



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Giannini, Cassese e il PNRR: solo “invarianti” nei processi di riforma?

di Valentina Gallo*

24 luglio 2024

Sommario: 1. Le riforme: un *topos* permanente. – 2. Le “invarianti” della pubblica amministrazione nel *Rapporto* Giannini (1979) e nel *Rapporto* Cassese (1993): a) la frammentarietà della distribuzione delle funzioni. – 3 *Segue*. b) problematicità e arretratezza nelle modalità di reclutamento del personale. – 4. Profili di riforma per un'amministrazione strumentale al PNRR. – 5. La trasformazione della pubblica amministrazione: digitalizzazione, semplificazione e formazione del personale. – 6. PNRR e p.a.: è una riforma sulle funzioni dell'amministrazione? – 7. La funzione di “indirizzo politico”: una “invariante” disattesa.

1. Le riforme: un *topos* permanente

In un recente convegno di studi organizzato in onore di Mario Nigro¹, teso ad individuare l'apporto innovativo dell'A. agli studi sull'amministrazione, alcune delle considerazioni svolte si sono soffermate sul fatto che la riforma dell'amministrazione – come osservato da Nigro già quarant'anni fa – costituisce “una sorta di *topos*”² ricorrente della politica e cultura del diritto amministrativo tale da rappresentare, ora come allora, un tema centrale. Tematica costante di ogni governo, la riforma si pone quale strumento essenziale per la trasformazione degli assetti organizzativi e quale mezzo necessario per ristabilire la fiducia tra Stato e cittadini.

Le riforme, dunque, sono *topos* che si rincorrono continuamente. Basti pensare ai due principali tentativi di riforma del Novecento (Giannini e Cassese) che costituiscono

* Dottore di ricerca, Università degli Studi Roma Tre.

¹ A. ROMEO, *Procedimento e organizzazione negli studi di Mario Nigro: l'attualità del giurista*, relazione presentata al Convegno “Mario Nigro Giurista della complessità”, tenutosi a San Fili (CS) 4-5- ottobre 2023, pubblicato in *Nomos*, 2023.

² M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, pubblicato in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1980, ora in M. NIGRO, *Scritti giuridici*, II, Giuffrè, Milano, 1996, p. 2002.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

l'espressione di grandi progetti riformatori, in parte attuati, ma che hanno lasciato inalterate le problematiche di fondo dell'amministrazione.

Ciò premesso, la ragione per la quale si intende sviluppare una riflessione su un tema così ricorrente come quello delle riforme nasce dalla constatazione della sussistenza di elementi permanenti, oggetto del rinnovamento amministrativo in Italia, che spesso si presentano da rimodernizzare in ogni riforma che si sussegue.

La rassegna che segue si focalizza, pertanto, sulle *invarianti* dei programmi di riforma che hanno segnato lo scorso secolo: Giannini (1979); Cassese (1993) e saranno confrontate con il "programma" avviato a seguito della crisi pandemica del 2020 e che è in corso attraverso l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Come è ovvio sono in gioco tre momenti storici ben diversi tra loro: il decennio degli anni settanta – allorché M. S. Giannini assunse la titolarità di Ministro della Funzione pubblica nel governo Cossiga (agosto 1979) - caratterizzato da uno stato di "disagio" dell'amministrazione a fronte dell'esigenza di fronteggiare l'avvio del processo di mutazione dei poteri codificati dal dopoguerra e per molti versi anche nel periodo precedente³. L'assunzione della stessa carica da parte di Sabino Cassese avvenne quattordici anni dopo (aprile 1993) nel governo Ciampi in una fase storica in cui la "crisi" investiva l'assetto dei poteri pubblici nella sua interezza.

All'epoca comunque, il nuovo modello di intervento pubblico contrassegnato dal progressivo abbandono delle funzioni gestionali dello Stato industriale, via via sostituite da quelle regolatorie e di garanzia che connotano lo Stato regolatore, era ormai pienamente in corso per effetto delle "de-statizzazioni" con la trasformazione in società di capitali degli (storici) enti di gestione. Un processo promosso dal Ministro dell'Industria del precedente governo Amato, Giuseppe Guarino, non senza contrasti nel merito dell'architettura della trasformazione con lo stesso presidente, professore Giuliano Amato, "maestri" (come lo stesso Cassese) di materie pubblicistiche da tempo in modo diverso partecipati nel ruolo di consiglieri delle funzioni di governo e che in quel frangente hanno rivestito ruoli di protagonisti in prima persona dei processi trasformativi.

Dall'altro, i primi due decenni del nuovo secolo, dopo una fase di stagnazione del riformismo amministrativo dovuta a molteplici fattori, tra cui le difficoltà derivate dalla crisi finanziaria globale e l'affermarsi di un'ideologia dominante di tipo spiccatamente liberista se non "mercataista", si chiudono su un inizio di terzo decennio che vede con il diffondersi dell'emergenza pandemica il riproporsi all'attenzione dei governi europei della necessità di politiche destinate alla ripresa socio economica.

In questo contesto, caratterizzato sia da ambiziose aspettative che da inevitabili incertezze, si inserisce il PNRR presentato dal governo italiano alla Commissione

³ M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.



europea nel 2021 e approvato dal Consiglio europeo, nel quale sono previsti numerosi interventi di riforma sull'amministrazione.

2. Le "invarianti" della pubblica amministrazione nel *Rapporto Giannini (1979)* e nel *Rapporto Cassese (1993)*: a) la frammentarietà della distribuzione delle funzioni

Tornando alle origini, con i *Rapporti* Giannini e Cassese le "variabili" di ciascuna riforma si leggono oggi come inevitabilmente connesse al contesto dell'epoca; dall'altro le "invarianti" ripropongono, pur se in uno scenario modificato, le condizioni sempre presenti che sono ormai elevate al rango di "disfunzioni" amministrative⁴.

Nel tempo gianniniano le disfunzioni tipiche della pubblica amministrazione erano costituite da una eccessiva produzione normativa; una chiara confusione nell'attribuzione delle funzioni e da una insufficiente produttività del personale formato da risorse di diversa qualificazione.

In tale contesto, non particolarmente performante, la riforma proposta da Giannini rappresentava un tentativo volto a incidere sull'assetto dei poteri pubblici, principalmente per il contributo dato dalla visione che "*in principio sono le funzioni*"⁵.

Il *Rapporto* poneva l'attenzione sul mutamento del ruolo delle amministrazioni, a seguito delle trasformazioni avvenute negli Stati tra il XIX e il XX secolo, divenute sempre più "aziende di servizi"; un cambiamento epocale cui non aveva fatto seguito un mutamento dell'organizzazione.

La riforma doveva dunque assumere il punto di partenza dato dall'analisi delle funzioni pubbliche.

Al versante "aziendale" faceva riscontro l'esigenza di una modifica dei rapporti tra Stato e Regioni che non potevano essere più strutturati in base ai limiti posti dallo Stato alle potestà normative delle regioni. L'evoluzione dei rapporti doveva tradursi in un'attività di programmazione e, in generale, a "*funzioni ripartite*"⁶.

Il *Riordinamento dell'amministrazione dello Stato* era uno dei quattro capitoli che formavano il *Rapporto* e che assumeva un ruolo centrale per l'ottenimento dei risultati sperati. La difficoltà dell'amministrazione di conformare la sua azione al ruolo acquisito dai "pubblici poteri" sotto il duplice profilo (verso l'aziendalizzazione e verso la regionalizzazione) era, dunque, il punto di partenza nell'analisi delle disfunzioni degli apparati amministrativi.

⁴Sul tema delle invarianti dei processi di riforma amministrativa, cfr. L. TORCHIA, *Riforma amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto, Funzioni amministrative*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2022, p. 987 ss.

⁵ M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957.

⁶ L'espressione è di M. S. GIANNINI, in *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 1979, p. 23.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Cassese tornerà sul problema della distribuzione delle funzioni (fatto di per sé significativo dell'“immobilismo” dei quattordici anni successivi). Nel *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* si evidenzia, ancora una volta, un mutamento delle funzioni tra amministrazioni che si erano incaricate di nuovi compiti, oltre a quelli tradizionalmente svolti, senza un contestuale bilanciamento tra funzioni ereditate e funzioni acquisite.

Nell'analizzare lo stato dell'amministrazione, Cassese evidenziava l'assenza di un *metodo* nella distribuzione delle funzioni tra amministrazioni che, pertanto, avveniva secondo “*criteri di casualità, in dipendenza di contingenze ed emergenze*”⁷. Questo disordine nella distribuzione delle funzioni conduceva ad un'assenza di corrispondenza fra funzioni e strutture che si traduceva in continue ingerenze fra centro e periferia; il centro non riusciva ad adempiere alla funzione di “indirizzare” e la periferia ad “operare”.

La distribuzione delle funzioni, altresì, era contraddistinta da una molteplice suddivisione delle funzioni stesse in più parti e fra più soggetti. La conseguenza era la mancanza di un criterio specifico nella ripartizione delle funzioni di indirizzo e controllo, rispettivamente, ad esempio, al centro e alla periferia. Allo stesso modo, anche la ripartizione fra più soggetti, comportava una frammentazione delle funzioni e, pertanto, nessun soggetto dominava un'area o un settore.

Insistendo – nell'alveo gianniniano – sulla (re)distribuzione delle funzioni, il *Rapporto* concludeva evidenziando come la disorganicità delle stesse disattendeva la *ratio* dell'ordinamento autonomistico, perché gli enti locali che dovevano essere autonomi, ricorrevano continuamente al centro. Se “*in principio sono le funzioni*” (1979) così era quattordici anni dopo.

3. Segue. b) problematicità e arretratezza nelle modalità di reclutamento del personale

Oltre al problema della frammentazione della distribuzione delle funzioni, un'altra problematicità tipica della p.a. riguardava il reclutamento e la formazione dei funzionari statali.

In relazione all'ambito del «personale», del «reclutamento» e della «formazione», il disegno proposto da Giannini fu pionieristico. Da Ministro della Funzione pubblica, infatti, egli cercò di dare un ruolo importante all'allora Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione assegnandole il compito di gestire le attività di formazione di alcuni uffici pubblici.

⁷ S. CASSESE, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, p. 27.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Tra le criticità relative al reclutamento del personale, il *Rapporto* poneva in luce una eccessiva durata dei concorsi pubblici, pari a circa tre anni, suggerendo di indire annualmente un concorso per l'inserimento dei giovani nelle amministrazioni, estendendo la partecipazione ai concorsi ai laureati in qualsiasi disciplina, quasi a intravedere l'esigenza attuale di disporre oltre alle lauree tradizionali anche a quelle denominate nel tempo attuale STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics).

Veniva enfatizzata, altresì, anche una preparazione durante il percorso universitario molto incentrata sul nozionismo e poco rivolta al futuro lavoro, così da sortire poi, una difficoltà per il reclutamento su base professionale.

Il tema della formazione del personale, assumeva comunque un ruolo strategico nel tentativo di modernizzazione della pubblica amministrazione.

Nel 1993, anche Cassese dedica una parte dell'analisi del suo lavoro al tema del personale.

Nel *Rapporto*, Cassese accentua un tema "storico" risalente al periodo post-unitario con la progressiva concentrazione di dipendenti pubblici nelle regioni meridionali⁸. Questo dato acquisiva una funzione rilevante poiché faceva emergere la contraddizione data dal maggior numero di risorse impiegate nel meridione con relativa minore produttività rispetto alle funzioni svolte negli uffici ubicati nelle regioni settentrionali. La percentuale di addetti al centro, soprattutto nel Lazio, poneva in luce come il tentativo di redistribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni, per quanto già precedentemente iniziato, non era riuscito ad affievolire il processo di centralizzazione dei poteri.

4. Profili di riforma per un'amministrazione strumentale al PNRR

Il quadro più recente è ovviamente dato dalle politiche di risposta al Covid 19 a livello europeo con le straordinarie misure di sostegno pubblico adottate con il piano *Next Generation EU*⁹. Vista la centralità che assume la riforma nel PNRR appare naturale chiedersi: «qual è, oggi, lo stato dell'amministrazione?».

L'amministrazione di oggi è il frutto delle politiche affermatesi nel periodo antecedente all'emergenza pandemica che hanno favorito il blocco del turnover; una diminuzione del numero dei dipendenti pubblici con l'attestarsi dell'età media a 58 anni; un ricambio generazionale lento e parziale che ha agevolato il consolidarsi di un progressivo disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle

⁸ È noto il saggio di S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale*, Giuffrè, Milano, 1977.

⁹Più recentemente, sulle riforme amministrative F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, Il Mulino, Bologna, 2022.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

richieste a seguito dello sviluppo economico e produttivo disegnato per il presente e per le prossime generazioni (digitale, ecologico, inclusivo). Oltre al problema della debolezza della capacità amministrativa, l'altra questione risaputa che caratterizza l'operato delle amministrazioni è data – come noto – dal timore di prendere decisioni che comportano una significativa assunzione di responsabilità giuridica e patrimoniale dei funzionari¹⁰ cui ha fatto – per ora – riscontro una “sospensione a tempo” della colpa grave limitando l'elemento soggettivo al comportamento doloso e l'avvio dell'iter legislativo per l'abolizione della fattispecie penale dell'abuso d'ufficio¹¹. Il più delle volte, la necessità di rimediare alla difettosa funzione del “tempo” nell'azione amministrativa trova riscontri parziali nelle molteplici soluzioni normative proposte dall'ordinamento per combattere il problema dell'inerzia: le varie filosofie del silenzio e dei vari moduli procedurali finalizzati per l'accelerazione dei processi decisionali.

In via generale, nel contesto attuale, la “*maladministration*” deriva dalla scarsa cultura organizzativa, da una eccessiva produzione legislativa¹², come dalla mancanza di tecnici interni all'amministrazione¹³.

E allora pur essendo trascorso un arco temporale di oltre quaranta anni, durante il quale si sono susseguiti i programmi delle riforme sinteticamente richiamate e pur essendoci state delle inevitabili mutazioni di contesto, alcune delle disfunzioni della p.a., sopra richiamate, ricorrono anche nelle riforme da attuare a seguito del PNRR¹⁴.

5. La trasformazione della pubblica amministrazione: digitalizzazione, semplificazione e formazione del personale

Il fattore di trasformazione che innestandosi in questi processi può produrre una forte accelerazione è dato ovviamente dallo sviluppo delle tecnologie digitali¹⁵.

A seguito dell'emergenza pandemica, il NGEU ha stanziato i finanziamenti volti a sostenere il processo di digitalizzazione e la Comunicazione della Commissione europea indica, tra le altre, anche le principali strategie da seguire al fine di giungere

¹⁰ A. POLICE, “*Il coraggio di decidere*”, in *Forum Next Generation EU*, AIPDA, 2021.

¹¹ L. 21 giugno 2023, n. 74, di conversione in legge con modificazioni del d. l. 22 aprile 2023, n. 44 recante “*Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche*”.

¹² Sull'eccessiva normazione, si v. B. G. MATTARELLA, *La normazione*, in *Le riforme amministrative*, (a cura di) A. Bartolini, T. Bonetti *et. al.* Il Mulino, Bologna, 2024, p. 181 ss.

¹³ Sulla “*maladministration*”, cfr. S. CASSESE, *Amministrare la nazione*, Mondadori, Milano, 2022, p. 94 ss.

¹⁴ Cfr. Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Novembre 2023, Tomo I e Tomo II.

¹⁵ Cfr. B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del diritto, Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 75 ss.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

ad una digitalizzazione piena entro il 2030¹⁶. La stessa costituisce una delle «missioni» individuate nel PNRR¹⁷. Si tratta di un programma che impone un ripensamento complessivo delle infrastrutture digitali, con il passaggio al *cloud* delle p.a. e una politica di interoperabilità dei dati che dovrà essere finalizzata all'erogazione di servizi a cittadini e imprese, in modo da semplificare l'interazione fra questi e la pubblica amministrazione.

Al riguardo, il processo di migrazione dei dati in *cloud* verso il Polo Strategico Nazionale (PSN) si presenta, ad oggi, molto frastagliato con amministrazioni che arrancano nel confezionare il progetto tecnico¹⁸. Altre resistenti poiché cercano di salvaguardare il perimetro delle soluzioni già sviluppate *in house*. Ed infine amministrazioni che hanno iniziato il processo. Per accelerare questo percorso che costituisce uno dei progetti più ambiziosi del PNRR, il Dipartimento per la trasformazione digitale ha pubblicato – nel mese di maggio 2024 - un avviso pubblico nel quale sono definite le modalità di accesso al sostegno del Piano di pubbliche amministrazioni centrali per la migrazione verso il PSN dei servizi e dei relativi sistemi¹⁹.

In questo contesto, dunque, l'amministrazione assume un doppio ruolo: sia quello di promotrice per la realizzazione della transizione digitale, sia quello di trasformazione dell'amministrazione stessa che consenta l'attuazione della digitalizzazione.

L'accezione più tradizionale della digitalizzazione ha ad oggetto un'amministrazione che produce direttamente documenti "nativi digitali". Il ruolo chiave per la realizzazione di questa amministrazione è svolto dal funzionario pubblico al quale spetta di prendere la decisione, ma che nel suo lavoro è supportato dalla tecnologia.

In tal senso, l'amministrazione digitale consente di raggiungere importanti risultati in termini di semplificazione dei rapporti tra amministrazione e privati, ma non comporta un ripensamento e un cambiamento radicale del modo di amministrare che resta immutato e rispondente al modello classico. Il cittadino, infatti, può usufruire dei servizi resi dalla p.a. con il ricorso alla modalità telematica, ma non varia il potere esercitato dall'amministrazione.

L'accezione *sostanziale* della *digitalizzazione* implica, invece, un ripensamento generale del modo di operare dell'amministrazione. In questa prospettiva, infatti, la decisione è adottata da un sistema di decisione "automatizzata" basato su algoritmi a

¹⁶ Decisione (EU)2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14.12.2022 che istituisce il programma strategico per il Decennio Digitale 2030.

¹⁷ T. BOERI, R. PEROTTI, *PNRR: la grande abbuffata*, Milano, Feltrinelli, 2023.

¹⁸ Alla data del 14 maggio 2024, le Amministrazioni che hanno iniziato il processo di migrazione verso il *cloud* sono 238. Il dato è stato diffuso dal Dipartimento per la trasformazione digitale.

¹⁹ L'avviso è consultabile sul sito del Dipartimento per la trasformazione digitale: <https://innovazione.gov.it/notizie/avvisi-pubblici/migrazione-al-polo-strategico-nazionale-pubbliche-amministrazioni-centrali-avviso/>



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

seguito di una rielaborazione di dati e informazioni e non più da un funzionario amministrativo²⁰.

Il ripensamento del ruolo dell'amministrazione quale conseguenza delle risultanze dell'applicazione di un algoritmo deve rapportarsi con i principi disciplinati dagli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione. L'utilizzo di procedure robotizzate deve garantire, infatti, il rispetto dei principi che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa²¹. Non si pone, dunque, soltanto un problema di correttezza o meno della decisione amministrativa quanto, di garantire anche nelle decisioni basate sull'algoritmo, la corrispondenza delle medesime ai canoni di pubblicità, trasparenza, ragionevolezza e proporzionalità²².

In tale prospettiva, *"l'algoritmo è e rimane soltanto uno strumento dell'istruttoria procedimentale"*²³.

Così *l'intelligenza artificiale* di cui può e deve disporre l'amministrazione trova il suo confine nell'applicazione e nel rispetto del principio costituzionale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa disciplinato dall'art. 97 Cost.

L'obiettivo è dunque di realizzare appieno un'amministrazione digitalizzata, capace di ricorrere ad un procedimento automatizzato, ma soggetta alle *verifiche* tipiche di ciascun procedimento amministrativo. La p.a. dovrà eseguire l'attività in un contesto riformato all'interno del quale, però, il suo *modus operandi* resta corrispondente allo schema tradizionale, ossia si svolgerà *"sulla scorta della legislazione attributiva del potere e delle finalità dalla stessa attribuite all'organo pubblico, titolare del potere"*²⁴.

Il fulcro centrale per la realizzazione di una vera trasformazione della pubblica amministrazione rimane tuttavia il «capitale umano» della stessa. In questo caso, alcuni dei principi elencati nel PNRR (riforma della dirigenza; aggiornamento dei profili professionali; formazione continua e incentivi alla mobilità) non sono molto diversi da quelli susseguiti nel progetto di riforma del passato.

Per il conseguimento di una mutazione profonda è necessario focalizzare l'attenzione sull'organizzazione in una duplice visione: quella tradizionale, finalizzata a soddisfare le esigenze delle amministrazioni e quella innovativa orientata a favorire

²⁰ Cfr. D. U. GALETTA, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 2275 ss.

²¹ Cons. Stato, sent. n. 2270/2019. Il Cons. di Stato con la sent. n. 8472/2019 ha ribadito che «l'utilizzo di procedure informatizzate non può essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa».

²² Sul rapporto tra utilizzo dell'algoritmo nelle decisioni della p.a. e la figura dell'eccesso di potere, E. CARDI, *Eccesso di potere: l'impatto con la modernità*, in *Convegno di Studi in onore di Stefano Cognetti*, Università degli Studi di Macerata, 24 marzo 2023, in corso di pubblicazione.

²³ D. U. GALETTA, op. cit. p. 2277.

²⁴ Cons. Stato, sentenza n. 8472/2019.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

l'osmosi tra amministrazioni pubbliche e "quadri di imprese", due mondi paralleli ma tuttora nettamente distinti²⁵.

La diversità di *forma mentis* nell'approccio al lavoro, nella gestione dei tempi, nel raggiungimento degli obiettivi, potrebbe diventare un'occasione di arricchimento reciproco, di mitigazione tra le differenze, che favorirebbe l'immissione di altre competenze provenienti dal settore privato a favore di quello pubblico, così da rendere la pubblica amministrazione più moderna, efficiente e competitiva.

6. PNRR e p.a.: è una riforma sulle funzioni dell'amministrazione?

A distanza di circa tre anni (luglio 2021) dall'approvazione definitiva del PNRR e di due anni e mezzo dalla data prevista di conclusione del processo di attuazione del Piano (dicembre 2026) si può iniziare a fare un bilanciamento sul modo in cui il PNRR sta incidendo sulla realizzazione della riforma amministrativa, partendo da un'analisi delle fonti normative.

Nell'allegato alla Decisione²⁶ di esecuzione del Consiglio, la riforma contempla un approccio a due livelli: (i) "misure urgenti" per utilizzare al meglio i finanziamenti previsti dal Piano con riferimento al supporto immediato alle amministrazioni carenti in capacità amministrativa²⁷; (ii) "riforme organizzative" che si propongono di realizzare un cambiamento duraturo della p.a.

In relazione alle *misure urgenti* relative al reclutamento per l'attuazione del PNRR, sono state previste modalità digitali, decentrate e semplificate per lo svolgimento di concorsi a tempo determinato e comunque per un periodo non eccedente il 31 dicembre 2026²⁸.

In relazione all'accesso e al reclutamento del personale a lungo termine, viene evidenziata l'esigenza di semplificare le procedure selettive, di renderle più efficaci e favorire un ricambio generazionale.

In che modo?

Dal punto di vista di produzione delle norme, il progetto riformatore interviene attraverso l'emanazione di decreti legge²⁹, convertiti con modificazioni in legge, che

²⁵ Sulla visione statocentrica dell'organizzazione, si v. G. DI GASPARE, *Organizzazione amministrativa*, in *Amministrazione In Cammino*, 2021.

²⁶ Consiglio UE, *Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 10160/21, 8.7.2021.

²⁷ D.L. 9 giugno 2021, n. 80, conv. con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, recante «*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*».

²⁸ Cfr. artt. 2 e 4 del d. l. n. 80/2021, conv. con modificazioni dalla l. n. 113/2021.

²⁹ Art. 10 del D. L. 1 aprile 2021, n. 44, conv. con modificazioni dalla L. 28 maggio 2021, n. 76 recante «*Misure per lo svolgimento delle procedure per i concorsi pubblici e per la durata dei corsi di*



inseriscono alcune disposizioni all'interno della legislazione già esistente in materia³⁰ il che naturalmente ne rende difficile la lettura e complessa l'attuazione.

Il carattere degli interventi è contraddistinto – come si è detto – da un “*piecemeal approach*”, un approccio frammentario sul riordino delle funzioni. Ciò che sembra emergere, invece, è che – fermo restando un processo di modernizzazione tecnologica della p.a. – per il resto le aspettative sono fundamentalmente riposte sul profilo finanziario di risorse messe a disposizione dall'UE.

7. La funzione di “indirizzo politico”: una “invariante” disattesa

L'estrema urgenza con la quale si richiede l'attuazione del PNRR, ci fa acquisire la consapevolezza della necessità di affrontare il processo riformista unitariamente.

E, dunque, se dovessimo rintracciare le caratteristiche comuni tra le proposte di riforma qui sinteticamente richiamate e il PNRR l'esigenza che permane – e quindi una *invariante* – è quella di fare assumere alla p.a. una funzione “strategica” nella gestione degli interventi pubblici³¹.

Il processo di attuazione del PNRR va considerato come uno strumento straordinario per risolvere o perlomeno ridurre alcune delle principali disfunzioni amministrative che ne condizionano l'efficienza e ne impediscono la modernizzazione. E allora forse, ora più che mai, la “*difficoltà del provvedere non è giustificazione del ritardare*”³². Al tempo stesso per il confronto con i precedenti richiama l'attenzione di disporre – come chiedeva – Giannini – rivolgendosi al Parlamento – l'esercizio della *funzione di indirizzo politica*.

Questo era il punto di partenza della sua riflessione: la consapevolezza che le normative precedentemente adottate dal Parlamento avevano avuto esiti finali privi di una visione strategica. Ciò anche per dei presupposti di “contesto” in qualche modo fisiologici al sistema pubblico nazionale; come l'interferenza nella gestione amministrativa da parte della classe politica a fronte invece dei limiti dell'indirizzo politico. La condizione essenziale per la realizzazione della riforma era nella visione gianniniana, dunque, strettamente collegata ad un impegno della *politica* in grado di *agire strategicamente* per il conseguimento del rinnovamento auspicato.

formazione iniziale»; D. L. 30 aprile 2022, n. 36, conv. con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79, recante «*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*».

³⁰ Per i concorsi banditi a decorrere dal 1 maggio 2022 la disciplina semplificata è dettata dall'art. 35-*quater* del D.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d. l. n. 36/2022, recante «*procedimento per l'assunzione del personale non dirigenziale*».

³¹ Cfr. A. AVERARDI, *PNRR, Investimenti e partecipate pubbliche*, in *Giornale di Diritto amm.*, 2022.

³² M. S. GIANNINI, in *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 1979, p. 5.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

La dimensione riformatrice dell'amministrazione vedeva essenziale questo indifferibile collegamento tra progetti di riforma e funzione di *indirizzo politico*.

Questa è una "invariante" ancora oggi – a così lunga distanza necessaria – anzi aumentata rispetto a un periodo storico nella quale l'amministrazione è chiamata a gestire il più importante piano di investimenti dal dopoguerra.

Analogamente le linee del tentativo di riforma Cassese a loro volta erano mosse da un complesso imponente di misure di cambiamento che acquisivano un ruolo centrale nella *politica* generale di *risanamento* del bilancio messa in atto dal governo Ciampi. Il carattere innovativo dato dal *Rapporto* Cassese consisteva nel fatto che per la prima volta la riforma amministrativa veniva assunta come asse della politica complessiva dell'intera compagine di governo, collegando l'efficienza dello spazio alla "qualità" delle prestazioni amministrative.

In questa prospettiva, la legislazione introdotta a supporto del PNRR è piuttosto finalizzata a supportare le amministrazioni nella gestione dei fondi rivenienti anche dalle risorse dei Programmi nazionali e regionali della Politica di Coesione 2021-2027³³. Si è passati, dunque, dall'approccio riformista gianniniano, volto a incidere sull'assetto dei poteri pubblici dato dalla visione che "*in principio sono le funzioni*" a quello del Piano programmatico dato dalla visione che "*in principio sono le risorse*".

Per una vera riforma amministrativa³⁴, non occorrono soltanto i fondi, né tantomeno spenderli con l'obiettivo di semplificare le procedure selettive attraverso riforme singole e collegate tra uffici o mediante l'introduzione di norme all'interno di leggi già esistenti in materia³⁵. Né tantomeno illustrare le cause, risalenti nel tempo, dello stato attuale dell'amministrazione, quanto, piuttosto, sollecitare una riflessione politica che tenga conto delle transizioni di questo tempo, dalla digitalizzazione all'uso crescente dell'intelligenza artificiale e che operi una revisione critica di funzioni e paradigmi, che richiede un approccio integrato e interdisciplinare che guardi al futuro dell'amministrazione, oltre il termine finale del PNRR.

³³ Le risorse finanziarie assegnate alle politiche di coesione per il ciclo 2021-2027, ammontano complessivamente a 142,6 miliardi di euro per il settennio (aggiornamento al 29 febbraio 2024) di cui 102,4 miliardi di euro al Mezzogiorno e 38,5 miliardi di euro al Centro Nord, oltre a 1,6 miliardi di euro non ripartiti territorialmente. Per un approfondimento si v. <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/risorse-2021-2027/>

³⁴ Il tentativo riformatore, dunque, non si pone come un "*manifesto programmatico*" che illustra analiticamente i principali problemi delle Amministrazioni e sollecita la politica ad intervenire.

³⁵ Da ultimo, si veda il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, «Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi», con ultimo aggiornamento all'atto al 9.6.2023.