

NICOLA GIANNELLI *

*IL CAMMINO DELLE RIFORME DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE NELLA SVOLTA PRAGMATICA DEL PNRR*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il lungo cammino delle riforme. – 3. Le riforme degli anni Novanta. – 4. La riforma sempre incompiuta. – 5. Gli indirizzi dell'Unione Europea nel campo della funzione amministrativa. – 6. Lo shock pandemico è l'occasione per tornare alle riforme mancate. – 7. L'aderenza del PNRR agli indirizzi dell'Unione Europea. – 8. La digitalizzazione come esempio di un nuovo approccio alle riforme. – 9. La pubblica amministrazione chiamata a riformare se stessa. – 10. Il capitale umano della PA. – 11. Responsabilità e monitoraggio dell'attuazione. – 12. Conclusioni.

1. Introduzione

Nella crescita economica le istituzioni hanno un ruolo importante¹. Poiché il PNRR è, come vedremo, non tanto uno strumento per recuperare l'economia dopo lo shock della pandemia, quanto un generoso tentativo di rilanciare la produttività di tutto il paese e così mettere al sicuro la partecipazione dell'Italia al progetto della Moneta Unica, la efficacia progettuale e gestionale della pubblica amministrazione deve essere uno degli strumenti di questo rilancio. Non dimentichiamo che l'efficacia dell'apparato amministrativo è indispensabile alla riuscita del piano perché questo prevede la messa in cantiere di molti progetti e la realizzazione di molte opere entro un termine di tempo, il 2026, estremamente vicino per la proverbiale lentezza della pubblica amministrazione italiana. Per imprimere alla macchina amministrativa una velocità inusitata il Decreto Semplificazioni del 31 maggio 2021 costituisce una governance del PNRR di tipo emergenziale, accentrata sulla Presidenza del Consiglio che ha poteri sostitutivi su tutta la filiera amministrativa. Dunque nel PNRR si

* Ricamatore di Scienza politica – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

¹ D. NORTH, *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge 1990; trad. it. W. Santagata, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna 2007.

affronta il tema crescita di produttività della macchina amministrativa. Come vedremo però non è affatto la prima volta che questo tema è all'ordine del giorno della politica italiana. Molte riforme sono state già fatte negli ultimi trent'anni. Il Governo italiano questa volta non ha promesso al Parlamento e alla Unione Europea di fare l'ennesima grande riforma legislativa con lo strumento ormai consolidato della legge delega. Leggi delega sono state chieste per l'attuazione di varie parti del PNRR ma non è prevista una riforma generale della pubblica amministrazione e ciò essenzialmente per due motivi. Innanzitutto le riforme del passato andavano già nella direzione oggi considerata corretta eppure nessuna di queste è apparsa definitiva neanche al suo tempo. Ciascuna ha comunque introdotto nuovi schemi e nuovi meccanismi quando il funzionamento di quelli già in essere non era del tutto soddisfacente. La consapevolezza di questo disagio era già presente al tempo dell'ultima riforma, la cosiddetta Riforma Madia del 2015², che infatti era stata concepita più come un aggiustamento delle riforme passate che non come una proposta di un nuovo quadro riformatore. Appare ormai evidente, oggi, che ogni riforma legislativa inciampa nella sua realizzazione, nella difficoltà a tradurre in concreto i principi riformatori, nelle resistenze, nelle conseguenze impreviste, nelle differenze tra disegno normativo e realtà attuativa. Sovrapporre una riforma all'altra comporta confusione, spaesamento, necessità di apprendere e di aggiustare³. Tutto questo prende tempo e invece in questo caso il tempo è la risorsa più scarsa, il che spiega la decisione di indennizzare le imprese che vincono un ricorso al TAR pur di non dover ritardare l'esecuzione dell'appalto. La seconda ragione della mancanza di una grande riforma è il fatto che l'efficientamento della pubblica amministrazione deve essere una premessa alla possibile realizzazione del piano prima ancora che un risultato finale di questo. Quindi una buona dose di pragmatismo ha spinto il Governo a privilegiare la carota degli incentivi rispetto al bastone degli obblighi, degli adempimenti, dei vincoli e della minaccia di sanzioni. Sulla base dell'esperienza del passato è facile prevedere che gli incentivi produrranno

² Legge delega n. 124 del 2015

³ Si veda B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna 2017.

buoni risultati presso quelle istituzioni che hanno già una *governance*, una dirigenza, risorse e una organizzazione del personale reattivi, proattivi, sufficientemente orientati al risultato. Nelle istituzioni deboli gli incentivi rischiano di andare persi oppure di stimolare comportamenti opportunistici degli attori più rilevanti. Dal punto di vista dei cittadini e dei territori il rischio è dunque che si verifichi il solito 'effetto Matteo'⁴ di molti sistemi di premialità. Il piano prevede correttivi e l'efficacia degli interventi compensativi e delle correzioni sarà il banco di prova della effettività inclusività del PNRR. L'altro rischio è naturalmente che la 'bolla degli incentivi' generi effetti negativi nel momento del ritorno alla normalità. La valutazione del successo di questo piano non sarà dunque solo sulla quantità di spesa ma anche sulla sua qualità e sulla capacità di riduzione dei divari territoriali e gestionali. La Presidenza del Consiglio sarà il centro delle competenze di controllo e sostitutive della messa in opera e perciò ne porterà la responsabilità maggiore.

2. Il lungo cammino delle riforme

Nel celebre Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, trasmesso al Parlamento da un Ministro tecnico, l'amministrativista Massimo Severo Giannini, si legge: «la scarsa focalizzazione delle questioni tecniche di amministrazione attinenti all'organizzazione e ai metodi di lavoro, si osserva nella scarsa conoscenza che le amministrazioni hanno circa la propria produttività [...]. In nessun caso l'indicatore di carico di lavoro può esser preso come indicatore di produttività, invece, è avvenuto più volte che indicatori di carico di lavoro sono stati presi come indicatori di produttività, con risultati di sconcerto»⁵. Il rapporto ricorda poi gli 'uffici per l'organizzazione' con funzione conoscitivo-diagnostica furono creati eppoi lasciati morire. Visto il rischio di collusione tra valutatori e valutati si propone almeno la costituzione di

⁴ «Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza, ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha»; Vangelo di Matteo, versetto 25-29.

⁵ MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso al Parlamento il 16 novembre 1979, Roma 1979, p. 7.

una «commissione centrale per l'analisi costi-benefici, come in Francia».⁶ Il Rapporto consiglia quindi di delegificare, di formulare indicatori di produttività, di studiare semplificazioni dei procedimenti interni ed esterni. Ed inoltre suggerisce di avviare gruppi di studio sulla «attuabilità amministrativa delle leggi in itinere». Come si vede il rapporto conteneva già i temi delle numerose riforme che saranno riprese quando la scuola di riforma britannica che negli anni Ottanta prese il nome di *New Public Management* divenne il modello di riferimento. Sorprende, a leggerlo oggi, che un paragrafo fosse dedicato all'arretratezza dei sistemi informatici, citando i numeri dei pochi computer esistenti negli uffici di calcolo pubblici. «Quel che manca è l'analisi permanente dell'efficiente uso degli elaboratori, con gli aggiustamenti di procedure e le integrazioni reciproche». Si avanza dunque la proposta di un centro nazionale che se ne occupi. Giannini rimase ministro fino ad agosto del 1980 ma non trovò le condizioni politiche per tradurre in legge le sue lungimiranti indicazioni.

La grande stagione delle riforme amministrative arrivò invece negli anni Novanta. Una spinta strutturale a questa stagione di riforme fu il raddoppio del debito pubblico negli anni Ottanta che aveva aiutato la crescita e alimentato il consenso politico ma con il suo accumularsi era divenuto sempre meno sostenibile. Con la separazione della Banca d'Italia dal Tesoro (1981) e la conseguente disciplina monetaria l'inflazione fu domata ma la pressione fiscale passò dal 25% del Pil del 1979 al 42,7% nel 1993⁷. La spesa pubblica sul Pil crebbe di quasi 15 punti, sia per la crescita degli interessi reali sul debito che per l'aumento delle spese correnti. Un andamento che portava l'Italia verso una situazione argentina. Nel settembre 1992 la lira fu costretta a uscire dal sistema monetario europeo e a svalutare del 25%, le aste di BOT andavano deserte e il Governo Amato il 23 ottobre del 1992 con la legge 241 ottenne da Parlamento 5 deleghe legislative per avviare le grandi riforme, tra le quale il decreto 29 del 1993 che fu la madre di tutte le riforme successive della pubblica amministrazione. Da allora in poi quasi tutte le più importanti leggi di riforma sono state fatte con leggi delega, cosicché oggi non si può dare la colpa al Parlamento se quelle riforme sono state inefficaci o incompiute.

⁶ *Ivi*, p. 8.

⁷ T. DI NARDO, *Analisi della pressione fiscale in Italia, in Europa e nel mondo*. Roma, Federazione Nazionale dei Commercialisti, 10 ottobre 2020

A partire dal marzo del 1992 una prima spinta verso la riforma la macchina amministrativa era venuta dal terremoto del sistema politico che prese la forma di una serie di inchieste penali sui reati di corruzione e concussione e che fu chiamata Tangentopoli. La lunga onda giudiziaria era forse più il sintomo che non la causa della crisi di un sistema di finanziamento e legittimazione politica, basato sulla distribuzione discrezionale delle risorse pubbliche, che non era più sostenibile. La pressione fiscale, come abbiamo visto, era molto aumentata, e perciò lo scambio politico tra tolleranza fiscale, generosità previdenziale e debolezza dei servizi pubblici aveva esaurito la sua efficacia.

Il Report voluto nel 1993 da un altro ministro tecnico, l'amministrativista Sabino Cassese⁸, cominciava con una ricerca sull'opinione che gli italiani avevano della pubblica amministrazione. «I cittadini e imprese sono nel complesso insoddisfatti dai servizi resi dalle pubbliche amministrazioni [...]. Nel complesso le amministrazioni pubbliche fanno pagare una tassa occulta annuale valutabile intorno al 3% degli incassi del settore statale»⁹. Il rapporto faceva notare come la iperlegificazione italiana sia un metodo con il quale la burocrazia si pone al riparo dalla responsabilità, anche giudiziaria, esponendo l'amministrazione all'intrusione della politica. «In terzo luogo la produzione di leggi è alimentata dalla tensione tra leggi generali e policentrismo amministrativo. Mentre le amministrazioni sono, ormai, multiorganizzative, la cultura amministrativa predominante le considera uniformi ed impone ad esse leggi generali e minuziose. Ne deriva la necessità di correzioni e adattamenti che – però – occorre fare per via legislativa»¹⁰. Questo dogma dell'uniformità del modello organizzativo è così difficile da sfatare che a tutt'oggi è causa di evidenti rigidità e malfunzionamenti. La iperlegificazione comporta anche centralismo e spinge gli attuatori decentrati a

⁸ Sabino Cassese fu ministro della funzione pubblica del governo 'tecnico' di Carlo Azeglio Ciampi dal 29 aprile 1993 all'11 maggio 1994.

⁹ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma 1993, p. 21. Secondo i dati di Eurobarometro ancora oggi gli italiani sono, dopo i greci, i più insoddisfatti tra gli europei per quanto riguarda la propria amministrazione pubblica. Questo è ormai uno stereotipo prima ancora che una percezione.

¹⁰ *Ivi*, p. 24,

cercare la norma per loro più opportuna nel vasto contenitore normativo. Questo esercizio arbitrario della attuazione normativa genera conflittualità istituzionale cosicché la lettura amministrativa prende la via della decisione giurisprudenziale alimentando ulteriormente la giungla interpretativa. «Ultimo e paradossale effetto: l'amministrazione, per sopravvivere, non attua le norme che essa stessa produce»¹¹. Il rapporto spiega che le discipline speciali troppo spesso tradiscono i principi di quelle generali o perché fanno resistenza o per l'incapacità di declinare nella realtà principi troppo generali. Inoltre la frammentazione e la sovrapposizione delle competenze costringono a costituire molti organi di coordinamento, i quali, però, oltre una certa soglia producono più complicazioni che soluzioni. Emerge inoltre un paradosso laddove gli ambiti decisionali locali erano sottoposti a un soffocante controllo del centro mentre i livelli e le qualità di molte prestazioni locali non erano costrette a rispondere a standard di erogazione. Per scongiurare questa disomogeneità di prestazioni l'aziendalizzazione della sanità che fu attuata in quel periodo verrà infatti più tardi temperata dalla definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

In quelli stessi anni la crisi del vecchio sistema politico vide l'emergere al Nord del paese di un partito che faceva dell'autonomismo prima locale e poi regionale il motore del suo consenso: la Lega Nord. Il discorso sul federalismo fece breccia nella opinione pubblica, si sostituì al vecchio discorso sul decentramento e si propose come trasversale tra destra e sinistra. Non deve perciò stupire che le riforme di quegli anni siano all'insegna non solo della semplificazione ma anche della devoluzione di responsabilità dal centro alle regioni e agli enti locali.

3. Le riforme degli anni Novanta

Gli anni Ottanta in Europa videro il consolidamento di una cultura di governo che contrapponeva l'efficienza dei privati alla inefficienza della macchina statale. In quegli anni tornò a farsi strada l'idea che gli stati nazione, per secoli impegnati in confronti bellici, fossero anche in tempo di pace in competizione tra loro sostanzialmente come imprese su un

¹¹ *Ivi*, p. 25.

mercato. In questa competizione l'apparato statale non è più visto come il principale erogatore di sicurezza e dominio militare bensì, a causa della grande espansione della spesa per il welfare del dopoguerra, come un centro di costo da ricondurre ai parametri dell'efficienza di spesa. Il centro propulsore della dottrina efficientista fu il Governo britannico. Dopo un secolo e mezzo di egemonia mondiale il Regno Unito aveva dovuto cedere il testimone agli Stati Uniti d'America e nel dopoguerra aveva vissuto, accanto alla costruzione di un esteso sistema di welfare, un relativo declino economico. Tale declino fu considerato, nella classe dominante del paese che ha inventato la globalizzazione mondiale dei mercati, come dovuto a perdita di competitività di tutto il sistema paese. La soluzione propugnata da alcuni accademici e dai consiglieri del governo di Margaret Thatcher fu di liberalizzare e privatizzare i servizi nella maggior misura possibile e di introdurre elementi di simulazione del mercato¹² nelle relazioni tra erogatori pubblici e utenti laddove la privatizzazione non fosse auspicabile o realizzabile. L'obiettivo era di introdurre forti elementi di orientamento al risultato nella pubblica amministrazione. Questo ultimo fu così rappresentato: «terza priorità: ci deve essere una reale e continua pressione su e dentro ogni dipartimento per il miglioramento continuo nel valore (*value for taxpayer money*) ottenuto nella erogazione di servizi e di politiche pubbliche»¹³. Il paradigma di riforma che fece da modello ai governi europei fu poi chiamato *New Public Management* e fu adottato dalla destra liberista con l'obiettivo di difendere ed espandere la regolazione di mercato a fronte di quella statale mentre la sinistra progressista ci vide la possibilità di combinare la protezione sociale con crescita capitalistica.

In Italia, come abbiamo visto, la crescita del debito e della pressione fiscale degli anni Ottanta spingevano a cercare ricette per l'efficientamento della macchina amministrativa, una spinta che divenne decisiva con il crack finanziario del 1992. Nel 1990 era uscita la legge 241 sul riordino degli enti locali che mirava a rendere trasparente il procedimento amministrativo. «La rivoluzione fu quella di inserire nei processi amministrativi i principi di efficacia ed efficienza così distanti da quella cultura da non essere

¹² J. LE GRAND, W. BARTELETT, *Quasi Market and Social Policy*, London 1993.

¹³ K. JENKINS, K. CANES, A. JACKSON, *Improving management in Government: the Next Steps. Report to the Prime Minister*, London 1987.

immediatamente compresi e, di conseguenza, inseriti nei processi organizzativi»¹⁴. Questa osservazione può essere estesa ad ogni altra riforma perché è facile notare come in una amministrazione che ragiona in termini di adempimenti normativi ogni volta che viene introdotto un cambiamento organizzativo la nuova procedura viene considerata come un adempimento e come tale il perseguimento dei fini indicati diventa secondario rispetto all'adempimento formale.

Le riforme introdotte a partire dal decreto legislativo 29 del 1993, una delega di cui si è avvalso in prima persona il Presidente del Consiglio Giuliano Amato e poi nel Governo Ciampi, il Ministro della Funzione Pubblica Sabino Cassese, hanno avuto maggiore ampiezza e un forte orientamento alla trasparenza, alla semplificazione, alla responsabilizzazione dei funzionari e dei dirigenti istituendo i primi nuclei di valutazione. Sono state introdotte procedure di identificazione degli obiettivi e di valutazione dei risultati e dei dirigenti in base agli obiettivi indicati. In quel decennio, nelle varie articolazioni della macchina amministrativa, al posto delle rigide articolazioni gerarchiche vennero introdotti, seguendo il modello anglosassone, i dipartimenti e le agenzie, entità gestionali dotate di autonomia nell'uso delle risorse e responsabili di fronte alle amministrazioni centrali o regionali in base ai risultati conseguiti con i bilanci assegnati. In particolare le cosiddette 6 'leggi Bassanini' dal 1997 al 1999 introdussero autocertificazioni, semplificazioni e decentramento amministrativo in vista di un futuro 'federalismo fiscale' nel quale i responsabili della erogazione dei servizi avrebbero dovuto essere fiscalmente responsabili di fronte agli elettori. Tutte queste riforme corrispondevano dunque a modelli di gestione amministrativa e a modelli responsabilità democratica.

Proseguendo su questa linea i governi Prodi, Berlusconi e Renzi hanno introdotto nuove riforme fino al 2015. La dirigenza pubblica è stata contrattualizzata con obiettivi, scadenze e premi di produzione, determinati dalla politica che detta le strategie, responsabilizzata per i budget assegnati come nelle imprese private. I servizi sono stati orientati all'utenza alla quale sono stati riconosciuti diritti nelle modalità di erogazione. Valutazione e premialità sono stati estesi, sulla carta, anche agli

¹⁴ FPA, *25 anni di riforme della PA, troppe norme pochi traguardi*, in *Astrid*, 2016, p. 7.

altri funzionari, seguendo la regola che sono gli incentivi a determinare i comportamenti. È stata promossa, in alcuni contesti, la valutazione di impatto delle leggi come chiedeva Giannini. Negli anni duemila, abbandonato il progetto di federalismo fiscale, lo sforzo per ridurre la discrezionalità locale o decentrate attraverso strumenti di valutazione ha però ridotto alcuni spazi di autonomia locale o decentrata.

Tra il 2008 e il 2009 le cosiddette riforme Brunetta¹⁵ hanno spinto il pedale della produttività burocratica introducendo – almeno sulla carta – sanzioni e incentivi per la laboriosità dei dipendenti ed obbligo per le amministrazioni di istituire cicli di valutazione delle performance. Eppure la trasformazione apparve ancora incompiuta se il Governo Renzi si è poi sentito in dovere di riprendere il cammino delle riforme.

4. La riforma sempre incompiuta

Che cosa è andato storto in questi trent'anni? Leggiamo l'analisi del giurista che da ministro ha identificato il suo nome con quello di gran parte delle riforme degli anni Novanta, Franco Bassanini. Dopo aver osservato che la colpa non può essere attribuite ai cambi di maggioranza politica perché le riforme furono approvate con consenso bipartisan egli nota che «la semplificazione normativa e burocratica, dopo un brillante avvio alla fine degli anni '90, e qualche successo iniziale (più di 200 autorizzazioni e permessi aboliti), ha segnato il passo; l'analisi dell'impatto della regolazione è diventata un adempimento formale [...]. La resistenza delle burocrazie centrali ha prodotto tuttavia una sostanziale disapplicazione delle leggi di riforma che imponevano lo smantellamento o il ridimensionamento delle strutture statali già titolari delle funzioni, delle attività e dei servizi conferiti a regioni ed enti locali e la parallela riallocazione delle risorse finanziarie e umane dedicate al loro svolgimento [...]. Un federalismo incompiuto ha generato sovrapposizioni e conflitti di competenze tra Stato, regioni ed enti locali, sprechi di risorse ed esasperato contenzioso [...]. Il lavoro di semplificazione dei carichi regolativi e burocratici, appena avviato, si è fermato, lasciando il passo a un ritorno della cultura della iperregolazione. Responsabilità, merito e valutazione delle *performance* restano l'eccezione e

¹⁵ Legge n. 112 del 2008, legge n. 15 del 2009 e legge n. 150 del 2009.

non la regola, e sono state travolte da pratiche di *spoil system*, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, [...] dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati, quantificabili e misurabili»¹⁶. L'ex ministro ricorda che scrivere le leggi non basta per fare le riforme perché resta cruciale la fase della messa in opera per la quale è fondamentale che riforma sia assimilata e condivisa dai funzionari pubblici da cittadini e dai politici. Come abbiamo detto vi fu un periodo, negli anni Novanta, durante il quale la cultura manageriale che era alla base delle riforme, era condivisa a destra come a sinistra. Poi il sistema politico-elettorale maggioritario ha spinto sempre più in direzione dello smantellamento delle riforme della parte avversaria. Ma soprattutto le riforme hanno sempre bisogno di essere accompagnare, valutate, corrette, re-indirizzate sulla base dell'esperienza. Invece è mancato un circuito di apprendimento e correzione. All'interno delle amministrazioni la carenza di consenso alle finalità ultime delle riforme ha prodotto un'adesione più formale che sostanziale alla logica delle riforme stesse. Infine la riforma del titolo V della Costituzione è stata introdotta senza un vero consenso bipartisan, ingenerando le premesse del suo boicottaggio, e mancando inoltre di una clausola di supremazia che assegnasse allo Stato un primato in caso di deviazioni regionali, e ha lasciato spazio ad una mole di conflitti tra livelli di governo e alla reazione neo-centralista che ne è seguita.

Riguardo invece al cambio di prospettiva con il quale i leader politici hanno presentato i loro progetti di riforma, Giulio Napolitano fa notare che «In passato le riforme erano state concepite soprattutto come un'opportunità, in funzione utile di accompagnamento a processi positivi di apertura alla globalizzazione e al mercato. Oggi, invece, esse appaiono una necessità per guadagnare margini di efficienza pubblica e privata indispensabili per riprendere la crescita economica dopo un'ormai lunga fase di crisi». Aggiunge poi che nel nuovo secolo, soprattutto dopo la crisi iniziata nel 2008, è venuta meno la fiducia acritica nel modello dell'impianto riformatore neoliberista con il quale si era pensato di poter

¹⁶ F. BASSANINI, *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, in www.bassanini.it, p. 7. Si tratta della traduzione italiana di un articolo pubblicato sul *Journal of European Economic History*, n. 1/2010.

ri riguadagnare la competitività perduta e si è fatto strada un approccio più sperimentale e pragmatico¹⁷.

La consapevolezza di un percorso disordinato e incompiuto era consolidata quando la politica tornò a governare dopo il Governo tecnico presieduto da Mario Monti (2011-2013) il cui Ministro per la Funzione Pubblica, Filippo Patroni Griffi, era il capogabinetto che aveva curato tutte le riforme precedenti. E difatti nel 2014 il Governo Renzi volle segnalarsi per un nuovo slancio riformatore e si fece affidare una delega che ha rappresentato l'ultimo tentativo di riforma generale. Ma questa volta invece di sovrapporre un nuovo disegno a quelli precedenti si decise di lavorare ad un riordino delle precedenti riforme in tema di organizzazione dei poteri pubblici, di semplificazione amministrativa, di digitalizzazione, di responsabilità e selezione della dirigenza e di inquadramento del personale pubblico. «Al di là dei parziali progressi e delle meritorie isole di eccellenza, il sistema amministrativo è stato più un freno che un fattore di sviluppo [...] ha accumulato ritardi quotidianamente riscontrati da cittadini e imprese [...]. Questi ritardi sono spesso dovuti alla cattiva o mancata attuazione delle leggi, se non all'eccesso o al disordine di esse. La legge, dunque, non è certo sufficiente ma spesso è necessaria per correggere difetti di leggi precedenti e, ove possibile, per delegificare e riordinare»¹⁸. La delega riconobbe che non è più il caso di inventare una nuova riforma ma di far funzionare quelle che già esistono. Ad esempio non fu scritto un nuovo Codice dell'amministrazione digitale (in vigore dal 2005) ma si integrò quello vecchio con 16 criteri direttivi. Furono perfezionate le norme di autotutela della Pubblica Amministrazione per dare maggiori certezze agli attori privati.

¹⁷ G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del XXI secolo. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, N.2 2015 pp. 634

¹⁸ B. G. MATTARELLA, *La Riforma della Pubblica Amministrazione. Il Contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Gior. dir. amm.*, 2015, p. 621.

| | Perché le riforme non hanno funzionato | Cosa si dovrebbe fare per far funzionare le riforme |
|--|--|--|
| Visione della PA | Orientata alla razionalizzazione e all'efficiamento (la PA "come un'azienda") Centralistica e frammentata | Orientata a costruire "valore pubblico" e all'efficacia delle politiche pubbliche. Integrata e co-definita dai diversi livelli dell'amministrazione e della politica |
| La definizione dei problemi e delle soluzioni nel disegnare la riforma | <ul style="list-style-type: none"> • Non basata sulle prassi reali con le quali le strutture operative operano ma su evidenze meramente formali; • Senza un'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma; • I cittadini e le loro istanze sono tenuti fuori; • Nessuno spazio alla sperimentazione. | <ul style="list-style-type: none"> • Basata su dati puntuali e finalizzati (data driven decision), consultazioni, ascolto e sull'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma • Basata sull'analisi dei comportamenti in atto nelle strutture di base • Ruolo della dirigenza e del personale funzionale ad impostare le nuove soluzioni e a verificarne la fattibilità. • Il cittadino è attore a tutti gli effetti e portatore di soluzioni • La sperimentazione è centrale e viene prima della norma |
| Il processo decisionale | Guidato dal centro, sostanzialmente in tutte le stagioni di riforma, con logiche lontane da quelle della governance multilivello. | <ul style="list-style-type: none"> • Forte <i>commitment</i> del vertice politico e gestionale a livello centrale • nuova leadership, forte e partecipativa, basata sulla concertazione istituzionale e la governance multilivello per passare nella fase operativa ad una reale logica collaborativa e integrativa. |
| Lo strumento legislativo | Utilizzato come innesco dell'azione di riforma e basato su principi astratti e condivisi | Da definire solo dopo la fase di sperimentazione e verifica e da usare con parsimonia, solo nel caso in cui nell'azione di riforma si riscontrino ostacoli da rimuovere o "buchi normativi" |
| L'attuazione e la fase di implementazione | <ul style="list-style-type: none"> • Logica top down e basata su adempimenti • Obiettivi politico-amministrativi e produttivi non declinati sul livello operativo e applicati a livello locale in maniera pedissequa e guidata dal centro. • Gestione economica delle P.A. disallineata dalle politiche di riforma • Strumenti a supporto assenti o comunque poco mirati e non pianificati • Atteggimento del personale e della dirigenza rigido, resistente, conservativo, difensivo • Uniformità nell'applicazione a tutte le amministrazioni considerate tutte uguali | <ul style="list-style-type: none"> • Logica ricorsiva e bottom up • Dirigenza pubblica come attore centrale del processo riformatore e motore della gestione del mutamento in atto e di quello atteso • Strade applicative a geometria variabile • Robusti strumenti a sostegno (comunicazione, formazione, valutazione, incentivazione, valorizzazione...) • Risorse economiche adeguate e programmate. • Strumenti efficaci di feedback per consentire aggiustamenti omeostatici • Rispetto delle diversità, delle autonomie, della proporzionalità |
| Valutazione | Funzionale a misurare l'output, ossia il grado di attuazione (formale) delle norme | Funzionale a identificare gli outcom, ossia le ricadute sociali, economico e finanziarie e gli effetti reali derivanti dall'attuazione dei provvedimenti di riforma, anche in termini di benessere equo e sostenibile |

Fonte: FPA, *25 anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi. La riforma Madia vista da 4 prospettive di analisi*, in *Forum PA – Astrid*, 2016, p. 10. Questo schema del Forum per la Pubblica Amministrazione

riassume efficacemente le interpretazioni del fallimento delle riforme e sulle nuove idee di riforma. Stando al più recente dibattito, esemplificato nello schema qui riportato, i primi venti anni di riforme hanno sofferto di formalismo, di razionalismo dottrinale, di eccesso di fiducia nella obbligatorietà di legge rispetto alla predisposizione di strumenti di budget incentivanti e motivanti. Si è inoltre fatto troppo poco ricorso alla sperimentazione, all'apprendimento derivato dall'esperienza e alla creazione di leadership di processo partecipative e inserite in circuiti autocorrettivi di policy making. Questi errori erano noti prima della redazione del PNRR e perciò l'impostazione del piano parte da queste consapevolezze acquisite.

5. Gli indirizzi dell'Unione Europea nel campo della funzione amministrativa

La Commissione Europea, nella creazione del mercato unico, fin dal tempo del libro di Jacques Delors si è data due compiti prioritari: ridurre i rischi amministrativi e finanziari e creare le condizioni affinché gli investimenti privati possano affluire e generare valore aggiunto per gli stati membri e la Comunità¹⁹. Le riforme amministrative sono dunque viste nell'ottica dell'abbattimento di ostacoli e ritardi e per la capacità di generare condizioni più favorevoli alla crescita e alla competitività. La pubblica amministrazione è dunque vista come una infrastruttura, come le reti energetiche, di trasporto o di comunicazione, che deve essere orientata al risultato e valutata sulla base di quello. Come si vede l'approccio del *New Public Management* è consolidato e non stupisce perciò che 25 anni più tardi un *report* della Commissione osservi che nei due decenni precedenti i paesi membri abbiano intrapreso percorsi diversi di riforma, ciascuno secondo i suoi vincoli e le sue capacità ma come «gli incentivi che hanno innescato l'ondata di riforme chiamata *New Public Management* nei paesi di non recente adesione abbiano configurato un bisogno interno di ridurre le dimensioni della pubblica amministrazione e renderla più

¹⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, in www.eur-lex.europa.eu, 1994, p. 30.

efficiente»²⁰. Gli autori notano come perfino i paesi che hanno amministrazioni performanti non abbiano mai considerato come completato il percorso di riforma, a testimoniare il fatto che la pubblica amministrazione è ormai considerata alla stregua degli altri fattori produttivi che stanno sul mercato e che sono dalla concorrenza indotti ad un continuo efficientamento. Queste riforme sono di solito aggiustamenti incrementali, raramente sottoposti a reale valutazione di efficacia, e, ad eccezione dei paesi anglosassoni e scandinavi, prevalentemente introdotte per via legislativa. Essi notano come alla ondata di creazione di agenzie degli anni Novanta e primi anni Duemila sia poi seguita una ondata contraria che ne ha ridotto il numero, per fusione o incorporazione nell'amministrazione, specialmente nei paesi scandinavi che per primi avevano iniziato il processo. E questo sembra dovuto al desiderio di ricentralizzare l'azione di governo, anche con politiche di direzione e coordinamento. La capacità di pianificazione strategica, nei paesi della fascia settentrionale, sembra avere tratto beneficio da questo nuovo corso.

L'Unione Europea è intervenuta principalmente in due modalità. La prima è durante la fase di accesso dei nuovi paesi membri quando sono state chieste riforme amministrative come condizione di adesione alla Comunità. E in questa azione è stata particolarmente efficace. La seconda modalità sono state le linee di finanziamento per avviare risorse e investimenti, ad esempio per la digitalizzazione delle amministrazioni. In questa seconda modalità l'entità dell'efficacia è stata molto più variabile. «È stato osservato che l'efficienza delle politiche di finanziamento Ue non dipende dal tipo di finanziamento ma prevalentemente dalla determinazione dei decisori del paese membro di portare avanti le riforme»²¹. Gli attori tendono infatti a portare avanti i loro obiettivi e la loro agenda e se questi non coincidono con quelli dell'Unione c'è il rischio che i fondi siano distorti dall'uso per il quale sono concepiti fino al punto di dare adito ad utilizzi abusivi, come è accaduto per alcuni corsi di formazione.

²⁰ A. HEICHLINGER, A. THIJS N. HAMMERSCHMID, G. ATTSTOR, *Public Administration reform in Europe: Conclusions, Lessons Learned and Recommendation for Future Eu Policy*, Bruxelles 2018, p. 8.

²¹ *Ivi*, p. 28.

Forse proprio perché consapevole di questa prevalenza delle agende nazionali sul versante delle riforme della pubblica amministrazione l'Unione Europea non ha indicato, come in altri campi, una linea d'azione unica e coerente. La Commissione, essendo consapevole della varietà di modelli amministrativi dei paesi dell'Unione, a partire dalla programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, ha cominciato a indicare obiettivi di miglioramento della capacità amministrativa ma non ha impostato un modello specifico di riferimento. Le raccomandazioni rispecchiano un'attenzione frammentata e spesso neanche coerente ai diversi aspetti della macchina statale cercando di incoraggiare e finanziare gli sforzi di miglioramento concepiti dai paesi membri. «Nel complesso l'attenzione è caduta principalmente su quelle riforme amministrative che da un lato tengono sotto controllo la finanza pubblica e dall'altro supportano l'attività d'impresa. Le proposte di riforme relative alla modernizzazione amministrativa fanno esclusivo riferimento all'obiettivo dell'efficienza mentre la qualità e l'uniformità dei servizi pubblici non vengono menzionate»²². Leggendo i country reports emerge un incoraggiamento a procedere con maggiore determinazione nelle liberalizzazioni e nella riforma della giustizia civile. Due ambiti di intervento che dovrebbero facilitare l'iniziativa degli operatori sui mercati. Sull'insieme delle 56 raccomandazioni ricevute dall'Italia solo su 4 la Commissione rileva nel 2020 un progresso sostanziale, su 15 un progresso parziale mentre per le altre poco o niente²³. Le raccomandazioni sono state spesso influenzate dalla disciplina della Moneta Unica relativa al controllo della spesa pubblica mentre in altri campi hanno dovuto accontentarsi dei progressi legislativi italiani anche quando era nell'implementazione delle leggi che si riscontrava la maggiore carenza attuativa.

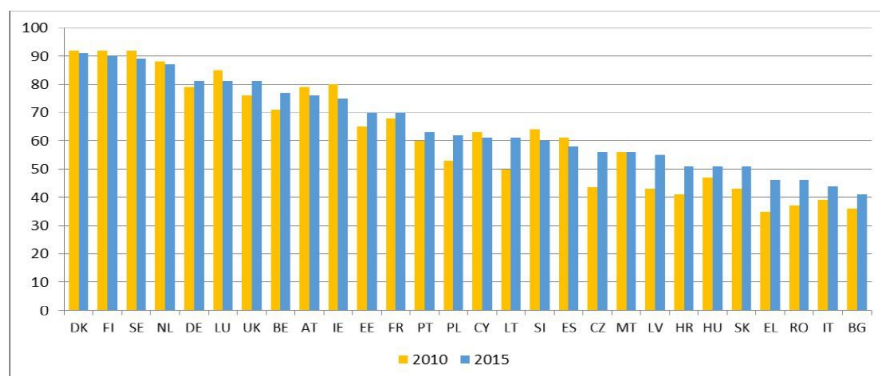
Accanto al controllo della spesa, la riforma della giustizia civile rientra perfettamente nel campo delle raccomandazioni tese a far funzionare i mercati e a creare un ambiente regolatorio che non sia di ostacolo alla crescita economica, emerge nei vari report un secondo aspetto riguardante il rapporto tra pubblica amministrazione e giustizia penale che troviamo citato anche nel PNRR: il contenimento della corruzione politica e

²² F. DI MASCIÒ, *Semestre europeo e riforme amministrative in Italia*, in *Riv. it. di politiche pubbliche*, n. 2/2020, p. 236.

²³ Ivi, p. 237.

amministrativa. Indubbiamente la corruzione altera il gioco della concorrenza tra le imprese su molti mercati. Ma pur se non espressa una seconda preoccupazione può interessare le autorità comunitarie: la diffidenza che i cittadini dei paesi che si percepiscono come 'più onesti' nei confronti dei paesi percepiti come più corrotti. Questa diffidenza erode la disponibilità alla condivisione finanziaria e a politiche fiscali comuni. Questo può spiegare perché nelle pubblicazioni della Commissione si trovi un indicatore della diffusione del fenomeno basata sulla percezione anziché su un qualche tentativo di approssimarne l'entità effettiva. In questo indicatore l'Italia si trova in una posizione molto sfavorevole agli occhi del pubblico europeo. Gli italiani stessi condividono e alimentano questa percezione. Da questo punto di vista l'evento pandemico è stato un'occasione straordinaria perché essendo uno shock esterno era difficile imputare ai cittadini di un singolo paese una qualche specifica 'colpa'. Nel PNRR però il tema della corruzione resta sullo sfondo. La decisione di non cedere alla fretta dell'attuazione con deroghe legislative alle procedure di appalto, come era stato fatto per velocizzare la ricostruzione commissariale del Ponte Morandi a Genova, è stata sicuramente influenzata da questa preoccupazione. Anche la decisione di affiancare alla riforma della giustizia una riforma della giustizia penale deve aver tenuto in considerazione questa esigenza. Pur nella urgenza dei temi di spesa il PNRR non sottrae le sue procedure di appalto alle verifiche dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Quest'ultima ha infatti espresso il suo favore per le misure di rafforzamento degli uffici della pubblica amministrazione, per la formazione e la mobilità del personale e per «la consapevolezza che il PNRR deve senz'altro rappresentare un'occasione per rafforzare, al di là della stessa durata del piano, le pubbliche amministrazioni»²⁴.

²⁴ Audizione del Presidente ANAC Avv. Giuseppe Busia, Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, in www.anticorruzione.it, 30.06.2021.



Percezione della onestà della pubblica amministrazione secondo il *Transparency International Corruption Index*. Fonte: A. HEICHLINGER, A. THIJS N. HAMMERSCHMID, G. ATTSTOR, *Public Administration reform in Europe: Conclusions, Lessons Learned and Recommendation for Future Eu Policy*, Bruxelles 2018, p. 20.

6. Lo shock pandemico è l'occasione per tornare alle riforme mancate

Dal tempo della lettera al Governo italiano firmata il 5 agosto 2011 dal Governatore della Banca Centrale Europea uscente Trichet e da quello entrante Draghi le riforme dell'apparato amministrativo sono diventate uno dei temi della sostenibilità della permanenza dell'Italia nella Moneta Unica. Questa lettera indicava sommariamente le riforme che la BCE chiedeva all'Italia di implementare per uscire dalla crisi finanziaria del debito sovrano, vale a dire per giustificare l'intervento della BCE sul mercato a favore dei titoli pubblici dei paesi membri, cosa che fu poi annunciata da Mario Draghi il 26 luglio 2012 con la famosa promessa di fare *'whatever it takes'* per sostenere la moneta unica. Il Governo tecnico di Mario Monti nacque il 16 novembre 2011 per varare alcune di quelle misure, a cominciare da quella delle pensioni, e calmare così la tempesta finanziaria che stava rendendo insostenibile il debito pubblico italiano e la permanenza dell'Italia nella Moneta unica.

Nella lettera si davano anche alcune indicazioni relative alle riforme relative alla pubblica amministrazione: «incoraggiamo inoltre il Governo a prendere immediatamente misure per garantire una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza

amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese. Negli organismi pubblici dovrebbe diventare sistematico l'uso di indicatori di performance (soprattutto nei sistemi sanitario, giudiziario e dell'istruzione). C'è l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province). Andrebbero rafforzate le azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali»²⁵.

Qualche passaggio però, nella sua genericità, sembra riecheggiare dibattiti che erano già vecchi nell'Italia del 2011. A quel tempo gli indicatori di performance erano già in uso nel sistema sanitario mentre l'accento all'abolizione di 'strati amministrativi intermedi' lascerebbe intendere gli uffici decentrati dello Stato, ed invece si fa l'esempio delle province che erano enti locali autonomi la cui abolizione era già discussa da decenni ed è stata poi parzialmente realizzata con una riforma del 2014. La lettera dunque in questo campo indica una direzione più che un percorso ben preciso.

Il cammino delle riforme 'di sistema' fu quindi portato avanti dai governi Monti, Letta, Renzi e Gentiloni sostanzialmente nel solco indicato dalle istituzioni comunitarie. Eppure 9 anni più tardi, al momento della redazione del PNRR, il Governo Conte prima e il Governo Draghi (quello stesso della lettera) percepirono la necessità di presentare all'Unione Europea un serio impegno a realizzare quelle riforme che ancora mancano per recuperare la competitività perduta a partire dalla metà degli anni '90, da quando cioè la nostra posizione nei confronti dei più forti partner europei si è indebolita. Dalla lettura del PNRR appare evidente che lo scopo del piano non è quello di ricucire le ferite aperte nell'economia italiana dall'emergenza pandemica quanto piuttosto di recuperare l'Italia rispetto a condizioni di difficoltà pregresse. Ed infatti le raccomandazioni UE citate nel piano sono precedenti alla pandemia.

La Pandemia da Covid 19 non è dunque la 'causa' del PNRR ma piuttosto l'occasione colta prima dalla Commissione Europea e poi dalla Germania, presidente di turno della UE nel secondo semestre del 2020, per presentare all'opinione pubblica delle economie forti del continente alcune svolte radicali altrimenti indigeribili per i loro elettorati: indebitamento

²⁵ Il testo della lettera della BCE al Governo Italiano in *Il Sole 24 Ore*, 29.09.2011.

comune attraverso la UE ed erogazioni a fondo perduto e a credito senza interessi verso gli stati membri. L'Italia è stata la principale beneficiaria del piano. Ma l'erogazione non è incondizionata. L'Unione Europea ci chiede, ancora una volta, di 'fare le riforme'. Quali riforme? Come si legge nel PNRR si tratta dei remarks che la Commissione europea ha pubblicato negli anni precedenti alla pandemia. Questo ci conferma che queste riforme dovrebbero servire a colmare un ritardo accumulato negli anni precedenti, nonostante tutte le riforme che l'Italia già aveva fatto.

7. L'aderenza del PNRR agli indirizzi dell'Unione Europea

«A livello di squilibri macroeconomici, le analisi della Commissione sottolineano un basso ritmo di crescita dell'economia italiana negli ultimi due decenni, che viene principalmente ascritto ad un andamento insoddisfacente della produttività totale dei fattori (TFP). Quest'ultimo dipende principalmente da cause di natura strutturale, che è necessario affrontare tramite un ampio spettro di riforme e di politiche mirate»²⁶.

Questa affermazione introduce due caratteristiche che saranno proprie degli interventi di riforma sulla pubblica amministrazione che accompagneranno il piano:

1. i campi di intervento saranno quelli contenuti nelle raccomandazioni della UE, perché queste offrono gli argomenti per giustificare l'uso dei fondi comunitari
2. le riforme saranno orientate al guadagno di competitività prima ancora che al guadagno di consenso presso imprenditori, lavoratori e cittadini. Questa finalizzazione comporta però l'assoluta necessità che le riforme siano tra loro collegate, coerenti e funzionali, invece che episodiche, segmentate e necessitanti ulteriori norme come si è spesso visto in passato.

Nel PNRR sono citate alcune raccomandazioni della Commissione europea come base programmatica. Tra queste per il 2019 vi era il consiglio a ridurre la spesa pubblica corrente dello 0,1% in termini nominali (l'inflazione è stata dello 0,6%) suggerendo però per l'anno

²⁶ Piano nazionale di ripresa e resilienza (abbrev. PNRR), in www.governo.it, 23.04.2021, p. 23.

successivo, alla vigilia della pandemia, di «rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali»²⁷. Altre raccomandazioni hanno riguardato il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario civile e la lotta alla corruzione, nonché il miglioramento della pubblica amministrazione «investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali»²⁸.

Dunque, volendo usare uno slogan che si è spesso sentito in Italia, l'Unione Europea richiedeva di ridurre la 'spesa improduttiva' e la spesa sanitaria non era considerata improduttiva. La spesa sociale è improduttiva? Tra le raccomandazioni c'era il consiglio di ridurre la dinamica di crescita della spesa pensionistica e investire invece di più nella scuola. Le raccomandazioni sono spesso inserite nei documenti europei con l'esplicito o il tacito accordo dei governi ai quali sono riferite e che possono utilizzarle per giustificare sacrifici necessari ma difficili da presentare agli elettori e a sostenere investimenti che aiutano le future generazioni ma che però non pagano elettoralmente: 'ce lo chiede l'Europa'. Questo gioco delle parti ha però trasformato l'Unione Europea in un capro espiatorio di comodo finché non arriva la necessità di chiamare un 'governo tecnico' a fare quello che politici non riescono o non possono fare.

8. La digitalizzazione come esempio di un nuovo approccio alle riforme

Nel presentare il piano alla UE il Governo riconosce che «la riforma della pubblica amministrazione ha risentito di un grave vuoto attuativo delle riforme promosse dall'alto e di uno scarso riconoscimento e limitata diffusione delle preziose innovazioni promosse dal basso. La capacità amministrativa è molto debole. Devono proseguire gli sforzi per rafforzare

²⁷ *Ivi*, p. 27.

²⁸ *Ivi*, p. 28.

la capacità di pianificazione strategica, i meccanismi di monitoraggio e valutazione e un processo decisionale basato su dati probanti»²⁹.

La riforma della PA prevista dal PNRR è una priorità trasversale, vale a dire che non è un obiettivo in sé stessa ma una riforma strumentale al conseguimento degli obiettivi contenuti nei tre assi strategici: la transizione digitale, la transizione ecologica e l'inclusione sociale all'interno della quale stanno le politiche per ridurre il divario territoriale. A questi tre assi si aggiunge un asse sanitario, l'unico evidentemente conseguente alla esperienza della emergenza sanitaria pandemica.

Il piano distingue le riforme orizzontali, vale a dire quelle che consistono in «innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la competitività», in riforme abilitanti idonee a «rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali» e in riforme settoriali «destinate a introdurre regimi regolativi e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti territoriali»³⁰. In questa chiave si capisce perché ogni riforma della PA dovrà essere concepita per facilitare il conseguimento degli obiettivi contenuti negli assi, come la semplificazione delle procedure e la governance degli appalti.

Come abbiamo visto, le numerose riforme del passato erano soprattutto riforme legislative di semplificazione, di innovazione oppure di riordino. L'inflazione legislativa è da decenni vista come un male al quale si è tentato di rimediare per via legislativa. Il PNRR adotta un altro approccio: il focus principale non è sulla messa in cantiere di nuove leggi, benché siano previste deleghe legislative in varie materie al Governo, bensì sull'implementazione. Per questo si indicano strategie, risorse, mezzi, obiettivi e scadenze, scommettendo più sulla carota che sul bastone. Ecco perché la governance voluta dal Governo non ridisegna il processo decisionale ma accorcia i tempi, elimina possibili poteri di veto, potenzia il circuito di monitoraggio e minaccia l'uso di poteri sostitutivi per accelerare più che per migliorare la qualità della decisione. Del resto la lunga esperienza di riforme della pubblica amministrazione già fatta ma mai del tutto soddisfacenti ha suggerito di cambiare approccio. Questo è

²⁹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Fascicolo interistituzionale*, 2021/0168 (NLE), in www.camera.it, 08.07.2021, p. 2.

³⁰ PNRR, p. 32.

necessario alla luce delle scadenze temporali imposte dal Piano. Se le amministrazioni sono strumenti attuazione non è pensabile di attendere il compimento legislativo delle riforme eppoi i lunghi tempi della assimilazione e della attuazione di queste da parte delle amministrazioni centrali e decentrate nonché delle regioni e degli enti locali.

Il passaggio dalle riforme di sistema ad un approccio più pragmatico aveva già ispirato la Riforma Madia e aveva trovato una formulazione accattivante nel Decreto Concretezza³¹ del Governo Conte 1 che aveva istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Nucleo della Concretezza che aveva il compito di curare l'implementazione del piano triennale delle azioni concrete. Tale Nucleo è stato dotato di 53 unità di personale, 30 delle quali di nuova assunzione. Tale piano è predisposto e ogni anno aggiornato dal Dipartimento della Funzione Pubblica con la consulenza del Foromez. Ed infatti nel settembre del 2020 il Governo Conte 2 ha riformato con decreto ministeriale la struttura del Dipartimento per la funzione pubblica assegnando al Servizio per l'Innovazione dell'Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione il compito della predisposizione del piano.

Nel PNRR la concretezza si manifesta soprattutto nella convinzione che la transizione digitale, sia pubblica che privata, possa essere il pivot intorno al quale ruotano tutte azioni concrete del piano: imprese, turismo, inclusione, formazione, giustizia, pubblica amministrazione. La digitalizzazione della PA è dunque un obiettivo primario, nell'ambito delle riforme concepite come abilitanti rispetto agli obiettivi primari del piano. Essa si estende dalla scuola, alla sanità alla pubblica amministrazione. «Agli interventi di digitalizzazione della PA è destinata la maggior parte delle risorse, pari a 8 miliardi di euro»³². La digitalizzazione è necessaria non solo per garantire maggiore funzionalità ai servizi pubblici, ma come parte di un processo che deve investire la vita delle imprese come quelle dei cittadini. Questo è evidente, ad esempio, nella digitalizzazione del sistema di giustizia che viene concepita come utile sia a velocizzare il processo giudiziario che a modificarne il cammino. La digitalizzazione non potrà

³¹ Legge n. 56 del 2019.

³² CAMERA DEI DEPUTATI, *La transizione digitale nella pubblica amministrazione*, in temi.camera.it, 31.03.2021.

quindi essere concepita solo come trasformazione da cartaceo a digitale di archivi e comunicazioni, ma come un modo diverso di fare le cose.

A tale proposito il PNRR cita il Piano per l'informatica nella pubblica amministrazione, giunto alla sua terza edizione, dove è scritto che la sua efficacia «dipende dal coinvolgimento delle amministrazioni, sia per la sua evoluzione che per la sua attuazione, grazie ad uno scambio costante e trasparente di informazioni tra tutti gli attori»³³. Per favorire questo coordinamento un decreto-legge del marzo 2021 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale, la cui presidenza è delegata al Ministro senza portafoglio per la transizione digitale. Da un punto di vista degli uffici attuativi il Piano prevede una competenza ripartita tra Ministero della Transizione Tecnologia e Ministro per la Funzione Pubblica. Al primo spetta il compito di mettere a punto gli strumenti e le piattaforme digitali, al secondo le procedure «secondo standard comuni»³⁴ e la implementazione a tutti i livelli di governo.

Questa trasformazione sarà particolarmente visibile nel campo sanitario. Il fascicolo sanitario è citato nel PNRR come strumento esistente dal 2012 ma ancora non implementato per tutte le potenzialità che esso fin dall'inizio conteneva. In ambito sanitario dagli investimenti organizzativi nella telemedicina, sperimentati nell'urgenza pandemica, ci si aspetta una rivoluzione del metodo di presa in carico dei pazienti, di relazione tra i presidi sanitari e le équipe mediche, di integrazione tra sanità territoriale e assistenza ospedaliera.

Dei quasi 50 miliardi destinati all'asse digitalizzazione, 11 sono attribuiti a digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA. Dei 20 miliardi destinati alla sanità una quota da precisare andrà alla telemedicina (M6C1) come parte del nuovo sistema di assistenza territoriale e alla digitalizzazione del sistema sanitario nazionale (M6C2) come campo di innovazione del servizio.

Anche nell'ambito burocratico l'idea del piano è di incentivare una migrazione di tutti i dati e tutte le pratiche su cloud nazionali che

³³ AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE E DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione*, in www.agid.gov.it, 2020, p. 7.

³⁴ PNRR, p. 51.

permettano la condivisione dei dati e la migrazione delle posizioni. Coerentemente anche le procedure di appalto e di acquisto devono essere standardizzate in modo da poter migrare su piattaforme dedicate. Nel settore degli acquisti della pubblica amministrazione il piano di attuazione prevede 3 azioni principali. La prima è la creazione di una database unico che prevede una certificazione dei fornitori, il secondo sarà un approccio semplificato (fast track) per gli acquisti relativi al PNRR, il terzo un servizio digitale di approvvigionamento. Chiamata a fornire competenze per questi servizi sarà la Consip che già li svolge.³⁵

Per la transizione digitale tutte le amministrazioni pubbliche, di ogni livello, sono chiamate a costituire un ufficio ad hoc costituito con un pool temporaneo di risorse. Il piano lascia libere le amministrazioni di organizzarsi sulla base delle proprie esigenze e disponibilità. Si direbbe che queste risorse debbano essere interne ma poiché si riapre la possibilità di assunzioni per concorso, le amministrazioni possono fare in modo di selezionare il nuovo personale in modo che abbia queste competenze. Per le amministrazioni centrali il piano prevede l'istituzione di una apposita società consulenza per *software development & operations management*.

9. La Pubblica Amministrazione chiamata riformare se stessa

Si legge nel PNRR che la debolezza della capacità amministrativa del settore pubblico è stata un ostacolo al miglioramento dei servizi. La prima risposta a questa debolezza è individuata nella digitalizzazione dei processi e dei servizi. La seconda risposta è invece «un rafforzamento della capacità gestionale» grazie anche a una «fornitura dell'assistenza tecnica necessaria alle amministrazioni centrali e locali». L'obiettivo dichiarato è addirittura «l'aumento permanente dell'efficienza della Pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi»³⁶.

Nel piano viene citata l'Agenda per la semplificazione, un protocollo frutto della Conferenza tra Stato regioni e enti locali, firmato il 23 novembre 2020³⁷. Questo documento contiene un elenco nutrito di cose da fare, di enti responsabili e perfino di scadenze temporali. Si tratta di

³⁵ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *op. cit.*, p. 4.

³⁶ PNRR, p. 44.

impegni a svolgere ricognizioni, analisi e cronoprogrammi, per produrre miglioramenti funzionali quali strumenti di monitoraggio, piattaforme digitali, e una gran quantità di norme tecniche, adempimenti, semplificazioni rimaste ancora in sospeso. La Conferenza ha anche dato vita ad un tavolo tecnico per il coordinamento e la verifica dell'attuazione presso il quale siedono 5 rappresentanti delle regioni, 4 del Governo, 3 degli enti locali con la segreteria tecnica del Dipartimento della Funzione Pubblica con la consultazione degli stakeholders. Ma il PNRR aggiunge al coordinamento un apparato operativo: al tavolo tecnico sarà affiancato uno «strumento di assistenza tecnica (TA) equivalente ad un pool di 1000 esperti»³⁸. «Il risultato finale atteso è quello di avere per la prima volta in Italia un catalogo completo uniforme e aggiornato di tutte le procedure e dei relativi e dei relativi regimi, con piena validità su tutto il territorio nazionale (almeno 600 procedimenti). La stessa attività di reingegnerizzazione verrà realizzata in modo sistematico su tutti procedimenti. Completa la procedura una modulistica standardizzata on line e la digitalizzazione per dei procedimenti per l'edilizia e le attività produttive»³⁹.

Gli esperti del pool verranno allocati presso gli enti regionali e locali per attività di misurazione, supporto, assistenza tecnica e per smaltire l'arretrato. Particolare cura sarà rivolta ai comuni medi (tra 25 e 250 mila abitanti) per quali il supporto riguarderà anche gli ambienti di lavoro e la revisione dei processi organizzativi⁴⁰.

Il piano prevede azioni di monitoraggio e *benchmarking* nonché incentivi in base al risultato e alla formazione che fanno riferimento alla legge 150 del 2009 (cosiddetta Riforma Brunetta) e la riforma degli attuali organismi indipendenti di valutazione.

³⁷ MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Semplificazione per la Ripresa. Agenda 2020-23*, in www.funzionepubblica.gov.it, 23.11.2020.

³⁸ PNRR, p. 48.

³⁹ PNRR, p. 48.

⁴⁰ Si fa esplicito riferimento alla comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Behaviours, Bricks and Bites*; si tratta di una parte della comunicazione *The Workplace of the Future in the European Commission*, in www.ec.europa.eu, 16.10.2019, relativo agli obiettivi di riorganizzazione funzionale della Commissione stessa.

10. Il capitale umano della PA

Accanto alle misure di formazione, counseling e digitalizzazione il PNRR promette «una strategia delle risorse umane volta a promuovere un cambiamento epocale di tutta la PA»⁴¹. In realtà i principi elencati: aggiornamento dei profili professionali e conseguente selezione del personale, riforma della dirigenza, formazione permanente, incentivi legati alle performance, equilibrio di genere, incentivi alla mobilità e così via non sono diversi da quelli delle riforme del passato. Bisogna aspettare per vederne la realizzazione concreta.

Un primo elemento di debolezza della PA italiana è l'elevata età media dei funzionari pubblici, dovuta ai passati blocchi del turnover. Si riconosce che è difficile affrontare con successo la trasformazione digitale senza una iniezione di funzionari giovani più aperti alle nuove tecnologie. Questo invecchiamento demografico è andato di pari passo con un invecchiamento delle competenze. Negli anni passati i tagli non hanno risparmiato neanche le spese di formazione del personale che avrebbero potuto porvi un freno. Il PNRR si propone di riavviare le politiche di assunzione di nuovo personale e di formazione di quello già assunto.

A tal proposito il Governo si propone l'abbandono delle graduatorie nazionali a scorrimento pluriennale, che non possono favorire un reclutamento mirato agli specifici obiettivi dell'amministrazione. Si scommette invece sulla individuazione di profili professionali specifici, sul reclutamento dei migliori laureati, come fanno le aziende private, e sulla creazione di un *database* dei curricula che consentano l'individuazione e la circolazione delle persone in possesso delle *skills* richieste⁴².

Il Piano esprime anche la consapevolezza del fatto che manca una «tassonomia delle descrizioni delle professionalità presenti e necessarie» e che i sistemi di gestione di risorse umane nella PA «difettano di strumenti in grado di tenere alta la motivazione e valorizzarne efficacemente

⁴¹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *op. cit.*, p. 7.

⁴² Audizione sulle linee programmatiche presso le Commissioni riunite, Affari costituzionali e Lavoro, del Ministro per la Funzione Pubblica, in www.funzionepubblica.gov.it, 09.03.2021.

l'apporto». È espressa la necessità di creare «descrittori di competenze (includere le *soft skills*)»⁴³.

La strategia sarà quella di facilitare la mobilità orizzontale e verticale, anche tra le diverse amministrazioni, razionalizzandole grazie a questa nuova tassonomia delle professionalità presenti e necessarie.

Per socializzare le best practices dentro la pubblica amministrazione si punta a sviluppare delle 'comunità di competenze' (*Communities of Practices*). «L'ambizione è di attivare circa 20 di queste comunità tematiche (ad esempio su *human capital*, *digital transformation*, *green transformation* etc.) trasversali alle amministrazioni. I manager coinvolti (circa 100-150 per ogni community) saranno supportati nel implementare progetti innovativi all'interno delle proprie amministrazioni. A tali azioni si aggiungerà la possibilità data alle principali amministrazioni di usufruire di voucher formativi per completare il *retraining* del personale alla luce delle nuove esigenze organizzative e funzionali»⁴⁴.

L'ultimo capitolo relativo al personale della pubblica amministrazione riguarda il tema più volte menzionato della mobilità. Non è la prima volta che lo Stato cerca di incentivare la mobilità per razionalizzare la pianta organica e sfruttare al meglio le inclinazioni e le competenze dei propri dipendenti. Anche la riforma madia conteneva disposizioni in tale senso. La novità del PNRR è che la rimozione degli «impedimenti normativi all'apertura della mobilità dei dipendenti pubblici»⁴⁵ non è finalizzata solo alle esigenze delle amministrazioni e alla circolazione dei dirigenti, ma anche «a rendere più attrattivi i ruoli non dirigenziali [...] e offrire ai migliori funzionari prospettive di carriera alternative alla dirigenza»⁴⁶. Questa impostazione potrebbe produrre risultati innovativi perché la Pubblica Amministrazione annovera molte figure di funzionari che svolgono funzioni a metà strada tra quelle della dirigenza, ormai unificata, e quelle più semplici da esercitare. Molti funzionari svolgono mansioni complesse, spesso non riconosciute e valorizzate, e hanno sviluppato conoscenze e competenze che spesso sono sottoutilizzate oppure rischiano di andare perse ad ogni cambiamento organizzativo.

⁴³ PNRR, p. 49.

⁴⁴ *Ivi*, p. 94.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ivi*, p. 95.

11. Responsabilità e monitoraggio dell'attuazione

Il Decreto Semplificazioni del 31 maggio 2021 attribuisce il compito della rendicontazione al neonato Servizio centrale per il PNRR costituito presso la Corte dei Conti dentro il Ministero Economia e Finanze (MEF). Esso è articolato in 6 uffici, uno dei quali deve emanare le linee guida e gli orientamenti per le amministrazioni responsabili degli interventi.

L'organo principale della governance è la Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri alla quale partecipano i ministri e/o le regioni interessate in base all'ordine del giorno. E' un organo di indirizzo, coordinamento e monitoraggio, assistito da una Segreteria tecnica che ogni sei mesi deve produrre una relazione al Parlamento. La Segreteria è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e appare come il centro dell'azione amministrativa. Soltanto funzioni consultive sono invece attribuite al Tavolo per partenariato economico, sociale e territoriale nel quale siedono le associazioni delle imprese e i sindacati.

Sempre presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituita un struttura di missione denominata l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. Ad essa si chiede di lavorare d'intesa con il gruppo di lavoro per l'analisi d'impatto della regolazione (AIR) costituito nel 1999 sempre presso la presidenza del Consiglio. La struttura lavora sulla base delle segnalazioni della Segreteria tecnica della Cabina di regia al fine di rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano, anche con proposte di integrazione legislativa o di sperimentazione normativa.

Il Decreto richiama poi l'Unità per la semplificazione, istituita nel 2006 con decreto 181, la quale «opera in posizione di autonomia funzionale e svolge, tra l'altro, compiti di supporto tecnico di elevata qualificazione per il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione.» A questa Unità sono affidati compiti di promozione e intervento della capacità amministrative, anche con l'uso di task-force di esperti e di semplificazione e re-ingegnerizzazione delle procedure. Al Governo è attribuito il potere di sostituzione nei confronti di qualunque ufficio pubblico opponga «un diniego, una opposizione o qualunque atto equivalente [...] idoneo a precludere in tutto o in parte la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR. ».

Alle amministrazioni è richiesto di tenere una specifica contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR e di istituire una «struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi che fanno parte della missione/componente. Tale struttura provvede anche a rendicontare le spese e l'avanzamento di target e milestones al Ministero dell'Economia e delle Finanze»⁴⁷.

Tale organo, dunque, non viene istituito per legge ma si richiede alle diverse amministrazioni di istituirlo in modo che sia proporzionato ai propri obiettivi e alle proprie risorse. A far muovere le amministrazioni sarà la carota dei fondi del PNRR la cui erogazione sarà comunque monitorata a livello centrale.

Per le decisioni e le autorizzazioni relative alle opere finanziate col PNRR sono accorciate per legge le scadenze mentre le conferenze dei servizi hanno procedure semplificate nelle quali ogni attore è comunque sostituibile dalla Cabina di regia. Per energie rinnovabili e digitalizzazione sono previste procedure più rapide. Per 10 specifiche grandi opere, in maggioranza ferroviarie, è indicato un cammino che accorcia i tempi e aggira gli ostacoli. Per gli appalti di attuazione del PNRR i ricorsi al TAR non bloccano gli appalti ma viene riconosciuto un diritto all'indennizzo del ricorrente. Il costo effettivo di questa deroga sarà un aggravio non ancora prevedibile in bilancio.

12. Conclusioni

Nel campo della riforma amministrativa il PNRR risulta in continuità con le riforme già fatte e scommette soprattutto sulla digitalizzazione, su una gestione più consapevole e pertinente delle risorse umane, sull'ingresso di giovani portatori di competenze adatte all'innovazione. Vi è consapevolezza che la capacità amministrativa è debole e tanto più debole risulterà rispetto alle ambizioni di un grande piano di spesa che richiede programmazione, progettazione, attuazione e rendicontazione. È evidente che molti progetti passeranno dalle maggiori stazioni appaltanti quali Ferrovie Italiane o Enel. Ma comunque i limiti della pubblica amministrazione si manifesteranno soprattutto laddove la debolezza

⁴⁷ PNRR, p. 237.

organizzativa e/o la carenza del personale adatto lasceranno indietro proprio le istituzioni di quei territori o di quelle funzioni che più di tutti avrebbero bisogno di fare un salto in avanti per far progredire il paese sul sentiero della crescita sostenibile. La governance emergenziale del piano, orientata alla velocità di spesa assai più che alla qualità di questa, potrebbe produrre effetti indesiderati sull'apprendimento della macchina amministrativa quando questa dovrà tornare all'ordinaria gestione di risorse scarse. Troppo spesso in passato provvedimenti dettati dall'urgenza hanno lasciato eredità decennali. La necessità di fare in fretta però, in condizioni di innovazioni virtuose, potrebbe anche generare nuove competenze e capacità operative. Il cardine del cambiamento annunciato per la PA nel 2022 sarà la gestione, la formazione, la circolazione e la selezione del personale pubblico e delle agenzie di servizio. Il bacino del capitale umano della pubblica amministrazione non si rinnova e si aggiorna in poco tempo e i modelli organizzativi richiedono tempi per essere messi a punto e spesso sono stimolati più dalla scarsità che dall'eccesso di risorse. L'estrema finalizzazione delle riforme agli obiettivi di spesa rischia dunque di mettere in secondo piano il conseguimento degli obiettivi finali pur massimizzare la capacità di spendere. Un settore cruciale sarà quello delle politiche per il Mezzogiorno, al quale sono riservate il 40% delle risorse, contate in senso trasversale ai diversi obiettivi. «Le riforme di attuazione che accompagnano l'attuazione del Piano, improntate innanzitutto alla semplificazione e in secondo luogo al rafforzamento della capacità amministrativa delle regioni del Mezzogiorno, consentiranno un maggior assorbimento delle risorse, in particolare in riferimento per gli incentivi in materia di efficienza energetica e di riqualificazione degli edifici»⁴⁸. Per il miglioramento dei servizi pubblici nel Mezzogiorno si pensa di adottare il sistema dei Livelli Essenziali già sperimentato da oltre vent'anni in ambito sanitario «partendo dagli asili nido»⁴⁹.

Il sistema dei LEA ha dimostrato una certa efficacia nel tempo e purché venga affiancato da un Governo pronto a intervenire e da un sistema di incentivi e sanzioni soggetto a continuo adattamento e miglioramento, meglio se consensuale piuttosto che conflittuale. Nel

⁴⁸ *Ivi*, p. 38.

⁴⁹ *Ivi*, p. 37.

campo della riforma della pubblica amministrazione spetterà al Ministero per la Funzione Pubblica svolgere un ruolo nuovo per il quale serviranno molte risorse umane dotate di professionalità che si dovranno perfezionare in corso d'opera. L'impegno convinto della Presidenza del Consiglio, degli altri ministeri interessati e della maggioranza a sostegno del Governo sarà decisivo.