentano gli importi più elevati rispetto alla media dell'UE a 19 e a 28 paesi. L'Italia pur spendendo molto in percentuale al Pil presenta una spesa sociale pro-capite inferiore alla media dell'UE a 19 e poco superiore alla media dell'UE a 28 che la colloca all'ottavo posto in Europa vedi Tav.4.

Tav.4 Spesa sociale pro-capite
(fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Danimarca	12.837	12.811	13.493	13.744	13.604	13.561	13.873	14.249	14.243	13.960
Svezia	10.817	10.891	11.201	11.123	11.121	11.369	11.675	11.691	11.987	12.266
Finlandia	9.024	9.216	9.708	9.948	9.926	10.138	10.367	10.555	10.803	11.043
Olanda	9.483	9.735	10.369	10.536	10.696	10.780	10.821	10.769	10.848	11.000
Austria	9.396	9.673	10.093	10.196	10.069	10.171	10.242	10.322	10.382	10.487
Francia	8.876	8.922	9.407	9.532	9.609	9.768	9.922	10.047	10.161	10.332
Germania	8.160	8.316	8.962	9.015	9.073	9.140	9.303	9.479	9.751	10.033
Unione Europea 19	7.021	7.175	7.436	7.678	7.821	8.035	8.180	8.395	8.755	8.760
Italia	7.036	7.154	7.411	7.482	7.380	7.280	7.241	7.274	7.416	7.463
Unione Europea 28	0	6.488	6.926	6.990	6.996	7.007	7.072	7.133	7.273	7.377
Spagna	4.948	5.150	5.684	5.605	5.561	5.297	5.258	5.243	5.313	5.430

La spesa per la protezione sociale si compone di varie tipologie di indennità quali quelle per malattia e disabilità, famiglia e bambini, esclusione sociale, vecchiaia, disoccupazione, assistenza e *housing* sociale. Tra tutte quelle elencate la quota di spesa maggiore è rappresentata dall'indennità per vecchiaia (vedi Fig. 2) che in pratica assorbe quasi integralmente la spesa per la prestazione sociale lasciando poco spazio alle altre componenti. L'Italia tra i paesi analizzati presenta la quota più consistente di tale indennità.

Fig.2 Spesa totale per la protezione sociale 2017 per componenti in percentuale al Pil (fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat)



Facendo riferimento ai dati di spesa pubblica riferita ad un aggregato più ampio quale quello dei paesi dell'Ocse, così come risulta dal Rapporto *Pensions at a glance 2019*, i Paesi europei mostrano nel complesso e singolarmente un'incidenza della spesa pensionistica in percentuale al Pil più elevata, rispetto agli altri paesi. La media della spesa per pensioni passa dal 7,7 % del Pil nel 2010 all'8% del Pil nel 2015 (vedi Tav.5), costituendo la componente più consistente della spesa pubblica nei paesi analizzati (con una media del 18,4% della spesa totale nel 2015). In Grecia e in Italia nel 2015 viene registrato il dato più elevato per un valore pari al 16,9% del Pil, ed al 16,2% Pil rispettivamente. L'Ocse calcola poi che la spesa italiana per pensioni è pari al 32,2% di quella totale nello stesso anno. L'Austria, la Francia ed il Portogallo hanno una spesa pubblica per pensioni compresa tra il 12% ed il 14% del Pil che corrisponde ad un terzo ovvero ad un quarto della spesa pubblica totale in questi paesi.

Tav. 5 Pensioni e benefici ai superstiti dati Ocse-estratto
(fonte Oecd Social Expenditures Database (Socx); Main Economic Indicators Database)

	Livello (% Spesa Totale)		livello (% del Pil)					Variazione	Valore netto (% Pil)	Inclusi valori no cash (% Pil)
	2000	2015	1990	2000	2005	2010	2015	2000-2015	2015	2015
Australia	11.4	11.4	3.1	4.7	3.7	3.8	4.3	-0.4	4.3	5.3
Austria	23.3	26.1	11.3	11.9	11.9	13.0	13.3	1.4	10.9	13.9
Belgium	17.8	19.9	8.9	8.8	8.9	9.8	10.7	2.0	9.3	11.0
Canada	10.1	11.5	4.2	4.2	4.0	4.3	4.7	0.5	4.4	4.7
Denmark	12.0	14.8	6.1	6.3	6.5	7.2	8.1	1.8	5.9	10.2
Estonia	16.5	17.4	-	6.0	5.3	7.6	7.0	1.0	6.9	7.1
Finland	15.5	20.0	7.2	7.4	8.1	9.8	11.4	4.0	9.2	13.0
France	22.2	24.4	10.4	11.4	12.0	13.2	13.9	2.5	12.5	14.3
Germany	24.2	23.1	9.5	10.8	11.1	10.6	10.1	-0.7	9.7	10.1
Greece	21.9	31.3	9.5	10.2	11.4	14.2	16.9	6.7	15.7	16.9
Iceland	5.1	4.9	2.2	2.1	1.9	1.6	2.1	0.0	1.8	2.5
Ireland	9.5	12.4	4.8	2.9	3.2	4.9	3.6	0.7	3.5	3.9
Italy	28.9	32.2	11.4	13.5	13.7	15.4	16.2	2.7	13.2	16.2
Japan	'-	23.9	4.7	7.0	8.1	9.6	9.4	2.4	8.9	11.1
Lithuania	17.9	19.2	-	7.1	5.7	7.7	6.7	-0.4	'-	6.9
Netherlands	11.2	12.0	6.3	4.7	4.7	5.0	5.4	0.7	4.9	6.2
Poland	24.9	26.4	5.0	10.5	11.3	11.1	11.1	0.7	9.6	11.2
Portugal	18.3	27.7	4.8	7.8	10.0	12.0	13.3	5.5	13.3	13.4
Slovak Republic	12.0	16.2	-	6.3	6.0	6.8	7.3	1.1	7.3	7.6
Slovenia	22.4	23.3	-	10.3	9.7	11.0	11.1	0.8	11.1	11.3
Spain	21.5	25.2	7.7	8.4	7.9	9.1	11.0	2.6	10.5	11.6
Sweden	12.9	14.4	7.3	6.9	7.2	7.3	7.2	0.3	5.5	9.4
United Kingdom	13.4	14.8	4.5	4.8	5.0	6.3	6.2	1.4	5.9	6.6
United States	16.7	18.7	5.8	5.6	5.7	6.6	7.1	1.4	6.5	7.1
OECD	16.3	18.4	6.3	6.6	6.8	7.7	8.0	1.4	7.3	8.5

Nel periodo 1990-2015 la spesa pubblica per le pensioni in percentuale al Pil si è mantenuta stabile nei seguenti paesi: Australia, Germania, Islanda, Irlanda, Lituania, Polonia, Slovenia, Svezia e Svizzera e nello stesso periodo è aumentata molto poco in paesi come l'Australia, il Canada, e l'Irlanda in cui l' invecchiamento della popolazione è meno pronunciato; la spesa pubblica per pensioni in percentuale al Pil è aumentata tra i 4 ed i 7 punti percentuali in Finlandia, Grecia, Portogallo; mentre in Francia, Italia, Giappone e Spagna l'aumento si è mantenuto tra i 2 ed i 3 punti percentuali. La penultima colonna della Tav. 5 mostra la spesa

pubblica per pensioni in termini netti dopo tasse, contributi e detrazioni. La spesa netta è significativamente inferiore rispetto alla spesa lorda in Austria, Belgio, Francia, Italia, e nei paesi nordici, a causa delle imposte sulle prestazioni pensionistiche. La spesa lorda e netta è simile in paesi dove le pensioni non sono tassate come in Slovacchia o dove le prestazioni pensionistiche sono generalmente inferiori agli sgravi fiscali di base (Australia, Irlanda e Slovenia). L'ultima colonna della tabella mostra la spesa pubblica lorda totale per le persone anziane, compresi i sussidi non monetari. In Danimarca e Svezia, le prestazioni non monetarie superano il 2% del Pil. Anche in Australia, Finlandia, Giappone e Paesi Bassi l'ammontare della spesa relativa a tali servizi è molto elevata. È opportuno notare che le prestazioni non monetarie per le persone anziane più consistenti sono rappresentati dai benefici collegati all'*housing*'.

6. Previsioni a lungo termine della spesa pensionistica

Il Comitato di Politica Economica/ gruppo di lavoro sull'invecchiamento della popolazione (Economic Policy Committee /Working Group on Ageing -Epc/Wga) fornisce i dati sulle proiezioni di finanza pubblica di lungo periodo sulla base delle proiezioni demografiche fornite da Eurostat. Si tratta di informazioni utili a monitorare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulle finanze pubbliche degli stati dell'Unione Europea ottenute sulla base metodologie di calcolo e dati condivisi. Il rapporto che viene rilasciato periodicamente prende il nome di *Ageing Report - Economic and Budgetary Projections for the EU Member States*. L'ultima edizione, quella del 2018, è stata costruita su ipotesi demografiche elaborate da Eurostat, partendo dal 2015 e riferite al periodo 2016-2070[10].

Nel rapporto la spesa pensionistica europea rispetto al Pil aumenterebbe in media fino all'anno 2040 (anno del pensionamento delle coorti dei *baby boomers*) e si ridurrebbe successivamente. La componente che inciderebbe maggiormente sul suo aumento[11] è il rapporto di dipendenza degli anziani.

Eppure in molti paesi come ad esempio la Grecia, l'Italia, la Polonia, il Portogallo, e la Spagna, che presentano una spesa pensionistica molto elevata e un elevato indice di dipendenza degli anziani, si registra alla fine del periodo di proiezione una riduzione della spesa pensionistica prevista o in alcuni casi un incremento molto limitato (vedi an-

10. L'ultimo aggiornamento delle previsioni demografiche è stato pubblicato da Eurostat il 30 aprile 2020.
11. Le determinanti della spesa pensionistica rispetto al Pil sono spiegate dalla seguente formula: spesa pensionistica /pil = tasso dipendenza degli anziani * tasso copertura * percentuale del beneficio * effetto mercato del lavoro. Il tasso di dipendenza degli anziani rappresenta il rapporto tra anziani over 65 e la popolazione in età compresa tra 20 e 64 anni; il tasso di copertura è calcolato come rapporto tra i pensionati in età compresa tra i 65 e i 79 anni e la popolazione residente nella stessa classe di età; la percentuale del beneficio rappresenta il rapporto tra pensione media e salario medio. L'impatto del mercato del lavoro è ulteriormente diviso in tre componenti principali: occupazione, intensità del lavoro ed effetti di carriera.

che Austria e Slovacchia) come riportato nella Tav.6. Questo perché i dati includono gli effetti delle riforme legislative introdotte dai governi per ridurre sia degli importi che il numero delle pensioni da erogare in futuro.

Tav. 6. La spesa pubblica lorda per le pensioni in Europa variazione in punti percentuali rispetto al Pil 2016-2070 (fonte: Working Group on Ageing Economic Policy Committee - *Ageing Report 2018*)

Breakdown of change in gross public pension expenditure 2016 - 2070 (pps.of GDP)										
						Labour market effect contribution				
Country	*2016 level*	*Dependency ratio contibution*	*Coverage ratio contibution*	*Benefit ratio contribution*	*Total (a+b+c)*	*Emploiment rate (a)*	*Labour Intensity (b)*	*Career shift (c)*	*Interaction effect*	*2070 level*
BE	12.1	6.6	-1,9	-0,7	-0,9	-0,6	0,1	-0,3	-0,2	15.0
BG	9.6	6.0	-3,0	-1,1	-0,2	0,0	0,0	-0,2	-0,4	10.9
CZ	8.2	5.4	-1,9	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	10.9
DK	10.0	4.6	-3,9	-1,6	-0,8	-0,3	0,0	-0,5	-0,2	8.1
DE	10.1	6.6	-1,3	-2,4	-0,3	0,0	0,0	-0,3	-0,3	12.5
EE	8.1	4.6	-3,0	-3,0	0,2	0,1	0,0	0,0	-0,7	6.4
EE	5.0	4.2	-0,9	-1,4	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	6.6
EL	17.3	9.1	-1,9	-8,3	-4,9	-4,0	0,1	-1,0	-0,7	10.6
ES	12.2	7.6	-0,4	-4,9	-2,8	-2,4	0,1	-0,5	-0,9	10.7
FR	15.0	6.2	-2,9	-4,8	-1,4	-1,0	0,0	-0,4	-0,3	11.8
HR	10.6	6.3	-3,3	-4,9	-1,5	-1,2	0,0	-0,3	-0,4	6.8
IT	15.6	10.3	-4,5	-4,0	-2,8	-1,4	0,0	-1,4	-0,7	13.9
CY	10.2	11.6	-2,4	-4,1	-2,1	-1,4	0,0	-0,7	-0,8	12.4
LV	7.4	4.4	-1,4	-4,7	-0,5	-0,4	0,0	-0,1	-0,5	4.7
LT	6.9	5.0	-1,8	-4,0	-0,3	-0,3	0,0	0,0	-0,6	5.2
LU	9.0	10.4	-0,8	-0,6	-0,1	-0,1	0,1	-0,1	-0,2	17.9
HU	9.7	6.4	-1,8	-1,6	-1,1	-0,9	0,0	0,2	-0,3	11.2
MT	8.0	5.7	0,6	-2,3	-1,0	-1,1	0,1	0,0	-0,2	10.9
NL	7.3	4.2	-2,7	0,0	-0,8	-0,4	0,0	-0,5	-0,2	7.9
AT	13.8	10.1	-3,3	-4,6	-1,1	-0,7	0,1	-0,5	-0,5	14.3
PL	11.2	11.7	-3,0	-8,1	-0,4	-0,2	0,0	-0,3	-1,2	10.2
PT	13.5	10.9	-3,3	-7,1	-1,9	-1,0	0,1	-1,0	-0,8	11.4
RO	8.0	5.6	-1,7	-2,6	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,5	8.7
SI	10.9	7.5	-2,1	-0,3	-0,7	-0,7	0,1	-0,1	-0,5	14.9
SK	8.6	8.8	-4,1	-1,5	-1,2	-0,6	0,0	-0,6	-0,8	9.8

UK	7.7	3.1	-1,1	0,0	-0,3	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	9.5
NO	10.7	7.6	-0,9	-3,9	-0,3	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	12.8
EU*	11.2	6.5	-2,1	-3,3	-1,0	-0,7	0,1	-0,4	-0,3	11.0
EA	12.3	7.1	-2,2	-3,5	-1,4	-0,9	0,1	-0,5	-0,4	11.9
EU27	11.9	6.7	-2,1	-3,7	1,1-	-0,7	0,1	-0,4	-0,4	11.4
EU*S	10.3	6.9	-2,1	-3,0	-1,0	-0,7	0,0	-0,3	-0,5	10.5
EAS	10.8	7.4	-2,1	-3,2	-1,3	-0,9	0,0	-0,4	-0,5	11.1
EU27S	10.4	7.0	-2,2	-3,1	-1,0	-0,7	0,0	-0,4	-0,5	10.5
Country	*2016 level*	*Dependency ratio contibution*	*Coverage ratio contibution*	*Benefit ratio contribution*	*Total (a+b+c)*	*Emploiment rate (a)*	*Labour Intensity (b)*	*Career shift (c)*	*Interaction effect*	*2070 level*

L'Italia, che nel 2016 presentava una variazione percentuale della spesa lorda per pensioni rispetto al Pil inferiore soltanto alla Grecia pari a 15,6% (vedi Tav. 6) ed un elevato indice di dipendenza degli anziani (corrispondente a 10,3 punti percentuali del Pil), mostra alla fine del periodo (2070) una riduzione percentuale della spesa lorda per pensioni rispetto al Pil, corrispondente al 13,9%, dovuta alle riforme già avviate (come il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo) e all'omogenizzazione dei requisiti richiesti per la pensione che nel lungo periodo dovrebbero tradursi in una riduzione sia degli importi che del numero delle pensioni con una riduzione sia dell'indice di copertura che dell'indice di beneficio.

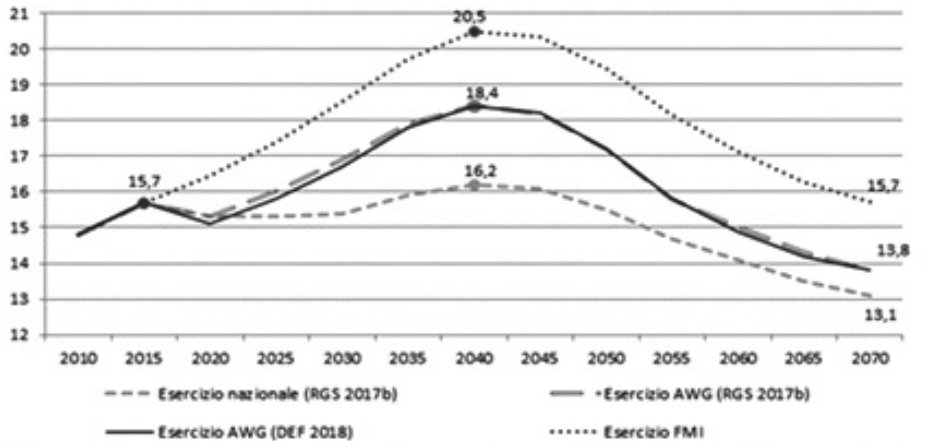
Le previsioni italiane ufficiali presentate nel rapporto *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario* elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato (Rgs) pubblicate nel 2019 (Rapporto n. 20), presentano le proiezioni sull'andamento della spesa pensionistica fino al 2070 in base alla legislazione vigente in Italia nel 2019. Le previsioni illustrano un aumento percentuale della spesa pensionistica rispetto al Pil dal 2019 al 2022 per via dell'introduzione del pensionamento anticipato previsto dalla Legge n. 26/2019 (cosiddetta "Quota 100"); dal 2022 il rapporto decresce per il contributo simultaneo dei seguenti fattori: a) prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento; b) applicazione del pro rata[12] del sistema di calcolo contributivo ed un miglioramento della crescita. Tuttavia il pensionamento delle coorti del *baby boomers*, porterebbe ad una crescita graduale del rapporto, che raggiungerebbe il picco del 16,1% del Pil nel 2044, per l'aumento del numero di pensioni, per poi diminuire portandosi al 15,3% nel 2050, al 13,8% nel 2060 e chiudere al 13,1% nel 2070. La decrescita del rapporto tra spesa pensionistica e Pil nel periodo di previsione

12. Con il d. l. 201/2011 è stato garantito, che il sistema contributivo si applicasse solo *pro rata*, cioè solo per le anzianità contributive maturate successivamente al 31.12.2011 con piena salvaguardia del sistema di calcolo precedente.

2045-2070, sarebbe dovuta principalmente alla progressiva stratificazione delle pensioni liquidate integralmente con il sistema di calcolo contributivo.

Gli esercizi di previsione fatti da altri organismi internazionali come il Fondo Monetario sono abbastanza in linea con quelle nazionali in relazione all'andamento di alcuni fattori condizionanti quali l'indice di dipendenza degli anziani, gli effetti delle riforme previdenziali, differiscono invece per altri fattori come l'andamento del Pil, il tasso di occupazione, il saldo migratorio (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2019 - vedi Fig. 3).

Fig.3 Proiezioni di medio e lungo periodo della spesa pensionistica
(fonte Upb 2018)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2018 e RGS (2017b), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", Nota di aggiornamento al Rapporto n. 18; per il FMI i dati sono quelli sottostanti Andrle *et al.* (2018), IMF WP/18/59.

Riflessioni conclusive

La spesa pensionistica è la voce più rilevante nell'ambito della spesa pubblica complessiva in molti paesi europei ed in Italia in particolare e, come tale, viene costantemente monitorata a livello nazionale e comunitario per i riflessi che potrebbe avere sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. L'invecchiamento della popolazione, con dinamiche analoghe in tutta Europa, è in costante crescita come mostrano le recenti stime di Eurostat 2019-2100. I dati di previsione della spesa pensionistica italiana in percentuale al Pil, elaborati a livello internazionale e nazionale, tendono a concordare nel medio e lungo periodo, evidenziando una diminuzione del rapporto grazie soprattutto alle riforme introdotte dal nostro paese a partire dagli anni Novanta. Tuttavia la variabile che crea maggiori incertezze nel calcolo delle previsioni è la stima della crescita economica futura del nostro Paese.

In Italia le riforme del sistema pensionistico hanno previsto criteri di applicazione differenziati: in alcuni casi i nuovi meccanismi sono stati introdotti in maniera graduale e differita nel tempo, cercando di minimizzare i costi sociali; in altri le riforme hanno realizzato cambiamenti repentini delle regole (per dare un segnale concreto all'Europa e al mondo intero di contenimento della spesa pubblica) con scarsa attenzione al costo sociale che questo poteva comportare.

La recente letteratura economica ha messo in evidenza che nei paesi europei, con i fondamentali fiscali più deboli, gli stabilizzatori automatici non sono stati in grado, da soli, nei periodi di crisi, di smorzare gli effetti negativi del ciclo economico: questo ha innescato un attivismo politico prociclico. Questo spiega i recenti interventi politici di riforma in Italia che hanno assecondato le pressioni sociali di cambiamento dei parametri di legge introdotti per contenere la spesa pensionistica: si è trattato di interventi previsti sia per rispondere alle richieste di una vasta platea di percettori di tale reddito, che per rafforzare lo strumento pensionistico come sostegno al reddito delle famiglie in stato di maggiore bisogno (Istat, 2019).

Il contesto economico in cui la politica si trova ad agire presenta un mercato del lavoro altamente segmentato, incapace di garantire carriere lavorative stabili e durature. Pertanto, senza politiche demografiche incisive rivolte ad arginare l'invecchiamento della popolazione (come ad esempio incentivi alle nascite, incremento del saldo migratorio) e politiche per sviluppare la crescita economica che aumentino gli investimenti di capitale, non rimarrà altro che agire contenendo in maniera significativa le prestazioni pensionistiche, senza alcuna garanzia di riuscire ad elargire pensioni adeguate.

Un percorso significativo di crescita economica, qualora venisse intrapreso con decisione, consentirebbe di attenuare considerevolmente gli effetti negativi dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pensionistica.

Riferimenti Bibliografici

- Boeri, T., Garibaldi, P., Moen, E.R, (2016). *A clash of generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth*. CEPR Discussion Papers 11422.
- Boeri, T., Garibaldi, P., Moen, E.R, (2017). Closing the retirement door and the lump of labor. Consultabile in: http://sites.carloalberto.org/garibaldi/doc/papers/Lump_of_Labor_26may_2017.pdf.
- Boulhol, H. (2019). Objectives and challenges in the implementation of a universal pension system in France. OECD Economics Department Working Papers, n. 1553. Parigi: OECD editore.
- Camera dei deputati (2012).*Età pensionabile e incremento della speranza di vita; Decorrenza dei trattamenti pensionistici; innalzamento età pensionabile*.
- Coletta, G., Graziano, C., Infantino, G. (2015). Do Fiscal Councils Impact Fiscal Performance?. Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury Working Paper No. 1. Consultabile in : https://ssrn.com/abstract=2588436.
- European Commission, (2014). *Government wages and labour market outcomes*.Occasional Paper, n. 190.
- European Commission, (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States* (2016-2070).
- European Commission, (2019). *Fiscal Sustainability Report 2018*. Institutional Papers 094, January 2019.
- European Commission, (2018). *Debt Sustainability Monitor2017*. Institutional Papers 071, January 2018.
- European Fiscal Board (2019). *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*.
- Fatas, A.(2019). *Are the current 'automatic stabilizers' in the euro area Member States sufficient to smooth economic cycles?*. European Parliament-Directorate-General for Internal Policies of the Union In-depth analysis – Study.
- Franco, D., (2020). in Holzmann,R., Palmer E., Palacios R, Sacchi S (Ed.), Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes-Addressing Gender, Administration, and Communication Vol. 2. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank editor.
- ISTAT focus, (2020). *Condizioni di vita dei pensionati 2017-2018*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2019).*Documento di Economia e Finanza 2019*.
- Moschella, M. (2017).Italy and the Fiscal Compact: Why does a country commit to permanent austerity?, Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica, n. 47(2), 205-225.
- OECD (2019). *Pensions at a glance*. Parigi: OECD editore.
- OECD (2019). *Social expenditure – Update 2019*. Parigi: OECD editore.
- RGS, (2019). *Tendenze medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario - Rapporto n. 20*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze collana studi e pubblicazioni
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2018). *Le proiezioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica -Focus n.8*.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019).*Rapporto sulla politica di bilancio 2020*.

Rivista Italiana di
Public Management

Il lavoro agile: un'occasione da non perdere

Giovanni Valotti, Marta Barbieri, Giorgio Giacomelli, Lorenza Micacchi, Francesco Vidè*

Abstract

Employment with flexible hours and location (defined by Italian law as "lavoro agile") should represent an opportunity for Italian public administrations, rather than an effort to comply with the new legislative framework. In this perspective, both the academic literature and the community of practice at the international level have stressed the relevance of flexible working arrangements in order to increase employees' engagement and commitment to the organization, resulting in better performance at both the individual and the organizational level. This contribution offers a new interpretative framework related to lavoro agile. Specifically, the lavoro agile value chain is presented while new alternative conceptual and applicative models are proposed, highlighting the different purposes and the degree of application of lavoro agile to the public sector. In this perspective, lavoro agile requires a deeper reflection on how to re-design the organizational model while re-thinking the role of public managers.

In other words, the more public organizations rely on this new way of working to shift from a traditional bureaucratic model towards the flexible organization paradigm, the more they will be able to improve their performance. Otherwise, the renewed legislative attention to lavoro agile will represent just another bureaucratic requirement, resulting in a lost opportunity for public organizations.

Keywords: *smart working, remote work, flexible working, public administration.*

** Sda Bocconi.*

Il lavoro agile dovrebbe rappresentare un'opportunità per le pubbliche amministrazioni italiane più che uno sforzo di adeguamento al nuovo quadro legislativo. In questa prospettiva, sia la letteratura accademica che la comunità di pratica a livello internazionale hanno sottolineato l'importanza di un'organizzazione del lavoro flessibile per aumentare l'impegno dei dipendenti nell'organizzazione, con conseguente miglioramento delle prestazioni, sia a livello individuale che organizzativo. Il presente contributo offre un nuovo quadro interpretativo relativo al lavoro agile. In particolare, viene presentata la catena del valore del lavoro agile e vengono proposti nuovi modelli concettuali e applicativi alternativi, evidenziando le diverse finalità e il grado di applicazione del lavoro agile al settore pubblico. In questa prospettiva, il lavoro agile richiede una riflessione più profonda su come ridisegnare il modello organizzativo, ripensando il ruolo dei manager pubblici.

In altre parole, più le organizzazioni pubbliche si affideranno a questo nuovo modo di lavorare per passare da un modello burocratico tradizionale al paradigma dell'organizzazione agile, più saranno in grado di aumentare le loro prestazioni. Altrimenti, la rinnovata attenzione legislativa sul lavoro agile rappresenterà solo un altro requisito burocratico, con conseguente perdita di opportunità per le organizzazioni pubbliche.

Keywords: *lavoro flessibile, telelavoro, lavoro agile, pubblica amministrazione.*

Introduzione

A causa dell'emergenza sanitaria le pubbliche amministrazioni hanno dovuto gestire nuove ed impreviste modalità di lavoro e di erogazione dei servizi che hanno spinto i dipendenti a svolgere le attività da remoto e che hanno mostrato la strada per un possibile cambiamento dei modelli organizzativi. Se da oltre vent'anni l'ordinamento giuridico italiano prevede forme di flessibilità nel pubblico impiego, con la possibilità di eseguire le prestazioni in un luogo diverso rispetto alla sede di lavoro (telelavoro) e di superare ogni vincolo spazio-temporale nello svolgimento delle attività (lavoro agile), solo una quota residuale di enti pubblici ha sperimentato nel corso degli anni queste modalità attraverso progetti strutturati.

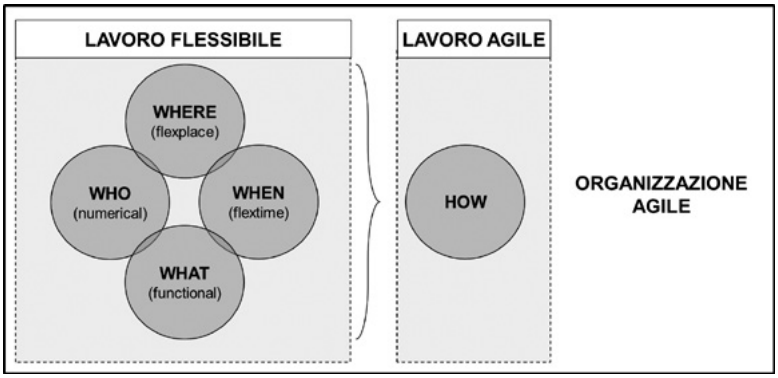
Il passaggio improvviso dalla gestione di una quota ridotta di dipendenti in lavoro agile all'organizzazione del lavoro da remoto della maggior parte del personale durante il periodo Covid ha generato una nuova prospettiva, una nuova visione del rapporto di lavoro nel settore pubblico. Il lavoro agile, ma forse potremmo dire la flessibilità, passa dall'essere un'eccezione riguardante pochi dipendenti che ne facciano richiesta (logica reattiva), a rappresentare un nuovo approccio all'organizzazione del lavoro che nasce dall'esigenza delle amministrazioni (logica proattiva) di introdurre modelli cosiddetti agili, funzionali a generare impatti positivi, oltre che sui dipendenti, sulle performance delle organizzazioni. Questa nuova prospettiva è sfociata in una previsione normativa che estende la possibilità di ricorrere al lavoro agile ad almeno il 60% dei dipendenti che svolgono attività eseguibili da remoto, e che allo stesso tempo ha sancito l'introduzione di un piano organizzativo di adozione dello smart working (Pola) che accompagni questa trasformazione.

Il presente contributo si caratterizza per un approccio practice-oriented e si propone, a partire da una riflessione generale sul lavoro agile (par. 1) e sulle finalità per le quali possa essere impiegato in ambito pubblico (par. 2), di definire alcuni possibili modelli concettuali, applicativi e di gestione del lavoro agile (par. 3), per concludere con alcune considerazioni sulle caratteristiche di leadership necessarie per sostenerne l'introduzione (par. 4).

1. Un modello di interpretazione del lavoro agile

Gli studi internazionali condotti sul tema dello smart working non concordano su una definizione univoca del fenomeno: lo stesso termine "smart working" risulta poco diffuso all'estero, dove si parla, con diverse accezioni ed interpretazioni, di remote, *flexible* e agile working. Sulla base dei contributi (accademici e non) offerti sul tema si propone di seguito un framework di classificazione delle possibili forme di flessibilità del lavoro in una prospettiva integrata e multidimensionale (Eupan, 2018), legando i diversi costrutti ad una più ampia visione di organizzazione agile (Fig. 1).

Fig. 1 Modello di interpretazione del lavoro agile e flessibile
(fonte: elaborazione degli autori)



Si evidenziano quattro ambiti di flessibilità nella definizione delle modalità e delle condizioni di lavoro dei dipendenti. In primo luogo, l'organizzazione può decidere di lasciare autonomia rispetto alla scelta di *dove* svolgere le prestazioni (*spatial flexibility*), offrendo al dipendente la possibilità di lavorare fuori dall'ufficio: a casa o, in generale, in qualsiasi luogo in cui sia garantita la connessione alla rete Internet (bar, aeroporto, altro ufficio pubblico o privato, etc). Questa dimensione si ritrova nella disciplina giuridica del lavoro agile e, parzialmente, del telelavoro. Quest'ultimo, infatti, si caratterizza per una maggiore rigidità, in quanto la prestazione deve essere svolta presso una postazione esterna, ma fissa e prestabilita, ritenuta idonea a seguito della verifica delle norme di prevenzione e sicurezza. La medesima prescrizione si ritrova anche all'interno della normativa statunitense che

descrive la sede del telelavoro come "an approved worksite other than the location from which the employee would otherwise work" (Telework enhancement Act, 2010).

La cosiddetta *spatial flexbility* riguarda sia la possibilità di scegliere liberamente dove svolgere la prestazione, sia una diversa configurazione degli spazi interni della sede lavorativa, adattando gli ambienti di lavoro a seconda delle specifiche attività da svolgere (*activity-based flexible offices)*. A titolo esemplificativo, è possibile costruire uffici aperti in cui stimolare il confronto e lo scambio di idee, affiancati da aree silenzio o box insonorizzati in cui effettuare le telefonate.

Alla flessibilità sul luogo di lavoro si aggiunge una seconda dimensione, relativa alla flessibilità nella scelta di quando svolgere la prestazione lavorativa (Hill et al., 2001). Tale flessibilità consente di superare il vincolo derivante da orari rigidi, spostandosi da forme di controllo sulla presenza in servizio ad una responsabilizzazione dei dipendenti circa il raggiungimento di obiettivi e di risultati prefissati. Alla base di questa flessibilità di orario si rileva la necessità di investire nella creazione di rapporti di fiducia tra capo e collaboratore. La cosiddetta *temporal flexibility* viene prevista dalla disciplina italiana sul lavoro agile, ma esistono diverse possibili forme di flessibilità degli orari di lavoro. A titolo esemplificativo, la normativa britannica racchiude all'interno di questa categoria lavoro part-time (in cui il lavoratore riduce il monte ore complessivo), *flexitime* (in cui il lavoratore sceglie orario di inizio e fine entro alcuni limiti e con fasce di presenza garantita), *compressed hours* (in cui i dipendenti lavorano full-time ma meno giorni alla settimana), *annualized hours* (in cui i dipendenti hanno un numero fisso di ore di lavoro annuali).

Se la normativa italiana prevede la possibilità di acquisire autonomia nella scelta del luogo e degli orari di lavoro, il framework proposto estende la flessibilità lavorativa a due ulteriori dimensioni. Innanzitutto, l'organizzazione può definire un certo livello di flessibilità nelle funzioni e nelle responsabilità che un dipendente può assumere all'interno dell'organizzazione (Atkinson, 1984), diversificando la natura delle attività eseguibili da parte di ciascun lavoratore (*functional flexibility*). Ciò significa introdurre flessibilità non solo rispetto alla scelta di dove e quando svolgere le attività, ma anche rispetto ai contenuti della prestazione di lavoro (cosa). La cosiddetta flessibilità funzionale trova spazio all'interno delle *job description* dei dipendenti che in questa prospettiva possono prevedere lo svolgimento di task diversi all'interno di team di progetto dinamici. La realizzazione di una piena flessibilità funzionale è possibile solo attraverso dipendenti *multi-skilled*, con le competenze necessarie per svolgere attività diverse a seconda delle richieste e delle condizioni. La flessibilità nei contenuti di lavoro può essere concretamente realizzata attraverso la definizione di percorsi di *job rotation*, promuovendo la mobilità interna del personale in diverse posizioni dell'ente, *job enlargement*, espandendo orizzontalmente il numero di attività svolte dai dipendenti, e *job enrichment*, arricchendo verticalmente le mansioni con l'assegnazione di specifici incarichi e responsabilità. Forme di *functional flexibility* possono essere introdotte con successo anche nel settore pubblico (Kozjek, 2014), generando vantaggi per il singolo dipendente in termini

di *job satisfaction* e per l'intera organizzazione con un migliore funzionamento operativo ed una riduzione del tasso di *turnover* (Kelliher e Riley, 2003).

Da ultimo, oltre che nella natura delle attività svolte da parte dei lavoratori, un'organizzazione può ritagliarsi spazi di flessibilità anche nel numero di dipendenti a disposizione, adeguando la consistenza del personale in relazione ai carichi di lavoro e al volume di attività (Meissner et al., 2016). La cosiddetta *numerical flexibility* riguarda, pertanto, l'autonomia nella scelta di *chi* è chiamato a svolgere le attività, utilizzando contratti flessibili di lavoro a tempo determinato per colmare temporanei gap (quantitativi e qualitativi) di personale. In generale, la *numerical flexibility* può inserirsi all'interno di un più ampio processo di pianificazione strategica delle risorse umane, finalizzato a definire in anticipo i fabbisogni di personale, tenendo in considerazione le logiche di *make or buy* con riguardo alle attività da svolgere e i possibili picchi di lavoro.

Una definizione multidimensionale e integrata di lavoro flessibile tiene, pertanto, in considerazione luogo e orari di lavoro, ma anche quali attività vengono svolte e il numero di dipendenti coinvolti sulle stesse.

Il lavoro agile correttamente inteso rappresenta dunque un passaggio ulteriore, in quanto non si limita alla sola scelta di dove e quando lavorare, cosa fare e chi è chiamato a svolgere certe attività, bensì riflette anche nuove modalità su *come* organizzare il lavoro delle persone attraverso modelli di funzionamento, meccanismi di integrazione, processi organizzativi, sistemi e strumenti di gestione delle risorse umane finalizzati ad orientare il lavoro individuale verso un approccio basato su autonomia, responsabilizzazione e orientamento al risultato. Il vero *agile working* è, pertanto, possibile solo all'interno di *agile organizations*, in grado di adattarsi rapidamente ai cambiamenti esterni attraverso nuovi modelli organizzativi, caratterizzati da decentramento delle responsabilità, valorizzazione dei ruoli di integrazione, sviluppo delle relazioni orizzontali e delle logiche di lavoro in team, digitalizzazione dei servizi, direzione per obiettivi, nonché attraverso una cultura organizzativa orientata alla condivisione dei valori, alla promozione del senso di appartenenza, alla propensione al rischio e all'innovazione attraverso l'assunzione di responsabilità quale opportunità.

2. Le finalità del lavoro agile e un modello di creazione del valore

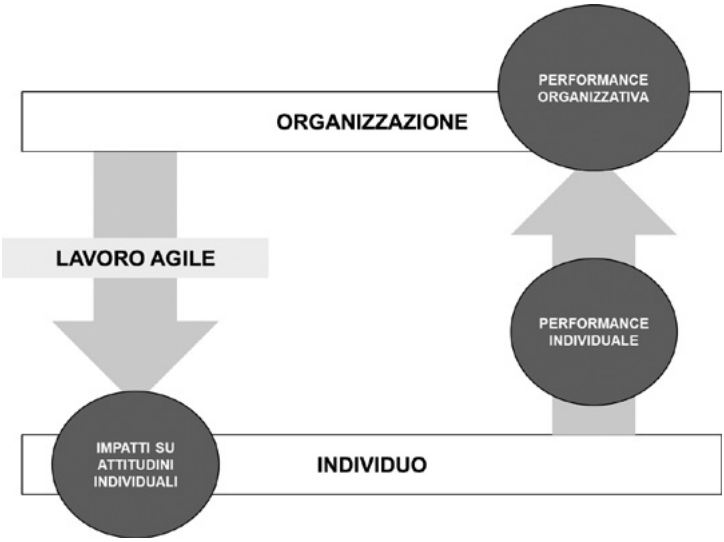
L'impatto organizzativo derivante dall'introduzione di modalità di lavoro agile può essere interpretato attraverso la teoria dello scambio sociale, che fonda le proprie radici in diverse discipline scientifiche (quali l'antropologia, la sociologia e la psicologia sociale) ed è stata applicata nell'ambito degli studi organizzativi per analizzare e comprendere i comportamenti dei dipendenti sul posto di lavoro (Cropanzano e Mitchell, 2005). La teoria presuppone la presenza di una serie di interazioni che si possono caratterizzare per una

diversa natura (dipendenza, indipendenza ed interdipendenza) e che generano obblighi reciprochi tra i soggetti coinvolti. Solo all'interno di relazioni interdipendenti si realizzano scambi sociali, che per definizione sono bidirezionali ed implicano uno scambio reciproco di "favori". La teoria si basa sul presupposto che le relazioni si evolvono nel tempo in rapporti di fiducia, capaci di generare aspettative di reciprocità, senza che queste siano esplicitate e formalizzate. In altre parole, il soggetto che ha ricevuto un favore tende a sviluppare una predisposizione naturale ed un senso di obbligo personale a ricambiare e restituire quanto ricevuto.

In questa prospettiva, leggendo la relazione tra individuo e organizzazione come rapporto di interdipendenza, è possibile interpretare l'offerta di lavoro agile come un supporto fornito dall'organizzazione al benessere dei dipendenti (Fig. 2). Questi, se soddisfatti dall'esperienza del lavoro agile in quanto maggiormente in grado di conciliare i tempi vita-lavoro, saranno maggiormente motivati, *committed* ed *engaged* sul lavoro, generando potenzialmente migliori performance individuali ed incrementando la performance organizzativa.

L'ente non può conoscere con certezza in anticipo quale sarà la risposta dell'individuo in quanto, come previsto dalla teoria dello scambio sociale, la reazione non può essere esplicitata e codificata. Tuttavia, un'efficace gestione delle modalità di applicazione del lavoro agile deve monitorare l'impatto generato sui comportamenti e sulle attitudini individuali, presidiando la creazione di valore per i dipendenti come possibile leva per un maggior impegno sul lavoro e, di conseguenza, migliori performance.

Fig. 2 Applicazione della teoria dello scambio sociale al lavoro agile
(fonte: elaborazione degli autori)



In generale, il lavoro agile rappresenta un'opportunità di sviluppo e di cambiamento che, se colta, consentirà di determinare una svolta radicale per i meccanismi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Allo stesso tempo, se mal interpretata e gestita, questa occasione potrà facilmente tradursi in ulteriore perdita di legittimazione, rafforzando il mito di dipendenti pubblici "fannulloni" (Valotti, 2010) che attraverso lo smart working sono anche esentati dalla timbratura del cartellino. Si pone, quindi, il duplice problema di riflettere su come generare maggiore valore attraverso il lavoro agile rispetto alle tradizionali modalità di lavoro in presenza e su come trasferire e far percepire questo valore ai cittadini-utenti, partendo dal presupposto che alcuni lavori non possono (e quindi non devono) essere svolti a distanza. Per garantire un'efficace adozione del lavoro agile è necessario, infatti, dimostrare che attraverso la sua introduzione le pubbliche amministrazioni sono state in grado di generare un delta positivo di valore per i singoli dipendenti, per l'organizzazione nel suo complesso e per i cittadini-utenti.

In questo senso, si propone un modello (Fig. 3) finalizzato a rappresentare la "catena del valore" del lavoro agile all'interno della pubblica amministrazione, identificando condizioni e fattori necessari per generare un impatto positivo su quattro categorie di soggetti: individui, organizzazione, utenti, cittadini.

Fig. 3 Catena del valore del lavoro nella pubblica amministrazione
(fonte: elaborazione degli autori)

Per introdurre il lavoro agile è necessario, in primo luogo, definire le condizioni giuridico-contrattuali che identificano diritti e doveri dei lavoratori e regolano le modalità di esecuzione e svolgimento delle prestazioni lavorative a distanza, con la necessità di adeguare i contratti collettivi nazionali del lavoro e i contratti decentrati integrativi a livello di ente.

Una volta definito l'inquadramento giuridico dell'istituto, ogni amministrazione deve presidiare la costruzione di tre pilastri che possano sorreggere il maggior *engagement* dei dipendenti. In primo luogo, deve essere garantita la sicurezza degli individui in termini di ergonomia della postazione di lavoro e delle condizioni di salute (fisica e psicologica) dei dipendenti. Questa dimensione della sicurezza si declina tuttavia anche a livello organizzativo in quanto l'ente deve adottare opportuni strumenti per garantire la protezione dei dati aziendali.

Il secondo pilastro concerne l'equità nelle modalità di accesso e di trattamento dei lavoratori agili rispetto ai propri colleghi, che si sostanzia nel principio di non discriminazione sancito anche a livello normativo. Da ultimo, per incrementare il livello di *engagement* dei dipendenti è necessario mettere il lavoratore nelle condizioni di poter percepire maggiore benessere e maggior equilibrio vita-lavoro.

Questi pilastri rappresentano le condizioni di base per poter tradurre modalità di lavoro a distanza in un incremento del livello individuale di motivazione, senso di appartenenza e *commitment* organizzativo, determinando un maggiore coinvolgimento dei dipendenti nello svolgimento dei propri compiti ed un'attiva partecipazione al raggiungimento degli obiettivi dell'ente. I tre pilastri possono essere interpretati come i fattori igienici del lavoro agile: in caso di assenza difficilmente modalità di lavoro a distanza potranno tradursi in maggiore *engagement* dei dipendenti. Riprendendo la teoria dello scambio sociale, si tratta di monitorare la prima direzione dello scambio tra organizzazione e individuo, garantendo che l'offerta da parte dell'ente di modalità di lavoro agile abbia un impatto positivo sulle attitudini dei dipendenti, precondizione necessaria per creare il meccanismo di restituzione e di incremento delle performance individuali.

Al fine di tradurre l'*engagement* dei dipendenti in un incremento di produttività (individuale e organizzativa) è però necessario presidiare tre fattori abilitanti. Si rileva, infatti, la necessità di investire: 1) sulla leadership e sul ruolo esercitato dai dirigenti come possibili promotori del cambiamento organizzativo; 2) sullo sviluppo delle competenze dei responsabili chiamati a gestire il lavoro agile e dei dipendenti che dovranno acquisire maggiore autonomia, responsabilità, senso del lavoro e capacità di gestione del tempo (oltre alle competenze digitali richieste dagli strumenti di lavoro a distanza); 3) sull'adozione di nuovi sistemi e modelli organizzativi, volti a favorire il decentramento decisionale, lo sviluppo di team ibridi, interdisciplinari e inter-funzionali e, in generale, una cultura organizzativa basata sull'innovazione e sulla proattività al cambiamento, orientata alla responsabilizzazione individuale circa il senso del proprio lavoro ed il raggiungimento dei risultati.

Infine, per determinare il pieno successo del lavoro agile nella pubblica amministrazione è fondamentale che il valore generato all'interno dell'ente (in termini di *engagement*, pro-

duttività individuale, performance organizzativa) si rifletta anche all'esterno e, in primo luogo, attraverso migliori output ed una maggiore qualità dei servizi offerti. In questo senso, le pubbliche amministrazioni devono attrezzarsi per misurare e rendicontare l'eventuale incremento nel livello di soddisfazione degli utenti attraverso le nuove modalità di erogazione dei servizi, dimostrando che gli stessi hanno ottenuto un vantaggio dall'introduzione di nuovi modelli organizzativi e di erogazione dei servizi. In una prospettiva più ampia, ciò consentirebbe di veicolare l'immagine di una pubblica amministrazione dinamica, in grado di adeguare attraverso una rinnovata flessibilità organizzativa la natura dei servizi offerti in risposta alle mutevoli esigenze dei loro destinatari, superando così il pregiudizio generalizzato del settore pubblico come luogo di bassa efficienza, con l'obiettivo finale di favorire la credibilità e promuovere un incremento di fiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche.

3. Possibili modelli di introduzione del lavoro agile

Attraverso la redazione del "Piano organizzativo del lavoro agile" (Pola) le pubbliche amministrazioni sono chiamate a pianificare e programmare le modalità operative di introduzione del lavoro agile in condizioni ordinarie, al di fuori di un contesto emergenziale che ha visto lo svuotamento degli uffici pubblici e la rincorsa alla predisposizione di strumenti utili per far funzionare in tempi brevi forme di lavoro mai sperimentate in precedenza.

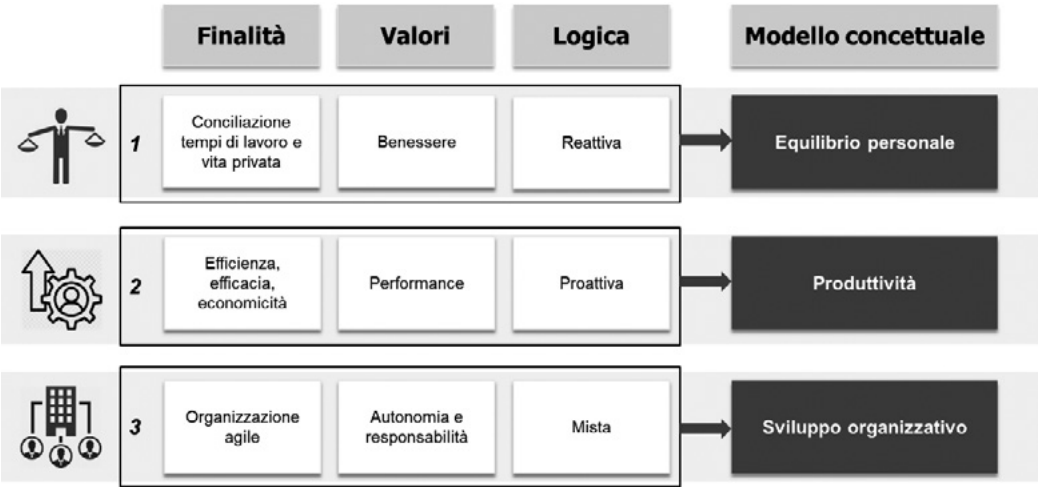
Per farlo, è innanzitutto necessario riflettere su tre piani tra loro sovrapposti:

- un modello concettuale, finalizzato ad esplicitare la logica che guida l'introduzione del lavoro agile;
- un modello applicativo, che si focalizza sul suo livello di estensione e di utilizzo all'interno dell'ente;
- un modello di gestione, volto a distinguere diverse possibili fonti di controllo delle prestazioni (attività, obiettivi, outcome).

3.1 Modelli concettuali: possibili logiche e approcci

Per definire lo schema di lavoro agile che l'organizzazione intende adottare è rilevante esplicitare le finalità, i principi e le logiche su cui si fonda. In tal senso, possono essere identificati tre distinti punti di partenza nella definizione delle modalità di lavoro a distanza (Fig. 4).

Fig. 4 Modelli concettuali per l'introduzione del lavoro agile
(fonte: elaborazione degli autori)



Una prima ipotesi, è quella di introdurre il lavoro agile con la finalità prevalente di soddisfare le esigenze ed i fabbisogni personali dei dipendenti, considerando lo smart working come una politica di *welfare* aziendale finalizzata a promuovere il benessere individuale. Questa prospettiva adotta una logica reattiva, in quanto è il lavoratore a richiedere maggiore flessibilità sulla base dei propri bisogni in termini di conciliazione vita-lavoro. Nella pubblica amministrazione italiana questa logica ha prevalso nelle esperienze svolte pre-Covid, che hanno posizionato il lavoro agile quale misura rivolta e accolta da un numero limitato di dipendenti che spesso non sono riusciti a coglierne appieno i vantaggi o che non sono stati particolarmente incoraggiati in tal senso (se non addirittura dissuasi). Si pensi che in molte amministrazioni le posizioni di lavoro agile messe a disposizione spesso non sono state coperte.

Una seconda prospettiva si focalizza, invece, sull'introduzione del lavoro agile come leva per raggiungere maggiori livelli di produttività, partendo dai contenuti delle attività del singolo dipendente e verificando se le modalità di lavoro a distanza siano in grado di incrementare, o quantomeno mantenere, l'efficienza e l'efficacia delle stesse. In questo caso, l'organizzazione si pone in una logica proattiva e promuove il lavoro agile per i lavoratori che riescono a gestire i propri livelli di produttività. In una versione più "spinta", sulle orme ad esempio dell'approccio US al *telework*, è possibile prevedere di revocare il lavoro agile a coloro che non si dimostrano in grado di assicurare prestazioni adeguate nel breve periodo. Questa seconda prospettiva, che si fonda sulla volontà di misurare e riconoscere puntualmente la performance, si ritiene abbia caratterizzato il dibattito nell' "era Covid"

e si intravede nelle nuove previsioni normative, che sottolineano la necessità di dimostrare i livelli di produttività e di performance dei dipendenti e delle organizzazioni. La norma non introduce il tema della conferma o meno dello smart working in funzione dei livelli di produttività riducendo il rischio, da un lato, di sovraccarico dei sistemi di valutazione della performance sui quali graverebbe l'ulteriore pressione a mostrare risultati eccellenti, dall'altro di creare un divario, anche concettuale, tra finalità dei sistemi di valutazione per chi opera co-localizzato e chi in modalità mista. Infatti, il tema delle performance individuali riguarda tutti i dipendenti, a prescindere da dove e come operano, e non può qualificare lo smart working quale premio annuale. Vale la pena evidenziare che questo approccio non è alternativo e sostitutivo del precedente: l'elemento di conciliazione non viene meno, semplicemente non rappresenta il fine quanto un presupposto.

Da ultimo, il modello finalizzato allo sviluppo organizzativo ricomprende gli approcci precedenti, ma parte dai bisogni dell'organizzazione in termini di posizionamento strategico e sua evoluzione, ed utilizza il lavoro agile come un modello di lavoro utile a ripensare i processi e le modalità di erogazione dei servizi al fine di migliorare la produttività dell'ente nel lungo periodo. In questo senso, i valori di riferimento sono rappresentati dalla ricerca di maggiore autonomia, responsabilità e fiducia, coinvolgendo attivamente il personale in un processo più ampio di trasformazione dei modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni. In questa logica l'amministrazione decide di cambiare volto investendo su cosa sarà e su come sarà in una prospettiva di medio-lungo periodo e impiega il lavoro agile (ma, più in generale, la flessibilità in senso ampio) quale una delle leve a supporto della ricerca di un approccio "agile" all'organizzazione. Questo modello è sicuramente quello più sfidante e richiede uno sforzo ulteriore rispetto allo smart working e alla sua pianificazione, ma rappresenta allo stesso tempo l'approccio che offre agli enti l'abbrivio per rimettere mano alla propria organizzazione e alla cultura che la permea non perché imposto dalla normativa ma in quanto funzionale a trovare una nuova modalità di risposta ai bisogni di cittadini e utenti, nonché un nuovo equilibrio nello scambio organizzazione-individuo basato sulla fiducia e sulla competenza.

Si sottolinea che il modello di lavoro agile di un'organizzazione può tenere insieme, in una logica complementare, i diversi approcci: ciò che si intende richiamare è la necessità di riflettere sulle finalità e sugli obiettivi prevalenti che si intendono raggiungere attraverso lo smart working, propendendo verso l'utilizzo di modelli finalizzati all'equilibrio e alla produttività come strumentali verso il raggiungimento di un più ampio obiettivo di sviluppo e miglioramento organizzativo.

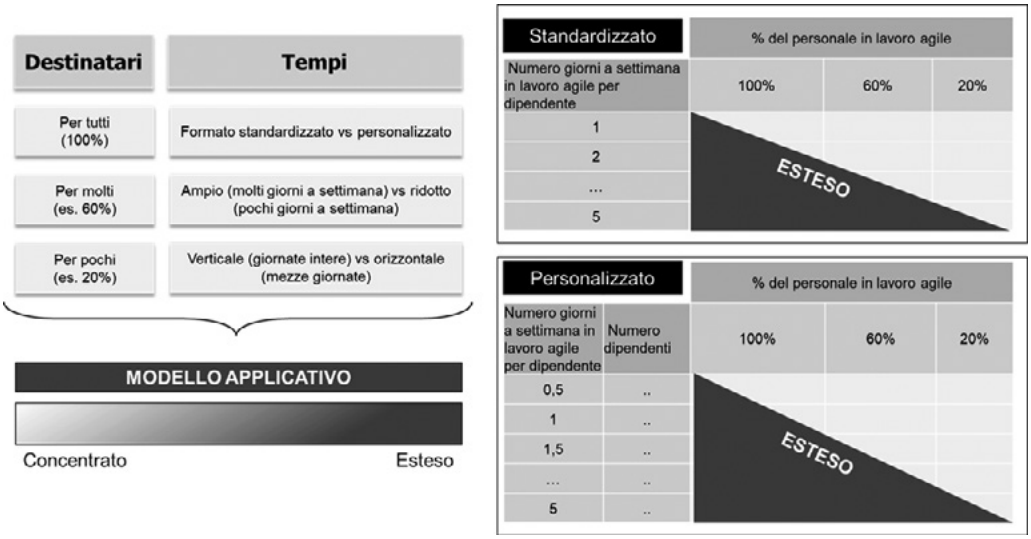
3.2 Modelli applicativi: livello di estensione del lavoro agile

Dopo aver specificato le possibili finalità del modello, è necessario riflettere sul livello e sulle modalità di estensione del lavoro agile all'interno dell'organizzazione, tenendo in considerazione due variabili: la platea di destinatari, definibile in termini percentuali rispetto alle

unità che svolgono attività eseguibile da remoto, ed i tempi del lavoro agile, intesi come il numero di giornate lavorative realizzabili in smart working a settimana ed il numero di ore svolte in smart working al giorno (distinguendo un lavoro agile "verticale" con intere giornate in remoto e un lavoro agile "orizzontale" che prevede rientri giornalieri in ufficio).

Con riferimento alla seconda variabile (tempi), è possibile prevedere un modello standardizzato, in cui tutti i dipendenti possono accedere ad un'unica forma di lavoro agile in termini di numero di giornate da svolgere a distanza e della relativa distribuzione nell'arco della settimana, oppure soluzioni personalizzate a seconda delle esigenze dei singoli dipendenti (es.: consentendo ad alcune unità di personale di lavorare un giorno a settimana in smart working ed estendendo ad altre unità il lavoro agile a due o più giornate).

Fig. 5 Modelli applicativi per l'estensione del lavoro agile
(fonte: elaborazione degli autori)



Incrociando le due variabili è possibile definire diverse soluzioni applicative (Fig. 5) che si distinguono per un elevato o ridotto livello di ricorso al lavoro agile. Ad un estremo si collocano modelli concentrati, caratterizzati dalla presenza di pochi dipendenti in smart working per un numero limitato di giorni alla settimana. Viceversa, in corrispondenza di modelli estesi le organizzazioni decidono di destinare al lavoro a distanza un numero elevato di dipendenti anche per più giorni alla settimana. Il posizionamento rispetto a queste due opzioni dipende dalla struttura, dagli strumenti e dai modelli organizzativi presenti in ciascun ente, ipotizzando l'iniziale sperimentazione di modelli concentrati per poter valutare, in un secondo momento, la progressiva estensione del lavoro agile. In ogni caso, risulta fondamentale programmare il numero di dipendenti in lavoro agile e le modalità

temporali di accesso alle diverse forme di flessibilità lavorativa al fine di poter governare e gestire i flussi di attività.

Infine, confrontando i modelli applicativi con i modelli concettuali presentati nel precedente paragrafo, all'interno del modello "equilibrio personale" è possibile ipotizzare sia una situazione di estensione limitata sia ampia del lavoro agile (a seconda dei fabbisogni dei dipendenti), mentre pare contradditorio immaginare un modello di "sviluppo organizzativo" destinato a poche unità di personale. In tema di "produttività" la riflessione circa il livello di estensione del lavoro agile può variare in relazione a diversi aspetti: eventuale esigenza di controllo per garantire migliori performance, maturità dei sistemi di misurazione, tipologia di attività svolte, etc.

3.3 Modelli gestionali: quali diverse declinazioni nella pratica organizzativa?

Le considerazioni sulle finalità e sul modello applicativo per un'efficace "messa a regime" del lavoro agile all'interno delle amministrazioni pubbliche deve, tuttavia, essere accompagnata da una parallela riflessione su come si intende gestire lo smart working. In tale prospettiva, il presente paragrafo vuole proporre un framework concettuale capace di guidare le organizzazioni pubbliche nel ripensare il proprio modello organizzativo a seguito dell'introduzione/estensione del lavoro agile. In altre parole, tale concettualizzazione vuole essere una prima risposta alla difficoltà (che sovente si ravvisa nel settore pubblico) di tradurre in pratiche gestionali e organizzative quanto oggetto di documenti di pianificazione strategica, tendenza che la letteratura sul *public management* identifica con il termine di "implementation gap" (Ongaro & Valotti, 2008).

Tenendo, pertanto, ben in mente tale sfida, è possibile identificare tre diversi modelli di gestione del lavoro agile:

- approccio *activity-based*;
- approccio *Management by objectives* (Mbo);
- approccio *Management by outcomes*.

Da un lato, i suddetti approcci gestionali sono ricollegabili ai tre modelli amministrativi che tradizionalmente caratterizzano il management pubblico (rispettivamente, modello burocratico, modello *New Public Management* e modello di *Public Governance*); dall'altro, rappresentano tre diverse "strade" percorribili dalle amministrazioni pubbliche nell'introduzione o estensione del lavoro agile. I recenti processi di riforma delle pubbliche amministrazioni hanno, infatti, dimostrato come un approccio univoco al *public management* (*one size fits all*), che non tiene in considerazione lo specifico livello di complessità

organizzativa e le peculiarità gestionali che caratterizzano i diversi enti, possa non solo spiegare la difficoltà di tradurre nella pratica tali riforme ma anche favorire l'emergere di logiche puramente adempimentali, rallentando il processo di innovazione manageriale delle singole organizzazioni.

In tale ottica, spetterebbe, quindi, alla singola amministrazione attuare un "check-up organizzativo" interno allo scopo di comprendere quale dei suddetti approcci sia maggiormente coerente con il proprio modello organizzativo attuale e, in seconda istanza, con il modello verso cui desiderano tendere nel medio-lungo periodo.

A tal riguardo, il modello *activity-based* risulta essere maggiormente applicabile in quei contesti caratterizzati da uno stato ancora embrionale di maturità del modello e della cultura organizzativa. Infatti, tale approccio si caratterizza per una forte attenzione rivolta alle attività che il singolo dipendente (oppure gruppi omogenei di dipendenti, in termini di ruoli e profili professionali) può svolgere in modalità agile. L'attenzione, pertanto, non è tanto focalizzata sui risultati attesi quanto sulle attività svolte da parte dei dipendenti, in una prospettiva di controllo *ex ante*, basata sull'identificazione e sulla pianificazione dei *task*.

Il secondo modello, figlio dell'introduzione del *New Public Management* e di un più diffuso orientamento ai risultati dell'organizzazione in termini di efficienza e di efficacia, prevede una maggiore autonomia e responsabilizzazione del dipendente (e del suo dirigente) con riferimento ai risultati da conseguire attraverso il lavoro agile. In tale prospettiva, l'attenzione viene rivolta *ex ante* alla programmazione e all'assegnazione degli obiettivi individuali, *in itinere* al monitoraggio di eventuali scostamenti rispetto a quanto pianificato, ma soprattutto *ex post* alla valutazione dei risultati effettivamente conseguiti. Risulta chiaro che tale secondo approccio gestionale si adatta meglio nei contesti organizzativi in cui risulta già presente una cultura consolidata di *performance management* (a livello organizzativo e soprattutto individuale) e in cui gli strumenti necessari per garantire l'allineamento dei comportamenti individuali con le priorità dell'ente si caratterizzano per un maggiore livello di sofisticazione.

Infine, il terzo modello ha come presupposto un livello di maturità elevato che si basa, *in primis*, su una cultura organizzativa diffusa non tanto dell'obiettivo/risultato quanto piuttosto dell'impatto sotteso al lavoro del singolo e dell'organizzazione nel suo complesso. Centrale diventa, quindi, la valorizzazione dell'autonomia del singolo dipendente, nonché la fiducia quale elemento su cui si basa la relazione con il proprio superiore e, al contempo, una forte responsabilizzazione del management rispetto all'impatto del proprio lavoro nei confronti degli *stakeholders*. Proprio l'individuazione di questi ultimi diventa quanto mai rilevante: il dirigente dovrà, infatti, tenere conto non solo dell'utenza finale dei servizi offerti ma anche dei suoi utenti interni, ovvero dei dipendenti. In altre parole, tale approccio richiede alle amministrazioni pubbliche di allineare i comportamenti dei propri dipendenti e dirigenti nell'ottica di maggiore autonomia e responsabilizzazione

non solo verso i risultati aziendali ma anche verso il livello di *engagement* e soddisfazione del personale. È chiaro, pertanto, come tale approccio gestionale possa rappresentare un modello di riferimento per le organizzazioni pubbliche nel lungo periodo, in quanto in grado di "traghettare" l'amministrazione verso un nuovo modello organizzativo e culturale, quello dell'organizzazione agile.

Ma come declinare tali differenti approcci gestionali rispetto agli strumenti organizzativi a disposizione degli enti? In altre parole, come le amministrazioni possono adeguare i propri meccanismi di integrazione organizzativa, i sistemi operativi e, da ultimo, la cultura organizzativa in funzione dei tre approcci gestionali proposti (Fig. 6)?

Fig. 6 Modelli e strumenti di gestione del lavoro agile
(fonte: elaborazione degli autori)

Modello di gestione del lavoro agile		*Activity-based*	*Management by objectives*	*Management by outcomes*
Strumenti di gestione del lavoro agile	Mappatura delle attività	Definizione «bottom-up» delle attività	Job description con attività	Job description con attività e competenze
	Mappatura dei processi	Non necessario	Necessario, per mappare *as is*	Necessario, per mappare *as is* e *to be*
	Sistema di valutazione	Assenza obiettivi individuali (ribaltamento obiettivi di struttura)	Obiettivi individuali su output	Obiettivi di impatto
	Cultura organizzativa	Rispetto procedure ed efficienza	Orientamento al risultato	Autonomia, responsabilizzazione, leadership condivisa

Con riguardo ai meccanismi di integrazione organizzativa, le amministrazioni saranno chiamate ad avviare una riflessione sui processi organizzativi e sugli strumenti idonei per mapparli e reingegnerizzarli. In dettaglio, ad uno stadio gestionale più embrionale in cui il focus prevalente è sulle attività da svolgersi in modalità agile, non è necessario che le amministrazioni si dotino di uno strumento di mappatura dei processi aziendali; questo perché comprendere il contributo del lavoro del singolo all'interno di una prospettiva più ampia di team e di unità operativa non rappresenta una finalità organizzativa sottesa a tale approccio. Tuttavia, nel momento in cui l'ente intende posizionarsi in una logica organizzativa di Mbo risulta invece necessario introdurre una prima mappatura dei processi aziendali in quanto quest'ultima rappresenta un efficace strumento di integrazione organizzativa, che permette di comprendere come i risultati individuali si inseriscono in una più ampia prospettiva di obiettivi organizzativi. Nell'approccio del *Management by outcomes*, invece, la mappatura dei processi non è più solo funzionale a restituire uno "stato dell'arte" dei processi aziendali, bensì diventa uno strumento "dinamico", quasi strategico, di ri-orientamento dei processi nella prospettiva di garantire maggiore flessibilità

organizzativa e di indirizzo dell'amministrazione a fronte del mutato contesto esterno e del conseguente cambiamento della strategia dell'ente.

Un ulteriore "tassello" del ripensamento del proprio modello organizzativo, declinabile in funzione dei tre differenti approcci proposti, è rappresentato dalla mappatura delle attività attraverso lo strumento delle *job description*. Anche in questo caso, l'approccio *activity-based* non rende necessaria la presenza di uno strumento formalizzato in quanto è possibile procedere ad una ricostruzione delle attività anche "dal basso", coinvolgendo direttamente i lavoratori agili. Nel caso di un approccio Mbo, invece, l'introduzione delle *job description* è auspicabile, in quanto funzionale a riflettere sui risultati attesi a livello individuale al fine di collegare l'oggetto della pianificazione (obiettivi) con quanto rappresenta elemento fondante della valutazione: i risultati. Infine, nell'approccio di *Management by outcomes*, la *job decription* acquisisce un nuovo significato e un'ulteriore connotazione strategica. In prospettiva, infatti, le amministrazioni sono chiamate a ragionare non solo sulle attività ma anche sulle competenze del personale, integrando tale strumento con le altre leve di gestione delle risorse umane. In altri termini, una *job description* che identifichi non solo le attività ma anche le competenze del personale dovrebbe essere integrata con gli esiti della valutazione della performance individuale (al fine di rilevare gap di competenze) e, successivamente, con il piano formativo dell'ente per definire interventi di sviluppo (individuali e organizzativi) per colmare i fabbisogni emersi.

Infine, la scelta di uno dei tre approcci gestionali proposti non può prescindere dal ripensamento del proprio sistema di misurazione e valutazione della performance individuale. In dettaglio, l'approccio *activity-based* si associa a logiche maggiormente tradizionali di valutazione del personale, legate per il dipendente alla *compliance* rispetto ad attività definite *ex ante*, al ribaltamento di obiettivi organizzativi e alla valorizzazione di alcuni comportamenti organizzativi legati alla puntualità e affidabilità (per il dipendente) e alla capacità di pianificazione del lavoro (nel caso del dirigente). D'altro canto, se l'approccio Mbo richiede l'introduzione di obiettivi individuali e di team per dipendenti e dirigenti, il *Management by outcomes* propone un superamento di tale logica. In questa ultima prospettiva, infatti, risulta centrale la capacità dell'organizzazione di raggiungere obiettivi sfidanti, di impatto rispetto alla propria *mission* istituzionale. Pertanto, sia il singolo dirigente che il dipendente devono essere responsabilizzati rispetto a tali obiettivi mentre le competenze chiave sulla base delle quali valutare l'operato individuale sono rappresentate dal grado di autonomia per il personale dipendente e dal livello di *engagement* dei propri collaboratori nel caso del personale dirigente.

Tuttavia, la vera sfida per le organizzazioni pubbliche nel ripensamento del proprio modello gestionale risiede proprio nel riplasmare la cultura organizzativa attraverso la condivisione diffusa di nuovi valori all'interno dell'ente. Optando per un approccio *activity-based*, l'amministrazione richiamerà alcuni valori propri del modello amministrativo tradizionale-burocratico quali il rispetto delle procedure e l'efficienza dell'azione amministrativa. Nella scelta, invece, dell'approccio Mbo, la cultura del risultato e della capacità

di raggiungere gli obiettivi assegnati dovrà essere prevalente, sino ad arrivare, con l'approccio del *Management by Outcomes*, alla creazione di una cultura orientata all'autonomia, alla responsabilizzazione individuale e alla valorizzazione di stili di leadership condivisa e collaborativa (Ospina, 2016).

In definitiva, la messa a regime del lavoro agile implica la necessità per le amministrazioni pubbliche di ripensare i propri modelli gestionali e organizzativi e non solo di adottare nuovi strumenti di pianificazione strategica. In tale ottica, il presente paragrafo ha proposto tre diversi approcci potenzialmente percorribili dalle amministrazioni pubbliche.

L'approccio *activity-based* indubbiamente rappresenta una risposta immediata per quegli enti che si caratterizzano per modelli e strumenti di integrazione organizzativa ancora embrionali e che si trovano a gestire la messa a regime del lavoro agile al proprio interno. Tale approccio è, tuttavia, per lo più funzionale nel breve periodo in quanto, se adottato nel medio-lungo periodo, espone l'organizzazione ad un rischio "ingessamento". La definizione analitica delle attività e delle mansioni rischia, infatti, di depotenziare l'impatto trasformativo del lavoro agile soprattutto con riferimento alla cultura organizzativa dell'ente: il presupposto concettuale è il ricorso ad un controllo puntuale sulle attività svolte dai dipendenti che col tempo potrebbero avvertire una sorta di sfiducia nei loro confronti. Tale logica del controllo si traduce, da un lato, in una mancata responsabilizzazione del dirigente e in un "venir meno" rispetto al proprio ruolo di "capo": il suo ambito di responsabilità, infatti, si limiterebbe a programmare in dettaglio le attività da far eseguire al proprio personale in lavoro agile.

D'altro canto, le conseguenze sul personale dipendente sarebbero ancora più rilevanti: non solo avremmo dipendenti pubblici con un minor livello di *engagement* ma si assisterebbe anche ad una minor percezione di equità organizzativa, dal momento che tale necessità di conoscere *ex ante* cosa facciano i collaboratori si limiterebbe unicamente ai dipendenti in lavoro agile e non anche a quelli che svolgono il proprio lavoro in ufficio.

L'approccio Mbo rappresenterebbe indubbiamente un primo passo avanti verso la revisione del proprio modello organizzativo nell'ottica dell'organizzazione agile. Tale modello, però, porta con sé il rischio di focalizzarsi eccessivamente sugli obiettivi come strumento per poter verificare il raggiungimento dei risultati aziendali. Tuttavia, in un contesto sempre più dinamico si riscontra un potenziale rischio di rigidità dell'organizzazione: gli obiettivi invecchiano ancor prima di essere realizzati. In altre parole, qualora tale approccio perdurasse nel lungo periodo, le amministrazioni rischierebbero di essere prigioniere di obiettivi formalmente ben definiti che non rispondono più alle reali esigenze strategiche dell'organizzazione, ormai mutate. D'altro canto, tale logica nel medio periodo risponde all'esigenza di condurre gradualmente l'organizzazione da un modello di funzionamento più tradizionale e burocratico verso il punto di arrivo ultimo, rappresentato dall'organizzazione agile. In tale ottica, il *Management by Outcomes* rappresenta il modello verso cui gli

enti pubblici sono chiamati a guardare e a tendere. Tale approccio, infatti, permetterebbe all'organizzazione di rispondere in maniera flessibile al dinamismo dell'ambiente esterno, ridefinendo la propria strategia in funzione delle mutate esigenze di contesto, bilanciando al contempo la capacità dell'organizzazione di produrre valore per i propri *stakeholder* e l'autonomia e la responsabilizzazione individuale a tutti i livelli organizzativi.

Nell'evoluzione del modello verso quello proprio dell'organizzazione (e non più solo del lavoro) agile, è necessario che gli enti avviino al proprio interno una riflessione sui meccanismi di integrazione organizzativa "informali" a partire dalle competenze richieste *in primis* alla dirigenza, chiamata a farsi portavoce di tale cambiamento all'interno della propria organizzazione.

4. Quali competenze chiave per il dirigente pubblico nel lavoro agile?

Il modello di creazione di valore del lavoro agile sovra descritto ha messo in evidenza la necessità di ripensare il ruolo del manager, o per meglio dire, del leader pubblico. Pertanto, il presente paragrafo intende offrire una breve trattazione delle competenze chiave in tema di gestione del lavoro agile che devono essere presidiate dall'organizzazione, diventando oggetto di percorsi di formazione manageriale *ad hoc*.

In particolare, la sfida che attende i dirigenti pubblici nella fase del post-emergenza riguarda la gestione non tanto dei lavoratori agili quanto di team di lavoro ibridi, in cui parte del personale svolge la propria attività in presenza e parte a distanza.

In tale ottica, la letteratura grigia a partire da una *survey* condotta tra manager pubblici e privati (Remote managers report, 2020), evidenzia tra le competenze chiave per la gestione di team ibridi le capacità comunicative, l'organizzazione del lavoro, l'autodisciplina, l'auto-motivazione e la flessibilità. Quella che emerge è una fotografia del ruolo dell'*hybrid leader* la cui principale sfida manageriale è rappresentata dalla creazione di una cultura di team univoca, per i collaboratori a distanza e per quelli in presenza, in cui riveste un ruolo sempre più centrale la capacità di sostenere la motivazione dei propri collaboratori (soprattutto quando a distanza) e di favorire la crescita professionale e personale del singolo, anche in assenza di un confronto quotidiano in presenza con i propri colleghi e con il proprio capo diretto.

A tal fine, insieme al ripensamento degli strumenti e della frequenza di comunicazione con il proprio team (riunioni giornaliere vs settimanali, feedback *one-to-one* vs riunioni di gruppo, comunicazione sincrona vs asincrona) il singolo dirigente è chiamato ad investire sulla valorizzazione del rapporto personale con ciascuno dei propri collaboratori, sullo strumento della delega e su una leadership collaborativa e partecipata, in cui i propri collaboratori siano effettivamente coinvolti nei processi decisionali.

In sostanza, il lavoro agile implica un ripensamento della postura manageriale dei dirigenti pubblici, chiamati sempre più ad essere leader più che manager. In questo senso, diventare leader implica la necessità di focalizzarsi sulle persone oltre che sui risultati aziendali, aver in mente la visione del cambiamento dell'organizzazione e condividerla allo stesso tempo con i propri collaboratori (anche a distanza), suggerendo l'importanza del contributo individuale del singolo verso il raggiungimento dell'obiettivo comune.

Riflessioni conclusive

La messa a regime del lavoro agile rappresenta per le amministrazioni pubbliche un "momento della verità".

Superata la fase emergenziale, lo smart working può essere una grande occasione per l'abbandono dei modelli tradizionali di organizzazione, l'introduzione di logiche più flessibili, il miglioramento dell'efficienza interna e della qualità dei servizi erogati, la crescita professionale, la crescita della motivazione e il *commitment* dei dipendenti.

Tuttavia, qualora male interpretato, il lavoro agile può esasperare i limiti e le inefficienze storiche del settore pubblico, rendendone più difficoltosa l'azione e provocando rischi di delegittimazione ulteriore nell'opinione pubblica.

Per trasformare i rischi in opportunità è essenziale inquadrare la diffusione dello smart working all'interno di un processo più generale di sviluppo dell'organizzazione e di ripensamento profondo del rapporto tra l'organizzazione e gli individui.

Interventi decisi sulla semplificazione del modello organizzativo, sul superamento delle barriere tra le diverse funzioni, sullo sviluppo di logiche di lavoro in team, sulla flessibilizzazione delle mansioni, sull'affermazione della mobilità quale occasione di crescita professionale e personale, sul riconoscimento di sempre maggiori gradi di autonomia e responsabilità a tutti i livelli dell'organizzazione, sul ripensamento degli spazi fisici di lavoro, sull'adeguamento delle competenze, sono solo alcuni esempi delle discontinuità da introdurre rispetto alle prassi consolidate al fine di creare un contesto idoneo alla valorizzazione del lavoro agile.

Il pericolo più grosso che corrono le amministrazioni è, infatti, proprio quello di immaginare che una nuova modalità di lavoro, a distanza invece che in presenza, garantisca in sé un percorso di modernizzazione e miglioramento delle performance organizzativa e individuale. E, ancora una volta, diverso sarà l'impatto di questa nuova modalità di lavoro a seconda del differente livello di maturità gestionale caratterizzante le amministrazioni.

Gli enti più evoluti sapranno cogliere l'opportunità dello smart working quale acceleratore dei processi di cambiamento già da tempo avviati e, in questa prospettiva, ne valorizzeranno appieno il potenziale. Le amministrazioni più arretrate si troveranno all'inizio un po' spiazzate e sostanzialmente di fronte ad un bivio: approfittare del lavoro agile per avviare un percorso di deburocratizzazione con obiettivi ambiziosi e di medio periodo; oppure piegare le nuove modalità di lavoro alle logiche dei modelli consolidati di gestione, con rischi rilevanti in termini di peggioramento della produttività individuale e organizzativa.

Ancora una volta, una gran parte della responsabilità dei percorsi che si attiveranno, siano essi virtuosi o negativi, ricadrà sulle spalle dei dirigenti. Ovvero il management pubblico è chiamato ad un'importante prova di maturità. Quanto più la classe dirigente sarà in grado di modificare i propri comportamenti, sviluppare nuove competenze, riconoscere ai propri collaborati la necessaria fiducia ed autonomia, promuovere la condivisione di obiettivi e valori, gestire la performance attraverso un sempre più deciso orientamento ai risultati, tanto più potremo tra qualche anno ricordare l'avvento dello smart working come il momento di svolta del settore pubblico.

In caso contrario, a malincuore, ci troveremo costretti a rimpiangere un'altra occasione perduta.

Riferimenti Bibliografici

- Atkinson, J. (1984). Manpower Strategies for Flexible Organisations, Personnel Management, n. 16, 28-31.
- Cropanzano, R., & Mitchell, M. S. (2005). Social Exchange Theory: An Interdisciplinary Review, Journal of Management, n. 31(6), 874–900.
- Hill. J.E, Hawkins. A, Ferris. M and Weitzman. M (2001). Finding an Extra Day a Week: The Positive Influence of Perceived Job Flexibility on Work and Family Life Balance, Family Relations, - Vol. 50. n. 1|2001 , 49-58.
- Kelliher, C., & Riley, M. (2003). Beyond efficiency: some By-products of functional flexibility, The Service Industries Journal, n. 23, 113 - 98.
- Korunka C., Kubicek B., Risak M (2018). *New way of working in public administration*. Federal Ministry for the Civile Service and Sport, Civil Service and Administrative Innovation.
- Kozjek, T. (2014). Flexibility of Work in the Public and Private Sector in Slovenia, Central European Public Administration Review, n. 12(1), 63-77.
- Meissner, J. O., Weichbrodt, J., Hübscher, B., Baumann, S., Klotz, U., Pekruhl, U., Gisin, L. & Gisler, A. (2016). *Flexible neue Arbeitswelt: Eine Bestandsaufnahme auf gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Ebe*ne. Zürich: TA Swiss.
- Ongaro, E., & Valotti, G. (2008). Public management reform in Italy: explaining the implementation gap, International Journal of Public Sector Management, n. 21, 174-204.
- Ospina, S.M. (2017), Collective Leadership and Context in Public Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies, Public Admin Rev, n. 77: 275-287.
- Remote Managers Report (2020). *Remote How*.
- Telework Enhancement Act (2010). Public Law 111-292-Dec. 9, 2010, 111th Congress. www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ292/pdf/PLAW-111publ292.pdf
- Valotti G. (2010). *Fannulloni si diventa: una guida per la burocrazia malata*. Milano: Egea.

Close Up

Rivista Italiana di
Public Management

Una misurazione condivisa della performance organizzativa: l'esperienza degli indicatori comuni per le funzioni di supporto

***Marco De Giorgi* ***

Abstract

The identification of specific indicators aimed at objectively measuring administrative actions – which is the targeted mission of any organization - represents a pillar in planning an effective performance management system. In the Italian public administration, the performance cycle was first introduced by Legislative Decree no. 150 dated 27 October 2009, as modified by Legislative Decree no. 74 dated 25 May 2017, following the evidence of its first application. The former Civit Commission has been replaced by the Department for public administration in providing guidelines and coordination on the subject, following the provisions of article 3 of Presidential Decree no. 105 dated 9 May 2016. This Department has identified a number of indicators to measure the supporting administrative functions

** Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

common to all public organizations – i.e. human resources, procurement, digitalization and transparency - with the final goal of promoting performance measurement and guaranteeing performance benchmarks. After a trial period, Department note no. 2/2019 mandated that the monitoring data of such indicators were to be sent online to the Department yearly starting January 2021. Concentrating on the dimensions of organizational performance, this experimentation proved very effective in promoting the use of these indicators by applying the same formulas. This represents a leap forward to modernize and improve the quality of public services and professional competencies as well as for a better use of public resources.

***Keywords**: performance management, indicators, benchmark, measurement*

L'individuazione di specifici indicatori finalizzati alla misurazione oggettiva dell'azione amministrativa - che è la missione perseguita da ogni organizzazione - rappresenta un pilastro nella pianificazione di un efficace sistema di gestione della performance. Nella pubblica amministrazione italiana, il ciclo della performance è stato introdotto per la prima volta dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, a seguito dell'evidenza della sua prima applicazione. La ex Commissione Civit è stata sostituita dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel fornire indirizzi e coordinamento in materia, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105. Questo Dipartimento ha individuato una serie di indicatori per misurare le funzioni amministrative di supporto comuni a tutte le organizzazioni pubbliche - ovvero risorse umane, approvvigionamento, digitalizzazione e trasparenza - con l'obiettivo finale di promuovere la misurazione della performance e garantire i benchmark delle prestazioni. Dopo un periodo di sperimentazione, la nota del Dipartimento n. 2/2019 ha disposto che, a partire da gennaio 2021, i dati di monitoraggio degli indicatori fossero annualmente inviati online al Dipartimento. Concentrandosi sulle dimensioni della performance organizzativa, questa sperimentazione si è rivelata molto efficace per promuovere l'uso di questi indicatori applicando le stesse formule. Questo modello rappresenta un salto in avanti per modernizzare e migliorare la qualità dei servizi pubblici e le competenze professionali, nonché per un migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

***Keywords**: valutazione, indicatori, benchmark, misurazione*

1. Le difficoltà delle attività di misurazione nella pubblica amministrazione

Dopo lo scoppio della pandemia Covid-19, si è reso ancora più evidente come le organizzazioni pubbliche si trovano a svolgere la loro funzioni di tutela degli interessi pubblici in ambienti sempre più complessi, incerti e globalizzati, dovendo affrontare su base giornaliera enormi sfide di tipo naturale, economico e tecnologico.

Affrontare queste sfide senza un approccio adeguato per identificare, misurare, comprendere e controllare le prestazioni dell'organizzazione sembra quindi impensabile. Alcuni autori come Thangarajoo e Smith (2015) hanno teorizzato un tipo di approccio

che meglio si adatta a misurare e monitorare la performance organizzativa, si tratta del "lean approach" o approccio snello. Secondo questo approccio, la misurazione delle prestazioni nelle organizzazioni complesse deve prefiggersi principalmente l'obiettivo di supportare il processo decisionale direzionale, informare la comunità dei risultati raggiunti e rispondere ai requisiti di responsabilità esterna.

Utilizzare indicatori sintetici per misurare i processi indagati aiuta a monitorare lo stato di avanzamento delle organizzazioni e delle singole unità organizzative rispetto agli obiettivi strategici, migliorandone l'andamento in caso di malfunzionamenti (Vilazon et al., 2020). Anche Popa (2015) sottolinea che gli indicatori devono fornire informazioni sui risultati dell'attività svolta dall'organizzazione rispetto gli obiettivi strategici che l'amministrazione si è prefissata, consentendo all'amministrazione di conoscere gli andamenti organizzativi sfavorevoli rispetto alla pianificazione strategica e dando indicazioni utili a correggerli.

Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche la definizione e l'assegnazione degli obiettivi strategici, il collegamento tra gli obiettivi e le risorse, il monitoraggio costante e l'attivazione di eventuali interventi correttivi, la misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, l'utilizzo dei sistemi premianti costituiscono le varie fasi del ciclo della performance. Nel sistema amministrativo italiano, il ciclo della performance è stato disciplinato per la prima volta, in modo organico, dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, successivamente modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74 che ha introdotto una disciplina più rigorosa dei sistemi di misurazione e di valutazione della performance, facendo tesoro delle lezioni apprese nei primi anni di applicazione. Dopo essere subentrato alla ex Commissione Civit, il Dipartimento della Funzione Pubblica, nello svolgimento della sua funzione di indirizzo e coordinamento del ciclo della performance, secondo quanto previsto dal DPR 9 maggio 2016, n. 105, nelle Linee Guida n. 1 e n. 2 del 2017 ha più volte sottolineato la distinzione fra le attività di misurazione e quelle di valutazione: nelle linee guida citate si specifica che per misurazione della performance si deve intendere l'attività di quantificazione, attraverso il ricorso agli indicatori, del livello di raggiungimento dei risultati e degli impatti da prodotti dall'azione amministrativa su utenti e stakeholder, mentre per valutazione si deve intendere l'attività di analisi e interpretazione dei valori misurati, che tiene conto dei fattori di contesto che possono avere determinato l'allineamento o lo scostamento rispetto ad un valore di riferimento. La costruzione di indici o indicatori sia di natura quantitativa che di natura economica e tecnica, che siano in grado di misurare in modo "oggettivo" un fenomeno amministrativo rappresentativo di un risultato voluto (missione, finalità o obiettivo dell'ente o di una funzione) costituisce pertanto lo strumento più importante nella progettazione di un sistema di misurazione e valutazione della performance all'interno delle amministrazioni.

Tuttavia la letteratura aziendalistica ha evidenziato che la costruzione e l'utilizzo corretto degli indicatori di performance non è agevole per la varietà e la variabilità dei

processi organizzativi e delle situazioni amministrative oggetto di misurazione. Solo da pochi anni le amministrazioni più innovative hanno cominciato a sviluppare sistemi informativi in grado di elaborare, integrare, analizzare e rappresentare le informazioni disponibili nelle diverse banche dati rilevando, automaticamente e non manualmente, i dati rilevanti sull'andamento dei processi amministrativi (Ruffini, 2008).

Il punto più difficile nell'attuazione della riforma introdotta del d.lgs. n. 150/2009 si è rivelato proprio nella debolezza dei sistemi di misurazione e nei controlli di gestione che alimentano con i loro dati le attività connesse al monitoraggio della performance. Pur costituendo il primo tassello dell'evoluzione dei sistemi di performance management, il performance measurement è ancora poco sviluppato a causa delle note difficoltà connesse all'introduzione del calcolo economico nella PA e alla scarsa funzionalità del sistema dei controlli interni. Pertanto, sia che si tratti dello sviluppo delle capacità istituzionali delle amministrazioni che della loro efficienza o efficacia, uno dei nodi cruciali della riforma della PA resta quello di riuscire a misurare, in termini chiari e sintetici, le prestazioni, gli output e gli impatti dei servizi amministrativi per gli utenti finali.

Nel 2018, al fine di promuovere il progressivo miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche, il Governo ha proposto di implementare un sistema di indicatori utili a misurare importanti dimensioni della performance organizzativa delle amministrazioni centrali per alcuni ambiti di attività comuni relative alle funzioni di supporto svolte in tutti gli enti pubblici. La sperimentazione avviata si è prefissa proprio l'obiettivo di accrescere la cultura della misurazione nelle amministrazioni, incentivarle ad implementare politiche organizzative mirate ad incidere su aspetti determinanti ai fini del buon andamento gestionale, implementare il monitoraggio per creare serie storiche dei valori degli indicatori e, infine, per supportare i processi decisionali dello stesso Dipartimento della funzione pubblica nell'indirizzo delle amministrazioni pubbliche.

In collaborazione con Agid e con diverse amministrazioni centrali, il Dipartimento ha individuato un set di 34 indicatori comuni utili a monitorare l'andamento delle cd. funzioni di supporto, tipicamente presenti in tutte le amministrazioni. Si tratta di indicatori di efficacia, economicità ed efficienza con riguardo alla misurazione di processi comuni quali la gestione delle risorse umane, l'approvvigionamento, la comunicazione, la trasparenza e l'IT; indicatori che è possibile condividere anche in un contesto in cui le amministrazioni sono molto eterogenee fra loro. Tali indicatori sono stati sperimentati con circa 20 amministrazioni ed al termine della fase di sperimentazione sono stati ulteriormente affinati e ridotti a 15. La circolare n.2 del 30 dicembre 2019 ha dato l'avvio alla raccolta dei dati on line per tutte le amministrazioni del perimetro per cui il d.lgs n. 150/2009 trova diretta applicazione. La partenza della prima rilevazione on line degli indicatori, a cui è stato aggiunto anche l'indice di tempestività dei pagamenti, è programmata per il mese di gennaio 2021.

2. Uno sguardo agli indicatori di performance nel contesto internazionale ed europeo

Anche nelle esperienze internazionali ed europee, gli indicatori di performance hanno una finalità principalmente informativa. Rappresentano, infatti, uno dei pochi strumenti di comprensione sintetica della realtà amministrativa per tutti i portatori di interesse, essenzialmente per individuare le priorità e guidare i processi decisionali sulla pianificazione strategica e finanziaria (Pidd, 2012). Vanno però usati con cautela in quanto per la loro stessa natura sono approssimazioni del fenomeno che rappresentano.

Gli indicatori costruiti per i sistemi di *performance measurement* devono presentare tre caratteristiche fondamentali:

- comprensibilità, in quanto devono fornire una chiara e incontestata informazione sugli obiettivi da raggiungere e le opzioni possibili;

- tracciabilità, in quanto devono catturare e rendere visibile la performance amministrativa usando dati numerici;

- confrontabilità, poiché devono costituire un riferimento quantitativo per operare eventuali confronti tra obiettivi e opzioni, tra target realizzati e quelli previsti etc.; inoltre aiutano a realizzare confronti sull'andamento della performance nel tempo.

In ordine all'ultimo punto, alcuni autori, come Noordgraaf e Abma (2003), hanno messo in evidenza come nel settore pubblico esistono obiettivi intrinsecamente vaghi, strumentali all'esercizio di una funzione pubblica, spesso frutto di compromessi di natura politica o di negoziazioni *multistakeholder*, come tali difficili da misurare.

Guardando alle tre caratteristiche appena descritte, quindi, gli indicatori di performance devono essere facili da costruire, affidabili e strettamente collegati alle azioni a cui si riferiscono perché devono monitorare direttamente gli effetti che sono chiamati a rappresentare: gli indicatori di risultato dovrebbero sintetizzare schematicamente l'obiettivo o la priorità specifica a cui si riferiscono; mentre gli indicatori di impatto dovrebbero fotografare il cambiamento di stato del sistema organizzativo o della comunità alla quale si riferiscono, in termini di sviluppo e miglioramento del benessere.

In ambito internazionale gli indicatori di performance relativi all'attività della pubblica amministrazione rientrano tra gli "indicatori di *governance*" (Van Dooren et al., 2012) e sono da tempo oggetto di alcune critiche da parte delle stesse organizzazioni internazionali e degli studiosi proprio per le difficoltà di consentire confronti oggettivi.

La Commissione Europea evidenziava già nel 2018 che la realizzazione di confronti internazionali in materia di prestazioni pubbliche è possibile solo se si condividono le policy e l'assetto normativo di fondo per organizzare la *governance* nelle amministrazioni pubbliche (European Commission 2018). Esiste una vasta gamma di modelli concettuali e tecniche di analisi per misurare l'attività svolta dalla pubblica amministrazione ma le basi empiriche di questi impianti teorici rimangono piuttosto vaghe. In primo luogo, perché talvolta mancano i dati dei fenomeni da misurare e, in secondo luogo, perché le unità di misura impiegate non sono le stesse.

Gli indicatori di *governance* della Banca mondiale sono probabilmente gli indicatori più noti e più utilizzati per misurare l'attività della pubblica amministrazione per tutti i paesi a livello mondiale. Anche il *World Economic Forum* e l'istituto *Quality of Government* dell'Università di Göteborg (QoG) raccolgono e classificano molti dati sulla qualità generale del governo, sul sistema politico, sulla qualità della vita e sulla maggior parte dei settori della società, dall'istruzione all'energia, alle infrastrutture, all'ambiente, alla salute e al welfare. Si potrebbe partire dagli standard che si utilizzano per la costruzione di tali indicatori per fornire suggerimenti utili alla costruzione di indicatori adeguati a misurare le attività delle pubbliche amministrazioni.

3. La costruzione di indicatori per misurare le performance organizzativa nella esperienza italiana

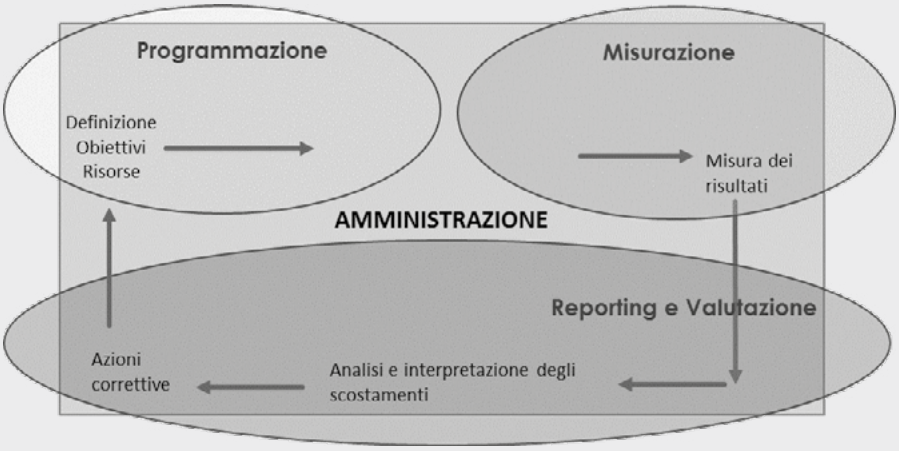
Il processo per la costruzione di indicatori chiari, sintetici e affidabili richiede la comprensione del fenomeno oggetto di indagine. Dopo aver delimitato il campo di analisi ad una certa attività o area, il percorso che porta alla costruzione di un indicatore della performance amministrativa deve tener in debito conto gli aspetti ritenuti strategici o maggiormente rilevanti dell'attività amministrativa; tali aspetti possono essere ricondotti tanto allo svolgimento della singola attività quanto al risultato atteso. Una volta che gli aspetti principali hanno avuto adeguata descrizione, l'identificazione dell'indice è spesso consequenziale. Se è condivisibile la circostanza che le caratteristiche dell'oggetto della misurazione sono meglio conosciute dalla linea operativa, i responsabili di tale linea dovrebbero partecipare attivamente al processo di progettazione degli indicatori, per rendere possibile la loro condivisione ed eventualmente procedere alla loro modifica tanto nella fase programmatoria che in quella successiva, quando se ne ravvisa la necessità (Del Bene, 2012).

Il processo logico di costruzione di un indicatore porta a una naturale selezione degli aspetti rilevanti da misurare e da tenere sotto controllo e alla conseguente possibilità di utilizzarlo come riferimento per definire programmi e valutazioni strategiche. La scelta delle variabili (o della variabile) che devono essere tenute sotto controllo deriva, infatti, dall'analisi delle caratteristiche delle attività svolte dall'amministrazione e da come que-

ste si possono orientare positivamente verso l'obiettivo strategico che questa si propone. Così, ad esempio, la misurazione dell'efficienza di un ufficio amministrativo assume significato solo se collegata agli obiettivi organizzativi complessivi definiti dall'amministrazione nel Piano della performance.

Come già accennato nel primo paragrafo, le Linee guida n. 2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica hanno definito in modo chiaro come la misurazione consista nella quantificazione, attraverso il ricorso ad indicatori, del livello di raggiungimento dei risultati programmati nel Piano della performance e degli impatti attesi sugli utenti e sugli stakeholder (vedi Fig. 1).

Fig. 1 Il ciclo della performance nelle amministrazioni centrali dello Stato

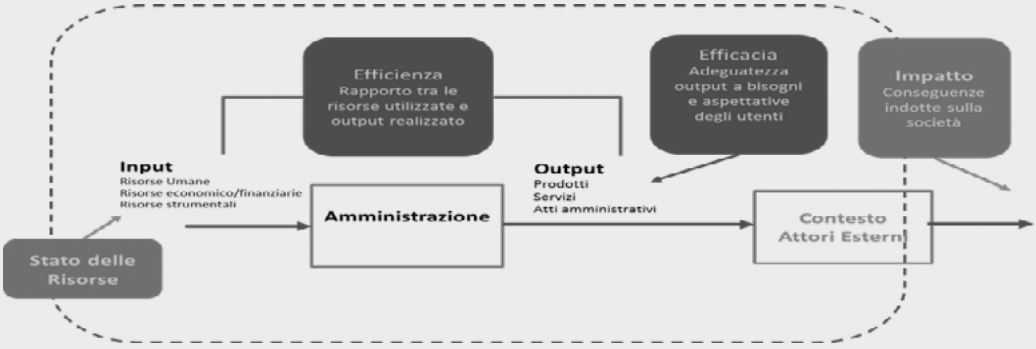


Da tali Linee Guida si evince che gli indicatori rappresentano un elemento cardine del sistema di misurazione. Partendo, infatti, dalle unità di analisi che si decide di misurare, si arriva a decidere quali e quanti indicatori associare a ciascun obiettivo. Nello specifico, già le Linee Guida n. 1/2017 della Funzione Pubblica avevano chiarito che la performance organizzativa attesa (e, a consuntivo, quella realizzata) complessiva può essere misurata e rappresentata tramite quattro tipologie di indicatori: quelli relativi allo stato delle risorse, quelli di efficienza, quelli di efficacia e di impatto (vedi Fig. 2). Gli Indicatori sullo *stato delle risorse* quantificano e qualificano le risorse dell'amministrazione (umane, economico-finanziarie, strumentali, tangibili e intangibili) misurandole sia in termini sia quantitativi (numero risorse umane, numero computer, etc.), che qualitativi (profili delle risorse umane, livello di aggiornamento delle infrastrutture informatiche, etc). Gli indicatori di *efficienza* esprimono la capacità di utilizzare le risorse umane, economico-finanziarie, strumentali (input) in modo sostenibile e tempestivo nella realizzazione delle attività dell'amministrazione, attraverso la ottimizzazione del rapporto input/output. Gli

indicatori di *efficacia* esprimono l'adeguatezza dell'output erogato rispetto alle aspettative e necessità degli utenti (interni ed esterni) e possono essere misurati sia in termini quantitativi che qualitativi. Tra gli indicatori di efficacia quantitativa rientrano gli indicatori di realizzazione fisica e gli indicatori di risultato (output) di cui al dpcm 18 settembre 2012. Per efficacia quantitativa si intende, infatti, la quantità erogata di output (n. servizi o prodotti) che può essere accresciuta tramite iniziative di incremento dei servizi (ad esempio la disponibilità di certificazioni online), mentre per efficacia qualitativa il rispetto di determinati standard di qualità dei servizi e delle attività.

L'efficacia è fra i parametri più importanti sui quali concentrarsi nei processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, se si guarda alla creazione del valore pubblico che rappresenta, come più volte ribadito nelle Linee guida citate, l'orizzonte ultimo dei sistemi di *performance management*. L'efficacia implica una rottura dell'autoreferenzialità che affligge detti sistemi perché si basa su un'analisi delle prestazioni rilevanti per l'utente finale dell'azione amministrativa. Partendo dai bisogni e dalle aspettative dell'utenza, infatti, l'analisi consente di anticipare eventuali problemi legati sia al tipo di prodotto/servizio finale progettato, sia al processo di erogazione (ad esempio il processo/sistema per farne richiesta). Spesso le amministrazioni raggiungono scarsi risultati proprio a causa dell'inadeguatezza dei processi di erogazione, anche a fronte di servizi/prodotti adeguati (Fig. 2).

Fig. 2 Indicatori sullo stato delle risorse, efficienza, efficacia, impatto



Per indicatori di *impatto*, infine, si intendono quelli che rappresentano l'effetto atteso o generato (*outcome*) da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, sempre nell'ottica della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere economico-sociale rispetto alle condizioni di partenza della politica o del servizio. Gli indicatori possono riferirsi a diversi ambiti d'impatto degli obiettivi dell'amministrazione e possono essere misurati sia in valori assoluti che in termini di variazione percentuale rispetto al valore di partenza.

L'amministrazione crea quindi valore pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti delle categorie ambientali, sociali ed economiche considerate. Le amministrazioni pubbliche possono costruire una sintesi esaustiva e completa degli andamenti gestionali e del grado di efficacia e di funzionalità dell'organizzazione (o delle sue ripartizioni) proprio attraverso l'integrazione degli indicatori di carattere fisico-tecnico con quelli economico finanziari e degli altri parametri ritenuti rilevanti. Un parametro che faccia riferimento semplicemente alla spesa (ed avesse come obiettivo la sua riduzione) potrebbe risultare fuorviante se non adeguatamente correlato ad indicatori riguardanti quantità e qualità dell'attività svolta o alle condizioni organizzative di funzionamento. Alla misurazione economico-finanziaria, pur sempre necessaria, specialmente con riferimento all'impiego delle risorse, vanno necessariamente affiancati altri indicatori relativi alle altre variabili strategiche. Conseguentemente, anche l'attività dei singoli responsabili, per essere convenientemente monitorata e messa in relazione agli obiettivi generali, necessita di un'analisi multidimensionale: insieme a parametri economici e/o finanziari devono essere inseriti indicatori fisico-tecnici relativi agli aspetti ritenuti rilevanti per il monitoraggio dell'attività controllata (Del Bene, 2012).

4. Gli indicatori comuni per le funzioni di supporto nelle amministrazioni pubbliche: la sperimentazione

Il tema della costruzione e dell'utilizzo corretto di indicatori di performance nell'organizzazione amministrativa è molto complesso. La complessità deriva sia dalla varietà che dalla variabilità dei processi organizzativi e degli aspetti istituzionali che incidono sulla corretta misurazione dei fenomeni oggetto di osservazione (Ruffini, 2012). In primo luogo, la varietà dei processi organizzativi svolti dalle singole organizzazioni pubbliche, anche operanti all'interno del medesimo comparto, complica la relazione tra processi strategici e quelli operativi, creando talvolta un disallineamento interno all'amministrazione che rende assai difficile effettuare misurazioni con l'utilizzo di indicatori (Ruffini, 2012). In secondo luogo, la variabilità e la numerosità dei processi produttivi rende molto oneroso, in termini di tempo e risorse economiche, lo sviluppo e la gestione di un sistema di indicatori.

Nell'amministrazione pubblica le dimensioni dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità e ancora di più dell'*outcome*/impatto della politica, descritte nel paragrafo precedente, sono per loro natura generalmente indipendenti, anche se possono presentare delle relazioni e questa situazione spinge in modo significativo ad utilizzare giudizi di valore per interpretarne gli andamenti complessivi dell'organizzazione se non sono stati adeguatamente definiti in partenza. Ne consegue che l'utilizzo degli indicatori implica una loro adeguata calibrazione rispetto agli scopi ed alle caratteristiche dei processi analizzati, ma anche la loro rappresentazione strategica complessiva in base ad una logica multidimensionale che consenta una visione unitaria dell'organizzazione amministrativa.

Solo di recente le amministrazioni più innovative hanno cominciato a sviluppare sistemi informativi in grado di integrare ed elaborare le informazioni disponibili nelle diverse banche dati, nonché di rilevarle in modo automatico e non manuale. Tuttavia, ancora oggi, la maggioranza non dispone di sistemi informativi adeguati alla gestione tempestiva e non onerosa di un sistema di performance. Infine, dal punto di vista metodologico, gli scopi hanno un'influenza sul tipo di misura da utilizzare diventando un ulteriore elemento di complessità tecnica per la loro costruzione (Ruffini, 2012)

Il Legislatore italiano è intervenuto in varie occasioni per sottolineare l'importanza degli indicatori nella misurazione della performance della amministrazioni pubbliche: il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2012 ha definito le linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, secondo quanto previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91; mentre il decreto del Presidente della Repubblica n. 105 del 2016 ha stabilito, come nuova base del sistema di valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche, importanti criteri tra i quali l'uso di indicatori ed un più efficace sistema di misurazione e valutazione della performance, la riduzione degli oneri informativi a carico delle amministrazioni pubbliche, lo scambio di buone pratiche tra amministrazioni e la confrontabilità dei risultati raggiunti.

Per promuovere l'uso di indicatori nei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa e garantire la comparabilità dei sistemi di misurazione in alcuni ambiti importanti quali la modernizzazione ed il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali, nonché l'efficiente impiego delle risorse (art 8 d.lgs 150/2009), il Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con Agid e con diverse amministrazioni centrali, ha individuato un primo insieme di 34 indicatori comuni[1], utili a monitorare l'andamento delle cd. funzioni di supporto, tipicamente presenti in tutte le amministrazioni.

Gli indicatori scelti sono indicatori di efficacia, economicità ed efficienza con riguardo appunto a processi comuni quali la gestione delle risorse umane, l'approvvigionamento,

1. La prima batteria di indicatori è stata il frutto delle esperienze maturate nel corso del Co-working Lab sulla performance, gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2018, mentre altri indicatori sono stati mutuati da fonti normative già esistenti proprio fine di rendere meno oneroso possibile il processo di rilevazione dei dati. Si è tenuto conto, inoltre, degli orientamenti espressi dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che ha individuato alcuni indicatori (riportati nella nota tecnica n. 2 allegata alla circolare RGS n. 17/2018 e già prima nella nota metodologica 2015) per misurare le performance delle attività ricondotte al programma 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" in maniera tale da consentire alle amministrazioni di utilizzare gli stessi dati per entrambe le finalità informative (ciclo della performance e ciclo del bilancio).

la comunicazione, la trasparenza, l'IT e la comunicazione. Si tratta di quegli indicatori che è possibile condividere in un contesto in cui le amministrazioni sono molto eterogenee fra loro.

Questo primo set di indicatori sperimentali è stato proposto ad un campione di circa 20 amministrazioni nel 2018, 2019 e 2020 per testarne la funzionalità e l'utilità.

Sulla base delle analisi qualitative e quantitative delle risultanze della sperimentazione, è stato individuato un elenco di 15 indicatori che meglio si prestano, alle condizioni attuali, ad essere utilizzati dalle amministrazioni per monitorare l'andamento della performance organizzativa. A questi indicatori è stato poi aggiunto l'indice di tempestività dei pagamenti già oggetto di sperimentazione ed illustrato nel documento della Ragioneria Generale dello Stato "*Proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 «Indirizzo politico» e 32.3 «Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza» e nota metodologica*" del gennaio 2015 (vedi Tav. 1).

Gli "indicatori comuni" proposti alle amministrazioni rappresentano, quindi, un insieme di misure comuni e sperimentalmente condivise per rilevare l'andamento delle funzioni di supporto dell'amministrazione pubblica. L'individuazione dei 16 indicatori oggetto della rilevazione (vedi Tav. 1) è avvenuto seguendo un criterio selettivo di misurabilità e di rilevanza rispetto all'esistenza di un benchmark normativo o amministrativo che ne ha determinato la priorità, ad esito della sperimentazione condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica (nota metodologica Dipartimento della Funzione Pubblica 2019).

In occasione dell'avvio del ciclo della performance 2020/2022, la circolare n. 2 del 30 dicembre 2019 ha prescritto la raccolta dei dati su questi indicatori, on line per tutte le amministrazioni del perimetro per cui il d.lgs n. 150/2009 trova diretta applicazione, al 31 gennaio di ogni anno con riferimento all'annualità precedente.

Tav. 1 I sedici indicatori comuni alle funzioni di supporto

Area	Numero Indicatore	Nome indicatore
Gestione delle risorse umane	1.1	Costo unitario della funzione di gestione delle risorse umane
	1.2	Grado di attuazione di forme di organizzazione del lavoro in telelavoro o lavoro agile
	1.3	Grado di copertura delle attività formative dedicate al personale
	1.4	Grado di copertura delle procedure di valutazione del personale
	1.5	Tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale

Area	Numero Indicatore	Nome indicatore
Gestione degli approvvigionamenti e degli immobili	2.1	Incidenza del ricorso a convenzioni CONSIP e al mercato elettronico degli acquisti
	2.2	Indicatore della tempestività dei pagamenti
	2.3	Spesa per energia elettrica al metro quadro
Gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione	3.1	Grado di utilizzo di SPID nei servizi digitali
	3.2	Percentuale di servizi full digital
	3.3	Percentuale di servizi a pagamento tramite PagoPa
	3.4	Percentuale di comunicazioni tramite domicili digitali
	3.5	Percentuale di banche dati pubbliche disponibili in formato aperto
	3.6	Dematerializzazione procedure
Gestione della comunicazione e della trasparenza	4.1	Consultazione del portale istituzionale
	4.2	Grado di trasparenza dell'amministrazione

Dopo un'applicazione sperimentale, la rilevazione on line sugli indicatori rappresentati sarà avviata nel gennaio 2021, attraverso l'applicativo messo a disposizione sul Portale della performance[2].

Gli indicatori rilevati sono quindi cinque per l'area organizzativa '*gestione delle risorse umane*', tre per l'area '*gestione degli acquisti*', sei per quella relativa alla '*gestione della digitalizzazione*' e due per la sezione '*gestione della comunicazione e trasparenza*'(vedi Tav. 1).

Poiché tutti gli indicatori oggetto della rilevazione rappresentati nella tabella 1 (tranne il n.3.6 "Dematerializzazione procedure") sono rappresentati da un quoziente, le amministrazioni devono inserire nell'applicativo informatico i dati relativi al numeratore ed al denominatore dell'indicatore. Attraverso una procedura *full-digital*, il sistema calcola poi il risultato della formula.

Come si deduce dalla tavola 1, l'area relativa alla *gestione delle risorse umane* è misurata dai seguenti indicatori: il "costo medio unitario della gestione delle risorse umane", il "grado di attuazione di forme di organizzazione del lavoro in telelavoro o lavoro agile", il "grado di copertura delle attività formative dedicate al personale", il "grado di copertura delle

2. L'applicativo è disponibile per le amministrazioni, tramite registrazione al Portale della performance, al link https://performance.gov.it/indicatori-comuni, con una procedura di rilevazione *full-digital*.

procedure di valutazione del personale" ed infine il "tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale". Quindi la maschera di acquisizione dei dati relativi all'indicatore sul costo medio unitario della gestione delle risorse umane raccoglie al numeratore i dati relativi al costo del personale addetto alla funzione di gestione delle risorse umane e al denominatore il dato sulla totalità del personale in servizio, fornendo informazioni utili a misurare la capacità dell'amministrazione ad ottimizzare l'organizzazione delle risorse umane e la gestione del personale; l'indicatore relativo al grado di attuazione delle forme di organizzazione del lavoro in telelavoro o lavoro agile misura la capacità dell'amministrazione di ottimizzare l'organizzazione del lavoro attraverso l'utilizzo di forme che consentono la flessibilità di tempi, luoghi e processi di lavoro grazie alle potenzialità offerte dall'Ict, in ottemperanza a quanto previsto dalle recenti Linee guida n. 6/2020 sul Pola (Piano organizzativo del lavoro agile). La maschera di acquisizione dei dati per questo indicatore prevede al numeratore l'inserimento dei dati relativi al numero dei dipendenti che abbiano lavorato in telelavoro o lavoro agile, per almeno una parte del proprio orario di lavoro nell'anno di riferimento, mentre al denominatore va inserito il numero medio dei dipendenti presenti nel corso dell'anno. Altro aspetto relativo alla gestione delle risorse umane viene colto dall'indicatore relativo al grado di copertura delle attività formative dedicate al personale, riportato anche nella nota tecnica n. 2 allegata alla circolare Ragioneria Generale dello Stato n. 17/2018 e nella nota metodologica 2015 sulle proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". Tale indicatore misura, infatti, la capacità dell'amministrazione di far fruire al personale dipendente le attività formative. Per costruire l'indicatore bisogna quindi fornire i dati del numero dei dipendenti che abbiano iniziato un'attività formativa nel periodo di riferimento, ed i dati relativi al numero medio dei dipendenti presenti nel corso dell'anno. Terminano la rappresentazione della funzione 'gestione del personale', l'indicatore "grado di copertura delle procedure di valutazione del personale" e quello relativo al "tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale". Il primo è l'indicatore che misura la capacità dell'amministrazione di realizzare un confronto sistematico tra valutato e valutatore. Nelle Linee Guida n. 2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica si è già sottolineato come i momenti di confronto fra valutato e valutatore siano indispensabili; nelle Linee Guida n. 5/2019 si evidenzia come nella fase di valutazione il colloquio costituisce un momento di chiarificazione sulla prestazione del valutato, ma anche un'occasione di dialogo in cui valutatore e valutato individuano le modalità e le azioni di sviluppo organizzativo e professionale che consentano il futuro miglioramento della prestazione stessa. Al numeratore va inserito il numero dei dipendenti che siano stati coinvolti in almeno un colloquio di valutazione della performance nel periodo di riferimento mentre al denominatore l'indicatore prevede il numero medio dei dipendenti presenti nel corso dell'anno. Il tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale invece è l'indicatore che misura la capacità dell'amministrazione di organizzare il personale nella maniera ottimale in coerenza con il quadro delle competenze, in modo da contemperare le esigenze organizzative e le attitudini del personale, prevedendo anche azioni di riallocazione che possano

favorire l'acquisizione di professionalità multidisciplinari e la realizzazione di percorsi di crescita organizzativa. Al numeratore vanno inseriti i dati relativi al numero di dipendenti inquadrati in profili non dirigenziali che hanno cambiato unità organizzativa nel periodo di riferimento; al denominatore l'indicatore prevede il numero medio dei dipendenti, non dirigenti, presenti nel corso dell'anno.

Tre sono gli indicatori scelti dal Dipartimento per coprire l'area organizzativa relativa alla *gestione degli approvvigionamenti e degli immobili*: l'incidenza del ricorso a convenzioni Consip e al mercato elettronico degli acquisti, l'Indicatore della tempestività dei pagamenti, la spesa per energia elettrica al metro quadro. L'indicatore relativo all'incidenza del ricorso a convenzioni Consip e al mercato elettronico degli acquisti viene riportato anche nella nota tecnica n. 2 allegata alla circolare RGS n. 17/2018 e nella nota metodologica 2015 sulle proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". Ha lo scopo di rilevare quanta parte dell'approvvigionamento di risorse è effettivamente canalizzata in maniera centralizzata. La normativa, tuttavia, impone obblighi solo per alcune categorie merceologiche. I dati relativi all'indicatore sulla tempestività dei pagamenti consentono di definire il ritardo medio ponderato del pagamento delle fatture commerciali. Tale indicatore richiede al numeratore la somma dell'importo delle fatture pagate, moltiplicato per i giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento ai fornitori, mentre al denominatore deve essere indicata la somma degli importi pagati nell'anno solare per le transazioni commerciali. Si tratta anche in questo caso di un indicatore previsto nella nota tecnica n. 2 allegata alla circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 17 del 2018 e nella nota metodologica della stessa Istituzione sulle proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" del 2015. L'indicatore relativo alla spesa per energia elettrica al metro quadro è lo stesso indicatore che viene riportato sulla base di quanto stabilito nella circolare dell'Agenzia del Demanio n. 20494 del 2012. Il numeratore di tale indicatore riporta la spesa per energia elettrica, mentre al denominatore devono essere indicati i metri quadri disponibili.

Passando alla terza area organizzativa degli indicatori comuni, il grado di utilizzo di Spid nei servizi digitali, le percentuali dei servizi *full digital*, dei servizi a pagamento tramite PagoPa, delle comunicazioni tramite domicili digitali, delle banche dati pubbliche disponibili in formato aperto e, infine, la dematerializzazione delle procedure rappresentano gli indicatori che vengono rilevati nell'indagine per quanto riguarda la *gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione*.

L'indicatore sul grado di utilizzo di Spid nei servizi digitali misura il grado di utilizzo del sistema unico di accesso con identità digitale (Spid) ai servizi online della pubblica amministrazione italiana e dei privati aderenti, da parte degli utenti di un'amministrazione per i quali è consentito l'accesso anche tramite altri sistemi di autenticazione: al numeratore,

la formula di costruzione dell'indicatore richiede il numero di accessi unici ai servizi digitali tramite Spid, mentre al denominatore il numero di accessi totali ai servizi *online* (Spid ed altri sistemi di autenticazione consentiti). L'indicatore percentuale dei servizi *full digital* misura, invece, la percentuale dei servizi digitali offerti dalle pubbliche amministrazioni rispetto ai servizi totali, in linea con quanto stabilito dall'articolo 64 del Codice dell'amministrazione Digitale e con quanto riportato nell'allegato 2 del piano Triennale 2019-2021 per l'informatica nella PA. L'indicatore è costruito in base al rapporto tra il numero dei servizi forniti dall'amministrazione in modalità *full digital* ed il numero del complesso dei servizi erogati dall'amministrazione. Sul versante dei pagamenti della PA, l'indicatore percentuale dei servizi a pagamento tramite PagoPa, indica il grado di utilizzo di PagoPA tra i servizi a pagamento somministrati dall'amministrazione. Lo strumento PagoPA, previsto in attuazione dell'articolo 5 del Codice dell'Amministrazione Digitale e dal decreto Legge n. 179/2012, è adottato obbligatoriamente da tutte le pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti tenuti per legge. Per quanto riguarda l'indicatore percentuale di comunicazioni tramite domicili digitali, questo indicatore misura il grado di utilizzo della posta elettronica certificata nelle comunicazioni dell'amministrazione. Ai sensi dell'articolo 1 del Codice dell'amministrazione digitale per domicilio digitale si intende un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata (Pec) o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato (Sercq), come definito dal regolamento (Ue) 23 luglio 2014 n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (c.d. "Regolamento eIDAS"), valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale. Al numeratore vanno indicate le comunicazioni fatte per tramite di posta elettronica certificata, mentre al numeratore sono indicate le comunicazioni totali fatte ad imprese ed a amministrazioni pubbliche. Infine riguardo agli ultimi due indicatori, l'indicatore percentuale di banche dati pubbliche disponibili in formato aperto esprime il grado di condivisione dei dati in formato aperto da parte delle amministrazioni (inquadrabile normativamente nell'articolo 52 del Codice dell'amministrazione digitale e previsto nel documento "*La strategia per la crescita digitale 2014-2020*" della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2015) e prevede al numeratore il numero di *dataset* pubblicati in formato aperto e al denominatore il numero di *dataset* previsto per tipologia di amministrazione, nel c.d. "*paniere dinamico*", così come aggiornato annualmente dall'Agid; l'indicatore dematerializzazione delle procedure ha lo scopo di accertare che le procedure di gestione delle presenze-assenze, ferie-permessi, missioni ed il protocollo, nell'ambito dell'amministrazione considerata, siano realizzate integralmente ed esclusivamente in forma dematerializzata (*full digital*) secondo quanto previsto dagli articoli 17 e 40 del Cad, coerentemente con il documento "*La strategia per la crescita digitale 2014-2020*" del 3 marzo 2015 della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'indicatore assume valore "SI" se almeno tre processi, sui quattro indicati, sono svolti in modalità interamente digitale, altrimenti assume valore "no".

Gli ultimi due indicatori rilevati si riferiscono all'area *gestione della comunicazione e della trasparenza* e concernono la consultazione del portale istituzionale e il grado di trasparen-

za dell'amministrazione. L'indicatore relativo alla consultazione del portale istituzionale evidenzia la media giornaliera di accessi unici al portale istituzionale dell'amministrazione: richiede l'indicazione al numeratore del numero di accessi unici al portale istituzionale registrati nel corso dell'annualità oggetto di rilevazione, mentre al denominatore vanno riportati i giorni dell'anno solare che l'applicativo fissa automaticamente a 365. L'indicatore relativo al grado di trasparenza dell'amministrazione è costruito in base alle attestazioni rilasciate dagli Organismi Indipendenti di Valutazione (Oiv) sull'effettività degli adempimenti in materia di trasparenza. Il calcolo si riferisce alla griglia di rilevazione degli obblighi di pubblicazione, di cui al d. lgs. n. 33/2013, modificato dal d. lgs. n. 97/2016, come esplicitato dalla delibera Anac n. 213/2020 in materia di "*Attestazioni Oiv, o strutture con funzioni analoghe, nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione*". Per il calcolo dell'indicatore, al numeratore va indicata la somma dei punteggi assegnati all'amministrazione considerata nella griglia di rilevazione dall'Oiv, mentre al denominatore deve essere riportata la somma dei punteggi massimi conseguibili.

Riflessioni conclusive

Come sottolineato all'inizio di questo scritto, la misurazione delle prestazioni nelle organizzazioni pubbliche ha come principali obiettivi quelli di supportare il processo decisionale dei vertici organizzativi, stimolare il miglioramento continuo e soddisfare i requisiti di responsabilità esterna. L'utilizzo degli indicatori implica però una loro adeguata calibrazione rispetto agli scopi ed alle caratteristiche dei processi analizzati, così come la loro rappresentazione in base ad una logica multidimensionale che consenta una visione unitaria dell'organizzazione amministrativa.

La costruzione di indici o indicatori che siano in grado di misurare in modo "oggettivo" un fenomeno amministrativo, rappresentativo di un risultato voluto, costituisce il momento più importante nella progettazione di un adeguato sistema di misurazione e valutazione della performance all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Si è detto che solo recentemente le amministrazioni più innovative hanno cominciato a sviluppare sistemi informativi in grado di integrare ed elaborare le informazioni disponibili nelle diverse banche dati, acquisendole in modo automatico e non manuale. Pertanto, per supportare l'uso di indicatori nei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa e garantire la comparabilità dei sistemi di misurazione, il Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con Agid e con diverse amministrazioni centrali, ha individuato un insieme di indicatori comuni, utili a monitorare l'andamento delle cd. funzioni di supporto, tipicamente presenti in tutte le amministrazioni (es. gestione del personale, approvvigionamenti, digitalizzazione ecc.). Ad esito della prima sperimentazione, la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2019 ha stabilito l'obbligatorietà del monitoraggio attraverso una rilevazione online

degli indicatori individuati, a partire da gennaio 2021, per tutte le amministrazioni per le quali si applica il d. lgs. n.150/2009 e che, in futuro, potrà essere estesa anche alle regioni e agli enti locali, previa stipula di quell'accordo in sede di Conferenza Unificata, previsto dall'articolo 16 del citato d. lgs. n. 150 del 2009, per il quale non è stata finora trovata l'intesa politica fra Stato, regioni ed enti locali. Questa iniziativa, se adeguatamente supportata, potrà promuovere l'uso diffuso di indicatori comuni nei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa, utilizzando le medesime unità di misura, al fine di promuovere la modernizzazione ed il miglioramento qualitativo dell'organizzazione assieme ad un uso più efficiente delle risorse pubbliche.

Riferimenti Bibliografici

- Arcari, A.M. (1988). *Il controllo dei costi di politica e di struttura*. Milano: Giuffrè.
- Agid (2019). Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021. Consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf
- Brusa, L. & Zamprogna, L. (Ed.) (1991). *Pianificazione e controllo di gestione*. Milano: Etas.
- Del Bene, L. (2008). *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nell'ottica del federalismo* in *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*. ricerca coordinata prof. Anselmi pubblicazione SSPA.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2017). Linee guida n.1 e n. 2. Consultabili online in https://performance.gov.it/riferimenti-normativi-delibere
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2018). Nota metodologica indicatori comuni. Consultabile on line in: https://www.performance.gov.it/system/files/incontro_plenario_11122018/Nota-indicatori-comuni.pdf
- European Commission (2018). Measuring Public Administration: A Feasibility study for better comparative indicators in the EU. Consultabile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f65382ed-9abb-11e8-a408-01aa75ed71a1/language-en
- Iuga, M.V., Kifor, C.V. & Rosca, L.I. (2015). *Lean information management: Criteria for selecting key performance indicators at shop floor*. ACTA Univ. Cibiniensis Vol. 66, 67–72.
- Noordegraaf, M. & Abma, T. (2003). *Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity*. Public Administration, Vol. 81, n. 4, 853 –73.
- Ragioneria Generale Dello Stato (2015). Nota metodologica 2015 su "Proposte di indicatori per il programma di spesa 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". Consultabile in: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Indicatori_dei_programmi/Nota_metodologica_indicatori_per_programma_32_2_e_32_3.pdf
- Ragioneria Generale Dello Stato (2018). Nota tecnica n. 2 allegata alla circolare RGS n. 17/2018. Consultabile in: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/in_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/VERSIONE-I/_documenti/in_vetrina/elem_0047.html
- Pidd, M. (2012). *Measuring the Performance of Public Services: Principles and Practice*. Cambridge University Press
- Popa, B.M. (2015). *Challenges when developing performance indicators*. J. Def. Res. Manag., Vol. 6, 111–114.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2015). La strategia per la crescita digitale 2014 - 2020. Consultabile in: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/strategia_crescita_digitale.pdf
- Ruffini, R. (2008). *Principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale* in *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*. Ricerca coordinata prof. Anselmi pubblicazione SSPA.
- Thangarajoo, Y. & Smith, A. (2015). *Lean thinking: An overview*. Ind. Eng. Manag. 2015, 4, 1000159.
- Van Doren, W., Caluwé, C. & Lonti, Z. (2012). *How to Measure Public Administration Performance?*, Public Performance & Management Review, 489-508 (35).

– Villazón, C.C., Sastoque Pinilla, L., Otegi Olaso, J.R., Toledo Gandarias, N., López De Lacall, N. (2020). *Identification of Key Performance Indicators in Project-Based Organisations through the Lean Approach Sustainability*. 12, 5977. https://doi.org/10.3390/su12155977

Rivista Italiana di
Public Management

Vol. 3, n. 2 | 2020

Indagine sull'amministrazione difensiva

Stefano Battini* e Francesco Decarolis**

Abstract

This study analyzes the phenomenon of defensive administration through the data collected with a new questionnaire to which 538 public administrators – Rups – active in the public procurement sector for works, services and supplies responded. The questionnaire is divided into a series of subsections containing both situational questions and questions on the perception of risk and the use of insurance policies. The main results confirm the presence of defensive behaviors for a minority but not negligible share of the Rups: in the scenario questions, the defensive decision is taken by a subset of Rups ranging between 10 and 20 percent of the total. This figure qualifies the one on the perception of defensive behaviors where, on the other hand, the Rups report that a share between 30 and 50 percent of the decisions, both individual and of the contracting authority of origin, are taken from a defensive point of view. Regarding the possible remedies, a large number of respondents (between 30 and 50 percent) declare they have an insurance policy for tax liability. Improving legal training and introducing financial incentives to reward quick decision making are among the other remedies for defensive administration most commonly claimed to be most effective.

Lo studio analizza il fenomeno dell'amministrazione difensiva attraverso i dati raccolti con un nuovo questionario a cui hanno risposto 538 amministratori pubblici, Rup, attivi nel settore degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il questionario è suddiviso in una serie di sottosezioni contenenti sia domande

** Università degli Studi della Tuscia.*
*** Università Bocconi.*

situazionali che domande sulla percezione del rischio e sull'impiego di polizze assicurative. I risultati principali confermano la presenza di comportamenti difensivi per una quota minoritaria ma non trascurabile dei Rup: nelle domande di scenario, la decisione difensiva è assunta da un sottoinsieme di Rup che oscilla tra il 10 e il 20 percento del totale. Questo dato qualifica quello sulla percezione di comportamenti difensivi dove, invece, i Rup rilevano come una quota tra il 30 e il 50 percento delle decisioni sia individuali che della stazione appaltante di provenienza vengano prese in ottica difensiva. Relativamente ai rimedi possibili, un'ampia fetta dei rispondenti (tra il 30 e il 50 percento) dichiara di possedere una polizza assicurativa per responsabilità erariale. Il miglioramento della formazione giuridica e l'introduzione di incentivi finanziari per premiare la rapidità decisionale sono tra gli altri rimedi all'amministrazione difensiva più comunemente dichiarati come maggiormente efficaci.

***Keywords**: Amministrazione difensiva, burocrazia difensiva, fuga dalla firma, responsabilità erariale, appalti*

Introduzione

La lotta alla corruzione rappresenta uno dei tratti distintivi di molte riforme che hanno interessato la PA negli ultimi anni. Almeno a partire dal 2012, anno di approvazione della legge Severino e di istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac), è iniziato un percorso di riforme che sembra avere prodotto risultati tangibili in termini di riduzione sia degli indici di corruzione percepita sia del numero di casi sospetti all'analisi delle forze dell'ordine[1]. Tuttavia, la corruzione non è l'unico caso di condotte amministrative che antepongono l'interesse individuale a quello collettivo. Se il funzionario corrotto persegue un guadagno individuale con perdita collettiva, vi sono ipotesi, in realtà assai più frequenti, di funzionari che, per evitare il rischio di una perdita individuale, rinunciano ad un guadagno collettivo. Si vuole alludere al fenomeno della c.d. amministrazione difensiva, ispirata da una esigenza di autotutela che induce a decisioni che, seppure perfettamente lecite sotto il profilo giuridico, sono volte più a ridurre i rischi per il decisore pubblico che non a beneficiare l'amministrazione e la collettività in cui opera.

Questo tipo di comportamento è comunemente indicato come amministrazione difensiva (o burocrazia difensiva o fuga dalla firma) mutuando la nozione di medicina difensiva, secondo cui, anticipando un rischio di responsabilità medico legali, il medico modifica

1. Riguardo alla corruzione percepita, tra il 2012 e il 2019 ad esempio l'Italia ha migliorato il suo ranking relativo nel Corruption perception index, l'indicatore di corruzione elaborato da Transparency International, passando tra i 35 paesi dell'area europea ed ex-sovietica dalla 33sima alla 25sima posizione. Riguardo al numero di casi sospetti, si veda lo studio in materia di corruzione negli appalti pubblici di Decarolis, Fisman, Pinotti e Vannutelli (2020) dove, nello stesso lasso di tempo, la quota di appalti di lavori aggiudicati ad imprese i cui proprietari o manager sono sotto indagine per reati connessi a corruzione è sceso dal 17% al 12%.

le scelte di cure da prestare (in eccesso o in diminuzione) rispetto a quanto farebbe in assenza di tale rischio. Analogamente, l'amministrazione difensiva indica appunto una distorsione delle scelte dell'amministratore indirizzate all'autotutela rispetto ai rischi, sia patrimoniali che non, conseguenti all'esercizio dell'azione amministrativa. Negli ultimi anni, la presenza di comportamenti difensivi ha suscitato interesse in ambito accademico[2]. Parallelamente, nel contesto del dibattito di policy italiano, proprio mentre la lotta alla corruzione si inaspriva, aumentava la percezione di sempre maggiori comportamenti difensivi, al punto che che il contrasto all'amministrazione difensiva è divenuto parte delle proposte di riforma della PA correntemente dibattute (si vedano, ad esempio, le proposte nel Rapporto Colao del 2020).

L'attuale ricerca si pone l'obiettivo di approfondire e sviluppare il tema dell'amministrazione difensiva al fine sia di addivenire ad una sua più precisa quantificazione nel contesto italiano che a quello di proporre soluzioni percorribili per limitare le potenziali distorsioni che questo fenomeno potrebbe indurre rispetto al buon funzionamento dell'amministrazione pubblica. In particolare, questo studio si focalizza sul settore degli appalti pubblici e si avvale di un nuovo sondaggio da noi sviluppato e basato su un questionario somministrato ad un ampio numero di Rup (Responsabile Unico del Procedimento) attivi negli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il questionario è suddiviso in una serie di sottosezioni contenenti sia domande situazionali che domande sulla percezione del rischio e sull'impiego di polizze assicurative. In particolare, le quattro sottosezioni sono: 1) scenari - in questa sezione, i partecipanti sono posti davanti ad uno *scenario tipo* in cui un Rup potrebbe trovarsi, e viene chiesto di indicare la linea d'azione che adotterebbe fra quelle proposte; 2) percezione del rischio - in questa sezione, andiamo ad analizzare il rischio e il grado di complessità percepiti dai Rup riguardo la gestione degli appalti; 3) amministrazione difensiva - in questa sezione, viene data una definizione di amministrazione difensiva, e viene quindi chiesto di esprimersi sulla frequenza con cui il fenomeno è rilevato nelle scelte compiute dai colleghi del Rup e dal Rup stesso; viene inoltre richiesto di ordinare dalla più alla meno efficace una serie di possibili soluzioni al problema; e 4) assicurazione - in questa sezione, andiamo ad indagare la conoscenza dei partecipanti riguardo il mercato delle coperture assicurative per danno erariale o responsabilità civile presso terzi, ed eventualmente i dettagli della polizza assicurativa da loro sottoscritta. In aggiunta, nel questionario vengono richieste alcune informazioni generali a carattere demografico.

I partecipanti al questionario sono divisi in due differenti categorie: una parte è composta da ex studenti della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna) che svolgono attualmente il ruolo di Rup, mentre la restante parte è composta da Rup che non hanno di recente partecipato a corsi sul tema appalti tenuti dalla Sna, ed è da considerarsi come un

2. Si vedano, tra gli altri, Conticelli e al., 2016; Cafagno, 2017; Artinger et al., 2018; Battini e Decarolis, 2019; D'Alterio, 2019.

gruppo di controllo. Abbiamo raccolto 417 risposte fra i membri della prima categoria e 121 risposte fra i membri della seconda[3].

La scelta di focalizzarci sul settore appalti risponde ad un triplice motivo. Primo, gli appalti pubblici rappresentano uno dei settori fondamentali in cui opera l'amministrazione pubblica e rappresentano nel complesso un comparto economico il cui valore si aggira intorno al 10 percento del PIL. Secondo, proprio in questo settore, la Sna svolge un fondamentale ruolo nella formazione delle competenze della PA attraverso un ampio numero di percorsi formativi rivolti ai Rup. Terzo, come sottolineato in Cafagno (2017), la graduale espansione della discrezionalità in capo ai Rup promosse dalle riforme legislative che hanno interessato il settore appalti nell'ultimo decennio rendono quest'area particolarmente esposta ai fenomeni di comportamenti difensivi. L'analisi proposta in questo studio contribuisce al dibattito in corso sull'amministrazione difensiva, studiandone non solo le sue cause ma anche proponendo possibili soluzioni, al fine di fornire alla Sna nuove indicazioni utili per definire la sua offerta formativa.

Le evidenze principali sono descritte seguendo lo stesso ordine con cui le sezioni del sondaggio saranno presentate di seguito. Primo, le risposte alle domande di scenario sono compatibili con un'interpretazione dell'amministrazione difensiva come fenomeno presente nel comportamento dei Rup, ma in misura non estrema: tipicamente la decisione difensiva è assunta da un sottoinsieme di Rup che oscilla tra il 10 e il 20 percento del totale. Secondo, relativamente alla percezione dei rischi e, quindi, alle possibili cause di comportamenti difensivi, i rispondenti valutano in modo simile molte delle possibili fonti di rischio proposte, enfatizzando però quelli connessi alla complessità della normativa appalti, avvertita come estremamente complessa da almeno tre quarti dei rispondenti. Questa risposta ben si concilia con l'evidenza relativa al fatto che quasi nessun rispondente dichiari di non aver ricevuto formazione sugli appalti e, anzi, che una quota significativa dichiari di aver seguito almeno sette corsi di formazione in materia. Terzo, quando i rispondenti vengono posti esplicitamente di fronte a domande sull'amministrazione difensiva, la percezione prevalente è di una forte presenza dell'amministrazione difensiva nella pubblica amministrazione, con una quota tra il 30 e il 50 percento delle decisioni prese che vengono considerate ascrivibili a tale comportamento all'interno della PA di appartenenza e la maggioranza dei rispondenti che indica un aumento della frequenza delle decisioni difensive nel tempo. Quarto, relativamente al sistema delle polizze assicurative per responsabilità erariale, troviamo che un'ampia fetta dei rispondenti, pari ad un terzo nel gruppo di allievi Sna e ancora maggiore nel gruppo di controllo, dichiara di possedere tali polizze. La polizza tipo viene descritta con premio annuo tra i 300 e i 400 euro, con massimale di circa 2 milioni di euro e tra i 6 e i 9

3. Alcune domande potrebbero essere però state saltate da alcuni partecipanti, quindi il totale delle risposte alle singole domande è spesso inferiore. In ogni caso, l'entità campionaria raggiunta è notevole per un settore così specifico della PA: si consideri, ad esempio, che il sondaggio di Forum PA (2019), effettuato su dipendenti pubblici provenienti da tutti i comparti della PA, è basato su 1.500 interviste.

anni di retroattività. Infine, relativamente agli altri possibili rimedi discussi in aggiunta alle polizze assicurative, quelli più frequentemente indicati come maggiormente efficaci sono il miglioramento della formazione giuridica (20 percento) e l'introduzione di incentivi finanziari per premiare la rapidità decisionale (28 percento per il gruppo "Sna" e 20 percento per il controllo). A seguire, in seconda posizione, troviamo una migliore collaborazione all'interno della PA e l'introduzione di incentivi di carriera, indicati rispettivamente dal 25 e dal 23 percento del campione. Il potenziamento del sistema delle polizze, indicato anche nel Rapporto Colao del 2020 come una possibile soluzione al problema dell'amministrazione difensiva, è indicato come la terza opzione da oltre il 60 percento dei partecipanti.

Il nostro saggio contribuisce ad una letteratura empirica ancora nascente sull'amministrazione difensiva. Metodologicamente l'impiego di un sondaggio tra gli amministratori pubblici è in linea con quanto fatto in altri studi su questo tema. In particolare, usano questo strumento sia lo studio di Artinger e al. (2018), basato su 950 interviste rivolte a dirigenti di uno dei principali enti pubblici tedeschi, che quello di Forum PA (2019), basato su 1.500 interviste tra amministratori pubblici italiani appartenenti ad un ampio spettro di PA. In entrambi i casi, questi studi quantificano il fenomeno dell'amministrazione difensiva rivolgendo domande dirette sul tema e trovano che la sua entità è sostanziale. Il nostro approccio è diverso in quanto introduce domande dirette sull'amministrazione difensiva soltanto a partire dalla terza sezione del sondaggio e offre quindi la possibilità di quantificare il fenomeno anche attraverso domande di scenario, dove non sono presenti effetti di condizionamento (*priming*) verso alcun tipo di risposta. L'individuazione di una marcata differenza tra la quantificazione della rilevanza dell'amministrazione difensiva nelle domande dirette e di scenario è uno dei contributi rilevanti di questo studio. Inoltre, il nostro sondaggio si rivolge specificamente al settore degli appalti pubblici che, seppur oggetto di studio nel contesto dell'amministrazione difensiva non è mai stato investigato con lo strumento del sondaggio. Infatti, Conticelli e al., (2016) utilizza la metodologia del caso studio, focalizzandosi sulle vicende relative ai lavori per evitare lo straripamento del torrente Bisagno a Genova. Cafagno (2017), invece, ha un approccio più generale e studia il fenomeno guardando alle scelte dei Rup relativamente all'impiego di diverse tipologie di sistemi di selezione dei contraenti privati caratterizzati da più o meno discrezionalità. Battini e Decarolis (2019), infine, offre due tipi di analisi quantitativa, una relativa ai premi assicurativi per responsabilità erariale richiesti tra le diverse tipologie di amministrazioni e amministratori, e le diverse caratteristiche delle coperture offerte e, un'altra, specifica per il settore appalti, relativa alla correlazione positiva fra la percezione del rischio percepito di incorrere in responsabilità erariale, misurato attraverso la frequenza di pronunce di condanna della sezione locale della Corte dei Conti, e lo sviluppo di atteggiamenti difensivi da parte del Rup, misurato attraverso l'indicatore della velocità nel "tempo di attraversamento" tra una fase e l'altra della sequenza procedimentale di affidamento degli appalti di opere pubbliche. Queste due componenti dell'analisi di Battini e Decarolis (2019) avevano già suggerito una differenza rilevante tra la percezione del rischio (un mercato delle polizze in forte sviluppo) e gli effetti delle scelte difensive (un rallentamento modesto del processo di affidamento degli appalti). Il nostro

studio conferma questa discrasia, offrendone una misurazione ancora più precisa in quanto sono gli stessi soggetti a mostrare questo tipo di differenze tra percezioni e comportamenti effettivi. Ritorneremo su questo tema nelle considerazioni conclusive dopo avere presentato di seguito i risultati del sondaggio.

Il resto di questo saggio illustra nel dettaglio prima la metodologia di analisi (sezione 2), successivamente il contenuto del sondaggio e le risposte ottenute nelle varie sottosezioni (sezione 3) e, infine, conclude con alcune considerazioni finali (sezione 4).

1. Metodologia: questionario sull'amministrazione difensiva

La metodologia impiegata si basa su un'analisi dei dati provenienti dal sondaggio da noi realizzato. Il sondaggio è stato somministrato via web (Qualtrics) attraverso un link inviato via email l'ultima settimana di aprile 2020, con tre successivi richiami su base settimanale. Il link è stato inviato a 1443 Rup di cui 952 che risultavano aver partecipato in anni recenti ad uno dei corsi Sna su materie afferenti agli appalti pubblici e i restanti 491 amministratori pubblici identificati come Rup attraverso un'analisi a campione di bandi di appalti pubblici. Come precedentemente menzionato, abbiamo raccolto 417 risposte fra i membri della prima categoria e 121 risposte fra i membri della seconda.

Il sondaggio, dopo aver specificato di essere su base volontaria e richiesto di confermare al ricevente di essere attivo nel ruolo di Rup, poneva poi una serie di domande suddivise nelle seguenti sottosezioni:

- Scenari: in questa sezione i partecipanti sono posti davanti ad uno scenario tipo, in cui un Rup potrebbe trovarsi, e viene chiesto di indicare la linea d'azione che adotterebbe, fra quelle proposte.

- Percezione del rischio: in questa sezione andiamo ad analizzare il rischio e il grado di complessità percepiti dai Rup riguardo la gestione degli appalti.

- Amministrazione difensiva: in questa sezione viene data una definizione di amministrazione difensiva, e viene quindi chiesto di esprimersi sulla frequenza con cui il fenomeno è rilevato nelle scelte compiute dai colleghi del Rup e dal Rup stesso; viene inoltre richiesto di ordinare dalla più alla meno efficace una serie di possibili soluzioni al problema.

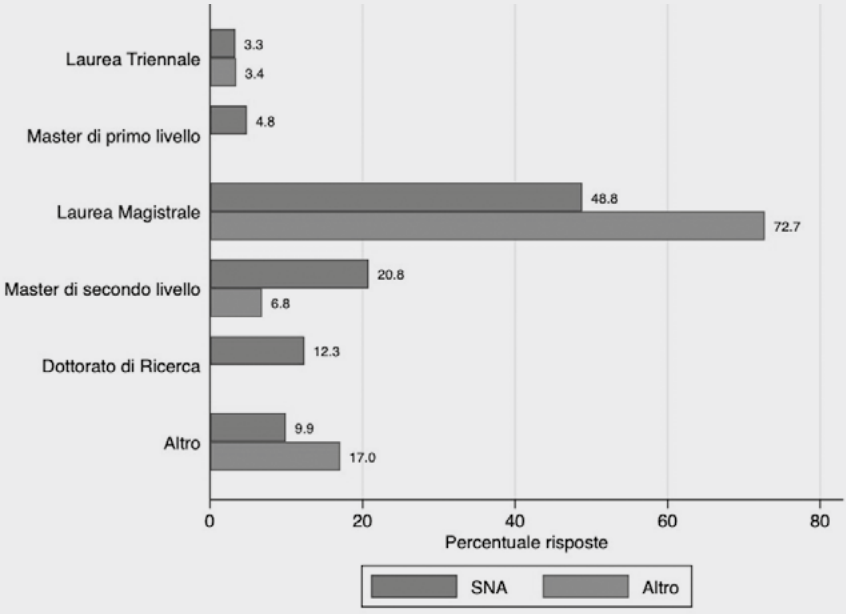
- Assicurazione: in questa sezione andiamo ad indagare la conoscenza dei partecipanti riguardo il mercato delle coperture assicurative per danno erariale o responsabilità civile presso terzi, ed eventualmente i dettagli della polizza assicurativa da loro sottoscritta.

L'elenco completo delle domande presenti in ogni sezione è riportato in appendice. In aggiunta a queste domande, la sezione finale del questionario richiedeva informazioni generali a carattere demografico. La Tav. 1 riassume queste informazioni generali, riportandole separatamente per gli allievi Sna (*Sna*) e per gli altri rispondenti (*Altro*). I due gruppi appaiono come piuttosto simili in termini di età e di anni di servizio nella Pubblica Amministrazione, mentre sono più sbilanciati per quanto riguarda il genere: le donne rappresentano poco più della metà del campione di ex-studenti Sna, mentre costituiscono solo un quinto del gruppo di controllo. Inoltre, come illustrato dalla Fig. 1, gli ex-studenti Sna hanno in media un anno in più di studi superiori (post-Maturità). Si noti infine come il totale delle risposte alle singole domande (*N.Obs.*) sia spesso inferiore al numero totale dei rispondenti indicato sopra in quanto alcune domande sono state lasciate senza risposta da alcuni partecipanti.

Tav. 1 Caratteristiche demografiche

	Sna			Altro		
	Media	St. Dev.	N. Obs.	Media	St. Dev.	N. Obs.
Sesso (F=1)	0.54	0.50	329	0.21	0.41	91
Età	51.60	7.66	339	55.14	7.30	93
Anni nella PA	20.86	10.85	318	22.56	8.68	86

Fig. 1 Titolo di studio



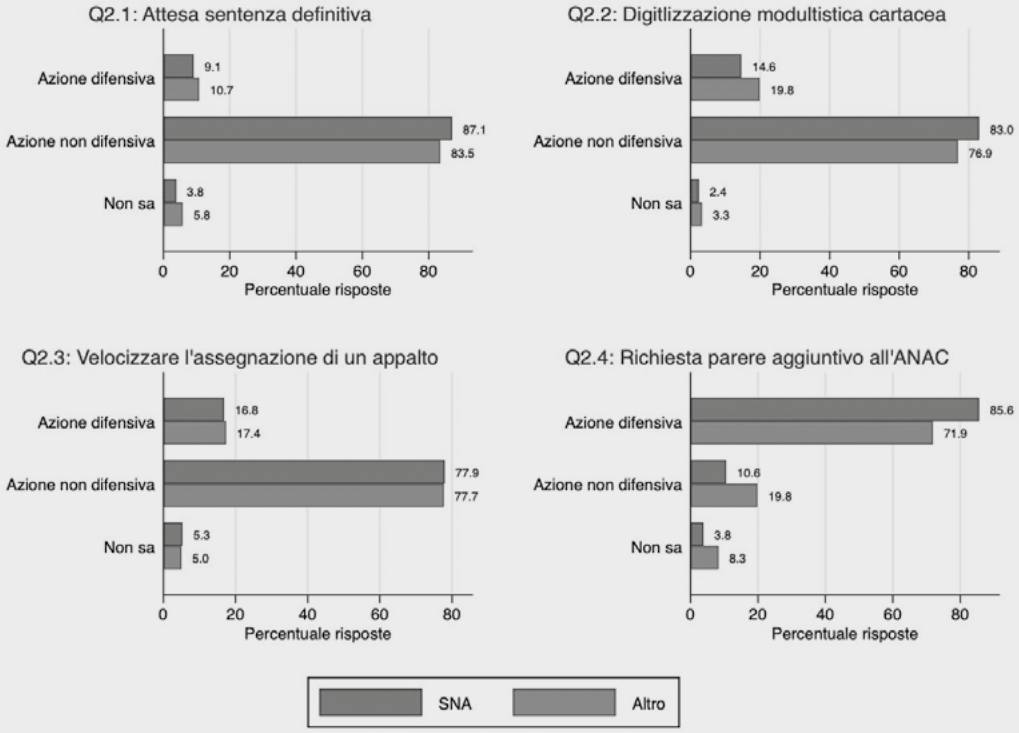
2. Sondaggio sull'amministrazione difensiva

2.1. Scenari proposti

In questa sezione, osserviamo il comportamento prescelto dai Rup nei quattro differenti scenari presentati. In ogni scenario, si hanno tre possibili alternative: una scelta difensiva, una scelta non difensiva e "Non so". Il testo completo degli scenari si può trovare nella Tav. 1, mentre i risultati sono riportati in Fig. 2. La presentazione di quattro domande di scenario è finalizzata a catturare alcuni dei possibili comportamenti difensivi che potrebbero realizzarsi in momenti diversi dell'attività di un Rup. Ad esempio, la prima di queste domande (Q2.1) riguarda la decisione se attendere o meno la sentenza definitiva da parte del Consiglio di Stato a fronte dell'impugnazione della procedura di affidamento di una gara, mentre la seconda (Q2.2) e la terza (Q2.3) domanda richiedono di decidere sulla tempistica da adottare rispettivamente per introdurre una nuova procedura e per valutare delle offerte. Infine, la quarta domanda (Q2.4) riguarda la decisione di richiedere un parere all'Anac, pur non essendo questo obbligatorio.

In tre scenari su quattro, la netta maggioranza dei partecipanti ha selezionato la scelta non difensiva, con percentuali variabili dal 75 all'87 percento. La domanda numero 4 (Q4.2), focalizzata sul ruolo dell'Anac nell'assegnazione degli appalti, mostra invece una netta prevalenza della scelta difensiva, soprattutto per quanto riguarda i partecipanti provenienti dalla Sna. Come si può intuire già a livello qualitativo, non ci sono differenze statisticamente rilevanti nelle risposte date dai due gruppi alle prime tre domande (con un p-value rispettivamente di 0.93, 0.31 e 0.85 per Q2.1, Q2.2 e Q2.3), mentre la differenza è statisticamente significativa per la domanda Q2.4, con un p-value di 0.001. Gli ex-studenti della Sna, che nelle altre tre domande tendevano a scegliere l'alternativa non difensiva in percentuali più elevate (seppur di poco) rispetto al gruppo di controllo, sembrano preferire l'alternativa difensiva nella richiesta di un parere all'Anac. Nel complesso, le risposte alle domande di scenario sono compatibili con un'interpretazione dell'amministrazione difensiva come fenomeno presente nel comportamento dei Rup, ma in misura non estrema: tipicamente la decisione difensiva è assunta da un sottoinsieme di Rup che oscilla tra il 10 e il 20 percento del totale, con punte intorno all'80 percento solo nel caso di interazione con l'Anac. Tuttavia, è comunque evidente come anche una sola decisione difensiva, quale ad esempio rallentare i lavori di messa in sicurezza di un'infrastruttura di trasporto, possa avere conseguenze potenzialmente molto dannose.

Fig. 2 Comportamento scelto negli scenari proposti



2. 2. Percezione del rischio

In questa sezione, che corrisponde alla sezione 2 del questionario, andiamo ad indagare la percezione del rischio legato al ruolo di Rup. I rischi possono essere di varia natura (Bottino, 2017). Nel questionario ci focalizziamo sia su domande sul rischio complessivo percepito che su rischi specifici derivanti dal controllo svolto dai superiori, dall'Anac, dalla Corte dei Conti, dalle procure e dai mass media. Infine, indaghiamo anche come la complessità delle norme che regolano gli appalti e, di contro, la conoscenza approfondita delle stesse, incidano sulla percezione del rischio.

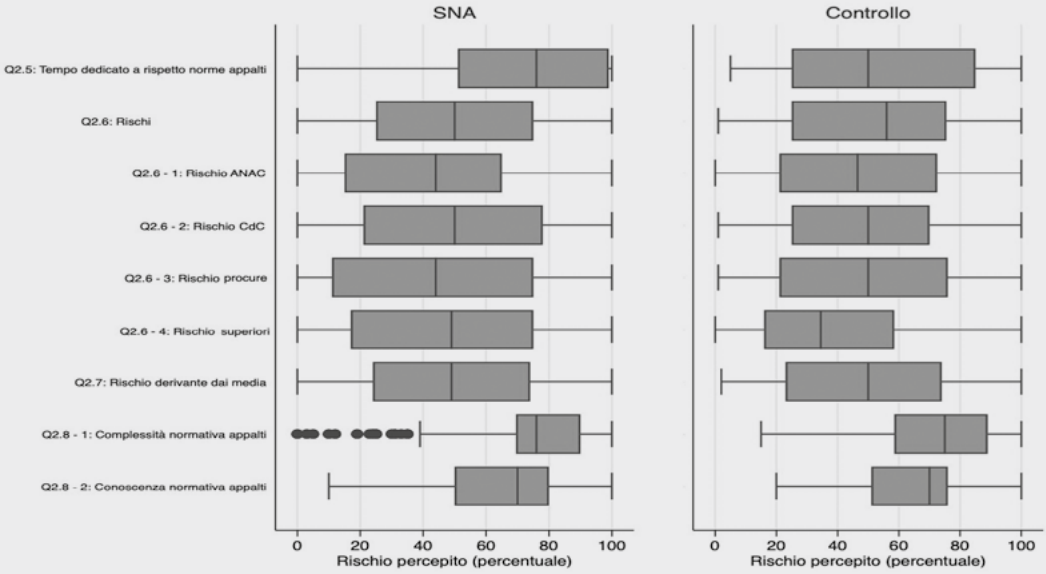
Le risposte ottenute sono sintetizzate nella Figura 3 attraverso una serie di box plot che descrivono dove si concentrano i dati[4]. Il primo dato riportato nella Figura è relativo alla

4. Il box plot è un grafico ottenuto a partire dai 5 numeri di sintesi: minimo, 1' quartile, mediana, 3' quartile e massimo. Questi 5 numeri sono riportati come barre verticali. La scatola del box plot ha come estremi inferiore e superiore rispetti vamente il primo e terzo quartile. La mediana divide la scatola in due parti. I baffi si ottengono congiungendo agli estremi della scatola il minimo e il massimo della distribuzione.

domanda (Q2.5) sulla percentuale di tempo dedicato ad accertarsi che le decisioni prese siano in linea con quanto prescritto dalle norme in materia di trasparenza e anticorruzione. Il valore mediano è marcatamente alto nel gruppo Sna, 75 percento, ma è comunque molto alto anche nell'altro campione, 50 percento, a conferma di come i Rup percepiscano l'onerosità in termini di ore di lavoro dedicate all'adempimento di questo tipo di norme rispetto al complesso delle menzioni che la loro attività richiede.

I cinque successivi box plot nella Fig. 3 descrivono misure di percezione del rischio. In particolare, nella domanda Q2.6 viene richiesto di indicare con un valore compreso tra zero e cento il rischio che l'azione di sorveglianza e controllo di uno dei vari attori preposti a questo ruolo (Anac, Corte dei Conti, procure, superiori) possa portare all'avvio di procedimenti diretti ad attivare la responsibilità disciplinare, amministrativa o penale per comportamenti legati alla gestione degli appalti pubblici. Le risposte mostrano come, almeno nel campione di allievi Sna, per tutti i rischi la maggior parte dei soggetti indichi valori intermedi, vicini al 50 percento, con la quasi totalità delle risposte compresa tra il 20 e l'80 percento. Il rischio derivante da azioni delle procure della Corte dei Conti (CdC) sembra essere però lievemente superiore, mentre quello derivante da azioni dell'Anac lievemente inferiore.

Fig. 3 Domande sulla percezione del rischio - Box-plots

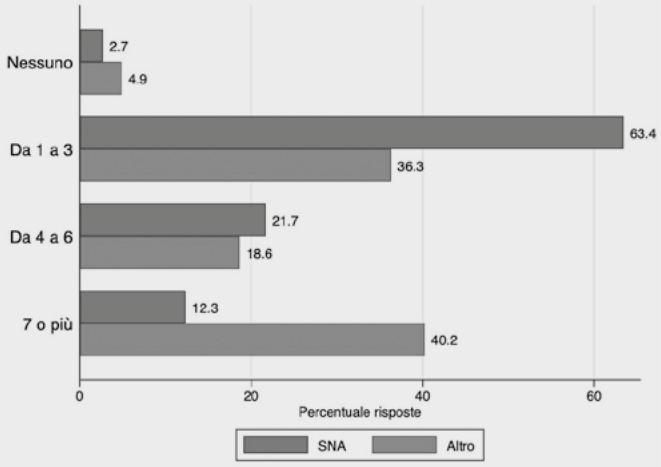


È interessante notare come quest'ultimo esprima un parziale disaccordo rispetto alla scelta fatta negli scenari della sezione precedente, in cui la richiesta di un ulteriore parere dell'Anac era l'alternativa prescelta da una larga maggioranza dei partecipanti. Questa

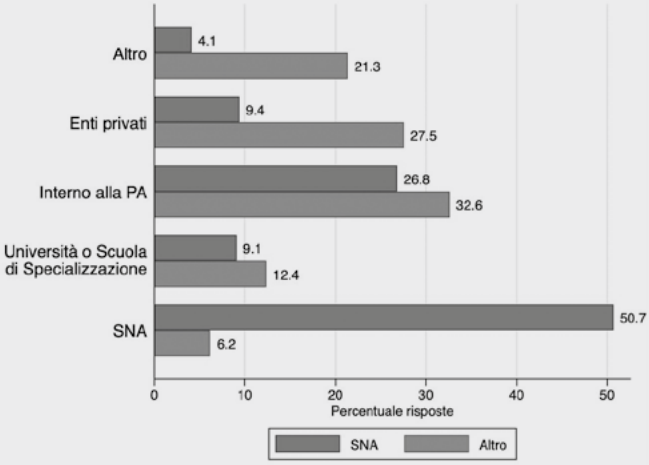
differenza non rappresenta necessariamente una contraddizione in quanto l'amministratore difensivo ricorre al parere dell'Anac per evitare altri tipi di responsabilità: quindi non teme l'Anac in sé, ma piuttosto usa la possibilità di ricorrere all'Anac per tutelarsi dagli altri rischi connessi alla sua attività. Relativamente alle differenze tra i due gruppi di rispondenti, l'unica differenza significativa si può riscontrare nel rischio derivante dal controllo dei superiori, che è percepito come significativamente minore da parte del gruppo di controllo. La domanda successiva (Q2.7) completa il quadro dei rischi guardando al rischio che la gestione degli appalti gestiti venga messa in discussione da parte dei media (giornali o televisioni). Anche in questo caso, la risposta tipica è quella della percezione di un rischio intermedio.

Gli ultimi due box plot sono relativi ad una domanda sulla complessità della normativa appalti e sulla percezione della sua padronanza da parte del rispondente (Q2.8). In questo caso, i risultati tendono ad essere decisamente più spostati verso l'alto rispetto alle domande precedenti: la normativa è avvertita come estremamente complessa da almeno tre quarti dei rispondenti. Questa risposta ben si allinea a quella sintetizzata dal primo box plot in questa stessa figura, secondo cui per un partecipante su due il tempo dedicato al rispetto delle norme sugli appalti è superiore all' 80 percento. Nonostante ciò, l'ultimo box plot indica come il 75 percento dei Rup giudichi positivamente la propria conoscenza della normativa sugli appalti. Risultati simili, anche se meno netti, si ritrovano nelle risposte del gruppo di controllo di Rup che non sono allievi Sna.

Fig. 4 Formazione specifica sugli appalti pubblici



(a) Numero di corsi seguiti



(b) Ente organizzatore

Infine, questa sezione si conclude con una serie di domande relative alla formazione ricevuta in tema di appalti. Le risposte sul numero di corsi seguiti (Q2.9) sono sintetizzate nel grafico in Fig. 4a, mentre in Fig. 4b riportiamo quelle sull'ente erogatore del corso (Q2.10). In entrambi i gruppi, oltre il 95 percento degli intervistati ha seguito almeno un corso, e una quota considerevole di Rup riporta di aver seguito 7 o più corsi specifici sul tema appalti. La frequenza di rispondenti che dichiarano di aver seguito 7 o più corsi è particolarmente alta nel gruppo di controllo con circa il 40 percento di risposte in questo senso, mentre la quota è significativamente più bassa tra gli allievi Sna e pari al 12.3 percento. Nonostante questo, nelle risposte relative ai rischi percepiti, non erano emerse differenze significative tra i due gruppi riguardo la conoscenza percepita delle norme che regolano gli appalti. Relativamente agli enti erogatori, entrambi i gruppi di rispondenti offrono risposte che spaziano tra tutte le opzioni proposte: Sna, università o scuole di specializzazione, corsi interni alla PA, enti privati e altro. Non sorprendentemente, gli allievi Sna indicano la Sna come luogo principale della loro formazione, ma questa è anche l'opzione selezionata da una piccola quota del gruppo di controllo, pari al 6.2 percento, che plausibilmente ha seguito corsi di formazione in un periodo temporale antecedente al gennaio 2016, data a partire da cui abbiamo estratto gli elenchi di allievi di corsi Sna su appalti.

2.3. Amministrazione difensiva

Dopo aver indagato la propensione dei rispondenti a compiere scelte difensive nella prima sezione del sondaggio e la loro percezione dei rischi nella seconda sezione, la terza sezione introduce esplicitamente il tema dell'amministrazione difensiva partendo dal fornire la definizione che riportiamo di seguito:

L'amministrazione difensiva indica un comportamento assunto durante un processo decisionale, volto all'autotutela del soggetto decisore rispetto ai rischi, sia patrimoniali che non. Tale atteggiamento implica che l'opzione scelta coincida con quella che evita potenziali conseguenze negative per il decisore, sebbene essa non corrisponda alla scelta migliore per l'organizzazione di cui il decisore esercita le funzioni.

Le domande che seguono sono volte a comprendere: i) quante decisioni, in percentuale, ritiene siano state prese in un'ottica difensiva nell'amministrazione di appartenenza (Q2.12); ii) quanto ritiene che sia aumentata o diminuita negli ultimi 5 anni la frequenza di atteggiamenti difensivi (Q2.13); iii) quale percentuale delle decisioni prese dal rispondente stesso negli ultimi 12 mesi siano riconducibili ad una logica difensiva (Q2.14). La Tav. 2 illustra come dalle risposte emerga la percezione di una forte presenza dell'amministrazione difensiva nella pubblica amministrazione. In particolare, circa il 50 percento delle decisioni prese all'interno della PA di appartenenza viene vista come ascrivibile a tale comportamento e la maggioranza dei rispondenti indica un aumento della frequenza delle decisioni difensive nel tempo[5].

Per quanto riguarda le decisioni individuali, gli intervistati riconoscono una componente difensiva in circa il 30 percento delle decisioni da loro prese. Si tratta di una percentuale minore rispetto a quella attribuita alla PA di appartenenza nel suo complesso – come tipicamente riscontrato nei sondaggi volti ad indagare comportamenti ritenuti socialmente non desiderabili – ma sicuramente non trascurabile. Si potrebbe tuttavia anche leggere questa discrepanza come una lamentela del burocrate rispondente che si sente vittima delle decisioni difensive assunte da altri.

È inoltre interessante notare come questa percentuale sia più alta di quella emersa in tre su quattro degli scenari proposti nella sezione iniziale del sondaggio. E certamente plausibile che le quattro domande di scenario catturino in modo parziale i comportamenti difensivi che un Rup può assumere nella sua attività e che diversi Rup applichino comportamenti difensivi diversi. Pertanto, sommando l'insieme di queste scelte per uno stesso Rup e tra Rup diversi all'interno di una stessa amministrazione, si potrebbe raggiungere quella quota di comportamenti difensivi compresa tra il 30 e il 50 percento di tutte le decisioni che questa parte del sondaggio suggerisce.

5. Relativamente alle differenze tra i due gruppi di rispondenti, si evidenzia una differenza nella loro percezione riguardo alla variazione nel tempo della frequenza delle scelte difensive. I partecipanti del gruppo "Sna" riportano un aumento della problematica, in media, del 25 percento (anche se con una maggiore deviazione standard), contro l'aumento del 40 percento riportato dai membri dell'altro gruppo. Il risultato appare ancor più sorprendente considerando che la percezione del problema (riportata nella domanda Q2.12) è simile fra i due gruppi, e addirittura lievemente inferiore per il secondo.

Tav. 2 Amministrazione difensiva

	Sna			Altro		
	Media	St. Dev.	N. Obs.	Media	St. Dev.	N. Obs.
Percentuale di decisioni a scopo difensivo prese nella propria PA (Q2.12)	52.62	27.60	303	46.46	26.32	93
Aumento rispetto all'anno precedente di decisioni difensive nella PA (Q2.13)	25.60	40.56	242	40.32	33.13	82
Percentuale decisioni dell'intervistato prese con intento difensivo (Q2.14)	31.40	29.63	295	29.01	24.30	87

Nel questionario si chiede quale sia la percentuale, sul totale delle decisioni prese, riconducibile ad un'ottica difensiva.

2.4. Polizze assicurative e altri rimedi

L'esistenza stessa del mercato delle polizze assicurative per responsabilità erariale prova che esiste una percezione di rischio da parte degli amministratori. Questa idea è alla base dello studio di Battini e Decarolis (2019) su questo mercato, basato sulle polizze offerte sul territorio italiano nel 2018. Prima di illustrare i risultati del sondaggio su questo tema, abbiamo inteso offrire un aggiornamento al 2019 di alcuni dei dei dati presenti in Battini e Decarolis (2019)[6]. Il maggior cambiamento che si evidenzia fra il 2018 e il 2019 è una netta convergenza dei premi delle polizze, la cui distribuzione tende ad avere una coda più leggera e una mediana attorno al valore 200, come si può vedere in Fig. 5. Questo risultato si osserva sia su tutto il campione che per ogni ramo della PA presa singolarmente, e potrebbe essere dovuto sia ad un cambiamento del mercato che ad un aumento delle osservazioni (si passa da circa 40.000 osservazioni nel 2018 a più di 100.000 nel 2019).

I massimali restano invece concentrati su pochi valori chiave, anzi la tendenza è forse accentuata, come si può vedere nel grafico in Fig. 6. I valori di massimale più diffusi sono, in entrambi gli anni, 1M, 2,5M e 5M, mentre valori intermedi sono offerti da un numero piuttosto ridotto di polizze. Una comparazione sulla retroattività delle polizze offerte è più difficile, in quanto la retroattività della singola polizza è presente solo nel dataset 2019, mentre per i 2018 vi è solo il parametro di retroattività usato per la ricerca della polizza. Questo potrebbe non essere troppo indicativo: a fronte di 12 possibili parametri di ricerca (da 0 a 10 anni, più retroattività illimitata), risultano essere offerte solo polizze con nessuna, 5 anni, o, nel 65% dei casi, illimitata retroattività.

6. I dati sono stati raccolti da https://www.rcpolizza.it impiegando la stessa procedura descritta in Battini e Decarolis (2019).

Per quanto riguarda il numero di polizze uniche (calcolate rimuovendo i duplicati, cioè le polizze offerte dalla stessa compagnia, nello stesso anno, con stessa retroattività, massimale e premio) il sample si riduce a 3.870 polizze, ovvero 1.596 osservazioni nel 2018 e 2.274 osservazioni nel 2019, segnando quindi un aumento cospicuo del numero di polizze offerte.

Fig. 5 Distribuzione dei premi nel 2018 e nel 2019

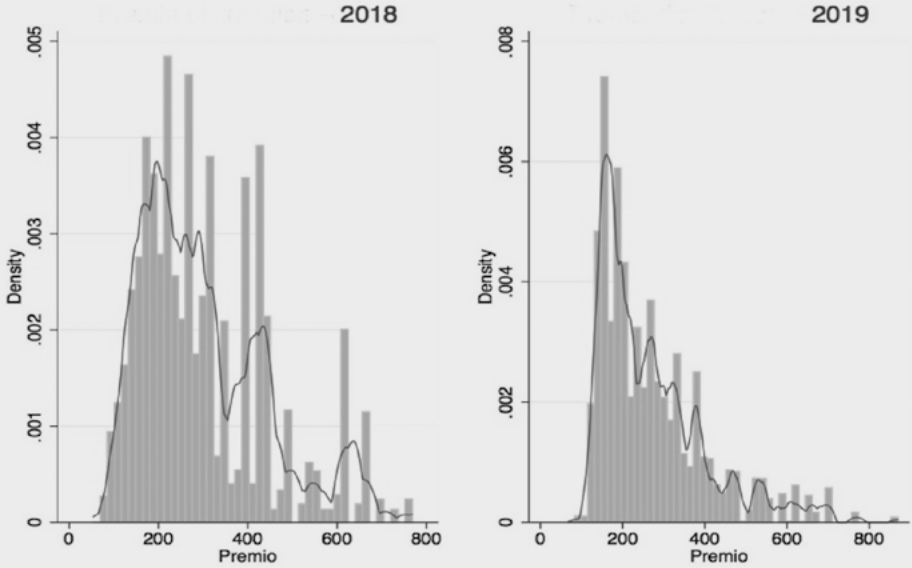
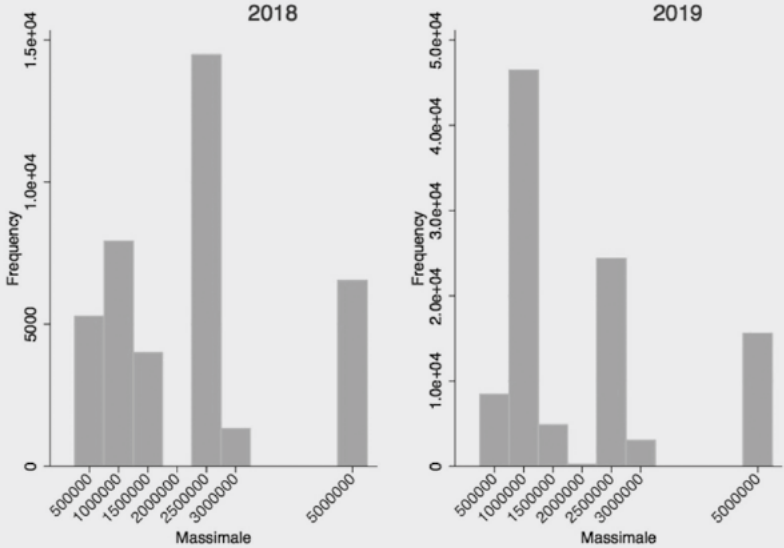


Fig. 6 Valori di massimale nel 2018 e nel 2019



Per quanto riguarda le compagnie attive sul mercato si può invece notare l'entrata di un nuovo competitor, Tokio Marine Europe, nel 2019. Nel 2018 c'era una sola compagnia attiva, Lloyd's. Lloyd's resta comunque la compagnia con l'offerta più capillare: circa i due terzi di tutte le tipologie di prodotti presenti sul mercato provengono dal Lloyd's. Da un raffronto tra i premi, emerge come Tokio Marine offra generalmente prezzi più bassi di Lloyd's, risultando la compagnia con la polizza con il premio più basso nell'81% dei casi in cui entrambe le compagnie offrono i loro prodotti.

Passiamo ora ad analizzare le risultanze del questionario in merito alle polizze. Le domande relative alle polizze sono presentate nella sezione del sondaggio dedicata ad analizzare alcuni possibili rimedi al fenomeno dell'amministrazione difensiva. Innanzitutto, indaghiamo la diffusione fra i Rup del nostro campione, di coperture assicurative per danno erariale e/o responsabilità civile presso terzi. A questo fine, il sondaggio in primo luogo pone alcune domande volte a minimizzare il rischio che i rispondenti confondano due tipologie di polizze ben distinte: quelle per responsabilità civile verso terzi e quelle per responsabilità amministrativo-contabili. Per queste ultime, si domanda anche se il rispondente sia a conoscenza della possibilità di acquisire sul mercato polizze per responsabilità amministrativo-contabili (Q2.18). Infatti, come discusso in Battini e Decarolis (2019), questo tipo di polizze, la cui valenza è rivolta specificamente al tipo di rischi alla base di possibili comportamenti di amministrazione difensiva, è relativamente nuovo nel panorama della PA italiana e la stessa validità giuridica di questo tipo di strumento è oggetto di visioni contrapposte nella giurisprudenza, come sottolineato in Tenore (2018).

Per entrambi i gruppi, solo un quarto dei rispondenti dichiara di non conoscere queste polizze.

Tav. 3 Assicurazione

	Sna			Altro		
	Media	St. Dev.	N. Obs.	Media	St. Dev.	N. Obs.
Assicurazione (Q3.1)	0.32	0.47	314	0.57	0.50	77
Cambio assicuratore (Q3.2)	0.17	0.37	284	0.38	0.49	76
Premio annuo (Q4.1)	284.64	161.78	83	387.79	165.86	43
Massimale, in milioni (Q4.2)	2.19	1.66	81	1.84	1.35	40
Clausola di retroattiv. (Q4.3)	0.86	0.35	83	0.82	0.39	39
Anni di retroattiv.(Q4.4)	9.02	19.82	67	6.02	2.90	32
Anni di retroattiv. (escludendo illimitata) - (Q4.4)	4.80	2.79	64	6.02	2.90	32

In caso di retroattività illimitata, la consideriamo uguale a 99 anni.

Quando poi viene chiesto se il rispondente sia attualmente coperto da una polizza per responsabilità amministrativo-contabili (Q3.1), le risposte ottenute sono quelle sintetizzate nella prima riga della Tav. 3. Un terzo dei rispondenti del campione Sna e metà dei rispondenti nell'altro campione sono dotati di una polizza di questo tipo. Inoltre, si riscontra un certo grado di attivismo tra i Rup assicurati in quanto, alla domanda sull'aver mai cambiato assicuratore (Q3.2), la riga successiva della tabella indica che tra il 16.5 percento e il 38.2 percento dei rispondenti dichiara di aver cambiato assicuratore.

Per il sottoinsieme di Rup coperti da responsabilità amministrativo-contabili, il sondaggio richiede poi di fornire una serie di informazioni di dettaglio sulla struttura della polizza sottoscritta in termini di premio, massimale e retroattività. Le risposte sono sintetizzate nelle righe successive della Tav. 3. Il premio pagato risulta essere in media di circa 285 euro all'anno per il campione Sna e di 390 euro per l'altro gruppo. Questa differenza non sembra dipendere n dal massimale (simile fra i due gruppi), n dalla retroattività, che risulta essere maggiore nel primo gruppo. La ragione potrebbe risiedere o nella presenza di elementi di differenziazione tra le polizze tipicamente sottoscritte dai due gruppi che il nostro sondaggio non coglie oppure nel diverso ruolo e diversa tipologia di PA dei due gruppi, con i Rup del gruppo di controllo, ritenuti come intrinsecamente più a rischio dagli assicuratori, per qualche ragione, e quindi soggetti ad un premio più alto.

Le risposte ottenute sulle polizze confermano l'importanza pratica di questo strumento. Tuttavia, esistono svariati altri possibili rimedi all'amministrazione difensiva, come discusso anche in Battini e Decarolis (2019). Pertanto, nella parte finale di questa sezione del sondaggio allarghiamo l'analisi ad altre possibili soluzioni chiedendo ai rispondenti di valutarle. A questo fine, viene chiesto di ordinare, dalla più efficace alla meno efficace sette possibili soluzioni: potenziamento del sistema delle polizze assicurative, introduzione di un massimale noto ex ante al danno erariale, riduzione della pressione politica sulle scelte amministrative, potenziamento della formazione, miglioramento dei processi di cooperazione e condivisione delle decisioni, potenziamento del legame tra rapidità nella capacità decisionale e benefici in termini o finanziari o di avanzamento di carriera.

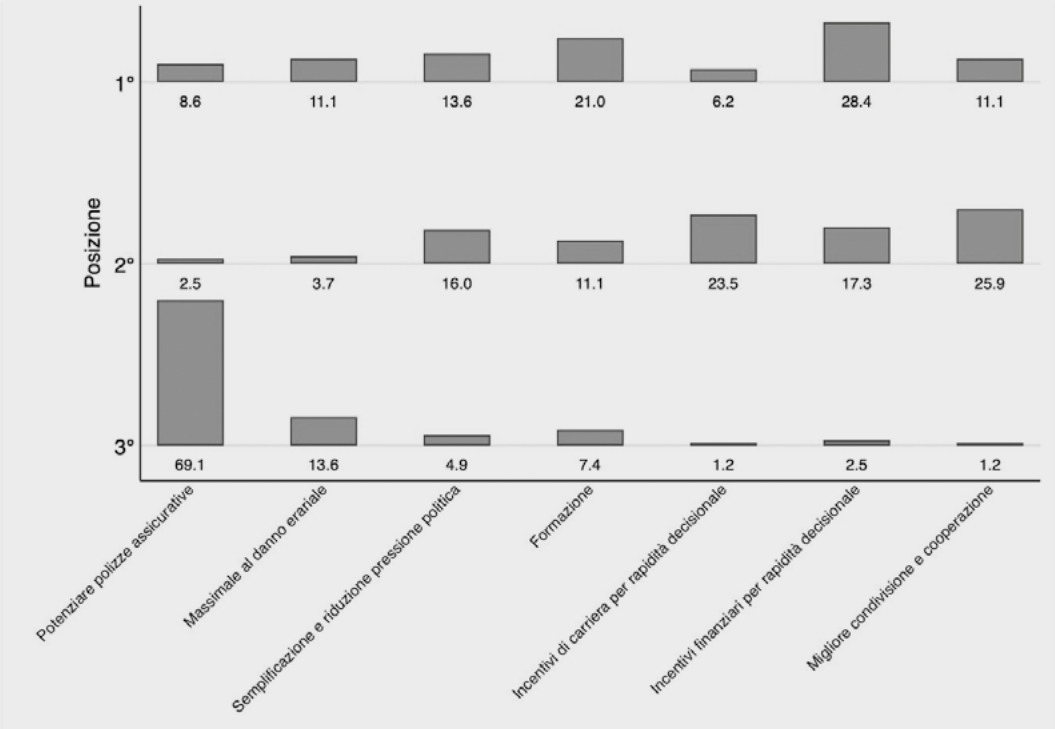
Le risposte ottenute offrono un quadro variegato dove nessuna di queste soluzioni risulta essere considerata come chiaramente dominante. Nei grafici in Fig. 7a e Fig. 7b riportiamo per ognuna delle sette soluzioni proposte la quota dei rispondenti nei due campioni che l' hanno classificata come prima, seconda o terza scelta. Quindi, ad esempio, dalla prima riga della Fig. 7a si evince che, nel campione Sna, l'idea di aumentare gli incentivi finanziari per la rapidità decisionale è quella su cui vi è maggior consenso sia la soluzione più efficace. Subito dopo è la formazione ad essere vista come la soluzione più efficace, con il 21 percento dei rispondenti che indica questo rimedio come prima scelta. In generale, tra i due gruppi le scelte più di frequente indicate in prima posizione sono il miglioramento della formazione giuridica (20 percento) e l'introduzione di incentivi finanziari

per premiare la rapidità decisionale (28 percento per il gruppo "Sna" e 20 percento per il controllo). A seguire, in seconda posizione, troviamo una migliore collaborazione all'interno della PA e l'introduzione di incentivi di carriera, indicati rispettivamente dal 25 percento e dal 23 percento del campione.

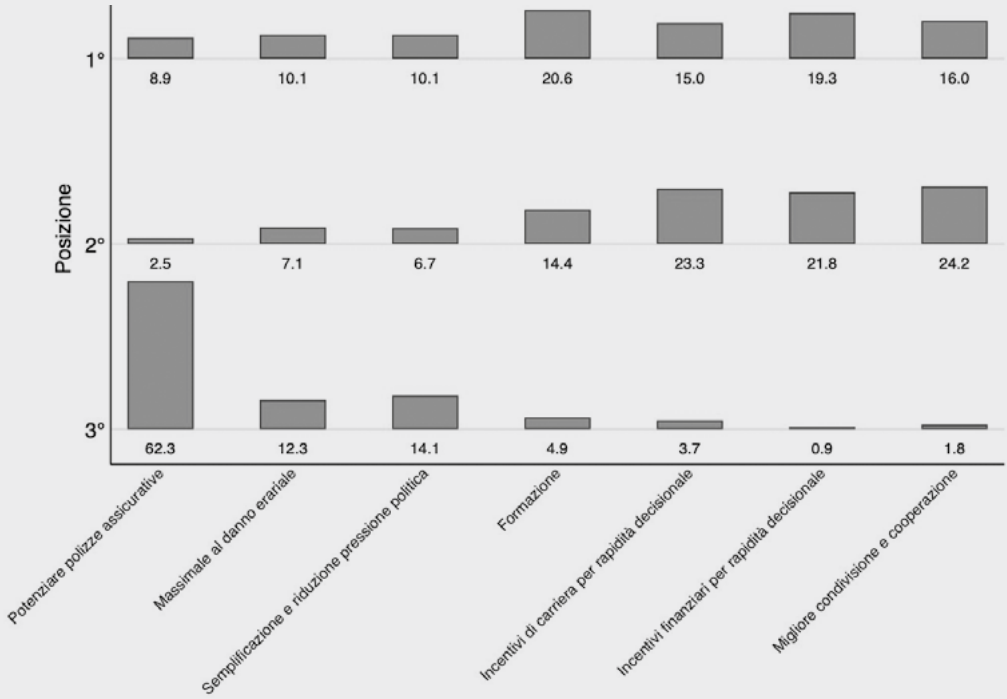
Il potenziamento del sistema di polizze assicurative, indicato anche nel Rapporto Colao del 2020 come una possibile soluzione al problema dell'amministrazione difensiva, viene indicato come la terza opzione da oltre il 60% dei partecipanti. Anche se il mercato assicurativo viene indicato da una significativa maggioranza dei partecipanti come una delle possibili soluzioni al problema dell'amministrazione difensiva, è bene ricordare la forte differenza fra i due gruppi con più della metà dei Rup del gruppo di controllo assicurati, a fronte di un terzo di assicurati tra gli allievi Sna.

Fig. 7 Rimedi preferiti all'amministrazione difensiva

a) Sna



b) Altro



Riflessioni conclusive

La questione dell'amministrazione difensiva è diventata recentemente oggetto di un ampio dibattito. Questa problematica è stata anche affrontata nelle pagine del rapporto che la task force presieduta da Vittorio Colao ha presentato al Governo all'interno delle misure per il rilancio del Paese a seguito dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Molti commentatori hanno individuato nel superamento dell'amministrazione difensiva un passaggio importante per semplificare e velocizzare la burocrazia italiana. Tuttavia, per quanto non manchino episodi anche eclatanti di amministrazione difensiva, molte questioni restano aperte relativamente all'estensione del fenomeno, come anche alle sue cause e ai rimedi possibili. In questo saggio si è voluto contribuire a questo dibattito fornendo nuove evidenze provenienti da un questionario somministrato ad una categoria di amministratori pubblici che, per il loro lavoro nel settore degli appalti pubblici, rivestono un ruolo di primaria importanza per il funzionamento della PA e sono spesso visti come coinvolti in comportamenti di amministrazione difensiva.

L'analisi dei dati del sondaggio ha evidenziato sia la presenza di comportamenti difensivi tra i rispondenti sia le possibili cause. Relativamente alla misurazione dell'entità dei

fenomeni di amministrazione difensiva, un dato interessante riguarda le differenze nella frequenza, piuttosto bassa, di comportamenti difensivi nelle domande situazionali rispetto al dato riguardante la percezione di un'elevata frequenza di comportamenti difensivi, sia dell'amministrazione di appartenenza che del soggetto stesso. Studi futuri potrebbero esplorare le cause di tale differenza che potrebbe essere dovuta ad almeno tre motivi. In primo luogo, questa potrebbe essere il frutto di come le domande sono state poste (i così detti effetti di *framing*). Infatti, se confrontiamo all'interno delle quattro domande di scenario le risposte date alla prima e quarta domanda, ritroviamo una fortissima discrepanza tra di esse che potrebbe essere dovuta al fatto che nella prima evitare la scelta difensiva è "in linea" con quanto indicato dal Consiglio di Stato, mentre nella quarta per evitare la scelta difensiva il decisore deve assumere una scelta che è esplicitamente in contrasto con quanto raccomandato dal MEF. È anche interessante notare come in entrambe queste domande il decisore pubblico si interfacci con un interlocutore autorevole, Consiglio di Stato e MEF, la cui posizione potrebbe spostare la propensione del decisore verso un' azione più o meno difensiva. Il fenomeno dell'amministrazione difensiva potrebbe quindi essere acuito o attenuato anche in base alla varietà dei soggetti coinvolti come interlocutori, oltre che alle tempistiche e modalità con cui questi soggetti esprimono i loro pareri non vincolanti. Questo potrebbe essere un dato particolarmente interessante per strutturare processi decisionali efficaci nel tenere sotto controllo i rischi connessi al proliferare di comportamenti difensivi.

In secondo luogo, la differenza tra i comportamenti nelle domande di scenario e le risposte relative alla percezione del fenomeno di amministrazione difensiva potrebbero spiegarsi con il diffondersi in anni recenti dell'idea che l'amministrazione difensiva sia un problema significativo (si veda Forum PA, 2017), pur non essendo ci confermato dai comportamenti degli agenti. La percezione erronea potrebbe riflettere un bias dovuto all'informazione o alla percezione del rischio. In questo contesto, potrebbe giocare un ruolo rilevante il fatto che lo studio si sia focalizzato sul settore degli appalti dove esiste un diffuso malessere tra gli amministratori pubblici per l'incertezza che permea il settore a causa dell'instabilità normativa. Questo elemento è evidente nei nostri dati dove, tra le cause principali di amministrazione difensiva, viene sottolineata dai rispondenti l'iperproliferazione legislativa che, rispetto all'attività amministrativa, si traduce in una maggiore difficoltà nell'interpretare e seguire le direttive imposte dal legislatore, e quindi in un maggiore rischio di incorrere in provvedimenti sanzionatori. Sarebbe pertanto interessante in futuro ripetere l'analisi focalizzandosi su altri settori di intervento dell'amministrazione pubblica dove la normativa sia maggiormente stabile e dove i soggetti possano valutare la loro percezione del fenomeno senza essere condizionati da un contesto di riferimento che sembra dare come per già assodata la presenza di ampi fenomeni di amministrazione difensiva.

In terzo luogo, un possibile canale capace di spiegare le differenze tra le varie domande è quello che i rispondenti si sentano essi stessi vittime di comportamenti difensivi da parte di altri soggetti collegati, in primis i loro superiori ma, come nel caso della quarta doman-

da di scenario, anche soggetti terzi come il MEF. In questo caso, non vi sarebbe nessun bias, né alcuna incongruenza tra le risposte offerte: i Rup intervistati adottano solo in maniera limitata comportamenti difensivi, come riscontrato nelle domande di scenario, ma percepiscono una forte presenza di comportamenti difensivi in quanto devono loro stessi sobbarcarsi decisioni complesse e rischiose che altri soggetti hanno scaricato su di loro. Questo tipo di fenomeno potrebbe anche ben spiegare le differenze tra le domande relative alla percentuale di decisioni a scopo difensivo prese nella propria PA (circa 50 percento in media) rispetto alla percentuale decisioni dell'intervistato prese con intento difensivo (circa 30 percento in media). Si tratterebbe di una spiegazione molto diversa da quella offerta nel testo, basata sulla scarsa propensione dei rispondenti ai sondaggi di attribuirsi i comportamenti moralmente biasimevoli che vengono, invece, attribuiti agli altri. Sarebbe pertanto interessante in futuro cercare di valutare più dettagliatamente queste ipotesi alternative.

Infine, si conclude sottolinenando come il patrimonio informativo raccolto attraverso il sondaggio potenzialmente si presta ad analisi maggiormente sofisticate rispetto a quelle proposte in questo saggio e volte ad identificare relazioni tra le cause e gli effetti del comportamento difensivo. A titolo di esempio, la quota di scelte difensive (sia propria che della PA di appartenenza) è positivamente associata alla percezione dei rischi associati con interventi delle procure e di indagini dei media. Inoltre, questa quota di scelte difensive risulta concordare con misure di propensione a comportamenti difensivi quale, ad esempio, quello ottenibile come somma del numero di scelte difensive prese dal rispondente nelle quattro domande di scenario iniziali. Indipendentemente dallo specifico indicatore di amministrazione difensiva utilizzato, che sia derivato dalle risposte alle domande di scenario o frutto della risposta alla domanda diretta sui comportamenti difensivi, emerge una maggiore propensione dei Rup di sesso femminile ad atteggiamenti difensivi. Nei Rup di sesso maschile, invece, la minore tendenza verso scelte difensive si accompagna ad una maggiore propensione a tutelarsi attraverso l'acquisto di polizze assicurative. Potenziali future iterazioni del sondaggio e, in generale, la raccolta di ulteriori dati potranno aiutare a verificare e approfondire queste evidenze al fine di permettere una migliore comprensione del fenomeno e definizione delle sue soluzioni.

Riferimenti Bibliografici

- Artinger, F. M., S. Artinger E G. Gigerenzer, "C.Y.A.: frequency and causes of defensive decisions in public administration," *Business Research*, 2018/09/05.
- Battini, S., E F. Decarolis, "L'amministrazione si difende," *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2019, pp. 293-320.
- Bottino, G., *Rischio e responsabilit*à *amministrativa*, Percorsi di Diritto Amministrativo, Editoriale Scientifica, 2017.
- Cafagno, M., "Contratti pubblici, responsabilit amministrativa e burocrazia difensiva," *Il diritto dell'economia* , 97(3), 2018, pp. 625-657.
- Conticelli, M., F. Albisinni, L. Fiorentino E E. Schneider, "Torrenti e alluvioni a Genova: la permanenza dell'emergenza," in *I nodi della pubblica amministrazione*, a cura di L. Torchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- D'alterio, E., "Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni," *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019(1).
- Forum PA, "*Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*," Maggio 2017, Collana Ricerche.
- V. Tenore, "*La nuova Corte dei conti: responsabilit*à, *pensioni*, *controlli*," Milano, Giuffrè, 2018

Rivista Italiana di
Public Management

IDEE

Andrea Lippi

Dinamiche di legittimazione politica

Bologna, il Mulino, 2019, pp. 188

L'autorità, considerata da molti come «il grande malato contemporaneo per eccellenza», è al centro dell'opera di Andrea Lippi, "*Dinamiche di legittimazione politica*". È lo stesso Autore a precisare che la trattazione si concentra su un preciso tipo di autorità, *l'autorità politica*, e riguarda soprattutto «*i modi mediante i quali è investita del suo ruolo*, le *ragioni* e il *senso* del suo essere e del suo agire, i meccanismi dell'accreditamento» (p. 10). In particolare, oggetto della monografia sono questi meccanismi (che prendono il nome di *processi di legittimazione*), che «sostengono (o indeboliscono) la legittimità iniziale, la mettono in discussione o ne propongono riconversioni o discontinuità, istituzionalizzazioni o deistituzionalizzazioni» (p. 12). Attraverso una lettura di tipo analitico, il volume sistematizza e organizza il concetto di legittimazione in relazione a quello di legittimità, dal quale non è scindibile, illustrandone definizioni, forme, dinamiche, fino a proporne una tipologia.

Il primo capitolo muove da un dato di fatto, la cosiddetta crisi di legittimità, esaminata sotto i profili della *polity* (lo stato), della *politics* (la rappresentanza) e della *polity* (la governance), per occuparsi delle dinamiche «mediante le quali l'autorità politica nei regimi democratici contemporanei continua a cercare di essere giustificata, argomentata, reputata valida e credibile, dunque, legittimata» (p. 17). Nel secondo capitolo si approfondisce il concetto di autorità, distinguendolo da quello di potere, soffermandosi su come si istituzionalizzi, seguendo il paradosso di Popitz "che cos'è che trasforma il brigante in un sovrano?" La prima parte (più teorica) in cui è idealmente suddivisibile il libro termina con il «problema centrale dell'autorità, che è quello di diventare tale, essere conforme ad una prescrizione precedentemente formulata, e quindi autorizzata ad essere tale, e poi di continuare ad essere rispettata come tale o adeguarsi alle eventuali sollecitazioni che la mettono in crisi» (p. 45). Il terzo capitolo dedicato allo studio della legittimità e il quarto a quello della legittimazione permettono di comprendere il medesimo fenomeno (l'autorità) da un punto di vista rispettivamente statico e dinamico. La seconda parte (più analitica) della pubblicazione si focalizza, nel capitolo quinto, sugli effetti di ibridazione che i processi di legittimazione hanno sull'autorità; mentre, nel capitolo sesto, sul tema delle *legittimità multiple* osservabili nei sistemi politici contemporanei, i loro assortimenti (*legitimacy mix*) e la teoria

del riconoscimento di Alessandro Pizzorno. Il settimo capitolo offre una sintesi attraverso una tipologia che, incrociando le dimensioni analitiche del fine e del mezzo della legittimazione, individua quattro dinamiche di legittimazione («legittimazione dimostrativa», «legittimazione funzionale», «legittimazione rappresentativa» e «legittimazione allusiva»).

Per quanto non vi siano riferimenti all'attualità, il lettore potrà avere la sensazione di trovarsi di fronte ad un discorso che affronta temi cruciali del tempo nostro, quello «dell'insicurezza su chi deve comandare, perché e a quale titolo» (p. 160). È lo stesso Autore, nell'ottavo e ultimo capitolo, a chiarire come la rilevanza del concetto di legittimazione, una «dimensione costitutiva della politica» (p. 157), «non è relativa *alla* contemporaneità (…) ma è *nella* contemporaneità che assume una particolare criticità relativa alla crisi dell'autorità nei regimi democratici e alle molteplici forme di ricostruzione di senso che presentano due tratti emergenti» (p. 158) della de-istituzionalizzazione e della frammentazione. Se «la capacità democratica di "trasformare briganti in sovrani" (...) dipende (...) dalla capacità di alimentare, assemblare e controllare le combinazioni tra legittimazione differenti» (p. 163), le conclusioni del volume suggeriscono di tener conto che: «le dinamiche di legittimazione non sono tutte uguali, e non hanno il medesimo peso, pur avendo tutte delle controindicazioni»; «le dinamiche di legittimazione sostengono l'autorità quando sono *legitimacy mix* efficaci»; la loro scelta «deve avvenire in pubblico» (p. 167). Queste tre riflessioni finali sono accompagnate da un monito che sembra richiamare quello contenuto nella citazione di Herman Melville posta in esergo: il «dilemma della legittimazione (…) è il dilemma del futuro di una comunità di destino». Negandone o sminuendone la portata, si corre il rischio che, «come nella notte scura di Re Lear, non ci siano più sovrani ma restino solo briganti» (p. 168).

Rivista Italiana di
Public Management

IDEE

Marco Magnani

L'onda perfetta.
Cavalcare il cambiamento senza esserne travolti

Roma, Luiss University Press, 2020, pp. 148

La dedica iniziale e le citazioni poste in esergo introducono, anche emotivamente, il lettore nella narrazione sul cambiamento che Marco Magnani offre nel suo volume *"L'onda perfetta"*, il cui sottotitolo *"cavalcare il cambiamento senza esserne travolti"* mette a fuoco la trattazione. Per quanto costruito attorno alla nostra «epoca di grandi cambiamenti» (p. 40) che stiamo vivendo, a livello politico, sociale, economico, dal punto di vista culturale, o della regolamentazione oppure dell'innovazione tecnologica, e che hanno aumentato il senso di incertezza generale, il libro è immune da cedimenti retorici, così forti nella politica e ricorrenti nelle imprese, come ad esempio quello che considera il cambiamento una «qualità esclusiva dei nostri tempi» (p. 42). Nelle pagine che intrecciano storia (a partire dalla scoperta dell'America), storie (di paesi e di territori, di istituzioni e di imprese, non soltanto di successo ma anche di fallimento) e saperi (di studiosi e di manager), emerge con chiarezza quanto la situazione di partenza, il posizionamento iniziale («luogo geografico in cui è situata una città, risorse naturali di cui è dotato un paese, quota di mercato o brevetti detenuti da un'azienda, gruppo anagrafico-sociale cui appartiene un individuo» - p. 29), dal quale si affronta il cambiamento, sia «importante» (p. 11) ma non sufficiente. Si evidenzia, infatti, che, al di là del posizionamento iniziale, gli «effetti del cambiamento possono risultare positivi o negativi soprattutto in base alla gestione dello stesso» (p. 12), che è «in gran parte una questione di mentalità» (p. 31), «a seconda che se ne veda solo la minaccia o si cerchi di coglierne le opportunità» (p. 33), come nel caso del "*fear factor*" (p. 39). «Flessibilità e versatilità, capacità di apprendere dai cambiamenti (*learn*) e di adattarsi ai medesimi (*adapt*)», sono approfondite come «caratteristiche che determinano il successo – e nel lungo periodo la sopravvivenza» (p. 13) – di imprese, di istituzioni, di territori. E, attraverso il richiamo a fenomeni naturali e l'analisi di alcuni casi aziendali e territoriali, sono presentate quattro strategie di gestione del cambiamento - «subirlo», «opporvi resistenza», «cavalcarlo o mostrare resilienza», «promuoverlo» (p. 45) – con l'avvertenza che «nessuna di queste (…) è, in assoluto, migliore delle altre» (p. 13) e la precisazione che «la strategia è importante ma la cultura (e le persone) lo sono ancor di più» (p. 52). «Strategia e visione, cornice culturale di riferimento e capitale umano sono (quindi) i cardini imprescindibili» (p. 53)

per la gestione del cambiamento, che, peraltro, è oggi più difficile rispetto al passato, non soltanto per la maggiore frequenza con cui cambiamenti dirompenti si succedono e per la stretta interconnessione tra i paesi e la profonda interdipendenza tra le economie del mondo, anche per l'abbondanza di «informazioni – e talvolta di *fake news* – disponibili in tempo reale» (p. 127), che, indipendentemente dal fatto che i cambiamenti stessi ci riguardino o no direttamente, può «generare senso di ansia e rendere più difficile determinare priorità e prendere decisioni» (p. 44). Ne abbiamo avuto conferma durante questo anno di emergenza causata dalla diffusione del coronavirus SARS-CoV-2. Proprio a questa emergenza, ormai non più esclusivamente sanitaria, in particolare alla gestione del dopo pandemia, è dedicata la *postfazione* del volume. Qui, tra il «ricreare lo *status quo* preesistente alla crisi» e il «cancellare completamente il passato», si suggerisce l'esistenza di una via intermedia - «cercare di comprendere a fondo le ragioni del cambiamento e farne tesoro, ricostruire nuovi e più stabili equilibri tenendo conto delle fragilità di quelli passati» - che si traduce, anche concretamente come mostra l'Autore, nel prendere atto che «la globalizzazione è un processo che, al di là di pregi e difetti, è in larga misura irreversibile e inarrestabile» (p. 129). Dunque, «dalla gestione della transizione, dalla capacità di apprendere e adattarci alla nuova realtà», dipenderà il nostro futuro. Per rimanere sul tema marittimo della copertina, e giocando su titolo e sottotitolo, dell'opera di Magnani, si può dire che «cavalcare l'onda senza esserne travolti» sia, in questo caso, «più importante che mai» (p. 131).

Rivista Italiana di
Public Management

Call for papers Special Focus
La ricerca e il ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche. Politiche, assetti e strumenti per innovare

RIPM – Vol.4 – n.1

Deadline per l'invio: 15 giugno 2021

Overview Special Focus

Lo Special Focus è il tradizionale approfondimento tematico della Rivista Italiana di Public Management (RIPM). Il focus tematico ha uno spazio fondamentale nella rivista perché volto a determinare l'ambito di attenzione privilegiato su un tema attuale, atto a promuovere riflessioni e capace di creare dibattito fra gli studiosi, il management pubblico e privato e l'ambiente interno ed esterno alle istituzioni pubbliche.

La sezione Special Focus di RIPM intende confermare uno dei principi fondanti la rivista: creare un'arena di riflessione per indirizzare, su un ambito specifico, di volta in volta intercettato, l'attività più innovativa di ricerca e di rappresentazione paradigmatica con approccio multidisciplinare. Una delle caratteristiche specifiche di RIPM è quella di palesare una visuale predittiva volta ad intercettare filoni di ricerca attuali e paradigmatici da analizzare con uno sguardo plurale, attraverso la convergenza di un'ampia varietà di approcci scientifici di ricerca e di analisi, fra gli altri, di tipo: economico, giuridico, politico, filosofico, sociologico e antropologico.

Obiettivi Special Focus

Lo Special Focus, *La ricerca e il ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche. Politiche, assetti e strumenti per innovare*, conferma la visione di RIPM, e del team editoriale nell' impegnarsi con tenacia verso l'obiettivo fondamentale della rivista: affrontare tematiche attuali per le istituzioni pubbliche con approccio multidisciplinare e con sguardo critico e propositivo.

Il focus tematico selezionato per il primo numero del 2021 è più che mai attuale e coerente. Tale scelta è certamente rinforzata dalla molteplicità ed eterogeneità di modalità di alimentare dibattiti e prendere decisioni che la crisi epidemiologica, che ha colpito il mondo intero, ha drammaticamente evidenziato.

L'obiettivo dello Special Focus proposto *è* quello di analizzare, da vari punti di vista – valorizzando approcci teorici e di tipo tecnico e operativo – quale sia il ruolo della ricerca nel ventunesimo secolo. È un tema ardito, si *è* consapevoli di ci*ò*, ma un tema cruciale per lo sviluppo delle prossime generazioni. Si *è* ritenuto, quindi, che RIPM debba avere un suo ruolo nell'intervenire offrendo chiavi di lettura e prospettive sfidanti e rigorose nel dibattito pubblico e scientifico che Covid- 19 ha certamente accelerato sul ruolo della ricerca.

Infatti, oggi si è di fronte a un eccezionale fronte di dibattitto, anche trasversale, con posizioni, molto spesso, contro la scienza e le competenze. Per molti anni la ricerca scientifica e tecnologica ha avuto poco spazio ma ora si assiste anche ad una inversione di tendenza e ad un rilancio della crescita e della competitività e, più in generale, del ruolo della scienza nel progresso umano. Da questo punto di vista, la pandemia derivante da Covid-19 è stata una opportunità nel rimettere al centro dello sviluppo umano la ricerca, che deve avere un ruolo essenziale per poter affrontare alcune delle più grandi sfide del nostro tempo, ripensando i modelli tradizionali di affrontare le decisioni pubbliche.

Viviamo in un'era di grandi mutamenti dove i megatrend intesi anche come una pluralità di variabili sociali, tecnologiche, demografiche e ambientali contribuiscono a cambiare il nostro mondo e ridefiniscono il panorama economico, finanziario e geopolitico.

Investire nella scienza e nella ricerca contribuisce a migliorare i processi decisionali con cui si affronta la realtà ed è scelta fondamentale per il benessere di tutta la società poiché alimenta il bisogno innato di nuove conoscenze. Il futuro di ogni paese si basa sulla sua capacità di produrre conoscenza. È necessaria una strategia nazionale o sovranazionale che incentivi la ricerca scientifica e tecnologica veicolando risorse economiche e di capitale umano verso obiettivi e valori condivisi in tutti i settori. Allo stesso modo è necessario che la governance delle infrastrutture che si occupano di ricerca sia delineata accogliendo -quali opportunità- le pressanti esigenze drammaticamente ridefinite dalla pandemia. Il ruolo delle istituzioni pubbliche è, quindi, la leva strategica su cui definire, o ridefinire, la conseguente funzione propulsiva.

Il dare impulso in modo innovativo da parte delle istituzioni pubbliche per "rimettere al centro" la ricerca è elemento critico di valutazione a livello mondiale. Accrescere l'impegno e unire le forze per creare un modello condiviso per il finanziamento della ricerca scientifica che metta al centro merito, eccellenza ed equità superando confini geografici, economici, sociali e politici è un imperativo ineludibile per la sopravvivenza dell'umanità.

Quali sono gli assetti istituzionali più innovativi nelle istituzioni pubbliche per promuovere, accelerare e valorizzare l'attività di ricerca scientifica e tecnologica?

Si possono definire meccanismi di incentivazione dei finanziamenti differenziati rispetto alle differenti fasi della ricerca di base e applicata? Quali sono oggi i meccanismi di valutazione della ricerca più coerenti ai modelli di sviluppo sostenibile?

È possibile costruire strumenti per lo sviluppo di un modello atto a determinare i meccanismi di finanziamento per la ricerca scientifica che tenga in considerazione tutti gli stakeholder e garantisca il migliore risultato ottenibile per la società nel suo complesso?

Quali sono i modelli, gli attori e i meccanismi per una virtuosa determinazione della circolarità dei percorsi di finanziamento della ricerca? È possibile determinare paradigmi perché si attui un

modello di ricerca scientifica innovativo e disporre di una metodologia di valutazione idoneo a consentire ricompense dei fondi basate sul merito? Quali sono gli attori privilegiati per la raccolta e l'allocazione delle risorse da destinare alla ricerca? Quali sono gli strumenti di management per gestire ed organizzare i processi di analisi e valutazione della ricerca? Sussistono robusti modelli di Technology Transfer (TT) oggi? È possibile sviluppare i modelli di tipo TT così da alimentare forme di collaborazione virtuose tra l'accademia, mercato e istituzioni not for profit? Come è possibile valorizzare il capitale umano dei ricercatori e il loro ruolo nelle istituzioni? Quali sono i modelli innovativi di sostegno e sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica da parte di istituzioni pubbliche e private?

Queste sono alcune delle domande con cui si intende sollecitare contribuzioni per lo Special Focus, con il proposito di indirizzare studiosi, manager e tecnici ad esplorare un territorio di analisi che consenta di generare, innanzitutto, una varietà di punti di vista innovativi sia sotto il profilo dello sviluppo delle teorie sia sotto il profilo dell'analisi dei fenomeni.

Si invitano gli autori proponenti il contributo ad esprimere una cornice di ricerca e di studio innovativa, attenta alla valorizzazione di una pluralità di posizioni di pensiero, ad esempio sperimentando contribuzioni tra più autori di discipline scientifiche diverse quando il contributo esprima una sinergia collaborativa e incisiva nella proposizione di idee, modelli e chiavi di lettura sui temi affrontati nel contributo.

Come inviare un paper

Gli autori che intendono aderire alla Call – Special Focus –
dovranno inviare il paper citando il codice **(RIPM – Vol.4 – N.1 | Special Focus)**
secondo le norme redazionali, all'indirizzo email:
editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it.
La deadline per l'invio è il **15 giugno 2021**.
Il format del paper deve essere di 10.000 parole, incluse tavole e figure,
esclusa la bibliografia, utilizzando il template allegato. Per le norme redazionali, per il template e per le FAQ,
consultare la sezione: www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/.

Si preannuncia che il tema dello Special Focus prossimo,
RIPM – Volume 4 – Numero 2,
avrà come intestazione:
PNRR motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche.
Le riforme e il ruolo decisivo delle risorse umane.

Call for papers Special Focus
Research and the driving role of public institutions. Policies, arrangements, and instruments for innovation

RIPM – Vol.4 – n.1

Deadline for submission: 15 June 2021

Special Focus Overview

"Special Focus" is the traditional, in-depth feature in Rivista Italiana di Public Management (RIPM) that occupies a fundamental place in the journal. It seeks to determine the sphere of privileged attention to a current issue that can promote reflection and create debate between scholars, public and private management, and the world inside and outside public institutions.

The RIPM Special Focus section aims to confirm one of the journal's founding principles: to create an arena of reflection in order to guide – with regard to a specific area chosen from time to time – the most innovative activity of research and paradigmatic representation, using a multi-disciplinary approach. One of the specific features of RIPM is to reveal a predictive view aimed at intercepting current and paradigmatic veins of research to be analyzed with a plural gaze, through the convergence of a broad variety of scientific approaches of research and analysis – approaches that, among other spheres, involve economics, law, politics, philosophy, sociology, and anthropology.

Special Focus: objectives

The Special Focus *Research and the driving role of public institutions. Policies, arrangements, and instruments for innovation* confirms RIPM's vision – and that of its editorial team – in tenaciously committing itself to the journal's fundamental objective: to deal with current themes for public institutions with a multidisciplinary approach and with a critical, recommendatory gaze.

The Special Focus selected for the first issue of 2021 is more current and consistent than ever. This choice is certainly reinforced by the multiple, heterogeneous nature of ways to feed debates and make decisions, dramatically highlighted by the epidemiological crisis which has struck the entire world,

The objective of the proposed Special Focus is to analyse – from a number of perspectives, and by emphasizing theoretical approaches that are both technical and operational in nature – what the role of research in the twentieth century is to be. It is a bold theme, and awareness of this cannot be shied away. But it is a crucial theme for the development of generations to come. It was therefore decided that RIPM must play a role of its own by taking part – while offering keys for interpretation and challenging, rigorous perspectives – in the public and scientific debate over the role of research, which Covid-19 has certainly accelerated.

In fact, we are dealing today with an exceptional front line of debate, one that cuts across sectors, with positions that quite often go against science and competence. For many years, there has been little room for scientific and technological research; but we are now also seeing a reversal of trend, and a revitalization of growth, of competitiveness and, more generally, of the role of science in human progress. From this point of view, the Covid-19 pandemic has created an opportunity to restore research at the centre of human development: it has an essential role in being able to grapple with some of the greatest challenges of our time, while rethinking the traditional models of dealing with public decisions.

We are living in an era of great changes, in which megatrends, understood also as a multitude of social, technological, demographic, and environmental variables, are contributing towards changing our world and are redefining the economic, financial, and geopolitical landscape.

Investing in science and research helps improve the decision-making processes within which current reality is dealt with. It is a fundamental choice for the well-being of all society, because it feeds the innate need for new knowledge. The future of every country is founded upon its ability to produce knowledge. A national or supranational strategy is needed, one that incentivizes scientific and technological research while conveying resources – economic and of human capital – towards values shared in all sectors. In a similar way, the governance of the infrastructures that deal with research must be outlined by accepting – as opportunities – the pressing needs so dramatically redefined by the pandemic. The role of public institutions is therefore the strategic lever for defining – or redefining – the consequent driving function.

The impulse provided by public institutions - in an innovative way - to placing research back "at the centre" is a critical element of assessment on a global level. Increasing commitment and uniting strengths while creating a shared model for funding research that places merit, excellence, and fairness at the centre while overcoming geographical boundaries, is an inescapable imperative for the survival of humanity.

What are the most innovative institutional arrangements in public institutions, for promoting, accelerating, and capitalizing on scientific and technological research?

Is it possible to define different kinds of funding in order to incentivize differently the various phases of basic and applied research? What are currently the mechanisms for assessing research that are most consistent with the models of sustainable development?

Is it possible to create tools for the development of a model capable of determining mechanisms for funding scientific research, that will take all the stakeholders into account while guaranteeing the best result achievable for society as a whole?

What are the models, the players, and the mechanisms required for a virtuous determination of circular pathways for funding research? Is it possible to determine paradigms for implementing

an innovative model of scientific research and for having an assessment methodology suitable for permitting merit-based rewards? Which are the privileged players for collecting and allocating the resources to be devoted to research? What are the management tools for handling and organizing the research analysis and assessment processes? Are there robust Technology Transfer (TT) models today? Is it possible to develop TT models that can feed virtuous forms of collaboration between academia, the market, and non-profits? How can the human capital of researchers, and their role in institutions, be promoted? What are the innovative models of support and development of scientific and technological research by public and private institutions?

These are some of the questions with which we intend to solicit contributions for the Special Focus, with the purpose of guiding scholars, managers, and technicians in exploring a terrain of analysis that makes it possible to generate, first and foremost, a variety of perspectives that are innovative both from the standpoint of the development of theories, and in terms of examination of the phenomena.

The prospective authors are asked for their contribution towards expressing an innovative framework of research and study, attentive to raising a multitude of conceptual positions, for example by experimenting with contributions by several authors in different scientific disciplines when the paper expresses a collaborative and incisive synergy in bringing up ideas, models, and keys for interpretation on the issues it deals with.

How to submit a paper

Authors wishing to contribute to the Special Focus Call must submit their papers, citing the code
(RIPM – Vol.4 – N.1 | Special Focus)
and in accordance with editorial standards, to the e-mail address:
editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it
The submission deadline is **15 June 2021**.
The paper's format must be 10,000 words – including tables and figures and excluding bibliography – using the attached template. For editorial standards, the template, and FAQs, consult the section:
http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/

Highlights Special Focus,
RIPM – Volume 4 – Number 2:
National Recovery and Resilience Plan
as the driving force for managerial innovation in public institutions.
Reforms and the decisive role of human resources.

La Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione nasce con l'intento di diffondere nelle pubbliche amministrazioni una cultura manageriale, orientata al risultato e alla valutazione e che aiuti i processi di riforme amministrative avviate negli ultimi anni nel nostro paese. Un periodico che pensi in modo globale, che guardi alle buone pratiche in Italia e all'estero, collegando accademia e amministrazioni pubbliche.
Una rivista scientifica e con un approccio attento alle buone pratiche, che sappia, partendo da casi concreti, affrontare le problematiche delle amministrazioni pubbliche nell'attuale fase storica, in un contesto di profondo cambiamento sociale, culturale e tecnologico.
L'ambizione è vedere impegnati studiosi di management pubblico, giuristi, economisti, storici, sociologi, psicologi, scienziati politici ed esperti di altre discipline, affrontando le problematiche con un approccio multidisciplinare.
Le amministrazioni pubbliche negli stati moderni svolgono un ruolo importantissimo, sono strutture organizzative tra le più complesse. Costruire uno strumento scientifico per la valorizzazione e la diffusione di una moderna cultura gestionale è impresa non semplice. Un obiettivo a cui tendere, nell'interesse pubblico.

Rivista Italiana di

Public Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ISSN 2610-8763