

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



SPECIAL FOCUS:

Il PNRR motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro.

Rivista Italiana di

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Volume 5 – Numero 1 | 2022



Rivista edita da Eutalia 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: **Tommaso Ajello**

Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi, Erika Munno, Francesco Nicotri**

Direzione e redazione: **Eutalia 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*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Progetto grafico, copertina e impaginazione: MediaTools S.r.l.

Stampa: Ediguida S.r.l – Cava de' Tirreni (SA)

Volume 5 – Numero 1 | 2022

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 agosto 2022

Argomenti

Topics

Volume 5 - Numero 1 | 2022

9 Editoriale *Editorial*

Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro

The NRRP as a driver of managerial innovation in public institutions. Preliminary assessments, comparative analysis and lessons for the future

Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus

60 Il Pnrr propulsore della innovazione manageriale della pubblica amministrazione

The NRRP as a driver of managerial innovation in the public administration

Fabrizio Galasso

Dottorato di ricerca in "Scienze Giuridiche e Politiche" (XXXVII Ciclo per l'A. A. 2021/2022) – Università degli Studi Guglielmo Marconi

91 La ricerca di sinergie tra fondi strutturali e piani di ripresa e resilienza. Un'analisi comparata tra Italia e Spagna

The search for synergies between structural funds and recovery and resilience plans.

A comparative analysis of Italy

Adriano D'Onofrio

Master in Management e Politiche delle Pubbliche Amministrazioni – Luiss School of Government

Special Focus

Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro

The NRRP as a driver of managerial innovation in public institutions. Preliminary assessments, comparative analysis and lessons for the future

26 La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: questioni critiche e nuove prospettive

The governance of the National Recovery and Resilience Plan: critical issues and new perspectives

Michela Giachetti Fantini

ENEA – Agenzia per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile

Dialoghi *Dialogues*

118 L'innovazione culturale delle pubbliche amministrazioni

The cultural innovation of public administrations

Bruno Bolognini

Università di Genova

134 Un esempio di governance condivisa: il Sistema Informativo Sanitario

An example of shared governance: the Health Information System

Giuseppe Beato

Federazione nazionale dei dirigenti e delle alte professionalità della funzione pubblica

Close Up

152 I social bond europei dello strumento “Sure” per la tutela di lavoro e reddito: un’esperienza di successo quale risposta coordinata e compatta alla crisi pandemica

The European social bonds of the “Sure” instrument for labor and income protection: a successful experience as a coordinated and united response to the pandemic crisis

Germana Di Domenico

Dipartimento del Tesoro – Ministero dell’Economia e delle Finanze

168 Call for papers Special Focus Vol. 5 n. 2
Il Performance management nelle istituzioni pubbliche dopo la pandemia da Covid-19. Nuovi paradigmi fra riforme e processi di cambiamento

Performance management in public institutions after the Covid-19 pandemic. New paradigms between reforms and change processes

Team Editoriale *Editorial Team*

Coordinamento scientifico ed editoriale *Editors*

Luigi Fiorentino

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Elisa Pintus

Università della Valle d'Aosta

Comitato Tecnico Scientifico *Scientific Board*

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

Sapienza Università di Roma

Maria Chiara Carrozza

Scuola Superiore Sant'Anna

Gilberto Corbellini

Sapienza Università di Roma

Alberto Felice De Toni

Università degli Studi di Udine

Giacinto Della Cananea

Università Bocconi

Luca Di Donna

Sapienza Università di Roma

Jean-Michel Eymeri-Douzans

Sciences Po Toulouse, Université Fédérale de Toulouse

Annamaria La Chimia

University of Nottingham

Marco Magnani

*Harvard Kennedy School of Government
e Università Luiss Guido Carli*

Bernardo Giorgio Mattarella

Università Luiss Guido Carli

Roberto Miccù

Sapienza Università di Roma

Vito Moramarco

Università Cattolica del Sacro Cuore

Giulio Napolitano

Università degli Studi Roma Tre

Luigi Nicolais

Università degli Studi di Napoli Federico II

Francesco Nucci

Sapienza Università di Roma

Edoardo Ongaro

The Open University

Angelo Maria Petroni

Sapienza Università di Roma

Matteo Piantedosi

Ministero dell'Interno

Raffaele Picaro

Università degli Studi della Campania

Luigi Vanvitelli

Andrea Piccaluga

Scuola Superiore Sant'Anna

Giuseppe Pisauro

Sapienza Università di Roma

Francesco Profumo

Politecnico di Torino

Gianfranco Rebora

LIUC Università Cattaneo

Andrea Simoncini

Università degli Studi di Firenze

Giovanni Valotti

Università Bocconi

Roberto Viola

Commissione europea

Luciano Violante

Fondazione Leonardo – Civiltà delle Macchine

Comitato degli Esperti *Board of Experts*

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

Roma Capitale

Francesca Gagliarducci

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Renato Loiero

Senato della Repubblica

Pia Marconi

Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

Fulvio Moirano

Policlinico Sant'Orsola di Bologna

Veronica Nicotra

Associazione Nazionale Comuni Italiani

Raffaele Tangorra

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Salvatore Taormina

Regione Siciliana

Alessandro Tonetti

Cassa Depositi e Prestiti

Comitato Editoriale *Editorial Review Board*

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*

Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro

* Presidenza del Consiglio dei Ministri

** Università della Valle d'Aosta

Il focus tematico di questo numero propone – a valle di un periodo che si ritiene consenta di valorizzare l’esperienza sul campo degli operatori e la capacità valutativa degli studiosi – una prima riflessione attorno al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) già avviata nel secondo numero del 2021. La sfida di RIPM è quella di indirizzare, in questo numero, gli studiosi ad esplorare l’attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza italiano e degli altri Stati membri, con particolare riguardo ai sistemi di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo. Inoltre, si intende indagare sulle tecniche modellizzabili in relazione al raggiungimento dei traguardi qualitativi (milestone) e quantitativi (target) concordati, ex ante e temporalmente scadenziati.

Peraltro, il sistema di regolazione del comportamento degli attori istituzionali che utilizzano il Pnrr è in fase di affinamento e adattamento, come è ragionevole che sia visto che l’impianto dello stesso nacque in un momento di grande emergenza, prima di tutto sanitaria. A tal proposito, anche sulla scorta della coerenza con quanto stabilito dall’art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, al fine di garantire la tutela degli interessi finanziari dell’Unione, è importante sottolineare che, a livello nazionale, il sistema di gestione e controllo delineato da ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi per l’implementazione del Pnrr debba ispirarsi ai sistemi di gestione e controllo dei fondi strutturali e di investimento europei ed essere orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto delle principali minacce alla tutela del Bilancio dell’Unione europea e alla sana e corretta gestione delle risorse finanziarie,

con particolare riferimento a gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi, nonché al rischio di doppio finanziamento.

L’intero sistema di verifica riveste, dunque, notevole importanza nell’architettura di questi programmi “performance based”.

L’analisi dell’esperienza sul campo consente, indubbiamente, di proporre valutazioni sullo stato dell’arte, nuove proposte su strumenti di management capaci di valorizzare progetti complessi come quelli che definiscono le infrastrutture tecniche del Pnrr. Dipiù, questo Special Focus può essere arena di proposizione di nuove chiavi interpretative in un momento storico di particolare criticità che richiede il contributo rigoroso e responsabile di studiosi ed esperti che intendono proporre innovazione fattiva.

L’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) è una sfida che coinvolge ambiti di presa delle decisioni dei policy maker, della macchina amministrativa e del management pubblico che si trova “esposto” oltremodo durante tutto il divenire delle decisioni ma anche nell’implementazione delle stesse e lo sarà alla fine del 2026 per quanto concerne una valutazione complessiva. Questo tratto caratteristico della durata dell’azione progettuale del Pnrr consente di esprimere ad intervalli regolari valutazioni dell’operato degli attori istituzionali coinvolti e offre un campo di analisi pressoché illimitato circa efficienza, efficacia ed economicità delle amministrazioni pubbliche per la realizzazione di investimenti tesi al rilancio dell’economia anche a livello internazionale, visto il complessivo numero di paesi coinvolti.

Il Pnrr è un'occasione straordinaria per gli studiosi, anzitutto, per dibattere sulla attuale coerenza dei modelli di governo delle istituzioni pubbliche – difatti la mission del Piano è stata spesso accostata a quella della ricostruzione del secondo dopoguerra in analogia con quanto fatto con il “piano Marshall” – perché il raggio d'azione che investe l'agire delle aziende pubbliche con il Pnrr va dalla determinazione fra processi di riforma trasversali, a quella di nuovi assetti istituzionali, alla configurazione di modelli organizzativi e gestionali, alla strutturazione di modelli per controlli, auditing e valutazione dell'operato dei singoli e delle aziende pubbliche coinvolte nell'attuazione del Pnrr.

Inoltre, la sovraesposizione, anche mediatica, che investe le decisioni sul Pnrr sta portando a sviluppare meccanismi di ingaggio dei portatori d'interesse che, strutturalmente, possono essere qualificati quali attori istituzionali ormai ineludibili nella presa delle decisioni nei modelli più avanzati di public governance, e assumono un peso sempre maggiore rispetto alla presa delle decisioni.

Le prime osservazioni dicono che l'attuazione del Pnrr sta evidenziando molteplici profili di criticità a causa della difficoltà a determinare, a livello delle singole amministrazioni pubbliche, a partire da quelle centrali, quello sforzo di “progettualità concreta” che richiederebbe un'azione di sblocco della macchina amministrativa, che rimane il motore non solo per l'attuazione ordinata e puntuale del Pnrr, ma anche per ridisegnare adeguatamente i rapporti tra potere, cittadini e sistema produttivo.

Il rischio che si paventa è l'inerzia amministrativa – approccio di tipo difensivo alla

presa delle decisioni – che impedisce o rallenta notevolmente il cambiamento, invece auspicato e necessario con il Pnrr.

Infatti, nonostante lo sforzo condiviso da tutti i livelli di governo, manca la fluidità gestionale necessaria per rispettare la tempistica prevista mentre, al contrario, i profili di debolezza dovrebbero essere affrontati con urgenza per evitare un pericoloso rallentamento nell'azione di rilancio e innovazione intrapresa con il Pnrr.

Vi è, quindi, un aspetto di strutturale inerzia dell'agire della pubblica amministrazione (Pa), spesso mistificato definendo la Pa resiliente o attenta alle logiche di tipo “path dependence”, che si può osservare, dovuto anche all'aumento della conflittualità nella relazione politica – amministrazione.

L'intransigenza, l'exasperazione, delle posizioni che si determina comporta processi decisionali più lunghi, meno lineari e – spesso – in stallo con il risultato di indebolire il clima – nazionale ed europeo – di coesione che invece è la chiave di volta necessaria per l'attuazione del Pnrr.

Un progetto straordinario come il Pnrr richiede a tutte le forze politiche, economiche e sociali, un altrettanto straordinario sforzo di visione condivisa sui fondamentali ambiti di decisione.

La posta in gioco determinata dagli obiettivi del Pnrr richiede che i decisori politici, e le loro infrastrutture istituzionali di supporto alle decisioni (task force, commissioni, gruppi di lavoro, unità organizzative dedicate etc.), determinino meccanismi di programmazione e comunicazione delle

decisioni lineari e coerenti alle decisioni stesse e – auspicabilmente – condivise con la più ampia parte di portatori d'interesse.

L'effetto annuncio, tipica specificità dell'agire delle istituzioni pubbliche utilizzata per acquisire consenso all'esterno, non può essere usato in modo spregiudicato.

Se acquisire consenso è condizione dura della vita delle aziende, nelle istituzioni pubbliche l'effetto annuncio richiede la capacità di contemperare le esigenze dei portatori d'interesse diversi giungendo a politiche e azioni ritenute reciprocamente vantaggiose sia all'interno delle singole istituzioni che in riferimento all'ambiente esterno alle stesse.

Certamente la dinamica del consenso è influenzata dall'effetto annuncio poiché si generano attese in virtù di programmi, intenzioni, promesse nei confronti dei portatori d'interesse. Una spregiudicata utilizzazione dell'effetto annuncio rischia di favorire insoddisfazione in merito ai risultati, di creare contro-azioni o resistenze da chi si sente minacciato dalle decisioni preannunciate.

In definitiva, in un contesto che richiede rigorosi strumenti di programmazione e comunicazione, è necessario governare l'effetto annuncio come caratteristica strutturale della gestione pubblica.

Dopo la strutturazione e la definizione dell'impianto del Pnrr, come anche dibattuto nel numero precedente RIPM – editoriale e Special Focus dedicato – è auspicabile che si passi alla fase di consolidamento della macchina amministrativa.

Il consolidamento si può sviluppare determinando alcune traiettorie fondamentali.

In primo luogo, va definito un nuovo approccio nei processi di reclutamento, selezione e nello sviluppo del personale, basato – come anche previsto in Italia dalle recenti Linee di indirizzo del Dipartimento della funzione pubblica – sulla valorizzazione delle politiche del personale. Si tratta di coniugare le tradizionali competenze dei dipendenti pubblici con quelle oggi ineludibili legate ai processi di digitalizzazione, project e performance management, di controllo, reporting e auditing, di team working.

In secondo luogo, il personale – sia quello assunto per il Pnrr che quello già dedicato – dovrebbe essere motivato e supportato attraverso una continua tensione verso una cultura gestionale e organizzativa oltre a quella consolidata di natura giuscontabile.

La realizzazione degli obiettivi, da qui al 2026, del Pnrr richiede una solida capacità dell'amministrazione di farsi co-promotrici delle politiche pubbliche.

Un terzo elemento che richiede attenzione specifica per l'attuazione deriva dalla interpretazione del ruolo da parte delle amministrazioni centrali, in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Esse hanno, non va dimenticato, un ruolo fondamentale nella definizione e nel consolidamento della traiettoria da imprimere al Pnrr. È l'azione d'impulso continuo e di supporto specifico, oltre che di verifica dei risultati – in itinere – e degli impatti delle politiche pubbliche l'ambito di maggiore

caratterizzazione dell'intervento del governo centrale che, peraltro, valorizza un uso dell'effetto annuncio quale reale specificità dell'azione duratura nel tempo della Pa.

Il presente numero prosegue, approfondendo da una diversa angolatura, la riflessione già avviata attorno al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare, valorizzando la variabile tempo, ossia l'anno di esperienza maturato sul campo. I contributi della sezione "Special Focus" esplorano così l'attuazione del Pnrr, concentrando l'attenzione sui sistemi di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo.

In tale chiave prospettica, il primo contributo, dal titolo "La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: questioni critiche e nuove prospettive", assume a riferimento la governance come "angolo di osservazione privilegiato per indagare sul Pnrr come motore per l'innovazione in chiave manageriale per le istituzioni pubbliche". Dopo aver analizzato aspetti strutturali e funzionali del Piano, ne esamina alcune questioni critiche, tra cui "le ricadute sulle dinamiche della forma di governo italiana"; riscontrando un rafforzamento dei poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri a scapito della funzione di determinazione della politica generale del Governo da parte del Consiglio dei Ministri. Tale governance centralizzata si nota nell'articolo dovrebbe essere mitigata dal miglioramento della funzione di controllo e di valutazione ex ante ed ex post, nonché della programmazione legislativa, del Parlamento. Altrettanto

interessante è l'analisi dell'"incidenza del Piano sul rapporto tra tecnica e politica". Con riguardo sempre al processo decisionale del Piano, "contraddistinto da un impianto di tipo top-down in cui i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali", il contributo indaga l'impatto sulla forma dello Stato, in particolare sul rapporto tra Stato e Regioni; evidenziando che è necessario, nel perseguimento della finalità di ridurre gli squilibri territoriali, "un approccio cooperativo per favorire la partecipazione delle autonomie regionali e locali all'attuazione del Piano" stesso. Ai fini dell'efficace realizzazione degli interventi previsti nel Piano, "accanto alla definizione di un adeguato sistema di governance", la trattazione richiama l'importanza del miglioramento della qualità dell'azione amministrativa". Inoltre, l'Autore (Giachetti Fantini) individua nella digitalizzazione e nell'interoperabilità dei processi e dei servizi uno "strumento fondamentale per il raggiungimento" dell'obiettivo del Pnrr di aumentare "l'efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere", sottolineando la rilevanza della "creazione delle basi dati di interesse nazionale".

Anche il secondo articolo dello Special Focus, dal titolo "Il Pnrr propulsore della innovazione manageriale della pubblica amministrazione", restituisce un quadro d'insieme unitamente ad uno stato dell'arte e alle tecniche di rendicontazione, gestione e monitoraggio del Piano italiano. In particolare, si focalizza, secondo un approccio multidisciplinare ("in special modo giuridico ed economico-aziendalistico"), su come esso sia in "grado di impattare positivamente sui processi, sulla innovazione

manageriale ed in ultima analisi sui risultati ottenuti dalla Pa”. Approfondisce i quattro pilastri (accesso, competenze, buona amministrazione e digitalizzazione) lungo cui si è impostata la riforma della Pa. Analizza le “principali tecniche manageriali – riferendosi al total quality management, alle tecniche di project management, alla gestione per obiettivi ed al controllo di gestione – tutte mutuare dalle esperienze delle aziende private, che hanno il precipuo intento di meglio organizzare e dirigere l’azione amministrativa della Pa”. L’Autore (Galasso) conclude affermando che “la sfida della managerializzazione della Pa non può essere ridotta soltanto alla mera introduzione di nuove tecniche di gestione o ad una mirata ed oculata gestione dei fondi derivanti dal Pnrr, ma va invece interpretata come tentativo finalizzato a cambiare la cultura organizzativa degli enti pubblici”. In proposito, identifica “alcune direzioni di cambiamento” in merito a “valori, attenzioni e sensibilità che dovrebbero permeare” la Pa: “cultura della misurazione della gestione”; “cultura degli obiettivi e dei risultati”; “cultura del confronto”; “cultura della motivazione”; “cultura del servizio”. Rispetto a queste “culture da promuovere” ribadisce il ruolo di veicolo dei sistemi di management, “se opportunamente disegnati e impiegati”. E, proseguendo il parallelo con l’esperienza aziendale, segnatamente richiamando la teoria organizzativa, aggiunge che “un’organizzazione senza dedizione (delle persone) è come una persona senz’anima: opera, ma non ha forza vitale”. Tale forza “insieme alle tecnologie digitali e alla governance condivisa” sono, dal punto di vista dell’Autore, “il volano della trasformazione in senso manageriale della pubblica amministrazione”.

Raccogliendo la sfida della Call for papers Special Focus il terzo articolo, “La ricerca di sinergie tra fondi strutturali e piani di ripresa e resilienza. Un’analisi comparata tra Italia e Spagna”, esplora le misure adottate nei piani di ripresa e resilienza di due Stati membri, Italia e Spagna. Prima di questa attività di comparazione – il cui potenziale è “assicurato dalle peculiarità socio-economiche che i due paesi condividono” – l’elaborato fornisce un quadro teorico ed operativo della “sfida” della massimizzazione delle sinergie tra strumenti europei per “analizzare le possibili modalità di coordinamento in grado di promuovere un’interazione efficace tra le risorse della politica di coesione, nello specifico i fondi strutturali, e i fondi del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza”, di cui peraltro inquadra le rispettive caratteristiche in termini di differenze e analogie. Del resto, tale complementarità e sinergia – analizzata rispetto ai due casi studio – è uno degli elementi che gli Stati membri “hanno dovuto obbligatoriamente inserire all’interno dei rispettivi recovery plan, rappresentando conseguentemente oggetto della valutazione della Commissione europea e del parere di altre istituzioni europee”. In proposito, dall’analisi dei due piani nazionali di ripresa e resilienza emerge che “né Italia né Spagna abbiano deciso di approfondire estensivamente il tema del coordinamento direttamente all’interno del proprio piano”. Secondo l’Autore (D’Onofrio), la “massimizzazione delle sinergie tra l’impiego dei fondi strutturali e la spesa delle risorse dei rispettivi piani è una sfida alla quale Italia e Spagna – che rappresentano rispettivamente il primo e il secondo Stato membro per fondi assegnati dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza

– dovranno rispondere prontamente, recuperando eventuali deficit nella pianificazione delle misure di coordinamento nel corso della fase esecutiva. In tal senso – secondo l’Autore – sarà la “condivisione delle best practices implementate dai vari paesi europei a rappresentare un fattore cruciale per raggiungere l’efficace integrazione tra i due strumenti”.

Nella sezione dialoghi della Rivista, il saggio “L’innovazione culturale delle pubbliche amministrazioni” pone al centro del proprio approccio “l’assunto secondo cui le organizzazioni, anche quelle pubbliche, sono sistemi sociali che sviluppano nel tempo una propria cultura”. Dunque, le amministrazioni pubbliche, al pari delle imprese, “dovrebbero guardare all’innovazione tenendo conto delle condizioni culturali che influenzano l’azione organizzativa”. Condizioni che sono il risultato delle interazioni sociali che si sviluppano entro ciascuna organizzazione. L’Autore (Bolognini) argomenta che in questo percorso “il manager pubblico non può agire da solo ma necessita di un solido sostegno da parte dei centri di formazione e di ricerca come la Scuola Nazionale dell’Amministrazione e le scuole a livello regionale, oltre che delle Università, in modo da favorire sia il diffondersi di competenze coerenti con gli sviluppi del pensiero organizzativo contemporaneo, sia la raccolta di dati e di informazioni derivanti da studi e ricerche connesse alla realizzazione di progetti di innovazione organizzativa”. Conclude sostenendo – in adesione ad un filone di ricerca (dello studio della cultura organizzativa) quantitativo – che la raccolta e l’elaborazione di dati, come quelli contenuti nell’articolo, può essere una

“base per approfondire la conoscenza degli strumenti per implementare strategie di innovazione”.

Sempre nella medesima sezione, l’articolo “Un esempio di governance condivisa: il Sistema Informativo Sanitario” si propone di dimostrare la centralità strategica, in ambito pubblico, della fase di progettazione e realizzazione di un progetto informatico e/o di una banca dati. In particolare, secondo l’Autore (Beato), “per governare processi digitali del mondo pubblico le tecnicità specifiche non bastano, ma è necessario un attento riferimento ai contesti istituzionali e di governo delle amministrazioni pubbliche destinate a gestire tali processi”. Pertanto, una buona impostazione e realizzazione diventa decisiva lì dove siano coinvolti più soggetti istituzionali, quali lo Stato, le Regioni e gli Enti locali”. In tale ottica, analizza, anche ricostruendone la storia, il caso del Nuovo Sistema Informativo Sanitario, realizzato a supporto dei molteplici e complessi aspetti del nostro Ssn. Lo studio estrae in margine alcune buone regole di governance, da applicare a tutti i progetti informatici condivisi fra istituzioni diverse della Repubblica.

Nella sezione Close up della Rivista, il contributo “I social bond europei dello strumento ‘Sure’ per la tutela di lavoro e reddito: un’esperienza di successo quale risposta coordinata e compatta alla crisi pandemica”, prende in considerazione una delle risposte alla crisi pandemica messe in campo dall’Unione europea. Dopo averne analizzato obiettivi, modalità di funzionamento e (parziali) evidenze sulla capacità di assorbimento e utilizzo effettivo delle risorse da parte dei paesi

beneficiari, l'Autore (Di Domenico) mette in luce la particolare efficacia e la portata innovativa di questo strumento finanziario (di natura temporanea, che si basa su un sistema di garanzie volontarie; si caratterizza per assenza di condizionalità), che può rappresentare “un precedente importante con ulteriori ricadute positive, incluso l'aspetto di self-confidence degli Stati membri nell'assumere prestiti e spese superiori a quanto avrebbero fatto in assenza dello strumento”. In altri termini, l'esperienza di successo di Sure in termini di risposta alla crisi pandemica, che troverà conferma nel quadro complessivo (previsto per marzo 2023) sull'utilizzo dello strumento, può “rappresentare un benchmark cui tendere nel caso di shock esogeni

che richiedano un approccio coordinato e compatto, di natura solidaristica ma con reciproci benefici e non trascurabili esternalità ed effetti di spillover a livello di Unione europea complessivamente considerata e di sistemi-paese”.

Nel loro complesso, i contributi di questo volume, con differenti punti di vista e un'ampia gamma di approfondimenti che fondono approcci teorici e di tipo tecnico-specialistico, rinnovano l'attitudine all'ascolto (con cui si coniuga la visione), e l'“ambizione mobilitante”, di RIPM, nel loro misurarsi con la concretezza della realtà, riconoscendo la complessità dell'azione delle istituzioni pubbliche e proponendo innovazione fattiva.

Editorial

di Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus**, Editors*

The NRRP as a driver of managerial innovation in public institutions. Preliminary assessments, comparative analysis and lessons for the future

* *Office of the Chairman of the Council of Ministers*

** *University Aosta Valley*

The thematic focus of this issue proposes – after a period that is believed to enhance the field experience of practitioners and the evaluation capacity of scholars – an initial reflection around the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) that began with the second issue of 2021. With this issue, RIPM’s challenge is to direct scholars at exploring the implementation of the Italian and other member states’ National Recovery and Resilience Plans, with a focus on coordination, management, implementation, monitoring and control systems. In addition, we wish to investigate modellable technicalities in relation to the achievement of agreed, ex ante and time-bound qualitative milestones and quantitative targets.

At any rate, the system for regulating the behaviour of institutional actors using the NRRP is being refined and adapted. This makes sense, given that it was established at a peak of a serious healthcare emergency. In this regard, consistently with Art. 22 of Regulation (EU) 2021/241, in order to ensure the protection of the financial interests of the Union, it is important to emphasize that, at national level, the management and control system outlined by each central government administration in charge of interventions for the implementation of the NRRP is inspired by the management and control systems of the European structural and investment funds and is geared towards prevention, detection and countering of the main threats to the protection of the EU Budget and the sound and proper management of financial resources, with specific reference to serious irregularities such as fraud, corruption and conflicts of interest, as well as the risk of double financing.

The entire audit system is, therefore, of considerable importance in the architecture of these “performance based” programs.

The analysis of experience in the field undoubtedly allows to propose a state-of-the-art assessment, new proposals on management tools that can enhance complex projects such as those that define the technical infrastructures of the NRRP. In addition, this Special Focus can be an arena for proposing new interpretative keys at a critical historical moment that requires a rigorous and responsible contribution by scholars and experts who intend to propose a real innovation.

The implementation of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) is a challenge that involves areas of decision-making by policy makers, the administrative bodies and public management that is “exposed” beyond measure throughout the unfolding of decisions but also in their implementation and will be so until the end of 2026 when an overall evaluation will be made. This feature, the NRRP duration, allows to evaluate the work of the institutional actors involved. Such evaluation is performed at regular intervals and offers an almost unlimited field of analysis about the efficiency and the cost-effectiveness of public institutions in the implementation of investments aimed at revitalizing the economy even at international level, given the total number of participating countries.

The NRRP is an extraordinary opportunity for scholars, first and foremost, to debate the current coherence of governance

models of public institutions. In fact, the Plan's mission has often been likened to the post-World War II reconstruction, similarly to the "Marshall Plan", as evoked by policy makers and scholars alike. The range of action of public administrations is very broad, from determining cross-cutting reform processes to new institutional lines, to the configuration of organizational and management models, to the structuring of models for controls, auditing and evaluation of the work of individuals and public institutions involved in the implementation of the NRRP.

In addition, the overexposure, including in the media, of NRRP decisions is translating into mechanisms for engaging stakeholders who, structurally, can be characterized as essential institutional players in making decisions, in line with the most advanced models of public open gov type's institutions; they are taking on an increasingly greater weight with respect to decision-making processes.

At first sight, the implementation of the NRRP is characterized by multiple criticalities, due to the difficulty in determining, at the level of individual public administrations, starting with the central ones, a "concrete planning" effort that would require an unblocking of the administrative bodies, which remains the engine not only for the orderly and timely implementation of the NRRP, but also for adequately redesigning the relations between power, citizens and the production system.

A possible risk is administrative inactiveness – a defensive approach to decision-making – that prevents or greatly slows down the

change that is instead desired and needed with the NRRP.

In fact, despite the effort shared by all levels of government, there is a lack of management fluidity needed to meet the planned timeline. On the contrary, weaknesses should be addressed urgently to avoid a dangerous slowdown in the revitalization and innovation undertaken with the NRRP.

The Public Administration (PA) seems to suffer from a structural inertia, often mystified by calling the PA resilient or attentive to path dependence type logics, also due to the increasing conflict in the politics-administration relationship.

The resulting rigidity and exacerbation of positions can result in longer, less linear and – often – blocked decision-making processes. This weakens the national and European cohesion climate that is instead crucial to implement the NRRP.

An extraordinary project such as the NRRP requires all political, economic and social forces to make an equally extraordinary effort of a shared vision on fundamental decision-making areas.

The stakes determined by the NRRP goals require policymakers, and their institutional decision-support infrastructure (task forces, commissions, working groups, dedicated organizational units, etc.), to establish planning and decision communication mechanisms that are linear and consistent with the decisions themselves and – hopefully – shared with as many stakeholders as possible.

The ‘announcement’ effect, quite common for public institutions to gain external consensus, cannot be used unscrupulously.

If acquiring consensus is an enduring condition of public bodies life, in public institutions the announcement effect requires the ability to balance the needs of diverse stakeholders by arriving at policies and actions deemed mutually beneficial both within individual institutions and with reference to the environment outside them.

Certainly, the dynamics of consensus are influenced by the announcement effect as expectations are generated by virtue of programs, intentions, and promises to stakeholders. An unscrupulous use of the announcement effect risks fostering dissatisfaction about outcomes, creating counteractions or resistance from those who feel threatened by pre-announced decisions.

Ultimately, in an environment that requires rigorous planning and communication tools, it is necessary to control the announcement effect as a structural feature of public management.

After structuring and defining the NRRP framework, as discussed in the dedicated editorial and Special Focus of the last RIPM issue – it is desirable to move on to the consolidation phase of the administrative activity.

Consolidation can be developed by determining some basic trajectories.

First, a new approach in recruitment, selection and personnel development processes

must be defined. It should be based – as envisaged in Italy by the recent Guidelines of the Civil Service Department – on the enhancement of personnel policies. This involves combining the traditional skills of civil servants with essential, indispensable skills like digitization, project and performance management, control, reporting and auditing, and teamwork.

Second, the staff – both those hired for the NRRP and existing employees – should be motivated and supported through a continuous drive toward a management and organizational culture that adds up to the juristic approach.

The realization of NRRP goals, between now and 2026, requires a sound ability by the administration to become a co-promoter of public policies.

A third element that requires specific attention for implementation stems from the interpretation of the role by central governments, particularly the Prime Minister’s Office and the Ministry of Economy and Finance.

They play, it should not be forgotten, a fundamental role in defining and consolidating the NRRP trajectory. It is a continuous stimulus and specific support, as well as the ongoing verification of results and of the impact of public policies to characterize the intervention of the central government, which, moreover, enhances a use of the announcement effect as a real specificity of the PA’s lasting action over time.

This issue continues, from a different angle, the reflection already begun around the National Recovery and Resilience Plan. In particular, it emphasizes the time factor, namely the year of experience gained in the field. The contributions in the “Special Focus” section thus explore the implementation of the NRRP, focusing on the systems of coordination, management, implementation, monitoring and control.

From this perspective, the first contribution, entitled “The Governance of the National Recovery and Resilience Plan: Critical Issues and New Perspectives,” takes governance as a “privileged angle for investigating the NRRP as a driver for innovation in managerial terms for public institutions.” After analyzing structural and functional aspects of the Plan, it examines some of its critical issues, including “the effects on the dynamics of the Italian form of government”; it notices a strengthening of the Prime Minister’s powers of direction and coordination at the expense of the Council of Ministers’ function of determining general government policy. Such centralized governance, the article notices, should be mitigated by improving the ex ante and ex post monitoring and evaluation function, as well as legislative planning, of the Parliament. Equally interesting is the analysis of the “impact of the Plan on the relationship between technique and politics.” With regard to the Plan’s decision-making process, “marked by a top-down set-up in which the owners are exclusively the ministerial administrations,” the article investigates the impact on the form of the State, in particular on the relationship between the State and the Regions; it points out that it is necessary to adopt, in pursuit of

the goal of reducing territorial imbalances, “a cooperative approach to encourage the participation of regional and local autonomies in the implementation of the Plan” itself. For the purposes of the effective implementation of the interventions envisaged in the Plan, “alongside the definition of an adequate governance system,” the importance of improving the quality of the administrative action is recalled. In addition, the Author (Giachetti Fantini) identifies digitization and interoperability of processes and services as a “fundamental tool for achieving” the NRRP’s goal of increasing “the efficiency of the public administration and its decision-making capacity,” stressing the relevance of “the creation of databases of national interest.”

The second article in the Special Focus, entitled “The NRRP as a Propeller of Managerial Innovation in Public Administration,” offers an updated overview of techniques for reporting, managing and monitoring the Italian Plan. In particular, it focuses, according to a multidisciplinary approach (“especially legal and economic-business”), on how it is able to “positively impact processes, managerial innovation and ultimately the results obtained by the PA.” It explores the four pillars (access, skills, good administration and digitization) along which the PA reform has been set up. It analyzes the “main managerial techniques – total quality management, project management techniques, management by objectives and management control – all borrowed from the experience of private companies, which have the primary intent of better organizing and directing the administrative action of the PA.” The Author (Galasso) concludes

by stating that “the challenge of the PA managerialization cannot be reduced to the mere introduction of new management techniques or to a targeted and prudent management of funds derived from the NRRP, but should instead be interpreted as an attempt aimed at changing the organizational culture of public bodies.” In this regard, it identifies “some directions of change” regarding “values, attention and sensitivity that should permeate” the PA: “culture of management measurement”; “culture of objectives and results”; “culture of comparison”; “culture of motivation”; and “culture of service.” With respect to these “cultures to be promoted,” he reiterates the crucial role of management systems, “if properly designed and employed.” And, continuing the analogy with corporate experience, notably recalling the organizational theory, he adds that “an organization without dedication (of people) is like a person without a soul: it operates, but has no life force.” Such force “together with digital technologies and shared governance” are, in the author’s view, “the driving force behind the transformation in a managerial sense of the public administration.”

Taking up the challenge of the Call for papers, the Special Focus third article, “The search for synergies between structural funds and recovery and resilience plans. A comparative analysis between Italy and Spain,” explores the measures taken in the recovery and resilience plans of two member states, Italy and Spain. Prior to this comparative effort – the potential of which is “ensured by the socio-economic peculiarities that the two countries share” – the paper provides a theoretical and operational framework

of the “challenge” of maximizing synergies between European instruments in order to “analyze the possible coordination solutions promoting an effective interaction between cohesion policy resources, specifically the structural funds, and the funds of the Recovery and Resilience Facility,” of which, moreover, it frames their respective characteristics in terms of differences and similarities. After all, this complementarity and synergy – analyzed with respect to the two case studies – is one of the elements that member states “had to obligatorily include within their respective recovery plans, consequently representing the subject of the European Commission’s evaluation and the opinion of other European institutions.” In this regard, the analysis of the two national recovery and resilience plans shows that “neither Italy nor Spain decided to extensively explore the issue of coordination directly within their plan.” According to the Author (D’Onofrio), the maximization of synergies between the use of structural funds and the expenditure of resources of their respective plans is a challenge to which Italy and Spain – which respectively represent the first and second Member State in terms of funds allocated by the Recovery and Resilience Facility – will have to respond promptly, making up for any deficits in the planning of coordination measures during the implementation phase. In this sense – according to the author – the “sharing of best practices implemented by the various European countries will be a crucial factor in achieving effective integration between the two instruments.”

The Dialogues section features the essay “Cultural Innovation in Public Administrations”. Its approach revolves

around “the assumption that organizations, including public organizations, are social systems that develop their own culture over time.” Therefore, public administrations, like businesses, “should look at innovation by taking into account the cultural conditions that influence organizational action.” Such conditions are the result of the social interactions that develop within each organization. The Author (Bolognini) argues that “a public manager cannot act alone but needs a strong support from training and research centers such as the National School of Administration and schools at regional level, as well as from universities, so as to foster both the spread of skills consistent with developments in contemporary organizational thinking, and the collection of data and information from studies and research related to the implementation of organizational innovation projects.” He concludes by arguing – in line with a quantitative strand of research (of the study of organizational culture) – that the collection and processing of data, such as those in the article, can be a “basis to expand knowledge of the tools implementing innovation strategies.”

The section also contains an article “An Example of Shared Governance: the Health Information System” which aims at demonstrating the strategic centrality, in the public sphere, of the design and implementation phase of an IT project and/or database. In particular, according to the Author (Beato), “to govern digital processes in the public world, specific technicalities are not enough, but a careful reference to the institutional and governance contexts of the public administrations

intended to manage these processes is necessary.” Therefore, good design and implementation becomes decisive where multiple institutional actors are involved, such as the state, regions and local authorities.” With this in mind, it analyzes, including by reconstructing its history, the case of the New Health Information System, implemented to support the multiple and complex aspects of our NHS. The study illustrates some good governance rules, which should be applied to all IT projects shared among different institutions of the Republic.

In the Close up section of the Journal, “The European Social Bonds of the Sure instrument for labor and income protection: a successful experience as a coordinated and united response to the pandemic crisis,” considers one of the responses to the pandemic crisis fielded by the European Union. After analyzing its objectives, mode of operation and (partial) evidence on the capacity of beneficiary countries to effectively absorb and use resources, the Author (Di Domenico) highlights the particular effectiveness and innovative scope of this financial instrument (temporary in nature, relying on a system of voluntary guarantees; it is characterized by the absence of conditionality), which can represent “an important reference with further positive spillovers, including the self-confidence aspect of member states in taking on loans and expenditures greater than they would have done in the absence of the instrument.” In other words, Sure’s successful experience in terms of pandemic crisis response, which will be confirmed in the overall framework (due in March 2023) on the use of the instrument, can “represent a benchmark to

aim for in the case of exogenous shocks that require a coordinated and united approach, of a solidaristic nature but with mutual benefits and non-negligible externalities and spillover effects at the level of the EU as a whole and of country-systems.”

Taken as a whole, the contributions in this volume, with different points of view and

a wide range of insights that blend theoretical and technical-specialist approaches, renew RIPM’s attitude to listening (with which vision is combined), and “mobilizing ambition”, in their measuring themselves against real world situations, recognizing the complexity of the action of public institutions and proposing fact-based innovations.

Special Focus

**Il Pnrr motore per l'innovazione
in chiave manageriale
nelle istituzioni pubbliche.
Primi bilanci, analisi comparativa
e lezioni per il futuro**

*The NRRP as a driver of managerial
innovation in public institutions.
Preliminary assessments, comparative
analysis and lessons for the future*

La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: questioni critiche e nuove prospettive

*The governance of the National
Recovery and Resilience Plan:
critical issues and new perspectives*

*Michela Giachetti Fantini**

* ENEA – Agenzia per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile.

Le opinioni espresse in questo articolo sono dell'Autore e non rappresentano o impegnano l'Istituzione d'appartenenza

Abstract

The paper examines the governance of the National Recovery and Resilience Plan in order to explore critical issues and new perspectives. The task of the Ministry of Economy and Finance, that will monitor the progress in the implementation of the Plan and will be the only point of contact with the European Commission, is crucial. The “Control Room” under the Prime Minister’s Office, that will ensure the intervention’s coherence with the overall strategy, performs a core function of coordination. The governance of the Plan envisages direct responsibility of national administrations and local authorities for carrying out the reforms and investments. The paper aims to analyse the impact of the PNRR on the form of government, in particular on the determination of national policy direction and on the relationship between Parliament and Government. The powers of direction and coordination of the President of the Council are enhanced to the detriment of the function of the Council of Ministers of determination of the general policy. This centralised governance, based on the Prime Minister’s Office, should be tempered by adequate forms of parliamentary control and monitoring in order to increase the role of Parliament and to safeguard Government accountability. Besides, the PNRR affects the balance between technocratic and political component in the decision making process at national and european level. The paper investigates on PNRR consequences on the form of state, in particular on the relationship between State and Regions, taking into account of the goal of reducing territorial asymmetries. A cooperative approach is necessary to foster the participation of regional and local autonomies in the implementation of the Plan. Furthermore, the papers intends to demonstrate that in the design of PNRR the strengthening of administrative capacity and the digitalisation and interoperability are finalized to ensure the right to a good administration.

In short, the PNRR is a driver of innovation for public institutions.

Keywords: *National Recovery and Resilience Plan, Governance, Digitalisation and Interoperability, Administrative Capacity, Right to a Good Administration.*

Introduzione

Le istituzioni comunitarie hanno indirizzato agli Stati membri prescrizioni puntuali sulla governance dei Piani nazionali di ripresa e resilienza con le Linee guida della Commissione europea¹ e con il Regolamento (UE) 2021/241 sul Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (regolamento RRF)².

-
1. Commission Staff Working Document, Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, SWD(2021) 12 final, Brussel, 22 gennaio 2021, consultabile in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part2_v3_en.pdf
 2. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility-RRF), consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>

In data 30 aprile 2021 il Pnrr dell'Italia è stato trasmesso dal Governo alla Commissione europea³. In data 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio⁴, accompagnata da una dettagliata analisi⁵, con la quale ha fornito una valutazione globalmente positiva del Pnrr italiano. In data 13 luglio 2021 il Pnrr dell'Italia è stato oggetto di approvazione definitiva con la decisione di esecuzione del Consiglio⁶, che ha recepito la proposta della Commissione europea⁷.

Sotto il profilo strutturale, il Pnrr si fonda su tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, coesione sociale) e si articola in sei missioni, sviluppate in 16 componenti e distribuite su 48 linee di intervento.

L'intero impianto del Pnrr è attraversato da tre priorità trasversali che devono essere perseguite qualunque sia l'ambito di intervento, cioè la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno. Con l'individuazione delle suddette priorità si intende rispondere a quelle criticità strutturali che penalizzano la crescita economica, la cui mancata soluzione vanificherebbe gli effetti delle riforme prefigurate nel Pnrr, con la conseguenza che si è chiamati a dimostrare in quale misura tali riforme contribuiscano alla riduzione dei divari di genere, territoriali e generazionali (Sciortino, 2021, 247).

Le riforme prospettate nel Piano sono enucleabili in varie tipologie: riforme di “contesto o orizzontali”, che interessano tutte le missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese; riforme “abilitanti”, cioè quegli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Pnrr e, in generale, a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali, che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati; le riforme “settoriali”, contenute all'interno delle singole missioni e consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi rego-

-
3. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, consultabile in: file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf
 4. Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e resilienza dell'Italia. SWD(2021)165 final, Bruxelles, 22.06.2022 COM (2021) 344 final
 5. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Analisi del Piano per la ripresa e resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e resilienza dell'Italia. COM (2021) 344, Bruxelles, 22.06.2022 SWD(2021)165 final.
 6. Decisione di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e resilienza dell'Italia. Bruxelles, 6 luglio 2021, 10160/21.
 7. Cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), 7 giugno 2022, consultabile in https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1253627.pdf?_1655768002224

latori e procedurali più efficienti nei rispettivi settori; riforme di accompagnamento che, pur non essendo ricomprese nel perimetro del Piano, concorrono alla realizzazione degli obiettivi generali dello stesso, quali gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali (Sciortino, 2021, 237 e 248).

Allo scopo di comprendere pienamente la portata del Pnrr quale sperimentazione istituzionale, occorre analizzare le innovazioni da esso introdotte nell'ottica dell'azione individuata in termini di scelte attuative e organizzative, esaminando aspetti quali la governance, la semplificazione, la digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati, la modernizzazione del sistema dei controlli. L'elemento comune nell'indagine di questi profili è *“la necessità della centralità della pubblica amministrazione e il conseguente, indispensabile adeguamento delle sue strutture e delle sue capacità, per il raggiungimento degli obiettivi posti”* (Stancanelli & Zaccarelli, 2022).

In particolare, la governance rappresenta un angolo di osservazione privilegiato per indagare sul Pnrr come motore per l'innovazione in chiave manageriale per le istituzioni pubbliche.

1. La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il d.l. n. 77/2021, convertito nella l. n. 108/2021, nella sua Parte I (artt. 1-16), contiene disposizioni riguardanti la governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'art. 1 definisce il quadro normativo nazionale finalizzato a “semplificare e agevolare” la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Pnrr.

La governance del Pnrr è compiutamente disciplinata dal d.l. n. 77/2021, in cui è designata una struttura reticolare che presenta diversi centri di imputazione di responsabilità di tipo attuativo, di gestione, di monitoraggio e di coordinamento di tipo generale e operativo (Sciortino, 2021, 248).

Il Pnrr ridefinisce i rapporti endogovernativi. In particolare, emerge il ruolo chiave del Ministro dell'Economia e delle Finanze e della sua struttura tecnica. Già in sede di dichiarazioni programmatiche rese al Senato il 17 febbraio 2021, il Presidente del Consiglio Draghi aveva osservato che *“La governance del Programma di ripresa e resilienza è incardinata nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la strettissima collaborazione dei ministeri competenti, che definiscono le politiche e i progetti di settore”*.

Il potenziamento del ruolo del Mef, quale ministero con responsabilità a taglio trasversale, acquista una valenza peculiare nell'ambito del Pnrr, dato che esso costituisce il punto

di contatto con la Commissione europea per l'attuazione del Pnrr e rappresenta il motore propulsivo delle delicate fasi di attuazione e monitoraggio, rendicontazione e controllo del Pnrr (Sciortino, 2021, 257).

Nell'architettura del Pnrr assume centralità la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che funge da punto di snodo tra diversi soggetti istituzionali (Stancanelli & Zaccarelli, 2022, 2). Secondo il disegno delineato dal d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, la Presidenza del Consiglio dei Ministri viene dotata di apposite strutture, destinate ad operare per cinque anni, indipendentemente dalla durata del governo e della legislatura. In particolare, nell'ambito di tali strutture, si segnala la Cabina di regia per l'attuazione del Pnrr, presieduta dal Presidente del Consiglio e corredata di un'apposita segreteria tecnica, cui spettano funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale sulla implementazione degli interventi del Pnrr. Al riguardo si è osservato che la collocazione istituzionale della Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio "*accentua la dimensione politica della responsabilità in ordine all'attuazione degli obiettivi del Pnrr*" (Assonime, 2021 a, 7).

Inoltre rileva l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, che è una struttura di missione, disciplinata dall'art. 5 del d.l.n. 77/2021 e istituita con dPCM del 28 giugno 2021 presso la Presidenza del Consiglio nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Dagl), la quale ha il compito di individuare gli ostacoli normativi all'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel Pnrr, nonché di proporre appositi rimedi per l'eliminazione o la riduzione degli stessi.

Va poi menzionato il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito con dPCM del 14 ottobre 2021, che ha funzioni consultive ed è individuato come sede naturale e, al contempo, privilegiata del processo concertativo con le parti sociali, il governo, gli enti territoriali, le categorie produttive, le università e la società civile (Sciortino, 2021, 248). In proposito va sottolineato che la l. n. 108/2021 ha integrato, in sede di conversione, l'art. 3 del d.l. n. 77/2021, stabilendo che tra i soggetti rappresentati nel Tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale sono inseriti anche Roma Capitale e le organizzazioni della cittadinanza attiva.

Si evidenzia altresì che il Tavolo permanente può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio Centrale per il Pnrr ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano, anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Alle suesposte strutture organizzative del Pnrr incardinate presso la Presidenza del Consiglio si è aggiunto, ad opera dell'art. 33 del d.l. n. 152/2021, convertito in l.

n. 233/2021, il Nucleo Pnrr Stato-Regioni, operativo fino al 31 dicembre 2026. La compagine istituzionale del Pnrr è poi completata da due nuovi Comitati interministeriali, quello per la transizione ecologica (Cite) e quello per la transizione digitale (Citd), istituiti rispettivamente dall'art. 4 e dall'art. 8 del d.l. n. 22/2021 convertito in l. n. 55/2021.

La stessa organizzazione interna dei ministeri è oggetto di revisione, nella misura in cui gli uffici presenti non sono sufficienti per realizzare le misure calendarizzate nel Pnrr e, conseguentemente, vengono istituite apposite strutture di coordinamento all'interno delle singole amministrazioni (Sciortino, 2021, 257).

1.1. La Cabina di regia

La Cabina di regia, disciplinata dall'art. 2 del d.l. n. 77/2021, è caratterizzata da una composizione variabile in funzione degli argomenti da trattare, che risponde all'idea, sottostante la creazione di tale organismo, di istituire una struttura agile che favorisca rapidità ed efficienza nella definizione delle strategie e nei processi decisionali (Assonime, 2021 a, 7).

All'interno della Cabina di regia si rileva la compresenza di componenti governative e non governative. Infatti, la Cabina è presieduta dal Presidente del Consiglio e ad essa partecipano i ministri ed i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Il Presidente del Consiglio può poi delegare a un ministro o a un sottosegretario lo svolgimento di specifiche attività.

Inoltre alle sedute della Cabina di regia partecipano i presidenti di regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, oppure il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (Upi) e dell'Associazione nazionale dei Comuni Italiani (Anci), quando sono esaminate questioni di interesse locale. In tali casi è prevista la partecipazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiedere la Cabina di regia su delega del Presidente del Consiglio.

Al riguardo va evidenziato che l'estensione al Presidente dell'Anci e al Presidente dell'Upi della possibilità di partecipare come membri di diritto alle sedute della Cabina di regia è stata riconosciuta dalla l. n. 108/2021 di conversione del d.l. n. 77/2021, al fine di assicurare un maggiore coinvolgimento delle istanze locali, in linea con la raccomandazione delle istituzioni europee secondo cui l'attuazione del Pnrr deve costituire un impegno ampiamente condiviso (Assonime, 2021 b, 7).

Alle sedute della Cabina di regia possono altresì essere invitati i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi, nonché i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale.

Nell'ambito del suo ruolo di indirizzo, impulso e coordinamento la Cabina di regia esercita le seguenti funzioni:

- elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del Pnrr, con riferimento ai rapporti con gli enti territoriali;
- effettua la ricognizione periodica e puntuale dello stato di attuazione degli interventi, formulando indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il Pnrr presso il Mef;
- effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione;
- trasmette alle Camere con cadenza semestrale, tramite il Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, che contiene i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;
- promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone l'attivazione dei poteri sostitutivi.

Ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 77/2021, la Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio svolge una funzione di supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale. Tale struttura, istituita con dPCM del 28 giugno 2021, ha una durata temporanea che si protrae fino al completamento del Pnrr ma non oltre il 31 dicembre 2026.

1.2. Il Servizio centrale per il Pnrr

Ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 77/2021, il coordinamento operativo, il monitoraggio, nonché la rendicontazione e il controllo del Pnrr sono attribuiti ad un ufficio centrale preposto ad hoc, denominato "Servizio centrale per il Pnrr", istituito presso il Mef – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Tale Servizio rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Pnrr, in conformità a quanto previsto dall'art. 22 del regolamento RRF, secondo cui gli Stati membri sono tenuti ad adottare, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, un sistema di controllo interno efficiente ed efficace per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

Inoltre, il Servizio centrale per il Pnrr è responsabile sia della gestione del Fondo di Rotazione di Next Generation EU-Italia, istituito dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 1037-1050, della l. n. 178/2020) e dei connessi flussi finanziari, sia della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del Pnrr, compreso il supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr.

In sostanza il Servizio Centrale per il Pnrr è deputato a seguire l'intera filiera della rendicontazione delle risorse ed è individuato come la sede da cui si diramano le richieste di pagamento alla Commissione europea (Sciortino, 2021, 249).

Si tratta di un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, articolato in 6 uffici di livello dirigenziale non generale che può avvalersi per le sue attività dell'ausilio tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica statale.

Nell'ambito della governance del Pnrr il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Ragioneria generale dello Stato sono chiamati a svolgere un ruolo, fino ad oggi scarsamente esercitato, in qualità di co-promotori di politiche di investimento, con le relative azioni di monitoraggio, di audit e di verifiche di impatto, allo scopo di assicurare, con le amministrazioni interessate, risultati puntuali e di fornire la necessaria rendicontazione (Lupo, 2022a, XI).

1.3. Il ruolo delle Amministrazioni centrali, regionali e locali nell'attuazione del Pnrr

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza contiene un capitolo dedicato alla descrizione del sistema di "Attuazione e Monitoraggio", in cui sono compiute alcune scelte chiave in tema di governance, tra le quali quella di affidare la realizzazione degli specifici interventi e delle necessarie riforme non a strutture ad hoc parallele all'amministrazione, ma alle amministrazioni centrali interessate (Ministeri) nonché alle amministrazioni regionali e locali secondo le rispettive competenze (Assonime, 2021 a, 4-5)

Coerentemente con tale impostazione, il d.l. n. 77/2021 attribuisce alle amministrazioni centrali la responsabilità per le diverse missioni del Pnrr, cioè della loro attuazione, in dialogo con la Cabina di regia in modo da evitare frammentazioni tra i soggetti attuatori, nel rispetto delle competenze istituzionali (Stancanelli & Zaccarelli, 2022, 2).

Pertanto, in qualità di soggetti attuatori del Piano, le singole amministrazioni centrali e locali si avvalgono delle proprie strutture o di altre strutture appositamente create al loro interno e sono tenute a fornire una rendicontazione analitica e capillare, resa visibile su supporti informatici allo scopo predisposti anche per le attività di audit e controllo (Sciortino, 2021, 249). Inoltre, le Amministrazioni devono assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del Pnrr, nonché la conservazione di tutti gli atti e della relativa documentazione.

Segnatamente, ai sensi dell'art. 8 del d.l. n. 77/2021, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal Pnrr, ha il compito di provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo delle stesse. Ogni singola amministrazione può scegliere, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, se individuare una struttura di livello dirigenziale generale di riferimento oppure istituire un'unità di missione ad hoc, fino al completamento del Pnrr e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Con tale previsione si risponde agli auspici espressi da Assonime in ordine "all'individuazione, all'interno delle amministrazioni, di soggetti responsabili per il Pnrr di alto profilo e fortemente incentivati all'attuazione del Piano" (Assonime, 2021 a, 16).

Queste strutture interne alla singola amministrazione rappresentano il punto di contatto con il Servizio Centrale per il Pnrr per gli adempimenti previsti dal Regolamento RRF e, in particolare, per la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento. Infatti, esse devono trasmettere al Servizio Centrale per il Pnrr, attraverso il sistema informatico predisposto dalla Ragioneria, i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché lo stato di avanzamento dei relativi milestone e target, attraverso la funzionalità del sistema informativo previsto dall'art. 1, comma 1043, della legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020).

Inoltre, tali strutture sono chiamate a vigilare sulla regolarità delle procedure e sulle spese, e ad adottare le iniziative necessarie per prevenire, correggere e sanzionare irregolarità e indebiti utilizzi delle risorse, incluse le frodi e il doppio finanziamento pubblico degli interventi. In particolare, ciascuna struttura può avviare le procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate e che sono oggetto di frode o doppio finanziamento.

L'art. 9 del d.l. n. 77/2021 ribadisce che le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali sono deputati alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Pnrr sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della titolarità degli interventi definita dal Pnrr, attraverso le proprie strutture o avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati dal Pnrr (Assonime, 2021 a, 17).

1.4. Organismi con funzioni di controllo e audit nel Pnrr

Allo scopo di adempiere alla prescrizione imposta dall'art. 22, par. 2, lett c), punto ii), del Reg. UE 2021/241, è istituito ad opera dell'art. 7, co. 1, del d.l. n. 77/2021 presso la Ragioneria dello Stato-Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'UE (Igrue) un Ufficio dirigenziale di livello non generale che svolge funzioni di audit del Pnrr e di monitoraggio anticorruzione. Tale ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle altre strutture che, a diverso titolo, partecipano alla gestione del piano. In questo caso la struttura reticolare si espande con il coinvolgimento delle Ragionerie territoriali dello Stato per quelle azioni e quegli interventi che interessano realtà delle Regioni e degli enti locali (Sciortino, 2021, 249).

Ai sensi dell'art. 7, co. 2 e 3, del d.l. n. 77/2021, all'Unità di missione presso la Ragioneria dello Stato, istituita dalla legge di bilancio per il 2021, è affidato il compito relativo alla predisposizione e all'attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del Pnrr, nel rispetto degli artt. 19 e 20 del Regolamento UE 2021/241 e nell'osservanza della coerenza dei relativi target e milestones.

L'Unità di missione, che si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale, esercita le seguenti funzioni:

- concorre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio delle componenti del Next Generation EU rilevati dall'apposito sistema informatico della Ragioneria generale dello Stato;
- svolge attività di supporto nella predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del piano;
- supporta le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza della Ragioneria dello Stato;
- provvede a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del Pnrr, anche attraverso iniziative di trasparenza e partecipazione rivolte a cittadini e istituzioni (Assonime, 2021 a, 15).

Va segnalato che in data 14 ottobre 2021 la Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato un documento, contenente "Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti Pnrr"⁸, volto a fornire indicazioni puntuali per la realizzazione dei progetti Pnrr non attuati direttamente dall'amministrazione (progetti a titolarità), bensì da altri organismi

8. Tale documento è consultabile su https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2021/21/Allegato-ISTRUZIONI-TECNICHE-Avvisi-2.pdf

pubblici e privati selezionati dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi Pnrr (progetti “a regia”)⁹.

Inoltre, nelle summenzionate Istruzioni tecniche si prevede che tutti gli interventi finanziati dal Piano devono rispettare alcuni principi tra i quali:

- il principio di sana gestione finanziaria;
- il rispetto della normativa nazionale ed europea, incluse le regole sugli aiuti di Stato;
- il principio del “do not significant harm”, secondo cui nessuna misura finanziata deve arrecare danno agli obiettivi ambientali in linea con l’art. 17 del Regolamento UE 2020/852 (cd. “Taxonomy”);
- il principio del contributo agli obiettivi climatici e della transizione digitale, ove pertinenti (cd. “Tagging” art. 18, par. 4, lett. e) e f) del Regolamento UE 2021/241).

Ai sensi dell’art. 7, co. 7, del d.l. n. 77/2021, la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all’art. 3, co. 4, della l. n. 20/1994, effettuando valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia in ordine all’acquisizione e all’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del Pnrr. Il controllo deve essere svolto in raccordo con la Corte dei conti europea, informandosi a criteri di coordinamento e cooperazione, secondo quanto previsto dall’art. 287, par. 3, del TFUE. La Corte dei conti è tenuta a riferire almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr, in deroga all’art. 3, co. 6, della l. n. 20/1994.

Inoltre, giova rilevare che, ai fini del rafforzamento delle attività di verifica e controllo, le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal Pnrr possono stipulare specifici protocolli di intesa con la Guardia di Finanza e con le autorità competenti, tra le quali l’Anac.

1.5. La Rete governativa permanente sull’attuazione del programma di Governo

L’art. 8 bis del d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, detta disposizioni in tema di rafforzamento della Rete governativa permanente sull’attuazione del programma di

9. In particolare, nella Parte prima e nella Parte seconda delle istruzioni sono indicati gli elementi per predisporre, rispettivamente, avvisi pubblici e leggi di finanziamento nell’ambito del Pnrr. Nella Parte terza sono fornite indicazioni comuni, valide per tutti progetti “a regia”, propedeutiche all’avvio degli stessi (ad esempio riguardanti l’atto di approvazione della graduatoria, la procedura di convenzionamento, il codice unico di progetto).

governo. Questa norma riveste una valenza più ampia rispetto all'obiettivo della realizzazione del Pnrr, pur giocando un ruolo essenziale anche nel contesto del Piano (Assonime, 2001 b, 16).

La Rete è coordinata dall'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è costituita da Nuclei permanenti per l'attuazione del programma di governo, istituiti da ciascun Ministero all'interno degli uffici di diretta collaborazione. La richiamata norma conferisce alla Rete il compito specifico di provvedere alla costante attuazione dei provvedimenti di secondo livello, previsti in disposizioni legislative, e al recupero dell'arretrato dei provvedimenti non adottati. Tale iniziativa è, perciò, correlata all'impegno del Governo ad assicurare la tempestiva attuazione della legislazione e lo smaltimento dello stock normativo arretrato in termini di provvedimenti attuativi (Assonime, 2001 b, 16).

In particolare, il rafforzamento della Rete si giustifica alla luce dell'obiettivo di garantire una più efficace realizzazione del programma di Governo, nonché di favorire la trasmissione alle Camere delle Relazioni periodiche sullo stato di attuazione dei provvedimenti di secondo livello, e l'aggiornamento costante del motore di ricerca del sito internet istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.6. Poteri sostitutivi e orientamento del Pnrr ad una logica di risultato

L'art. 1, co. 2, del d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, nell'ambito del Titolo I, rubricato "Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del Pnrr", stabilisce che "la sollecita e puntuale realizzazione degli interventi" inclusi nel Pnrr "assume preminente valore per l'interesse nazionale".

Allo scopo di assicurare la corretta e tempestiva attuazione dei progetti del Pnrr il d.l. n. 77/2021 introduce uno specifico meccanismo istituzionale da attivare in caso di mancato rispetto degli obblighi e degli impegni da parte dei soggetti attuatori. Infatti, l'art. 12 di tale provvedimento normativo munisce il livello centrale dell'amministrazione di penetranti e incisivi poteri sostitutivi, che costituiscono un "ganglio fondamentale" della governance del Piano (Niccolai, 2022, 224).

In particolare si stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri, in caso di mancato rispetto degli obblighi o impegni finalizzati all'attuazione del Pnrr e assunti in qualità di soggetti attuatori dalle Regioni, Province autonome o altri enti territoriali, inclusa la mancata adozione di atti o provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero in caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti – su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, qualora sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Pnrr – assegna al soggetto attuatore un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante

inerzia, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente e, sentito il soggetto attuatore, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo e l'ufficio, ovvero in alternativa può nominare un commissario ad acta, ai quali attribuisce in via sostitutiva il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari. Analoghi poteri competono ai ministri in caso di ritardi imputabili ad altre amministrazioni.

La proiezione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza verso il risultato rappresenta un punto cruciale (Cintioli, 2021, 14), come si evince dalla circostanza che «*in ciascuno dei vari capitoli del Pnrr, è prevista una scansione binaria che distingue le "riforme" da approntare e gli "investimenti" da realizzare*» (Cintioli, 2021, 14).

Coerentemente con la caratteristica del Pnrr di programma performance-based (Assonime, 2021 b, 18), la verifica del rispetto degli impegni assunti dal Governo italiano passa attraverso Targets (obiettivi) e Milestones (traguardi), rispettivamente di carattere quantitativo e qualitativo, che rinviano all'approvazione di atti normativi o amministrativi.

2. Questioni critiche e nuove prospettive

Dopo aver analizzato gli aspetti strutturali e funzionali della governance del Pnrr, si esaminano le questioni critiche e le nuove prospettive che la trattazione di questo tema sollecita e su cui si è concentrata l'indagine degli studiosi di diritto pubblico e costituzionale.

2.1. Le ricadute del Pnrr sulle dinamiche della forma di governo italiana. Il Presidente del Consiglio quale "garante" e "coordinatore" del Pnrr e la definizione di un indirizzo politico "normativo"

Nel Pnrr si riscontra un ampliamento delle competenze gestionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'effetto di configurarla come un "super ministero", delineando la figura di una Presidenza più vicina al modello delineato dall'art. 95 Cost. (Stancanelli & Zaccarelli, 2022, 4); norma che, improntata ad un criterio di elasticità, consente una diversa declinazione dei rapporti endogovernativi in ragione dei differenti equilibri tra organo collegiale e organi monocratici del Governo all'interno di una configurazione policentrica dello stesso (Sciortino, 2021, 255). Si sostiene cioè che "il Pnrr può oggi costituire il banco di prova per dare alla Presidenza del Consiglio il ruolo che il legislatore costituente aveva disegnato" (Chieppa, 2021, III ss.).

Inoltre si discute se il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri sia rafforzato dalla nuova struttura della Cabina di regia e, tramite quest'ultima, egli sia in grado di esercitare i poteri di direzione della politica generale del governo e di coordinamento che gli sono

assegnati dall'art. 95 Cost., oppure se i ministri conservino la loro tradizionale autonomia in ordine alla definizione delle politiche concernenti il proprio settore di competenza (Lupo, 2022a, X).

In proposito si evidenzia che nell'ambito del processo decisionale del Pnrr assume rilievo il Presidente del Consiglio in qualità di “coordinatore del piano e portatore di una visione di politica generale”, che può esercitare la sua influenza in tutte le sedi decisionali legate alla sua attuazione (Sciortino, 2021, 255).

Il Presidente del Consiglio può far valere la sua posizione di preminenza “*sia in termini di vincolatività politica delle decisioni funzionali alla realizzazione del Piano, sia in termini di condizionabilità e di azioni di concerto collegate tra i vari ministeri (soggetto attuatori) per cui l'inerzia dell'uno avrà ricadute sugli altri*” (Sciortino, 2021, 256).

Nella governance del Pnrr, a fronte dell'esaltazione dei poteri del Presidente del Consiglio, si registra, invece, il ridimensionamento della funzione di determinazione della politica generale del Governo da parte del Consiglio dei Ministri, il quale viene emarginato, essendo chiamato in causa solo per l'“individuazione” dei soggetti in sostituzione o per il “deferimento di singole questioni” da parte del Presidente del Consiglio. Si ricorre poi a una sorta “collegialità ristretta” ai ministri e ai sottosegretari di Stato “competenti” (Manzella, 2022, 148; Niccolai, 2022, 232).

Nel contesto istituzionale in cui opera il Governo si delinea una trama articolata in cui strutture nuove, seppur di carattere temporaneo, si incardinano su quelle già esistenti contribuendo ad alimentare un processo di destrutturazione della collegialità a favore di altre forme della stessa, rispetto alla sua realizzazione in seno al Consiglio dei Ministri (strutture e apparati tecnici di vario genere) (Sciortino, 2021, 256). Si afferma, cioè, la tendenza a valorizzare sedi esterne al Consiglio dei Ministri nel suo complesso (Sciortino, 2021, 255).

Si segnala l'introduzione di uno specifico richiamo alle competenze del Consiglio dei Ministri, allo scopo di esaltarne il ruolo rispetto alla Cabina di Regia (Assonime, 2021 b, 8), nel comma 6 bis dell'art. 2 del d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, in cui si dispone che il Presidente del Consiglio possa deferire le singole questioni al Consiglio dei Ministri affinché quest'ultimo stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi nell'ambito delle norme vigenti.

Inoltre, nella prospettiva di creare un più stretto rapporto con il Consiglio dei Ministri, l'art. 2, co. 2, lett. f), del richiamato d.l. n. 77/2021 stabilisce che la Cabina di regia è tenuta a riferire periodicamente e, non semplicemente, ad aggiornare, il Consiglio dei Ministri sullo stato di attuazione del Pnrr.

Il regolamento UE n. 2021/241 delinea un maxi procedimento euro-nazionale, che coinvolge istituzioni europee e nazionali. Il Pnrr risulta vincolante, poiché a monte esiste una procedura in esito alla quale spetta alla Commissione europea decidere se quegli obiettivi da esso fissati siano o meno stati raggiunti. Il vincolo al rispetto degli obiettivi previsti dal Pnrr è da intendersi in termini di indirizzo politico (Stancanelli & Zaccarelli, 2022, 5; Manzella, 2022, 150).

Si discute su quale sia *“il grado di vincolo che la pre-determinazione di questa rilevante quota di indirizzo politico e amministrativo esercita sull’attività degli organi politici e amministrativi”* (Lupo, 2022a, V).

In proposito si è affermato che si tratta di una sorta di indirizzo politico “normativo”, che impegnerebbe anche governi e parlamenti futuri, anche a prescindere dal responso elettorale (Sciortino, 2021, 235 ss.; Manzella, 2022, 150).

La realizzazione del Pnrr si basa sulla previsione di obiettivi e priorità trasversali in macro ambiti (missioni) predeterminati già a livello europeo (pilatri), da perseguire attraverso un pacchetto coerente di riforme e investimenti strettamente interdipendenti e già stabiliti nelle modalità attuative e nei tempi (certi e contingentati) (Sciortino, 2021, 251).

Il Pnrr concretizza una declinazione “normativa” dell’indirizzo politico, programmato e definito in tutti i suoi aspetti organizzatori, che riguardano l’individuazione dei soggetti, le forme e i modi delle attività da svolgere, mediante un coordinamento generale volto al conseguimento dei risultati finali prefissati (Sciortino, 2021, 251-252).

Per effetto dei riflessi esercitati dal Pnrr sulla forma di governo italiana si assiste ad un mutamento di paradigma dell’indirizzo politico con un ritorno all’indirizzo politico “normativo”, proprio di uno Stato dotato di visione, progettazione, programmazione (Sciortino, 2021, 235 ss.).

Si viene, cioè, a configurare un modello di indirizzo politico assai distante da quello “esistenziale” (Lavagna, 1942, 68 ss.), in cui l’individuazione dei fini non costituisce un antecedente logico e giuridico dell’azione governativa, ma può essere desunta solo a posteriori secondo un’inversione metodologica, che procede, cioè, dalle azioni ai fini (Sciortino, 2021, 252).

Trasponendo all’attuale contesto politico la tripartizione in fasi in cui articola l’indirizzo politico (Martines, 1971, 136), si possono individuare nell’ambito del Pnrr la fase teleologica di predisposizione dei fini, la fase strumentale, cioè volta alla predisposizione degli strumenti giuridici (attività normativa), organizzativi (attività amministrativa) e finanziari (le risorse) per la realizzazione degli obiettivi, e la fase effettuale, legata alla realizzazione dei obiettivi pianificati.

Tali fasi sono strettamente interdipendenti ed in grado di condizionarsi reciprocamente. Ciò mostra come *“l’essenza ontologica del Pnrr rimanda all’idea unificante e ordinatoria di un processo le cui fasi si tengono insieme in vista della realizzazione di una progettualità perimetrata sia nei contenuti che nelle procedure”* (Sciortino, 2021, 252).

Inoltre, si è sostenuto che il Pnrr impegni, con riguardo ai risultati in esso indicati, “non solo l’amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione ovviamente” (Cintioli, 2021, 13), richiedendo una forte valorizzazione della discrezionalità amministrativa e della sua efficacia al fine di assicurare il conseguimento tempestivo dei risultati (Lupo, 2022a, VI).

Il Pnrr rende immediatamente percepibile quali e quanti siano gli intrecci tra l’ordinamento europeo e l’ordinamento nazionale in ordine alla separazione dei poteri e alla definizione dell’indirizzo politico (Lupo, 2022a, XIII).

Sussiste un legame tra l’indirizzo politico dell’UE e quello nazionale nella prospettiva dell’attuazione del Pnrr, dato che nella determinazione dell’indirizzo politico nazionale un ruolo decisivo spetta alle decisioni stabilite a livello sovranazionale. Con il Pnrr, che costituisce un “concentrato” di indirizzo politico (Sciortino, 2021, 260-261), è stato avviato un processo di cambiamento.

Alcuni fattori potrebbero rallentare o ostacolare la realizzazione del Pnrr, quali la conflittualità partitica, che potrebbe prevalere sui contenuti delle importanti riforme prospettate nel Piano, e le resistenze dell’apparato burocratico statale e regionale, che emergono nonostante l’adozione di una normativa sulle semplificazioni (Sciortino, 2021, 253).

2.2. La valorizzazione del ruolo del Parlamento per l’attuazione del Pnrr

In dottrina si è evidenziato il nodo critico del ruolo del Parlamento, che è stato compreso nell’iter di elaborazione ed approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e si è sottolineata l’esigenza di verificare la capacità di tale organo di incidere nel complesso processo riformatore realizzato con il Pnrr (Sciortino, 2021, 236).

Con alcune risoluzioni parlamentari¹⁰ sulle successive versioni del Pnrr si è auspicato il pieno coinvolgimento del Parlamento e la leale collaborazione con le Regioni e gli enti locali nella fase di attuazione. Inoltre, si è esortato il Governo all’invio di un’informativa periodica sul raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi del Piano, in modo da consentire al Parlamento di monitorare l’attuazione e l’impatto dei singoli interventi, il rispetto dei tempi e degli obblighi di risultato fissati dal Pnrr (Assonime, 2021 a, 4).

10. Atto Senato 66-00188 e Atto Camera 6-00189 del 27 aprile 2021, nonché le risoluzioni di Camera e Senato del 13 ottobre 20210 su una versione anteriore del Pnrr.

La versione originaria del d.l. n. 77/2021 conteneva una disciplina dei rapporti tra Governo e Parlamento piuttosto scarna, dato che si limitava a prevedere la trasmissione da parte della Cabina di regia di una relazione semestrale sullo stato di attuazione del Pnrr e, su richiesta delle Commissioni parlamentari, di ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi conseguiti.

L'art. 1, commi 2-7, della l. n. 108/2021, di conversione del d.l. n. 77/2021, nel modificare ed integrare alcuni aspetti del sistema di governance, mira a valorizzare il controllo del Parlamento sulla realizzazione del Pnrr, ponendo alcuni obblighi informativi a carico del Governo nei confronti delle Commissioni parlamentari e specificando il ruolo svolto da queste ultime ai fini del controllo e della migliore attuazione del Pnrr (Assonime 2021 b, 5).

In primo luogo, si stabilisce che, allo scopo di monitorare l'efficace attuazione dei progetti previsti dal Pnrr e il rispetto dei termini entro i quali i progetti medesimi devono essere completati sulla base del calendario concordato con le istituzioni europee, il Governo è tenuto a fornire alle Commissioni parlamentari competenti le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del Pnrr.

Inoltre, si prevede che il Governo deve fornire alle Commissioni parlamentari i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei loro compiti anche al fine di prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità relative all'attuazione del Pnrr.

Il Governo è tenuto altresì a trasmettere alle Commissioni parlamentari competenti i documenti riguardanti le materie di competenza delle medesime, inviati agli organi dell'Unione europea in ordine all'attuazione del Pnrr.

Si stabilisce poi che, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, anche in forma congiunta, con le modalità definite da apposite intese adottate dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, le Commissioni parlamentari competenti svolgono le funzioni di:

- monitorare lo stato di realizzazione del Pnrr e i progressi compiuti nella sua attuazione, anche con riferimento alle singole misure, con particolare attenzione al raggiungimento degli obiettivi concernenti le Priorità trasversali del Piano, quali il clima, la transizione digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani;
- formulare osservazioni ed esprimere valutazioni utili ai fini della migliore attuazione nei tempi previsti.

Si dispone altresì che le Camere possono stipulare con il Mef una convenzione al fine di disciplinare le modalità di fruizione dei dati di monitoraggio rilevati dal Sistema informativo unitario “ReGIS”¹¹.

Viene poi attribuita ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, allo scopo di favorire, lo svolgimento congiunto dell’attività istruttoria utile al controllo parlamentare e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti, la facoltà di adottare intese volte a promuovere le attività delle Camere anche in forma congiunta, nonché l’integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico.

Dal suesposto quadro normativo emerge l’apertura di nuovi spazi per il Parlamento, oltre che in sede di predisposizione di politiche aggiuntive e complementari a quelle formulate nel Pnrr, nell’ambito della funzione di controllo, dato che i parametri di valutazione dell’attività governativa sono chiaramente definiti (Lupo, 2022a, VIII).

Al riguardo si è evidenziato che “la completezza e la trasparenza dell’attività di monitoraggio e di controllo è una preconditione per informare il Parlamento nella fase di attuazione del Pnrr, consentendo in tal modo l’esercizio della *accountability* del potere esecutivo nei confronti del potere legislativo” (Goretti, 2021, 26). In particolare si è sottolineato che la valutazione ex ante ed ex post di ogni intervento “non ne rappresenta una semplice appendice, ma un prerequisito del suo successo” (Goretti, 2021, 26).

È auspicabile che il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati siano capaci di cogliere la sfida offerta dal Pnrr in tema di modernizzazione del sistema dei controlli, mediante una profonda revisione dei loro regolamenti, della loro organizzazione in commissioni e delle stesse procedure di bilancio, in modo da facilitare, anche in ambito parlamentare, un’azione di riforma che richiede il coinvolgimento dell’intero Paese e non solo delle amministrazioni ministeriali (Lupo, 2022a, VIII).

Si discute su quale sia la forma migliore mediante la quale esercitare i poteri parlamentari di indirizzo e controllo con riferimento al Pnrr. In proposito, si osserva che la pervasività

11. Sul punto va precisato che la piattaforma di monitoraggio dell’attuazione del Pnrr “ReGIS” è stata prevista dall’art. 1, commi 1043 e 1044, della l. n. 178/2020 (legge di bilancio per il 2021) e resa operativa entro il 31 dicembre 2021. Si stabilisce la predisposizione da parte del Mef – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di un apposito sistema informatico al fine di supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle componenti del Next Generation EU. All’interno del Pnrr ReGIS è lo strumento deputato a supportare i processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall’Unione europea e dei corrispondenti strumenti della programmazione nazionale, assicurando la tracciabilità e la trasparenza delle operazioni e l’efficiente scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella governance del Piano.

e l'ampiezza delle politiche incluse nel Pnrr suggeriscono di non concentrare l'esercizio di questi poteri esclusivamente in capo ad un organo ad hoc di natura bicamerale, dato che tale soluzione comporterebbe un esautoramento di quasi tutte le commissioni bicamerali permanenti¹². Tuttavia, permane il dubbio che l'istituzione di un organo speciale bicamerale, completamente dedicato a "marcare stretto" il Governo nell'attività di interpretazione e attuazione del Pnrr, consentirebbe alle Camere di disporre di un quadro aggiornato e complessivo delle misure adottate e dell'andamento del negoziato con l'Unione europea, rispetto a un coordinamento delle varie iniziative parlamentari che, altrimenti, sarebbe distribuito con modalità varie, assai complesse e non sempre coincidenti tra i due rami del Parlamento, tra le Commissioni bilancio, le Commissioni per le politiche europee e le stesse Assemblee, da coinvolgere esclusivamente per la discussione e l'approvazione degli atti di indirizzo di valenza più generale (Lupo, 2022b, 7-8).

Si è poi ipotizzato di operare una revisione del sistema delle commissioni permanenti, abbandonando il principio del rispecchiamento ministeriale e puntando sulle competenze trasversali, anche ai fini dell'elaborazione delle leggi delega e delle leggi annuali di riforma, ridisegnando, con opportuni adattamenti, le commissioni deputate alle politiche pubbliche in base alle missioni del Pnrr (Midiri, 2022, 159).

Inoltre la circostanza che il Pnrr italiano sia stato elaborato, inserendo al suo interno il Piano Nazionale di Riforme (Pnr), evidenzia la necessità di integrare il processo di attuazione del Pnrr nel ciclo di bilancio, prospettando la possibilità di un intervento di manutenzione dell'attuazione del Pnrr, sia mediante il ciclo di bilancio che i disegni di legge collegati (Colapietro, 2022, 331).

In sostanza, stante l'acquisito assetto dei rapporti tra l'ordinamento europeo e nazionale, e la loro incidenza sulla determinazione dell'indirizzo politico, il Pnrr costituisce l'occasione per il Parlamento di recuperare terreno, attraverso il miglioramento della funzione di controllo e di valutazione ex ante ed ex post, nonché della programmazione legislativa (Colapietro, 2022, 331).

2.3. L'incidenza del Pnrr sul rapporto tra tecnica e politica

Nella governance del Pnrr appare meritevole di apprezzamento il rafforzamento delle strutture di coordinamento, nella consapevolezza che l'integrazione europea pone le istituzioni nazionali in competizione tra loro, richiedendo a ciascuna nuove prestazioni in

12. Una proposta nel senso di istituire anche "organismi parlamentari innovativi ed adeguati, da definire magari in connessione con le riforme in corso dei regolamenti parlamentari e con quelle legislative concernenti le Commissioni bicamerali" è contenuta in *Il Pnrr e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, Roma, 2022, 22-23 consultabile in https://www.camera.it/temiap/2022/03/31/OCD177-5420.pdf?_1648800805983

ordine alla capacità di identificare, rappresentare e negoziare in sede europea l'interesse nazionale. In particolare, va valutato positivamente il potenziamento nell'ambito delle strutture di coordinamento, delle rispettive componenti tecniche, in modo che le politiche realizzate siano più meditate ed efficaci, così da dialogare più proficuamente con le strutture tecnicamente specializzate della Commissione europea (Lupo, 2022a, X; Menegus, 2021, 945 ss.). D'altronde, tale rafforzamento del momento tecnico nella governance del Pnrr riflette "la necessità di allineare il processo decisionale alla natura e alle pratiche degli interlocutori europei" (Menegus, 2021, 947).

Sotto il profilo del coordinamento all'interno dell'Italia e tra Stati membri dell'UE, il Pnrr assume dunque una valenza paradigmatica, offrendo una chance di riequilibrare il "balance" tra tecnica e politica (Stancanelli & Zaccarelli, 6). Invero, il punto di equilibrio tra politica e tecnica nelle istituzioni del governo nazionale e delle istituzioni del governo dell'UE è decisamente diverso, se non talvolta opposto, con la conseguenza che ogni azione volta a rendere più compatibili tra loro i due "metodi di governo" è da considerarsi come un elemento che agevola la capacità decisionale del sistema istituzionale nel suo complesso, riducendo il rischio di trovarsi di fronte in Italia ad un governo che non sia idoneo a realizzare le riforme necessarie (Lupo, 2019, 195 ss.; Lupo 2022a, X).

Nella predisposizione e nell'attuazione del Pnrr emerge la connessione tra forma di governo italiana e forma di governo dell'Unione europea, esaltandosi il ruolo del Presidente della Repubblica quale custode del rispetto della Costituzione "composita", che include, in virtù del richiamo all'art. 11 Cost., anche il diritto dell'Unione europea, in ossequio al quale egli è chiamato ad esercitare una funzione ulteriore, cioè quella di rappresentare, in ambito europeo, "l'indirizzo politico costituzionale di sistema" (Manzella, 2021, 40), facendolo valere mediante comportamenti formali e informali nei confronti degli altri poteri dello Stato (Lupo, 2022b, 15-16). Sotto questo aspetto si evidenzia, nelle esternazioni del Presidente Sergio Mattarella, il frequente appello rivolto alle istituzioni, a tutte le forze politiche e al Paese più in generale, all'osservanza degli impegni assunti con il Pnrr e alla conseguente necessità di procedere ad una sua tempestiva e piena attuazione¹³.

2.4. Effetti del Pnrr sui rapporti tra Stato ed enti territoriali

Con riguardo al processo decisionale il Pnrr è contraddistinto da un impianto di tipo top-down, in cui i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle Regioni, alle Province e soprattutto ai Comuni, compete, per numerosi interventi, la funzione di soggetti attuatori.

13. Si fa riferimento, ad esempio, al messaggio inviato il 3 settembre 2022 al Forum Ambrosetti di Cernobbio consultabile in <https://www.quirinale.it/elementi/70744>, in cui si sottolinea che "La puntuale attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, che ogni Paese è chiamato a realizzare, è fondamentale",

Nella fase di elaborazione del Piano le Regioni hanno lamentato il loro scarso coinvolgimento. Anche nella definizione del quadro della governance del Pnrr ad opera del d.l. n. 77/2021, la partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali è risultata assai ridotta, essendo gli enti territoriali individuati quali meri destinatari di flussi informativi.

Nel considerando n. 34 del Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, su cui il Pnrr radica la propria base giuridica, si evidenzia che “Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell’attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale”. Tuttavia, il modello decisionale top-down del Pnrr ha di fatto marginalizzato il ruolo degli enti territoriali (Sciortino, 2022, 278) dato che la governance del Piano riflette un’impostazione stato-centrica in cui lo Stato è chiamato a coordinare, controllare, assicurare l’attuazione del Piano e a rispondere dinanzi alle istituzioni europee (Sciortino, 2022, 279).

La territorializzazione degli investimenti rappresenta una partita decisiva, in cui è costituzionalmente necessario il coordinamento delle amministrazioni interessate (Lupo, 2022a, XI). Sotto questo aspetto, gioca un ruolo rilevante il Nucleo Pnrr Stato-Regioni, che è una struttura di coordinamento tra le amministrazioni titolari degli interventi previsti dal Piano e le autonomie territoriali, la quale ha il compito di offrire supporto tecnico alle amministrazioni regionali e locali.

Il Pnrr persegue la finalità di ridurre gli squilibri territoriali. Come icasticamente sottolineato, l’asimmetria territoriale da correggere è la linea di frattura che attraversa il nostro ordinamento, costituita dal divario Nord-Sud, che si pone come “una questione unitaria: unitariamente italiana e unitariamente europea” (Ferraiuolo, 2022, 320)¹⁴.

Il Pnrr eredita la lacuna delle politiche di intervento statale, costituita dal fatto che la previsione dei bisogni di investimenti non si è basata sull’analisi effettiva della realtà locale (Colapietro, 2022, 335). In questo senso, il Pnrr rappresenta “un coacervo di potenzialità” per rimediare agli errori e superare le criticità delle politiche territoriali passate (Colapietro, 2022, 336)

Il comma 6 bis dell’art. 2 del d.l. n. 77/2021, come introdotto dalla l. n. 108/2021, detta una disposizione in tema di allocazione territoriale delle risorse per gli interventi del Pnrr (Assonime, 2021 b, 8). In particolare si pone in capo alle amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel Pnrr l’obbligo di assicurare che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi stessi, una quota di almeno il 40% delle

14. Nel testo del Pnrr si legge che il rilancio del Sud “non è solo un tema italiano, è una questione europea”. Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 40, consultabile in: [file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf) .

risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinata alle Regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel Piano. Inoltre si attribuisce al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio il compito di verificare, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio Centrale per il Pnrr, che questo obiettivo sia rispettato, e di sottoporre gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, la quale è chiamata ad adottare le misure correttive occorrenti ed a proporre eventuali misure compensative.

Nella Relazione istruttoria del 9 Marzo 2022 predisposta dal Dipartimento per le politiche di coesione, è stata compiuta una prima valutazione sul rispetto del vincolo di destinazione del 40% delle risorse allocabili territorialmente alle regioni del Mezzogiorno, tenendo conto del grado di avanzamento delle misure del Pnrr a fine gennaio 2022. Il Dipartimento ha stimato che 86 miliardi, corrispondenti al 40,8% dell'ammontare delle risorse complessive di € 211,1 miliardi, sarebbero da indirizzare al Mezzogiorno, soddisfacendo così il vincolo di destinazione.

Tuttavia, non si tratta di un risultato definitivamente acquisito ma che dovrà essere successivamente confermato nelle fasi di attuazione più avanzate del Piano. Invero, come osservato dallo stesso Dipartimento, la valutazione si fonda su criteri di calcolo con un "differente grado di solidità", in quanto 28,2 miliardi (il 32,8% degli 86 miliardi destinati al Mezzogiorno) derivano da stime effettuate dalle Amministrazioni centrali titolari sulla base di una loro semplice "adesione di principio" al vincolo del 40%, poiché riguardano fondi per le quali le procedure di assegnazione non sono ancora state attivate; 23,4 miliardi (pari al 27,2 per cento) si riferiscono ad interventi già oggetto di riparto attraverso procedure competitive ma che ex post potrebbero non determinare la piena assegnazione delle risorse riservate al Mezzogiorno, dato che l'attribuzione effettiva di queste ultime dipende dall'adesione dei soggetti privati e pubblici potenzialmente beneficiari e dalla capacità progettuale e amministrativa degli enti decentrati.

In sostanza, dall'analisi condotta dal Dipartimento per le politiche di coesione emerge come uno dei nodi critici dell'attuazione del Pnrr riguarda proprio gli interventi che coinvolgono gli enti territoriali come soggetti attuatori, in cui gran parte delle risorse sono assegnati mediante bandi/avvisi pubblici, nell'ambito dei quali si pongono una serie di questioni concernenti l'intersezione tra obiettivi specifici del Pnrr, obiettivo trasversale della riduzione dei divari territoriali e capacità amministrative degli enti territoriali (Zanardi, 2022, 242).

Infatti, qualora gli strumenti attuativi prevedano bandi competitivi, può accadere che le amministrazioni partecipino, ma non riescano ad aggiudicarsi i fondi o che decidano addirittura di non partecipare per la difficoltà di affrontare gli oneri di gestione dell'intervento posto in essere. In questa prospettiva, è necessario introdurre meccanismi di

salvaguardia della quota di destinazione territoriale per evitare il rischio che il Pnrr “ci restituisca una geografia dei territori ancora più diseguale” (Sciortino, 2022, 276).

Sul punto si sottolinea che è stata avanzata una proposta interessante, consistente nella creazione di centri di competenza territoriale, che possano sostenere le capacità progettuali degli enti locali, facendo ricorso anche alle competenze formative e professionali dell’università, soprattutto nei casi in cui i sistemi di attribuzione delle risorse siano i bandi competitivi. Sotto questo profilo, va segnalata la messa a punto della piattaforma di assistenza tecnica per Regioni ed enti locali, denominata “Capacity Italy”, presentata in sede di Conferenza unificata il 30 marzo 2022 (Bianchi, 2021, 17 ss).

In sede di implementazione del Pnrr si evidenzia la necessità che le autonomie territoriali siano rafforzate non solo allo scopo di essere in grado di attuare, pro quota, le azioni del Piano, ma anche al fine di essere poste in condizione, mediante un irrobustimento delle loro strutture amministrative (Staiano, 2021, 38 ss.) e l’attribuzione di ulteriori risorse, di sviluppare la loro autonomia in un’ottica di coesione territoriale (Lupo, 2022a, XI).

È necessario che l’autonomia degli enti territoriali si espliciti anche nell’agire in forme complementari, aggiuntive, perequative e compensative, rispetto alle politiche decise centralmente con il Pnrr. In proposito si è osservato che in questa logica attiva e proattiva dell’autonomia, che mira ad agevolare il raggiungimento di compromessi e la definizione di accordi in sede di cooperazione fra i governi dei territori, al fine di conseguire i risultati prefissati, è da rintracciare la strada per valorizzare le potenzialità delle istituzioni territoriali, che nel recente passato hanno, al contrario, operato in una logica meramente rivendicativa di competenze e di risorse (Lupo, 2022a, XII).

Giova rilevare che il modello organizzativo delineato per l’attuazione del Pnrr dell’Italia mira a favorire la sinergia e la complementarietà tra le azioni e gli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli obiettivi e le priorità che caratterizzano la programmazione nazionale degli interventi di sviluppo e coesione territoriale.

Nel Pnrr si richiamano i principi fondamentali delle politiche dell’EU, così come enunciati nella Carta della Governance Multilivello in Europa “Charter for Multilevel Governance in Europe”, adottata dal Comitato europeo delle Regioni nel 2014, e cioè il principio di sussidiarietà, il principio di proporzionalità, il partenariato, la partecipazione, la coerenza delle politiche, le sinergie di bilancio, con l’obiettivo di potenziare le capacità istituzionale e l’apprendimento delle politiche tra tutti i livelli di governo¹⁵.

15. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 244, consultabile in: [file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf)

2.5. Il rafforzamento della capacità amministrativa e il diritto ad una buona amministrazione

Nell'ambito del Pnrr la questione amministrativa appare cruciale, tenuto conto che si è di fronte ad un piano di dimensioni epocali avente carattere di straordinarietà che, per il suo invero, presuppone *“un vero e proprio revirement nell'agire politico e amministrativo”* (Sciortino, 2021, 236).

Dato che le riforme legislative sono strumentali al fine dell'utilizzo delle risorse finanziarie, il vero banco di prova del Pnrr, vale a dire il reale ambito di adempimento degli obblighi assunti verso l'UE, è quello degli effettivi investimenti di queste risorse. Ciò impone il rafforzamento non tanto e non solo della capacità riformatrice-legislativa del Paese, ma anche e soprattutto della sua capacità di azione amministrativa (Cintioli, 2021, 2).

Nel Pnrr si rileva che *“la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni”*. Inoltre si afferma che *“il Pnrr affronta questa rigidità e promuove un'ambiziosa agenda di riforme per la pubblica amministrazione”*¹⁶.

L'efficace realizzazione degli interventi previsti nel Pnrr richiede, accanto alla definizione di un adeguato sistema di governance, il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa. Questa esigenza è al centro del d.l. n. 80/2021, convertito con modificazioni nella l. n. 113/2021, con il quale sono state introdotte misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni. Sussiste, quindi, una complementarità tra il d.l. n. 77/2021 e il successivo d.l. n. 80/2021, che costituisce il secondo tassello normativo per l'attuazione del Pnrr (Assonime, 2021 a, 18).

L'art. 6 del d.l. n. 80/2021, nell'aderire ad un'impostazione orientata al risultato dell'azione amministrativa, impone alle singole amministrazioni di adottare entro il 31 dicembre 2021 un *“Piano integrato di attività e organizzazione”*, che definisca gli obiettivi programmatici e strategici di performance, la strategia di gestione e valorizzazione del capitale umano e di sviluppo organizzativo e pianifichi le iniziative per la trasparenza, la semplificazione e reingegnerizzazione degli interventi e la digitalizzazione. Si tratta di un piano di durata triennale che le pubbliche amministrazioni devono costantemente aggiornare entro il 31 gennaio di ogni anno.

La governance del Pnrr viene così ad assumere un carattere dinamico, interattivo e flessibile, in modo da consentire l'attivazione degli strumenti normativi e amministrativi disponibili per la risoluzione dei problemi (Assonime, 2001 b, 2).

16. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 48, consultabile in: [file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf)

In generale occorre “*garantire una miglior soddisfazione/realizzazione di quel diritto ad una buona amministrazione, il cui parametro di riferimento è l’art. 41 della Carta dei diritti dell’Unione europea*” (Galetta, 2022, 125).

Secondo la definizione generale dettata dal par. 1 dell’art. 41 della Carta, il diritto ad una buona amministrazione è un diritto dell’individuo, qualificabile come diritto fondamentale della persona (Galetta, 2022, 111; Bifulco, 2001, 293), affinché “le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell’Unione”.

La Corte di Giustizia ha affermato che “il diritto ad una buona amministrazione, sancito dall’art. 41 della Carta, riflette un principio generale del diritto dell’Unione, applicabile agli Stati membri quando attuano tale diritto”¹⁷.

Appare evidente come sussista una corrispondenza tra l’art. 41 Cdue e l’art. 97 Cost. in ordine all’esigenza di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (Galetta, 2022, 111; Calandra, 2009). Invero le due norme si integrano a vicenda, dato che “*un’amministrazione i cui pubblici uffici siano organizzati in modo da garantire il buon andamento e l’imparzialità è anche l’unica che sia in grado di garantire un trattamento equo e imparziale delle questioni che riguardano gli amministrati*” (Galetta, 2022, 111). Parimenti, un’amministrazione, i cui pubblici uffici siano organizzati allo scopo di assicurare il buon andamento, si rivela l’unica capace di garantire il rispetto del termine ragionevole di cui all’art. 41 Cdfue (Galetta, 2022, 111). In sostanza, il principio del buon andamento incorpora l’esigenza di efficienza della pubblica amministrazione (Galetta, 2022, 111).

In definitiva, l’efficienza, la tempestività e l’affidabilità dell’azione amministrativa, nonché l’adeguatezza delle politiche di investimento, non sono “mere questioni di apparato” ma costituiscono garanzie di effettività dei diritti della persona e principi volti ad accrescere la legittimazione delle istituzioni mediante la creazione di valore pubblico (Midiri, 2022, 160).

2.6. Digitalizzazione, interoperabilità e basi di dati di interesse nazionale

Nel capitolo del Pnrr sulle riforme amministrative si evidenzia che “uno dei lasciti più preziosi del Pnrr deve essere l’aumento permanente dell’efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere”¹⁸, individuando nella digitalizzazione dei processi e dei servizi uno strumento fondamentale per il raggiungimento di questo obiettivo.

17. Corte di Giustizia, sentenza 10 febbraio 2022, in causa C-219/20, LM, EU:C:2022:89, punto 37; Corte di Giustizia, sentenza 24 novembre 2020, in cause riunite C-225/19 e C-226/19, Minister van Buitenlandse Zaken, EU:C:2020:951, punto 34.

18. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 48, consultabile in: file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf

Il Pnrr mette a disposizione ingenti risorse economiche per la transizione digitale con “l’obiettivo di trasformare in profondità la pubblica amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione”¹⁹, che è intesa come “una necessità trasversale”²⁰.

Tuttavia, come è stato opportunamente sottolineato dal neopresidente del Consiglio di Stato, Franco Frattini, in questo processo di transizione digitale occorre evitare di compiere l’errore di “digitalizzare la complicazione”, duplicando le complessità dell’amministrazione analogica²¹.

La transizione dell’amministrazione tradizionale verso un’amministrazione digitalizzata non si configura come un processo automatico ma graduale, dato che un contesto normativo favorevole e un adeguamento tecnologico delle strutture amministrative, grazie alle risorse del Pnrr, non sono di per sé sufficienti ma è anche necessario che, in concreto, le norme siano applicate e che le tecnologie siano adeguatamente utilizzate (Galetta, 2022, 123).

In questa prospettiva assume rilevanza la creazione delle basi di dati di interesse nazionale.

Il Pnrr, nella parte introduttiva relativa a “Obiettivi generali e Struttura” del Piano, sottolinea che “E’ necessario accelerare la piena interoperabilità tra enti pubblici e le loro basi informative, che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie alla piena realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) del “*once-only*”²², un concetto di “*e-government*” per cui cittadini e imprese debbano poter fornire “una sola volta” le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni”²³.

L’art. 60, co. 1, del Cad (Codice di Amministrazione Digitale) definisce come basi di dati di interesse nazionale “l’insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui cono-

19. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 88, consultabile in file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf

20. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 87, consultabile in file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf

21. Franco Frattini ha utilizzato questa espressione nel corso del Convegno dal titolo “Le nuove prospettive del diritto amministrativo” (a proposito del Manuale di diritto amministrativo di Claudio Contessa e Angelo Lalli) organizzato dal Tar Lazio (Roma) il 24 gennaio 2022.

22. Il principio del “once only” (una tantum) è contenuto nel Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello unico digitale per l’accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il Regolamento (UE) n. 1024/2012. Il Regolamento (UE) 2018/1724 si prefigge l’obiettivo di semplificare e migliorare l’efficacia delle interazioni con le pubbliche amministrazioni dei diversi Stati membri per cittadini ed imprese, eliminando duplicazioni totali o parziali per una stessa informazione.

23. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 18, consultabile in file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf

scenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni (...)

Sul sito di Agid²⁴ (Agenzia per l'Italia Digitale) si precisa che le basi di dati di interesse nazionale sono “basi di dati affidabili, omogenee per tipologia e contenuto” e che esse “costituiscono l’ossatura del patrimonio informativo pubblico, da rendere disponibile a tutte le Pa, facilitando lo scambio di dati ed evitando di chiedere più volte la stessa informazione al cittadino e all’impresa”.

Con la determina n. 547 del 1 ottobre 2021²⁵ Agid ha adottato le “Linee guida sull’interoperabilità tecnica delle pubbliche amministrazioni” e le “Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell’interoperabilità tramite API dei sistemi informatici”, che tutte le pubbliche amministrazioni devono adottare “al fine di garantire l’interoperabilità dei propri sistemi con quelli di altri soggetti e favorire l’implementazione complessiva del sistema informativo della Pa”²⁶.

Con riguardo alla digitalizzazione del procedimento amministrativo, lo strumento offerto da Agid è la piattaforma denominata “Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi (Sgpa)”, che è deputata alla gestione documentale dei procedimenti amministrativi, con lo scopo di garantire una corretta amministrazione dei documenti “dalla produzione alla conservazione”²⁷.

Con riguardo alla gestione dei procedimenti a livello di amministrazioni non nazionali, il Pnrr prevede lo sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (Pdnd), istituita dall’art. 50 ter del Cad, per consentire a tutte le amministrazioni di rendere disponibili le proprie informazioni attraverso interfacce digitali API (Application Programming Interface).

Inoltre lo Sportello digitale unico, previsto dal Regolamento (UE) 2018/1724 mira a consentire un’armonizzazione tra gli Stati membri e la digitalizzazione di procedure e servizi nel mercato UE. In proposito si è evidenziato che lo Sportello Unico è “*lo strumento più adatto attraverso il quale si può realizzare, nel modo migliore, la semplificazione e la digitalizzazione amministrativa, sia dal punto di vista organizzativo che procedimentale*” (Bevilacqua, 2022, 13).

24. Consultabile in <https://www.agid.gov.it/en/node/1879>

25. Tale provvedimento è consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/547_dt_dg_n_547_1_ott_2021_adozione_lg_interoperabilit_tecnica_e_sicurezza.pdf

26. Come si precisa sul sito di Agid nella sezione “Il nuovo modello di interoperabilità” consultabile in <https://www.agid.gov.it/infrastrutture/sistema-pubblico-connettivita/il-nuovo-modello-interoperabilita>

27. Come si precisa sul sito di Agid nella sezione “SGPA-Sistema di Gestione dei procedimenti amministrativi” consultabile in <https://www.agid.gov.it/piattaforme/sistema-gestione-procedimenti-amministrativi> .

L'art. 11 bis del d.l. n. 77/2021, come innovato dalla l. n. 108/2021, disciplina le modalità di produzione di dati mediante informazioni provenienti da archivi amministrativi ai fini dell'attuazione del Pnrr (Assonime, 2021 b, 13). Tale normativa è espressamente adottata "in considerazione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, della gestione della fase di ripresa e delle necessità e urgenza di disporre di statistiche ufficiali tempestive, volte a soddisfare i nuovi bisogni informativi".

La suindicata disposizione assegna all'Istat, anche in collaborazione con gli altri enti che partecipano al sistema statistico nazionale, il compito di produrre, mediante l'utilizzo e l'integrazione di informazioni provenienti da archivi amministrativi e dati di indagine, le informazioni statistiche necessarie a soddisfare le informazioni relative alla fase pandemica e a quella successiva.

Le indicazioni contenute nel Pnrr in tema di digitalizzazione e interoperabilità evidenziano come una pubblica amministrazione che ricorre all'utilizzo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (Tic) sia "una pubblica amministrazione migliore nel senso di maggiormente rispondente ai canoni della buona amministrazione" (Galletta, 2021, 105 e 125). Inoltre la creazione di banche dati costituisce uno strumento informativo funzionale al coordinamento della gestione, alla verifica dell'attuazione, al monitoraggio e al controllo del Pnrr.

Nel Pnrr la digitalizzazione della Pa, a cui è destinata la maggior parte delle risorse pari a 8 miliardi, rappresenta il pivot intorno al quale ruotano tutte le azioni concrete del Piano. Essa è necessaria non solo per garantire maggiore funzionalità ai servizi pubblici, ma è concepita come parte di un processo che deve investire l'attività delle imprese e la vita di cittadini (Giannelli, 2022, 46).

Riflessioni conclusive

L'inquadramento del Pnrr nell'ambito della dialettica del rapporto tra Stato e Mercato mostra il nesso esistente tra i modi e le forme realizzative del Piano e i tratti fisionomici che la sua realizzazione farà acquisire alla politica economica nei prossimi anni (Sciortino, 2021, 257).

Nello scenario attuale ancora dominato dall'emergenza pandemica, la qualità della regolazione pubblica deve conciliare due tendenze apparentemente opposte: da un lato, valorizzare la libertà di impresa, preservando i benefici e le opportunità dei mercati concorrenziali, dall'altro, promuovere, con misure di sostegno, politiche di supporto all'economia di mercato, quando tale sistema non riesce a garantire la tutela dei diritti e dei valori comuni (Sciortino, 2021, 258).

La declinazione del Pnrr come motore per l'innovazione in chiave manageriale per le istituzioni pubbliche reclama *“uno Stato in grado di promuovere l'innovazione convogliando risorse e competenze di operatori economici e investitori privati su progetti di lungo respiro e in settori strategici per lo sviluppo e la crescita”* (Sciortino, 2021, 258). L'affermazione dello Stato “promotore” dell'innovazione e della crescita (Screpanti & Vigneri, 2021) comporta il superamento di quei nodi strutturali che nel Pnrr costituiscono le precondizioni per la sua attuazione, quali le regole di funzionamento delle pubbliche amministrazioni e le altre riforme abilitanti (Sciortino, 2021, 258).

Il Pnrr prefigura dunque un ruolo dello Stato che è orientato verso molteplici obiettivi: creare le condizioni strutturali e abilitanti su cui si fonderanno i tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e coesione sociale), far rispettare l'impianto regolatorio che deve presidiare tutti gli interventi, perseguire lo sviluppo e garantire, tramite la coesione sociale, che la transizione digitale ed ecologica non producano ulteriori disegualianze (Sciortino, 2021, 259).

Nel Pnrr si afferma che il Piano deve contribuire all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità, mirando a colmare divari generazionali e squilibri territoriali (Pnrr)²⁸. Con la missione “Inclusione e coesione” si fissano gli obiettivi di sostegno all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Si persegue la finalità non solo di evitare che, a causa della pandemia, emergano nuove disuguaglianze, ma anche di porre le condizioni per superare quelle già esistenti. L'intera missione dedica particolare attenzione alle principali vulnerabilità sociali caratterizzanti il Paese, alle quali si tenta di rispondere con un vero e proprio programma di riforme e investimenti in favore dei soggetti più deboli (Colapietro, 2022, 336-337)

In questo ambito il decisore politico è chiamato a giocare una partita fondamentale mediante l'esercizio del suo ruolo unificante e inclusivo (Sciortino, 2021, 259-260), considerato che l'UE ha stanziato un'ingente quantità di risorse, la cui utilizzabilità è stata resa possibile a seguito della decisione di adottare un quadro normativo europeo di allentamento di vincoli di bilancio e di regole europee in tema di aiuti di Stato²⁹. Prima della pandemia il cd. “Semestre europeo” – che, come noto, si inquadra tra gli strumenti di governance economica europea e costituisce il ciclo semestrale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'UE, che consente agli organi dell'Unione di indirizzare e monitorare le politiche strutturali e gli obiettivi di finanza pubblica degli

28. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 12-13, consultabile in: [file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf)

29. Comunicazione della Commissione europea, COM(2020/C 91 1/01, Quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, 20 marzo 2020.

Stati membri – prevedeva il coordinamento di politiche finalizzate al rispetto di vincoli europei di stabilità finanziaria e di prevenzione di disavanzi eccessivi. Dopo l'emergenza pandemica, si assiste al riorientamento del Semestre europeo verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e si riconosce che i piani di ripresa e resilienza diventeranno il principale documento di riferimento sulle iniziative politiche per il futuro degli Stati membri, ampliandosi, così, l'attività di indirizzo e coordinamento dell'Unione europea verso politiche ulteriori, quali le politiche ambientali e climatiche, come si evince dalla Strategia annuale per la crescita sostenibile 2020³⁰ e dalla Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021³¹ (Sciortino, 2021, 259-260).

Per il tramite del Pnrr, il “vincolo esterno” europeo può costituire il motore di una nuova stagione di riforme economiche e sociali (Bassanini, 2021, 7), per portare finalmente a compimento quelle riforme, da tempo invocate in Italia e mai completate, colmando così il ritardo accumulato negli anni precedenti (Giannelli, 2022, 43; Catelani, 2022a)

Il Pnrr imprime una svolta “pragmatica” nel cammino delle riforme della pubblica amministrazione, focalizzando l'attenzione principale e convergendo tutti gli sforzi sull'implementazione (Giannelli, 2022, 45)

Dal momento che l'Italia è il destinatario della quota maggiore di risorse mobilitate dall'Unione europea per sostenere la ripresa, appare evidente che il nostro Paese ha un'elevata responsabilità, che impone di utilizzare le notevoli risorse disponibili per collocare l'Italia su un percorso strutturale di crescita sostenibile e duratura (Bassanini, Napolitano & Torchia, 2021, 12).

Si è osservato che “il Pnrr costituisce un esercizio di apprendimento senza precedenti per le istituzioni italiane”³². Con il Pnrr si adotta un nuovo metodo di governo, che incide su tutti i poteri dello Stato, chiamati a ridefinire sé stessi nelle regole e nelle prassi che li hanno a lungo caratterizzati, sia in ordine ai tempi che alle modalità di lavoro, e ad operare in una costante ed efficace interazione con le istituzioni dell'Unione. Tale metodo di governo deve comunque essere attuato nel rispetto dei principi fondamentali della Carta

30. Strategia annuale per la crescita sostenibile 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Bruxelles, 17.12.2019 COM (2019) 650 final .

31. Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Bruxelles, 17.9.2020 COM (2020) 575 final .

32. D. Franco, audizione 8 marzo 2021, Commissioni Congiunte Senato e Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame della Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza (doc. XXVII, n. 18), consultabile in mef.gov.it/documenti/article0001, p. 15.

costituzionale, letta alla luce dei Trattati europei (Lupo, 2022b, 4; Catelani, 2022b, 211), desumibili, in particolare, dall'art. 5, che richiede metodi della legislazione coerenti con le esigenze dell'autonomia, declinate nelle sue varie manifestazioni, e dall'art. 11, che disegna un ordinamento necessariamente e strutturalmente aperto verso l'esterno, pronto ad integrarsi con organizzazioni internazionali che perseguano la pace e la giustizia tra le nazioni (Lupo, 2022b, 19).

Riferimenti Bibliografici

- Assonime (2021 a, giugno). Il primo decreto-legge Pnrr: la governance del piano, circolare n. 19 del 21 giugno 2021. Consultabile in https://www.assonime.it/_layouts/15/Assonime.CustomAction/GetPdfToUrl.aspx?PathPdf=https://www.assonime.it/attivita-editoriale/studi/Documents/cir019021.pdf
- Assonime (2021 b, novembre). Governance del Pnrr capacità amministrativa: sviluppi a valle del decreto-legge n. 77/2021, circolare n. 31/2021. Consultabile in <https://www.unicatt.it/amministrazione-31%20-%20Governance%20del%20PNRR%20e%20capacit%C3%A0%20amministrativa%20-%20sviluppi%20a%20valle%20del%20decreto-legge%20n.%2077%20del%202021.pdf>
- Bassanini, F. (2021). Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del Pnrr: lezioni da un’esperienza del passato. *Astrid Rassegna*, n. 337, 7. Consultabile in <https://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2021/05/Vincolo-esterno-defdef.pdf>
- Bassanini, F., Napolitano, G., & Torchia, L. (2021). Lo Stato promotore: una ricerca sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell’economia, in Bassanini, F., Napolitano, G. & Torchia, L. (Eds.), *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*. Bologna: Il Mulino. Consultabile in https://gag-irpa.s3.eu-central-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2021/01/intro.-lo-stato-promotore-gn-1t-fbdef_Astrid-rassegna-rev-PR-27-1.pdf
- Bevilacqua, C. (2022). Sportello unico e reticoli decisionali nell’attuazione del Pnrr: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo. *Amministrazione in cammino*, 1, 27. Consultabile in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2022/02/BEVILACQUA.pdf>
- Bianchi, L. (2021). Pnrr e Mezzogiorno: le potenzialità e il nodo irrisolto della governance locale, in Bianchi, L. & Caravita, B. (Ed.), *Il Pnrr alla prova del Sud*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Bifulco, R. (2001). Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione, in Bifulco, R., Cartabia, M. & Celotto, A. (Eds.), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*. Bologna: Il Mulino
- Calandra, P. (2009). Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione (voce). *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVIII.
- Camera dei Deputati-Osservatorio sulla legislazione (2022). *Il Pnrr e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*. Consultabile in https://www.camera.it/temiap/2022/03/31/OCD177-5420.pdf?_1648800805983
- Catelani, E. (2022a). Profili costituzionali del Pnrr. Consultabile in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2022-profilo-costituzionali-del-pnrr/profilo-costituzionali-del-pnrr>
- Catelani, E. (2022b). Pnrr e ordinamento costituzionale: un’introduzione. *Rivista AIC*, 3. Consultabile in <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/elisabetta-catelani/p-n-r-r-e-ordinamento-costituzionale-un-introduzione>
- Cintioli, F. (2021, novembre). Risultato amministrativo, discrezionalità e Pnrr: una proposta per il giudice, *La Magistratura*. Consultabile in <https://www.segretariacomunalivighenzi.it/archivio/anno-2021/Novembre/17-11-2021-cintioli-risultato-amministrativo-discrezionalità-e-pnrr-una-proposta-per-il-giudice>
- Chieppa, R. (2021). Prefazione, in Bolognino, D., Bonura H. & Storto, A. (Eds.), *I contratti pubblici e il processo amministrativo dopo il decreto semplificazioni-bis*. Piacenza: La Tribuna,

- Colapietro, C. (2022). La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del piano nazionale di ripresa e resilienza, n. 3, 325-340. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_19_PNRR_Colapietro.pdf
- Ferraiuolo, G. (2022). Pnrr e correzione delle asimmetrie territoriali. *Rivista AIC*, 3. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_18_PNRR_Ferraiuolo.pdf
- Galetta, D.U. (2022, marzo). Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare, *federalismi.it*, n. 7. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=46869&dpath=document&dfile=08032022233042.pdf&content=Transizione%2Bdigitale%2Be%2Bdiritto%2Bbad%2Buna%2Bbuona%2Bamministrazione%3A%2Bfra%2Bprospettive%2Baperte%2Bper%2Ble%2Bpubbliche%2Bamministrazioni%2Bdal%2BPNRR%2Be%2Bproblemi%2Bancora%2Bda%2Baffrontare%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Giannelli, N. (2022). Il cammino delle riforme della Pubblica Amministrazione nella svolta pragmatica del Pnrr, *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*. Consultabile in <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/3254/2874>
- Goretti, C. (2021). Audizione informale dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18). Intervento del Consigliere dell’Ufficio parlamentare di bilancio Chiara Goretti presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5ª del Senato della Repubblica (Bilancio) e 14ª del Senato della Repubblica (Politiche dell’Unione europea, 26. Consultabile in <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/02/Audizione-UPB-su-PNRR.pdf>
- Lavagna, C. (1942). *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del governo e Ministri*. Roma: Edizioni Universitarie.
- Lupo, N. (2019). Il governo tra Roma e Bruxelles, in Musella F. (Ed.) *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*. Bologna: Il Mulino
- Lupo, N. (2022). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti, *federalismi.it*, 1, Consultabile in https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?eid=619&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F12012022193812%2Epdf&content=Il%2BPiano%2BNazionale%2Bdi%2BRipresa%2Be%2BResilienza%2B%28PNRR%29%2Be%2Balcune%2Bprospettive%2Bdi%2Bricerca%2Bper%2Bi%2Bcostituzionalisti&content_auth=%3Cb%3ENicola%2BLupo%3C%2Fb%3E
- Lupo, N. (2022b). I poteri dello Stato italiano alla luce del Pnrr: prime indicazioni, *federalismi.it*. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=47729&dpath=document&dfile=07092022170345.pdf&content=L%2Bpoteri%2Bdello%2BStato%2Bitaliano%2Ball%2Bluce%2Bdel%2BPNRR%3A%2Bprime%2Bindicazioni%2B%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>
- Manzella, A. (2022, luglio). L’indirizzo politico, dopo Covid e Pnrr, in *federalismi.it*, 19.. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=47578&dpath=document&dfile=27072022160538.pdf&content=L%27indirizzo%2Bpolitico%2C%2Bdopo%2BCovid%2Be%2BPNRR%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Manzella, A. (2021). Il Presidente del Governo. *Rivista AIC*, 3, 40. Consultabile su https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2021_2_Manzella.pdf
- Martines, T. (1971). Indirizzo politico (Voce), *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Milano: Giuffrè.

- Menegus, G. (2021). La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione, *Quaderni costituzionali*, 4.
- Midiri, M. (2022, luglio). Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano Nazionale di ripresa e resilienza) *federalismi.it*, n. 18. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=47483&dpath=document&dfile=13072022013147.pdf&content=Il%2Btempo%2Bdelle%2Bfunzioni%2Bpubbliche%2B%28a%2Bproposito%2Bdel%2BPiano%2Bnazionale%2Bdi%2BRipresa%2Be%2Bresilienza%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Niccolai, S. (2022). L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica. *Rivista AIC*, 3. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_13_PNRR_Niccolai.pdf
- Sciortino, A. (2021). Pnrr e riflessi sulla forma di governo italiano. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo», in *www.federalismi.it*, 18. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=45768&dpath=document&dfile=28072021144053.pdf&content=PNRR%2Be%2Bri-flessi%2Bsulla%2Bforma%2Bdi%2Bgoverno%2Bitaliana%2E%2BUn%2Britorno%2Ball%27indirizzo%2Bpolitico%2B%27%27normativo%27%27%3F%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Sciortino, A., (2022). L'impatto del Pnrr sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive, 3. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_16_PNRR_Sciortino.pdf
- Screpanti, S., & Vigneri, A. (2021), L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche, in Bassanini, F., Napolitano, G., & Torchia, L. (Eds.), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*. Bologna: Il Mulino
- Staiano, S. (2021). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud, in Bianchi L. & Caravita B. (Eds.) *Il Pnrr alla prova del Sud*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Stancanelli, R., & Zaccarelli, F. (2022). Resoconto convegno «Contratti pubblici, procedimento amministrativo e responsabilità amministrativa alla sfida del Pnrr». *Amministrazione in cammino*, 1. Consultabile in https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2022/02/stancanelli_zaccarelli.pdf
- Zanardi, A. (2022). Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del Pnrr. *Rivista AIC*, 3. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_14_PNRR_Zanardi.pdf

Il Pnrr propulsore della innovazione manageriale della pubblica amministrazione

*The NRRP as a driver
of managerial innovation
in the public administration*

*Fabrizio Galasso**

* Dottorato di ricerca in “Scienze Giuridiche e Politiche” (XXXVII Ciclo per l’A. A. 2021/2022)
– Università degli Studi Guglielmo Marconi

Abstract

Italy, through the Nrrpp, is operating a vast program of reforms relating to the public administration, justice, the simplification of the legislation, the tax authorities. One of the most important and incisive reforms, demanded for some time by the European Commission, concerns the public administration. The main objective is to strengthen the competitiveness of the country, as the economic growth of the country mostly depends on the quality of public administrations. An efficient public administration allows to provide adequate goods and public services to citizens and businesses. Solving the structural weaknesses of the Pa and simplifying the procedures, at a regulatory and administrative level, means lightening users of services from charges that brake growth. The public administration reform provided for in the plan insists on four intervention lines: “access”: more effective personnel selection mechanisms; “good administration”: simplification and good practices; “human capital and skills”; “digitization”.

The overall strategy focuses on a great investment in public human capital through the generational change of employees, the introduction of new skills, the “reengineering of organizational processes”, and the adoption of managerial tools borrowed from the operation of private companies, such as project management, management audit, total quality management and management by objectives.

Keywords: Access, Good administration, Human capital and skills, Digitization, Reengineering.

Introduzione

Il processo di attuazione del Pnrr rappresenta una sfida eccezionale, che sta già mettendo a dura prova l’organizzazione complessiva della pubblica amministrazione italiana, ma allo stesso tempo costituisce il volano per innovare profondamente la stessa ed il suo rapporto con i cittadini.

Il piano è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l’ammodernamento del Paese. Il Governo intende aggiornare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; filiera della salute. Esso rappresenta un’opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme. L’Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all’esclusione sociale e alle disuguaglianze. Il Piano può e deve essere l’occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni.

Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme. Il Governo intende attuare quattro importanti riforme di contesto: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. In questo contesto le amministrazioni

regionali e gli enti locali rivestono un ruolo essenziale non solo nella realizzazione delle misure previste, ma anche in un processo continuo di condivisione delle possibili criticità e di stimoli all'attivazione delle azioni risolutive.

Come è ormai noto, in risposta alla crisi causata dalla pandemia, l'Unione europea ha fortemente rafforzato il quadro in materia di sostegno agli stati membri, introducendo un pacchetto di misure che combina le forme tradizionali di sostegno derivanti da Fondi Sie per il periodo 2021-2027 con le nuove risorse di Next Generation EU, uno strumento temporaneo per la ripresa che contribuisce ad arginare i danni causati dalla crisi e a creare le basi per un'Europa più moderna e sostenibile fondata anche su un'economia green.

Il Pnrr prevede complessivamente la realizzazione di 226 misure suddivise tra 62 riforme e 164 investimenti. Tali interventi devono essere portati a compimento rispettando una rigida tabella di marcia che prevede, per ogni misura, l'adempimento di alcune scadenze. Le scadenze possono essere di 2 tipi: i target (obiettivi) e le milestone (traguardi). Per valutare il raggiungimento dei primi si utilizzano indicatori quantitativi, come il numero di imprese che usufruiscono di determinati incentivi o l'incremento di personale nella Pa. Le seconde invece si caratterizzano per una componente più qualitativa e rinviano generalmente all'approvazione di atti normativi o amministrativi. Un dossier, realizzato dal centro studi del parlamento, definisce le milestone come scadenze che precedono cronologicamente i target. Ciò perché generalmente le prime rappresentano delle tappe intermedie lungo il processo che porta al conseguimento dei secondi.

Il cronoprogramma del Pnrr prevede il raggiungimento di milestone e target alla fine di ogni trimestre fino al 2026. La verifica sul rispetto delle scadenze da parte delle istituzioni europee, dal cui esito positivo dipende l'erogazione dei fondi, avviene invece su base semestrale. Le misure previste dal Piano richiedono il completamento di 527 scadenze in totale. Queste si suddividono in 314 milestone e 213 target.

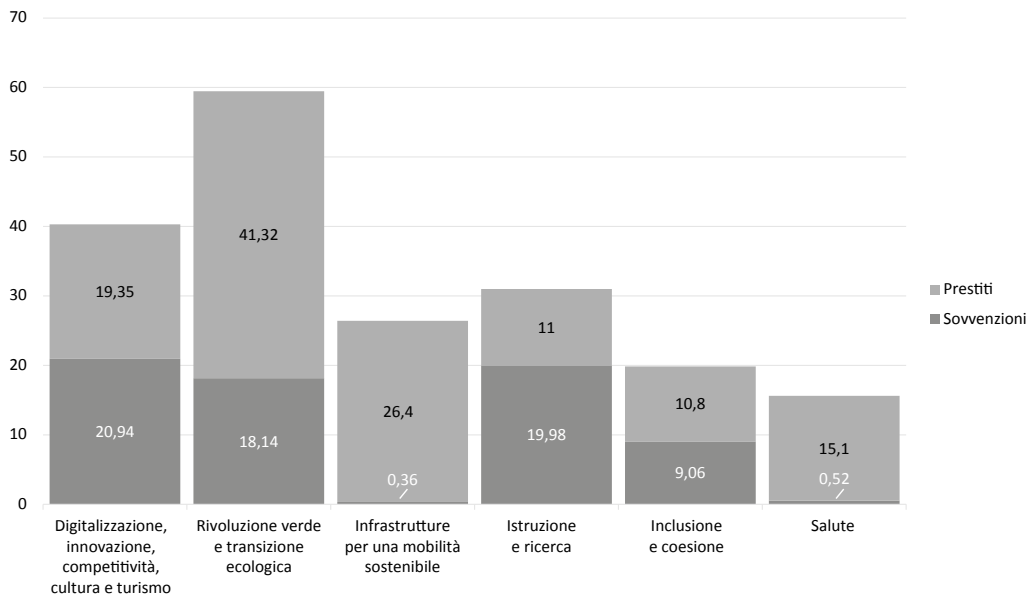
Analizzando il cronoprogramma possiamo osservare come il momento più significativo per quanto riguarda l'attuazione delle misure sia previsto per il secondo trimestre del 2026. Entro questo termine, infatti, è richiesto il completamento di 92 target e 4 milestone. Altri momenti particolarmente intensi saranno la fine del 2023 e del 2024. Nel primo caso le scadenze totali a cui adempiere sono 63 (18 milestone e 45 target) mentre nel secondo 54 (8 milestone e 46 target). Fino al 2023 i soggetti coinvolti saranno chiamati a dare attuazione principalmente alle milestone. Il quarto trimestre di quell'anno invece può essere considerato come un momento chiave. Da quel momento in poi, infatti, si passerà principalmente al raggiungimento dei target.

Tav. 1 Cronoprogramma del Pnrr
(fonte: Agendadigitale.eu).

	Scadenza	Obiettivi e risultati	Importo lordo (miliardi di euro)	Erogazioni (miliardi di euro)
Prefinanziamento	13/08/2021			24,9
Prima rata	31/12/2021	51	24,1	21,0
Seconda rata	30/06/2022	45	24,1	21,0
Terza rata	31/12/2022	55	21,8	19,0
Quarta rata	30/06/2023	33	18,4	16,0
Quinta rata	31/12/2023	63	20,7	18,0
Sesta rata	30/06/2024	35	12,6	11,0
Settima rata	31/12/2024	54	21,3	18,5
Ottava rata	30/06/2025	20	12,6	11,0
Nona rata	31/12/2025	49	14,9	13,0
Decima rata	30/06/2026	122	20,8	18,1
TOTALE		527	191,5	191,5

Per finanziare il Pnrr italiano sono state messe a disposizione dall'Unione europea risorse pari a 191,5 mld di euro, composti da 68,9 mld di euro finanziati da sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 mld di euro finanziati tramite prestiti.

Fig. 1 Ripartizione di sovvenzioni e prestiti tra le missioni del Pnrr – dati in miliardi di euro
 (fonte: <https://italiadomani.gov.it/>).



Per finanziare tutti gli investimenti necessari alla strategia del Pnrr, l'Italia ha integrato il Piano con ulteriori risorse nazionali tramite un Fondo Nazionale Complementare per un importo complessivo pari a 30,6 mld di euro per gli anni dal 2021 al 2026. Gli assi strategici ambientali e digitali veicolano la destinazione delle risorse: secondo le indicazioni europee, almeno il 37% della dotazione complessiva deve essere indirizzata alla mitigazione del cambiamento climatico e almeno il 20% alla transizione digitale.

Il Piano ha tre obiettivi principali. Il primo, a breve termine, consiste nel riparare i danni economici e sociali causati della pandemia. Con una prospettiva più di medio-lungo termine, il Piano affronta alcune debolezze che affliggono la nostra economia e la nostra società da decenni: i perduranti divari territoriali, le disparità di genere, la debole crescita della produttività e il basso investimento di capitali. Infine, le risorse del Piano contribuiscono a dare impulso ad una transizione ecologica.

Il Pnrr quindi non è soltanto un programma di investimento tradizionale ma è pensato come un vero e proprio progetto trasformativo, nel quale gli stanziamenti di risorse sono accompagnati da un corposo pacchetto di riforme necessarie per superare le storiche barriere che hanno frenato lo sviluppo degli investimenti pubblici e privati negli scorsi decenni e le debolezze strutturali che hanno per lungo tempo rallentato la crescita e determinato livelli occupazionali insoddisfacenti, soprattutto per i giovani e le donne. Il Pnrr

aiuterà a sostenere la ripresa dell'economia, dando impulso al rimbalzo nella crescita del Pil, e contribuendo a mantenere elevata la dinamica del reddito negli anni successivi. Inoltre, il Pnrr aumenterà la crescita potenziale e la produttività attraverso l'innovazione, la digitalizzazione e gli investimenti nel capitale umano.

I principali fattori di rischio derivano principalmente dalla capacità di progettazione, affidamento e realizzazione degli interventi destinati soprattutto agli enti locali del mezzogiorno, cui è destinata una buona parte della dotazione finanziaria delle misure sopra analizzate. Il non saper sfruttare le opportunità conseguenti all'adozione del Piano metterebbe in serio pericolo la realizzazione degli interventi previsti dello stesso e quindi, in ultima analisi, il conseguimento dei benefici economici e sociali conseguenti alla sua attuazione.

In particolare, le amministrazioni lamentano due difficoltà, correlate, ma distinte. La prima e più evidente è la mancanza di personale qualificato. Negli ultimi 10 anni i comuni hanno perso quasi un quinto dei loro dipendenti e anche ora essi hanno un'età media molto elevata. La seconda difficoltà è legata alla prima ed è l'impreparazione anche dei dipendenti presenti a gestire questa mole di lavoro. I comuni non hanno solo perso persone, si sono soprattutto impoveriti nelle competenze tecniche e, come del resto tutta la Pa, non hanno fatto la formazione che serviva. Un'altra difficoltà che appare sempre più evidente è la difficoltà per molti comuni, specie nel mezzogiorno, ma non solo, di tradurre i bisogni in domanda esplicita con il conseguente rischio per gli interventi del Pnrr di lasciare indietro i più bisognosi. Se infatti molti degli investimenti si attueranno attraverso bandi, c'è la quasi certezza che chi risponderà prima e meglio saranno quei comuni che possono avvalersi di una macchina amministrativa rodata ed efficiente.

Il presente studio tende non solo a verificare lo stato dell'arte dell'attuazione del Pnrr ma anche ad evidenziare come lo stesso sia in grado di impattare positivamente sui processi, sulla innovazione manageriale ed in ultima analisi sui risultati ottenuti dalla Pa. L'approccio che si è adottato è multidisciplinare ed in special modo giuridico ed economico-aziendalistico. In particolare, si evidenzieranno i quattro pilastri fondamentali al fine di ottenere i risultati summenzionati e le moderne tecniche manageriali mutate dalle imprese private, in primis le tecniche di project management e il concetto della total quality management. Successivamente si passerà all'analisi delle tecniche di rendicontazione, gestione e monitoraggio del Pnrr.

1. Impatto del Pnrr sulla innovazione manageriale della Pa

Nel Pnrr è espressamente indicato che gli investimenti effettuati con i fondi messi a disposizione siano accompagnati da una serie di riforme strutturali tese a ridurre la burocrazia ed a migliorare la competitività del Paese. L'aspetto su cui ci soffermeremo riguarda il

pacchetto di riforme teso a migliorare la Pa dal punto di vista non solo delle competenze delle risorse umane ma anche e soprattutto del miglioramento dei processi dell'attività amministrativa attraverso i quali vengono raggiunti gli obiettivi.

Vediamo approfonditamente i quattro assi attraverso cui si vuole riformare la Pa. Essi sono: accesso, competenze, buona amministrazione e digitalizzazione. È doveroso affermare preliminarmente che, affinché i suddetti assi possano concretamente innovare la Pa, gli stessi postulano altri principi. In particolare:

- Valutazione delle performance dei pubblici funzionari e dei dirigenti;
- Maggiore trasparenza della Pa verso i cittadini e le imprese;
- Cooperazioni più forti ed incisive tra Pa e settore privato ed il terzo settore, non solo nella concessione di servizi e/o nello svolgimento di opere pubbliche ma anche nella gestione di beni e servizi pubblici. Il tutto coniugando il ruolo di garante dei servizi pubblici, oltre il mero sfruttamento commerciale, svolto dalla Pa e l'efficienza produttiva e manageriale del privato. In questo contesto nascono, quindi, complicate questioni di governance, in merito alla sfera decisionale. Un corretto approccio dovrebbe considerare, come aspetto prioritario, che all'Amministrazione competano la scelta degli obiettivi e dei progetti da perseguire, nell'ottica della definizione del pubblico interesse, nonché la successiva fase di sorveglianza e vigilanza sull'esecuzione. Mentre le scelte in termini progettuali ed economico-finanziarie dovrebbero essere di competenza del soggetto privato che può garantire, anche attraverso la propria esperienza, migliori risultati in termini prestazionali;
- Proseguire nell'opera di snellimento e semplificazione normativa ed amministrativa già attuata con la legge n. 241/1990 e s.m.i. e soprattutto con il Decreto Semplificazioni n. 77/2021.

1.1. Accesso

Uno dei problemi atavici della Pa in Italia è quello relativo al sottodimensionamento delle risorse umane e della loro poca specializzazione e competenza. In questi ultimi anni, infatti, si è assistito ad un minor ingresso di nuovo personale a causa della indizione di pochi bandi di concorso e ad un notevole numero di personale collocato a riposo. Di converso, la situazione del livello delle competenze e della professionalità del personale in attività è stata per lungo tempo sconcertante. Secondo i dati dell'Istat, solo il 28% dei dipendenti pubblici è in possesso di una laurea triennale e/o specialistica e solo il 2,8% è in possesso di specializzazione post-laurea. La situazione è insoddisfacente anche per quanto riguarda il tasso di alfabetizzazione informatica.

Proprio per questo motivi già nel 2019 la Commissione europea richiedeva al nostro Paese di intervenire in maniera netta e decisa nel miglioramento dell'efficienza della Pa, in particolar modo investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici ed accelerando la digitalizzazione al fine precipuo di migliorare la qualità dei servizi pubblici.

Con l'adozione delle misure previste dal Pnrr il nostro Paese intende investire nel reclutamento di personale al fine di coprire le suddette carenze. Si punta all'ingresso di giovani laureati in possesso di competenze specifiche dimostrate, di hard e soft skills. Sono state introdotte delle novità riguardo la progettazione di sistemi veloci ed efficaci per il reclutamento di personale, e in tal senso si fa riferimento, tra l'altro, al potenziamento dei sistemi di preselezione e alla costruzione di modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza. Quanto alle modalità di attuazione degli obiettivi indicati, viene dato rilievo alla realizzazione di una piattaforma unica per il reclutamento, almeno in prima battuta riguardante solo le amministrazioni centrali, da mettere a disposizione:

- delle singole amministrazioni, che potranno valersi delle risorse digitali per pianificare e gestire i loro concorsi;
- dei dipendenti pubblici, che potranno accedere al proprio profilo per aggiornarlo costantemente sulle loro capacità e competenze, e potranno conoscere le posizioni disponibili all'interno delle amministrazioni per le quali eventualmente presentare la propria candidatura;
- di tutti i potenziali candidati esterni, che potranno avere informazioni sui concorsi e sulle posizioni aperte e valutare la possibilità di partecipare a determinate procedure di selezione.

Un rilevante elemento di novità presente nel Pnrr è costituito dalla previsione, accanto allo strumento ordinario del concorso, di altri percorsi di reclutamento, riguardanti soggetti dotati di una preparazione specialistica e/o di una elevata qualificazione professionale. Nello specifico, si fa riferimento in primo luogo all'inserimento nelle amministrazioni attraverso percorsi rapidi di giovani di alto profilo, in possesso di particolari titoli (dottorati di ricerca, master, esperienze internazionali).

Sono stati introdotti, poi, due forme di acquisizione di personale qualificato espressamente destinato a contribuire alla realizzazione dei progetti del Pnrr: la conclusione di accordi con università, centri di alta formazione e ordini professionali per favorire la selezione e l'immissione rapida nelle amministrazioni dei migliori profili specialistici; e il reclutamento, sempre tramite una procedura semplificata e con contratti a tempo determinato, di un pool di esperti multidisciplinari per il supporto tecnico alle amministrazioni centrali e locali nella implementazione delle iniziative attuative del Piano. Con il dl n. 44/2021 e con il dl n. 80/2021 le procedure sono state semplificate e completamente digitalizzate.

Quest'ultimo ha introdotto nuove metodologie di selezione che valorizzano l'assessment delle competenze (gestionali, problem solving, ecc.), oltre alla valutazione delle conoscenze. Tali nuove metodologie si applicano altresì all'accesso alla dirigenza. A questo scopo sono stati riformati e potenziati il Formez Pa e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Altra novità è stata l'attuazione del portale del reclutamento Inpa. Il portale è attualmente il canale utilizzato per l'accesso alla Pa. Attraverso accordi con gli ordini professionali e con le associazioni rappresentative delle professioni non ordinistiche è stata realizzata la migrazione dei loro iscritti al portale, ampliando il portafoglio di profili cui le Pa possono attingere per rafforzare la loro capacità amministrativa attraverso capitale umano qualificato. In una seconda fase tale portale sarà lo strumento per realizzare i percorsi di mobilità orizzontale e verticale nella Pa.

1.2. Competenze

Nella sezione del Pnrr riguardante le competenze vi è una evidente ed esplicita connessione con l'accesso.

È lampante che solo le amministrazioni che dispongono di una dotazione di personale quantitativamente adeguata e di buona qualità possono produrre risultati soddisfacenti nella loro azione di cura degli interessi pubblici. Pertanto, è importante adottare sistemi di reclutamento che consentano di inserire rapidamente un consistente numero di nuovi addetti negli uffici pubblici, ma è necessario che i percorsi selettivi siano configurati in modo tale da acquisire le migliori competenze.

La programmazione e la gestione dei meccanismi di acquisizione di nuove risorse non devono ridursi a una mera sostituzione di quanti cessano dal servizio, ma devono valutare quale tipo di personale, di quale livello e con quali competenze serve a ciascuna amministrazione.

Con l'art. 3 del dl n. 80/2021 sono state poste le premesse per una gestione strategica e integrata del capitale umano della Pa, che andranno ora sviluppate attraverso la formazione. Sulla qualificazione e riqualificazione del personale pubblico sono stanziati risorse pari a 489,9 milioni di euro. I progetti riguarderanno la definizione e l'analisi dei fabbisogni e la realizzazione di iniziative di formazione per tutto il personale pubblico su nuove competenze per l'amministrazione digitale e competenze trasversali e specialistiche, con metodologie di intervento che vanno dalla formazione on-line, ad alto impatto e replicabilità, a interventi formativi personalizzati, fino a percorsi di alta formazione. I target previsti sono ancorati al numero di persone formate. Il governo degli interventi formativi è assicurato da un sistema di valutazione della qualità dei progetti e dei contenuti formativi e di certificazione delle competenze acquisite. I progetti vedranno il pieno coinvolgimento della Sna e del Formez Pa. Tali percorsi saranno accompagnati da una più ampia azione

di formazione che si fonderà su una campagna di alfabetizzazione digitale di tutti i dipendenti pubblici e iniziative, in collaborazione con il Ministero dell'università e della ricerca e le principali università italiane, volto a favorire l'accesso a percorsi di laurea, specializzazione post-laurea e dottorati di ricerca dei dipendenti pubblici; carriere e performance. Circa 40,7 milioni di euro sono stanziati per progetti relativi all'outcome-based performance e alla pianificazione strategica dei fabbisogni e accompagneranno la riforma del pubblico impiego, che ha profondamente innovato i meccanismi di crescita professionale, rimuovendo gli ostacoli alla mobilità orizzontale e verticale, valorizzando i risultati raggiunti nella gestione di dossier, persone e progetti complessi e le esperienze maturate in Italia e all'estero. Per favorire i percorsi di crescita è stata introdotta una nuova area di inquadramento, l'area delle elevate professionalità, la cui disciplina è stata rinviata alla contrattazione collettiva, attualmente in corso.

Riteniamo opportuno soffermarci su un obiettivo, che investe il versante della formazione di quanti operano nelle amministrazioni: si prospetta, infatti, la predisposizione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, altamente qualificati e certificati all'interno di un sistema di accreditamento, e individuati a partire dall'effettiva rilevazione di gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica.

La situazione di grave inadeguatezza della formazione del personale delle amministrazioni italiane è ben chiara a chi ha redatto ed approvato il Pnrr: infatti, si rileva che la carenza di competenze deriva anche dalla riduzione, nello scorso decennio, delle spese di istruzione e formazione dei dipendenti pubblici, arrivando ad un dimezzamento degli investimenti. Inoltre, si sottolinea la scarsa finalizzazione di queste pur limitate risorse: ad esempio, nel 2019 poco più del 7% dei dipendenti delle amministrazioni locali è stato coinvolto nella formazione sulle Ict. Proprio le amministrazioni regionali e locali hanno particolarmente subito le conseguenze del contenimento della spesa per la formazione.

Per affrontare questa situazione e migliorare la capacità formativa delle amministrazioni il Pnrr propone una linea azione così articolata:

- il rafforzamento, sia sul piano organizzativo che su quello funzionale, della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna), che costituisce la principale istituzione formativa dello Stato italiano, anche attraverso la realizzazione di forme di collaborazione strategica con università ed enti di ricerca nazionali;
- la riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa, a partire dalla attivazione on-line di specifici corsi Mooc (massive online open course), con standard qualitativo certificato, aperti al personale delle amministrazioni, dedicati alle nuove competenze oggetto degli interventi del Pnrr;

- la creazione, per le figure dirigenziali, di learning communities riguardanti tematiche finalizzate alla condivisione di best practices e alla risoluzione di concreti casi di amministrazione;
- lo sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto delle attività formative a breve e a medio termine.

A tal proposito, di estremo interesse è il dettato del decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021, convertito dalla legge n. 113 del 6 agosto 2021, che si preoccupa di rafforzare le dotazioni di personale delle amministrazioni che siano titolari di specifici interventi previsti nel Pnrr utilizzando i dispositivi indicati dallo stesso Piano: esse possono assumere personale destinato alla realizzazione degli stessi interventi stipulando contratti di lavoro a tempo determinato o contratti di collaborazione per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti e, comunque, non andando oltre la data del 31 dicembre 2026. Ai contratti di lavoro subordinato a tempo determinato stipulati dalle suddette amministrazioni si applicano le modalità di selezione con la sola prova scritta e la valutazione dei titoli per le figure a elevata specializzazione tecnica. Tali modalità semplificate, peraltro, possono essere utilizzate anche per le assunzioni a tempo determinato da parte di amministrazioni non interessate dall'attuazione del Pnrr.

Un particolare sistema di reclutamento viene introdotto per l'assunzione, sempre con contratto a tempo determinato, di personale dotato di un'alta specializzazione: si tratta di figure in possesso di dottorato di ricerca o master universitario di secondo livello, oppure con laurea specialistica ma con esperienze documentate, qualificate e continuative di lavoro subordinato almeno triennali in enti pubblici nazionali ovvero in organismi internazionali. Questi soggetti saranno iscritti, previo svolgimento di una prova idoneativa, in appositi elenchi istituiti presso il portale del reclutamento, dai quali le amministrazioni potranno attingere ai fini della stipula dei contratti.

1.3. Digitalizzazione

Il 27% delle risorse del Pnrr sono dedicate alla transizione digitale, sviluppata lungo due assi principali: la banda ultra-larga e la trasformazione della Pa in chiave digitale. Altri interventi sono destinati dal piano all'innovazione digitale di infrastrutture, il fisco, la sicurezza, la sanità pubblica, il turismo e la cultura, il sistema scolastico e la ricerca universitaria.

La digitalizzazione dei processi, prodotti e servizi caratterizza molte delle politiche e degli interventi di riforma del Pnrr e costituisce uno dei tre assi strategici, condivisi a livello europeo, intorno al quale si sviluppa l'intero Piano.

Le ragioni di tale scelta sembrano fondarsi sulla considerazione che solo recuperando il considerevole ritardo accumulato nelle competenze digitali dei cittadini, nella digitalizzazione del sistema produttivo e dei servizi pubblici, nonché negli investimenti infrastrutturali e tecnologici il nostro Paese potrà migliorare la competitività e la produttività. Ci sono in particolare tre fattori che hanno inciso più di altri sul ritardo del nostro Paese all'appuntamento con il digitale:

- lo stato dell'infrastrutturazione digitale;
- l'erogazione dei servizi pubblici digitali;
- le competenze e la formazione nelle materie tecnologiche.

La transizione digitale rappresenta dunque una necessità trasversale che caratterizza ogni aspetto del più importante atto di pianificazione che ha interessato il nostro Paese negli ultimi decenni.

La digitalizzazione in quanto asse strategico del Piano rappresenta non solo una specifica missione, ma anche uno strumento funzionale alla realizzazione delle altre missioni che costituiscono il Piano. Atto di pianificazione che tuttavia deve essere integrato al fine di delineare le amministrazioni competenti a individuare e realizzare i progetti, le modalità e i tempi di attuazione, l'effettiva allocazione delle risorse ai singoli interventi.

1.4. Buona amministrazione

Nel Pnrr per buona amministrazione si intende l'identificazione, la definizione e l'attuazione di un insieme di interventi destinati a semplificare e accelerare, attraverso l'eliminazione o l'attenuazione di vincoli burocratici, l'azione delle pubbliche amministrazioni, rendendola più efficace e più efficiente, riducendo tempi di attesa e costi per i cittadini e le imprese.

La pubblica amministrazione, oggi, deve raggiungere obiettivi specifici basati su indicatori di efficienza e qualità dei servizi erogati, in tutti i settori che le competono. Innovazione, organizzazione, efficienza, trasparenza, impegno ed efficacia, diventano, dunque, imperativi strategici da perseguire e fare propri. Ma per evolversi in un modello o in una vera e propria best practice, la Pa necessita di implementare la cosiddetta cultura del management, ossia un modus operandi che non si basa solamente sul principio di legalità formale e sul seguire le norme ma anche sul miglioramento continuo dell'organizzazione della Pa.

Figure come quelle dei process/project/program manager, sono un supporto indispensabile per affrontare la crescente complessità dei problemi che caratterizzano l'attuale contesto. Tali figure si occupano di gestire processi (le ordinarie attività operative di

un'organizzazione) o progetti (specifiche attività con risultati unici in un arco temporale definito) oppure programmi (insieme di progetti e processi) attraverso criteri orientati all'efficacia e all'efficienza con una particolare ottica per il rispetto dei tempi, delle scadenze, dei budget economici e dell'ottimizzazione dell'uso delle risorse.

Semplificando potremmo dire che per avere una buona amministrazione occorre un buon management e viceversa. I due concetti tendono a sovrapporsi e a rinforzarsi reciprocamente.

Ma cosa intendiamo esattamente per cultura del management? Si tratta di una forma mentis in grado di pianificare e organizzare il lavoro in modo funzionale ed efficace. È una strategia che si può adattare a tutti i contesti di lavoro, dalle attività più routinarie a quelle più dinamiche. Non si tratta, però, di mero tecnicismo, ai manager coinvolti si richiedono anche soft skills quali capacità relazionali, negoziazione, ascolto e gestione delle risorse.

Nessuna risorsa è infinita e la produttività non è quasi mai una costante, è invece indispensabile ottimizzare le proprie risorse (finanziarie, tecnologiche, umane e know-how) utilizzando alcuni concetti fondamentali del management.

In estrema sintesi possiamo definire la cultura del management come un approccio che aiuta a gestire la complessità, riferita sia a progetti di business strutturati sia alla operatività quotidiana di qualsiasi attività senza dare per scontata nessuna variabile dell'equazione.

Ma come cambiare la pubblica amministrazione? Attraverso una cultura del management orientata al:

- cambiamento organizzativo: orientamento alla produttività ed implementazione di modalità di lavoro innovative quale lo smart working ed il cloud computing;
- monitoraggio di processi/progetti/programmi: valutazione delle varie attività su parametri riguardanti principalmente efficacia ed efficienza;
- gestione del team: risoluzione di eventuali controversie, valorizzazione del capitale umano e rafforzamento dei legami di squadra;
- condivisione della vision comune: orgoglio, approccio etico e spirito di servizio della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino e della comunità.

Passiamo ora ad analizzare le principali tecniche manageriali, tutte mutuata dalle esperienze delle aziende private, che hanno il precipuo intento di meglio organizzare e dirigere l'azione amministrativa della Pa. Ci riferiamo al total quality management, alle

tecniche di project management, alla gestione per obiettivi ed al controllo di gestione. Analizziamole separatamente cercando di evidenziare le potentissime opportunità che si creano attuandole pedissequamente.

1.5. Total quality management

La qualità totale è un approccio manageriale che trova moltissimi punti di contatto con le riforme della pubblica amministrazione degli ultimi trent'anni. Il cosiddetto total quality management (Tqm) propone, infatti, una visione sinergica dei modelli e degli strumenti di gestione utilizzati in un'organizzazione. Il Tqm è una metodologia complessiva e strutturata caratterizzata dalla ricerca costante di stimoli per il miglioramento. Questa attitudine si traduce nella pratica con l'adozione del cosiddetto ciclo P-D-C-A, vale a dire Plan, Do, Check and Act, ossia pianifica, fai, controlla e agisci di conseguenza.

In sostanza, nel promuovere l'adozione di sistemi di assicurazione della qualità, si richiede alle organizzazioni pubbliche di dichiarare:

- la propria visione complessiva e gli obiettivi generali (Plan);
- il modo in cui si intende perseguirli e con quali risorse umane, patrimoniali e finanziarie (Do);
- le modalità di verifica dell'andamento in itinere e dei risultati finali (Check);
- le procedure e gli strumenti che consentono di riconoscere i margini di miglioramento e di definire conseguenti interventi correttivi (Act).

Abbiamo già sottolineato come la qualità della pubblica amministrazione sia importante ai fini della competitività economica, della salubrità ambientale, della salute pubblica e più in generale del benessere collettivo.

Il concetto di qualità totale è strettamente legato alla capacità di un sistema organizzato gerarchicamente di ripensare costantemente le proprie prestazioni. Da questo punto di vista è evidente il potenziale innovativo di tale impostazione per un settore, come quello della pubblica amministrazione, caratterizzato per un verso da un'impostazione strutturalmente rigida e per l'altro da una missione ampia e diversificata, che risponde al concetto di interesse pubblico.

L'approccio alla qualità che si vuol far diffondere all'interno delle amministrazioni pubbliche si fonda su una duplice prospettiva:

- quella interna, centrata sulla gestione delle risorse e dei flussi informativi;

- quella esterna, che coincide con la qualità dei servizi erogati ed è legata in primo luogo alla soddisfazione dell'utenza.

La qualità di un servizio pubblico e il suo processo d'erogazione costituiscono pertanto due elementi inscindibili.

Non si può avviare una politica per la qualità senza porre attenzione tanto agli esiti finali del processo, quanto agli elementi gestionali che ne consentono la realizzazione. Per queste ragioni si chiede alle pubbliche amministrazioni di essere all'altezza sul piano organizzativo, per risultare al contempo ricettive rispetto ai bisogni e reattive negli interventi messi in campo per la loro soddisfazione. È in questo senso che si chiede oggi alla pubblica amministrazione di assicurare la qualità.

Per l'applicazione pratica di un sistema di gestione della qualità occorrono dei modelli rispetto ai quali ispirarsi e confrontarsi. Uno degli strumenti più diffusi per avviare un'amministrazione verso una gestione della qualità totale è l'adozione della carta dei servizi. Si tratta di un documento adottato per codificare le aspettative dei beneficiari dei servizi e dichiarare la misura dei livelli minimi di prestazione. La carta dei servizi è una comunicazione unilaterale rilasciata da un ente erogatore sugli standard di qualità dei compiti e del mandato a esso assegnati. L'essenza delle carte dei servizi può essere riassunta nei seguenti tre principi:

- orientamento all'utente-cliente;
- comunicazione;
- impegno.

Le carte dei servizi nascono con il presupposto di garantire a utenti e cittadini dei diritti non stabiliti dalle norme, ma che l'amministrazione si impegna volontariamente a soddisfare. Esse si strutturano soprattutto su impegni concreti, come ad esempio il tempo minimo per l'erogazione di un dato servizio. Si tratta di strumenti che nascono per soddisfare gli utenti esterni, ma che possono essere estesi anche a strutture e processi interni, funzionali all'erogazione del servizio finale.

Una carta dei servizi ben strutturata dovrebbe vincolare l'amministrazione a garantirne il rispetto, dichiarando chiaramente responsabilità e conseguenze cui si va incontro qualora gli standard non siano soddisfatti.

Come abbiamo visto, tuttavia, un'amministrazione che intenda adottare l'approccio della qualità totale è chiamata anche a confrontarsi con altre realtà a essa assimilabili. I modelli maggiormente diffusi nel settore pubblico fanno riferimento a norme internazionali di standardizzazione, come ad esempio le certificazioni Iso (International Standard

Organization), o sono collegati a riconoscimenti e premi, i cui elementi costitutivi sono rappresentati dall'utilizzo sistematico proprio dell'autovalutazione e del benchmarking. Il più diffuso a livello europeo è il modello dell'European Foundation for Quality Management (Efqm) per l'eccellenza. Ricorrere ai premi per incoraggiare l'adozione di sistemi della qualità significa offrire alle pubbliche amministrazioni una sorta di simulazione del funzionamento dei mercati concorrenziali.

L'idea di fondo è che il settore pubblico non manifesta una propensione naturale al miglioramento proprio per l'assenza della leva competitiva. Esistono però diversi rischi derivanti dall'adozione di approcci di questo tipo, specialmente se la premialità è agganciata a meccanismi di finanziamento pubblico. A differenza delle imprese private, che possono soccombere sul mercato quando non sono in grado di produrre beni e servizi di qualità, l'esistenza delle pubbliche amministrazioni risponde infatti a un principio di diritto. Se a un servizio pubblico premiato con un finanziamento aggiuntivo ne corrisponde uno punito con una decurtazione dei fondi, si rischia di penalizzare i beneficiari di quel servizio piuttosto che i responsabili delle cattive prestazioni. Ciò non toglie che il confronto e la disseminazione delle esperienze per il riconoscimento del merito possano far scattare stimoli reputazionali di grande impatto, specialmente se realizzati all'interno di sistemi ispirati ai principi della sussidiarietà.

Per agevolare l'adozione di questi modelli, e in generale per incentivare l'uso di strumenti della qualità totale, diversi stati dell'Unione europea hanno attivato servizi di supporto per le amministrazioni pubbliche, creando strutture di coordinamento e predisponendo specifici manuali e linee guida. Tali protocolli esistono già in alcuni comparti particolarmente strategici, ovvero presso amministrazioni che agiscono in contesti di quasi mercato o su ambiti i cui effetti travalicano i confini nazionali. L'adozione di questi modelli consente un'analisi comparativa dei servizi pubblici, da cui emergono evidenze che possono stimolare i processi di cambiamento auspicati. In generale, il confronto tra organizzazioni differenti è un'operazione estremamente delicata, perché possono essere numerosi i punti di vista adottati e le organizzazioni misurate e valutate con approcci e metodologie molto diverse, che ne influenzano gli esiti.

Nella pubblica amministrazione, d'altronde, il tasso di complessità è ancora più accentuato proprio per la natura multidimensionale dei fini e per la conseguente difficoltà di valutare il valore pubblico generato.

1.6. Project management

Al fine di fornire servizi pubblici efficienti ed efficaci, le amministrazioni pubbliche cercano di gestire in modo sempre più efficiente ed efficace il processo di sviluppo degli stessi, in modo da riuscire a soddisfare le richieste dei cittadini/utenti, al fine di soddisfare interessi pubblici. Questo processo viene inteso come lo sviluppo di un progetto finalizzato alla produzione di un risultato.

Con l'espressione inglese *project management* ci si riferisce proprio a quell'insieme di attività volte alla realizzazione di un progetto (servizio pubblico, opera pubblica, etc.), inteso come insieme di attività di durata finita nel tempo. Il *project management* include, quali fasi principali, la pianificazione, l'esecuzione ed il monitoraggio del progresso delle attività che compongono il progetto. Il *project management* mette a disposizione un corpo multidisciplinare di conoscenze, tecniche e pratiche che opportunamente integrate consentono una gestione efficace del contenuto, nel rispetto dei tempi, dei costi e della qualità, ponendo attenzione all'impiego delle risorse umane, al controllo dei rischi, alla cura delle comunicazioni e delle fonti di approvvigionamento.

Il settore dove il *project management* è in grado di produrre benefici e vantaggi in termini di ottimizzazione dei tempi, contenimento dei costi e massimizzazione del soddisfacimento dell'interesse pubblico è indubbiamente quello degli appalti pubblici. In questo caso il progetto si identifica essenzialmente con la realizzazione di un'opera pubblica (strade, ferrovie, ponti, ecc.).

È evidente a tutti che la crescita di un paese e di un territorio è fortemente dipendente dalla capacità della pubblica amministrazione di pianificare la domanda di beni e servizi attraverso una rete di infrastrutture integrata e ben gestita attraverso la gestione ottimale dei vincoli attuali allo sviluppo dell'economia. La realizzazione delle infrastrutture necessarie a supportare la crescita economica garantendone il rispetto delle tempistiche, dei costi e dei risultati attesi dai processi di realizzazione e fornitura, risulta per la Pa centrale e periferica una sfida cruciale per le sorti del paese.

L'applicazione di standard rigorosi di *project management* nella pubblica amministrazione può consentire di risolvere in modo efficace ed efficiente i frequenti problemi legati a:

- eccessiva tendenza alla revisione dei costi a fronte di progetti che durano troppo e presentano obiettivi e requisiti non definiti chiaramente;
- bandi di gara e capitolati della Pa che non prevedono modalità dettagliate e stringenti di monitoraggio e controllo dello stato dei progetti, e ciò vale soprattutto in operazioni di appalto integrato, operazioni di partenariato pubblico e privato e finanza di progetto;
- scarsa applicazione di metodi e tecniche di *project management* da parte degli appaltatori e sub-appaltatori che causano ritardi e maggiori costi.

In questa ottica è cruciale per la Pa ed i suoi partners privati acquisire le competenze per la conduzione di progetti e di amministrazione delle commesse e dei processi.

Certamente, la realizzazione di una nuova opera pubblica è un progetto impegnativo e come tale deve essere gestito, ma anche lo sviluppo o la riorganizzazione di un servizio

coinvolge risorse e ha vincoli sui tempi e sui costi che ne rendono necessaria la sua gestione. In questo contesto devono essere visti in modo integrato sei elementi: la scelta del progetto da realizzare, la progettazione del progetto, la pianificazione, la realizzazione, il monitoraggio, la valutazione finale del raggiungimento degli obiettivi. La difficoltà di realizzare progetti di successo passa necessariamente dal raccogliere, condividere e formalizzare i requisiti di ciò che si dovrà realizzare ed analizzare in modo approfondito i bisogni e le aspettative di tutti gli interessati (stakeholders) al progetto.

Il project management nella Pa contribuisce allo sviluppo della qualità dei servizi sottolineando i requisiti di una comunicazione efficace con il cliente e con i cittadini, sia in termini organizzativi che istituzionali. La applicazione consapevole e ben strutturata di questa disciplina, oltre a far aumentare l'efficienza interna delle amministrazioni pubbliche, e ad una maggiore efficacia nei confronti dei cittadini/imprese contribuisce anche ad una maggiore trasparenza degli investimenti pubblici.

1.7. Gestione per obiettivi

Una delle novità del processo di managerializzazione della Pa di ispirazione new public management fu l'introduzione di logiche di gestione per obiettivi (management by objectives) anche nel contesto pubblico, riforma che in Italia arriva negli anni '90.

L'Mbo era lo strumento di gestione tipico dei modelli organizzativi di moda più o meno nello stesso periodo, ovvero la forma divisionale, caratterizzata da più grandi e più autonome strutture, guidate da manager con più ampi poteri gestionali e, pertanto, responsabilizzati sul risultato complessivo. Il sistema Mbo si configura pertanto come una vera e propria filosofia manageriale, teorizzata da Peter Drucker nel testo *The practice of management* dopo alcune esperienze iniziali in grandi imprese statunitensi (Ibm, Ncr, Dupont).

Secondo Drucker, il Mbo può essere descritto come un processo secondo il quale, in un determinato contesto organizzativo, i manager di ciascun livello collaborano all'identificazione e alla definizione degli obiettivi connessi e delle principali aree di responsabilità di ciascun individuo in termini di risultati desiderati, e utilizzano queste misure come guida per la gestione aziendale e per la valutazione del contributo dei singoli membri. Un tema spinoso, che si è rilevato negli anni passati, riguarda la qualità metodologica degli indicatori con cui si misurano gli obiettivi. L'obiettivo ha sovente riguardato non un traguardo da raggiungere ma il compimento di un set di azioni e di attività da compiere entro un certo tempo. Anche questo riduce la capacità di questi sistemi di orientare i comportamenti al raggiungimento di risultati rilevanti.

Con l'introduzione del Pnrr si è cercato di ovviare a tali problemi e si è voluto andare nella direzione di un lavoro più autonomo e con meno supervisione diretta che impegni

i funzionari pubblici attraverso la definizione delle seguenti tre condizioni necessarie e sufficienti a garantire la transizione:

- **strategia:** l'obiettivo riguarda la capacità dei diversi enti di assolvere alle missioni loro affidate finalizzate ad ottenere benefici stabili per la comunità di riferimento. In questa prospettiva gli obiettivi servono per indirizzare la gestione strategica e per orientare i comportamenti secondo le priorità dando significato al lavoro delle persone affinché si sentano parte di un progetto, di una visione a cui possono contribuire fattivamente. Questo è tanto più vero in organizzazioni come quelle pubbliche dove la motivazione intrinseca e quella pro-sociale sono largamente sottovalutate;
- **organizzazione:** oltre a disegnare modelli organizzativi agili che rivedano i processi e i meccanismi di integrazione, prevedano il ricorso a modalità evolute di gestione dei team e l'utilizzo di modelli coerenti di public leadership, si renderà necessario valutare se una posizione è associata al raggiungimento di risultati conseguibili in remoto, in autonomia e senza supervisione diretta; ma anche se il dipendente garantisce competenze, affidabilità e performance appropriate;
- **competenze:** è necessario accompagnare e formare dirigenti e dipendenti con strumenti innovativi e smart. Ma l'investimento deve essere importante, reale e non residuale, guidato da visioni di ampio respiro.

1.8. Controllo di gestione

Il sistema dei controlli amministrativi consiste in un insieme di giudizi che hanno ad oggetto gli atti o l'attività della pubblica amministrazione e che perseguono l'obiettivo di incrementare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa. I controlli possono essere interni, se svolti da un soggetto interno alla pubblica amministrazione o esterni.

Nel nostro lavoro tratteremo solo il controllo interno di gestione, il quale trova il proprio fondamento giuridico nel dl. n. 286 del 30/07/1999. L'obiettivo precipuo di tale disposizione normativa è di costituire strumenti adeguati a verificare l'adeguatezza dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. Il suddetto decreto prevede che, ai fini del controllo di gestione, ciascuna amministrazione pubblica definisca:

- l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo medesimo;
- le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
- le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili;

- l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative;
- le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti;
- gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità;
- la frequenza di rilevazione delle informazioni.

In tale quadro, l'efficacia (intesa quale grado di raggiungimento degli obiettivi), l'efficienza (valutata in termini di rapporto tra prodotti e valore delle risorse impiegate) e l'economicità (come scelta dei mezzi meno onerosi per il conseguimento degli obiettivi programmati) costituiscono condizioni necessarie per poter qualificare una gestione come sana e corretta.

I tre concetti di economicità, efficienza ed efficacia costituiscono i principali indicatori cui bisogna rapportarsi per rilevare la funzionalità della Pa. L'economicità riguarda il rapporto tra l'input (o risorse impiegate) e le strutture; l'efficienza riguarda la conversione degli input in output (beni e servizi), prodotti dalle strutture; l'efficacia raffronta i risultati ottenuti dalla produzione degli output con i risultati desiderati. In particolare, la gestione di determinate risorse può essere considerata economica se gli sprechi risultano contenuti al minimo, ottenendosi in tal modo il massimo dei beni e servizi (output) dalle risorse disponibili (input). Può tuttavia accadere che, pur in presenza di elevati livelli di efficienza, non si consegua il giusto livello di efficacia. In particolare, ciò avviene qualora i mezzi impiegati non siano adeguati agli obiettivi programmati e qualora le risorse, pur utilizzate in maniera razionale, non siano sufficienti per il raggiungimento delle finalità dell'ente. Da ciò consegue che, una volta introdotta una gestione per obiettivi e posta l'attenzione sul risultato, non basta attribuire l'obiettivo al responsabile ma occorre collegare le risorse a quell'obiettivo; ne deriva che l'allocazione delle risorse a disposizione (finanziarie, di personale, strumentali) deve tendere all'ottimizzazione, tenendo conto della sussistenza del vincolo consistente nella scarsità dei mezzi rispetto ai fini, per cui ogni azione deve essere condotta secondo il criterio del minimo mezzo.

Si comprende allora l'importanza che riveste lo strumento della programmazione ovvero la definizione degli obiettivi da perseguire, tenuto conto delle risorse disponibili e delle finalità che si vogliono raggiungere. In tale contesto assume particolare rilevanza la c.d. analisi costi/benefici attraverso la quale le decisioni dell'operatore pubblico si basano sugli effetti che l'investimento produce sull'intera collettività. Affinché il processo di controllo interno di gestione possa funzionare efficacemente è necessario che siano definiti gli obiettivi di lungo periodo; che gli stessi siano tradotti dapprima in obiettivi di medio e poi, in base alle risorse effettivamente disponibili, in obiettivi di breve periodo. Occorre

inoltre che gli obiettivi abbiano un adeguato grado di concretezza e pertanto non siano caratterizzati da elementi aleatori. Al fine del loro perseguimento, gli obiettivi di breve periodo devono poi essere opportunamente quantificati, attraverso il budget e, quindi, collegati alle risorse. Alla costruzione del budget (strumento sistematico definito ad inizio anno e correlato alla strategia dell'amministrazione) si giunge mediante un'attività di programmazione volta a tradurre in termini operativi il disegno strategico dell'ente (in pratica devono essere definiti gli obiettivi, i costi, i risultati attesi).

Il ruolo del budget è molto importante poiché esso si presenta al tempo stesso come strumento di programmazione, di responsabilizzazione nonché di orientamento comportamentale; se ben costruito dovrebbe fornire la fotografia della struttura e, quindi, permettere di comprendere quanto costa e perché costa e, nel contempo, dovrebbe garantire una equa ed appropriata distribuzione delle attività e delle risorse.

Di fondamentale importanza è, in ultima analisi, valutare ex ante ed ex post la congruenza e gli eventuali scostamenti tra le missioni affidate, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse materiali assegnate con individuazione degli eventuali fattori ostativi e connesse responsabilità per mancata o parziale attuazione, e dei possibili rimedi.

Le suddette tecniche manageriali, pur essendo in via astratta utilissime e foriere di risultati più che soddisfacenti, in concreto evidenziano dei limiti insiti alla tipologia di organizzazione pubblica che le utilizza. La prima criticità deriva dal fatto che i beni e servizi generati dall'attività di gestione di un'amministrazione pubblica vengono spesso ceduti senza contropartite dirette o con tariffe non correlate ai costi, ma determinate in base a valutazioni di opportunità sociale ed economica. Non esiste il sistema di mercato e il suo tradizionale funzionamento come nel caso delle imprese.

Tale contesto, in cui si trova ad operare l'amministrazione pubblica, deriva da determinati fattori, ovvero da:

- le caratteristiche intrinseche del prodotto (beni e servizi pubblici);
- la rilevanza / il valore sociale attribuito ai prodotti stessi;
- la scelta di valori di scambio non correlati a costi/convenienze (es. tariffe, prezzi politici).

L'assenza del prezzo nella cessione dei prodotti elimina il cosiddetto meccanismo di raccordo tra domanda e offerta e implica una serie di conseguenze importanti per il management pubblico:

- impossibilità di utilizzare i meccanismi di mercato per regolare domanda;
- impossibilità di esprimere il valore di utilità di un bene, in quanto non esiste un valore di scambio e tale mancanza fa venire meno la percezione del valore economico dei beni da parte della collettività;
- difficoltà a confrontare costi e ricavi, visto che questi ultimi spesso sono rappresentati da trasferimenti e non dal corrispettivo pagato dagli utenti per i servizi utilizzati. Di conseguenza, si realizzano comparazioni di costi che hanno il limite di essere riferite a servizi di qualità diversa;
- inapplicabilità delle regole dell'equilibrio economico, in quanto non vi è coincidenza tra chi sostiene il sacrificio/tributo, rappresentato dall'ente locale e chi invece usufruisce dell'utilità del bene, ovvero la collettività.

La seconda criticità riguarda precipuamente il concetto di qualità totale. Per perseguire la stessa è fondamentale che le amministrazioni pubbliche creino dei canali di comunicazione bidirezionali con i cittadini, per verificare continuamente attraverso dei feedback che la propria azione generi benessere sociale. Purtroppo, molto spesso le amministrazioni pubbliche non sono attrezzate, per indolenza, ignoranza o per scarsa efficienza organizzativa, ad adottare una politica di customer service. Infine, la terza criticità riguarda in particolar modo il controllo di gestione. Esso si basa principalmente sullo studio di dati contabili (derivanti dalla tenuta della contabilità generale ed analitica) e sui dati extracontabili (indicatori di attività, di efficienza ed efficacia).

Orbene, le misurazioni ottenute attraverso l'impiego dei soli sistemi contabili, seppur considerate necessarie, risultano essere non completamente sufficienti ai fini del controllo economico delle aziende pubbliche. In quanto, in queste particolari istituzioni, l'output, ovvero il bene o il servizio erogato per il soddisfacimento dei bisogni della collettività, non è nella maggior parte dei casi misurabile attraverso valori monetari e, quindi, desumibili dalle rilevazioni contabili.

2. Rendicontazione, gestione e monitoraggio degli interventi

Il meccanismo di rendicontazione del Pnrr è collegato al conseguimento soddisfacente di target (i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori misurabili) e milestone (gli obiettivi di natura amministrativa e procedurale), condizione che rende il Pnrr un programma performance based. Questa importante novità si unisce ad un processo attuativo che rimane in ogni caso legato anche all'avanzamento finanziario, nel senso che i soggetti attuatori delle specifiche progettualità, oltre a rendicontare target e milestone di pertinenza, dovranno comunque attestare l'avanzamento dei progetti alla stregua di

quanto già accade nelle altre politiche di investimento pubblico e per alcuni versi in quelle comunitarie (ad esempio nei fondi strutturali europei).

In tal senso il Piano italiano, a partire da quanto disposto dal decreto legge del 31 maggio 2021, n. 77 (convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) in adeguamento alle prescrizioni di cui all'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, prevede un insieme di procedure e processi di gestione e controllo tesi proprio a garantire la tutela del bilancio UE, non solo con riferimento a target e milestone, il cui conseguimento soddisfacente, per il relativo gruppo previsto per ogni semestre di rendicontazione (a partire dal 31 dicembre 2021 fino al 30 giugno 2026) dà luogo all'erogazione della tranche corrispondente, ma anche inerenti alla regolarità dell'utilizzo dei finanziamenti sottostanti. Viene implementato, pertanto, un sistema efficace ed efficiente finalizzato a prevenire, individuare e rettificare le frodi, i casi di corruzione, i conflitti di interessi ed il doppio finanziamento, nonché a recuperare le somme erroneamente versate o utilizzate in modo non corretto. Si tratta di un sistema omologo a quello previsto per la prevenzione di irregolarità formali e sostanziali e per la soppressione di frodi all'interno del sistema dei fondi Sie.

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al servizio centrale per il Pnrr, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano. Il servizio centrale per il Pnrr è responsabile della gestione del fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del Pnrr, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr. Ogni amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal Pnrr individua (o costituisce ex novo) una struttura di coordinamento che agisce come punto di contatto con il servizio centrale per il Pnrr.

Presso la Ragioneria generale dello Stato è inoltre istituito un ufficio dirigenziale con funzioni di audit del Pnrr; l'ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del Pnrr e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

La legge di bilancio per il 2021 aveva previsto l'istituzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, di un'apposita unità di missione presso il Dipartimento della Ragioneria generale del Mef, con il compito di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next Generation EU. Il dl n. 77 del 2021 ha specificato ulteriormente le funzioni e l'articolazione organizzativa dell'unità di missione: provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni centrali, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del Pnrr, assicurando il rispetto degli articoli 19 (valutazione della Commissione) e 20 (proposta della Commissione e decisione di esecuzione del Consiglio)

del Regolamento (UE) 2021/241, nonché la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi; concorre inoltre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema ReGiS e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano.

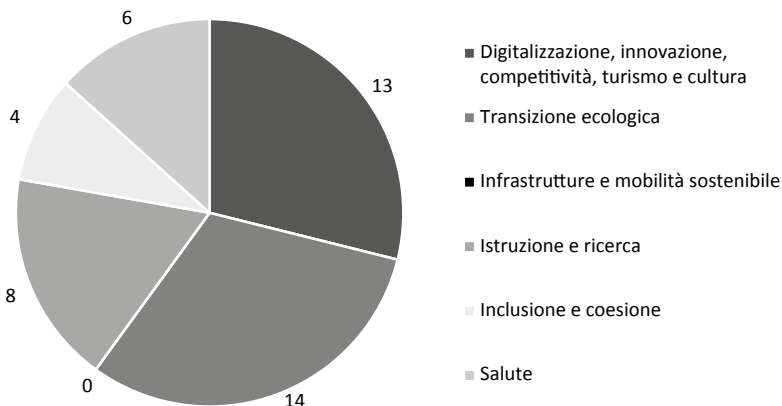
Il sistema unitario ReGiS costituisce lo strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del Pnrr. Il sistema consente la puntuale verifica di target e milestone, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare Pnrr. Il sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione europea.

Alla Sogei S.p.A. è attribuito il compito di assicurare il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del Pnrr.

3. Stato dell'arte

Nella relazione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si specifica che, con gli obiettivi di giugno prendono concretamente forma alcuni importanti tasselli del piano di trasformazione del Paese. Al netto di 18 obiettivi già conseguiti, entro il 30 giugno (2022) saranno raggiunti 5 obiettivi del Ministero della Salute, 4 del Ministero della Cultura, 2 del Ministero dello Sviluppo Economico e 1 del Ministero dell'Istruzione, per un totale complessivo di 30.

Fig. 2 Pnrr 45 Obiettivi per Missione al 30 giugno 2022
(fonte: Agenzia per la coesione territoriale).



Entro fine giugno, è prevista l'emanazione dei seguenti decreti:

- assegnazione delle risorse per migliorare l'efficienza energetica nei luoghi della cultura (cinema, teatri, musei). A cinema e teatri sono destinati 200 milioni di euro e ai musei statali 100 milioni di euro;
- assegnazione ai comuni delle risorse per l'attrattività dei borghi;
- assegnazione delle risorse per i progetti per valorizzare l'identità dei luoghi (parchi e giardini storici), così suddivise:
 - 100 milioni di euro sono destinati a 5 importanti parchi statali (Reggia di Caserta, Real Bosco di Capodimonte, Villa Favorita ad Ercolano, Villa Lante a Viterbo e Villa Pisani a Strà);
 - 190 milioni di euro sono destinati a circa 105 parchi pubblici e privati vincolati, selezionati mediante avviso pubblico;
 - assegnazione delle risorse per la sicurezza sismica nei luoghi di culto e per il restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto e siti di ricovero per le opere d'arte.

Inoltre, il Miur ha emanato il D.M. 161 del 14 giugno 2022 per l'adozione del piano scuola 4.0 con il fine di favorire la transizione digitale del sistema scolastico italiano per scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori. In particolare, con il decreto ministeriale 100.000 classi verranno trasformate in ambienti di apprendimento innovativi.

Nella relazione si segnala che, in riferimento alla riforma degli appalti pubblici, sarà esaminato dal Senato, ai fini della definitiva approvazione nel mese di giugno, il disegno di legge, già approvato dal Senato e modificato dalla Camera, recante modifiche al codice dei contratti pubblici. Tra i principali obiettivi associati alla riforma, quello della riduzione dei tempi della fase di aggiudicazione degli appalti, nonché quello della digitalizzazione, qualificazione e riduzione delle stazioni appaltanti.

Con decreto legge n. 36 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 30 aprile 2022 è stato introdotto il decreto Pnrr 2 recante ulteriori misure per l'attuazione del Pnrr. La ratio del decreto è quello di dare un altro colpo di acceleratore per centrare le milestone e i target di giugno 2022. La riforma del pubblico impiego può beneficiare di una nuova spinta su concorsi, formazione e mobilità dei dipendenti, con l'obbligo di accedere al portale Inpa per tutte le procedure di selezione, in prima battuta per le amministrazioni centrali, e il rafforzamento di Formez Pa e della Sna. In particolare, si è voluto incentrare l'attenzione sul codice di comportamento ed etica pubblica. Si tratta di un tema di grande importanza che il decreto modifica

profondamente introducendo tre punti importanti: indica infatti che il codice di comportamento dei dipendenti pubblici debba contenere una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione. Esso definisce anche che le amministrazioni che assumono i vincitori di concorso debbano prevedere lo svolgimento di un ciclo formativo la cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico; infine prevede una data limite, segnatamente il 31 dicembre 2022, entro cui debba essere aggiornato il suddetto codice di comportamento.

Possiamo, dunque, riassumere quanto detto finora che le persone e le loro competenze saranno, insieme alle tecnologie digitali e alla governance condivisa il volano della trasformazione in senso manageriale della pubblica amministrazione.

Riflessioni conclusive

In conclusione, la sfida della managerializzazione della Pa non può essere ridotta soltanto alla mera introduzione di nuove tecniche di gestione o ad una mirata ed oculata gestione dei fondi derivanti dal Pnrr, ma va invece interpretata come tentativo finalizzato a cambiare la cultura organizzativa degli enti pubblici.

Le esperienze (di successo e di insuccesso) permettono di identificare alcune direzioni di cambiamento di particolare rilievo in merito a valori, attenzioni e sensibilità che dovrebbero permeare questo mondo. Le più importanti sono:

- La cultura della misurazione della gestione. Se un punto particolarmente critico e problematico, nelle attività di servizio pubblico, consiste nella difficoltà di apprezzare quantitativamente la quantità e il valore dell'output fornito, è tanto più indispensabile produrre il massimo sforzo proprio per identificare misure che, lungi dall'essere oggettive, ne rappresentino comunque indicatori affidabili e significativi. In estrema sintesi potremo affermare che ciò che non si riesce a misurare non può essere gestito al meglio. Senza parametri di misura, l'azione gestionale manca di riferimenti, e ogni giudizio si riduce ad un'opinione soggettiva ed evanescente.
- La cultura degli obiettivi e dei risultati. Tanto è abituato a elaborare preventivi e consuntivi, tanto il sistema pubblico è invece lontano dal ragionare in termini di obiettivi e risultati. Non si tratta solo di un gioco semantico: tra obiettivi e preventivi, come tra risultati e consuntivi, c'è una differenza sostanziale, che attiene al principio di responsabilità. Se preventivare significa immaginare che cosa potrebbe succedere, fissare obiettivi significa invece definire i traguardi che ci si impegna a raggiungere, o almeno a perseguire; se consuntivare significa prendere atto di quanto è successo,

valutare i risultati significa stabilire quale livello di prestazione è stato raggiunto. Ma attuare questo passaggio non è semplice: per definire obiettivi occorre discutere, esaminare alternative, dare priorità, negoziare; e per valutare i risultati occorre raccogliere dati, esprimere giudizi, analizzare cause, definire premi e sanzioni.

- La cultura del confronto. Raramente gli enti pubblici si scambiano con sistematicità informazioni ed esperienze, sottoponendo ad un aperto confronto le loro pratiche di gestione. Eppure, a questo riguardo potrebbero godere di uno straordinario vantaggio rispetto alle imprese. Per queste ultime, il confronto è impedito dalla legittima preoccupazione di trasferire a operatori concorrenti informazioni o idee che potrebbero sfruttare a loro vantaggio. Per gli enti pubblici, la situazione è notevolmente diversa: esistono numerosi enti profondamente simili (si pensi a comuni, province, regioni, ospedali, scuole, ecc.) tra i quali non esiste concorrenza, e con i quali quindi lo scambio ed il confronto potrebbero risultare facili e di reciproco interesse: l'esperienza insegna quanto alte siano per ogni azienda la probabilità di imparare qualcosa di utile da un'altra e la possibilità di insegnare qualcosa di utile ad un'altra. Tra l'altro, la mobilità dei dirigenti e il contributo della consulenza, due tra i più importanti veicoli che nelle imprese favoriscono il trasferimento di esperienze e di know-how organizzativo, nel mondo pubblico funzionano in modo molto parziale. Per tutti questi motivi, un atteggiamento di forte apertura al confronto e allo scambio non può che essere salutare, e anzi contenere un potenziale eccezionale di contributo al miglioramento.
- La cultura della motivazione. Oltre che con impianti organizzativi scadenti, il cambiamento deve fare i conti anche con la diffusa esistenza di forti livelli di demotivazione. È l'eredità inevitabile della velenosa miscela costituita da livelli retributivi appiattiti e spesso modesti, assenza di veri sistemi premianti, disattenzione alla formazione professionale, mancanza di delega e responsabilizzazione, eccesso di preoccupazione per l'errore formale e viceversa eccesso di tolleranza per gli errori sostanziali, e così via. A tutto questo si devono aggiungere la ormai cronica carenza di risorse finanziarie, l'invecchiamento della dirigenza e la mancanza di nuovi innesti a causa dei persistenti blocchi alle assunzioni, la perdurante perdita di legittimazione e rispetto che si è radicata nell'opinione pubblica. In un quadro così critico, è naturale che ogni innovazione organizzativa venga percepita come un problema aggiuntivo ed una minaccia da cui difendersi, piuttosto che come una soluzione migliorativa o una opportunità di cui servirsi. È di estrema importanza, al contrario, che la managerialità si presenti e venga percepita dalla dirigenza pubblica come un'occasione da non perdere per migliorare la qualità del proprio lavoro, il grado di soddisfazione, la motivazione dei collaboratori.
- La cultura del servizio. Infine, un tratto culturale da promuovere energicamente nel rinnovamento degli enti pubblici consiste nell'orientamento al servizio dell'utente. Se nelle imprese si usa dire che il cliente dovrebbe essere considerato il padrone,

dell'ente pubblico il cliente è davvero il padrone. E se nelle imprese è sempre più avvertita l'esigenza di aumentare il cosiddetto orientamento al cliente, a maggior ragione di un analogo rafforzamento c'è bisogno e spazio in aziende come gli enti pubblici. Per questo è importante che qualunque sistema di gestione e qualunque innovazione organizzativa metta il servizio all'utente in testa ai propri obiettivi, ai criteri di progettazione e alle modalità di impiego.

Se quelle elencate sono le culture da promuovere è evidente che, se opportunamente disegnati e impiegati, i sistemi di management ne possono rappresentare un veicolo straordinariamente potente: che si tratti di meccanismi di programmazione o di controllo della gestione, di valutazione e gestione delle risorse umane, di sviluppo e controllo della qualità o quant'altro, tutti hanno alcuni tratti in comune: pretendono l'identificazione di misure di performance; spingono il dirigente a confrontarsi con i propri utenti, i superiori, i collaboratori, i colleghi di altre amministrazioni; richiedono uno specifico sforzo di definizione degli obiettivi e di valutazione dei risultati. Si è visto nelle pagine precedenti di quale portata sia il cambiamento che la Pa è chiamata a realizzare e quali le condizioni che più possono favorire il successo di tale improba sfida.

Non sarebbe però corretto chiudere l'argomento senza richiamare un aspetto che, se nelle esperienze delle imprese ha dimostrato la sua fondamentale importanza, tanto più può svolgere un ruolo decisivo negli enti pubblici. Si è detto che la strategia di rinnovamento ha individuato la managerialità come pilastro principale, e si è visto quanto in effetti l'innesto e il radicamento dei canoni e degli strumenti del buon management possa essere propulsore di grandi risultati. Ma quello fin qui tracciato è un percorso di cambiamento che fa leva su principi razionali ma in qualche misura freddi. Come la teoria organizzativa insegna, al successo di un'azienda contribuisce sicuramente la qualità dei suoi sistemi manageriali, ma questi non sono determinanti quanto la ricchezza e la condivisione dei valori che animano le persone che vi operano. Come ricorda un esperto autorevole come Henry Mintzberg, per un'impresa, nulla vale quanto la dedizione delle persone. Un'organizzazione senza dedizione è come una persona senz'anima: opera, ma non ha forza vitale. E l'amministrazione pubblica, con le sue vaghezze, sfumature, difficili esigenze di mediazione tra interessi contrastanti, ha disperatamente bisogno di questa forza.

Se tante imprese negli anni più recenti hanno ritenuto di dedicare importanti risorse a tracciare in modo esplicito la carta dei valori a cui il management si deve attenere o ispirare, uno sforzo analogo può essere ancora più giustificato nel mondo pubblico, dove quella dedizione di cui parla Mintzberg, lo spirito di servizio, il credere in quello che si fa, possono rappresentare il propellente che trasforma l'ardua impresa del cambiamento in un impegno accolto con entusiasmo.

Nel mondo pubblico è sicuramente facile imbattersi in comportamenti che giustificano le critiche e lo scarso apprezzamento che la Pa riscuote, ma la frequentazione di quel

mondo espone a innumerevoli esempi virtuosi di persone che tengono in piedi il sistema e gli consentono di conseguire livelli di performance che non possono che essere giudicati straordinari. Se ci riescono nonostante tutto, è perché sanno associare, ad una elevata competenza tecnica e ad una generalmente innata capacità manageriale, quel patrimonio di valori (dedizione, senso istituzionale, spirito di servizio) che qualifica il vero civil servant. Per questo il cambiamento ha bisogno di contare su un substrato forte di valori, e può essere occasione per recuperare valori persi o assopiti.

Riferimenti bibliografici

- Angiola, N.. (2008). *Percorsi di modernizzazione dell'azienda pubblica locale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Associazione Italiana Internal Auditors-Ernst & Young, Il sistema di controllo interno nel settore pubblico, Executive Summary, allegato a Sindaci e Revisori, anno II, n.11, edizione de Il Sole 24 Ore.
- Borgonovi, E. (2004). *Ripensare le Amministrazioni Pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di cambiamento*. Milano: Egea.
- Borgonovi, E. (2005). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni Pubbliche*. Milano: Egea.
- Bottone, L., Giovanetti, R., & Ruffini, R. (2011). *Il Performance Management negli enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della riforma Brunetta*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Busco, C., & Riccaboni, A. (1999). *Dal controllo di gestione all'incentivazione dirigenziale. Il Nucleo di Valutazione negli enti locali*. Padova: Cedam.
- Drucker F. P. (2006). *The practice of management*. New York: HarperCollins Publishers.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance*. Milano: Hoepli.
- Hinna, L. (2010). La riforma: una lettura in chiave manageriale, in Hinna, L., & Valotti, G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella Pa*. Sant'Arcangelo di Romagna (RN): Maggioli.
- Hinna, L. (2002). *Pubbliche Amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*. Padova: Cedam.
- Mintzberg, H. (1996). Managing Government, Governing Management. Harvard Business Review, 3.
- Negro, G. (1996). *Organizzare la qualità nei servizi*. Milano: Il Sole 24 Ore Libri.
- Ordine dottori commercialisti e degli esperti contabili di Palermo – I controlli interni negli enti locali.
- Onesti, T., & Angiola, N. (2009). *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: Franco Angeli Editore.
- Pavan, A., & Reginato, E. (2004). *Programmazione e controllo nello stato e nelle altre amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità economica*. Milano: Giuffrè.
- Tiscini, R., & Martiniello, L. (2010). La figura del manager pubblico tra riforme e merito. relazione presentata al Convegno AIDEA 2010, Università Bocconi, Milano.
- <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Pnrr.pdf>
- <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>
- <https://www.fiscooggi.it/rubrica/normativa-e-prassi/articolo/e-gazzetta-decreto-Pnrr-2-alcune-rilevanti-novita-fiscali>
- <https://www.informazionefiscale.it/Decreto-PNRR-2-testo-DL-36-2022-Gazzetta-Ufficiale-novita-fiscali>
- <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/14-04-2022/decreto-pnrr-2-le-misure-la-pa>
- <https://www.mise.gov.it/index.php/it/pnrr/piano>
- https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/
- <https://www.agenziacoesione.gov.it/download/pnrr-obiettivi-di-giugno-2022/>
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/04/30/22G00049/sq>

- http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/BI0255.pdf?_1647527817652
- <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/pnrr-mims-conseguiti-gli-obiettivi-del-primo-semester-del-2022-e-tre-obiettivi>
- http://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/bandi_public/Home/
- <https://www.leurispes.it/pnrr-raggiunti-tutti-gli-obiettivi-del-primo-semester-2022/>
- <https://www.forumpa.it/tag/pnrr/>
- <https://padigitale2026.gov.it/misure/>
- <https://www.agid.gov.it/index.php/it/agenzia/attuazione-misure-pnrr>
- <https://www.moltocomuni.it/news/decreto-pnrr-2-le-misure-per-la-pubblica-amministrazione/>

**La ricerca di sinergie tra
fondi strutturali e piani
di ripresa e resilienza.
Un'analisi comparata
tra Italia e Spagna**

*The search for synergies
between structural funds and
recovery and resilience plans.
A comparative analysis of Italy*

*Adriano D'Onofrio**

Abstract

The approval of the temporary recovery instrument “Next Generation EU” and of the Multi Financial Framework for the 2021-2027 period has provided an unprecedented volume of financial resources to the EU Member States. As such, it is crucial for all the actors involved to define appropriate institutional and administrative coordination mechanisms between the resources allocated by the Recovery and Resilience Facility and the cohesion policy’s structural funds, as these funds represent almost one third of the resources granted by the EU long term budget. The purpose of this paper is to identify and to describe the integration strategies that Member States may pursue to ensure the maximization of synergies between the two European instruments. The research has been furtherly deepened by employing a qualitative comparative analysis of the experiences of two Members States, Italy and Spain, with the aim of identifying potential best practices and areas for improvement in the definition of coordination measures adopted by the two countries.

Keywords: *Recovery plan, Structural funds, Management, Synergies, Italy and Spain.*

Introduzione

L’approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e del Next Generation EU (Ngeu) ha costituito un momento cruciale nell’evoluzione della politica fiscale europea. Il pacchetto formato dal bilancio a lungo termine e dallo strumento per la ripresa Ngeu ha infatti allocato un volume di risorse economiche senza precedenti, pari a circa 1800 miliardi di euro (prezzi del 2018). Di questi, circa 750 miliardi sono garantiti dallo strumento temporaneo per la ripresa, i cui fondi sono stati raccolti, per la prima volta nella storia del bilancio europeo, tramite l’emissione di titoli di debito pubblico da parte della Commissione europea.

Come noto, la maggioranza delle risorse Ngeu sono state convogliate all’interno del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza¹. Quest’ultimo costituisce il meccanismo di finanziamento integrale dell’iniziativa dei recovery plan, nell’ambito della quale ogni Stato membro destinatario dei finanziamenti del Dispositivo è stato chiamato ad adottare un dettagliato pacchetto di riforme e investimenti da completare entro il 2026.

Le stesse norme che disciplinano il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza evidenziano l’importanza del tema della complementarità con gli altri programmi finanziari facenti tradizionalmente parte del bilancio europeo (art. 38 del regolamento (UE) 2021/241). Tale aspetto assume una certa rilevanza in relazione all’interazione con i fondi afferenti alla politica di coesione, per la quale è allocato quasi un terzo del totale delle risorse del

1. Altri programmi in cui sono confluite le risorse del Ngeu sono il React-EU, il Just Transition Fund, il Rural Development Fund; InvestEU, Horizon Europe e RescEU.

Quadro Finanziario Pluriennale per il 2021-2027. Queste risorse, soprattutto nella forma dei fondi strutturali, hanno costituito la tradizionale e più ingente fonte di finanziamento garantita dai vari cicli di programmazione europea, e gli Stati membri hanno dovuto adottare nel corso degli anni regole, strutture e modalità di gestione per garantirne la corretta ed efficace implementazione².

Questo elaborato si pone l'obiettivo di analizzare le possibili modalità di coordinamento in grado di promuovere un'interazione efficace tra le risorse della politica di coesione, nello specifico i fondi strutturali, e i fondi del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza. Una volta descritte le principali caratteristiche dei due strumenti e dopo aver approfondito le possibili strategie da perseguire per garantirne l'integrazione, saranno analizzate le misure adottate nei piani di ripresa e resilienza di due Stati membri, Italia e Spagna, dalla cui comparazione si è cercato di individuare possibili best practices e opportunità di miglioramento. La scelta dei due paesi è stata motivata dalle caratteristiche simili che essi possiedono, anche con riferimento alla capacità di spesa dei fondi europei, e dal potenziato grado di generalizzabilità che dei risultati garantiti dall'analisi dei due casi.

In primo luogo, il potenziale della comparazione è assicurato dalle peculiarità socio-economiche che i due paesi condividono. Italia e Spagna sono state infatti accomunate dall'impatto devastante che l'esplosione della pandemia di Covid-19 ha avuto sulle rispettive economie, con una contrazione del Pil pari all'11% nel caso spagnolo e dell'8,9% nel caso italiano. I due paesi rappresentano, inoltre, rispettivamente il primo e il secondo Stato membro per fondi assegnati dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza. Le esperienze dei due stati assumeranno quindi un ruolo cruciale nella valutazione del successo dell'iniziativa europea e nell'individuazione di aree di miglioramento e soluzioni gestionali replicabili in altri contesti. Da questo punto di vista, va sottolineato, le risorse assegnate all'Italia (122,6 miliardi di euro sotto forma di prestiti e 68,88 miliardi di euro in sovvenzioni a fondo perduto) superano di gran lunga quelle allocate a favore di qualsiasi altra controparte europea. Alla Spagna è stato tuttavia assegnato un quantitativo di fondi in sovvenzioni (69,51 miliardi di euro) comparabile a quello italiano.

I due paesi sud europei, peraltro, si caratterizzano per la presenza di criticità strutturali incidenti da ben prima dello scoppio della pandemia sulle rispettive economie: un mercato del lavoro con alti tassi di disoccupazione e politiche e servizi per il pubblico impiego particolarmente deboli e inefficienti; forti divari economici all'interno del proprio territorio nazionale; livelli di educazione e competenze poco omogenei tra le diverse fasce popolazione, una pubblica amministrazione numericamente e qualitativamente in forte difficoltà, anche a causa delle politiche di spending review dell'ultimo decennio; la bassa produttività e un

2. Con la nozione "fondi strutturali", si fa riferimento a tre fondi nello specifico: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Coesione (l'accesso a quest'ultimo programma è previsto solo per alcuni paesi europei).

ambiente imprenditoriale poco favorevole a causa degli oneri burocratici e dei lunghi tempi processuali; forti difficoltà nel promuovere la transizione verde e l'innovazione digitale.

Queste similarità spiegano anche l'assegnazione di un ammontare simile di fondi europei nel corso dei diversi cicli della programmazione europea, e di ingenti risorse della politica di coesione al fine di colmare i divari regionali interni ai due paesi. Tuttavia, sia la Spagna e che l'Italia hanno registrato pessime performance in termini di implementazione dei programmi finanziari europei, risultati causati, principalmente, da una bassa capacità amministrativa delle autorità di gestione e da un sistema di gestione dei fondi europei inefficiente e claudicante in termini di spesa.

Un simile contrasto tra l'elevato ammontare di risorse allocate tra i due paesi, provenienti peraltro storicamente da numerosi programmi europei, diversi per modalità di gestione e finalità perseguite, e le importanti difficoltà riscontrate nell'implementazione efficiente di tali fondi rendono l'analisi delle esperienze di Italia e Spagna idonee a fornire risultati importanti in un'ottica di identificazione di strategie di coordinamento replicabili in altri paesi europei e di possibili aree di miglioramento. Infatti, i due paesi si ritroveranno, fino ad almeno al 2026, a dover coordinare l'utilizzo di volumi importanti di fondi intervenendo in molti settori di policy, in cui sono chiamati ad intervenire, in ottemperanza alle regole europee, anche gli altri Stati membri. L'individuazione di soluzioni di gestione di risorse europee tra loro eterogenee assume inoltre particolare rilevanza a fronte delle importanti sfide implementative che i due paesi mediterranei dovranno affrontare. Eventuali esperienze di successo potrebbero, infatti, essere replicate sia in stati con minori difficoltà strutturali e di gestione, ma con simili necessità di integrazione nell'utilizzo di programmi europei, che in paesi abituati a ricevere meno fondi ma caratterizzati da criticità gestionali ed amministrative comparabili.

1. La massimizzazione delle sinergie tra strumenti europei: un quadro teorico

La ricerca di sinergie tra programmi europei eredita molto dalle teorie sul coordinamento tra i programmi internazionali di aiuto allo sviluppo³. La letteratura si è concentrata, in particolare, sull'analisi dei possibili strumenti per rafforzare la complementarità tra i fondi strutturali (costituenti, come accennato, la voce principale del bilancio, oltre che la più eterogenea in termini di scopi perseguiti e ambiti di intervento) e gli altri programmi finanziari dell'Unione. Studi europei sul tema (Ferry & Kah, 2016; Bachtler & Mendez, 2021) hanno evidenziato come la massimizzazione degli effetti dell'interazione coordinata tra le risorse degli strumenti del Quadro Finanziario Pluriennale dipenda dalla predisposizione di interventi in quattro fasi (o ambiti) del rispettivo ciclo di policy.

3. Per un rapporto comprensivo sul tema, si veda OECD (2009) *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, Parigi.

Un primo ambito di intervento corrisponde al livello della regolazione. Ci si riferisce, in particolare, all'intensità con cui le norme europee che regolano il disegno e l'implementazione dei programmi europei promuovano o ostacolino potenziali sinergie tra i diversi fondi dell'Unione europea. Ogni strumento del bilancio europeo è infatti disciplinato da fonti regolamentari specifiche e distinte, che configurano regole diverse e potenzialmente divergenti in merito alla gestione finanziaria, alle procedure di implementazione e ai sistemi di controllo. Disposizioni normative e regolamentari eccessivamente rigide o complesse rappresentano di fatto un potenziale ostacolo all'esecuzione coordinata e integrata tra i programmi stessi.

Il rafforzamento delle sinergie è perseguibile anche in sede di definizione dei documenti strategici che pianificano l'utilizzo delle risorse europee a livello nazionale. I singoli Stati membri, in accordo con la Commissione, possono infatti individuare diversi livelli di priorità tra gli obiettivi perseguiti dai vari strumenti finanziari. Allineare la pianificazione strategica dei singoli strumenti implica la previsione di modalità per determinare gli obiettivi da prioritizzare nel caso di incompatibilità o conflitto tra gli interventi finanziati, grazie alla definizione ex ante di meccanismi di demarcazione e coordinamento.

Infine, la promozione di meccanismi di integrazione volti alla massimizzazione delle sinergie deve avvenire anche nel corso dell'implementazione delle singole politiche europee. Nella fase attuativa, infatti, gli Stati membri possono delineare un ampio spettro di azioni strategiche rispondenti ad un approccio integrato nell'utilizzo dei fondi, che possono riguardare: il finanziamento dei singoli progetti attraverso più strumenti (ad, esempio, distribuendone l'intervento in fasi temporali diverse); la partecipazione dei responsabili dell'esecuzione di programmi diversi alla selezione dei progetti; la definizione di criteri di comparazione basati su finalità perseguite da più di un programma; la conduzione congiunta dell'attività di monitoraggio e valutazione da parte delle autorità responsabili.

Lo sviluppo di queste strategie, in ciascuno dei quattro ambiti e con particolare attenzione alla fase di implementazione, è stato già promosso nel corso dei precedenti cicli di programmazione. Esso assume, tuttavia, una rilevanza centrale nella presente fase storica, caratterizzata, come visto, da stanziamenti europei senza precedenti a favore degli Stati membri.

Per il periodo 2021-2027, la Commissione europea ha promosso diverse iniziative mirate a favorire il coordinamento tra i diversi strumenti del bilancio europeo. A livello di indirizzo politico, la Commissione ha cercato di incoraggiare la ricerca di sinergie tramite processi di pianificazione e programmazione strategica in grado di identificare aree e obiettivi comuni tra i diversi programmi, nello specifico all'interno degli Accordi di Partenariato per i fondi della politica di coesione. Una seconda previsione riguarda la possibilità del trasferimento di risorse afferenti a programmi finanziari diversi, un'innovazione derivante dalle esigenze di flessibilità in sede di gestione dei fondi.

Con riferimento alla fase attuativa, un'ulteriore importante innovazione introdotta dalla Commissione per promuovere il coordinamento tra i fondi è la cosiddetta "Seal of Excellence". Questa certificazione della Commissione europea documenta come alcuni progetti non selezionati, nell'ambito di un bando o di un avviso pubblico per l'accesso a finanziamenti europei, a causa di mancanza di risorse, siano a tutti gli effetti idonei e meritevoli rispetto ai criteri di qualità definiti dal bando o dall'avviso stesso. Grazie a questa iniziativa, tali progetti potranno ricevere finanziamenti diretti tramite i fondi della politica di coesione per il ciclo 2021-2027. Un'operazione che facilita la combinazione delle attività e dei finanziamenti previsti nell'ambito di programmi europei diversi, ma che intervengono a supporto di beneficiari, progettualità e tematiche similari.

2. Le sfide del coordinamento tra il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e la politica di coesione

Il tema della complementarità tra i fondi assegnati ai singoli recovery plan e le risorse della politica di coesione pone diverse criticità cui le istituzioni europee ma soprattutto i singoli Stati membri devono far fronte. In primo luogo, e in continuità con i precedenti cicli di programmazione, sorge l'imperativo di evitare il rischio di doppio finanziamento, ovvero che lo stesso costo di un intervento venga rimborsato due volte a valere su due programmi diversi. In secondo luogo, sebbene le risorse ricevute dal bilancio europeo e dal Ngeu rappresentino un'occasione unica per gli Stati membri di implementare riforme e investimenti, le amministrazioni pubbliche dei singoli paesi si ritroveranno a gestire un ingente volume di risorse a fronte di una bassa capacità amministrativa di spesa, soprattutto nei paesi del sud Europa.

È evidente, quindi, il rischio di un overload di fondi da gestire per le amministrazioni dei paesi destinatari, che dovranno pianificare, monitorare l'esecuzione ed attuare le distinte procedure di spesa parallelamente per entrambi i programmi europei. Occorre peraltro considerare che oltre all'implementazione delle risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e dei fondi strutturali previsti per il ciclo di programmazione europea del 2021-2027, le istituzioni degli Stati membri saranno ancora impegnate nella spesa dei fondi allocati dalla programmazione 2014-2020 sino al 2023, in ragione della regola sul disimpegno automatico⁴.

Una seconda problematica deriva dalla diversa salienza politica dei recovery plan e del rischio, economico, ma anche politico, di perdere le risorse assegnate dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza. Di una simile percezione da parte delle amministrazioni potrebbe

4. Il principio di disimpegno automatico prevede che le risorse impegnate, ma non spese o non certificate in tempo dalle autorità di gestione, vengano disimpegnate automaticamente nel caso in cui la Commissione non riceva alcuna richiesta di pagamento entro due anni dall'impegno di bilancio (regola N + 2).

risentirne, conseguentemente, la capacità di implementare le risorse della politica di coesione, meno attenzionate e meno rilevanti politicamente, con il rischio di andare incontro ad ulteriori criticità nell'assorbimento dei fondi strutturali. Queste criticità implementative non sono da sottovalutare, considerando il rischio del disimpegno che, seppur remoto, può condurre alla definizione di piani complementari o alla rimodulazione dei tassi di co-finanziamento. Soluzioni che inficiano notevolmente l'efficacia dei programmi europei coinvolti e a cui l'Italia ha fatto più volte ricorso nei precedenti cicli di programmazione europea.

Peraltro, le differenti caratteristiche e tempistiche che contraddistinguono le risorse dei recovery plan e quelle dei fondi strutturali contribuiranno ad accentuare la concentrazione degli sforzi delle amministrazioni degli Stati membri a favore dell'implementazione dei fondi assegnati tramite il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza.

La finestra temporale disponibile per l'utilizzo delle risorse dei recovery plan è infatti decisamente più stringente, ed è intervallata da scadenze intermedie per la verifica del raggiungimento degli obiettivi ai fini della valutazione delle richieste di pagamento davanti alla Commissione. La politica di coesione segue invece l'arco settennale della programmazione europea, e risente inevitabilmente di una minore urgenza in termini non solo di esecuzione, ma anche di pianificazione (gli accordi di partenariato sono infatti ancora in sede di negoziazione tra gli Stati membri e la Commissione per la maggioranza dei paesi).

Al rischio di "ingolfamento" dell'azione amministrativa è tuttavia possibile far fronte, oltre che rafforzando la capacità istituzionale dei soggetti gestori ed attuatori, anche tramite la configurazione di meccanismi di coordinamento, complementarità e sinergie nell'implementazione dei diversi programmi europei.

L'utilizzo inefficace delle risorse dei due strumenti europei è da ricollegare, inoltre, alla potenziale sovrapposizione tra i rispettivi ambiti di intervento. Per citare alcuni casi emblematici, storicamente il Fondo Sociale Europeo (Fse) ha configurato operazioni a favore del perseguimento di una maggiore inclusione sociale, del contrasto alla disoccupazione, del rafforzamento della sanità regionale e locale: tutti obiettivi che i recovery plan nazionali devono perseguire, considerando l'impatto che la crisi economica generata dalla pandemia ha avuto sulle fasce sociali più deboli e sui sistemi di welfare dei paesi membri.

Come è possibile osservare all'interno della Fig.1, inoltre, temi come la sostenibilità ambientale, la transizione verde, lo sviluppo delle infrastrutture fisiche e digitali, sono stati tradizionalmente affrontati tramite il Fondo di Sviluppo Regionale (Fesr) e, contestualmente, rappresentano finalità il cui perseguimento è stato imposto dalla Commissione europea al punto da figurare come criteri di valutazione sull'adeguatezza dei piani dei paesi membri al fine di ricevere i finanziamenti del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza.

Fig. 1 Ambiti tematici di sovrapposizione tra il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e altri programmi (fonte: Commissione europea, 2021).

Overlapping scopes of RRF & other programmes

Policy areas/ goals	RRF	Cohesion policy			TSI	Agriculture and fisheries	Horizon Europe	CEF	Digital Europe	InvestE U
		ERDF, Cohesion Fund	ESF+	Just Transition Fund						
Smart growth										
Green transition and growth										
Digital transition and connectivity										
Social cohesion, health and social resilience										
Energy connectivity										
Transport connectivity										
Agriculture and fisheries										
Security, border management										
Institutional resilience										

Investment
 Structural reform
 Reform and investment
 Only measures improving the effectiveness and efficiency of the public administration involved in implementing cohesion policy funds

Guardando infine ai cinque obiettivi strategici che i fondi disciplinati dal regolamento (UE) 2021/1060 devono perseguire, questi si riferiscono a tematiche (competitività e innovazione; sostenibilità e transizione verde; interconnessione e mobilità; inclusione sociale; valorizzazione dei territori) che appaiono perfettamente sovrapponibili con gli obiettivi generali e specifici del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza definiti dall'art. 4 del regolamento (UE) 2021/241.

Nell'ambito della politica di coesione, il tema della complementarità tra i singoli programmi europei è affrontato all'interno degli accordi di partenariato, che, similmente a quanto prescritto per i piani di ripresa e resilienza (art. 28 del regolamento (UE) 2021/241), devono indicare le modalità con cui assicurare il coordinamento e la coerenza tra i fondi e i singoli programmi operativi strumentali all'attuazione della politica. Si tratta, tuttavia, di fondi afferenti

allo stesso strumento di policy, ovvero la politica di coesione. Decisamente più difficile si è rivelato, in passato, assicurare la complementarità e la sinergia con altri strumenti europei quali Horizon 2020 (oggi Horizon Europe) o Erasmus+. Ad ogni modo, l'esperienza maturata dalle autorità di gestione nazionali anche in riferimento a questa tematica ha portato la Commissione a suggerire di configurare la governance dei singoli recovery plan facendo leva sulle strutture già coinvolte nei passati cicli di programmazione nella gestione di fondi europei.

Accanto alla mera inefficienza derivante dalla mancanza di coordinamento nella gestione dei diversi programmi europei, assume altrettanta rilevanza il tema dell'efficacia degli interventi, ovvero la capacità delle operazioni finanziate di produrre impatti positivi e durevoli sui territori (un principio cardine per l'iniziativa del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, il cui impiego dei fondi risponde totalmente a logiche di performance, come si vedrà). A tal fine, la Commissione ha sottolineato l'importanza dello sviluppo di sinergie nell'interazione tra i diversi fondi europei, che consentano non solo di evitare che due dispositivi entrino in sovrapposizione moltiplicando i costi e vanificando la spesa, ma anche di produrre un impatto maggiore grazie all'interazione combinata dei rispettivi finanziamenti.

Una delle principali ragioni per promuovere la ricerca di sinergie tra fondi strutturali e risorse del Dispositivo deriva dalle differenze che caratterizzano gli interventi finanziabili dai due strumenti. All'interno del regolamento (UE) 2021/240 e delle linee guida elaborate dalla Commissione si fa espresso riferimento al rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale. Tuttavia, l'iniziativa dei recovery plan mira alla configurazione di interventi di rafforzamento sistemico delle economie dei paesi membri, e l'attenzione riposta al superamento dei divari territoriali tra le regioni europee, obiettivo principe della politica di coesione, risulta essere presente in maniera minoritaria. In tal senso, i fondi strutturali dovrebbero provvedere all'integrazione e al consolidamento degli interventi finanziati dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza estendendone ed ampliandone i benefici ad aree territoriali o categorie di destinatari non attenzionati direttamente dai piani nazionali.

Prima di procedere ad analizzare le modalità con cui si ritiene possibile lo sviluppo di sinergie nell'esecuzione delle due iniziative, di conseguenza, risulta utile inquadrare le principali caratteristiche che contraddistinguono il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e i fondi strutturali della politica di coesione.

3. Differenze e analogie tra il Dispositivo Europeo di Ripresa e Resilienza e i fondi strutturali europei

Le modalità di utilizzo delle risorse della politica di coesione e del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza seguono regole e processi profondamente differenti. Tale differenziazione è correlata alle diverse finalità perseguite e alle esigenze cui i due strumenti devono far fronte.

Una prima rilevante differenza riguarda l'inquadramento dei due strumenti all'interno della programmazione europea. I fondi della politica di coesione rientrano tra gli strumenti a gestione concorrente: i progetti finanziati usufruiscono di una programmazione multi-annuale in cui la selezione dei progetti è svolta a livello nazionale o subnazionale senza il coinvolgimento diretto della Commissione, con la quale si firmano appositi accordi di partenariato per orientare e concordare la spesa delle risorse assegnate allo Stato membro.

La configurazione del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza risente invece della logica emergenziale che ha portato alla sua creazione, ovvero l'ideazione di uno strumento sovranazionale di risposta alla crisi pandemica. Di conseguenza, il Dispositivo è stato identificato come strumento a gestione diretta. Questa categoria di strumenti non prevede il co-finanziamento nazionale e impone la partecipazione della Commissione alla definizione degli interventi e alla selezione delle progettualità finanziabili. I singoli piani di ripresa e resilienza che gli Stati membri sono chiamati a elaborare per accedere ai finanziamenti del dispositivo sarebbero quindi considerati alla stregua di singoli progetti presentati davanti alla Commissione, i cui beneficiari sono, per l'appunto, i singoli Stati membri.

Dalla lettura del regolamento (UE) 2021/240, e delle linee guida della Commissione per orientare la configurazione dei piani, emerge tuttavia chiaramente come il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza sia regolato da disposizioni che configurano un regime normativo molto più dettagliato, innovativo e complesso rispetto a quello che regola gli strumenti di gestione diretta. La definizione chiara e univoca dei ruoli e delle funzioni dei soggetti coinvolti nell'attuazione dei piani di ripresa e resilienza, la configurazione di un sistema di gestione che garantisca la regolarità e l'efficacia dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle misure, la garanzia di adeguati meccanismi di controllo per la tutela degli interessi dell'Unione costituiscono tutti elementi vincolanti per l'utilizzo delle risorse del Dispositivo, ma che risultano anche evidentemente riconducibili alla forma di gestione concorrente che caratterizza la maggior parte dei programmi di spesa del bilancio europeo, ivi compresi, come visto, i fondi afferenti alla politica di coesione.

Dal punto di vista delle finestre temporali di attuazione, le risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza dovranno essere impegnate entro il 2023 e spese integralmente dagli Stati membri entro il 2026, termine entro il quale è richiesto il raggiungimento anche dei target e delle milestone inseriti nei piani. In virtù della regola sul disimpegno automatico, e in continuità con i precedenti cicli di programmazione, sarà invece possibile spendere i fondi strutturali fino al termine del 2029.

L'elemento forse più caratterizzante del Dispositivo è tuttavia l'impianto di finanziamento "non collegato ai costi", che di fatto lo configura come uno strumento "performance based". Questo poiché l'unica modalità attraverso cui gli Stati membri hanno la possibilità di accedere alle risorse del Dispositivo è il raggiungimento degli obiettivi (milestone e

target) inclusi all'interno dei rispettivi piani di ripresa e resilienza. Le milestone e i target da assicurare sono infatti collegati alle misure realizzate, e il rimborso delle spese è possibile solo nel caso in cui essi risultino soddisfatti. E questo anche nel caso in cui la spesa effettuata non presenti profili di irregolarità.

La richiesta di pagamento per la spesa effettuata, infatti, deve essere accompagnata da una "dichiarazione di gestione" che attesti il raggiungimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi programmati, insieme a un terzo documento che sintetizzi le operazioni di audit effettuate. Il Dispositivo stabilisce quindi un sistema di condizionalità per il rimborso delle spese, basato sul soddisfacimento degli obiettivi concordati. Un sistema di rendicontazione considerato fondamentale per la massimizzazione dell'efficacia degli investimenti del Piano.

La logica di performance che permea il processo di implementazione delle risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza distingue nettamente queste ultime dai fondi strutturali della politica di coesione. Per l'accesso a questi fondi, infatti, gli Stati membri devono assicurare, attraverso una presentazione annuale dei conti, il raggiungimento dei target di spesa, al mancato rispetto del quale può conseguire il disimpegno delle risorse allocate sulla base delle regole sul disimpegno automatico. L'invio della spesa certificata alla Commissione corrisponde quindi ad una richiesta di rimborso delle spese sostenute dalle amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati. In tal senso, la valutazione della Commissione sulle richieste di pagamento risulta essere completamente legata dalla realizzazione dei singoli interventi e dai risultati raggiunti, principio che contraddistingue invece i finanziamenti del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza.

Nel quadro della programmazione 2014-2020, la previsione di condizionalità per massimizzare l'impatto dei fondi strutturali era presente soprattutto nella fase di negoziazione degli accordi di partenariato e dei singoli programmi operativi, ma la riduzione dell'importo delle risorse allocate poteva avvenire solo come conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa.

Nel processo di definizione delle nuove regole per la programmazione 2021-2027 della politica di coesione, la Commissione europea ha cercato tuttavia di introdurre logiche di performance anche nell'implementazione dei fondi strutturali. Gli sforzi della Commissione hanno trovato concretizzazione nell'art. 51 del regolamento (UE) 2021/1060, che prevede la possibilità di far assumere al contributo finanziario dell'Unione la forma di finanziamento non collegato ai costi, basato, come visto, sul soddisfacimento di certe condizioni o sul conseguimento di determinati risultati (e che costituisce la modalità di rimborso ordinaria per i fondi della Dispositivo per la Ripresa e Resilienza). Tale modalità è stata peraltro resa obbligatoria per le spese in assistenza tecnica destinate al rafforzamento delle amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi europei (art. 37 del regolamento (UE) 2021/1060).

Ulteriori novità introdotte con il ciclo di programmazione europea 2021-2027 riguardano: l'accorpamento all'interno di un unico strumento, il Fondo Sociale Europeo Plus, di tutti i fondi precedentemente rivolti al contrasto alla disoccupazione e all'esclusione sociale⁵; la possibilità di trasferire limitate quantità di fondi all'interno dei singoli programmi operativi senza la necessità di fare ricorso alla procedura di modifica; l'introduzione del principio dell'audit singolo, volta all'alleggerimento del sistema dei controlli prevedendo allo stesso tempo un maggior numero di momenti di reporting davanti alle istituzioni europee.

Altro elemento che differenzia i fondi strutturali dalle risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza è la logica di destinazione delle risorse. La politica di coesione prevede che i progetti finanziati debbano perseguire obiettivi di coesione territoriale e di convergenza tra le regioni degli Stati membri, canalizzando gli investimenti sulla base della categorizzazione delle regioni in: più sviluppate, in transizione e meno sviluppate. Su queste ultime è prevista, conseguentemente, la concentrazione della maggioranza delle risorse rese disponibili.

Lo stesso non accade per le misure dei recovery plan, cui viene garantita una certa flessibilità nella concentrazione degli interventi e nella distribuzione dei fondi, la quale, come descritto, deve essere strumentale al perseguimento di obiettivi di rafforzamento sistemico delle economie degli stati membri. Di questa diversa impostazione risente anche la suddivisione delle funzioni nei rispettivi sistemi di implementazione: solo le amministrazioni centrali possono essere titolari di interventi, con funzioni di indirizzo, vigilanza e gestione delle risorse del Piano, mentre il ruolo di autorità di gestione nell'ambito della politica di coesione può essere assunto tanto da amministrazioni centrali che regionali, cui peraltro è mediamente affidata la maggioranza dei programmi operativi⁶.

In termini di condizionalità ex ante, il regolamento (UE) 2021/241 prevede alcuni obblighi specifici per gli interventi da includere nei piani di ripresa e resilienza, il cui rispetto sarà essenziale in sede di valutazione da parte della Commissione sul conseguimento in misura soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi concordati. In primo luogo, il principio del "Do No Significant Harm" prevede che le misure finanziate non debbano in alcun modo arrecare danni all'ambiente e che non ostacolino il raggiungimento degli obiettivi climatici. In secondo luogo, viene delineato il meccanismo del cosiddetto "tagging", secondo il quale, per ogni intervento pianificato, lo Stato membro dovrà indicare il contributo al perseguimento delle finalità di transizione digitale e climatica, secondo una specifica metodologia che quantifica il contributo delle misure del Piano al raggiungimento, rispettivamente, del 37% delle risorse finanziarie a favore della transizione verde e del 20% a favore della transizione digitale. Tali principi andranno rispettati durante l'intera fase di implementazione, tanto nella selezione dei singoli

5. Si tratta dei fondi Fse, IoG, Fead, Easi e il Programma d'azione dell'UE in materia di salute.

6. Si fa riferimento ai Programmi Operativi Regionali (POR).

progetti che in sede di monitoraggio e di rendicontazione, ponendo quindi importanti sfide sia in termini di valutazione in itinere che ex post.

Sebbene siano elementi caratterizzanti il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, anche la nuova politica di coesione per il 2021-2027 ha introdotto meccanismi di condizionalità e target ulteriori collegati alla spesa dei fondi. La prima innovazione riguarda la definizione di un livello di contribuzione minimo degli interventi finanziati al conseguimento degli obiettivi climatici, in presenza dell'annesso obbligo di inserire negli accordi di partenariato l'apporto a livello nazionale del fondo Fesr e del Fondo di Coesione.

In secondo luogo, il regolamento (UE) 2021/1060 ha configurato un nuovo meccanismo di "Climate Adjustment". Tale meccanismo prevede che nel caso in cui dal monitoraggio emergano progressi insufficienti verso gli obiettivi climatici, la Commissione possa imporre determinate misure di aggiustamento in sede di revisione annuale. Inoltre, la regola del "Do No Significant Harm" viene estesa anche all'implementazione dei fondi della politica di coesione, divenendo un principio comune tra fondi strutturali e risorse del recovery plan. Infine, la nuova programmazione 2021-2027 ha ulteriormente ampliato la dimensione territoriale della politica di coesione, stabilendo obiettivi specifici da raggiungere tramite le strategie di sviluppo locale e territoriale.

A livello di rendicontazione, tanto la programmazione 2021-2027, che ne incoraggia e ne estende l'utilizzo (art. 53 regolamento (UE) 2021/1060), quanto il regolamento (UE) 2021/241 che disciplina il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, sottolineano l'importanza dell'adozione delle opzioni semplificate in materia di costi. Introdotte per la prima volta nel corso della programmazione 2007-2013, le opzioni semplificate in materia di costi costituiscono delle modalità di rendicontazione potenzialmente in grado di assicurare una notevole riduzione degli oneri amministrativi tanto per i beneficiari che per le amministrazioni incaricate della gestione. A differenza del rimborso basato sui costi ammissibili reali, ovvero sulla spesa effettivamente sostenuta dalle autorità di gestione, la quantificazione della spesa ammissibile avviene tramite modelli predefiniti basati su input, output o risultati ottenuti.

Nello specifico, le opzioni di semplificazione dei costi si suddividono in tre categorie: l'utilizzo di tabelle standard di costi unitari; i finanziamenti a tasso forfettario; gli importi forfettari. Le tre categorie si caratterizzano tutte per un elemento comune: il superamento della necessità di tracciare e documentare integralmente le spese sostenute dai beneficiari. Un simile approccio consente alle autorità di gestione di concentrare i propri sforzi amministrativi non più sulla raccolta e sulla verifica dei documenti finanziari che la rendicontazione a costi reali impone, ma sulla funzionalità delle operazioni finanziate al raggiungimento degli obiettivi di policy del programma europeo di riferimento. Le opzioni semplificate in materia di costi hanno rappresentato quindi uno degli strumenti che le norme europee hanno cercato di promuovere per collegare il trasferimento di

risorse finanziarie alla performance realizzativa, in questo caso a livello delle singole progettualità.

Elemento comune è anche l'impianto del sistema di controllo: in relazione alla rendicontazione delle spese riconducibili ai piani di ripresa e resilienza, gli Stati membri sono chiamati ad allestire adeguati sistemi di audit e verifica della regolarità delle spese al fine di evitare, insieme al già citato doppio finanziamento, episodi di irregolarità, di frode, di corruzione e di conflitti di interesse. In tale ambito, i diversi cicli di programmazione europea che si sono susseguiti a partire dal 1988 hanno consentito agli Stati membri di sviluppare sistemi di gestione e controllo multilivello, volti a garantire la verifica sulle spese e sui costi dalla selezione del beneficiario. Similmente ai fondi della politica di coesione, inoltre, la Commissione può prevedere la sospensione dell'erogazione dei finanziamenti del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, a cui può seguire, in caso di gravi mancanze nel sistema di controllo degli Stati membri, il disimpegno di una percentuale delle risorse assegnate (art. 22 del regolamento (UE) 2021/241).

Guardando infine alla distribuzione di ruoli e funzioni di gestione, le amministrazioni centrali possono essere identificate sia come soggetti titolari di interventi dei recovery plan (elemento che accomuna le iniziative di tutti gli Stati membri), che assumere, storicamente, il ruolo autorità di gestione dei programmi operativi nazionali della politica di coesione, incaricandosi, nell'ambito di entrambi i programmi europei, di compiti di indirizzo, pianificazione, gestione e monitoraggio a livello centrale. Diverso, invece, il grado di coinvolgimento delle regioni, che, contrariamente a quanto avviene nella gestione dei fondi strutturali, hanno visto notevolmente ridimensionato il proprio ruolo nell'implementazione dei piani di ripresa e resilienza, potendo al più assumere la veste di soggetti attuatori o di beneficiari dei fondi.

Le regole stabilite dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza sono riportate puntualmente e rigidamente all'interno del regolamento (UE) 2021/241, in termini di vincoli sul controllo, sul monitoraggio e sulla capacità di valutazione del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano. Tuttavia, diversi report e testimonianze hanno evidenziato come il sistema di norme e procedure previsto per l'implementazione dei fondi strutturali risulti più complesso e rigido rispetto al quadro attuativo delineato dal Dispositivo. Le conseguenze potrebbero essere particolarmente negative per la realizzazione efficace delle politiche di coesione. In assenza di coordinamento, è stato infatti segnalato (Valenza, 2021) il rischio di una possibile "competizione in negativo" tra i due strumenti europei. In primo luogo, infatti, per i beneficiari (e in particolare le amministrazioni locali) potrebbe risultare più attrattivo partecipare a bandi e avvisi dei recovery plan, rispetto alla prospettiva di competere per l'accesso a finanziamenti resi disponibili tramite i fondi strutturali che, tuttavia, impongono maggiori condizionalità e requisiti per l'accesso. L'attuazione delle due iniziative in assenza di adeguati meccanismi di demarcazione e coordinamento potrebbe quindi comportare ritardi e inefficienze nell'assorbimento di queste risorse europee, un esito difficile da giustificare in una fase di recessione come quella attuale.

4. Il coordinamento tra i piani di ripresa e resilienza e i fondi strutturali, quali strategie?

Alla luce dell'esperienza accumulata nel corso dei passati cicli di programmazione europea, nell'ambito degli studi europei (Ferry, Kah & Bachtler, 2016; Lopriore, 2022) sono state prospettate diverse possibili soluzioni per facilitare le sinergie tra l'utilizzo dei fondi strutturali e l'attuazione dei piani di ripresa e resilienza. Le strategie identificate derivano anche dalle peculiarità che caratterizzano il nuovo Dispositivo e lo differenziano, come visto, dagli altri programmi che compongono il bilancio europeo per il 2021-2027.

Per quanto concerne la demarcazione degli ambiti di azione, una metodologia individuata è quella del riservare l'intervento su determinate aree di policy esclusivamente ai piani di ripresa e resilienza nazionali. Tale metodologia è declinabile secondo diversi criteri. In primo luogo, è stato suggerito di concentrare le risorse del Pnrr verso settori non più finanziati dalla politica di coesione (Centurelli, 2022). È il caso del rafforzamento e della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri, in quanto l'obiettivo tematico 11 della programmazione 2014-2020 è stato rimosso all'interno del ciclo 2021-2027, mentre il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza pone la riforma e la modernizzazione delle istituzioni nazionali come una delle priorità da perseguire dagli Stati membri.

Una seconda strategia percorribile riguarda la configurazione di criteri di demarcazione non tematici, ma territoriali. Il regolamento (UE) 2021/241, infatti, non pone come vincolo la concentrazione delle risorse del Dispositivo verso le regioni meno sviluppate, mentre quest'ultima rappresenta il principio cardine della politica di coesione. Gli esecutivi nazionali, di conseguenza, hanno l'opportunità di configurare misure che impattino sulle economie nazionali a livello sistemico, lasciando all'implementazione dei fondi strutturali il compito di investire in determinate aree del paese, finanziando, ad esempio, progettualità a livello locale o rurale. In tal senso, è interessante notare come all'interno dei documenti di assessment che la Commissione europea ha elaborato in relazione ai singoli recovery plan sia sempre prevista una disposizione standard, che suggerisce il raggiungimento di una maggiore coerenza tra i programmi europei, nello specifico con i fondi della politica di coesione, incoraggiando l'allocazione bilanciata delle risorse a livello territoriale.

Le progettualità promosse dalle due fonti di finanziamento sono differenziabili anche in ragione delle tipologie di beneficiari. Un simile approccio prevede la destinazione della spesa delle risorse a favore di beneficiari che gli interventi finanziati dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza non coinvolgono direttamente. Parallelamente, l'approccio *place based* che caratterizza gli interventi della politica di coesione può favorire processi di trasformazione a livello locale che integrino e rinforzino le progettualità dei recovery plan.

Occorre sottolineare, peraltro, che prevedendo i piani di ripresa e resilienza delle vere e proprie riforme legislative come misure da realizzare, una possibile forma di sinergia

riguarda il supporto che questi interventi normativi a costo zero previsti dai piani nazionali garantiscono all'esecuzione di operazioni finanziate dai fondi strutturali (un esempio emblematico è quello delle riforme delle politiche del lavoro in grado di definire quadri normativi favorevoli alla realizzazione delle progettualità che la politica di coesione finanzia in funzione del contrasto alla disoccupazione).

Una strategia innovativa riguarda, infine, la previsione di finanziamenti provenienti da entrambi gli strumenti europei a favore delle medesime operazioni o progettualità. L'utilizzo congiunto dei fondi strutturali e delle risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza rappresenta un'azione perseguibile in ragione delle diverse finestre temporali che caratterizzano, come già accennato, le due iniziative. Le risorse dei piani di ripresa e resilienza potrebbero infatti finanziare progettualità da completare entro la fine del 2026, mentre spetterebbe ai fondi strutturali una funzione altrettanto fondamentale, ovvero il consolidamento dei risultati raggiunti tramite l'afflusso delle risorse allocate tramite la politica di coesione. I differenti flussi finanziari provenienti dai due strumenti potrebbero altresì finanziare fasi (prevedendo il subentro delle risorse garantire da Fesr e Fse dopo il 2026) o componenti diverse della stessa progettualità.

Peraltro, tale quarta opzione è esplicitamente descritta dall'art. 9 del regolamento (UE) 2020/241, che stabilisce come riforme o investimenti inserite nei piani di ripresa e resilienza possano essere ulteriormente rafforzate e sostenute da altri programmi europei. Il perseguimento di questa strategia implementativa a favore della complementarità è suggerito anche dall'art. 63 comma 9 del regolamento (UE) 160/2021, inerente all'ammissibilità delle spese, che ribadisce come la realizzazione di un'operazione finanziata dai fondi strutturali possa ricevere sostegno da più fondi, programmi o strumenti dell'Unione.

Il finanziamento di singoli interventi tramite risorse afferenti ad una pluralità di strumenti europei non è tuttavia esente da rischi e potenziali criticità. L'attenzione degli Stati membri sulla necessità di evitare il doppio finanziamento è ancora più imperativa in tali casi, e richiede l'allestimento di misure, procedure e meccanismi di controllo appositi. Non a caso, è previsto che gli Stati membri possano anticipare all'interno dei rispettivi piani di ripresa e resilienza i progetti che intendono finanziare in via complementare tramite più fondi.

Alla luce delle possibili strategie delineate, la Commissione europea potrebbe assumere un ruolo centrale nella promozione di misure a favore della complementarità tra la politica di coesione e i piani di ripresa e resilienza. Sebbene infatti l'impellenza dell'avvio dell'iniziativa del Next Generation UE abbia limitato l'attenzione posta dalla Commissione europea sull'adeguatezza delle disposizioni previste dai piani nazionali in merito al coordinamento tra diverse categorie di fondi europei, la Commissione potrebbe prevedere un'attenta valutazione di tale aspetto nei documenti strategici della politica di coesione, quali gli Accordi di Partenariato (ad oggi ancora in via di definizione nelle loro versioni definitive) e i relativi programmi operativi.

5. Analisi dei Casi Studio: i meccanismi di coordinamento in Italia e Spagna

5.1. Complementarità e sinergie tra fondi strutturali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) italiano

Come si è già detto, le risorse del Next Generation EU assegnate all'Italia ammontano a 122,6 miliardi di euro sotto forma di prestiti e 68,88 miliardi di euro di sovvenzioni a fondo perduto, un ammontare che supera di gran lunga quelle assegnate a qualsiasi altra controparte europea. Nell'ambito del ciclo di programmazione europea per il 2021-2027, inoltre, all'Italia sono stati assegnati oltre 43 miliardi di euro, distribuiti tra i fondi strutturali Fesr, Fse e il Just Transition Fund (Jtf), quest'ultimo arricchito in parte tramite ulteriori risorse dell'Ngeu. Complessivamente, l'Italia rappresenta quindi uno dei paesi che maggiormente beneficerà di risorse europee a partire dal 2021. La demarcazione tra i vari strumenti di intervento assume di conseguenza un'importanza cruciale. Peraltro, solo assicurando il coordinamento e la sinergia tra le diverse fonti di finanziamento l'Italia potrà massimizzare l'impatto sul lungo periodo di tutte le risorse investite.

La questione della complementarità all'interno del Piano Nazionale di Ripresa (Pnrr) viene affrontata in una sezione apposita come richiesto dalle linee guida della Commissione europea. Il documento strategico sottolinea come l'iniziativa del Pnrr faccia parte di una strategia di sviluppo di largo respiro che coinvolge una molteplicità di strumenti di politica economica, che va ben oltre l'orizzonte temporale del Piano stesso. A tal fine, il Piano stabilisce l'obiettivo di realizzare di una stretta integrazione tra gli interventi previsti nei vari programmi europei, con l'esplicita finalità di ridurre i divari territoriali e di rafforzare ulteriormente il perseguimento degli obiettivi di crescita inclusiva e di coesione sociale previsti dal Piano. Peraltro, le riforme per la pubblica amministrazione vengono espressamente indicate dal Pnrr come leve per il rafforzamento delle autorità italiane anche nell'assorbimento di altri fondi europei, tra cui appunto i fondi strutturali.

Lo stesso Pnrr individua le aree di potenziale sovrapposizione tra i finanziamenti in esso previsti e quelli degli altri programmi del Quadro Finanziario Pluriennale. Tuttavia, il Piano non contiene alcuna disposizione puntuale che stabilisca misure di coordinamento, né con le risorse della politica di coesione né con altri programmi europei.

Il decreto-legge n. 77/2021 è invece successivamente intervenuto sugli ambiti di sinergia tra risorse Pnrr e fondi strutturali sotto l'aspetto della governance del Piano. Pur in presenza di similarità negli obiettivi e nei processi di implementazione delle rispettive risorse, il decreto-legge non configura una governance imperniata sul sistema delle autorità coinvolte nei cicli di programmazione nella gestione degli altri fondi europei, così come raccomandato dalla Commissione, ma stabilisce la creazione di nuove strutture di

governance incardinate presso la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Economia e delle Finanze. In tal senso, la gestione delle risorse europee in Italia non è accentrata in un unico sistema, mantenendo il decreto una certa separazione tra le due governance multilivello e le rispettive project pipelines.

L'approfondimento delle strategie di complementarità e sinergie tra fondi della politica di coesione e gli interventi del Pnrr è stato affrontato prevalentemente all'interno dell'accordo di partenariato italiano. È lo stesso Pnrr ad effettuare un espresso rinvio all'accordo di partenariato sui fondi strutturali per il 2021-2027, che è chiamato a prevedere e dettagliare le misure di integrazione tra le due iniziative.

L'accordo di partenariato evidenzia in primis il contributo del Pnrr al raggiungimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione, soffermandosi soprattutto sulla previsione del Piano del vincolo di destinazione di non meno del 40% dei fondi territorializzabili del Piano verso le regioni del Mezzogiorno. Questo costituisce un vincolo introdotto dal legislatore nazionale, poiché come visto il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza garantisce una certa flessibilità in merito alla distribuzione territoriale delle risorse ai singoli stati membri. La quota da risorse destinate al Mezzogiorno dovrà essere assicurata dalle amministrazioni titolari nell'esecuzione dai propri interventi dall'emanazione dei bandi e degli avvisi pubblici sino alla selezione dei progetti e delle operazioni da finanziare.

Anche in virtù dell'attenzione riposta dal Pnrr agli investimenti per il Mezzogiorno, l'accordo di partenariato ribadisce l'importanza del coordinamento strategico con i fondi strutturali ai fini della massimizzazione delle sinergie delle rispettive operazioni. Nello specifico, l'Accordo prevede che gli interventi dalla politica di coesione, in particolare quelli infrastrutturali, dovranno mirare a consolidare gli obiettivi da raggiungere con il Piano e a garantire la risposta a fabbisogni ulteriori rispetto a quelli configurati all'interno del Pnrr. Per esempio, la programmazione della politica di coesione dovrà garantire la realizzazione di progettualità per il rafforzamento delle reti ferroviarie regionali, delle stazioni e delle infrastrutture non direttamente finanziate dal Piano. Stando all'accordo di partenariato, infine, la chiave per raggiungere le auspiccate sinergie è da ricercare nella differenziazione dei target e dei livelli di intervento.

L'accordo di partenariato pianifica una demarcazione basata sulla concentrazione delle azioni finanziate dai fondi strutturali su settori tematici e aree territoriali che risultano critici al fine della riduzione dei divari all'interno del paese. Contestualmente, i fondi della politica di coesione dovrebbero assicurare l'estensione degli impatti sistemici promossi dai finanziamenti del Pnrr anche a contesti marginali, periferici o rurali, operando conseguentemente una pianificazione complementare degli interventi costruita su criteri di demarcazione territoriale. Tale forma di complementarità sarà perseguita, stando al documento, soprattutto nei settori interessati dai processi di digitalizzazione (servizi e processi delle pubbliche amministrazioni, infrastrutture per la connettività).

All'interno del documento italiano sono rilevabili anche altri meccanismi di complementarità, come la destinazione della spesa dei fondi strutturali a favore di beneficiari non direttamente coinvolti dagli interventi del Pnrr. È il caso di quelle fasce di popolazione e di quei gruppi di individui tradizionalmente supportati dalle operazioni finanziate tramite il Fondo Sociale Europeo, quali le persone disabili, gli individui in condizione di povertà estrema, le donne o i giovani inattivi. Anche per il Fesr si prevedono strategie di complementarità simili, ad esempio tramite il sostegno alla digitalizzazione delle PMI a fronte della concentrazione del Pnrr sulle amministrazioni pubbliche in tale settore di policy.

In termini organizzativi, l'accordo di partenariato stabilisce il coordinamento con il Pnrr in ognuna delle fasi implementative. A livello di indirizzo e presidio, è previsto che al Comitato dell'accordo di partenariato partecipino rappresentanti del Servizio Centrale del Pnrr presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che svolge la funzione di contatto unico con la Commissione e assume la responsabilità del monitoraggio e del coordinamento operativo sugli interventi del Pnrr. L'accordo di partenariato prescrive che a tale Comitato sia affidata la supervisione dei meccanismi di coordinamento strategico tra i fondi della politica di coesione e gli altri programmi finanziari europei, in particolare il Pnrr.

Viene inoltre prevista la creazione di un tavolo tecnico dedicato, che faciliti l'individuazione di meccanismi efficaci di coordinamento tra le politiche di coesione e il Piano nazionale. Il tavolo svolgerà inoltre il compito di monitorare in sede di attuazione gli interventi su settori di possibile sovrapposizione, ravvisando possibili spazi per sinergie o criticità attuative, discutendo le possibili soluzioni operative.

A livello attuativo, poiché i ministeri centrali operano come soggetti gestori e attuatori all'interno di entrambe le iniziative, ad essi spetterà la responsabilità del coordinamento per l'attuazione di tutte le linee di finanziamento cui sovrintendono. È il caso del Ministero della Salute, cui è assegnato il compito di assicurare la complementarità tra gli interventi sulle strutture finanziate dal Pnrr e il finanziamento di servizi integrativi tramite le risorse della politica di coesione. L'azione di raccordo con il Pnrr verrà svolta anche presso le sedi stabili di confronto tecnico e coordinamento attuativo tra le amministrazioni responsabili di ogni programma operativo nazionale.

5.2. Complementarità e Sinergie tra fondi strutturali e il Prtr spagnolo

Il Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza (Prtr) della Spagna identifica i fondi strutturali e gli altri programmi del Quadro Finanziario Pluriennale come strumenti di integrazione e rafforzamento delle misure in esso contenute. Al fine di garantire un efficace utilizzo dei fondi europei allocati a favore del paese iberico, il Piano rinvia alla realizzazione di una pianificazione globale delle azioni da finanziare tramite tutti i fondi europei a disposizione, tenendo conto delle specifiche caratteristiche e differenze, sia in termini di tempistiche che di modalità attuative.

Nella sezione dedicata alla complementarità del Prtr con altre iniziative, il Piano si concentra brevemente sul rapporto tra gli interventi e le riforme in esso inclusi con le azioni finanziate dal Fse e dal Fesr. Nello specifico, viene evidenziato il ruolo che i due fondi avranno nel consolidamento dell'impatto delle riforme e degli interventi del Piano in vari ambiti come l'educazione e la formazione, le politiche occupazionali e di welfare, o la modernizzazione sostenibile. È interessante notare come sia previsto, in questa sezione, l'obiettivo di garantire la complementarità tra fondi strutturali e risorse del Prtr nella "vertebración territorial", ovvero nell'articolazione territoriale del paese.

Un secondo aspetto rilevante riguarda la governance allestita dal real decreto-ley 36/2020 ai fini dell'implementazione del Prtr spagnolo. Il ruolo di punto di contatto unico con la Commissione europea è assegnato alla Segreteria Generale dei Fondi Europei, struttura incardinata presso il Ministero delle Finanze spagnolo. La Segreteria assume, in quanto punto di contatto unico, i compiti di coordinamento, supervisione e monitoraggio della realizzazione delle misure configurate dal Prtr. La scelta, come esplicitamente riportato all'interno del documento strategico, mira a trarre vantaggio dall'esperienza accumulata dalla Segreteria Generale dei Fondi Europei nella gestione delle risorse sovranazionale, ponendola a servizio dell'attuazione del Piano.

Alla Segreteria Generale viene inoltre affidato il coordinamento della gestione e dell'attuazione dei fondi strutturali e del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza. Nello specifico, la Segreteria Generale è responsabile della configurazione, della pianificazione, del monitoraggio e del controllo di tutte le attività inerenti all'implementazione di programmi europei, anche in riferimento alle relazioni finanziarie e negoziali con l'Unione europea. Conseguentemente, è la Segreteria Generale dei fondi europei che dovrà garantire la coerenza e la complementarità tra le azioni finanziate dalla politica di coesione e le misure del Prtr. Lo stesso Prtr ha previsto, inoltre, la creazione di una Commissione dei Coordinatori dei fondi europei, che riunisce rappresentanti delle autorità responsabili dell'utilizzo di tali risorse, sia a livello dello Stato e che delle Comunità Autonome. A tale organo sono attribuiti compiti di supporto ai lavori della Conferenza settoriale del Piano di Ripresa, che coinvolge rappresentanti dello Stato e delle Regioni.

Le attività di audit si baseranno sulla metodologia sfruttata nei precedenti cicli di programmazione per il controllo della spesa dei fondi strutturali. Il Piano spagnolo, tuttavia, sottolinea la previsione di un sistema di controllo totalmente differente rispetto a quello applicato per i fondi strutturali e gli altri fondi europei. Questo in virtù della differenza nella finalità del controllo, che dovrà valutare in via preventiva anche il corretto raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi del Piano.

Un maggiore approfondimento delle strategie per favorire la complementarità tra i fondi strutturali e il Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza è riportato nell'accordo di partenariato spagnolo (Acuerdo de Asociación) per il ciclo di programmazione

2021-2027. L'accordo identifica i fondi strutturali, sin dalle disposizioni introduttive, come funzionali al rafforzamento e al consolidamento del programma di investimenti del Prtr. Una integrazione basata, sottolinea il documento, sull'attenzione dei fondi disciplinati dall'accordo alla coesione territoriale, ove quest'ultima è intesa come la convergenza delle varie regioni spagnole meno sviluppate o in via di sviluppo verso la media europea. L'accordo sottolinea inoltre la strumentalità dei fondi della politica di coesione al contrasto del calo degli investimenti pubblici che fisiologicamente seguirà una volta chiusa la finestra temporale per la spesa dei fondi del Prtr, soprattutto nelle comunità autonome caratterizzate da un minore Pil pro capite.

Il documento suddivide poi le disposizioni in merito alla complementarità tra i fondi strutturali e le risorse del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza (nonché con gli altri strumenti europei) in relazione agli obiettivi programmatici perseguiti dall'accordo. La descrizione delle strategie risulta essere particolarmente puntuale e dettagliata, quantomeno in termini di approfondimento per settori tematici. All'interno del documento di programmazione, infatti, vengono identificate possibili aree di sovrapposizione tra le misure del Prtr e i fondi Fesr e Fse con riferimento ai singoli obiettivi strategici. L'accordo di partenariato spagnolo chiarisce in primo luogo la demarcazione tra i rispettivi ambiti di intervento delle due iniziative, descrivendo poi le esigenze di complementarità e le sinergie perseguibili in sede di implementazione.

Il documento pianifica in primo luogo una differenziazione degli investimenti sulla base della diversa attenzione che i due strumenti rivolgono alla dimensione territoriale, ribadendo il criterio della modulazione dei finanziamenti in ragione delle necessità di sviluppo delle singole regioni nel caso dei fondi strutturali (ad esempio, in merito agli aiuti per l'ammmodernamento digitale promossi dal Fesr). La logica che caratterizza la definizione di regole di demarcazione e coordinamento tra le due fonti di finanziamento si basa esplicitamente sulle finalità del Prtr, che configura prevalentemente operazioni di rafforzamento sistemico. Fesr e Fse canalizzeranno invece i rispettivi interventi di spesa sulla base dei bisogni individuati a livello territoriale tramite analisi delle necessità delle singole regioni.

Sempre con riferimento alla dimensione territoriale, l'acuerdo de asociación indirizza la destinazione delle spese dei fondi strutturali verso aree geografiche diverse da quelle direttamente attenzionate dal Prtr. È il caso delle misure a favore della connettività digitale, rispetto alle quali il Fondo per lo Sviluppo Regionale dovrà promuovere la copertura delle zone rurali, prive di connettività o scarsamente popolate, operando conseguentemente in piena complementarità e sinergia con la rispettiva componente del Prtr.

Un secondo elemento ricorrente è la distinzione tra i soggetti beneficiari dei fondi della politica di coesione e i destinatari delle misure del Prtr. Per quanto concerne le azioni a supporto della competitività delle imprese, ad esempio, il Prtr prevede incentivi alle imprese appena nate e in fase di crescita, mentre il Fesr dovrà concentrare gli investimenti

su aziende già consolidate. Similmente, in ambito investimenti per l'educazione, il Fesr dovrà integrare il Prtr finanziando progettualità a favore di tutti i livelli di istruzione e coinvolgendo una maggiore varietà di centri educativi rispetto a quelli coinvolti dagli obiettivi del Piano.

Le stesse riforme del recovery plan spagnolo, una volta completate, avranno contribuito alla definizione di nuovi quadri normativi che facilitino e rafforzino l'effetto degli investimenti finanziati tanto con le risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza che con i fondi strutturali (l'accordo fa riferimento, nello specifico, alle modifiche regolatorie a favore dell'economia circolare).

Infine, il documento strategico promuove la ricerca sinergie con il Prtr facendo leva sulle diverse finestre temporali di attuazione, prevedendo, ad esempio, finanziamenti legati alla transizione energetica da parte del Fesr principalmente a partire dal termine del 2024, garantendo continuità in funzione delle scadenze dei termini per la realizzazione degli interventi e delle riforme del Piano e dello stato del mercato, o incentivando tramite il Fse gli investimenti per la formazione digitale alla conclusione del periodo di applicazione delle azioni del Prtr in tale ambito. Una forma di complementarità temporale delle azioni che dovrebbe garantire alle misure del Piano spagnolo consolidamento e continuità dei risultati raggiunti o ancora da raggiungere.

Riflessioni conclusive

La ricerca di strategie per promuovere la complementarità e la sinergia tra fondi strutturali e le risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza è, come visto nel primo paragrafo, uno degli elementi che gli Stati membri hanno dovuto obbligatoriamente inserire all'interno dei rispettivi recovery plan, rappresentando conseguentemente oggetto della valutazione della Commissione UE e del parere di altre istituzioni europee.

Il Piano italiano ha posto un forte accento sulla dimensione territoriale e sul superamento dei divari economici e sociali che caratterizzano le regioni del paese, ponendo come condizione per gli investimenti che almeno il 40% delle risorse territorializzabili siano destinate verso il Mezzogiorno. Inoltre, la Missione 5 del Piano è integralmente dedicata al supporto della coesione e dell'inclusione sociale ed economica, prevedendo interventi di riforma e investimenti sul mercato del lavoro, sull'educazione e la formazione professionale, sui servizi sociali e a favore delle categorie più svantaggiate. All'interno di tale missione, un'intera componente è dedicata alla coesione territoriale. Il Pnrr italiano, in tal senso, contribuisce sotto diverse dimensioni a favore degli obiettivi di convergenza tra le aree del paese.

Il tema della coesione è al centro del Piano spagnolo sia dal punto di vista sociale che territoriale, costituendo uno dei quattro assi sui quali è costruito il Piano e venendo

contestualizzato sistematicamente all'interno delle diverse aree di policy. Tuttavia, il Piano illustra le disparità e le sfide da affrontare principalmente da una prospettiva nazionale, con un'enfasi tendenzialmente inferiore rispetto al perseguimento degli obiettivi di coesione territoriale rispetto al Piano Italiano. Manca, in tal senso, la destinazione vincolata delle risorse verso determinate aree meno sviluppate del paese, come previsto invece dal Pnrr italiano a favore del Mezzogiorno.

Dall'analisi dei due piani, è emerso come, tuttavia, pur riconoscendo di cruciale importanza assicurare coerenza e sinergia tra le varie fonti di finanziamento europee e nazionali, né Italia né Spagna abbiano deciso di approfondire estensivamente il tema del coordinamento direttamente all'interno del proprio piano. I due documenti, infatti, indirizzano e prospettano le finalità da perseguire ai fini di garantire l'integrazione tra i diversi strumenti di policy, individuando alcune possibili aree di sovrapposizione, ma non stabiliscono strategie puntuali a favore del coordinamento tra questi ultimi.

L'assenza di previsioni di maggiore dettaglio su come le sinergie tra i piani di ripresa e resilienza e i fondi strutturali saranno assicurate è stata evidenziata in negativo anche da esperti del Comitato Europeo delle Regioni (Valenza, 2021), che hanno inoltre sottolineato come il basso coinvolgimento di enti regionali e locali nelle fasi di pianificazione e implementazione abbia ostacolato l'identificazione di meccanismi efficaci di coordinamento.

Entrambi i piani rinviano ai rispettivi accordi di partenariato per la programmazione 2021-2027 la configurazione di strategie di coordinamento tra le risorse in essi allocate e le azioni finanziate tramite i fondi strutturali. Mentre l'attenzione alla coesione territoriale come visto sembra essere maggiore all'interno del Pnrr italiano, dalla lettura dei due documenti strategici per la politica di coesione emerge come sia il paese spagnolo ad aver pianificato con maggiore dettaglio e puntualità le strategie per favorire la complementarità tra le varie fonti di finanziamento.

L'acuerdo de asociación stabilisce infatti un'ampia gamma di operazioni con cui perseguire forme di sinergia e coordinamento, articolando tali strategie all'interno di ogni obiettivo strategico perseguito. Le modalità individuate sono in larga parte coerenti con quanto suggerito dalla letteratura e dagli studi sul tema. Sono previste infatti misure di coordinamento basate sulla demarcazione territoriale, tramite la concentrazione finanziamenti del Fesr e del Fse sulle regioni meno sviluppate o sulle aree geografiche, come quelle insulari o rurali, non coinvolte direttamente dagli interventi del Prtr. Una simile demarcazione è abbozzata anche dall'accordo di partenariato italiano, che però non la approfondisce per singole aree tematiche se non in via generale e di indirizzo.

La programmazione spagnola include, inoltre, interventi dei fondi strutturali a favore di categorie di beneficiari anche in questo caso non attenzionate direttamente dal Prtr; soprattutto sul rafforzamento delle infrastrutture e sull'inclusione sociale. Una modalità

invece menzionata dalla strategia italiana solo per determinate aree di intervento. Un'altra strategia prevista del Prtr fa riferimento alle differenti scadenze e modalità implementative che differenziano le due categorie di finanziamenti, pianificando di assicurare la continuità e il consolidamento nel tempo degli investimenti del Prtr tramite il successivo subentro del sostegno economico da parte dei fondi strutturali, assicurando una prospettiva di investimento che vada oltre la scadenza del 2026.

Una carenza che pare caratterizzare entrambi i piani riguarda la quarta ed ultima tipologia di strategie per il coordinamento menzionata nel terzo paragrafo di questo elaborato, ovvero la previsione di progettualità finanziate, in diverse fasi o nelle loro diverse componenti, contestualmente da fondi strutturali e da risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, pur nel rispetto del divieto di doppio finanziamento. Tale carenza scaturisce probabilmente dalla difficoltà che implementare una simile strategia comporta, soprattutto in termini di oneri e capacità di coordinamento, monitoraggio e gestione delle amministrazioni responsabili. Tuttavia, la realizzazione di operazioni ispirate a tale principio potrebbe garantire la realizzazione di progettualità dal grande impatto economico-sociale, rispetto al quale l'intervento dei fondi strutturali dovrebbe inoltre assicurare un orizzonte attuativo più ampio di quello dei fondi del recovery plan.

Se la demarcazione e la definizione delle rispettive aree di intervento dovrebbero essere assicurate dalle singole disposizioni normative, l'effettiva realizzazione delle sinergie tra fondi strutturali e interventi di Pnrr e Prtr dipenderanno strettamente dalla definizione di priorità, azioni e interventi all'interno dei programmi operativi regionali e nazionali di Spagna e Italia, in cui sarà necessario configurare puntualmente come avverranno il finanziamento e la selezione di operazioni e progettualità. Per l'Italia, come anticipato, la configurazione di questi meccanismi all'interno dei programmi operativi sarà particolarmente determinante, considerando la generalità e lo scarso dettaglio delle strategie di coordinamento che l'accordo di partenariato configura. La scelta del paese italiano di tenere separata la governance istituzionale del Pnrr da quella incaricata della supervisione e della gestione dei fondi strutturali impone inoltre la necessità di ulteriori misure organizzative per assicurare la convivenza dei due strumenti di policy europea in fase attuativa.

In conclusione, la massimizzazione delle sinergie tra l'impiego dei fondi strutturali e la spesa delle risorse dei rispettivi piani di ripresa e resilienza è una sfida alla quale Italia e Spagna dovranno rispondere prontamente, recuperando eventuali deficit nella pianificazione delle misure di coordinamento nel corso della fase esecutiva. In tal senso, sarà la condivisione delle best practices implementate dai vari paesi europei a rappresentare un fattore cruciale per raggiungere l'efficace integrazione tra i due strumenti.

Riferimenti bibliografici

- Accordo di partenariato, Bozza Dicembre 2021.
- Acuerdo de asociación de España 2021-2027, Bozza Aprile 2022.
- Bachtler J., & Mendez, C. (2021). *Recovery and Cohesion: Ambitious Objectives, Challenging Implementation*. EoRPA Report 21/2. Paper presentato alla 42esima Conferenza Annuale, EoRPA Regional Policy Research Consortium, Glasgow, Scozia.
- Casalino, P. (2021), La fase di prima attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: gestione, monitoraggio e controllo, principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee. *Rivista della Corte dei conti*, 5.
- Centurelli, G. (2022). Next Generation Eu e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027. *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo, 1.
- Commissione europea (2015). Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (Osc), Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Commissione europea (2018). Manuale Di Semplificazione – 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027, DG REGIO.
- Commissione europea (2020). Guidance to member states recovery and resilience plans, Commission Staff Working Document.
- Commissione europea (2021a). Recovery and Resilience Facility – Synergy Between RRF and other EU actions and programmes, Next Generation EU, Presentazione. Consultabile in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/synergies_with_other_eu_actions_and_programmes_econbudg_working_group_on_the_scrutiny_of_the_recovery_and_resilience_facility.pdf
- Commissione europea (2021b). Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Italy accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy, Commission Staff Working Document.
- Commissione europea (2021c). Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Spain accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain, Commission Staff Working Document.
- Domorenok, E., & Guardiancich, I. (2022). The Italian National Recovery and Resilience Plan: coordination and conditionality. *Contemporary Italian Politics*, 14, 2.
- Ferrer, J.N., Corti, F., De la Ossa, T.R., & Regazzoni, P. (2021). Comparing and Assessing Recovery and Resilience Plans: Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia. *Recovery and Resilience Reflection Papers*, CEPS, 5.
- Ferry, M., & Kah, S. (2016). Maximisation of synergies between European structural and investment funds and other EU instruments. *European Structural and Investment Funds Journal*, 4, 3.
- Ferry, M., Kah, S., & Bachtler, J. (2016). Research for Regi Committee – Maximisation of synergies between European Structural Funds and other EU instruments to attain to attain Europe 2020 goals. Directorate General for Internal Policies, European Parliament.
- Hunter, A., & Pilati, M. (2021). Recovery and reform in the EU's most vulnerable regions. Policy Brief, European Policy Center.
- IFEL (2021). La dimensione territoriale della politica di coesione: Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020. Fondazione Anci, Undicesima edizione.

- Lopriore, M., & Vlachodimitropoulou, M. (2021). Recovery and Resilience Plans for the Next Generation EU: a unique opportunity that must be taken quickly, and carefully. European Institute of Public Administration (Eipa).
- Lopriore M. (2022). Recovery plans and structural funds: how to strengthen the link? Policy Brief, European Institute of Public Administration (Eipa).
- Monti, L. (2016), *Politiche dell'Unione europea, La Programmazione 2014-2020*. Roma: Luiss University Press.
- Oecd (2009). Building Blocks for Policy Coherence for Development.
- Valenza, A., & Iacob, A., Amichetti, C., Celotti, P., Zillmer, S., & Kotrasinski, J. (2021). Regional and Local Authorities and the National Recovery and Resilience Plans. European Committee of Regions, Commission for Economic Policy.

Dialoghi

Dialogues

L'innovazione culturale delle pubbliche amministrazioni

The cultural innovation of public administrations

Bruno Bolognini*

Abstract

The article proposes a reflection on Pa executives as agents of change. Adopting “good practices” is not enough to innovate because their application is conditioned by the cultural context that characterizes each organization. Organizational culture can be described through some properties that influence the way things are done. To argue concretely, an “almost experimental” analysis is proposed. The data collected in 90 organizations, out of which 58 are companies and 32 Pa, show a significant difference in the level of staff commitment to the benefit of companies. The development of a statistical model highlights the existence of a phenomenon, called the “Pa effect”, which affects cultural properties. That effect indirectly affects people’s behavior. While it was difficult to change by decree on the Pa effect, one can think of effectively adapting good practices by intervening on these properties. According to this reason the managerial function is crucial.

Keywords: *Organizational culture, Leadership, Good practices, Innovation, People engagement.*

* Università di Genova

Introduzione

Migliorare il livello di performance delle Pa si è rivelato problema molto complesso non solo nel nostro Paese, tanto che una ricerca della McKinsey, basata su un campione di circa 3.000 dirigenti del settore pubblico in 18 paesi, segnalava che l'80% dei tentativi di innovazione si sono conclusi con risultati non soddisfacenti (Allas *et al.*, 2018). Gli studi hanno chiarito che cambiare le organizzazioni non è facile (Checinski *et al.*, 2019). Nella maggior parte dei casi non basta modificare le strutture o definire nuove procedure: l'architettura istituzionale è condizionata dalla cultura. Questa determina il modo in cui viene svolto il lavoro, in cui le persone interagiscono e in cui vengono prese le decisioni (Hannan *et al.*, 2003). In sede politica si invoca spesso la necessità di realizzare riforme, ma quando si tratta di cambiare il modo di funzionare di un'organizzazione gli interventi per decreto non sono sufficienti (March & Olsen, 1989).

La tesi di quest'articolo è che per spiegare queste difficoltà occorre porre attenzione alle condizioni culturali che le determinano. Per questo assumeremo come riferimento la prospettiva della scienza dell'organizzazione, prospettiva che è stata ampiamente trascurata nell'affrontare il problema delle riforme (Rebora, 2018) e porremo al centro del nostro approccio l'assunto secondo cui le organizzazioni, anche quelle pubbliche, sono sistemi sociali che sviluppano nel tempo una propria cultura (Bolognini, 2022). Le riforme che hanno interessato le Pa, in particolare a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, sono state ispirate dal New Public Management (Npm). In estrema sintesi quest'approccio si basa su un ragionamento controfattuale: poiché il settore privato mostra di funzionare in modo più efficiente di quello pubblico, occorre avvicinare il funzionamento delle Pa a quei modelli, sia privatizzando, sia applicando nel settore pubblico modelli di gestione manageriale a imitazione di quelli operanti nelle imprese. Cercheremo di argomentare le ragioni per cui riteniamo questo ragionamento troppo semplicistico.

1. Le pratiche manageriali nelle imprese e nelle Pa

Le pratiche per promuovere innovazione, raccomandate ormai da decenni nel settore privato e prese a modello in quello pubblico, riguardano sia il modo di organizzare le attività lavorative sia la gestione delle persone che svolgono queste attività. L'elenco di queste pratiche è lungo e diversificato a seconda degli autori che ne trattano. Non tutti concordano su quali siano queste pratiche, ma c'è una buona convergenza sulle seguenti: i gruppi di lavoro autogestiti, forme di ristrutturazione delle mansioni come il job enrichment, attività come il problem solving, i suggerimenti e le idee, i sistemi retributivi basati sul merito, le procedure di selezione e valutazione del personale, le attività di formazione intensiva; in genere sono tutte riconducibili a sistemi di gestione più articolati come il Total quality management (Tqm) e il Lean management (Lm) (Bolognini, 2008).

L'orientamento prevalente nella scelta fra queste, anche nelle amministrazioni pubbliche, è stato di privilegiare le motivazioni "estrinseche" per stimolare l'impegno, soprattutto dei dirigenti, legando parte della retribuzione ai risultati raggiunti. Un esame più accurato della questione suggerisce tuttavia di considerare queste diverse pratiche per gli effetti che possono avere sui comportamenti, non solo nella logica della "carota" ma nella prospettiva di una reale innovazione che modifichi il modo di operare. Un problema che merita d'essere approfondito riguarda proprio in che misura l'adozione di queste pratiche sia in grado di incidere sul funzionamento delle organizzazioni, vale a dire sull'agire organizzativo quotidiano. Ovvero, detto in altri termini, in che misura adottare una o più di queste pratiche sia sufficiente per promuovere cambiamenti e ottenere miglioramenti significativi.

2. L'innovazione nel settore pubblico

Ci sono ormai molti studi che testimoniano vantaggi e svantaggi derivanti dall'adozione di "buone pratiche" manageriali. In una rassegna della letteratura sui metodi lean nel settore pubblico Radnor (2010) offre un quadro dello stato dell'arte, in base a lavori che si riferiscono prevalentemente al mondo anglosassone. Dai saggi esaminati risulta che gli scopi perseguiti nell'applicazione di questi strumenti innovativi sono di tre tipi: si valutano i processi organizzativi per individuare le criticità con strumenti come la mappatura dei processi; si utilizzano pratiche di miglioramento come il problem solving; si utilizzano strumenti di controllo come le carte di controllo che consentono di tenere sotto controllo i processi organizzativi, o il benchmarking, per confrontare le proprie performance con quelle di organizzazioni simili.

Anche nel nostro Paese non mancano esperienze interessanti, alcune delle quali documentate in pubblicazioni (cfr. per es. Negro, 2005; 2016). In realtà, i progetti di innovazione nelle pubbliche amministrazioni, specie negli anni più recenti, sono concentrati più sull'innovazione digitale che su quella organizzativa in senso stretto. Non che i due aspetti siano in contrasto, ma ciò che sembra trascurato in queste iniziative, o almeno non abbastanza evidenziato, sono le implicazioni organizzative dell'innovazione digitale.

La letteratura organizzativa ha esplorato a fondo le difficoltà incontrate nell'applicazione di queste pratiche. Molti studi hanno considerato gli ostacoli emersi nelle imprese private, ma non mancano quelli rivolti al settore pubblico (p. es. Ratner, 2012; Allas *et al.*, 2018). Vengono infatti segnalate iniziative avviate senza una particolare motivazione della dirigenza e quindi prive di una sostanziale leadership a tutti i livelli, stimulate piuttosto dalla volontà di adeguarsi a modi di operare ormai considerati più legittimati. Un fattore che condiziona negativamente i risultati è rappresentato da interventi che non hanno preso in considerazione la necessità di coinvolgere il personale e hanno avuto come effetto una sostanziale resistenza al cambiamento. Emerge anche con frequenza la barriera determinata dalla scarsa compatibilità di queste innovazioni con le peculiarità delle organizzazioni

tradizionali, caratterizzate da strutture gerarchiche rigide e dalla presenza dei cosiddetti silos funzionali, tendenti ad operare a compartimenti stagni.

La difficoltà di tradurre le riforme in pratica è stata evidenziata anche con riferimento al nostro paese con lo studio di casi significativi (Gherardi & Lippi, 2000). Meriterebbe inoltre una riflessione più approfondita il destino di alcuni progetti di innovazione come ad es. un modello di gestione raccomandato dalla Funzione pubblica fin dal 2007 ma di cui si sono perse le tracce in anni più recenti. Si tratta di uno strumento di auto valutazione proposto ai dirigenti, definito dall'acronimo Caf (Common assessment framework), suggerito come una bussola per aiutare il management verso l'eccellenza. I documenti che ne accompagnano la divulgazione fanno riferimento ai criteri gestionali ispirati al Tqm; ma non è dato sapere se l'iniziativa abbia avuto effetti prorompenti, anche perché l'ultima newsletter reperibile sul sito del Formez relativa a questo progetto risale al 2015.

3. L'iceberg organizzativo

I modelli organizzativi elaborati in Giappone come il Lm e il Tqm sono espressione di un'idea di organizzazione diversa dal modello tradizionale burocratico e taylorista. Ciò che li caratterizza nella loro formulazione originale è l'attuazione di pratiche di coinvolgimento che fanno leva sull'impegno attivo delle persone per il miglioramento dei risultati. Le pratiche del team working e del problem solving, essenziali per l'attuazione di quei modelli, hanno possibilità di realizzarsi solo se le persone si sentono coinvolte. Diversamente sono esercitazioni rituali con poca probabilità di consolidarsi.

Per chiarire questo punto ci soffermiamo su una caratteristica della "filosofia" del Lm, cioè l'idea del miglioramento continuo definito con la parola giapponese "kaizen": l'idea è che sia sempre possibile apportare modifiche al modo di operare, sia per ridurre gli sprechi sia per migliorare la qualità dei risultati. La costante attenzione agli aspetti anche minuti, specialmente ad opera di chi esegue direttamente il lavoro, può fare la differenza, ma ciò richiede un buon livello d'impegno.

Nell'applicazione delle pratiche di miglioramento si è creata una variante del kaizen, il cosiddetto *kaizen blitz*: invece di procedere per piccoli passi, coinvolgendo il personale sui problemi emergenti di volta in volta, si è cercato di mettere a fuoco i problemi più rilevanti e più avvertiti. Il metodo del lavoro di gruppo è stato rispettato, ma in una forma che non rispecchia la metodologia originale. Un gruppo di persone, in genere collocate a un livello intermedio della gerarchia organizzativa, si è riunito per alcuni giorni per mettere a fuoco problemi rilevanti ed elaborare proposte di soluzione. Come mostrano molti esempi (Hines *et al.*, 2008) spesso questi lavori hanno prodotto miglioramenti anche significativi, ma nella maggior parte dei casi queste iniziative non sono state ulteriormente sviluppate e non è detto che il personale operativo sia stato coinvolto e stimolato per mettere in pratica le soluzioni progettate.

Per descrivere questi modi di operare è stata utilizzata l'immagine del raccolto della frutta: l'utilizzo di pratiche come il kaizen blitz ha consentito di raccogliere buoni frutti; tuttavia sono stati raccolti solo quelli che si trovavano sui rami più bassi dell'albero o già caduti a terra. I rami più alti, dove si trovano i frutti migliori e la produzione è più abbondante, non sono stati toccati. Per un raccolto molto più abbondante si sostiene, vale a dire per rendere più efficace l'azione di miglioramento organizzativo, occorre cambiare la cultura e far leva sull'impegno del personale.

La maggiore difficoltà è dovuta al fatto che le resistenze di natura culturale non sono facilmente visibili. Per spiegare questa difficoltà è stata usata la metafora dell'iceberg (Hines *et al.*, 2008). Quando si affronta l'innovazione organizzativa occorre considerarla nei suoi due aspetti costitutivi: da un lato l'insieme degli elementi ben visibili oggetto di imitazione quando si applicano le "buone pratiche"; dall'altro lato, tuttavia, il funzionamento di queste pratiche è condizionato da fattori di solito non visibili, come la parte sommersa dell'iceberg. Si tratta di condizioni culturali che questi autori riconducono a tre componenti: un adeguato orientamento strategico opportunamente descritto e reso noto a tutti i membri dell'organizzazione; una leadership che ispiri fiducia e comunichi con chiarezza gli obiettivi da perseguire; una disponibilità diffusa presso il personale ad attivare comportamenti impegnati in vista del perseguimento degli obiettivi innovativi. Strategie, leadership, impegno sono determinanti per il modo in cui si fanno le cose e per il significato che si attribuisce a ciò che si fa e a ciò che ci si aspetta. Questi fattori influenzano il modo in cui le persone si relazionano fra loro, il grado di fiducia e il senso di appartenenza, appunto la parte sommersa dell'iceberg.

4. L'impegno del personale

Per porre su un terreno concreto questo tema dell'importanza del contesto culturale si potrebbe richiamare un'ampia letteratura sociologica che ha analizzato il fenomeno burocratico ed evidenziato i suoi riflessi sul comportamento del personale (p. es. alcuni studi classici come Crozier, 1963; Selznick, 1949; Gouldner, 1954). In questa sede lasceremo sullo sfondo questi insegnamenti per proporre una prospettiva di analisi basata su dati quantitativi, piuttosto che sulla descrizione di casi. Questi dati sono il risultato di rilevazioni finalizzate a misurare la cultura organizzativa in diverse organizzazioni sia del settore pubblico sia di imprese private.

In particolare, ci poniamo l'obiettivo di valutare se il fatto di operare in organizzazioni della Pa produca effetti diversi sul comportamento delle persone e, segnatamente, sul loro impegno. Per rispondere seguiamo una procedura simile a quella usata per verificare gli effetti derivanti dall'esposizione a una determinata condizione (per es. il fumo di sigarette per verificarne l'effetto sulla salute). Si assume che i due tipi di organizzazioni siano simili, tranne che per il fatto che le Pa sono esposte ad un effetto particolare. La scelta dei nostri

casi non risponde a criteri di suddivisione rigorosi come nelle analisi sperimentali, anche se le condizioni che hanno determinato la raccolta dei dati sono per molti aspetti casuali: per questo consideriamo queste analisi come frutto di un “quasi esperimento”, definito anche “esperimento naturale”. Questo procedimento mette alla prova l’ipotesi secondo cui esiste una relazione di causa ed effetto fra l’appartenenza al settore pubblico e il livello d’impegno.

La letteratura organizzativa ha dedicato molta attenzione al tema dell’impegno, sia nella sua accezione di commitment, inteso come stato psicologico di attaccamento all’organizzazione (p. es. per misurare la propensione al turnover), sia nell’accezione di engagement, quale disponibilità ad impiegare “la propria energia fisica, cognitiva ed emotiva nello svolgimento del proprio lavoro” (Kahn, 1990). In questa sede l’analisi dell’impegno del personale e la sua misura si riferisce al comportamento delle persone rilevato attraverso le testimonianze di chi vive nell’organizzazione, come engagement piuttosto che come commitment.

5. Il metodo

Per misurare l’impegno, come le altre proprietà culturali di organizzazioni che introdurremo in seguito, ci basiamo su dati raccolti mediante un questionario in 107 organizzazioni, per un totale di circa 9000 persone. Ci soffermeremo in particolare sul confronto fra le organizzazioni del settore pubblico e quello delle imprese private per rilevare le differenze fra le caratteristiche culturali emergenti dall’analisi.

5.1. Il campione

Il confronto di cui diamo conto si riferisce ai dati raccolti in 90 organizzazioni, di cui 58 imprese private e 32 pubbliche. La Tav. 1 fornisce un quadro sintetico delle tipologie considerate.

Tav. 1 Le organizzazioni del nostro campione
(fonte: elaborazione dell’autore).

Settori	Tipo	N.ro
PA	Enti locali	11
	Municipalizzate	3
	Ospedali	6
	Università	7
	Altre	5
Private	Produzione	37
	Servizi	21

Il questionario è stato somministrato al personale rivolgendo domande riguardo al modo in cui si svolgono le attività lavorative, al tipo di relazioni che si instaurano e al grado d'impegno organizzativo che le persone manifestano. La raccolta dei dati entro le diverse organizzazioni è stata realizzata mediante l'individuazione di campioni casuali, definiti in collaborazione con gli uffici del personale. In alcuni casi il questionario è stato proposto all'intera popolazione. Nelle 32 organizzazioni pubbliche sono stati raccolti in media, per ogni organizzazione, 125 questionari (d.s. 107); nelle 58 imprese private sono stati raccolti in media 72 questionari (d.s. 69).

5.2. Le misure

La misura dell'impegno si basa sulla testimonianza delle persone che operano nell'organizzazione, cui il questionario chiede di indicare con quale frequenza "in questa organizzazione il personale si impegna al massimo". Le opzioni di risposta prevedono una scala numerica da 0 a 10: 0 è associato all'avverbio "mai" e 10 all'avverbio "sempre", con le opzioni intermedie "raramente", "a volte" e "spesso". Per misurare l'impegno organizzativo viene calcolata la media delle risposte in ogni organizzazione. Ciò che viene misurato sono percezioni, modi di vedere la realtà. Sarebbe tuttavia un errore considerarle di scarso rilievo concreto, per almeno due ragioni: sia perché sono testimonianze dirette, riferite all'insieme del personale e non a sé stessi, fornite da chi è a contatto quotidiano con quella realtà; sia soprattutto perché è molto probabile che quella stessa realtà rappresenti un modo di operare cui si tende ad adeguarsi, dato che quelle testimonianze esprimono, oltre che percezioni, anche delle aspettative.

Per rilevare le condizioni gestionali e di contesto culturale che possono influenzare il comportamento organizzativo, il questionario misura le seguenti variabili. Le condizioni gestionali sono misurate con due item che rilevano le percezioni dei rispondenti riguardo alle politiche retributive e riguardo alle pratiche di valutazione. Il contesto culturale che caratterizza le relazioni sociali e i modi di interazione fra le persone viene misurato con alcuni item che rilevano il grado di fiducia delle persone verso l'organizzazione e verso chi la dirige, le percezioni riguardo alla lealtà manifestata nei confronti di ciascuno, il senso di appartenenza o grado di identificazione con l'organizzazione.

L'elaborazione dei dati secondo le procedure di seguito indicate si basa sull'utilizzo di singoli indicatori per ogni variabile. Poiché l'analisi consiste nella costruzione di un modello di equazioni strutturali abbiamo deciso di adottare la strategia suggerita da Haiduk & Luttvay (2012), che consigliano di utilizzare pochi o singoli indicatori per controllare meglio i problemi di varianza che possono determinare ambiguità di significati. Le misure basate su singoli item rappresentano una pratica poco consueta nelle discipline psicologiche ma di uso più frequente nelle discipline economiche.

5.3. Analisi

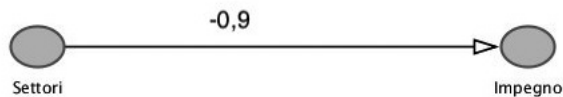
L'elaborazione dei dati è stata realizzata in due fasi. Innanzitutto, le risposte alla domanda circa il livello d'impegno organizzativo nella propria organizzazione sono state utilizzate per confrontare questa dimensione nei due settori e verificare se esiste una differenza statisticamente significativa. La procedura utilizzata è stata l'analisi della varianza (Anova). Per mettere meglio a fuoco le differenze emerse in questa prima fase si è successivamente elaborato un sistema di equazioni strutturali, assumendo come variabile indipendente la condizione dicotomica di appartenere o meno al settore della pubblica amministrazione. Il modello di equazioni strutturali è stato elaborato per verificare quali variabili intervenienti fra quelle indicate sopra potessero svolgere una funzione di mediazione tra quella che distingue i due settori e la variabile che misura l'impegno organizzativo. Nello sviluppo di queste elaborazioni sono stati utilizzati i criteri di analisi suggeriti dagli studi sulle relazioni causali, basati su sistemi di equazioni strutturali e sull'utilizzo di grafici, sviluppati da J. Pearl e dai suoi collaboratori (Pearl *et al.*, 2016; Pearl & Mackenzie, 2019).

6. Risultati

Il confronto fra i due settori, misurato sul livello d'impegno organizzativo, indica una differenza di quasi un punto: mentre per le imprese del settore privato questa variabile raggiunge la media di 6,7 nel settore pubblico la media complessiva è di 5,8 (Rquadro 0,31; Rapporto F = 39,63; Prob > F < 0,0001). Questa differenza fra i due settori può essere interpretata come l'effetto di un fattore causale, che potremmo definire "effetto Pa" e che, tradotto nel linguaggio appropriato alla nostra ipotesi pseudo sperimentale, può essere rappresentato con la Fig. 1.

Fig. 1 L'effetto Pa sull'impegno del personale.

La variabile Settori assume due valori: il valore 1 è assegnato alle Pa e il valore 0 alle imprese del nostro campione (fonte: elaborazione dell'autore).



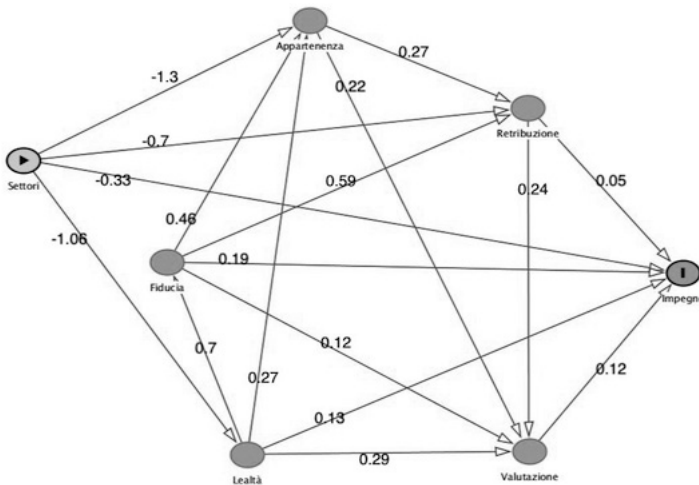
In prima approssimazione questi dati sembrano confermare le ragioni che hanno condotto ad abbracciare l'idea della privatizzazione come soluzione a tutti i problemi. Non si può dire, tuttavia, che la traduzione in pratica di questi orientamenti attraverso le riforme abbia colmato il divario fra settore pubblico e privato, almeno a giudicare dai nostri dati. D'altra parte, anche le tesi del Npm sono state sottoposte ad ampie critiche (Dunleavy *et al.*, 2005; Reiter & Klenk, 2019). Per questo sembra opportuno riflettere sui motivi di

debolezza di quel modo di rappresentare la realtà, per segnalare soprattutto l'eccessiva semplificazione che lo caratterizza. Cercheremo di mostrare che non basta sottoporre le organizzazioni pubbliche a criteri di gestione più vicini a quelli privatistici per modificare il loro funzionamento.

7. Un modello causale più articolato

Per testare le teorie sviluppate nell'ambito degli studi sulla cultura organizzativa assumiamo che la performance organizzativa sia riconducibile soprattutto a ragioni culturali. Come indicatore di performance, intesa qui come disposizione verso l'innovazione, misuriamo l'impegno organizzativo, mentre misuriamo i tratti culturali tipici che descrivono il sistema sociale di ogni organizzazione con le tre variabili che ne caratterizzano i modi di relazione fra le persone e con l'organizzazione: la fiducia, la lealtà e il senso di appartenenza o identità. Inoltre, assumiamo che le pratiche di gestione quali le politiche retributive e le forme di valutazione svolgano anch'esse la funzione di variabili intermedie, influenzate dai modi delle relazioni sociali e, a loro volta, in grado di influenzare i comportamenti.

Fig. 2 L'effetto Pa e il suo propagarsi attraverso le dimensioni che influenzano l'impegno organizzativo. La variabile settori assume due valori: il valore 1 è assegnato alle Pa e il valore 0 alle imprese private (fonte: elaborazione dell'autore. Il grafico è costruito col software "dagitty", Textor *et al.*, 2016).



Il modello della Fig. 2 rappresenta in forma grafica una formulazione delle teorie che attribuiscono alla cultura organizzativa un peso determinante per spiegare l'efficienza e l'efficacia dell'azione organizzativa. Il criterio di analisi resta quello basato sul confronto fra i due settori, pubblico e privato. Per questo l'insieme delle relazioni causali prende le mosse dalla variabile settori che influenza direttamente o indirettamente le altre. Essa distingue il nostro

campione nei due gruppi mediante l'attribuzione del valore 1 alle organizzazioni pubbliche e 0 alle imprese private. Come mostrano le frecce questa variabile agisce direttamente su retribuzione e su impegno, sia su due variabili che misurano le relazioni culturali, il senso di appartenenza e la lealtà. C'è poi la terza variabile che misura le relazioni culturali, la fiducia che, come mostra il grafico, ha effetti su tutte le altre senza però essere influenzata direttamente da settori. Seguendo poi il percorso delle frecce si vedono gli sviluppi delle relazioni causali e come questi diversi fattori siano in grado di determinare il livello d'impegno collettivo che si manifesta concretamente nelle organizzazioni.

Il nostro grafico è il risultato di una lettura, basata sulla teoria, di dati reali emersi dall'analisi di fenomeni organizzativi concreti. Le frecce corrispondono a relazioni di peso diverso fra le variabili, come viene indicato dai numeri in corrispondenza delle frecce stesse. Laddove non ci sono frecce a collegare variabili è segno che fra quelle non c'è una relazione diretta. Queste relazioni, il loro peso, o la loro assenza, è fornita dai dati che ci hanno consentito di testare gli assunti teorici. Il modello è stato testato con strumenti statistici i cui risultati non smentiscono la nostra ipotesi. Ci asteniamo qui dal disquisire sui test relativi (comunque disponibili presso l'autore), ma rivolgiamo la nostra attenzione alle riflessioni che ne derivano.

8. L'interpretazione del modello causale

Per interpretare il nostro grafico occorre tener distinti gli effetti indiretti da quello diretto. La figura mostra che il peso diretto dell'effetto P_a su impegno, in presenza delle altre variabili introdotte nel modello, non è più uguale a $-0,9$, ma si è ridotto a $-0,33$. La maggior parte di quell'effetto è stata assorbita dalle altre variabili e da queste trasmesso, per via indiretta, alla variabile dipendente. In realtà è possibile misurare quest'effetto indiretto: esso risulta dalla somma dei prodotti di tutti i legami che, partendo dalla variabile settori, raggiungono la variabile di output. L'effetto totale, come somma dell'effetto diretto più quello indiretto, conferma il valore negativo da cui abbiamo preso le mosse ($-0,9$), con la differenza che in questa nuova prospettiva si configura una diversa rappresentazione della realtà.

Questo dato porta con sé implicazioni pratiche di grande interesse e un'analisi più dettagliata delle relazioni fra le variabili del modello ci aiuta ad evidenziarle. Intanto consideriamo alcuni effetti indiretti. Uno di questi passa attraverso la variabile che misura il senso di appartenenza, l'altro attraverso la lealtà. Queste a loro volta influenzano una la percezione delle politiche retributive e della valutazione, l'altra la valutazione, oltre ad agire anche su fiducia, sul senso di appartenenza e sullo stesso impegno. Ci soffermiamo su queste relazioni per rilevare un'informazione importante: il grafico conferma che le pratiche di gestione del personale esercitano influenza sul comportamento ma, come evidenziano i valori numerici delle frecce che escono da politiche retributive e da valutazione, i pesi esercitati da queste sono piuttosto esigui. Ciò porta a concludere che le pratiche

gestionali basate sull'utilizzo di leve come gli incentivi hanno scarso effetto se non sono inserite in un contesto culturale che le valorizza e accompagna in modo appropriato. Ora, se si considera che la maggior parte delle esperienze di innovazione organizzativa, in particolare quelle che si ispirano al Npm, fanno dello strumento degli incentivi selettivi il loro cavallo di battaglia, per lo più trascurando o anche ignorando il contesto sociale e culturale, ci si rende conto dei limiti di quei tentativi.

In definitiva ciò che emerge dall'analisi è il modo in cui il fattore causale che abbiamo definito effetto Pa si manifesta, non solo direttamente ma mediante processi sociali complessi, rappresentati sinteticamente nel modello della Fig. 2. I “meccanismi” descritti si riferiscono appunto a processi sociali che svolgono una funzione di filtro attraverso cui l'effetto Pa si propaga. Sono le relazioni sociali come la fiducia, la lealtà, il senso di appartenenza a determinare il modo in cui vengono percepite le pratiche di gestione e il modo in cui prendono forma i comportamenti quotidiani. L'elaborazione dei dati mostra che il 60% circa dell'effetto Pa è filtrato da quei processi sociali. Il restante 40% circa è da attribuire al condizionamento diretto esercitato dalla struttura pubblica sul comportamento del personale, soprattutto attraverso la regolamentazione e la rigidità delle procedure. Questo significa che qualunque intervento per migliorare il livello di performance della pubblica amministrazione che si limiti ad agire sul suo funzionamento in termini strutturali o procedurali, può ottenere solo risultati parziali: al massimo per una percentuale ridotta del totale. Resta così aperta la questione dei processi sociali e culturali che contribuiscono a determinare il 60% dell'effetto Pa sui comportamenti e sulla performance.

9. Dalla normazione all'implementazione

L'analisi del modo in cui le proprietà culturali si manifestano ci aiuta a capire perché la questione dell'impegno del personale, e quindi dell'efficacia dell'azione organizzativa, non si risolve con criteri di gestione modellati su quelli delle imprese private, almeno se questi si limitano a considerare gli incentivi retributivi e gli strumenti di valutazione. Non si tratta di sminuire l'importanza di questi fattori motivanti, ma di guardare alla questione in una diversa prospettiva. Occorre riflettere sull'effetto Pa come un contesto culturale dalle radici profonde, che fa sentire la sua influenza sul complesso di relazioni che caratterizzano i sistemi sociali delle pubbliche amministrazioni.

Queste indicazioni suggeriscono di considerare il problema dell'innovazione nel settore pubblico non solo nella prospettiva generale di interventi normativi. Se si sposta l'attenzione dalla normazione all'implementazione si può rilevare che, almeno in linea teorica, si potrebbero ottenere risultati interessanti riflettendo su ciò che emerge dalle nostre elaborazioni. Queste suggeriscono che, concentrando l'attività gestionale sulle variabili “culturali”, quelle che descrivono le relazioni organizzative, l'effetto complessivo sui livelli d'impegno può cambiare in modo significativo. Se si fosse in grado di modificare il livello di variabili come lealtà, fiducia,

senso di appartenenza, in genere molto più basse nel nostro campione delle Pa rispetto ai valori rilevati nelle imprese, si potrebbe ottenere un livello di impegno molto più elevato.

È possibile verificare questi effetti mediante elaborazioni che applicano i principi delle analisi controfattuali (Pearl *et al.*, 2016). Le nostre analisi riferite a singole organizzazioni, partendo dalle criticità evidenziate sulle variabili che misurano le proprietà organizzative, mostrano i risultati potenziali che si potrebbero ottenere con interventi su queste variabili. Per es. citiamo il caso di un'amministrazione comunale dell'Italia centrale: in base al peso delle relazioni causali fra le variabili emerso dal nostro campione, e ipotizzando di poter incrementare di un punto le tre variabili che misurano le relazioni sociali come identità, fiducia e lealtà, si ottiene che il grado di impegno potenziale in quell'organizzazione otterrebbe un livello di 6,9 invece di 5,4 quale è stato effettivamente misurato.

Fare questi calcoli sul computer è relativamente agevole, ma il governo reale di un'organizzazione richiede qualcosa di più dell'elaborazione dei dati. Sarebbe tuttavia un errore trascurare le informazioni offerte da queste elaborazioni; certo non forniscono una soluzione, tanto meno una soluzione semplice. Ma offrono un contributo da non trascurare: aiutano a mettere a fuoco la natura del problema e una direzione verso cui guardare se si vuole affrontare seriamente la questione dell'innovazione organizzativa nel settore pubblico.

10. Il management per l'innovazione

Il progetto di cambiamento della Pa promosso dall'azione legislativa a partire dagli anni Novanta è stato frenato in parte da un susseguirsi di interventi non coerenti fra loro, ma anche, in buona misura, da vincoli di natura culturale. La dottrina del Npm, cui si ispirano le riforme, ha fornito le basi per un ripensamento del ruolo del dirigente pubblico in chiave di agente di cambiamento. Si è trattato in realtà di una "managerializzazione per legge" (Adinolfi, 2005; Reborà, 2018), cosicché come osserva Adinolfi si è verificato uno "sforzo innovatore concentrato sulla fase di normazione più che su quella dell'implementazione". La normativa è comunque il presupposto che consente di attribuire ai dirigenti il ruolo di agenti di cambiamento. La "managerializzazione per legge" è il risultato di sequenze di interventi il cui criterio ispiratore è costituito dalla privatizzazione del rapporto di lavoro che ha riguardato tutto il pubblico impiego. Ai dirigenti viene attribuita la funzione della diretta gestione e attuazione delle politiche pubbliche. Ciò configura un rapporto non gerarchico rispetto agli organi politici cui è riservata la funzione di indirizzo politico-amministrativo e di controllo.

La tendenza ad accentuare la responsabilità del dirigente attraverso strumenti di valutazione del loro operato è un indirizzo costante della normativa riformatrice, fino agli interventi più recenti. D'altra parte, la difficoltà di separare le sue decisioni da quelle dei soggetti politici resta inalterata, come suggeriscono le considerazioni di D'Avena (2018), che mette

in luce le diverse modalità con cui la politica può influenzare il dirigente anche in modo indiretto. Malgrado il persistere di condizioni di dipendenza restano al dirigente margini non trascurabili di intervento riguardo all'obiettivo di accrescere l'efficienza e migliorare la funzione delle risorse umane. È questo l'ambito nel quale va collocata la possibilità di promuovere innovazione organizzativa grazie a certi gradi di flessibilità sia nella definizione delle strutture micro organizzative, sia nella gestione del personale. Vincoli di varia natura condizionano la possibilità di svolgere questo ruolo di agente di cambiamento. Fra questi non vanno trascurati quelli dovuti a carenze conoscitive riguardo sia ai problemi connessi all'innovazione organizzativa sia allo stesso terreno in cui ci si muove quando si affrontano questi problemi. Il prevalere della formazione giuridica che caratterizza la gran parte della dirigenza pubblica implica sensibilità che meritano d'essere integrate.

L'idea della professionalizzazione manageriale è ben radicata nello spirito delle riforme. E tuttavia quel che sembra mancare in questo orientamento verso la professionalizzazione è una rappresentazione più aderente agli sviluppi del pensiero organizzativo più recente, che ha contribuito a modificare in modo molto significativo l'immagine di questa professione. Come ha osservato Reborà (2018), il management pubblico ha a che fare con una serie di problemi posti dalle organizzazioni contemporanee in modo completamente nuovo e diverso rispetto ai problemi tipici delle organizzazioni tradizionali. Il pensiero organizzativo ha offerto diversi contributi alla comprensione della complessità organizzativa; fra questi quello che sottolinea l'importanza delle manifestazioni culturali indica una prospettiva rilevante per la comprensione dei vincoli che condizionano il cambiamento. Del resto, come mostra il modello della Fig. 2, sono proprio alcune dimensioni culturali a influenzare i comportamenti delle persone. L'autonomia gestionale attribuita ai dirigenti, a prescindere dalle differenze fra amministrazioni dello Stato e Enti locali, è tale da offrire la possibilità, almeno in linea di principio, di svolgere un ruolo di agente di cambiamento soprattutto se si attribuisce un significato appropriato alla nozione di "gestione delle risorse umane".

Riflessioni conclusive

Le pratiche di innovazione organizzativa che abbiamo richiamato all'inizio di questo articolo sono riconducibili a tecniche come il Tqm, il Lm e, nelle formulazioni più recenti, ai criteri di "Agilità organizzativa". Si tratta di modelli gestionali il cui tratto comune è il lavoro dei team, spesso composti da soggetti appartenenti a funzioni e specializzazioni diverse. Questi sistemi complessi e molto flessibili per funzionare devono poggiare su un sicuro collante culturale (Jurisic *et al.*, 2020): le basi culturali sono essenziali perché questi modelli affidano la loro efficacia all'impegno delle persone, alla loro iniziativa nell'affrontare e risolvere problemi e per dar vita a processi di apprendimento organizzativo.

Lo studio della cultura organizzativa ha sviluppato due prospettive di analisi, quella qualitativa, basata sullo studio di casi, e quella basata sull'uso di strumenti di analisi

quantitative. Per misurare le variabili oggetto del nostro studio ci siamo riferiti al secondo filone di ricerca, che vanta ormai una tradizione ben consolidata, dai lavori di Hofstede *et al.* (1990), a quelli di Denison *et al.* (2012), ai più recenti (Mohr, 2020). In particolare, abbiamo considerato alcune variabili come indicatori di proprietà culturali di organizzazioni, in grado di influenzare i comportamenti delle persone. Il vantaggio di descrivere le organizzazioni attraverso le proprietà culturali che le caratterizzano, oltre che attraverso le strutture i ruoli e le procedure, deriva dal fatto che mentre queste ultime definiscono le regole che dovrebbero guidare i comportamenti, le proprietà culturali riguardano piuttosto le condizioni che rendono possibili determinati comportamenti, li favoriscono o inibiscono, e influenzano i modi in cui tali comportamenti prendono forma.

Uno degli esiti più interessanti degli studi sulla cultura organizzativa è stato l'aver evidenziato che i modi in cui le culture si manifestano non sono univoci: le organizzazioni, è stato rilevato (Martin, 1992), presentano tratti culturali a volte in forme ambigue e frammentate, a volte differenziate, ma in altri casi sono presenti orientamenti basati sull'integrazione. Ciò significa che i modi di pensare delle persone e di attribuire significato alle loro esperienze di lavoro possono a volte determinare condivisione, mentre in altri casi possono prevalere visioni e orientamenti anche molto diversificati e conseguenti disfunzioni. Di per sé le differenze dei punti di vista non sono fattori negativi, anzi spesso alimentano la creatività; ciò che tuttavia può ostacolare l'innovazione, vale a dire la disponibilità a mettere in comune le proprie esperienze per lavorare in team in modo efficace, sono le percezioni e le aspettative diverse, a volte opposte, riguardo alle proprietà culturali oggetto del nostro studio. Proprietà come la fiducia, la lealtà, il senso di appartenenza possono presentare differenze significative nelle percezioni e nelle aspettative delle persone; le misure aggregate di queste percezioni spesso non raggiungono un peso sufficiente in grado di influenzare i comportamenti e la disponibilità ad impegnarsi verso obiettivi comuni.

Anche le amministrazioni pubbliche, come le imprese, dovrebbero guardare all'innovazione tenendo conto delle condizioni culturali che influenzano l'azione organizzativa. Queste condizioni sono il risultato delle interazioni sociali che si sviluppano entro ciascuna organizzazione. Il problema può essere affrontato solo in termini di gestione, in una accezione più ampia di questo concetto, rispetto a come è in genere interpretato. Si delinea peraltro l'idea di un percorso per il dirigente pubblico, "da dirigente a leader" (Nicolais & Festinese, 2018). In questo percorso il manager pubblico non può agire da solo ma necessita di un solido sostegno da parte dei centri di formazione e di ricerca come la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e le scuole a livello regionale, oltre che delle università, in modo da favorire sia il diffondersi di competenze coerenti con gli sviluppi del pensiero organizzativo contemporaneo, sia la raccolta di dati e di informazioni derivanti da studi e ricerche connesse alla realizzazione di progetti di innovazione organizzativa. La raccolta e l'elaborazione di dati, come quelli che sono stati utilizzati in questo articolo, può essere una base per approfondire la conoscenza degli strumenti per implementare strategie di innovazione.

Riferimenti bibliografici

- Adinolfi, P. (2005). *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: McGraw-Hill.
- Allas, T., & et al. (2018). *Delivery for citizens: how to triple the success rate of government transformations*. McKinsey & Company.
- Bolognini, B. (2008). *Le organizzazioni ad alta performance*. “Sviluppo & Organizzazione”, 227.
- Id., (2022). *L'effetto Pa e l'innovazione organizzativa delle amministrazioni*, stampato in proprio, Roma.
- Checinski, M., & et al. (2019). *Putting people at the heart of public-sector transformations*. McKinsey & Company.
- Crozier, M. (1963). *Le phenomene bureaucratique*. Paris : Ed. du Seuil, Paris; tr. it. (1969) Milano: Etas Kompass.
- D'Avena, P. (2018). *Burocrate a chi?*. Soveria Mannelli: Rubbettino editore.
- Denison, D. Dieminer, L. R., & Kotrba, L. (2012). Diagnosis organizational cultures: a conceptual and empirical review of culture effectiveness surveys. *European Journal of Work and Organizational Psychology*.
- Dunleavy, P., & et al. (2005). New public management is dead – Long life digit-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16.
- Gherardi, S., & Lippi, A. (2000). *Tradurre le riforme in pratica*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Gouldner, A.W. (1954) *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: The Free Press; tr. it. (1970) Milano: Etas Kompass.
- Hannan, M. T., Polos, L., & Carroll, G. R. (2003). The fog of change: opacity and asperity in organizations. *Administrative Science Quarterly*, 48, 3.
- Hayduk, L. A., & Littvay, L. (2012). Should researchers use single indicators, best indicators, or multiple indicators in structural equations models?. *BCM Medical Research Methodology*”, 12, 159.
- Hines, P., & et al. (2008). *Staying lean: thriving, not just surviving*. Cardiff: Lean Enterprise Research Centre, Cardiff University.
- Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. D., & Sanders, G. (1990). Measuring organizational cultures: a qualitative and quantitative study across twenty cases. *Administrative Science Quarterly*, 35, 2.
- Jurisic, N., & et al. (2020). Doing vs. being: practical lessons of building an agile organization. McKinsey & Company.
- Kahn, W.A. (1990). Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of Management Journal*, 33, 4.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: Free Press; tr. it. (1992) Bologna: Il Mulino.
- Martin, J. (1992). *Cultures in organizations. Three perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Mohr J. W. (2020). *Measuring culture*. New York: Columbia University Press.
- Negro, G. (2005). *L'organizzazione snella nella pubblica amministrazione: come realizzare la lean organization negli enti pubblici*. Milano: Franco Angeli Editore.
- Id., (2016). *Antologia del miglioramento rapido nella Pubblica Amministrazione e nella Sanità italiana*. Rimini: Maggioli Editore.

- Nicolais, L., & Festinese, G. (2018). *Da dirigente a leader: la via del cambiamento*, Rivista italiana di Public Management, 1, 1.
- Pearl, J., Glymour, M., & Jewell, N. P. (2016). *Causal inference in statistics. A Primer*. Chichester: Wiley & Sons.
- Pearl, J., & Mackenzie, D. (2019). *The book of why. The new science of cause and effect*. London: Penguin Books.
- Radnor, Z. (2010). *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*. London: Advanced Institute of Management.
- Ratner, H. (2012). It was the night of the long knives. *Public Management Review*, 14, 1.
- Reborá, G. (2018). Public management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione, *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 1.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management' – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85, 1.
- Selznick, Ph. (1949). *TVA and the grass roots*. Berkeley: University of California Press, Berkeley; tr. it. (1974) Milano: Franco Angeli Editore.
- Textor, J., & et al. (2016). *Robust causal inference using directed acyclic graphs: the R package "dagitty"*. *International Journal of Epidemiology*, 45, 6.

Un esempio di governance condivisa: il Sistema Informativo Sanitario

An example of shared governance: the Health Information System

*Giuseppe Beato**

Abstract

The study aims at demonstrating that the strategic focus of the design and implementation phase of an Information Technology project and/or database has a huge value in the public sphere. Although hardware media-broadband, cloud, interoperability, Application Programming Interfaces (APIs) are fundamental, they cannot replace the specific design dimension of a project. In particular, good design and implementation become crucial when multiple institutional players, such as the state, regions and local governments, are involved. With this in mind, we analyze the New Health Information System, implemented to support the multiple and complex aspects of National Health System (NHS): for most of its information components, it rests on a good regulatory framework and proper inter-institutional and governance relations; by contrast, its other key component, the Electronic Health Record with its the poorly regulated spirit and supporting design have generated unsatisfactory results and wasted public money. The study extrapolates some rules of good and bad functioning resulting from such experiences.

Keywords: *New Health Information System, National Health Service, Public Information Systems, National Health Record.*

* *Federazione nazionale dei dirigenti e delle alte professionalità della funzione pubblica.*

Introduzione

Ael dibattito in corso nel nostro Paese sui processi di digitalizzazione l'attenzione appare troppo sbilanciata sullo sviluppo delle componenti hardware del sistema. Dei circa 235 miliardi previsti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, alla transizione digitale è destinata una quota parte di rilevanza primaria, consistente in circa 34 miliardi di euro, orientati in gran parte alla crescita sul versante hardware e sistemico¹.

Per la pubblica amministrazione in particolare l'enfasi massima è posta sugli obiettivi prioritari di *cloud first*, Polo Strategico Nazionale e interoperabilità, legando strettamente tali temi all'esigenza dei cittadini e delle imprese di dialogare speditamente con la burocrazia italiana.

Fatica, invece, a entrare nel comune conoscere e sentire un'altra problematica, parimenti complessa e determinante: la progettazione e la gestione delle banche dati pubbliche, tematica questa più "fine", che, prima di coinvolgere "macchine", "reti di trasmissione" o strumenti software prefabbricati, esige un approccio specifico e dedicato alle problematiche intrinseche che l'informatica va a supportare.

Un progetto di informatizzazione, una banca dati, un sistema di applicativi per la gestione di procedure burocratiche è concepibile sempre e solo ponendo alla sua base la conoscenza delle complessità e delle finalità cui sono preordinate le funzioni e le attività da informatizzare².

Per governare processi digitali del mondo pubblico (si pensi solo alla previdenza, alla scuola, al mercato del lavoro, alla fiscalità, all'ordine pubblico) le tecnicità specifiche non bastano, ma è necessario un attento riferimento ai contesti istituzionali e di governo

-
1. Nella componente più finanziata, la M1C2, una parte rilevante delle risorse, 13,38 mld. di euro, è destinata alla "transizione 4.0." e si concreta in misure di incentivazione fiscale – crediti d'imposta – a favore di piccole e medie imprese. Ancora un 1,5 mld è previsto per investimenti a sostegno delle PMI e per il finanziamento di progetti di filiera che agevolino economie di scala. Una dotazione di 340 milioni di euro per investimenti in macchinari, impianti e attrezzature per produzioni di avanguardia tecnologica. Infine, i restanti 8 miliardi circa della componente M1C2 sono destinati al potenziamento del sistema di interconnessione digitale.
 2. Si veda il piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017-2019, consultabile sul sito AGID: https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/13_principi-per-lo-sviluppo-di-progetti-digitali.html . I principi per lo sviluppo vengono enunciati in: un chiaro disegno di cosa si vuole ottenere (design); un piano di come costruirlo (realizzazione); una strategia per portarlo all'adozione degli utenti finali (lancio); un piano per mantenere il sistema aggiornato, sicuro, e utile nel tempo, oltre che per assicurarne il continuo funzionamento anche in caso di malfunzionamenti o disastri (evoluzione e manutenzione).

delle amministrazioni pubbliche destinate a gestire tali processi. Assume, pertanto, importanza determinante il contesto regolatorio nel quale i processi di sviluppo informatico si inseriscono (Di Giorgi, 2005; Marongiu, 2007; Giacalone, 2007; Lazzaro, 2011).

Va, infine, evidenziato un ulteriore elemento di complessità: non tutti i sistemi informatici pubblici sono gestiti da una singola amministrazione (ad esempio i sistemi informativi dell'Inps, dell'Agenzia delle Entrate, del Mef, dell'AcI, dell'Arma dei Carabinieri o della Banca d'Italia), ma l'assetto istituzionale della Repubblica impone la realizzazione di sistemi informativi e banche dati condivisi fra Stato centrale, Regioni e Autonomie locali. Il presidio costituzionale a tutela del coordinamento tecnico tra i diversi soggetti pubblici è presente al secondo comma, lett. r) dell'articolo 117 della Carta, che assegna alla titolarità legislativa esclusiva dello Stato il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”³. Il solo coordinamento della legislazione statale, tuttavia, non è sufficiente quando entrano in gioco interessi e diritti della collettività variegati e di fortissima rilevanza, che richiedono una composizione tanto efficiente quanto rispettosa dei principi posti dal diritto⁴.

La gestione dei sistemi informatici pubblici condivisi, in conclusione, sottintende sempre un assetto regolatorio che tenga conto e applichi i principi di una gestione reciprocamente rispettosa fra le diverse istituzioni della Repubblica. Nel caso dei sistemi informativi sanitari, poi, essi manifestano in tutti i paesi una complessità che va comunque studiata e governata (Buccoliero, Caccia & Nasi, 2002; Caccia, 2008; Cascioli, 2007); in contesti pubblici tale complessità si accresce. In tal senso, può risultare utile la ricognizione delle vicende della digitalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale, nella quale sono visibili spunti preziosi per apprezzare la realizzazione di una *governance* informatica condivisa fra Stato e Regioni, nel contesto di un rapporto di leale collaborazione⁵.

-
3. La Corte costituzionale ha colto il senso di tale previsione nell'esigenza di “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione”. Così nella sentenza n. 17 del 16 gennaio 2004, richiamata nella successiva n. 251 del 9 novembre 2016.
 4. Di qui la prescrizione del Codice digitale della Pa che prevede che “Lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso”: decreto lgs. 7 marzo 2005, n. 82, articolo 14: “Rapporti fra Stato, Regioni e Autonomie locali”.
 5. Nella sentenza n. 251 del 2016 la Corte costituzionale ha chiarito che il principio di leale collaborazione diviene centrale nella normazione che influisce su molteplici sfere di competenza statale e regionale, ove si manifesti uno “stretto intreccio di materie e competenze” che evidenzia “concorrenza delle competenze”; emerge in questi casi il metodo della “leale collaborazione” che opera attraverso il sistema delle conferenze “principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale” (sentenza n. 401 del 2007) e “una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione” (sentenza n. 31 del 2006).

1. Storia sintetica e caratteristiche del Sistema Informativo Sanitario

1.1. Agli albori

Prima della rivoluzione digitale, la raccolta dei dati – dati pubblici di qualunque genere – si svolgeva attraverso supporti cartacei compilati, sottoscritti e inviati ai soggetti deputati al controllo. Il Servizio Sanitario Nazionale, sin dalla sua istituzione nel 1978⁶, disponeva di unità sanitarie Locali e ospedali diffusi in tutto il territorio nazionale e le modalità di utilizzo delle dotazioni finanziarie trasferite dall'Erario furono le prime informazioni da sottoporre al controllo dell'allora Ministero del Tesoro. Tali certificazioni erano veicolate dalle unità sanitarie locali, tramite le Regioni, non solo al Ministero del Tesoro, ma anche al Ministero della Sanità. Il secondo atto regolatorio – dell'anno 1984 – che riguardò dati e informazioni sul sistema Sanitario Nazionale: un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – adottato d'intesa col Ministro della Sanità – in aggiunta alle certificazioni contabili, prevedeva la trasmissione a quel ministero di una serie nutrita di atti di gestione⁷.

Le modalità certificative previste dal decreto implicavano una peculiarità di alimentazione delle informazioni che avrebbe plasmato nel tempo il sistema informatico sanitario: il percorso bottom-up di una serie d'informazioni capillari, dal territorio della Repubblica al suo centro ministeriale (e di banca dati).

Le modalità tecniche di trasferimento dei dati rimasero sostanzialmente immutate fino al passaggio del secolo, pur se intervennero nuovi modelli di monitoraggio della gestione⁸ e della contabilità⁹. Con circa un decennio d'anticipo sulla riforma del Titolo V, il legislatore nazionale prevede l'adozione di indicatori d'efficienza e di qualità per il Ssn d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni¹⁰.

6. Con legge n. 833 del 23 dicembre 1978.

7. Dpcm 17 maggio 1984, pubblicato sulla G.U. n. 153 del 5 giugno 1984 (supplemento ordinario) ed emanato in attuazione di quanto disposto dall'articolo 27, comma sesto, della legge 27 dicembre 1983, n. 730. I dati, particolareggiati per ciascuna u.s.l., delle articolazioni dei servizi, delle guardie mediche, dei dati sul personale e dei dati sulla farmaceutica convenzionata. Ci troviamo già in presenza di un'organizzazione informatizzata, finalizzata al governo delle attività gestionali del Sistema sanitario.

8. Decreto del ministro della Sanità 23 dicembre 1996.

9. Decreto del ministro della Sanità 16 febbraio 2001, pubblicato su GU n. 90/2001, supplemento ordinario.

10. Decreto del Ministro della sanità 25 luglio 1995, adottato in applicazione dell'articolo 10, comma 3 del d. lgs. n. 502 del 30 dicembre 1992.

1.2. Il nuovo sistema informativo sanitario (Nsis)

In coincidenza con la riforma del Titolo V della Carta Costituzionale¹¹, comparve un soggetto “forte” nella produzione delle regole del servizio informatico del Ssn: la Conferenza Stato-Regioni. Il nome “semplificato” di quest’organismo – adottato spesso dallo stesso legislatore – sta per “Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”: come è noto fu istituita nel lontano 1988 e in seguito regolata da disposizioni legislative conformi all’evoluzione in senso regionale degli Ordinamenti della Repubblica italiana¹².

Furono costituiti gruppi tecnici di lavoro che realizzarono il progetto di banca dati del Nsis.

La Conferenza Stato-Regioni promosse la riforma strutturale del Sistema Informativo del Servizio Sanitario Nazionale, attraverso un accordo fra Ministro della Sanità e le Regioni del febbraio 2001¹³. Fu deciso:

- l’istituzione di un Nuovo Sistema Informativo Sanitario Nazionale che operasse con un approccio olistico fra i suoi attori (Stato, Regioni, aa.ss.ll., aziende ospedaliere, etc.) e, soprattutto, fra le sue diverse componenti gestionali e contabili, operanti fino allora in modalità separate;
- la condivisione del patrimonio informativo fra i diversi soggetti in campo;
- l’adeguamento del sistema in termini di architetture tecnologiche di contenuti informativi;
- l’interoperabilità del sistema, volta alla realizzazione e diffusione della carta sanitaria individuale;

11. L’articolo 117 della Costituzione assegna la “tutela della salute” fra le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, ponendo così il vincolo della “leale collaborazione” fra tali istituzioni della Repubblica. Lo stesso articolo 117 (comma 2, lett. m) assegna alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, con medesimo vincolo di leale collaborazione con le autorità regionali. Le “intese” e gli “accordi” in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata Stato-Regioni ed Autonomie locali sono regolati del decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997 e dal decreto legislativo n. 131 del 5 giugno 2003.

12. Si vedano nello specifico, oltre all’articolo 117 del Titolo V della Carta Costituzionale, anche l’articolo 12 della legge n. 400 del 23 agosto 1988, gli articoli 8 e 9 della legge n. 59 del 15 marzo 1997, il decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997 e l’articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

13. Provvedimento 22 febbraio 2001 (G.U. 18 aprile 2001): “Accordo quadro tra il Ministro della Sanità, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per lo sviluppo del nuovo Sistema Informativo Sanitario Nazionale. Accordo ai sensi dell’art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”.

- l'adozione di requisiti funzionali del nuovo sistema informativo (art. 3);
- l'adozione di dotazioni finanziarie adeguate per la costruzione del nuovo sistema¹⁴.

La novità strutturale più importante fu l'istituzione di un presidio permanente "con funzioni di indirizzo, governo, monitoraggio e controllo dello sviluppo e avvio del nuovo Sis", esercitato da una cabina di regia composta in numero paritetico da rappresentanti del Ministero della Salute e delle Regioni. Questo organismo costituisce da venti anni il luogo dove si sperimenta la capacità di "leale collaborazione" fra le istituzioni centrali dello Stato e le Regioni.

La strutturazione olistica del nuovo sistema, sua caratteristica fondamentale, imponeva un'analisi congiunta di base sulle informazioni e i dati che dovevano andare a costituire la banca dati integrata: il "modello concettuale" predisposto nel 2002 dal Ministero della Sanità¹⁵ acquistò forza propulsiva e adesione comune allorché la Conferenza Stato-Regioni, con una delibera del dicembre 2003¹⁶, conferì alla Regione Veneto come capofila un progetto per la costruzione di classificazioni, codifiche, metodologie comuni per il Servizio Sanitario Nazionale denominato "Mattoni del Servizio Sanitario Nazionale"¹⁷. I nuclei di professionalità facenti capo ad altrettante Regioni operarono su 15 voci (i "mattoni"¹⁸) costitutive del Nuovo Sistema Informativo.

14. Vedi anche sul tema l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001.

15. https://www.salute.gov.it/imgs/C_22_pagineAree_25_paragrafi_paragrafo_0_listaFile_itemName_0_fileAllegato.pdf

16. Delibera n. 1895 del 10 dicembre 2003, di approvazione del "Progetto Mattoni Ssn".

17. Vedi qui i progetti collegati ai "15 mattoni del Ssn" <http://www.mattoni.salute.gov.it/mattoni/mattoni.jsp> Furono costituiti 15 gruppi di lavoro, operanti su 15 sotto-progetti, che coprivano nel loro insieme tutti i risvolti gestionali e contabili del Ssn. Le 15 linee progettuali vennero realizzate entro l'anno 2007, ciascuna da un Gruppo di lavoro ristretto costituito da una regione o Istituzione Capogruppo.

18. I 15 mattoni del Ssn.

- Classificazione delle strutture
- Classificazione delle prestazioni ambulatoriali
- Evoluzione del sistema Drg nazionale
- Ospedali di Riferimento
- Standard minimi di quantità di prestazioni
- Tempi di attesa
- Misura dell'appropriatezza
- Misura dell'Outcome
- Realizzazione del Patient File
- Prestazioni farmaceutiche
- Pronto soccorso e sistema 118
- Assistenza residenziale e semiresidenziale
- Assistenza primaria e prestazioni domiciliari
- Misura dei costi del Ssn
- Assistenza sanitaria collettiva.

La solida struttura di riferimento consentì, nell'anno 2003, di prevedere per legge il progetto Tessera sanitaria che individuò lo strumento per consentire quella “gestione informatizzata delle prescrizioni farmaceutiche, diagnostiche, specialistiche e ospedaliere, erogate da soggetti pubblici e privati accreditati”¹⁹ che era stata varata tre anni prima con la legge finanziaria n. 388/2000²⁰; l'introduzione dal 1° gennaio 2004²¹ della Tessera Sanitaria, basata sul codice fiscale.²²

Il nuovo sistema basato sull'analisi dei “mattoni” andava ulteriormente “blindato” dalla legge finanziaria per l'anno 2005²³: fu previsto un finanziamento integrativo di 2 miliardi di euro a carico dello Stato e destinato al Servizio Sanitario Nazionale, subordinato all'esecuzione di “ulteriori adempimenti per migliorare il monitoraggio della spesa sanitaria nell'ambito del nuovo sistema informativo sanitario”.

2. Le funzionalità assicurate dall'apparato informativo del Ssn

Il Nsis è articolato in grandi sistemi informativi, ciascuno in collegamento con gli altri. Quattro quelli più importanti nel polo ospedaliero²⁴:

- Sistema Informativo Ospedaliero (His);
- Sistema Informativo di Laboratorio (Lis);
- Sistema Informativo Radiologico (Ris);
- Sistema per l'Archiviazione e la Comunicazione delle Immagini (Pacs).

A questi sistemi di dati vanno aggiunti:

19. Il progetto poté facilmente essere iscritto al mattone n. 10 del Nsis quanto ai collegamenti nella banca dati complessiva.

20. Art. 87 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000.

21. Il monitoraggio delle prescrizioni farmaceutiche, diagnostiche, specialistiche e ospedaliere si svolge attraverso il collegamento fra Tessera sanitaria, modelli di ricettari standardizzati e la trasmissione telematica dei dati (articolo 50 del decreto legge n. 69/2003, convertito in legge 326/2003 e articolo 1, comma 610, della legge n. 296/2006).

22. <https://sistemats1.sanita.finanze.it/portale/>

23. Art. 1, comma 173, della legge n. 311/2004 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2004-12-30;311>.

24. Cfr. <https://vitolavecchia.altervista.org/sistema-informativo-sanitario/>

- il sistema di monitoraggio della Rete di Assistenza Sanitaria (Mro)²⁵;
- il sistema di monitoraggio dell'appropriatezza delle prestazioni erogate ai Livelli essenziali di assistenza (Lea);
- il sistema di approvvigionamento degli enti del Ssn: sistemi di gara Consip²⁶, gare regionali e gare locali²⁷;
- il sistema contabile-finanziario gestito dalle aziende sanitarie locali in diretto collegamento con i riferimenti istituzionali regionali e ministeriali (Min. Salute e Mef);
- il sistema di gestione informatizzata delle prestazioni farmaceutiche, legato alla Tessera sanitaria²⁸.

L'efficienza del Nsis consente il "governo del Sistema Sanitario Nazionale" inteso come l'utilizzo delle funzionalità gestionali dell'assistenza sanitaria messe a disposizione dei cittadini e dei residenti, sia le funzioni di policy di pertinenza dei vertici politici. Oltre all'alto livello professionale degli addetti si delineano i vantaggi derivanti dal buon funzionamento del sistema informativo.

2.1. La gestione delle attività del Servizio Sanitario Nazionale nel suo complesso

I benefici e i vantaggi delle funzionalità del sistema si manifestano verso gli utenti del Ssn. La registrazione delle ricette sanitarie, l'acquisto dei farmaci con la gestione dei ticket, la registrazione degli acquisti sui modelli 730 precompilati, la gestione delle analisi cliniche, le modalità di gestione dei ricoveri ospedalieri a livello sia chirurgico e che terapeutico.

25. Cfr. nel sito del Ministero della Salute https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?lingua=italiano&area=sistemaInformativo&menu=rete.

26. Vedi sull'argomento <https://www.mediappalti.it/lapprovvigionamento-degli-enti-del-servizio-sanitario-nazionale-il-rapporto-tra-gara-consip-gara-regionale-e-gara-locale-alla-luce-degli-ultimi-approdi-giurisprudenziali/>

27. Fra questi sono da segnalare gli acquisti di beni e servizi informatici nell'ottica dell'interoperabilità fra i sistemi informatici del Ssn e secondo le regole stabilite con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, come previsto dall'art. 1, comma 520, della Legge n. 208 del 28 dicembre 2015.

28. Vedi sul sito del Ministero della Salute https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=5281

2.2. La spesa farmaceutica

Praticamente tutti i costi e le spese del Servizio Sanitario Nazionale – acquisto di beni e servizi, personale, etc. – sono monitorati con il Nsis, dal livello “micro” fino alle sintesi contabili. Il finanziamento del Ssn ammonta quest’anno a circa 122 miliardi di euro²⁹, pari a più del 7,5% del Pil (la percentuale è slittata di quasi un punto causa pandemia)³⁰.

2.3. Il governo finanziario del sistema – la gestione dei piani finanziari di rientro

I flussi informativi bottom-up sui conti economici, sulla contabilità analitica e nel complesso sugli andamenti finanziari di ciascuna azienda sanitaria locali sono divenuti continui. Consentono di operare le sintesi utili e necessarie per elaborare politiche nazionali di governo dei conti del Servizio Sanitario Nazionale. Tutte le politiche consistenti in piani di rientro delle regioni e/o delle aziende sanitarie locali, fino a quella prevista dalla legge di stabilità per l’anno 2016³¹, sono state supportate dal sistema informativo sanitario.

2.4. Le linee strategiche

Il sistema di governance generale del Ssn, operante in sede di Conferenza Stato-Regioni con atti d’intesa e successiva “ratifica” legislativa³², è stato definito in dottrina “intergovernmental method” (Iacoviello & Colasante, 2017) e si sviluppa attraverso scelte normative, finanziarie e gestionali di tipo strategico. Sono tre gli atti più importanti di policy del sistema sanitario:

- il Patto per la Salute³³, che, a decorrere dall’intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, si è definitivamente affermato quale strumento generale attraverso cui Stato e Regioni fissano ogni tre anni gli importi e le condizioni del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e le regole generali di gestione;

29. Articolo 1, commi 403 e seguenti, della legge di bilancio 2022, n. 178 del 30 dicembre 2020 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2020-12-30;178> .

30. Vedi sito <https://www.true-news.it/pharma/spesa-sanitaria-2021-122-miliardi-tutte-le-cifre-dellintesa-stato-regioni> consultato il 13 dicembre 2021.

31. Legge n. 208 del 28 dicembre 2015, articolo 1, commi 524-534.

32. Gli atti di governo del sistema – patti per la salute e l’aggiornamento dei Lea – vengono ormai adottati in sede di Conferenza Stato-Regioni cui segue sempre un riferimento specifico formale in sede legislativa parlamentare.

33. Ha sostanzialmente sostituito il piano sanitario nazionale e la relazione sullo stato sanitario del Paese, previsti in origine dall’articolo 1, commi 5 e 12, del decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992, così come modificato dall’articolo 1 del successivo d. lgs. n. 229 del 30 novembre 1999. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1999-06-19;229>.

- l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza sanitaria, atto fondamentale previsto dall'articolo 117 della Costituzione. Il primo di questi atti dopo la riforma del Titolo V fu emanato con dpcm 29 novembre 2001³⁴; il più recente, sempre su input della Conferenza Stato-Regioni, è contenuto nel dpcm del 12 gennaio 2017³⁵. Oltre a stabilire i livelli minimi di assistenza e i termini dell'appropriatezza degli interventi sanitari, questi atti generali recano anche una serie di indicatori di efficienza e di qualità della gestione sanitaria³⁶, validi per tutte le regioni italiane. Il Nuovo Sistema di Garanzia³⁷ ha elaborato nell'anno 2020 n. 88 indicatori di efficienza e qualità, distribuiti fra i tre grandi settori d'interesse dei Lea (area prevenzione, area distrettuale, area ospedaliera). Da queste rilevazioni, basate sull'osservazione del nucleo più ristretto di 22 parametri "core" di gestione del Ssn, sono emerse indicatori oggettivi di outcome, fra i rarissimi esistenti nell'amministrazione pubblica italiana;
- la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera. Nel 2016, dopo una diatriba durata più di 10 anni in ordine all'individuazione del soggetto titolato a produrre queste regole, la Corte costituzionale³⁸ ha definitivamente deciso che fosse un decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, adottato d'intesa (e non "sentita") con la Conferenza Stato-Regioni a determinare gli standard di assistenza ospedaliera, fra i quali, per tutte le regioni italiane, la dotazione massima di posti letto ospedalieri per ogni mille abitanti³⁹. In altri termini, siamo in presenza dell'atto concordato fra Stato e Regioni italiane che ha imposto alle realtà territoriali che oltrepassavano i limiti complessivi di costo di chiudere le strutture di ricovero in esubero⁴⁰.

34. Pubblicato sul supplemento ordinario della GU dell'8 febbraio 2002. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2002/02/08/02A00907/sg>.

35. Pubblicato sulla Serie Generale della GU del 18 marzo 2017. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/03/18/17A02015/sg>

36. L'atto più antico in materia è il dm Sanità del 24 luglio 1995. Un'esposizione strutturata di questi indicatori è presente all'allegato3 del dpcm sui Lea emanato il 29 novembre 2001.

37. Istituito, dopo intesa in sede di Conferenza, con dm 12 marzo 2019, con il coordinamento del "Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza" – istituito ai sensi dell'art. 9 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 – che assicura il supporto alle attività inerenti al monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi sanitari regionali. Vedi <https://www.salute.gov.it/portale/lea/dettaglioContenutiLea.jsp?lingua=italiano&id=5238&area=Lea&menu=monitoraggioLea> consultato il 13 dicembre 2021.

38. Si veda sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 23 marzo 2006 <https://www.giurcost.org/decisioni/2006/0134s-06.html>, già sopra citata.

39. Per memoria, "un livello non superiore a 3,7 posti letto (p.l.) per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie" come stabilito dal decreto del Ministro della Salute n. 70 del 2 aprile 2015 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:ministero.salute:decreto:2015-04-02;70>.

40. Si pensi, fra i tanti, alla regione Lazio che ha dovuto chiudere due ospedali "storici" quali il Forlanini e il San Giacomo.

2.5. Le statistiche

L'efficienza del Sistema Informativo Sanitario consente l'elaborazione di molteplici statistiche e report altrimenti non realizzabili: l'annuario statistico del Ssn, il rapporto sul personale del Ssn modulabile in tutte le possibili articolazioni, professionali e territoriali, i rapporti sulla tossicodipendenza e sulla salute mentale, il piano triennale della Sanità. L'Italia invia regolarmente all'Ocse gli indicatori della salute⁴¹. Da ricordare anche l'Anagrafe Sanitaria, che raccoglie i dati anagrafici di tutti gli assistiti del Ssn attraverso il collegamento con i codici fiscali.

Sarebbe impossibile certificare queste informazioni, se non con generici dati di stima o a campione, senza il supporto del sistema informativo sanitario.

2.6. Le funzionalità digitali del sistema in occasione di emergenze sanitarie

Il sistema informativo del Ssn si mostra oggi in condizione di poter gestire per i circa 60 milioni di residenti in Italia il sistema di prenotazione dell'assunzione del vaccino anti-Covid e della successiva certificazione "verde" consegnata a ciascuno sul proprio computer di casa. Ciascuno di noi ha avuto modo di verificare come, entrando a sistema con il proprio codice fiscale sanitario, sia stato possibile svolgere – veramente con pochi "tocchi" sulla tastiera – la scelta del giorno di vaccinazione e ricevere, a volte il giorno stesso, il green pass da utilizzare per i propri spostamenti sociali. Questi risultati non si ottengono mai senza un'annosa, faticosa e costante applicazione concreta.

3. I fattori del successo del Sistema Informativo Sanitario

Le caratteristiche di sistema più rilevanti ai fini del suo buon funzionamento:

3.1. La condivisione tecnica e politica dell'implementazione e attuazione del progetto di banca dati

I due fattori abilitanti del buon funzionamento di questa condivisione del governo di sistema sono stati: a) la predisposizione tecnica delle migliori soluzioni demandata alla cabina di regia del Nsis; b) la continuità di indirizzi sia tecnici che politici – necessaria per le politiche pubbliche di lunga durata – assicurata dalla composizione mista del suo organismo di governo – la

41. Aspettativa di vita, tasso di mortalità per malattie cardio-vascolari e cancro, tasso di mortalità infantile, tempi di permanenza in ospedale, consumi farmaceutici, livelli di cura dell'asma, del diabete e delle malattie polmonari, copertura dei vaccini, etc. Cfr. fra i tanti Health at a glance 2013 <https://www.eticapa.it/eticapa/positivi-risultati-della-sanita-in-italia-health-at-a-glance-2013/#more-1975> consultato il 13 dicembre 2021.

Conferenza Stato-Regioni – che ha goduto nei trascorsi vent’anni di quella stabilità istituzionale indispensabile per svolgere efficacemente un progetto tecnico di lungo periodo.

3.2. L’unicità dell’impianto di banca dati e del sistema operativo

Non sono presenti – come si vede purtroppo col Fascicolo Sanitario Elettronico – 20 impianti differenti, 20 definizioni e grammatiche di riferimento per le procedure, 20 impostazioni diverse. Un sistema operativo servente dell’intera collettività sul territorio nazionale non può essere suddiviso, pena il sicuro insuccesso di qualunque forma di comparazione/raffronto/assemblaggio dei dati e delle informazioni contenute.

3.3. La condivisione delle informazioni fra i soggetti che dirigono e/o gestiscono il Ssn

Tutti i dati immessi a sistema, da qualunque punto della rete, circolano – pur con evidenti cautele connesse alla privacy degli assistiti e alle competenze specifiche di ciascuno dei soggetti in campo – fra i protagonisti cardine: Ministero della Salute, Regioni, aa.ss.ll. e ospedali. I dati sono condivisi anche all’interno di ciascuno dei plessi indicati (reparti ospedalieri, poli universitari, etc.). Questo risultato è frutto di un impiego di risorse professionali esteso in tutto il territorio nazionale attraverso il coinvolgimento dei saperi e delle volontà presenti al “centro” e nelle regioni italiane.

3.4. La capillarità delle fonti di alimentazione e la logica bottom-up di organizzazione delle informazioni acquisite a sistema

Le informazioni e i dati vengono immessi dai punti nevralgici operativi del sistema sanitario e ne svolgono una funzione gestionale immediata. La capillarità dei dati consente di disporre di una massa enorme e flessibile di informazioni: 1) la registrazione degli eventi in contesto ospedaliero⁴²; 2) il ciclo di vita delle ricette sanitarie⁴³. Si è in condizione di alimentare ogni possibile sintesi utile per monitorare le quantità delle medicine vendute, la spesa farmaceutica, il collegamento appropriato fra diagnosi terapeutiche e terapie farmacologiche; 3) i dati relativi alla rete di assistenza relativi a ciascun soggetto organizzato erogatore di prestazioni (ospedali, aa.ss.ll., r.s.a., istituti universitari e di ricerca).

42. Si veda il dettaglio nel sito del Ministero della Salute, consultato il 13 dicembre 2021 https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?id=1232&area=ricoveriOspedali&menu=vuoto. Vengono registrati i dati anagrafici del paziente (età, sesso, codice fiscale, residenza, livello di istruzione, etc.), le caratteristiche del ricovero (ad esempio istituto e disciplina dimissione, regime di ricovero, modalità di dimissione, data prenotazione, classe priorità del ricovero) e caratteristiche cliniche (diagnosi principale, diagnosi concomitanti, procedure diagnostiche o terapeutiche).

43. Vedi il sito della Ragioneria generale dello Stato, consultato il 13 dicembre 2021, <https://sistemats1.sanita.finanze.it/portale/ricetta-elettronica-come-funziona>

3.5. La privacy

Nel delicatissimo aspetto dell'equilibrio fra esigenze pubbliche di governo e trasparenza e la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, primo fra tutti il diritto alla privacy, il Nsis ha dimostrato negli anni di gestire con accettabile equilibrio i diversi aspetti connessi alla detenzione di dati sensibili: si pensi solo al flusso delle prescrizioni farmaceutiche e alle cartelle sanitarie (Olivetti, 2020). Le norme poste a presidio della correttezza gestionale del Nsis sono principalmente, come per tutti, quelle contenute nella legge n. 445/2001 e nel Regolamento UE n. 2016/679 (Gdpr – General Data Protection Regulation).

4. L'anomalia di sistema: il Fascicolo Sanitario Elettronico

La collocazione di un'analisi del Fascicolo Sanitario Elettronico all'interno della descrizione appena svolta delle molteplici funzionalità del Nsis si presta di per sé a un confronto illuminante sulla diversità dei risultati possibili nella realizzazione di sistema informativo pubblico condiviso: la diversa dinamica della progettazione, dello start up e della sua realizzazione, determinati dal tipo di cornice regolatoria e dall'assetto delle relazioni fra istituzioni della Repubblica, producono esiti finali completamente difforni.

Il Fascicolo Sanitario Elettronico individuale è finalizzato a termini di legge a contenere “l'insieme dei dati e dei documenti digitali di tipo sanitario e socio sanitario, generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l'assistito”⁴⁴ e rappresentare la sua storia clinica, a beneficio dell'interessato e di qualsivoglia intervento sanitario a lui riguardante: caratteristiche di base, patologie croniche, malattie, interventi chirurgici, farmaci utilizzati, referti clinici e ambulatoriali. È elemento decisivo per orientare efficacemente il lavoro dei professionisti sanitari e consentire un servizio più efficace ed efficiente⁴⁵. Eppure, nelle sue realizzazioni concrete oggi sotto gli occhi di tutti, a più di dieci anni dal suo “lancio”, il Fse manifesta limiti evidenti e conclamati (fra i tanti, Canepa, 2021); il sito del Ministero della Salute⁴⁶ certifica un livello di utilizzo bassissimo, sia da parte dei cittadini che dei sanitari. Soprattutto, coloro i quali si avventurano in uno dei 21 portali predisposti separatamente da Regioni e Province autonome ne scoprono la caratteristica meno accettabile: non è consultabile da un cittadino residente fuori dalla regione in cui abbia avuto

44. Previsto dall'articolo 12 del decreto legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito in legge n. 221 del 17 dicembre 2021. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012;179> . La procedura di implementazione informatica del FSE diverge dai canoni utilizzati per tutto il resto del sistema: cfr. <https://www.salute.gov.it/portale/ehealth/dettaglioContenutiEHealth.jsp?lingua=italiano&id=5491&area=eHealth&menu=fse> . Sito consultato il 13 dicembre 2021.

45. Si veda la presentazione del Fse sul sito dell'Agenzia per l'Italia Digitale : <https://www.fascicolosanitario.gov.it/il-fascicolo-sanitario-elettronico>. Sito consultato il 13 dicembre 2021.

46. Si veda sul sito del ministero (consultato il 13 dicembre 2021) <https://www.fascicolosanitario.gov.it/monitoraggio/bc>

un trattamento sanitario e i dati di ciascuno sono registrati solo nell'ambito degli eventi sanitari occorsi all'interno di una singola regione.

Com'è potuto accadere tutto questo? La ricognizione sintetica delle dinamiche regolatorie del Fse fornisce la risposta. Innanzitutto la realizzazione del Fse parte col piede sbagliato: mentre la progettazione e la realizzazione di tutte le altre componenti del Nsis erano state deman- date a una cabina di regia comune (vedi sopra) , in questo caso alcune regioni decisero di partire, gestire e operare per conto proprio, a cavallo del primo e secondo decennio del secolo⁴⁷; il Ministero della Salute operò in qualche modo “a rimorchio”, emanando linee d'indirizzo (poi ratificate in Conferenza Stato-Regioni l'anno successivo) dopo che la realizzazione dei progetti regionali era già in corso⁴⁸. Era, tuttavia, impossibile a quel punto correggere il vizio di fondo iniziale (21 progetti e ambienti tecnologi separati), tanto che nemmeno la riconduzione a legge dello Stato delle prescrizioni sul Fse nel 2012⁴⁹ fu utile. La realizzazione del progetto continuò ad essere gestita, non al nucleo professionale centro-territorio costituito con la cabina di regia del Nsis, ma dalle Regioni singolarmente considerate. La predisposizione di altre linee guida del progetto fu demandata a un soggetto assolutamente “nuovo” rispetto alla prassi fino allora seguita: l'Agenzia per l'Italia Digitale (Agid), che le emanò nel marzo 2014⁵⁰. Si proseguì con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'anno 2016⁵¹ e la circolare Agid n. 4 del 1 agosto 2017⁵², ma i 21 sistemi regionali rimasero inalterati, nell'assetto profondamente disordinato rinvenibile nello stesso sito del Ministero della Salute⁵³. Rimaneva a quel punto una sola possibile via d'uscita alla disconnessione fra territori della Repubblica italiana: la legge di bilancio 2017 prevede l'Infrastruttura Nazionale

47. Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, come certificato nelle “linee guida nazionali” dell'11 novembre 2010 emanate dal Ministero della Salute https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1465_allegato.pdf

48. Vedi nota precedente. A poco fu utile, peraltro, l'inserzione di tali linee guida come contenuto dell'intesa in conferenza Stato-Regioni del successivo 11 febbraio 2011. Nelle premesse dell'intesa erano richiamati “i mattoni del SSN” , onde ricondurre il progetto Fse al complessivo progetto Nsis <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/03/02/11A02717/sg>

49. Articolo 12 del decreto legge n. 179 del 18 ottobre 2012, già sopra citato.

50. Vedi il testo del 31 marzo 2014 https://www.fascicolosanitario.gov.it/sites/default/files/public/media/2_fse_linee_guida_dpcm_31032014.pdf

51. Il “Regolamento del Fse”, emanato su proposta del Ministro della Salute e del Ministro delegato per l'Innovazione Tecnologica, di concerto con il Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, “sentita (non “d'intesa” – n.d.r.) la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano” – dpcm n. 178 del 29 settembre 2015 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri:2015-09-29;178!vig=>

52. https://www.fascicolosanitario.gov.it/CircolareAgID_n.4/2017_del_1_agosto_2017

53. Vedi i 21 portali di Fse sul sito consultato il 13 dicembre 2021 <https://www.fascicolosanitario.gov.it/fascicoli-regionali> .

dell'Interoperabilità⁵⁴ che aveva il compito di “far comunicare” fra loro sistemi informatici e i portali nati separatamente l'uno dall'altro⁵⁵. Si osservi a questo punto che non esiste necessità di interconnessione nelle altre componenti del sistema informativo del Ssn perché tutte le Regioni e i ministeri interessati operano in un unico ambiente tecnologico.

Il crisma al fallimento iniziale del progetto Fse lo ha messo proprio il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dello scorso anno 2021⁵⁶: nell'ambito della sesta missione “sanità” si dedica una parte consistente dei finanziamenti, circa 1 miliardo e 380 milioni di euro, al “potenziamento del Fse”, denari che si vanno ad aggiungere a quelli spesi nei precedenti 13 anni; evidentemente quegli interventi finanziari non hanno raggiunto l'obiettivo previsto.

La descrizione appena condotta delle dinamiche e dei contenuti regolatori e di governance del Fse si manifesta *ictu oculi* in radicale distonia con le metodologie (virtuose) osservate per la realizzazione delle altre molteplici componenti del sistema informativo del Ssn. È opinione di chi scrive che sia proprio la diversità di tali dinamiche alla radice dei risultati finali difformi. Di più, quando la governance di un progetto informatico pubblico sia condotta in modo non coordinato dai soggetti statali e territoriali coinvolti, si producono effetti perversi cui poi è difficile rimediare e che la deroga al criterio-cardine di governance comune organizzata, determina risultati mancati e grandi sprechi a livello finanziario.

Riflessioni conclusive

Le problematiche sanitarie del nostro Paese sono state esaminate dalla giurisprudenza e dalla dottrina nei loro più diversi aspetti. È necessario tuttavia spostare l'attenzione anche sull'analisi dei contenuti e delle dinamiche regolatorie dei sistemi informatici, in relazione coi risultati finali raggiunti. Da tale confronto si possono desumere buone regole di governance, da applicare a tutti i progetti informatici condivisi fra istituzioni diverse della Repubblica. Sono da evidenziare i seguenti aspetti generalizzabili anche in altre realtà:

- la presenza di più amministrazioni in ambito di attribuzioni istituzionali comuni – si pensi a tutte le materie riviste dall'articolo 117 Cost. – non si traduce ineluttabilmente in situazioni di confusione e paralisi, ma può essere governata attraverso luoghi di decisione condivisi, quali la Conferenza Stato – Regioni. Tale sistema di relazioni si traduce addirittura in elemento di stabilità politica per la gestione di programmi

54. Art. 1, comma 382, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016;232>

55. Si veda qui <https://www.fascicolosanitario.gov.it/it/4.Infrastruttura-Nazionale-per-l'Interoperabilita>

56. Cfr. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, p. 230.

strategici che esigono un'implementazione pluriennale. Fra questi l'ideazione, la progettazione, la realizzazione e la gestione di un sistema informativo pubblico;

- vanno costruiti sistemi informatici unici, affidandone la predisposizione delle linee guida e l'attuazione a cabine di regia che siano rappresentative delle diverse istanze, conoscenze e sensibilità in campo. Fuori da questa formula virtuosa, valida per tutte le materie comuni, qualunque progetto è destinato a fallire;
- la gestione del sistema informativo deve essere condivisa, fin dal momento della sua progettazione, fra tutti i soggetti pubblici responsabili, secondo una distribuzione di competenze estesa a tutti e da tutti osservata.

Visti da queste angolazioni, sia gli aspetti positivi della realizzazione Nsis che i suoi punti di caduta sembrano costituire preziose verifiche sul campo delle "buone regole" sopra enunciate.

Riferimenti bibliografici

- Buccoliero, L., Caccia, C., & Nasi, G. (2002). *Il sistema informativo automatizzato nelle aziende sanitarie*. Milano: McGraw-Hill.
- Canepa, C. (2021). L'Italia e l'occasione persa del Fascicolo Sanitario Elettronico. Consultabile in https://www.italian.tech/2021/07/23/news/1_italia_e_l_occasione_persa_del_fascicolo_sanitario_elettronico-311426343/.
- Caccia, C. (2008). *Management dei sistemi informativi in sanità*. Milano: McGraw-Hill.
- Cascioli S. (2007). *Il sistema informatico per Asl e Aziende Ospedaliere: le esigenze operative e d'interscambio informativo*. Milano: Franco Angeli.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2017). *Il principio della leale collaborazione fra Stato e Regioni*. Atti del seminario del 6 aprile 2017. Torino: Giappichelli.
- Di Giorgi, R. (2005). Democrazia, federalismo e società dell'informazione nel Codice dell'Amministrazione digitale. *Informatica e diritto*, 31.
- Giacalone, P. (2007). *La normativa sul governo elettronico: dal decreto legislativo 39/93 al codice dell'amministrazione digitale*. Milano: Franco Angeli.
- Iacoviello, A., & Colasante, P. (2017). Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental method nell'ordinamento italiano. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3.
- Lazzaro, M. F. (2011). Coordinamento amministrativo e pubbliche amministrazioni. Le istituzioni del Federalismo.
- Marongiu D. (2007). *Il governo dell'informatica pubblica*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Olivetti, M. (2020). Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano. *Revista Estudos Institucionais*, 6.

Close Up



I social bond europei dello strumento “Sure” per la tutela di lavoro e reddito: un’esperienza di successo quale risposta coordinata e compatta alla crisi pandemica

*The European social bonds of the “Sure”
instrument for labor and income protection:
a successful experience as a coordinated
and united response to the pandemic crisis*

*Germana Di Domenico**

** Dipartimento del Tesoro – Ministero dell’Economia e delle Finanze.*

Il contenuto dell’articolo riflette esclusivamente l’opinione dell’autore e non impegna in alcun modo l’Amministrazione di appartenenza.

Abstract

The temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (Sure) – aimed at providing financial assistance up to €100 billion in the form of loans from the European union (EU) to those Member States requiring support to face sudden increases in public expenditure for the preservation of employment since 2020 – turned out to be a successful experience not only in terms of protecting both citizens and firms to mitigate the severely negative socio-economic implications of the coronavirus pandemic but also from the viewpoint of solidarity and mutual trust among Member States. By supporting short-time work schemes and similar measures to protect jobs and thus employees and self-employed against the risk of unemployment and loss of income, Sure has demonstrated how acting united and in a coordinated manner at the EU level can deliver more effective results with long-term benefits for all.

Keywords: *European Union, Ngeu, Sure, EU social bond, pandemic crisis.*

Introduzione

La risposta della Unione europea (UE) alla crisi pandemica che si è manifestata a partire dal 2020 a seguito delle restrizioni alla produzione per prevenire la diffusione del virus da Covid-19 e conseguenti chiusure prolungate di numerose attività, si è articolata in una pluralità di iniziative tra loro complementari e sinergiche, nell’ottica di una strategia globale.

Parte integrante di questo pacchetto è lo strumento finanziario Sure – *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* – di natura temporanea perché di carattere emergenziale, proposto ad aprile del 2020 dalla CE e approvato dal Consiglio dell’UE nel mese successivo, per far fronte all’esigenza di preservare l’occupazione, attenuando i rischi di licenziamenti di massa legati allo shock, in modo da evitare che alla crisi di offerta legata alle misure di contenimento si affiancasse un indebolimento della domanda dovuto alla contrazione del reddito disponibile.

In totale, al netto delle misure nazionali, si stimano circa 1134 miliardi di euro resi disponibili dalla UE per la risposta immediata alla crisi, e circa 807 miliardi – a prezzi correnti – del Next Generation EU (Ngeu) in funzione della ripresa (cfr. Tav. 1)¹.

1. Accanto alle misure di politica fiscale, vanno ricordate le risorse, pari a 1850 miliardi di euro, mobilitate dalla Banca Centrale Europea per garantire la trasmissione della politica monetaria attraverso il programma pandemico emergenziale di acquisto di titoli del marzo 2020 (Pepp – *Pandemic Emergency Purchase Programme*).

Tav. 1 Strumenti e risorse UE per il contrasto alla crisi pandemica e per la ripresa economica (fonte: Occupazione ed economia durante la pandemia di coronavirus, CE²).

<i>Strumento</i>	<i>Fondi (in miliardi di €)</i>
Misure nazionali di politica economica (concesse dall'attivazione della clausola che ha sospeso delle regole fiscali UE)	524
Supporto finanziario diretto tramite bilancio UE	70
Sure	100
Banca Europea per gli investimenti	240
Meccanismo europeo di stabilità	200
Totale misure emergenziali	1134
Next Generation EU	807
Totale	1941

Nello specifico di Sure, oggetto di approfondimento in questo articolo, attraverso l'emissione sui mercati finanziari di obbligazioni comunitarie con finalità "sociale" (i cosiddetti *EU Sure social bond*, a scadenza variabile dal breve termine fino a 30 anni), si è prevista la possibilità di erogare agli Stati membri fino a 100 miliardi di euro in prestiti a condizioni favorevoli, allo scopo di finanziare i maggiori oneri derivanti dall'estensione dei sistemi di sostegno al reddito e dalla riduzione delle ore lavorate per dipendenti e autonomi, nonché dall'adozione di misure sanitarie sui luoghi di lavoro.

Sui 19 Stati membri che, al momento in cui si scrive, hanno richiesto i prestiti Sure per un totale di 98,2 miliardi di euro, il primo beneficiario è l'Italia (con 27,3 miliardi di euro erogati in sei rate tra il 27 ottobre 2020 e il 25 maggio 2021, in particolare per la Cassa Integrazione e le indennità ai lavoratori autonomi), seguita dalla Spagna (21,3 miliardi di euro) e dalla Polonia (11,2 miliardi di euro). Già dalla prima emissione dei social bond ad ottobre 2020, gli investitori hanno mostrato forte interesse, tanto che la domanda ha superato di 13 volte l'offerta disponibile³.

Nonostante precedenti esperienze di emissioni di titoli di debito comune a livello europeo⁴, le emissioni nell'ambito di Sure – e successivamente Ngeu, di cui il primo strumento

2. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_it

3. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1954

4. Si pensi, in particolare, al meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (Mesf) per concedere prestiti all'Irlanda e al Portogallo e un finanziamento ponte alla Grecia.

è senza dubbio un precursore – presentano non solo una entità decisamente più rilevante, ma anche e soprattutto una diversa logica (con relativi vincoli) di destinazione e diversificazione nella strategia di finanziamento, in un quadro di governance che implica un ruolo centrale della Commissione europea (CE).

Si è assistito così ad un ampliamento del bilancio dell'UE e sono state altresì introdotte misure di salvaguardia, come il sistema di garanzie volontarie da parte degli Stati membri (Sm).

Ciò premesso, nell'articolo ci si prefigge di evidenziare le peculiarità di Sure che lo hanno reso uno strumento di successo, tanto sotto il profilo finanziario (in termini di riscontro dai mercati) quanto sotto quello – per diverse ragioni ancor più rilevante – di meccanismo di solidarietà tra Sm che, per il tramite della CE, hanno convenuto di sostenersi a vicenda, in tal modo – secondo i numeri riportati nell'ultimo rapporto pubblicato dalla CE il 26 settembre scorso⁵ – preservando circa 1,5 milioni di posti di lavoro in Europa e supportando cittadini e imprese per un totale, rispettivamente, pari a circa 31,5 milioni (30% dell'occupazione totale) e 2,5 milioni nel 2020 (un quarto del totale) nei 19 Stati beneficiari.

Ne seguirà, pertanto, qualche osservazione conclusiva sulla portata innovativa di Sure e le possibili lezioni da apprendere e valorizzare anche a fronte delle sfide emergenti.

1. Obiettivi e modalità di funzionamento

1.1. Base giuridica e finalità

Lo strumento Sure nasce con il Regolamento del Consiglio (EU) 2020/672⁶, proposto dalla Commissione il 2 aprile 2020⁷ e formalmente approvato, a meno di due mesi di distanza, dal Consiglio dei Ministri dell'economia e delle finanze (Ecofin) il successivo 19 maggio, diventando operativo già a settembre dello stesso anno, a seguito della firma da parte di tutti gli Stati membri dell'accordo di garanzia necessario per permettere alla CE di indebitarsi sui mercati finanziari, di cui si dirà meglio più avanti. Più precisamente, la base giuridica dello strumento è da rinvenirsi nell'articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'UE (Tfue) che, al paragrafo 2 consente al Consiglio di fornire, su proposta della Commissione e a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione, che sia temporanea e ad hoc: la pandemia, ha, infatti, costituito un evento improvviso ed eccezionale con impatto significativo sui sistemi economici nazionali, tale da giustificare una risposta collettiva e solidale.

5. Fourth report on the implementation of Sure | Economy and Finance (europa.eu)

6. EUR-Lex - 32020R0672 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

7. EUR-Lex - 52020PC0139 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Nello specifico, Sure, con una dotazione pari a cento miliardi di euro che la Commissione può raccogliere sui mercati finanziari emettendo obbligazioni comuni, finanzia gli aumenti di spesa pubblica verificatisi a partire dal 1° febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2022⁸, legati principalmente a schemi di lavoro a orario ridotto che permettono alle imprese di limitare le ore dei propri addetti evitandone così il licenziamento⁹. In aggiunta, sono ammissibili al finanziamento con prestiti Sure le misure di sostegno al reddito dei lavoratori – dipendenti o autonomi – che consentano loro di riprendere l’attività al cessare delle restrizioni sanitarie, nonché misure di carattere sanitario sui luoghi di lavoro, la cui coerenza con gli obiettivi dello strumento viene di volta in volta valutata dalla CE.

Il paese richiedente l’assistenza finanziaria deve dimostrare che si sia verificato un aumento repentino e severo della spesa pubblica (effettiva e, eventualmente, programmata) per i regimi di riduzione dell’orario lavorativo o misure analoghe, come pure nel caso di interventi di carattere sanitario. A fronte di ciò, la Commissione è autorizzata a contrarre prestiti sui mercati internazionali dei capitali a nome dell’Unione europea per concederli poi ai paesi che ne facciano richiesta a supporto degli interventi eleggibili a valere sullo strumento.

L’emissione di debito da parte della CE si avvale di garanzie concesse dai singoli Sm in rapporto al proprio peso sul reddito nazionale lordo dell’Unione, per un ammontare complessivo pari a 25 miliardi di euro (l’Italia contribuisce con circa 3,183 miliardi)¹⁰.

Il Regolamento prevede che i tre maggiori beneficiari dei prestiti Sure non possano ricevere, nel loro insieme, più del 60% della dotazione massima del fondo, a prescindere dalla garanzia versata; inoltre, è stabilito che le emissioni di titoli dell’Unione dovranno garantire che un importo massimo del 10% dei titoli emessi vada in scadenza ogni anno, per evitare un onere eccessivo in capo all’Unione in rapporto alla dimensione del proprio bilancio. Si tratta di disposizioni di natura prudenziale, tra cui si annovera anche un limite massimo di concentrazione dei prestiti (i tre maggiori beneficiari dei prestiti Sure non possono ricevere, complessivamente, più del 60% della dotazione massima del fondo, quindi 60 miliardi di euro complessivi)¹¹.

-
8. Lo strumento ha quindi natura temporanea, prorogabile in base all’evoluzione della pandemia e alle risorse finanziarie residue.
 9. Nella definizione del Regolamento: “I regimi di riduzione dell’orario lavorativo sono programmi pubblici che, in determinate circostanze, consentono alle imprese in difficoltà economiche di ridurre temporaneamente l’orario di lavoro dei propri dipendenti, ai quali viene erogato un sostegno pubblico al reddito per le ore non lavorate”.
 10. Gli accordi di garanzia sono stati firmati da tutti gli Stati membri entro il 22 settembre, data in cui lo strumento è divenuto formalmente utilizzabile.
 11. Ulteriore garanzia finanziaria è che le emissioni di titoli dell’Unione dovranno essere disegnate in modo tale da garantire che un importo massimo del 10% dei titoli emessi vada in scadenza ogni anno. Pertanto, i prestiti e i relativi titoli emessi sul mercato dovranno essere distribuiti su scadenze diverse. Tale clausola assicura che il debito in scadenza in ciascun anno non sia eccessivo in rapporto alla dimensione del bilancio dell’Unione.

La minimizzazione dei rischi di disoccupazione durante l'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 non è, tuttavia, l'unico obiettivo dello strumento: Sure risponde, infatti, anche all'intento di attenuare l'impatto degli ammortizzatori sociali sulle finanze pubbliche nazionali, consentendo il finanziamento di tali politiche tramite debito comunitario, a tassi più vantaggiosi e con minore esposizione nazionale sui mercati.

Nella Comunicazione che delinea la risposta economica coordinata all'emergenza coronavirus e alla proposta di uno strumento (Sure, appunto) per rispondere nell'immediato alle sfide poste dalla pandemia¹², la Commissione si era impegnata ad accelerare l'elaborazione della proposta legislativa relativa a un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione¹³. Interessa in questa sede segnalare tale aspetto perché la ratio sottesa agli strumenti per aumentare la resilienza a shock economico-occupazionali di un'area valutaria comune aiuta a comprendere l'istituzione di Sure, accanto a motivazioni legate alle esternalità positive di un tale strumento: un Paese con una capacità di stabilizzazione automatica efficace riduce, infatti, il rischio di contagio anche per quelli vicini. Diventa, pertanto, una questione di interesse comune e tale di è rivelato Sure, supportando adeguatamente l'introduzione o l'estensione degli schemi nazionali di assicurazione contro il rischio di disoccupazione.

Inoltre, contenere gli effetti della crisi pandemica sulla disoccupazione e sulle finanze pubbliche rende più agevole la ripresa economica una volta cessate le restrizioni sanitarie: gli schemi di lavoro a orario ridotto, permettendo di mantenere il legame tra dipendenti e datori di lavoro anche in condizioni di particolare avversità, consentono a questi ultimi di avere tempestivamente a disposizione la manodopera necessaria per ripartire.

In via generale, il lavoro a orario ridotto (*short-time work schemes* – Stw) può presentare vantaggi per i dipendenti, le imprese e l'interesse pubblico. Per i lavoratori e le loro organizzazioni sindacali, i Stw sono principalmente uno strumento per proteggere l'occupazione, preservare l'occupabilità (ovvero le competenze) e la sicurezza del posto di lavoro, pur a fronte di una parziale perdita di reddito. Per i datori di lavoro rappresentano una importante forma di flessibilità nell'aggiustamento della forza lavoro, soprattutto rispetto al calo temporaneo della domanda. Il lavoro a orario ridotto, se comparato alle (complesse e onerose) procedure di licenziamento e di assunzioni dall'esterno, consente alle imprese sia di ridurre rapidamente gli input di manodopera in fase recessiva sia di aumentare la produzione in seguito. Inoltre, i datori di lavoro possono mantenere o addirittura migliorare – adoperando il tempo di mancato lavoro come tempo di formazione – le competenze dei propri dipendenti durante le fasi avverse del ciclo economico. L'interesse pubblico prevalente a sovvenzionare il lavoro a orario ridotto consiste nel sostituire, in situazioni di

12. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/sure_regulation.pdf

13. Con il termine riassicurazione si intende una sorta di assicurazione di secondo livello, ovvero una assicurazione comunitaria ai sistemi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione.

crisi, i tradizionali sussidi pubblici di disoccupazione con una forma di ripartizione degli oneri tra pubblico e privato, sostenendo domanda e offerta di lavoro, anche in funzione della fase di ripresa economica.

1.2. Procedura e requisiti

La procedura per richiedere i prestiti Sure – di cui all’articolo 6 del relativo Regolamento – prevede che lo Stato membro possa richiedere alla Commissione un prestito a fronte di un aumento repentino di spesa effettiva e programmata per le misure ammissibili all’assistenza finanziaria (regimi di riduzione dell’orario lavorativo, misure analoghe per lavoratori autonomi, misure sanitarie), entrambi requisiti soggetti a verifica da parte della CE. La Commissione propone quindi al Consiglio una bozza di decisione di esecuzione (*Council Implementing Decision – CID*¹⁴) che include:

- dettagli finanziari quali l’importo del prestito, la durata media massima (15 anni), la formula del prezzo, il numero massimo di rate (variabile: da un massimo di dieci per i prestiti più corposi, a otto), il periodo di disponibilità (18 mesi) ed altri requisiti per la concessione dell’assistenza finanziaria;
- una valutazione del rispetto da parte dello Stato membro del “repentino aumento di spesa pubblica” (di cui all’articolo 3 del Regolamento);
- una descrizione dei regimi nazionali di riduzione dell’orario lavorativo o delle misure analoghe, nonché, ove appropriato, di interventi di carattere sanitario sul luogo di lavoro che possono beneficiare del finanziamento.

Successivamente, il Consiglio discute – all’interno della filiera Ecofin – le proposte di decisioni di esecuzione e approva la richiesta di assistenza finanziaria con propria decisione; a seguire, la Commissione raccoglie i fondi sui mercati e, dopo aver siglato con lo Stato un accordo di prestito, eroga lo stesso in più rate.

Una delle peculiarità dello strumento è che i prestiti contratti dalla CE si basano su garanzie fornite dagli Stati membri e danno luogo a veri e propri bond europei: il principio solidaristico su cui il meccanismo si basa prevede che, in caso di insolvenza di uno Stato, il Consiglio dell’UE possa chiedere agli altri paesi di colmare la lacuna, in proporzione alla loro quota di Pil.

Per garantire la massima trasparenza nell’utilizzo dei fondi, sono previsti obblighi di rendicontazione e di comunicazione sia da parte del Paese beneficiario che della stessa CE:

14. Tutte le proposte e le decisioni di esecuzione sono disponibili al link *Sure legal documents* | Commissione europea (europa.eu)

secondo l'articolo 13 del Regolamento, lo Stato che riceve il prestito è tenuto ad informare ogni sei mesi la Commissione in merito all'esecuzione delle spese pubbliche programmate, ovvero quelle che non sono ancora state sostenute; la Commissione, da parte sua, entro sei mesi dal giorno in cui lo strumento è operativo (ovvero quello in cui tutti gli Stati membri hanno siglato l'accordo di garanzia, il 22 settembre 2020), e successivamente ogni sei mesi, rende pubblico e trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico-finanziario e al Comitato per l'occupazione una relazione sull'utilizzo delle risorse e sul protrarsi delle circostanze eccezionali che giustificassero l'estensione temporale dello strumento.

È evidente, pertanto, che, a fronte di un funzionamento piuttosto snello (tra i motivi di successo dello strumento) e, soprattutto, privo di condizionalità macroeconomiche, ci sia un chiaro vincolo di destinazione dell'assistenza finanziaria, nonché un accurato monitoraggio per evitare frodi o altre anomalie nel processo. Va, peraltro, specificato che la Commissione europea non verifica solo l'aspetto relativo all'assorbimento dei fondi, ma anche il corretto utilizzo delle risorse e la adozione nei Paesi beneficiari di adeguate procedure di audit (inteso come controllo esterno rispetto all'autorità che implementa la misura) e di controllo. Già in occasione del terzo rapporto sull'attuazione dello strumento, sono state, infatti, richieste agli Stati beneficiari informazioni specifiche al riguardo; dall'analisi delle risposte dei beneficiari si può evincere che tutti i paesi vigilano sulla corretta attuazione delle misure supportate da Sure: le strutture per le attività di controllo e audit, benché varino a seconda del contesto nazionale di riferimento, risultavano già operative nella fase pre-pandemica in quasi tutti gli Stati membri¹⁵; nella pressoché totalità dei casi, le attività di controllo e audit hanno riscontrato alcune irregolarità (calo del fatturato assente o insufficiente quale condizione per poter beneficiare del sostegno, licenziamento dei lavoratori durante o subito dopo il periodo di indennità salariale, mancato pagamento della quota retributiva richiesta al datore di lavoro, mancata o parziale erogazione dell'importo concesso ai dipendenti, richiesta di sostegno per dipendenti già rientrati al lavoro o che hanno svolto attività lavorativa in maniera ordinaria); in alcuni casi di frode, le aziende hanno chiesto il sostegno per rapporti di lavoro inesistenti, hanno utilizzato il sostegno per i neoassunti oppure hanno richiesto supporto per una molteplicità di misure contemporaneamente, ove invece si ha diritto ad una sola, o hanno in maniera non corretta la tipologia di attività ammissibile al sostegno.

15. I controlli sono spesso effettuati dal Ministero del Lavoro (10 Stati membri), da un altro Ministero (es. Ministero delle Finanze, Ministero della Sicurezza Sociale, Ministero della Famiglia e delle Politiche Sociali, Ministero della Cultura), Servizi pubblici per l'impiego, Ispettorati del lavoro, Previdenza sociale fondi o Agenzie dell'entrate. Gli audit sono eseguiti più spesso dall'organo supremo nazionale di audit (Corte dei conti) o da un ministero (ad es. Ministero delle Finanze e Ministero del Lavoro).

2. Capacità di assorbimento e utilizzo effettivo delle risorse da parte dei paesi beneficiari

A seguito dell'ultimo esborso di marzo 2022, tutti i 19 Stati che hanno richiesto il prestito a valere su Sure hanno ricevuto – tutto o in parte – quanto proposto (Tav. 2).

Tav. 2 Prestiti richiesti e ricevuti per paese beneficiario (in euro)
(fonte: CE, 2022, Sure).

Paese	Ammontare del prestito richiesto	Ammontare erogato
Belgio	8,197 miliardi	8,197 miliardi
Bulgaria	971 milioni	511 milioni
Cipro	632 milioni	603 milioni
Estonia	230 milioni	230 milioni
Grecia	6.2 miliardi	5.265 miliardi
Spagna	21,324 miliardi	21,324 miliardi
Croazia	1,6 miliardi	1,02 miliardi
Ungheria	651 milioni	651 milioni
Irlanda	2,473 miliardi	2,473 miliardi
Italia	27,438 miliardi	27,438 miliardi
Lituania	1,1 miliardi	957 milioni
Lettonia	472 milioni	305 milioni
Malta	420 milioni	420 milioni
Polonia	11.236 miliardi	9,736 miliardi
Portogallo	6.2 miliardi	5,934 miliardi
Romania	3 miliardi	3 miliardi
Slovenia	1,113 miliardi	1,113 miliardi
Slovacchia	630 milioni	630 milioni
Cechia	4,5 miliardi	2 miliardi
Totale	98.4 miliardi	91,8 miliardi

Alla luce dell'ultimo rapporto su Sure pubblicato dalla CE il 26 settembre scorso, con 91,8 miliardi di euro emessi a beneficio degli Sm richiedenti¹⁶, si conferma il successo dello strumento in termini di tutela contro il rischio di disoccupazione (avendo preservato circa un milione e mezzo di posti di lavoro nell'Unione europea) e, più in generale, di supporto a cittadini e imprese per un totale, rispettivamente, pari a circa 31,5 milioni (30% dell'occupazione totale) e 2,5 milioni nel 2020 (un quarto del totale) negli Stati beneficiari.

In tale contesto, va ricordato che l'Italia è risultata nel 2020 il secondo paese, dopo la Slovenia, per quota di lavoratori (oltre il 40% degli occupati) e imprenditori (circa il 50%) supportati da Sure.

Con queste risorse il nostro Paese ha finanziato parte delle misure previste dal decreto legge (d.l) n. 18/2020 (c.d. Cura Italia), dal d.l. n. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) nonché altri sostegni quali: l'estensione dei regimi di lavoro ad orario ridotto (Cassa integrazione guadagni – Cig) per i dipendenti; le indennità per lavoratori autonomi, dipendenti a tempo determinato in agricoltura, lavoratori dell'industria dello spettacolo, collaboratori di associazioni sportive, lavoratori domestici e lavoratori a chiamata; i contributi a fondo perduto ai lavoratori autonomi e alle singole imprese; le prestazioni di congedo parentale e i buoni per baby sitter; le prestazioni di congedo per invalidità; i crediti d'imposta per il miglioramento della sicurezza e per la sanificazione dei luoghi di lavoro.

Per quanto concerne gli altri Stati membri beneficiari, risulta che sedici paesi hanno utilizzato i prestiti per finanziare schemi di lavoro a orario ridotto a sostegno di lavoratori e imprese; quindici hanno sostenuto anche misure a sostegno dei lavoratori autonomi, nove hanno istituito un nuovo regime di riduzione dell'orario di lavoro in risposta alla crisi pandemica¹⁷ e quattro hanno modificato i propri schemi anche grazie alla disponibilità dei fondi comunitari¹⁸. Complessivamente, poco più della metà della spesa pubblica totale sostenuta da Sure (il 53%) è destinata a schemi di lavoro a orario ridotto; un ulteriore 33% è destinato a “misure analoghe” per i lavoratori autonomi; il 7% supporta regimi di sussidio salariale, il 5% misure relative alla salute dei luoghi di lavoro ed il restante 2% è destinato ad “altre misure” per preservare occupazione e reddito da lavoro.

È interessante notare che i maggiori beneficiari in termini assoluti non corrispondono a quelli in termini relativi rispetto al Prodotto interno lordo (Pil) del 2020, ovvero Malta (3,22%), Grecia (3,18%) e Portogallo (2,96%)¹⁹, da cui può evincersi una distribuzione equa delle risorse.

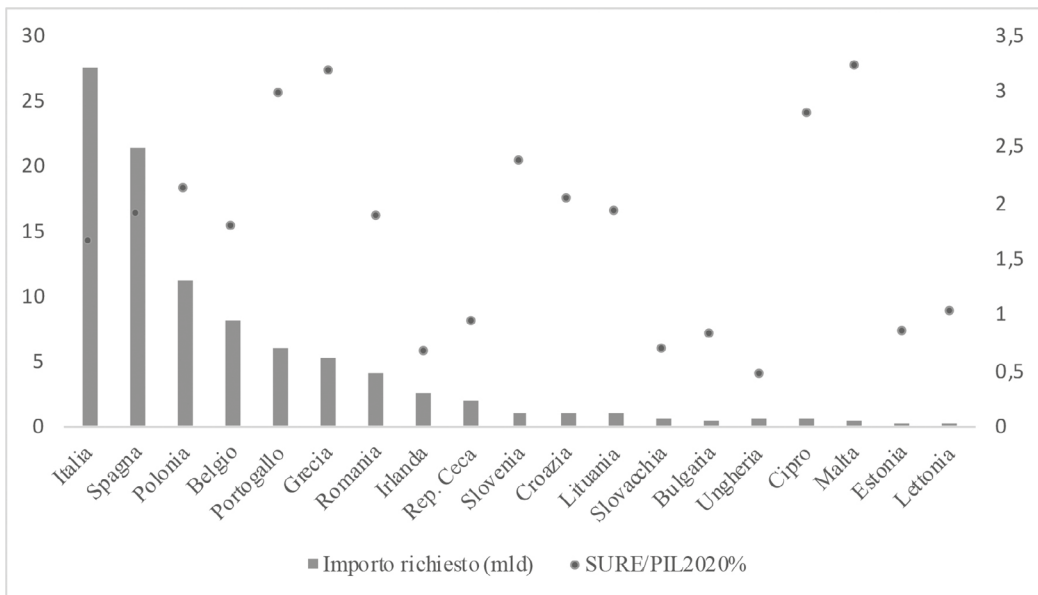
16. Va segnalato che gli importi indicati nella quarta relazione non tengono conto delle ultime richieste avanzate dagli Stati membri: al momento in cui si scrive risulta che sia stata utilizzata la pressoché totalità (circa 98,4 miliardi) dei fondi resi disponibili dallo strumento.

17. Bulgaria, Cipro, Grecia, Croazia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Romania e Slovenia.

18. Belgio, Spagna, Irlanda e Italia.

19. L'Italia ha ottenuto risorse pari a circa l'1,66 per cento del Pil 2020.

Fig. 1 Fondi richiesti in miliardi € e percentuale su PIL 2020
(fonte: Council Implementing Decision per importi, Eurostat per Pil).



Quanto all’impatto sul mercato del lavoro, l’aumento del tasso di disoccupazione negli Stati membri beneficiari di Sure è stata, secondo le stime della Commissione, nettamente più contenuta rispetto a quella registrata durante la crisi finanziaria del 2008, nonostante si sia registrato un più marcato calo del Pil. Questo fornisce un’indicazione del successo delle misure di sostegno previste dalle politiche nazionali e dell’UE, tra cui Sure (CE, 2021) grazie alle quali è stato possibile preservare la forza lavoro nelle imprese nonché il lavoro autonomo.

Benché, come intuibile, il sostegno si sia gradualmente ridotto nella fase post pandemica²⁰, il bilancio in merito all’utilizzo dello strumento è più che positivo, su versante della tutela dell’occupazione – come ampiamente detto – ma anche sotto altri profili.

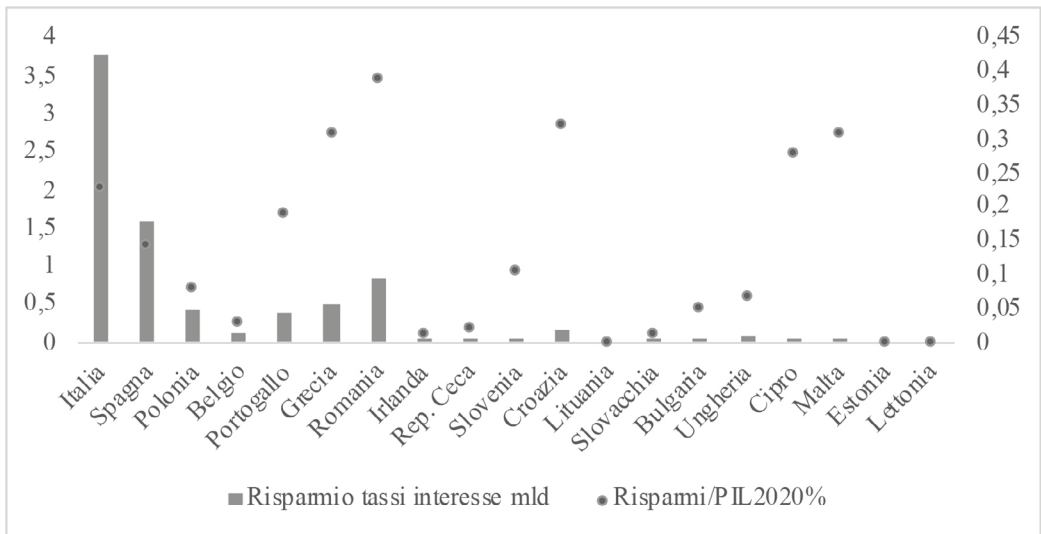
I benefici dei social bond Sure contemplano, infatti, anche un significativo risparmio sul versante dei tassi di interesse: le elaborazioni della Commissione evidenziano come l’assistenza finanziaria tramite Sure abbia generato importati risparmi di bilancio, pari a 8,5 miliardi di euro in pagamenti di interessi per gli Stati membri beneficiari; nello specifico dell’Italia tale risparmio ammonta a 3,7 miliardi di euro). Le piccole imprese sono state le principali beneficiarie, mentre i settori più sostenuti risultano il commercio all’ingrosso e al dettaglio, i servizi di alloggio e ristorazione e l’industria manifatturiera.

20. Nel 2021 hanno beneficiato del sostegno Sure in Italia circa il 25% delle imprese e il 30% degli occupati (secondo dato dietro Malta)

Ciò spiega anche perché l'aumento dei tassi di disoccupazione nel 2020 negli Stati membri beneficiari è stato – come richiamato in precedenza – più mite rispetto alla crisi finanziaria globale: benché il Pil reale si sia ridotto del 6,8% nei paesi che hanno beneficiato dei finanziamenti Sure nel 2020 (un calo maggiore del 4,1% rispetto a quello osservato durante la crisi del 2009), il tasso di disoccupazione è aumentato di soli 0,2 punti percentuali nel 2020, a fronte invece di un aumento di 2,8 punti percentuali nel 2009. Inoltre, come dice la stessa Commissione europea, la protezione dell'occupazione nei primi due anni della pandemia ha sostenuto una ripresa più rapida rispetto alle crisi precedenti.

Analogamente ai fondi richiesti (cfr. Fig. 1), anche nel caso dei risparmi di tassi di interesse i maggiori beneficiari in termini assoluti non corrispondono a quelli relativi, ma risultano più evidenti i benefici per i Paesi con un Pil relativamente più basso. Infatti, in termini percentuali rispetto al Pil 2020, gli Stati membri che hanno beneficiato di risparmi maggiori risultano essere la Romania (0,39%), la Croazia, la Grecia e il Belgio (tutti e tre intorno a 0,31%). L'Italia, nonostante sia il Paese con i maggiori benefici in termini assoluti, risparmia circa lo 0,23% in termini di Pil 2020, come illustrato nella Fig. 2.

Fig. 2 Risparmio di tassi di interessi in miliardi e in percentuale al Pil 2020
(fonte: Report Commissione europea, 2021b, e dati Eurostat su Pil).



Si osserva, altresì, come i paesi che hanno maggiormente beneficiato dei prestiti siano quelli dell'Europa meridionale e centro-orientale (oltre all'Irlanda): ciò mostra con chiarezza che Sure presenta una importante componente redistributiva all'interno dell'Unione europea e risponde a finalità di convergenza economica e coesione sociale e territoriale.

Riflessioni conclusive

La combinazione tra iniziative di policy e interventi di politica monetaria non convenzionale a livello UE ha costituito il giusto policy mix per ammortizzare l'impatto della crisi pandemica sulla domanda aggregata e mitigato l'acuirsi di divergenze economiche sia tra gli Sm che all'interno di ciascun Paese, al tempo stesso limitando possibili effetti di lungo periodo (*scarring effects*). Tuttavia, lo strumento Sure – sopra analizzato nel funzionamento e relativo impatto – ha mostrato particolare efficacia nell'aver attutito gli effetti della pandemia sull'occupazione e al tempo stesso contribuito alla stabilità macroeconomica a livello UE e alla convergenza tra Sm. Si è visto, infatti, come Sure abbia contribuito (anche) a prevenire un aumento delle disuguaglianze sul mercato del lavoro: la dispersione dei tassi di disoccupazione nei paesi beneficiari si è ridotta in maniera significativa.

Da questo punto di vista, va ricordato che l'impatto di Sure trascende la conservazione dei posti di lavoro, avendo lo strumento contribuito a stimolare una ripresa più rapida attraverso la tutela dell'occupazione. In primo luogo, si è visto come sia il Pil che la disoccupazione si siano avvicinati ai livelli precedenti la crisi con maggiore celerità negli Stati beneficiari di Sure nel 2021 rispetto alla crisi finanziaria globale del 2009; ciò nonostante le successive ondate della pandemia abbiano reso necessaria la reintroduzione delle restrizioni; il tasso di disoccupazione è sceso al di sotto di quello pre-crisi fino a raggiungere il 6,4% nell'UE complessivamente considerata; le ore totali lavorate sono aumentate, riflettendo in gran parte un'ulteriore riduzione dell'uso degli schemi ad orario ridotto.

L'analisi approfondita di Sure ne mostra, dunque, il successo per i suddetti motivi nella risposta alla crisi pandemica, ma anche la portata innovativa in termini di: incentivo alla convergenza delle misure di policy tra Stati membri con risposta coordinata e sinergica alle implicazioni negative della pandemia sul mercato del lavoro; esternalità positive determinate dalla capacità di stabilizzazione automatica in un paese a fronte di uno shock economico, che riduce il rischio di contagio anche per quelli vicini; la conferma della Commissione europea come emittente credibile sui mercati finanziari di un titolo concepito in maniera simile a un safe asset europeo. Tale esperienza di successo ha rappresentato un precedente importante con ulteriori ricadute positive, incluso l'aspetto di self-confidence degli Stati membri nell'assumere prestiti e spese superiori a quanto avrebbero fatto in assenza dello strumento. Ciò ha consentito anche la riassegnazione di parte dei finanziamenti ad aree, come la sanità, diverse dagli schemi di lavoro a orario ridotto, in tal modo affrontando con maggiore efficacia le conseguenze della pandemia.

Tuttavia, l'aspetto che emerge con chiarezza e che traccia un auspicabile percorso futuro verso una maggiore coesione tra Stati membri (obiettivo principale dell'Unione europea,

secondo l'art 3 del TUE)²¹ è da riferirsi alla dimostrazione di solidarietà e fiducia reciproca tra Paesi, alcuni dei quali hanno fornito proprie garanzie pur non beneficiando dei prestiti²². Va, infatti, ricordato che lo strumento si basa su un sistema di garanzie volontarie, nel senso che gli Stati membri le hanno fornite in spirito di solidarietà, pur non essendo legalmente vincolati, allo scopo di consentire allo strumento di diventare operativo, a copertura di un eventuale mancato pagamento di una rata del prestito alla Commissione, per l'intero periodo di assunzione di obbligazioni ovvero fino alla loro scadenza oltre il 2050, accanto alla garanzia del bilancio dell'Unione, la cui entità è stabilita in maniera discrezionale dalla CE.

Questo ultimo aspetto assume ancora più rilievo se si pensa che Sure è uno strumento scevro da logiche di condizionalità macroeconomica (non prevedendo il ricorso all'adozione di riforme di carattere strutturale), benché sia previsto un vincolo di destinazione dei fondi alle misure indicate dal Regolamento e l'erogazione sia subordinata a controlli di regolarità anche in merito a rischi di possibili frodi e doppio finanziamento.

Sotto diversi profili, pertanto, Sure rappresenta un cambio di paradigma con rilevanza storica: per la natura dei bond emessi con conseguente destinazione dei fondi raccolti ad attenuare le conseguenze sociali della pandemia, per l'assenza di condizionalità e per l'approccio prospettico benché sia stato concepito come strumento temporaneo di natura emergenziale.

Va ricordato, infatti, che la misura terminerà a dicembre del 2022 e che nei primi mesi del 2023 si avranno solo gli ultimi esborsi finanziari; tra l'altro è previsto un ultimo (il quinto) rapporto a marzo del 2023 che farà il quadro complessivo sull'utilizzo dello strumento. A tal riguardo sarebbe utile se la Commissione europea fornisse una più specifica relazione post-evaluation che consentisse anche agli Sm (in particolare quelli nord-europei) più scettici rispetto al prolungamento di Sure di prendere atto dei benefici collettivi che ne sono derivati.

Quanto sopra richiamato ha, infatti, trasmesso ai mercati e alla collettività un segnale forte sulla capacità dell'Unione europea di rispondere efficacemente e rapidamente ad uno shock senza precedenti: una lezione che è stata indubbiamente appresa in funzione del successivo e corposo pacchetto Ngeu e che può ancora essere valorizzata in un contesto come quello attuale di grande incertezza, date le tensioni geo-politiche legate al conflitto russo-ucraino con conseguente aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime.

È evidente, infatti, che l'esperienza di successo di Sure in termini di risposta alla crisi pandemica può rappresentare un benchmark cui tendere nel caso di shock esogeni che

21. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

22. Germania, Francia, Paesi Bassi, Svezia, Lussemburgo, Finlandia, Austria e Danimarca.

richiedano un approccio coordinato e compatto, di natura solidaristica ma con reciproci benefici e non trascurabili esternalità ed effetti di spillover a livello di Unione europea complessivamente considerata e di sistemi-paese.

Nei mesi a venire si renderà necessaria un'ampia riflessione (con relativi nuovi percorsi di analisi da approfondire nel prossimo futuro) in merito al complesso degli aspetti finora menzionati e di cui l'analisi su Sure ha costituito il presupposto: se la pandemia ha rappresentato l'occasione per sperimentare una (se pur temporanea) capacità fiscale comune (da Sure a Ngeu), la sfida cui oggi l'UE si trova di fronte – nata a seguito del conflitto russo-ucraino e legata per lo più alle questioni energetiche – impone un ulteriore passo avanti, in parte già visibile in alcuni aspetti della recente proposta della CE su una nuova “governance economica europea”.

Ci si riferisce qui, nello specifico, all'esigenza di rafforzare sia lo sguardo prospettico dell'analisi economica, che tenga conto quindi delle tendenze in atto e dell'evoluzione dei rischi, sia il focus sulle dinamiche all'interno dell'area dell'euro e della UE complessivamente considerata, piuttosto che a livello di singolo Sm, evidenziando, dunque, l'importanza di adottare un approccio olistico ai fenomeni economici, soprattutto nel contesto di un'area valutaria comune.

Riferimenti Bibliografici

- Becatti, G., Di Domenico, G, & Infantino, G. (2015). *Un'assicurazione europea contro la disoccupazione: contesto, analisi e proposte di policy*. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, 1. Note Tematiche.
- Commissione europea. 2020(a). *Short-time work schemes in the European union*. European Network of Public Employment Services e Icon Institute.
- Commissione europea. 2020(b). *EU Sure Social Bond Framework*.
- Commissione europea, 2021. Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (Sure) following the Covid-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (Eu).
- Commissione europea. 2022 (a). Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (Sure) following the Covid-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (Eu).
- Commissione europea. 2022 (b). The Sure Instrument: an updated assessment. *Quarterly Report on the Euro Area (QREA)*, 21.
- Commissione europea. 2022 (c). Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (Sure) following the Covid-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (Eu).
- Commissione europea. 2022 (d). Communication on orientations for a reform of the Eu economic governance framework.
- Di Domenico, G., & De Crescenzo, M. (2022). *Lo strumento europeo Sure per attenuare i rischi di disoccupazione a seguito della crisi pandemica. Lezioni apprese e prospettive*. Nota tematica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, 5.

Call for papers Special Focus

Il Performance management nelle istituzioni pubbliche dopo la pandemia da Covid-19. Nuovi paradigmi fra riforme e processi di cambiamento

RIPM – Vol. 5 – N. 2

Deadline per l'invio: 20 dicembre 2022

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, infatti, quella di manifestare 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

Dopo due numeri di RIPM dedicati a coagulare studi e contributi sul Pnrr, è forte il convincimento che sia necessario riflettere su modelli e tecniche di gestione strategica delle organizzazioni e delle risorse umane e lo Special Focus "Performance management nelle istituzioni pubbliche. La necessaria costruzione di nuovi paradigmi fra riforme e processi di cambiamento" vuole portare all'attenzione di tutti un tema che ha avuto, a fasi alterne, molto successo, ma che non crediamo goda della giusta rilevanza fra gli studiosi.

Gli straordinari eventi degli ultimi tre anni accaduti a livello internazionale hanno certamente determinato uno stato di fragilità, almeno potenziale, delle amministrazioni e delle persone. Vi sono stati eccezionali eventi e altrettanto eccezionali risposte agli eventi da parte delle aziende pubbliche e dei singoli individui. Si pensi alla strutturazione del telelavoro durante l'espandersi e il perdurare della pandemia da Covid-19. Indubbiamente, non avremmo mai immaginato, tre anni fa, che sarebbe stata realistica una "sperimentazione" su così larga scala e per un arco tem-

porale così ampio del telelavoro. E si può affermare che si tratta di una tendenza non reversibile. C'è un prima e un dopo Covid-19 per le persone e, quindi, per i sistemi a supporto della organizzazione del lavoro. Anche quando non si sono determinate nuove regole nei rapporti di lavoro dopo la pandemia o, peggio, si è tornati – in termini di regolazione – allo status quo precedente.

Riforme e processi di cambiamento sono al centro dell'attenzione oggi più che mai e il performance management può essere elemento di snodo fondamentale.

Vi è una variabile critica che determina un substrato fondamentale alla riflessione su come si possa innovare nei paradigmi sul performance management ed è collegata al grande impulso che si sta attuando ai cambiamenti tecnologici e alla modificazione in chiave digitale dei processi di lavoro, della dematerializzazione, del reengineering delle attività, della riorganizzazione delle relazioni fra gli attori interni ed esterni alle istituzioni.

Telelavoro e uso della tecnologia nella produzione dei servizi pubblici e delle attività necessarie all'erogazione dei servizi costituiscono un punto di non ritorno ed un avanzamento non neutrale nel ridefinire il substrato tecnico all'organizzazione e alla divisione del lavoro nelle istituzioni. Si potrebbe ragionare su come “procede” il cambiamento, se per salti e avanzamenti non lineari (come sembrerebbe in questo caso con l'insorgere di telelavoro e dematerializzazione dei processi) o in modo graduale e guidato, questo può essere uno sguardo privilegiato dello Special Focus. Ma ci si vuole anche concentrare sul performance management come strumento che può rimodulare, in modo strutturato e rigoroso, la relazione azienda – uomo (ma anche azienda – uomo – società se ci si interroga sulla valutazione partecipativa aperta agli stakeholder esterni) anche dopo gli stati di crisi o nel perdurare degli stessi. Sicuramente è di estrema attualità il tema della coerenza fra i diversi strumenti che creano virtuose condizioni di lavoro e misurazione del contributo individuale o di gruppo. Il capitale umano nelle istituzioni pubbliche merita che studiosi e organizzazioni riflettano su quanto è accaduto negli ultimi anni e propongano meccanismi di riconnessione organica fra le sperimentazioni avvenute, e magari non volute consapevolmente fino in fondo, e la valorizzazione delle esperienze.

Inversioni di tendenze per troppo tempo consolidate, nuovi paradigmi, nuova tensione proattiva per fare quel salto di innovazione necessario oggi è ciò che si vuole portare in evidenza con lo Special Focus. Vanno anche rammentati fenomeni generali nel mondo del lavoro sempre crescenti, aumentati in modo esponenziale durante l'acme della pandemia, e certamente allarmanti a livello mondiale, quali le dimissioni del personale ancor prima di aver trovato un nuovo lavoro, c.d. fenomeno Great Resignation¹, o il Quiet quitting (anche definito la fase due delle Grandi dimissioni) cioè “uscire in silenzio” in cui si sviluppa una posizione di “impasse” motivazionale e di performance che porta la persona a “fare un passo indietro” pur senza lasciare il lavoro.

1. Grandi dimissioni, negli Stati Uniti, e nel mondo, nel 2021, ha avuto grande rilievo il fenomeno di massa che ha visto 47 milioni di persone lasciare davvero il posto di lavoro.

Nel mondo oggi le persone, soprattutto i giovani cioè il target su cui più si investe, cercano un equilibrio tra vita professionale e vita privata, opportunità di avanzamento di carriera, trasparente e reale valutazione delle competenze acquisite e investimento in nuove competenze, equilibrio di genere, lineari percorsi professionali come antidoti agli strutturali problemi che investono molte delle amministrazioni pubbliche: lo stress come costante, il burnout, il forte turnover aziendale.

Le riforme delle istituzioni pubbliche e, magari i processi di cambiamento ad esse coerenti, non sembrano cogliere quanto sta accadendo e sta alimentando i bisogni dei dipendenti pubblici. O forse la regolazione esistente è coerente ai bisogni dei lavoratori e delle aziende pubbliche ma non viene interpretata nel modo più congruo. La performance e il performance management possono essere le leve per cambiare le amministrazioni pubbliche.

I sistemi di misurazione e valutazione della performance in ambito pubblico, quali strumenti di supporto al cambiamento organizzativo e allo sviluppo individuale, sono tematica di interesse per diversi target di attori, interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche, richiedendo per un loro approfondimento un approccio multidisciplinare e uno sguardo critico e propositivo, che sono propri della visione di RIPM.

Nel presente numero, gli studiosi sono invitati ad esplorare il concetto di performance (organizzativa e individuale) e il performance management, gli strumenti più innovativi, le sperimentazioni avvenute nelle istituzioni pubbliche, così come le diverse fasi in cui si articola il ciclo della performance compresa la valutazione, anche alla luce delle policies adottate durante la pandemia da Covid-19 e successivamente ad essa. Ma sarà interessante ragionare sui fallimenti che le evidenze empiriche hanno messo in luce o che emergono dalla ricerca applicata, anche nelle esperienze europee e internazionali, oltre alla proposizione di nuovi paradigmi coerenti con i nuovi modelli di governance e management nelle amministrazioni pubbliche in relazione alle riforme istituzionali.

Lasciando autonomia agli autori per la prospettiva da approfondire, lo Special Focus suggerisce come ambiti di indagine alcune, non esaustive, linee di riflessione prioritarie:

Quali modelli di leadership sono oggi attuali in relazione agli obiettivi e agli strumenti del performance management, anche a seguito della pandemia da Covid-19. Come è possibile mettere in connessione diretta soft skills e architetture rigorose di performance management. Come costruire relazioni biunivoche fra riforme, processi di cambiamento e modelli di performance management. Quali modelli di governance sono più coerenti alla valorizzazione del performance management. Come costruire processi di programmazione dell'azione pubblica e coerenti obiettivi di performance. Quali paradigmi rendono davvero accountable una istituzione pubblica che rinforza l'approccio di performance management nella propria azienda. Come si definisce un sistema di relazione fra diritto alla riservatezza, codici di comportamento e modelli di performance management. Come dare sviluppo a modelli di welfare aziendale coerenti con la performance e

il performance management. Quali attori istituzionali, interni ed esterni, e organizzativi consentono all'azienda pubblica di creare processi di performance management in linea con i tempi che stiamo vivendo. Come creare una relazione sinallagmatica fra misurazione e valutazione della performance. Quale relazione esiste fra la complessità dei processi burocratici (bureaucratic red tape), gli outcome dei dipendenti pubblici e la performance organizzativa. Quando la pianificazione strategica è funzionale e non costituisce elemento ostativo alla performance organizzativa.

Guardando all'Italia, poi, si suggerisce di riflettere a partire da alcuni ambiti di attualità designati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio per l'indirizzo tecnico – metodologico necessario allo sviluppo delle attività di misurazione e valutazione delle performance nelle amministrazioni pubbliche²: il rafforzamento della capacità di programmazione strategica delle amministrazioni: Piao, KPI e partecipazione; il rafforzamento e la valorizzazione del ruolo degli OIV; la digitalizzazione del processo di programmazione e valutazione della performance; la valorizzazione del capitale umano e delle competenze anche attraverso la leva della valutazione individuale.

Lo stesso Dipartimento della funzione pubblica evidenzia le criticità esistenti nel Paese – scarsa qualità degli obiettivi e degli indicatori, limitata integrazione con il ciclo di programmazione economico-finanziaria, limitato coinvolgimento dei decisori chiave, limitata capacità di selezione dei contenuti rilevanti, sistemi controllo di gestione non ben sviluppati, limitata attenzione al monitoraggio periodico, limitato ricorso a forme di valutazione esterna o partecipativa, coinvolgimento dell'Organismo interno di valutazione – che andrebbero superate sia sul piano della cosiddetta performance organizzativa; sia su quello della performance individuale – elevato costo di sistema in caso di assegnazione di obiettivi a tutti, scarsa qualità dei processi di comunicazione degli obiettivi e stili direzionali inadeguati, bassa capacità di differenziazione tra le performance e tendenza al pieno conseguimento degli obiettivi, ritardi nella conclusione delle attività valutative, debole collegamento tra valutazione e altri processi di gestione del personale, criticità del collegamento diretto tra valutazione della performance e premialità economica –.

Queste sono alcune traiettorie con cui si intende sollecitare contribuzioni per lo Special Focus, con il proposito di indirizzare studiosi, manager e tecnici a considerare, anche valorizzando una prospettiva comparata.

Si invitano gli autori proponenti il contributo ad esprimere una cornice di ricerca e di studio innovativa – anche comparativa –, 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.

2. <https://piao.dfp.gov.it/>

Come inviare un paper

Gli autori che intendono aderire alla Call – Special Focus –
dovranno inviare il paper citando il codice
(RIPM – Vol. 5 – N. 2 | Special Focus)

secondo le norme redazionali, all'indirizzo email:
editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it.

La deadline per l'invio è il **20 dicembre 2022**.

Il format del paper deve essere di 10.000 parole, incluse tavole e figure,
esclusa la bibliografia, utilizzando il template suggerito.

Per le norme redazionali, per il template e per le FAQ,
consultare la sezione: www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/.

Call for papers Special Focus
Performance management in public institutions after the Covid-19 pandemic.
New paradigms between reforms and change processes

RIPM – Vol. 5 – N. 2

Deadline for submission: 15 June 2022

Special Focus Overview

The Special Focus is Rivista Italiana di Public Management's (RIPM) traditional thematic focus. It holds a key place in the magazine since it aims at defining a privileged area of attention on a current theme. It can foster reflection and generate a debate among scholars, public and private manager as well as public institution insiders and outsiders.

The Special Focus section of RIPM confirms one of the founding principles of the journal: to create an arena of reflection to address, in a specific area, the most innovative research activity and paradigmatic representation with a multidisciplinary approach. One of the specific characteristics of RIPM is, in fact, to express a predictive view aimed at intercepting current and paradigmatic research strands to be analyzed from a wide viewpoint, by means of a variety of scientific research and analysis approaches, among others, of economic, legal, political, philosophical, sociological and

Special Focus: objectives

The Special Focus entitled “NRRP as a driver of managerial innovation in public institutions. Preliminary assessments, comparative analysis and lessons for the future”, confirms the vision of RIPM and its Editorial Team in their efforts to achieve the fundamental objective of the magazine: to address current issues for public institutions with a multidisciplinary approach and a critical, proactive eye.

The thematic focus of the first issue of 2022 continues, from a different angle, the debate on the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) launched by RIPM in the second issue of 2021. In this issue, RIPM intends to encourage scholars to explore the implementation of the National Recovery and Resilience Plans of Italy and other member states of EU, with special emphasis on the systems of coordination, management, implementation, monitoring and control.

In addition, RIPM aims at investigating the technicalities that can be modeled in relation to the achievement of qualitative (milestones) and quantitative (targets) goals agreed upon, ex ante and time bound. In accordance with the provisions of art. 22 of Regulation (EU) 2021/241, in order to guarantee the protection of the financial interests of the Union, it is important that, at national level, the management and control system outlined by each central administration in charge of

NRRP interventions are inspired by the management and control systems of the European structural and investment funds. These should be geared towards the prevention, identification and fight against the main threats to the protection of the European Union budget and the sound and correct management of financial resources, with specific reference to serious irregularities such as fraud, corruption and conflicts of interest, as well as the risk of double funding.

The entire audit system is, therefore, of considerable importance in the architecture of these performance-based programs. A year-long experience in the field undoubtedly allows to evaluate the state of the art and propose new management tools for enhancing complex projects such as those that define the technical infrastructure of the NRRP. Moreover, this Special Focus can be a forum to propose new interpretations in a particularly critical historical moment that requires a rigorous and responsible contribution from all scholars and experts who intend to propose an effective innovation.

The Special Focus raises many questions, which are only partially outlined below, leaving the authors free to decide which aspects to examine in greater depth.

What good practices, such as models, structures and procedures, are being reported at national and European level in terms of coordination of management activities as well as monitoring, reporting and control of all the interventions and broader projects that make up the measures of the Plans?

How, and through what structures and procedures, are the interventions envisaged by NRRP being implemented in the various countries by central and local administrations, within their respective institutional competencies? Has there been greater cohesion between the various levels of government, as well as a culture of sharing, teamwork and results in the relations among administrations? What role is the Italian Parliament accorded to and what role is it playing in overseeing and monitoring implementation?

What supporting information tools are chosen and used for implementation review and monitoring?

What is the value and role of public data and database interoperability with respect to management coordination, monitoring and control functions?

What audit activities, based on international audit standards, are planned? And who performs them?

What contribution, in terms of cultural and methodological approaches to public management, can monitoring, reporting, control and audit of NRRP implementation and related reforms and investments offer, also in view of a project cycle management approach?

What information and communication activities, in order to engage different types of “target groups”, are deployed throughout the Plan’s implementation? How do you ensure adequate visibility of investment results and EU funding for the support provided?

These are some of the questions aimed at soliciting contributions for the Special Focus, with the purpose of encouraging scholars, managers and experts to consider, also in a comparative way, the models – evoked in the Special Focus – of management and implementation of the Italian NRRP and, hopefully, of those of the other member states.

RIPM invites the authors to express an innovative research and study framework – even comparative –, to enhance diverse views. As an example, the contribution of several authors from different scientific disciplines may well express a collaborative and powerful synergy in their proposed ideas, models and interpretations on the various issues addressed.

How to submit a paper

Authors wishing to participate in the Call – Special Focus –
should send their paper quoting the code
(RIPM – Vol. 5 – N.2 | Special Focus)

according to the editorial rules, to the e-mail address:
editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it

The submission deadline is **15 June 2022**.

The paper format must be 10,000 words, including tables and figures,
excluding bibliography, using the suggested template.

For editorial standards, template, and FAQs, see the section:

<https://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/en/editorial-guidelines/>

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