Guida ragionata al dibattito in corso su riforme amministrative e Recovery fund

6 Aprile 2021

Il dibattito che sta ruotando attorno all'amministrazione pubblica e al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dell'Italia mostra una notevole varietà di approcci e soluzioni.

L'intento di questa guida ragionata è di fornire al lettore e a coloro che vorranno partecipare al seminario telematico *La riforma della Pubblica Amministrazione nel prisma del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* che si terrà il 14 aprile su Zoom una prima e sintetica panoramica delle posizioni e dei temi che sono emersi nel dibattito italiano. Si tenga presente che tale panoramica tiene conto solo dei contributi che sono liberamente accessibili online e non ha nessuna pretese di completezza, considerando la grande quantità di contributi che sono emersi e che emergono continuamente sul tema, in particolare sui quotidiani nazionali.

Il dibattito italiano attorno al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) vede l'amministrazione pubblica coinvolta in due modi differenti: sia come soggetto che metterà concretamente in atto i vari progetti selezionati e inseriti all'interno del Piano, sia come oggetto di intervento di una parte delle riforme indicate all'interno del Piano, come richiesto peraltro dalla stessa Commissione europea.

Relativamente al primo aspetto i contributi si concentrano sulla c.d. governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza, cioè sull'individuazione delle strutture amministrative che si occuperanno dell'attuazione concreta dei vari progetti individuati nel PNRR e delle loro rispettive relazioni.

Il dibattito si è formato principalmente a partire dalla prima proposta di governance presentata dal governo Conte all'interno della bozza di dicembre del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza. In quell'occasione il governo proponeva una grande struttura "parallela" ai Ministeri, con poteri sia di coordinamento sia di gestione. Questa avrebbe avuto al vertice un Comitato Esecutivo, composto da Presidente del Consiglio, Ministro dell'Economia e Ministro dello Sviluppo Economico. Una proposta poi stralciata dalla bozza di Piano presentata lo scorso 12 gennaio al Parlamento (e attualmente in discussione al Senato) e sostituita dall'attuale governo con una proposta di governance centrata sul Ministero dell'Economia e delle Finanze e sugli uffici interni delle amministrazioni centrali.

Le soluzioni di governance alternative che sono emerse nei contributi che abbiamo raccolto sono molto differenti tra loro: si va da un governance a tre livelli (Rapporto Assonime) a una basata sulla costituzione di un ente pubblico nazionale ad hoc per la gestione delle risorse legate al Piano (Fondazione Ugo La Malfa), fino a proposte che valorizzano le strutture amministrative esistenti, da un lato, consigliando principalmente di individuare per tempo e con precisione le "filiere amministrative" già esistenti e di rafforzarle per la gestione del PNRR (Forum Disuguaglianze e Diversità e altre associazioni) e, dall'altro, consigliando di utilizzare accordi tra amministrazioni sul modello britannico centrati sulla valorizzazione del raggiungimento dei risultati (i c.d. public service agreement) (C. Cottarelli e G. Gottardo).

Al di là delle singole soluzioni, tutte le proposte mirano a superare la annosa debolezza delle amministrazioni nella individuazione, nella programmazione e nell'attuazione di progetti da concludere in un periodo di tempo determinato. La fragilità della capacità amministrativa del nostro sistema amministrativo, in particolare del momento della programmazione, viene posta al centro del dibattito e individuata come il problema di maggiore rilievo che la gestione del Piano nazionale deve affrontare. La notizia della consulenza relativa alla costruzione del Piano che il Ministero dell'economia e della finanza avrebbe richiesto alla società McKinsey ha ulteriormente posto l'accento su questo elemento problematico (per alcuni interrogativi sul perché si v. A. Cioffolilli su lavoce.info).

Il secondo aspetto riguarda direttamente le riforme amministrative che dovrebbero caratterizzare gli interventi sull'amministrazione pubblica.

Oltre alla bozza di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza del 12 gennaio, il Ministro della Funzione pubblica e il Ministro della transizione digitale hanno presentato in audizione al Parlamento le prime linee programmatiche del

loro mandato, prevalentemente riferibili alla costruzione del PNNR.

Le proposte in campo relative alla riforma delle amministrazioni pubbliche sono raggruppate in tre ambiti specifici: la trasformazione digitale del settore pubblico; il rafforzamento e la riqualificazione del capitale umano nella PA; la semplificazione amministrativa.

Su questi temi il dibattito è molto ampio e presenta una varietà di posizioni difficilmente riassumibili e che ci sembra più utile riportare sotto in forma di elenco. Dai contributi selezionati, però, emergono tre aspetti più generali che meritano di essere riferiti. In primo luogo, la grande opportunità che la quantità di risorse che saranno messe a disposizione dal Recovery Fund rappresenta per il rafforzamento del sistema amministrativo italiano. Una tale quantità di risorse non si vedeva da tempo nel settore pubblico. In secondo luogo, la necessità di arricchire di contenuti le linee programmatiche governative, le quali sembrano ancora molto generiche e insufficienti per comprendere la reale portata progettuale del PNRR sulle riforme amministrative. Infine, la necessità di considerare il Piano come un impegno programmatico che non solo riesca a sfruttare al meglio le risorse messe a disposizione oggi, ma che sia anche capace di fare da volano per progetti e riforme più stabili e ampie nel tempo.

Il dibattito sulle riforme amministrative e sul PNRR deve tenere presente, infine, anche il complesso processo di ratifica del Recovery Fund a livello europeo. Prima di poter dispiegare i suoi effetti il Next Generation EU (NGEU) deve essere ratificato da tutti i Parlamenti nazionali e, considerando la recentissima notizia dello sospensione temporanea della ratifica della legge di ratifica del NGEU da parte della Corte costituzionale tedesca in attesa di una sua pronuncia sulla costituzionalità della legge, sembra essere un percorso meno scontato del previsto.

Sulla governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e sulla capacità amministrativa

Ciffolilli A., *Perché la Pa si affida alle consulenze esterne*, 19 marzo 2021 in https://www.lavoce.info/archives/72956/perche-la-pa-si-affida-alle-consulenze-esterne/

Cottarelli C., Gottardo G., *La governance del Recovery Plan. Cosa faranno gli altri paesi?*, 17 febbraio 2021, in https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-governance-del-recovery-plan-cosa-faranno-gli-altri-paesi

Fondazione Ugo La Malfa, *Next Generation EU. Proposta per il piano italiano*, dicembre 2020 in http://www.assonime.it/Stampa/Documents/Next%20Generation_COMPLETO.pdf

Forum Disuguaglianze e Diversità, Movimenta, Forum PA, *Proposta per una pubblica amministrazione rigenerata*, dicembre 2020 in https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/11/Proposta-PA_-versione-finale-25-nov-2020.x97376.x74988.x74988.x26243.pdf

Micossi S. et al., *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, Rapporto Assonime, dicembre 2020 in https://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2021/01/ca7ba57889c0d19b05ad1be14ee4230e.pdf

Sulle riforme amministrative nel Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Bassanini F. et al., *Interventi di semplificazione e modernizzazione del sistema amministrativo per il rilancio dell'economia*, Task Force per la semplificazione istituita dal Comitato di Presidenza di Assonime, 19maggio 2020, in https://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2020/06/Rapporto-Assonime-Semplificazioni-17-giugno-2020.pdf

Carloni E., *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in Astrid Rassegna, n. 1, 2021. in https://www.linkedin.com/posts/carloni-enrico-ba870517_carloni-quale-idea-di-pa-tra-emergenza-e-activity-6751892764415279104-BHMM

Cassese S., *La buona burocrazia*, 16 Marzo 2021, https://www.irpa.eu/la-buona-burocrazia/

Civitarese Matteucci S., *La riforma della pubblica amministrazione nel quadro del "Recovery Fund"*, in https://diariodidirittopubblico.it/2021/03/27/la-riforma-della-pubblica-amministrazione-nel-quadro-del-recovery-fund/

Cottarelli C., Gottardo G., *Come gestire la Pubblica Amministrazione? I Public Service Agreement britannici*, 11 febbraio 2021, in https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-come-gestire-la-pubblica-amministrazione-i-public-service-agreement

Documento del Consiglio Direttivo AIPDA sull'attuazione del Next Generation EU, Forum AIPDA Next generation EU, https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/02/AIPDA_Next_Generation.pdf

Della Cananea G., *Saper spendere: acquisire competenze, ripensare i controlli*, in https://www.ilfoglio.it/economia/2021/03/10/news/saper-spendere-acquisire-competenze-ripensare-i-controlli-2002437/

Ferrara R., *Intervento sul Documento AIPDA Next Generation EU*, 4 marzo 2021, in Forum AIPDA Next generation EU, http://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/03/Intervento-Prof.-Rosario-Ferrara.pdf

Fracchia F., Goisis F., Occhiena M., Allena M., Pantalone P. e Vernile S., *La transizione amministrativa*, 12 marzo 2021, in Forum AIPDA Next generation EU, https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/03/Fracchia-Goisis-Occhiena-Allena-Pantalone-Vernile-la-transizione-amministrativa-1.pdf

Merloni F. et al, *Il PNRR e le riforme delle Pubbliche Amministrazioni. Dieci idee per progetti operativi*, in https://diariodidirittopubblico.it/2021/03/04/il-pnrr-e-le-riforme-delle-pubbliche-amministrazioni-dieci-idee-per-progetti-operativi/

Munchau W., *Get the popcorn out: Karlsruhe may rule on recovery fund*, 23 marzo 2021, in https://www.eurointelligence.com/

Pantalone P., Fracchia F., Cintioli F., Attardi G., Allena M., Marzano F., Pirlo G., De Minico G., Limone D., *Audizione presso la 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica – Proposta di "Piano nazionale di ripresa e resilienza"*, 2 marzo 2021, in http://senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/41806.htm

Pioggia A., *I cultori del diritto amministrativo e la trasformazione della Pubblica Amministrazione*, in https://diariodidirittopubblico.it/2021/03/05/i-cultori-del-diritto-amministrativo-e-la-trasformazione-della-pubblica-amministrazione/

Police A., *Il "coraggio" di decidere*, 3 marzo 2021, in Forum AIPDA Next generation EU, http://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/03/Intervento-Prof.-Police.pdf

Ponti B., *I paradigmi macro-economici della UE alla prova della pandemia*, in LaCostituzione.info, https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/29/i-paradigmi-macro-economici-della-ue-alla-prova-della-pandemia/

Torchia L., *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in https://www.irpa.eu/lamministrazione-presa-sul-serio-e-lattuazione-del-pnrr/

Torchia L., *Il vero valore del Recovery Plan (spoiler: non sono le risorse)*, 1 aprile 2021, in Forum AIPDA Next generation EU, https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/04/Torchia_il-vero-valore-del-Recovery-Plan.pdf

Rossi G., *Il culto del diritto amministrativo frena la ricostruzione della P.A.?*, in https://ridiam.it/nuovi-temi-di-ricerca-2/

Visco V., *Il culto del diritto amministrativo frena la ricostruzione della Pa*, in https://www.nens.it/archivio/analisi/visco-il-culto-del-diritto-amministrativo-frena-la-ricostruzione-della-pa

La Redazione