



REALA, número 17, abril de 2022
Sección: ESTUDIOS BREVES
Recibido: 21-02-2022
Aceptado: 20-03-2022
Publicado: 07-04-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11055>
Páginas: 109-122

La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano

The reform of the Public Administration in the Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP)

Gianfranco D'Alessio
Università degli Studi Roma Tre (Italia)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0262-002X>
gianfranco.dalessio@uniroma3.it

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo en la Università degli Studi Roma Tre. Presidente o miembro de comisiones de reforma y órganos de control y evaluación en administraciones y organismos nacionales, regionales y locales. Autor de numerosos libros, ensayos y artículos principalmente en las materias de la organización y gestión administrativa y del empleo público.

ABSTRACT (IT)

Il PNRR italiano, approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio dell'Unione europea, prevede la realizzazione di 134 investimenti, da finanziare con i fondi massi a disposizione dell'Italia nell'ambito del NGEU, che assommano a ben 235,1 miliardi di euro (compresi 30,6 miliardi di un fondo nazionale). Nel PNRR sono comprese 63 riforme, due delle quali hanno un carattere «orizzontale», in quanto riferite a tutte le missioni nelle quali si articola il Piano: quelle della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario. In particolare, la riforma amministrativa riguarda quattro settori / materie: il reclutamento del personale, la semplificazione dei procedimenti, il miglioramento delle competenze dei dipendenti e la valorizzazione delle stesse; la digitalizzazione. Le previsioni del PNRR sull'aumento della capacità amministrativa hanno già ricevuto una consistente attuazione nella legislazione, specie per quanto riguarda le risorse umane. Il successo degli interventi previsti dal PNRR dovrebbe porre le basi per una più ampia trasformazione e innovazione del sistema amministrativo italiano, superando le carenze attualmente presenti.

PAROLE CHIAVE

PNRR; Italia amministrazione; riforma; reclutamento; semplificazione; competenze.

ABSTRACT (ENG)

The Italian NRRP, approved on 13 July 2021 by the Council of the European Union, provides for the realization of 134 investments, to be financed with the massive funds available to Italy under the NGEU, which amount to 235.1 billion euros (including 30.6 billion from a national fund). The PNRR includes 63 reforms, two of which have a «horizontal» character, as they refer to all the missions into which the Plan is divided: those of the public administration and the judiciary. In particular, the administrative reform concerns four subjects: the recruitment of personnel, the simplification of procedures, the improvement of employees' skills and their enhancement; the digitalization. The forecasts of the PNRR on increasing administrative capacity have already received substantial implementation in legislation, especially as

regards human resources. The success of the projects envisaged by the NRRP should lay the foundations for a wider transformation and innovation of the Italian administrative system, overcoming the present shortcomings.

KEYWORDS

NRRP; Italy administration; reform; recruitment; simplification; competence.

SOMMARIO

1. OBIETTIVI E STRUTTURA DEL PNRR. 2. LE RIFORME PREVISTE DAL PNRR. 3. LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. 4. ACCESSO. 4.1. I CONTENUTI DEL PNRR. 4.2. I PROVVEDIMENTI ATTUATIVI. 5. BUONA AMMINISTRAZIONE. 5.1. I CONTENUTI DEL PNRR. 5.2. I PROVVEDIMENTI ATTUATIVI. 6. COMPETENZE. 6.1. I CONTENUTI DEL PNRR. 6.2. I PROVVEDIMENTI ATTUATIVI. 7. CONCLUSIONI. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

1. OBIETTIVI E STRUTTURA DEL PNRR

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stato presentato dal Governo italiano alla Commissione europea il 30 aprile 2021, e dopo la valutazione espressa dalla Commissione in data 22 giugno 2021 è stato approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021¹.

Il PNRR contiene un insieme di 63 riforme e 134 investimenti che coinvolgono, complessivamente, un ammontare di risorse pari a 235,1 miliardi di euro. Di questi, 204,5 miliardi fanno riferimento a fondi ricompresi nel programma Next Generation EU (NGEU): nello specifico, 191,5 miliardi provengono dal dispositivo Recovery and Resilience Facility (RRF) (68,9 miliardi di sovvenzioni e ben 122,6 miliardi di prestiti), e 13 miliardi provengono dal dispositivo REACT-EU. Questa cifra nel suo insieme è la più alta fra quelle destinate agli Stati membri: ciò deriva essenzialmente dal fatto che l'Italia, oltre a godere del secondo importo (dopo la Spagna) per quanto riguarda le sovvenzioni, è stata l'unico Paese a richiedere l'intero importo ammissibile per i prestiti (mentre diversi Stati non hanno richiesto prestiti, e gli altri li hanno richiesti in modo parziale). Alla somma derivante dal programma europeo si aggiungono 30,6 miliardi di un fondo nazionale complementare, istituito con il decreto legge n. 59 del 6 maggio 2021.

L'Italia, quindi, ha deciso di puntare in maniera decisa sull'attuazione del PNRR (facendo una scommessa coraggiosa anche se, secondo alcuni, un po' temeraria, se si pensa agli effetti potenziali della scelta effettuata sul debito pubblico degli anni a venire, laddove non si conseguissero i risultati attesi in termini di crescita economica) per «rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, stimolare la transizione ecologica e digitale, favorire un cambiamento strutturale dell'economia, a partire dal contrasto alle disuguaglianze di genere, territoriali e generazionali»²: infatti, «il Governo stima che gli investimenti previsti nel Piano avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche. Nel 2026, l'anno di conclusione del Piano, il prodotto interno lordo sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all'andamento tendenziale. Nell'ultimo triennio dell'orizzonte temporale (2024-2026), l'occupazione sarà più alta di 3,2 punti percentuali. Gli investimenti previsti nel Piano porteranno inoltre a miglioramenti marcati negli indicatori che misurano i divari regionali, l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile. Il programma di riforme potrà ulteriormente accrescere questi impatti»³.

Il PNRR italiano è costruito attorno a tre obiettivi strategici condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale), ai quali si affiancano tre priorità trasversali (parità di genere, miglioramento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno).

Il Piano si articola in sei missioni (suddivise in sedici componenti), tra le quali sono ripartite le risorse finanziarie: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (49,9 miliardi), diretta a promuov-

¹ Il testo del PNRR è disponibile all'indirizzo web <https://italiadomani.gov.it>

² *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 23 dicembre 2021, disponibile all'indirizzo web <https://italiadomani.gov.it>

³ M. Draghi, *Premessa al PNRR*.

vere la trasformazione digitale del Paese e la modernizzazione della pubblica amministrazione, sostenere l'innovazione dell'assetto produttivo, rilanciare i settori della cultura e del turismo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica (69,9 miliardi), volta al rafforzamento dell'economia circolare e dell'agricoltura sostenibile, alla promozione delle fonti di energia rinnovabile e delle filiere dell'idrogeno, all'efficientamento energetico e alla riqualificazione degli edifici, al potenziamento delle infrastrutture idriche e alla riduzione del dissesto idrogeologico; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile (31,5 miliardi), finalizzata all'estensione dei trasporti ferroviari ad alta velocità e al potenziamento della rete ferroviaria regionale e delle infrastrutture intermodali nel rispetto della sostenibilità ambientale; 4) istruzione e ricerca (33,8 miliardi), finalizzata al potenziamento del sistema educativo aumentando l'offerta di servizi di istruzione e i posti di asilo nido, favorendo l'accesso all'università e rafforzando gli strumenti di orientamento, formazione e reclutamento degli insegnanti, e al rafforzamento della filiera della ricerca e del trasferimento tecnologico; 5) coesione e inclusione (29,9 miliardi), diretta a potenziare le politiche attive del mercato del lavoro e la formazione professionale, con particolare attenzione alla parità di genere e ai giovani, a rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali, a migliorare il sistema di protezione per le categorie fragili, a favorire il ruolo dello sport come strumento di integrazione sociale, a realizzare interventi speciali per la coesione territoriale; 6) salute (20,2 miliardi), che ha l'obiettivo di potenziare strutture e presidi territoriali e l'assistenza domiciliare, sviluppare la telemedicina e integrare tutti i servizi socio-sanitari, rimodernare e digitalizzare il sistema sanitario e migliorare la capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (LEA)⁴.

2. LE RIFORME PREVISTE DAL PNRR

Nel PNRR italiano, come negli altri piani nazionali di ripresa e resilienza si stabilisce –conformemente a quanto indicato nelle Linee guida della Commissione europea⁵– che gli investimenti per l'utilizzazione dei fondi siano accompagnati da una serie di riforme, orientate a migliorare le condizioni regolatorie e ordinarie di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese: investimenti e riforme sono tra loro complementari⁶. In questo senso, si legge nel Piano, «le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione».

In linea con le raccomandazioni fornite all'Italia dalla Commissione, le riforme prefigurate dal PNRR affrontano le debolezze del Paese sia in un'ottica strutturale, sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica.

Le azioni di riforma messe in campo mirano non solo ad accrescere il potenziale di crescita, ma anche a ridurre le perduranti disparità regionali, intergenerazionali e di genere che frenano lo sviluppo dell'economia. Le riforme previste dal Piano puntano, in particolare, a ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che hanno fino ad oggi rallentato la realizzazione degli investimenti o ne hanno ridotto la produttività. Come tali, sono espressamente connesse agli obiettivi generali del PNRR, concorrendo, direttamente o indirettamente, alla loro realizzazione.

Per perseguire queste finalità, nel PNRR sono previste tre tipologie di azioni: le riforme orizzontali, le riforme abilitanti e le riforme settoriali.

Le riforme orizzontali, o di contesto, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, che interessano trasversalmente tutte le missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Il PNRR ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario.

Le riforme abilitanti sono gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e, in generale, a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

⁴ L'oggetto e gli obiettivi delle sei missioni sono così sintetizzati in Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, *La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid-19. Il programma NGEU e i Piani nazionali*, Roma, dicembre 2021, disponibile all'indirizzo web <https://www.rgs.mef.gov.it>

⁵ Le *Linee guida* della Commissione europea per la redazione dei piani finanziati con il RRF sono disponibili all'indirizzo web https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf

⁶ Infatti, «gli investimenti permettono l'attuazione delle riforme grazie, ad esempio, al rafforzamento delle infrastrutture. Le riforme permettono la realizzazione degli investimenti poiché migliorano il contesto istituzionale» (*Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit.).

Le riforme settoriali, contenute all'interno delle singole missioni, invece, consistono in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (si citano, come esempi: le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, la legge quadro sulla disabilità, la riforma della non autosufficienza, il piano strategico per la lotta al lavoro sommerso, i servizi sanitari di prossimità).

Infine, a queste tipologie di riforma si aggiungono altre misure che, sebbene non siano ricomprese nel perimetro del PNRR, dovrebbero fornire un contributo alla realizzazione dei suoi obiettivi generali. Sono le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano, tra le quali devono includersi gli interventi programmati per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento del sistema di protezione sociale dei lavoratori.

Qui di seguito ci si soffermerà, in particolare, su una delle due riforme orizzontali: quella della pubblica amministrazione.

3. LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La richiesta di procedere ad interventi di riforma della pubblica amministrazione è stata chiaramente formulata all'Italia nelle Country Specific Recommendations del 2019 formulate dalla Commissione e fatte proprie dal Consiglio europeo, dove si afferma che occorre «migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali»⁷.

Sulla base di queste indicazioni provenienti dalle autorità europee il PNRR, facendo propria la considerazione secondo la quale «la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni», per affrontare questa criticità «promuove un'ambiziosa agenda di riforme per la pubblica amministrazione».

In effetti, c'è la consapevolezza che un'amministrazione mal funzionante e poco efficace nella sua azione costituisce un intralcio insormontabile per l'attuazione di qualunque piano di investimenti, a maggior ragione quando si tratta di un programma tanto ingente, complesso e ambizioso come quello finanziato con i fondi richiesti dall'Italia e ad essa concessi nell'ambito del NGUE. Quindi, dare forza e vitalità alle strutture amministrative e garantire un adeguato livello qualitativo dell'attività da esse poste in essere si pone come una condizione indispensabile per il conseguimento degli obiettivi fissati nelle sei missioni del PNRR: pertanto, migliorare l'amministrazione –e lo stesso discorso si potrebbe ripetere anche per l'altra riforma orizzontale, quella della giustizia– è strettamente strumentale rispetto a tutte le altre finalità ricomprese nel Piano⁸.

Peraltro, ciò che si intende ottenere attraverso iniziative di riforma amministrativa va al di là della pure importante realizzazione del Piano e della sua prospettiva temporale, perché «uno dei lasciti più preziosi del PNRR deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale».

In realtà va detto che quella che nel PNRR è definita come «la riforma della pubblica amministrazione» non si configura come un organico disegno di riassetto complessivo del sistema amministrativo e delle forme di svolgimento della sua attività: l'attenzione si concentra, infatti, su determinati ambiti ed elementi della realtà istituzionale delle amministrazioni, che sono individuati in generale come strategici in vista del superamento delle principali disfunzioni che caratterizzano l'assetto e il funzionamento degli organismi pubblici, e che nello specifico incrociano alcuni degli obiettivi strategici (come la digitalizzazione e l'innovazione) attorno ai quali, secondo quanto determinato a livello europeo, deve ruotare la costruzione dei piani nazionali di ripresa e resilienza.

⁷ Le *Recommendations* del 2019 sono disponibili all'indirizzo web https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-italy_it.pdf. L'esigenza di «*aumentare la capacità dell'amministrazione*» è messa in evidenza anche nelle *Recommendations* all'Italia del 2020, disponibili all'indirizzo web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1591720698631&uri=CELEX%3A52020DC0512>

⁸ Non a caso, nelle Linee guida della Commissione europea si stabilisce che «*Il piano deve fornire elementi circa la sussistenza della capacità amministrativa necessaria per la realizzazione delle misure indicate e, in particolare, assicurare che siano adeguatamente considerate le Country Specific Recommendations (CSR), in particolare per il 2019 e il 2020 riguardanti l'efficienza della pubblica amministrazione per garantire l'effettiva implementazione delle diverse componenti*».

Gli interventi di riforma programmati ruotano attorno a quattro assi fondamentali:

- a) accesso: snellimento e migliore finalizzazione dei meccanismi di selezione del personale, anche al fine di favorire il ricambio generazionale;
- b) buona amministrazione⁹: semplificazione di norme e procedure;
- c) competenze: allineamento delle conoscenze e delle capacità organizzative dei dipendenti pubblici alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;
- d) digitalizzazione: utilizzazione delle nuove tecnologie come strumento trasversale per la migliore realizzazione delle riforme.

Come viene chiarito nel PNRR, non tutte queste azioni comportano misure di ordine finanziario. Molte di esse riguardano il riordino di processi decisionali e procedure, e alcune richiedono l'adozione di provvedimenti normativi, diversamente collocati temporalmente.

Nelle pagine che seguono si procederà ad una ricognizione di quanto previsto nel testo del PNRR in ordine ai primi tre punti sopra elencati (mentre non ci si soffermerà su quello relativo alla digitalizzazione, che meriterebbe una specifica trattazione nel quadro dell'analisi delle azioni ricomprese nella prima missione del Piano); si darà, poi, conto dei primi adempimenti attuativi posti in essere in tali ambiti nel primo semestre dopo la sua approvazione, utilizzando strumenti di diversa natura (provvedimenti normativi, atti di indirizzo, determinazioni organizzative, ecc.).

4. ACCESSO

4.1. I contenuti del PNRR

E' evidente che nel PNRR l'operazione di riforma dell'amministrazione è incentrata sul rafforzamento, la riqualificazione e la valorizzazione delle risorse umane: ad esse sono dedicate le linee di intervento su accesso e competenze, e al miglioramento delle loro prestazioni fa essenzialmente riferimento anche la digitalizzazione.

Il punto di partenza di tutta l'azione diretta al potenziamento della capacità amministrativa previsto dal PNRR è costituito dalla constatazione della condizione critica, sia dal punto di vista dimensionale che da quello qualitativo, che caratterizza lo stato del personale delle pubbliche amministrazioni in Italia.

Quanto al profilo quantitativo, il blocco del turnover che si è protratto per tutto il secondo decennio del nuovo secolo –ed è stato rimosso soltanto con la legge n. 56 del 19 giugno 2019– ha ridotto in misura significativa (circa il 10%) il numero dei dipendenti pubblici: questi attualmente assommano complessivamente a 3,2 milioni, che corrispondono ad una percentuale inferiore a quella dei principali paesi europei in rapporto sia all'insieme dei lavoratori occupati (fatta eccezione per la Germania) che al numero dei residenti¹⁰.

L'ingresso di nuovi assunti negli scorsi anni è stato estremamente lento e limitato, con un conseguente, inevitabile innalzamento dell'età media dei dipendenti, che è attualmente di circa 50 anni (e sarebbe assai più alta escludendo gli appartenenti alle forze di polizia e i militari), con ben il 16,3% di soggetti con più di 60 anni e solo il 4,2% con meno di 30 anni: ciò, si rileva opportunamente nel testo del PNRR, «ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo)».

La situazione è insoddisfacente anche per quanto attiene alla preparazione e alla qualità professionale dei lavoratori pubblici, specie se si tiene conto delle competenze richieste dall'utilizzazione delle nuove tecnologie. Solo il 3,4% dei dipendenti pubblici in Italia ha conseguito una specializzazione post-laurea, mentre i titolari di laurea triennale o specialistica rappresentano il 28% del totale.

Partendo da questi dati emerge l'esigenza, esplicitata nel testo del Piano, di sviluppare un programma di assunzioni di nuovo personale in tutto il sistema amministrativo, non solo per coprire le attuali carenze

⁹ Chiaramente, la locuzione «buona amministrazione» viene qui usata in un'accezione diversa e più limitata rispetto a quella generalmente adottata sia in sede dottrinale che in atti normativi, a cominciare dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹⁰ Per un quadro analitico dei dati riguardanti il personale amministrativo in Italia (comparati con quelli di altri paesi europei) si rinvia alla ricerca FPA, *Lavoro pubblico 2021*, giugno 2021, disponibile all'indirizzo web https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2021/2021_FPA_Data_Insight_Lavoro_pubblico_2021.pdf

e «per ringiovanire il volto della PA, ma anche per ridefinire le competenze (più profili tecnici e soft skills) e favorire l'ingresso di professioni del futuro (tra le altre, digitale e big data)»: e, in effetti, già prima e subito dopo l'approvazione del PNRR si sono avviate non poche iniziative, anche quantitativamente consistenti, di selezione di nuovi soggetti da immettere nelle amministrazioni.

Tutto ciò, però, per essere realizzato in tempi brevi, in misura adeguata e in forme efficaci ha richiesto e richiede l'introduzione di sistemi di reclutamento tramite concorso pubblico¹¹ che superino la complessità, la lunghezza e la farraginosità delle procedure fin qui utilizzate (si rileva che fra l'emissione del bando di indizione del concorso e la sua conclusione possono passare anche diversi anni), e l'affiancamento ad essi di altre modalità di acquisizione da parte delle amministrazioni di prestazioni professionali, soprattutto (ma non solo) in relazione alla necessità di dare tempestiva attuazione agli investimenti del PNRR.

Viene, quindi, individuata una serie di obiettivi utili a superare le attuali criticità e se ne delineano le modalità di attuazione.

Innanzitutto, per finalizzare il nuovo reclutamento alle effettive esigenze, soprattutto in termini di professionalità, delle amministrazioni, si prospetta l'opportunità di rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze: è da immaginare che ciò dovrebbe avvenire implementando e affinando lo strumento del «piano triennale del fabbisogno del personale», già introdotto dalla legge n. 124 del 7 agosto 2015 e dai relativi decreti attuativi. E, presumibilmente anche in relazione a questo, si sottolinea l'esigenza di avere a disposizione informazioni aggregate, di tipo qualitativo e quantitativo, sul capitale umano della funzione pubblica e sui suoi cambiamenti.

Viene, di seguito, promossa la progettazione di «sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone, differenziati rispetto ai profili da assumere», e in tal senso si fa riferimento, tra l'altro, al potenziamento (ma forse, anche alla luce di quanto sopravvenuto a livello normativo, si sarebbe dovuto piuttosto parlare dell'alleggerimento, se non del superamento) 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: a) delle singole amministrazioni, che potranno valersi delle risorse digitali per pianificare e gestire i loro concorsi; b) 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; c) 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. La piattaforma dovrebbe essere progressivamente integrata costruendo una banca dati sulle competenze e le capacità dei soggetti già a disposizione delle amministrazioni, in funzione della definizione di una pianificazione strategica delle politiche del personale e dell'organizzazione.

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, affiancati da una apposita formazione, di giovani di «alto profilo», in possesso di particolari titoli (dottorati di ricerca, master postuniversitari, esperienze internazionali).

Si introducono, poi, due forme di acquisizione di personale qualificato espressamente destinato a contribuire alla realizzazione dei progetti del PNR: 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.

Per i soggetti reclutati a tempo determinato attraverso questi meccanismi si prevede la possibilità di consolidare successivamente le esperienze maturate e le competenze acquisite valorizzandole ai fini dell'assunzione a titolo definitivo, sia pure passando per una selezione.

¹¹ Va ricordato che il concorso pubblico, basato su una selezione comparativa aperta al più ampio numero di partecipanti, costituisce il sistema ordinario di accesso al lavoro nel settore pubblico in base alla Costituzione italiana: «*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*» (art. 97, comma 4).

4.2. I provvedimenti attuativi

Nel 2021 sono stati realizzati o avviati diversi interventi (soprattutto, ma non unicamente, attraverso atti normativi) con i quali si è dato seguito alle indicazioni del PNRR in materia di accesso ai pubblici uffici.

In realtà, già nel corso dell'anno precedente, all'interno dei primi provvedimenti legislativi adottati per rispondere all'emergenza prodotta dalla propagazione della pandemia di SARS-CoV-2, sono state introdotte disposizioni di tipo transitorio che prevedevano in via sperimentale una semplificazione delle procedure concorsuali, con la possibilità di svolgerle in forma decentrata e di utilizzare la tecnologia digitale (ci si riferisce, in particolare, all'art. 247 del decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020).

Poi il Governo italiano, nel momento in cui si apprestava a presentare agli organi europei il suo PNRR, ne ha anticipato alcuni contenuti in ordine ai meccanismi di reclutamento del personale approvando il decreto legge n. 44 del 1° aprile 2021, convertito dalla legge n. 76 del 28 maggio 2021, dove all'art. 10, al fine di ridurre i tempi delle procedure concorsuali si introducono in via ordinaria, e per tutte le pubbliche amministrazioni, modalità semplificate di svolgimento delle prove, ma salvaguardandone sempre il carattere comparativo: a) espletamento di una sola prova scritta e di una prova orale nei concorsi per il personale non dirigenziale; b) utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, svolgimento in videoconferenza della prova orale, garantendo in ogni caso l'adozione di soluzioni tecniche che ne assicurino la pubblicità, l'identificazione dei partecipanti, la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali; c) per i profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, a elevata specializzazione tecnica, una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell'ammissione a successive fasi concorsuali. Inoltre, le amministrazioni possono prevedere, in ragione del numero di partecipanti, l'utilizzo di sedi decentrate, assicurando comunque la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate in modo da garantire il medesimo grado di selettività tra tutti i partecipanti.

A questo decreto si è, successivamente, affiancato il 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 di cui all'art. 10 del d.l. 44/2021 con la previsione di una sola prova scritta (da svolgere in forma digitale) 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 magistrale o specialistica ma con esperienze documentate, qualificate e continuative di lavoro subordinato almeno triennali in enti pubblici nazionali ovvero in organismi internazionali o dell'Unione europea. Questi soggetti saranno iscritti, previo svolgimento di una prova idoneativa (anche qui, con le modalità di cui all'art. 10 del d.l. 44/2021), in appositi elenchi istituiti presso il Portale del reclutamento, dai quali le amministrazioni potranno attingere ai fini della stipula dei contratti.

La creazione di elenchi presso il Portale del reclutamento è prevista –sempre allo scopo di consentire alle amministrazioni di valersi di qualificate professionalità nel periodo in cui saranno impegnate nella realizzazione degli interventi contemplati dal PNRR– anche per individuare professionisti (iscritti ad ordini e collegi oppure in possesso di un attestato di qualità e di qualificazione professionale) ed esperti, ai quali le amministrazioni possono conferire incarichi di collaborazione con contratto di lavoro autonomo: gli elenchi saranno suddivisi in sezioni corrispondenti alle diverse professioni e specializzazioni e agli eventuali ambiti territoriali. La scelta di coloro ai quali verranno assegnati gli incarichi avverrà in modo trasparente: le amministrazioni, sulla base delle professionalità da acquisire, devono invitare almeno quattro professionisti o esperti, assicurando la parità di genere, e sottoporli a un colloquio selettivo.

Al fine di evitare di disperdere le professionalità acquisite da quanti abbiano collaborato alle attività connesse al PNRR con contratti a tempo determinato, il decreto fissa una riserva a loro favore (ove abbiano svolto incarichi per almeno 36 mesi) del 40% di posti nei concorsi pubblici indetti dalle amministrazioni per il reclutamento di personale a tempo indeterminato.

Nel d.l. 80/2021 si incontra un'altra previsione (art. 2), esplicitamente finalizzata a creare una prospettiva di inserimento di giovani nelle strutture pubbliche: viene data la possibilità alle amministrazioni di attivare specifici progetti di formazione e lavoro per l'acquisizione, attraverso contratti di apprendistato, di competenze di base e trasversali, nonché per l'orientamento professionale da parte di diplomati e di studenti universitari.

Una specifica considerazione merita, inoltre, quanto stabilito nell'art. 3 bis, grazie al quale è consentito agli enti locali di organizzare e gestire in forma aggregata, anche in assenza di fabbisogno di personale, selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, per vari profili professionali e categorie, compresa la dirigenza: gli elenchi sono soggetti ad aggiornamento periodico. Gli enti interessati per la copertura delle posizioni programmate nei rispettivi piani dei fabbisogni di personale procedono alle assunzioni previo interpello tra i soggetti inseriti negli elenchi: in presenza di più soggetti aspiranti all'assunzione, si procede a valutarne le candidature con le procedure di cui all'art. 10 del d.l. 44/2021, per la formazione di una graduatoria di merito dalla quale attingere per la copertura dei posti disponibili.

Va altresì ricordato –nell'ottica della implementazione delle previsioni del PNRR– l'avvio nell'autunno del 2021 della concreta attivazione presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri, pure qui sulla scorta di una indicazione contenuta nel d.l. 80/2021, del «Portale del reclutamento»¹², la piattaforma unica (istituita dalla legge 56/2019) nella quale le amministrazioni, i dipendenti e coloro i quali siano interessati ad entrare nel pubblico impiego dovranno trovare e inserire tutti i dati fondamentali riguardanti le opportunità di lavoro nel settore pubblico, le procedure di accesso e il loro svolgimento.

5. BUONA AMMINISTRAZIONE

5.1. I contenuti del PNRR

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.

Lo «snellimento» degli adempimenti amministrativi riguarda in prima battuta le procedure riguardanti o collegate ai progetti di investimento ricompresi nel Piano; ma, in realtà, l'operazione di semplificazione si pone finalità di ordine più generale e strutturale, in quanto investe le modalità di svolgimento dell'attività degli uffici pubblici complessivamente considerata, anche in una prospettiva oggettuale e temporale di maggiore respiro rispetto a quella stabilita per il compimento di quanto previsto dal PNRR.

Il primo e fondamentale obiettivo riguarda la riduzione dei tempi di gestione delle procedure, con particolare attenzione a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, e quindi sono a maggior rischio di allungamento dei tempi, se non di ristagno o, addirittura, di blocco dei processi decisionali.

Per rendere più celere l'azione amministrativa, ma anche, e soprattutto, per limitare gli oneri per cittadini e imprese, occorre «liberalizzare, semplificare (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari), reingegnerizzare e uniformare le procedure».

In proposito entra in gioco anche la digitalizzazione, in un duplice senso: da un lato, per digitalizzare le procedure è indispensabile razionalizzarle, semplificandole e uniformandole; dall'altro, proprio la digitalizzazione può dare un contributo rilevante, se non determinante, all'accelerazione e alla «standardizzazione» dei meccanismi operativi delle amministrazioni.

Infine, il PNRR chiede che si provveda al monitoraggio degli interventi per la misurazione del contenimento dei tempi e degli oneri e ad una adeguata comunicazione degli stessi interventi, allo scopo di assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi e informarne correttamente i cittadini.

Per ciò che concerne le modalità di attuazione di questi obiettivi, nel Piano si fa riferimento all'«Agenda per la semplificazione», introdotta dal decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito dalla legge n. 114 dell'1 agosto 2014, che nella versione relativa al periodo 2020-2023¹³ indica una serie di linee di azione, con-

¹² Il Portale del reclutamento è raggiungibile all'indirizzo web <https://www.inpa.gov.it/>

¹³ L'Agenda 2020-2023 è stata approvata il 23 novembre 2020 dalla Conferenza unificata per i rapporti fra lo Stato, le regioni e gli enti locali. Il documento è disponibile all'indirizzo web http://www.italiasemplice.gov.it/media/2635/agenda_semplificazione_2020-2023.pdf

divise dal Governo e dalle autonomie regionali e locali (che ne coordinano e verificano l'attuazione attraverso un organismo tecnico comune):

- a) mappatura dei procedimenti e delle attività e dei relativi regimi vigenti;
- b) creazione del catalogo dei nuovi regimi, derivanti dalle semplificazioni;
- c) eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale;
- d) eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie; estensione degli istituti –già presenti da tempo nell'ordinamento– della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e del silenzio assenso, che evitano la necessità di autorizzazioni preventive per molte attività dei privati;
- e) completa reingegnerizzazione in digitale e semplificazione di 200 procedure critiche, selezionate sulla base della consultazione degli stakeholder.

Guardando in avanti, ci si propone su queste base di costruire –cosa fin qui mai realizzata in Italia, al di là dei tentativi effettuati in passato da alcuni Ministri della funzione pubblica– un catalogo completo, uniforme e aggiornato di tutti i procedimenti amministrativi e dei relativi regimi, avente piena validità giuridica a livello nazionale (si parla di almeno 600 procedimenti entro il 2026), realizzando sistematicamente per tutti una ridefinizione, producendo una modulistica standardizzata on-line e digitalizzando i procedimenti riguardanti l'edilizia e le attività produttive.

Un altro punto che merita di essere segnalato riguarda la creazione di uno strumento di assistenza tecnica per l'implementazione di queste attività a livello di amministrazioni locali, costituito da un pool di 1.000 esperti –se ne è già fatto cenno nel paragrafo precedente– operanti sotto il coordinamento delle amministrazioni regionali, che li dislocheranno presso gli enti locali del territorio, anche tenendo conto del parere delle istanze associative di questi ultimi. Gli esperti sono chiamati: a svolgere compiti di sostegno alle amministrazioni nella gestione delle procedure complesse (valutazioni ambientali, urbanistica, edilizia, infrastrutture, ecc.) e nelle attività di velocizzazione degli iter procedurali; a collaborare al recupero dell'arretrato; a prestare assistenza tecnica ai soggetti proponenti per la presentazione dei progetti (chiaramente, soprattutto quelli facenti capo al PNRR), migliorandone la qualità e accelerando, in tal modo, i tempi di esame; a supportare le attività di misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure.

Infine, si prevede l'attivazione di iniziative di benchmarking nelle amministrazioni centrali, regionali e nei grandi comuni, al fine di promuovere misurazioni delle prestazioni orientate ai risultati ottenuti (outcome-based performance), introducendo specifici incentivi alle performance e mettendo in pratica gli istituti normativi che mirano a valorizzare il contributo dei dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei servizi. A questo scopo è altresì prevista una riforma degli organi di controllo interno delle amministrazioni (Organismi indipendenti di valutazione).

5.2. I provvedimenti attuativi

Dalla lettura del PNRR risulta chiaro che il processo di semplificazione dell'insieme estremamente numeroso e articolato dei procedimenti dei quali si avvale la pubblica amministrazione per lo svolgimento delle sue funzioni richiede tempi non brevi, e impone di procedere per tappe, partendo dai procedimenti sui quale appare più urgente intervenire, guardando sia agli ambiti maggiormente coinvolti dall'attuazione del PNRR, sia alle situazioni nelle quali la gravosità e la farraginosità dei meccanismi procedurali producono le maggiori disfunzioni nei rapporti delle amministrazioni con i cittadini e le imprese.

Per ora, quando il Piano era ancora in fase di approvazione, con il decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021, si è intervenuti su quelli che sono stati definiti come i «colli di bottiglia» che avrebbero rallentato o impedito la realizzazione dei progetti previsti dal PNRR (procedure in materia ambientale, paesaggistica, urbanistica, appalti, digitale, ecc.¹⁴). Il provvedimento ha introdotto, particolare, importanti novità sull'assetto dei procedimenti in materia di valutazioni di impatto ambientale, infrastrutture digitali, fonti energetiche rinnovabili, oltre che in tema di contratti pubblici; si tratta di interventi che sono stati ritenuti necessari per rimuovere i principali vincoli burocratici e velocizzare, mediante la semplificazione delle procedure, la transizione energetica e la green economy.

¹⁴ Su alcuni di questi tipi di procedimento è poi intervenuto anche il decreto legge n. 152 del 6 novembre 2021, convertito dalla legge n. 233 del 29 dicembre 2021.

6. COMPETENZE

6.1. I contenuti del PNRR

Nella sezione del PNRR riguardante le «competenze» si ritorna, come prima accennato, alle questioni riguardanti i dipendenti pubblici: c'è, quindi, una evidente ed esplicita connessione con la parte sull'«accesso».

E' in effetti, fuori discussione che solo amministrazioni le quali dispongono di una dotazione di personale quantitativamente adeguata e di buona qualità possono produrre risultati soddisfacenti nella loro azione di cura degli interessi pubblici, tanto più quando sono chiamate ad essere protagoniste della realizzazione di programmi di attività particolarmente complessi e impegnativi: come si legge nel Piano, «sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese».

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.

Il tema si pone sicuramente nella fase dell'accesso agli impieghi, ma l'esigenza di definire una gestione «per competenze» riguarda, naturalmente, anche il personale già a disposizione delle amministrazioni. In proposito, il PNRR lamenta il fatto che nel sistema amministrativo italiano sia mancata la definizione di «una comune tassonomia di descrittori delle professionalità presenti e necessarie»: finora, si è tenuto conto solo di classificazioni giuridiche ed economiche dei dipendenti, come definite soprattutto nei contratti collettivi di lavoro, che le differenziano a seconda dei comparti di appartenenza. Ciò, oltre ad incidere negativamente sulla rispondenza delle politiche di reclutamento alle effettive esigenze delle amministrazioni, inficia la possibilità di comparare le caratteristiche e le situazioni di queste ultime, anche quando sono dello stesso tipo, e ostacola la mobilità dei dipendenti fra di esse:

Si aggiunge che nelle amministrazioni spesso è molto limitata, o del tutto assente, la capacità di proiettare nel futuro la propria fisionomia, traendone elementi in ordine alla identificazione delle competenze necessarie per rispondere in modo dinamico alle istanze dei cittadini e del mondo della produzione. Altrettanto deprecabile appare l'inadeguatezza dei sistemi di gestione delle risorse umane, nei quali mancano o sono inadeguati gli strumenti in grado di tenere alta la motivazione e valorizzare l'apporto dei dipendenti più capaci e motivati (si può rammentare che in Italia sono generalmente considerati insoddisfacenti, da questo punto di vista, i risultati dei sistemi di valutazione dei dirigenti e degli impiegati pubblici).

Partendo da questo quadro problematico, nel PNRR si afferma l'esigenza di dotare le amministrazioni di una nuova strumentazione che le metta in grado di delineare una pianificazione strategica delle risorse umane: il processo dovrebbe prendere le mosse dalla predisposizione di «un insieme di descrittori di competenze (incluse le soft skills) da utilizzare per comporre i diversi profili professionali» (da inserire nella piattaforma unica per il reclutamento), aggregando tali profili per famiglie e aree professionali e verificandone la corrispondenza con gli inquadramenti contrattuali.

Ne consegue la proposizione di una serie di obiettivi: il primo attiene alla definizione dei profili professionali quale parametro di riferimento per le politiche di assunzione.

Il secondo obiettivo riguarda il miglioramento della coerenza tra competenze e percorsi di carriera. In termini attuativi, si sollecita una revisione dei percorsi di carriera, che faciliti sia la mobilità orizzontale tra amministrazioni che quella verticale, favorisca gli avanzamenti di carriera dei più meritevoli e capaci e differenzi maggiormente i percorsi manageriali. Sempre nella prospettiva dell'agevolazione di forme di mobilità, viene anche espressa una opzione in favore dell'inserimento nel settore pubblico di persone che lavorano in aziende private qualificate, in organizzazioni internazionali, in università straniere o presso soggetti pubblici o privati all'estero.

A questi due obiettivi si affianca la richiesta di un incremento della cultura tecnico-gestionale degli amministratori, attraverso misure che favoriscano un approccio «proattivo e consapevole» alla transizione digitale, pongano in primo piano il raggiungimento dei risultati e facciano leva sull'etica e lo spirito di missione dei civil servant.

Sembra, peraltro, opportuno soffermarsi soprattutto su un altro 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 (specie di quelle nuove) deriva anche dalla riduzione, nello scorso decennio, delle spese di istruzione e formazione dei dipendenti pubblici, arrivando ad un dimezzamento degli investimenti, che si sono ridotti nel 2019 ad una media di soli 48 euro a persona. 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 formazione¹⁵.

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

- a) va rafforzata, sia sul piano organizzativo che su quello funzionale, la 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;
- b) va riorganizzata e razionalizzata l'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 (quindi, si tratta di uno strumento collegato in prima battuta all'attuazione del Piano, ma che potrebbe essere utilizzato anche a regime e/o con riferimento ad altri ambiti di attività delle strutture pubbliche);
- c) vanno create, per le figure dirigenziali, Learning Communities tematiche, finalizzate alla condivisione di best practices e alla risoluzione di concreti casi di amministrazione;
- d) vanno sviluppati metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto delle attività formative a breve e a medio termine.

Si tratta, come è agevole notare, di una serie di misure sicuramente rilevanti e, almeno in parte, innovative (almeno per la realtà italiana), ma va notato che non configurano un programma organico di revisione e di rilancio del sistema formativo per il personale delle pubbliche amministrazioni, quale si renderebbe necessario per affrontare la situazione di grave crisi messa in evidenza dallo stesso PNRR.

Le pagine del Piano dedicate al rafforzamento delle competenze nelle amministrazioni si chiudono con la previsione di una azione a supporto delle amministrazioni locali di medie dimensioni (da 25.000 a 250.000 abitanti), basata su un modello già definito dall'Unione europea, da avviare con i fondi del PNRR, con il finanziamento di specifici programmi volti alla revisione dei processi decisionali e organizzativi, a una riorganizzazione degli spazi di lavoro, e a una crescente digitalizzazione delle procedure, tramite formazione o attraverso l'immissione in ruolo di nuovo personale.

6.2. I provvedimenti attuativi

Il segmento del PNRR dedicato a quello che è stato definito dal Ministro per la pubblica amministrazione come «rafforzamento del capitale umano»¹⁶ delle amministrazioni ha trovato attuazione soprattutto attraverso il già citato d.l. 80/2021, che all'art. 3 detta una serie di disposizioni destinate a «rendere più dinamico, moderno e attrattivo il mercato del lavoro pubblico, eliminando quelle rigidità strutturali che oggi penalizzano e demotivano le persone più capaci, rallentandone i percorsi di carriera e i processi di acquisizione e valorizzazione delle competenze necessarie per favorire la transizione amministrativa¹⁷: si tratta di un insieme di norme che toccano in vario modo i temi dello sviluppo di carriera, della mobilità e della formazione del personale.

¹⁵ Una serie di altri dati sulla scarsa consistenza, quantitativa e qualitativa, della formazione nella pubblica amministrazione sono contenuti in FPA, *Lavoro pubblico 2021*, cit.

¹⁶ R. Brunetta, *Reclutamento, merito e carriere: ecco come cambia il lavoro pubblico*, Audizione sul d.l. n. 80/2021 in Commissioni congiunte Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica. Le slides illustrative dell'audizione sono disponibili all'indirizzo web https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/AUDIZIONE_BRUNETTA-DL_ATTUAZIONE_PNRR.pdf

¹⁷ Ibidem.

In primo luogo, troviamo previsioni che intendono agevolare la c.d. «mobilità verticale» dei dipendenti. Va ricordato che nell'ordinamento amministrativo italiano il personale –fatta eccezione per alcune categorie che conservano specifici regimi di diritto pubblico (magistrati, militari, prefetti, diplomatici, ecc.)– è dislocato su tre aree funzionali, definite in sede di contrattazione collettiva e differenziate per livello di compiti, mansioni e responsabilità. Finora per il progredire da un'area all'altra (c.d. progressioni verticali) era necessario partecipare e vincere un concorso: il d.l. 80/2021, invece, prevede che per il 50 % dei posti il passaggio a un'area superiore avvenga tramite prove selettive basate sulle valutazioni conseguite, sul possesso di titoli di studio e competenze professionali, sul numero e la tipologia degli incarichi ricoperti. Inoltre, il legislatore demanda ai contratti collettivi di lavoro l'individuazione e la definizione di una nuova area di inquadramento, di elevata qualificazione, superiore rispetto a quelle esistenti.

Anche per l'ingresso nei ruoli della dirigenza dello Stato e degli enti pubblici nazionali si dà spazio a una valorizzazione delle esperienze acquisite: per almeno la metà dei posti disponibili, certo, si conferma il sistema di accesso (apprezzato ed apprezzabile) del corso-concorso, aperto a soggetti esterni dotati di elevati titoli di studio, che prevede una selezione iniziale, un periodo formazione presso la SNA e una prova finale; ma ora si introduce una quota fino al 30 % dei posti da ricoprire che va riservata a personale in servizio in possesso con una esperienza di cinque anni di attività nell'area o categoria apicale attraverso procedure comparative, anch'esse bandite dalla SNA, basate sulla valutazione delle performance, dei titoli professionali, di studio e specializzazione (con specifico riferimento ai dottorati di ricerca) e della tipologia di incarichi ricoperti, e volte a verificare capacità, attitudini e motivazioni individuali dei candidati (c.d. assessment). La valutazione di questi elementi, accanto all'accertamento delle conoscenze, è richiesta anche nelle procedure di accesso alla dirigenza tramite concorso.

Sempre in riferimento alla dirigenza, nell'art. 3 del d.l. 80/2022 si ritrovano altre disposizioni di indubbio rilievo. Viene ripristinato, per la metà dei posti disponibili, un canale di passaggio dal grado meno elevato della qualifica dirigenziale (seconda fascia) a quello superiore (prima fascia) che consente di ricoprire gli incarichi di maggiore importanza, attraverso un sistema concorsuale, che era stato introdotto nel 2009 ma non aveva fin qui ricevuto applicazione: per l'altro 50 % dei posti rimane il sistema della transizione in prima fascia a seguito della copertura per un quinquennio di incarichi relativi a uffici di livello generale. E viene, altresì, consentito alle amministrazioni di coprire incarichi dirigenziali attribuendoli a soggetti provenienti da altri organismi pubblici anche andando al di là dei limiti percentuali finora stabiliti.

L'art. 3 del d.l. 80/2021 –sempre nell'ottica della introduzione di una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse umane– detta pure norme dirette ad agevolare la «mobilità orizzontale» dei dipendenti fra le diverse amministrazioni: a tal fine, per il passaggio di una unità di personale da un'amministrazione all'altra viene abolita in generale la necessità di un assenso preventivo dell'amministrazione di appartenenza, fatti salvi i casi di posizioni infungibili, di personale assunto da meno di tre anni o i casi nei quali l'amministrazione cedente abbia una carenza di organico superiore al 20 % nella qualifica corrispondente a quella del richiedente.

Per quanto concerne la problematica relativa al rilancio e alla riqualificazione delle attività di formazione del personale pubblico, il d.l. 80/2021 all'art. 5 dispone una sostanziale riorganizzazione della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), la principale istituzione dello Stato preposta al reclutamento dei dirigenti e alla formazione d'eccellenza dei dipendenti pubblici, allo scopo di «sostenere e promuovere il processo di innovazione e riforma della pubblica amministrazione con l'obiettivo generale di fare della pubblica amministrazione un fattore di competitività del sistema economico e produttivo italiano» (art. 2 del decreto legislativo n. 178 del 1° dicembre 2009).

Un ulteriore richiamo va fatto all'art. 6, sempre del d.l. 80/2022, dove si prevede che le amministrazioni adottino il «Piano integrato di attività e organizzazione» (PIAO), di durata triennale ma aggiornato annualmente, nel quale si riunificano i diversi strumenti fin qui utilizzati per la pianificazione delle attività delle strutture pubbliche (piano della performance, piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, piano dei fabbisogni di personale, piani di attività per la gestione dello smartworking, per il rispetto della parità di genere, per la semplificazione e la reingegnerizzazione): il PIAO, oltre a delineare la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo deve, tra l'altro, definire «gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale».

Riguardo a questo ultimo aspetto, va segnalata la presentazione in data 10 gennaio 2022, da parte del Ministro per la pubblica amministrazione, anche sulla base di un accordo con il Ministro dell'università e della

ricerca, di «Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese», un impegnativo piano straordinario per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione¹⁸, che si articola in due filoni: il primo punta all'accrescimento delle competenze e delle conoscenze dei lavoratori pubblici, agevolando, in collaborazione con le istituzioni universitarie, la loro iscrizione a corsi di laurea e master post-laurea in tutti gli atenei italiani; il secondo riguarda l'avvio di programmi formativi specifici per sostenere le transizioni previste dal PNRR, a cominciare da quella digitale, con partner pubblici e privati, nazionali e internazionali.

7. CONCLUSIONI

Come si è già avuto modo di rilevare, e come, del resto, risulta evidente dalla lettura del testo, quella contenuta nel PNRR non è una vera e propria riforma della pubblica amministrazione, se per riforma si intende un cambiamento radicale e di portata generale dell'insieme delle regole che presiedono all'organizzazione, al funzionamento e all'espletamento dei compiti istituzionali delle diverse articolazioni del corpo amministrativo.

Il PNRR prevede una serie di interventi, da realizzarsi attraverso atti legislativi e con altri strumenti di natura normativa o amministrativa, su alcuni rilevanti aspetti della realtà delle amministrazioni pubbliche: non pochi di questi interventi (per come definiti nel Piano e per come precisati nei primi provvedimenti attuativi) sono sicuramente incisivi e innovativi, ma non riguardano –o toccano solo marginalmente– gli assi portanti, i connotati fondamentali dell'ordinamento amministrativo.

Questo è, in realtà, comprensibile, perché lo scopo di tali interventi è principalmente quello di agevolare (anzi, di rendere concretamente possibile) la compiuta e tempestiva realizzazione dei progetti di investimento ricompresi nelle missioni del PNRR: ma, in realtà, dal Piano emerge la volontà di proiettare queste azioni, e i loro esiti, in una spinta utile al rinnovamento strutturale delle amministrazioni e del loro *modus operandi*.

In effetti, l'attuazione di quanto indicato dal PNRR in ordine al rafforzamento della capacità amministrativa potrà essere, al di là del contributo al successo del Piano, una occasione preziosa per valutare se proseguire, nello sforzo di modernizzare l'amministrazione, lungo le direttrici da esso indicate: quindi, si tratterà di valorizzare e sviluppare ulteriormente i risultati conseguiti, ma anche di individuare gli eventuali errori compiuti e di verificare le cause degli insuccessi che dovessero registrarsi in occasione o in conseguenza dell'attuazione delle previsioni del PNRR, cercando di comprendere se esse siano attribuibili alle scelte da esso adottate oppure dalla loro cattiva applicazione.

In ogni caso, al di là della loro maggiore o minore efficacia e della loro capacità di influire o meno in modo duraturo, e in termini positivi, sulla condizione e sull'operatività degli organismi amministrativi, un dato certo è che gli obiettivi fissati nella parte del PNRR dedicata alla pubblica amministrazione attengono essenzialmente a due profili: da un lato, la crescita quantitativa e lo sviluppo qualitativo delle risorse umane; dall'altro lo sveltimento e la semplificazione dei processi decisionali; ad essi si accompagna (o, per meglio dire, con essi si incrocia) la promozione di un uso diffuso e consapevole delle opportunità di evoluzione delle modalità di svolgimento delle attività delle amministrazioni e dei loro dipendenti offerte dalla tecnologia digitale¹⁹.

Che questi aspetti siano rilevanti, se non determinanti, per aggredire le carenze e le disfunzioni riscontrabili nel sistema amministrativo italiano è fuori discussione. Semmai, occorre fare attenzione a che il perseguimento di dette finalità non produca, in sede applicativa, eccessi tali da produrre esiti contraddittori rispetto a quanto auspicato: per fare un solo esempio, è giusto e opportuno snellire e accelerare le procedure di reclutamento del personale; ma questa semplificazione, se portata oltre un certo limite, potrebbe incidere negativamente sulla possibilità di selezionare i soggetti migliori (e, per la verità, sembra di poter affermare

¹⁸ Il documento è disponibile all'indirizzo web http://www.formez.it/sites/default/files/riformare_la_pa.pdf

¹⁹ Che questo sia lo spazio entro il quale si colloca il programma di riforma amministrativa enunciato nel PNRR emerge con chiarezza dalla efficace sintesi contenuta nella decisione con la quale il Consiglio dell'Unione europea ha provveduto alla sua approvazione (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>): «*Rientrano nel PRR anche importanti riforme e investimenti finalizzati ad aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare per migliorare la gestione del pubblico impiego e rafforzare la capacità amministrativa. Le misure relative al pubblico impiego sono incentrate sulla riforma della selezione e dell'assunzione dei dipendenti pubblici. Il nuovo sistema dovrebbe essere messo subito alla prova con la selezione del personale necessario alla governance del PRR. La riforma è accompagnata da investimenti finalizzati alla creazione di una piattaforma unica per le assunzioni, al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione professionale, nonché da una riforma delle carriere della pubblica amministrazione. Sono previste una semplificazione amministrativa mediante interventi legislativi ad hoc ("fast track") per le procedure amministrative, oltre all'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate dall'interesse pubblico. Tali misure sono integrate e rafforzate da importanti investimenti e riforme volti a promuovere la digitalizzazione delle varie amministrazioni pubbliche.*»

che da questo rischio non siano del tutto esenti alcune delle previsioni della più recente legislazione in tema di concorsi, delle quali si è sopra dato conto).

Il punto da sottolineare è, però, un altro, e va al di là dei contenuti del Piano e dei temi in esso affrontati. Per ora ci si è concentrati sull'incremento e la qualificazione delle risorse (umane, finanziarie e tecnologiche) da mettere a disposizione delle amministrazioni per garantire un significativo miglioramento delle loro performance e sulla razionalizzazione delle procedure attraverso le quali esse assumono le loro determinazioni, anche al fine di ridurre gli oneri burocratici che gravano su cittadini e operatori economici: nel quadro di riferimento del PNRR e del contesto in cui questo si colloca, si è trattato di una scelta opportuna, e probabilmente imprescindibile.

Ma, in una prospettiva di più ampio respiro, per aprire la strada ad un organico processo di riforma delle pubbliche amministrazioni bisognerebbe rivolgere lo sguardo non solo e non tanto ai mezzi e agli strumenti delle quali esse si servono per svolgere la loro azione di cura degli interessi pubblici, quanto piuttosto alla ridefinizione e all'aggiornamento del quadro delle funzioni di loro spettanza, al ridisegno della distribuzione delle attribuzioni fra i vari tipi di amministrazioni e delle competenze fra i vari organi all'interno di ciascuna di esse, al ripensamento e al riordino dei loro assetti organizzativi.

Un vasto programma, indubbiamente: ma ad esso, in una situazione come quella dell'amministrazione italiana negli anni a venire si dovrà inevitabilmente porre mano, anche per non dilapidare i risultati auspicabilmente conseguiti grazie alla realizzazione di quanto prefigurato dal PNRR.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Brunetta, R., *Reclutamento, merito e carriere: ecco come cambia il lavoro pubblico*, Audizione sul d.l. n. 80/2021 in Commissioni congiunte Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica, su https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/AUDIZIONE_BRUNETTA-DL_ATTUAZIONE_PNRR.pdf
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione*, su http://www.formez.it/sites/default/files/riformare_la_pa.pdf
- EUROPEAN COMMISSION, *Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Italy*, su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1560258329493&uri=CELEX%3A52019DC0512>
- EUROPEAN COMMISSION, *Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Italy*, su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1591720698631&uri=CELEX%3A52020DC0512>
- EUROPEAN COMMISSION, *Guidance to Member Recovery and Resilience Plans*, su https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf
- FPA, *Lavoro pubblico 2021*, su https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2021/2021_FPA_Data_Insight_Lavoro_pubblico_2021.pdf
- GOVERNO ITALIANO, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, su <https://italiadomani.gov.it>
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid-19. Il programma NGEU e i Piani nazionali*, Roma, dicembre 2021, su <https://www.rgs.mef.gov.it>
- Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 23 dicembre 2021, su <https://italiadomani.gov.it>
- Semplificazione per la ripresa: Agenda 2020-2023*, su http://www.italiasemplice.gov.it/media/2635/agenda_semplificazione_2020-2023.pdf