

Il Pnrr propulsore della innovazione manageriale della pubblica amministrazione

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

*Fabrizio Galasso**

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

Abstract

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

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

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

Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

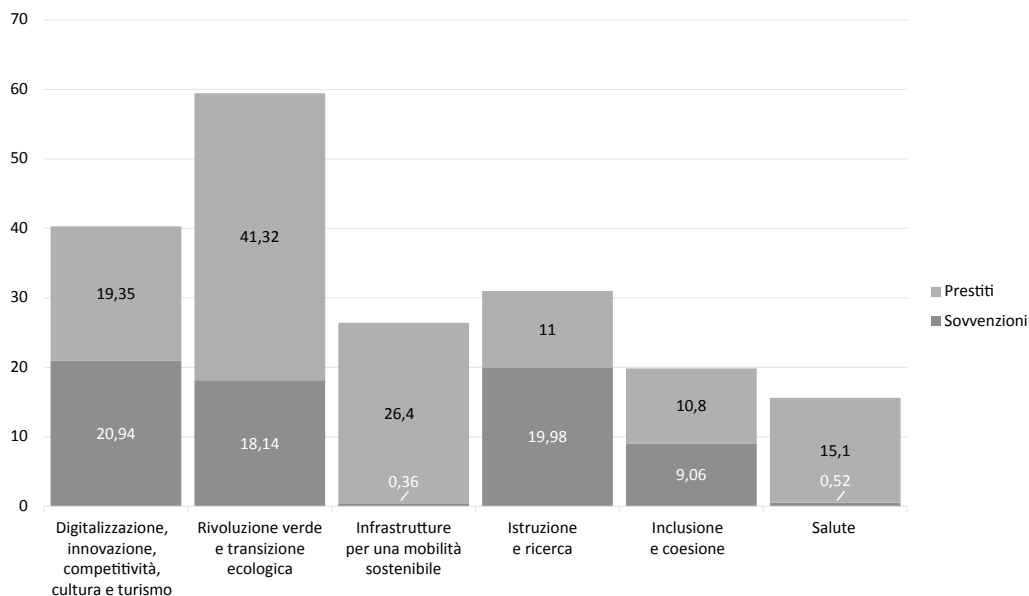
Analizzando il cronoprogramma possiamo osservare come il momento più significativo per quanto riguarda l'attuazione delle misure sia previsto per il secondo trimestre del 2026. Entro questo termine, infatti, è richiesto il completamento di 92 target e 4 milestone. Altri momenti particolarmente intensi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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

1. Impatto del Pnrr sulla innovazione manageriale della Pa

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

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

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

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

1.1. Accesso

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Competenze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. Digitalizzazione

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

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

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

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

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

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

1.4. Buona amministrazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5. Total quality management

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6. Project management

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.7. Gestione per obiettivi

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

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

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

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

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

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

1.8. Controllo di gestione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Rendicontazione, gestione e monitoraggio degli interventi

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

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

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

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

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

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

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

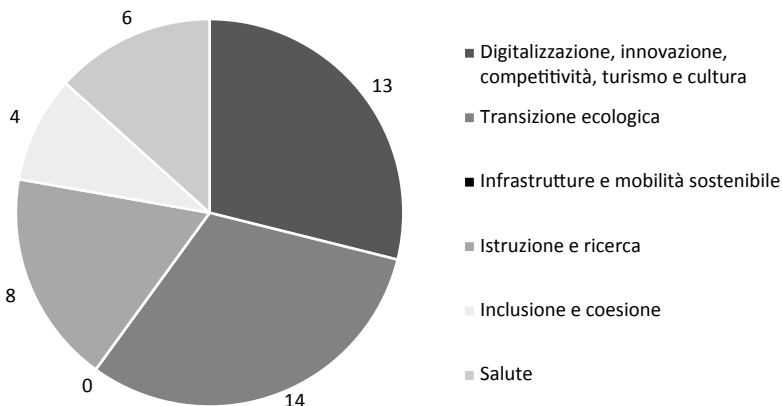
Il sistema unitario ReGiS costituisce lo strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del Pnrr. Il sistema consente la puntuale verifica di target e milestone, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri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

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

3. Stato dell'arte

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Riflessioni conclusive

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

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