

# **Quadro regolatorio, processi di riforma e modernizzazione**

***Regulatory framework,  
reform processes  
and modernization***

**Il punto di vista di Giulio Napolitano  
(Università degli Studi di Roma Tre)**

# **Reagire, pianificare, reclutare (ma senza riformare): la pubblica amministrazione dall'emergenza pandemica al Pnrr fino all'occasione persa del governo più longevo della Repubblica**

## **I fattori di cambiamento dell'amministrazione**

**D**al 2018 a oggi gli adattamenti e i mutamenti, riusciti e falliti, della pubblica amministrazione sono stati segnati, nel bene e nel male, da tre fattori, assai diversi tra loro: lo scoppio dell'emergenza pandemica da Covid-19 e la necessaria risposta dei pubblici poteri; il disegno e l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza; l'avvento di un governo stabile di legislatura, con la possibilità di varare un progetto organico di riforma amministrativa.

## **La trasformazione delle pubbliche amministrazioni italiane nell'era post-Covid**

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato uno spartiacque senza precedenti per le pubbliche amministrazioni, costretta dagli eventi a reagire in tempi rapidissimi all'emergenza sanitaria e ad adattare le proprie modalità di organizzazione e di interazione con i cittadini. Un apparato tradizionalmente caratterizzato da rigidità burocratica, resistenza al cambiamento e forte radicamento nella cultura della presenza fisica si è trovato, nel giro di poche settimane, a dover garantire la continuità dei servizi pubblici essenziali in un contesto di distanziamento sociale e restrizioni alla mobilità. Questa trasformazione forzata, tuttavia, non si è limitata a gestire l'emergenza, ma ha prodotto effetti strutturali.

## **Lo smart working e la rivoluzione organizzativa**

Prima dell'emergenza sanitaria, il lavoro agile nella pubblica amministrazione era un fenomeno marginale. La legge n. 81 del 2017 aveva introdotto il quadro normativo per il lavoro agile, ma la sua applicazione nel settore pubblico restava limitata a poche sperimentazioni isolate, frenata da una cultura gestionale fondata sul controllo della presenza e da infrastrutture tecnologiche spesso inadeguate. Secondo i dati disponibili prima della pandemia, meno del 2% dei dipendenti pubblici italiani aveva sperimentato forme di lavoro a distanza.

L'esplosione del Covid-19 ha rovesciato completamente questo paradigma. Con il decreto-legge n. 18 del 2020 (il cosiddetto "Cura Italia") e i successivi provvedimenti emergenziali, il lavoro agile è divenuto la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nella pubblica amministrazione. In poche settimane, milioni di dipendenti pubblici hanno iniziato a lavorare da casa, spesso con mezzi propri e senza una formazione specifica. Il Ministro per la pubblica amministrazione, con successive direttive e circolari, ha dettato le linee guida per l'organizzazione del lavoro agile emergenziale, imponendo alle amministrazioni di individuare le attività che potessero essere svolte a distanza e di dotare i dipendenti degli strumenti necessari.

Superata la fase acuta dell'emergenza, il Legislatore ha avviato un percorso di stabilizzazione del lavoro agile nel pubblico impiego. Il decreto ministeriale del 2021, i successivi contratti collettivi nazionali e le linee guida emanate dal Dipartimento della funzione pubblica hanno disciplinato il lavoro agile "a regime", prevedendo la possibilità per i dipendenti pubblici di svolgere parte della prestazione lavorativa da remoto sulla base di accordi individuali, nel rispetto di criteri organizzativi definiti da ciascuna amministrazione. Si è passati, dunque, da un modello emergenziale ad applicazione generalizzata a un modello strutturato e articolato, che bilancia le esigenze di flessibilità con quelle di presidio fisico degli uffici e di erogazione dei servizi al pubblico. Questa transizione ha comportato una profonda revisione dei modelli di management pubblico, spostando l'attenzione dal controllo della presenza alla valutazione dei risultati e degli obiettivi raggiunti.

## **La digitalizzazione accelerata dei servizi pubblici**

Se il lavoro agile ha trasformato l'organizzazione interna delle amministrazioni, la crescente digitalizzazione dei servizi sta rivoluzionato il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini. La pandemia ha reso evidente l'insufficienza dell'offerta digitale della Pa italiana. L'impossibilità di accedere fisicamente agli sportelli ha costretto le amministrazioni a potenziare, e in molti casi a creare ex novo, canali digitali per

l'erogazione dei servizi. Non a caso, come meglio si vedrà a breve, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), approvato nel 2021, ha destinato risorse ingenti alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, facendo della trasformazione digitale uno dei pilastri della riforma dello Stato. Tra le misure più significative si annoverano l'estensione dell'identità digitale Spid e della carta d'identità elettronica (Cie) come strumenti universali di accesso ai servizi pubblici online, la migrazione delle infrastrutture informatiche verso il cloud, lo sviluppo della piattaforma pagoPA per i pagamenti digitali verso la pubblica amministrazione e il potenziamento dell'app IO come punto di accesso unificato ai servizi pubblici. L'adozione di Spid, in particolare, ha conosciuto una crescita esponenziale durante la pandemia, passando da circa 5 milioni di identità attive a inizio 2020 a oltre 30 milioni nel giro di due anni.

La digitalizzazione ha investito anche settori tradizionalmente refrattari all'innovazione tecnologica. La giustizia, con in testa quella amministrativa, ha conosciuto l'introduzione delle udienze da remoto e il potenziamento del processo telematico. La sanità pubblica ha sperimentato su larga scala la telemedicina, le ricette elettroniche e i sistemi digitali di prenotazione e tracciamento. Scuole e università, pur tra enormi difficoltà, hanno utilizzato su larga scala la didattica a distanza, aprendo un dibattito ancora in corso sulle potenzialità e i limiti degli strumenti digitali nell'istruzione. Anche gli Enti locali, i Comuni in primo luogo, hanno dovuto accelerare la transizione verso sportelli virtuali, certificati online e piattaforme di partecipazione digitale.

Questa accelerazione, tuttavia, ha messo in luce il persistente divario digitale che attraversa il Paese, sia in termini di infrastrutture (la copertura della banda larga nelle aree interne e rurali) sia in termini di competenze digitali della popolazione e degli stessi dipendenti pubblici. La sfida della digitalizzazione non si esaurisce, dunque, nella messa a disposizione di piattaforme e servizi online, ma richiede un investimento parallelo in formazione, alfabetizzazione digitale e accessibilità.

### **L'impulso alle semplificazioni e alla riqualificazione tecnica del personale**

La pandemia ha agito anche come catalizzatore di riforme normative che hanno ridisegnato il quadro giuridico dell'azione amministrativa. L'emergenza ha imposto una semplificazione forzata delle procedure, abbattendo in molti casi formalismi e passaggi burocratici che in tempi ordinari apparivano inamovibili. I decreti "Semplificazioni" del 2020 e del 2021 hanno introdotto misure volte a velocizzare le procedure amministrative, ridurre i tempi delle conferenze di servizi, ampliare il ricorso al silenzio-assenso e limitare i poteri di autotutela della pubblica amministrazione. Si è rafforzato il principio della "once only", secondo cui l'amministrazione

non può chiedere al cittadino dati e informazioni già in possesso di altre amministrazioni, incentivando l'interoperabilità tra le banche dati pubbliche.

Sul piano del personale, la crisi pandemica ha evidenziato le criticità strutturali della pubblica amministrazione italiana: un organico ridotto da anni di blocco del turnover, un'età media elevata, competenze digitali insufficienti e una distribuzione territoriale squilibrata. Come si vedrà a breve, il Pnrr e le riforme collegate hanno previsto nuove modalità di reclutamento, procedure concorsuali digitalizzate e semplificate, e investimenti significativi nella formazione del personale pubblico. Il decreto-legge n. 80 del 2021 ha introdotto percorsi di assunzione accelerati per profili tecnici e specialistici legati all'attuazione del Pnrr, cercando di attrarre competenze nuove e giovani talenti nella pubblica amministrazione.

### **La necessità di un migliore governo dell'emergenza**

Un ulteriore ambito di trasformazione riguarda la governance dell'emergenza e la capacità delle amministrazioni di operare in contesti di crisi. La gestione della pandemia ha messo alla prova i meccanismi di coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti locali, evidenziando sia le potenzialità sia le fragilità del sistema delle autonomie territoriali disegnato dal Titolo V della seconda parte della Costituzione. L'uso massiccio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri come strumento normativo, i conflitti di competenza tra livelli di governo e le difficoltà di coordinamento nella gestione della campagna vaccinale hanno alimentato un dibattito istituzionale tuttora aperto sulla necessità di ripensare i meccanismi di gestione delle emergenze e di ridefinire i rapporti tra centro e periferia nel sistema amministrativo italiano.

### **Considerazioni conclusive sull'impatto della pandemia**

La pandemia da Covid-19, in conclusione, ha operato come un potente acceleratore di processi di modernizzazione che, in condizioni ordinarie, avrebbero richiesto decenni. Il lavoro agile, la digitalizzazione dei servizi e il rinnovamento del personale pubblico hanno ricevuto un notevole impulso, innescando cambiamenti strutturali nell'organizzazione e nel funzionamento della pubblica amministrazione. Restano, tuttavia, sfide significative: il rischio di un ritorno alle pratiche pre-pandemiche in assenza di una convinta leadership del cambiamento, il divario digitale territoriale e generazionale, la necessità di investire con continuità nella formazione e nelle competenze, e l'esigenza di costruire un modello di pubblica amministrazione che sappia coniugare efficienza, trasparenza e prossimità ai cittadini. Proprio per conseguire questi obiettivi, le pubbliche amministrazioni sono

state poste al centro del Next Generation Eu e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia.

## **La riforma orizzontale della pubblica amministrazione italiana nel quadro del Next Generation Eu e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

### **Finalmente piani e risorse per una pubblica amministrazione in cerca di modernizzazione**

La crisi pandemica da Covid-19 ha rappresentato per l'Unione europea un momento di svolta storica sul piano delle politiche economiche e istituzionali. La risposta comune degli Stati membri alla grave recessione generata dalla pandemia si è concretizzata nel programma Next Generation Eu (Ngeu), uno strumento straordinario di ripresa dotato di circa 750 miliardi di euro, concepito non soltanto per fronteggiare gli effetti immediati della pandemia, ma per promuovere una trasformazione strutturale delle economie e delle istituzioni europee. All'interno di questo quadro, l'Italia ha adottato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), approvato dalla Commissione europea nel giugno 2021, con una dotazione complessiva di circa 191,5 miliardi di euro tra sovvenzioni e prestiti, successivamente incrementata con la revisione del 2023. Tra le sei missioni in cui il Piano si articola, la riforma della pubblica amministrazione occupa un ruolo trasversale e strategico, riconosciuta come condizione abilitante per il successo dell'intero programma di investimenti e riforme.

Per comprendere la portata delle riforme previste dal Pnrr, è necessario collocarle nel contesto storico delle trasformazioni amministrative italiane. L'Italia ha attraversato, a partire dagli anni Novanta, diversi cicli riformatori: dalla privatizzazione del pubblico impiego alla semplificazione dei procedimenti nel biennio 1992-1994, alle riforme dell'amministrazione ministeriale e il decentramento nel quinquennio 1996-2001, fino all'attenzione ai temi della dirigenza e della performance tra il 2008 e il 2011, fino al pacchetto del 2015-2016 su società pubbliche, trasparenza amministrativa e cittadinanza digitale. Tuttavia, questi interventi si sono spesso scontrati con una capacità attuativa limitata, resistenze burocratiche diffuse e un deficit cronico di investimenti in capitale umano e tecnologico. Alla vigilia della pandemia, la pubblica amministrazione italiana presentava ancora criticità strutturali significative: un'età media del personale tra le più alte d'Europa, una digitalizzazione a macchia di leopardo, tempi procedurali eccessivi e una complessità normativa che scoraggiava cittadini e imprese.

Il Ngeu e il Pnrr hanno dunque offerto un'occasione senza precedenti per affrontare in modo organico con appositi piani e risorse finanziarie ad hoc queste debolezze strutturali, imponendo al contempo un vincolo di risultato e un meccanismo di condizionalità legato al raggiungimento di milestone e target concordati con la Commissione europea.

### **Le riforme orizzontali della pubblica amministrazione nel Pnrr: il reclutamento e le semplificazioni procedurali**

La riforma della pubblica amministrazione è qualificata nel Pnrr come “riforma orizzontale”, che attraversa trasversalmente tutte le missioni del Piano e ne condiziona l'efficacia complessiva. Le principali direttrici di intervento sono quattro: l'accesso e il reclutamento, la semplificazione amministrativa, la digitalizzazione e la capacità amministrativa.

Sul piano del reclutamento e della gestione delle risorse umane, il Pnrr ha imposto una significativa revisione delle modalità di accesso al pubblico impiego. Il decreto-legge n. 80/2021, convertito con legge n. 113/2021, ha introdotto procedure concorsuali semplificate e digitalizzate, con l'obiettivo di ridurre i tempi di selezione e rendere la pubblica amministrazione più attrattiva per le nuove generazioni. Sono stati previsti contratti a tempo determinato per profili tecnici e specialistici necessari all'attuazione dei progetti Pnrr, nonché percorsi di formazione continua attraverso la piattaforma Syllabus, gestita dal Dipartimento della funzione pubblica. L'introduzione del portale unico del reclutamento (InPA) ha rappresentato un'importante innovazione sul piano pratico, centralizzando la pubblicazione dei bandi e facilitando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico.

Per quanto riguarda la semplificazione, il decreto-legge n. 77/2021 (cosiddetto “decreto Semplificazioni-bis”), convertito con legge n. 108/2021, è intervenuto sulla disciplina dei procedimenti amministrativi, con particolare attenzione alle procedure di autorizzazione ambientale, alle conferenze di servizi e al regime dei poteri sostitutivi. L'obiettivo dichiarato era quello di abbattere i tempi burocratici che storicamente rallentano la realizzazione delle opere pubbliche e l'erogazione dei servizi. Sono state introdotte misure di silenzio-assenso rafforzato, meccanismi di superamento dello stallo decisionale e clausole di accelerazione procedurale specifiche per i progetti finanziati dal Pnrr.

### **La transizione digitale della pubblica amministrazione**

Uno dei pilastri più ambiziosi del Pnrr in materia di pubblica amministrazione è la transizione digitale, che si iscrive nella più ampia Missione 1 del Piano, dedicata

alla “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”. La strategia digitale del Pnrr si fonda su tre componenti principali: la migrazione al cloud, l’interoperabilità dei dati e lo sviluppo dei servizi digitali rivolti a cittadini e imprese.

La Strategia cloud Italia, elaborata dal Dipartimento per la trasformazione digitale in collaborazione con l’Agenzia per la cybersicurezza nazionale (Acn), ha delineato un percorso di migrazione delle infrastrutture informatiche delle pubbliche amministrazioni verso soluzioni cloud qualificate, con l’obiettivo di garantire sicurezza, efficienza e resilienza. Il Polo strategico nazionale (Psn) è stato concepito come infrastruttura centralizzata per ospitare i dati e i servizi critici delle amministrazioni centrali e delle principali amministrazioni locali. La Piattaforma digitale nazionale dati (Pdnd) è stata progettata per consentire l’interoperabilità tra le banche dati pubbliche, superando la frammentazione informativa che da decenni affligge l’azione amministrativa italiana e rendendo possibile l’applicazione del principio “once only”, in base al quale il cittadino non dovrebbe essere tenuto a fornire più volte le stesse informazioni a diverse amministrazioni.

Sul versante dei servizi digitali, il Pnrr ha promosso l’estensione dell’identità digitale (Spid e Carta d’identità elettronica), il potenziamento dell’app IO come punto di accesso unico ai servizi pubblici digitali e la diffusione della piattaforma pagoPA per i pagamenti verso la pubblica amministrazione. Queste iniziative si inseriscono in un disegno più ampio di cittadinanza digitale, che mira a trasformare il rapporto tra amministrazione e amministrati secondo un paradigma di accessibilità, trasparenza e proattività del servizio pubblico.

### **La capacità amministrativa e il ruolo degli enti territoriali**

Una delle sfide più rilevanti poste dal Pnrr riguarda la capacità amministrativa degli enti territoriali, chiamati ad attuare una quota significativa degli investimenti previsti dal Piano. Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni si sono trovati a dover gestire flussi finanziari e procedurali di dimensioni inedite, spesso con organici ridotti e competenze tecniche insufficienti. Per rispondere a questa criticità, il Governo ha previsto misure di supporto tecnico attraverso strutture come il Dipartimento della funzione pubblica, Formez PA e l’Agenzia per la coesione territoriale, nonché il reclutamento di esperti a tempo determinato destinati specificamente agli enti locali.

Il decreto-legge n. 13/2023 (cosiddetto “decreto Pnrr-ter”), convertito con legge n. 41/2023, ha rafforzato la governance del Piano, istituendo una Struttura di missione Pnrr presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e ridefinendo i rapporti tra amministrazioni centrali e territoriali nella gestione degli interventi. La revisione del

Pnrr concordata con la Commissione europea nel novembre 2023 ha inoltre comportato una riallocazione di risorse e una ricalibrazione degli obiettivi, anche alla luce delle difficoltà attuative emerse nei primi anni di implementazione. Questa revisione ha evidenziato la necessità di un equilibrio tra ambizione riformatrice e realismo istituzionale, tenendo conto delle disomogeneità territoriali che caratterizzano il sistema amministrativo italiano.

### **Limiti e ritardi dalla pianificazione all'attuazione**

Nonostante l'ampiezza e la sistematicità dell'impianto riformatore, l'attuazione delle trasformazioni della pubblica amministrazione nel quadro del Pnrr presenta limiti e ritardi.

In primo luogo, il ricorso massiccio a contratti a tempo determinato per il personale dedicato all'attuazione del Piano solleva interrogativi sulla sostenibilità delle competenze acquisite oltre l'orizzonte temporale del Pnrr, previsto per il 2026. Il rischio è che le capacità tecniche e progettuali accumulate vadano disperse al termine dei contratti, lasciando le amministrazioni in una condizione non dissimile da quella di partenza.

In secondo luogo, la semplificazione normativa operata dai decreti attuativi del Pnrr si è talvolta sovrapposta alla legislazione ordinaria senza un'adeguata armonizzazione, generando un doppio binario procedurale che distingue tra interventi Pnrr e interventi ordinari. Questa dualità rischia di creare asimmetrie nell'azione amministrativa e di rendere più complesso, anziché più semplice, il quadro normativo complessivo.

In terzo luogo, la transizione digitale, pur registrando progressi significativi nell'adozione delle piattaforme abilitanti, sconta ancora un divario digitale interno alla pubblica amministrazione, con livelli di maturità tecnologica e organizzativa molto diversi tra amministrazioni centrali e periferiche, tra grandi Comuni e piccoli Enti locali, tra Nord e Sud del Paese. Il successo della digitalizzazione dipenderà non soltanto dall'infrastruttura tecnologica, ma dalla capacità di accompagnare il cambiamento con interventi formativi, organizzativi e culturali di lungo periodo.

Guardando alle prospettive future, la sfida principale consiste nel trasformare le riforme promosse dal Pnrr da interventi emergenziali e condizionati a patrimonio stabile del sistema amministrativo italiano. Ciò richiede un impegno politico e istituzionale che vada oltre la scadenza del Piano, consolidando le innovazioni introdotte attraverso una regolazione adeguata, investimenti strutturali nella formazione del personale pubblico e un monitoraggio costante dei risultati ottenuti.

## **Reclutare senza riformare**

### **La grande occasione di un governo stabile di legislatura**

Una straordinaria opportunità per consolidare le trasformazioni della pubblica amministrazione indotte dalla pandemia e ridisegnate con il Pnrr e portare a termine un organico piano di riforma si è presentata con l'insediamento nell'ottobre 2022 di un governo, presieduto dall'on. Giorgia Meloni, con una solida e ampia maggioranza parlamentare, destinato a svolgere la propria funzione per l'intera XIX legislatura con la concreta possibilità di risultare il più longevo nella storia della Repubblica.

All'avvio della legislatura, e nonostante lo shock della pandemia e l'avvio del Pmrr, la pubblica amministrazione si trascinava pesanti fragilità strutturali aggravatesi nell'ultimo decennio. Il blocco del turnover più volte introdotto dall'inizio degli anni Duemila aveva ridotto il numero dei dipendenti pubblici a circa 3,2 milioni, pari al 13,4% dell'occupazione totale, ben al di sotto della media Ocse del 17,7%. L'età media del personale era di 50,7 anni, mentre gli investimenti in formazione si erano quasi dimezzati, passando dai 262 milioni di euro del 2008 ai 164 milioni del 2018, con un importo medio di appena 48 euro per persona, equivalente a un giorno di formazione all'anno. Il dato, però era parziale, perché non calcolava gli effetti della proliferazione delle società a partecipazione pubblica e del gonfiamento dei loro organici, grazie alla loro sottrazione al blocco e alle procedure di reclutamento.

Il Pnrr aveva già delineato le coordinate della riforma attraverso la Componente 1 della Missione 1, dedicata a "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pa", con una dotazione di 11,15 miliardi di euro. L'obiettivo dichiarato era quello di sviluppare la capacità amministrativa a livello centrale e locale, attraverso il rafforzamento dei processi di selezione, formazione, promozione e mobilità dei dipendenti pubblici, lo snellimento della burocrazia e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Il Governo ha proseguito e reinterpretato questo percorso, concentrandosi su accesso, reclutamento, capitale umano e digitalizzazione. A ciò si sono aggiunti alcuni interventi di semplificazione burocratica. Su iniziativa della maggioranza parlamentare poi fatta propria dall'esecutivo è stata infine approvata la riforma più importante e controversa: quella della responsabilità erariale e delle funzioni della Corte dei conti.

### **Le misure per il reclutamento e il pubblico impiego**

Il Governo ha adottato una vasta serie di provvedimenti legislativi in materia di pubblica amministrazione, quasi sempre ricorrendo alla decretazione d'urgenza, con interventi spesso frammentati e pulviscolari. Tra i più rilevanti si annoverano il decreto-legge n. 75/2023 (convertito dalla legge n. 112/2023), in materia di organizzazione

della pubblica amministrazione, sport e Giubileo 2025, e il decreto-legge n. 19/2024 (convertito dalla legge n. 56/2024), contenente disposizioni urgenti per l'attuazione del Pnrr, la cui governance è stata più volte modificata.

L'attività più rilevante però è stata quella svolta sul fronte del reclutamento. Nel 2023 e nel 2024 le amministrazioni hanno assunto circa 350.000 persone. Nel 2024 sono stati banditi oltre 22.000 concorsi e, nei soli primi mesi del 2025, sono stati pubblicati oltre 2.500 bandi per quasi 50.000 posizioni. I tempi concorsuali sono stati ridotti drasticamente, grazie anche al potenziamento del Portale unico del reclutamento (inPA), divenuto obbligatorio per tutte le amministrazioni centrali, regionali e locali. Al portale si sono registrati più di 2 milioni di cittadini, di cui oltre il 50% con meno di 40 anni. Si è inoltre proceduto all'autorizzazione di oltre 9.300 nuove assunzioni e reclutamenti nelle Pa tramite il Dpcm 2025.

Ulteriori "Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni" sono state introdotte con il decreto-legge n. 25/2025. Tra queste, la sospensione della norma "taglia idonei" per le graduatorie del 2024-25, la possibilità di aumentare di un ulteriore 15% il reclutamento con contratto, e l'incremento della consistenza del Fondo risorse decentrate fino al 48% delle somme destinate alla componente stabile. Infine, con la legge di bilancio 2025 è stata introdotta la facoltà per le pubbliche amministrazioni di trattenere in servizio il personale dipendente oltre il limite ordinamentale ed entro il compimento del settantesimo anno di età, previa disponibilità dell'interessato.

Nella medesima strategia si iscrive la legge 2 luglio 2026, n. 119, sulla valutazione della performance e sulla carriera dirigenziale. Il provvedimento si pone l'obiettivo di riformare il sistema di valutazione dei dipendenti pubblici e le procedure di avanzamento di carriera. La riforma, riprendendo alcune idee poi abbandonate avanzate dal governo di centrodestra del 2008-2011, propone una valutazione "multidimensionale" affidata a una pluralità di soggetti, interni ed esterni all'organizzazione. Oggi, il 98 per cento del personale riceve il punteggio massimo, trasformando di fatto il processo in una mera formalità. La riforma intende limitare al 30 per cento le valutazioni apicali per i dirigenti e al 20 per cento le eccellenze, con una retribuzione di risultato correlata in modo proporzionale e progressivo al merito. Le risorse risparmiate dai premi dirigenziali non erogati sono destinate a potenziare i fondi per il personale non dirigenziale. Inoltre, per evitare la valutazione appiattita verso l'alto, propone un sistema di differenziazione dei giudizi e di correlazione tra performance e retribuzione accessoria. L'introduzione di una valutazione multidimensionale, che includa anche il punto di vista di cittadini e imprese, mira a ridurre l'autoreferenzialità dei sistemi di misurazione.

## **Gli interventi di semplificazione**

Gli interventi in materia di semplificazione sono per lo più racchiusi nella legge 2 dicembre 2025, n. 182, recante “Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese”. Si tratta di un provvedimento composto da 74 articoli, con molte disposizioni di carattere particolare, non sempre riconducibili a una logica chiara e univoca.

Le misure sono riconducibili a tre categorie fondamentali: quelle di semplificazione in favore delle attività economiche (imprese, turismo, navigazione, attività produttive); quelle di semplificazione in favore dei cittadini (istruzione, procedimenti amministrativi, stato civile); quelle di semplificazione nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni (università, sanità, pubblica sicurezza).

L'unica innovazione di generale applicazione, però, è la riduzione del termine per l'autotutela amministrativa attraverso una modifica dell'art. 21-nonies della l. 241/1990, che porta da 12 a 6 mesi il termine entro cui l'amministrazione può procedere all'annullamento d'ufficio dei provvedimenti illegittimi di carattere ampliativo. Tutte le altre fanno riferimento a specifici procedimenti. Alcune impongono la digitalizzazione di documenti, avvisi e autorizzazioni o standardizzano la modulistica. Altre mirano a incentivare una maggiore interoperabilità tra banche dati nazionali. Altre ancora si limitano a prorogare regimi particolari e di favore per determinate categorie di interessi. A ciò si aggiunge la redistribuzione di funzioni e competenze interne all'amministrazione. Infine, la legge riprende l'idea di un monitoraggio nazionale dei tempi dei procedimenti amministrativi, con specifiche responsabilità organizzative per ritardi o irregolarità. Lo strumento, se finalmente reso operativo, dovrebbe consentire allo Stato di valutare le performance degli enti e intervenire laddove emergano problemi strutturali.

Alle misure di legge ha fatto seguito la creazione di un portale unico “Italia semplice”, una guida operativa alle procedure riformate con il Pnrr per imprese e cittadini.

## **La riforma della responsabilità erariale**

La riforma di maggiore rilevanza istituzionale è però quella introdotta dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, che modifica la disciplina della responsabilità erariale e le funzioni della Corte dei conti in Italia.

Nata da un'iniziativa parlamentare poi fatta propria dal Governo e ulteriormente stimolata dalla sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale che invitava il legislatore a intervenire in materia, la legge mira a contrastare la cosiddetta “paura della

firma” che alimenta la “burocrazia difensiva”, ossia la ritrosia dei funzionari pubblici ad assumere decisioni per timore di incorrere in responsabilità.

Il fulcro della riforma è la riscrittura della definizione di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità erariale. La colpa grave viene ora circoscritta a tre fattispecie: violazioni manifeste delle norme, travisamento dei fatti e affermazioni in palese contrasto con gli atti del procedimento. È invece esclusa la colpa grave quando il funzionario abbia agito conformandosi a orientamenti giurisprudenziali prevalenti, a pareri delle autorità competenti, oppure quando l'atto sia stato sottoposto a controllo preventivo di legittimità. Viene inoltre esteso il campo di applicazione delle ipotesi in cui la responsabilità è limitata ai soli fatti commessi con dolo, proseguendo la linea dello “scudo erariale” introdotto in via transitoria nel 2020 e prorogato fino al 31 dicembre 2025.

La legge poi introduce un obbligo di esercizio del potere riduttivo da parte del giudice contabile (salvo i casi di dolo e illecito arricchimento), con la previsione di limiti massimi di condanna. In particolare, l'importo posto a carico del dipendente pubblico non può superare: (a) il 30% del pregiudizio accertato e, comunque, (b) il doppio della retribuzione lorda annua o del corrispettivo/indennità percepiti per l'incarico svolto. Questo doppio tetto dovrebbe aumentare la prevedibilità e conseguentemente la sostenibilità del rischio, ponendo così le basi per il superamento della paura della firma. A ciò si aggiunge l'obbligo per i dipendenti che gestiscono risorse pubbliche di stipulare una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione.

La legge amplia quindi le funzioni di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in materia di contratti pubblici, estendendole dai contratti di appalto a quelli di servizi e forniture, e includendo espressamente i provvedimenti di aggiudicazione. Per i contratti connessi all'attuazione del Pnrr, il controllo avviene con un meccanismo di silenzio-assenso: trascorsi trenta giorni senza deliberazione della Sezione, l'atto si intende registrato, con esclusione della responsabilità per colpa grave. L'esimente opera anche quando l'atto abbia superato il controllo preventivo di legittimità: in tal caso, non è più possibile sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che lo hanno adottato. Inoltre, si prevede un'ulteriore attività consultiva della Corte dei conti, tanto a livello della sezione centrale quanto delle sezioni regionali, che può riguardare anche attività amministrative specifiche. Anche per questa funzione consultiva è previsto un meccanismo di silenzio-assenso in caso di mancata pronuncia nei termini.

La rilevante portata della riforma spiega anche perché sia stata oggetto di talune critiche, a cominciare da quella di molti magistrati contabili, anche se a volte preoccupati soprattutto di perdere influenza e capacità di pressione. La previsione di tetti risarcitori e di alcune ragioni esimenti sembra tuttavia garantire un buon

equilibrio tra esigenze di efficienza e disincentivazione di condotte non diligenti a danno dell'erario e della collettività. Più preoccupante è il crescente coinvolgimento della Corte dei conti in funzioni consultive preventive, che rischia di trasformarla in soggetto partecipe dell'attività amministrativa.

### **Conclusioni. Un'occasione persa?**

Per quanto manchi ancora un anno al termine della legislatura e quindi il giudizio non possa ancora concludersi, l'impressione è che l'occasione di un governo stabile di legislatura sia andata sostanzialmente persa.

L'azione dell'Esecutivo si è infatti caratterizzata per frammentarietà e mancanza di sistematicità degli interventi. Attraverso l'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza, il governo ha finito per adottare soprattutto micro-norme volte a soddisfare esigenze specifiche di singole amministrazioni e di interessi organizzati.

Anche l'inevitabile collegamento dell'azione quotidiana del governo con l'attuazione dei progetti del Pnrr ha giocato un ruolo ambiguo, finendo per schiacciare molti provvedimenti adottati sulle esigenze di breve periodo del rispetto di quel cronoprogramma.

Le massicce e talora affrettate immissioni in servizio di personale, poi, sono avvenute senza una previa valutazione degli effettivi bisogni delle amministrazioni e un adeguato ammodernamento dell'organizzazione amministrativa alla luce del mutare delle funzioni e delle tecnologie disponibili.

Anche le misure di semplificazione normativa e amministrativa sono rimaste sparse e assai circoscritte. E non si è avuto il coraggio di proporre una nuova disciplina organica dell'azione amministrativa e dei suoi procedimenti che superi il nobile ma ormai antiquato impianto della legge 241 / 1990 e lo allinei finalmente alle migliori pratiche normative ormai diffuse in molti Stati membri dell'Unione.

In definitiva, nell'attuale legislatura, l'intervento più coraggioso in materia di pubblica amministrativa ha riguardato la riforma della responsabilità erariale e della funzione consultiva della Corte dei conti, con le sue luci e le sue ombre.

Guardando retrospettivamente a quanto avvenuto negli ultimi otto anni, l'impressione complessiva è che per il sistema amministrativo italiano sia più facile reagire agli shock e alle emergenze, come la pandemia, che diventare oggetto di un organico piano di ammodernamento funzionale alla ripresa economica del Paese o di riforma rispondente a un chiaro e credibile indirizzo politico.