

Capacità amministrativa

# La capacità amministrativa e il PNRR

di Fabrizio Di Mascio e Alessandro Natalini

Nonostante la Commissione europea abbia introdotto nell'ultimo decennio molteplici strumenti di supporto alle politiche nazionali di costruzione della capacità amministrativa, anche a livello internazionale manca un quadro coerente di concetti e indicatori capaci di rilevare i progressi conseguiti in questo ambito. In questa cornice il governo Draghi ha avviato le iniziative di costruzione della capacità amministrativa incluse nel PNRR senza un chiaro progetto e senza contare su strutture in grado di rilevare i bisogni, definire gli indirizzi strategici, identificare priorità e valutare i risultati degli interventi. Questo deficit non è stato finora sanato dai provvedimenti adottati dal governo Meloni che ha lanciato una vasta campagna di reclutamento di personale senza aver prima portato a termine la revisione dell'impianto complessivo del PNRR.

*Administrative capacity is increasingly recognised as a critical factor in successfully managing recovery funds. This holds true for the European commission, which has introduced over the past decade multiple tools to support national policies for building administrative capacity. However, a coherent framework of indicators capable of measuring administrative capacity in the Member States of the European Union is still absent. Against this backdrop, the Draghi government launched the administrative capacity-building initiatives included in the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) without a clear blueprint. Furthermore, the NRRP did not rely on structures capable of surveying capacity needs, defining strategic directions, identifying priorities and evaluating the results of actions. This deficit has so far not been remedied by the steps taken by the Meloni government, which has launched an extensive staff recruitment campaign without first completing a review of the overall NRPP.*

## Premessa

È opinione diffusa che l'Italia sia giunta all'appuntamento con l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) senza poter contare su un consolidato repertorio di politiche e strumenti per la costruzione della capacità amministrativa (1). Le pubbliche amministrazioni italiane sono state chiamate a spendere la fetta più grande dei fondi stanziati per *Next Generation EU* a valle di un decennio durante il quale i governi hanno risposto alla crisi fiscale optando senza alcuna soluzione di continuità per una politica di tagli senza riforme. L'effetto combinato di prolungati vincoli alle assunzioni e drastici tagli alla spesa per la formazione è stato quello di

ridimensionare gli organici e innalzare l'età media del personale che risulta privo di competenze adeguate al contesto in rapida evoluzione in cui le amministrazioni si trovano a operare (2).

La politica di tagli senza riforme non ha poggiato su una solida base conoscitiva. Da un lato, la carenza di dati porta a sovrastimare l'impatto del dimagrimento degli organici sulla capacità amministrativa. I dati sul pubblico impiego raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato, infatti, non restituiscono un quadro accurato circa il personale al servizio della galassia di organizzazioni cui sono state esternalizzate funzioni dello Stato. Le dotazioni organiche, inoltre, sono state spesso gonfiate senza tenere conto dei carichi

(1) Sul punto si rimanda a L. Polverari, *La capacità amministrativa in Italia: Sfide, opportunità e prospettive*, 2020, Quaderno SVIMEZ n. 63, Roma; Ismeri Europa, *Inquadramento strategico del tema della capacità amministrativa in Italia nell'ambito dell'azione dell'OT11*, 2023, Roma.

(2) Riguardo agli effetti delle misure di austerità sul pubblico impiego si rimanda a F. Di Mascio - A. Natalini, *Austerity and Public Administration: Italy Between Modernization and Spending Cuts*, in *American Behavioral Scientist*, 2014, 58, 1634 ss.

di lavoro. Dall'altro lato, il mero dato aggregato sulla riduzione del numero dei dipendenti pubblici non restituisce pienamente la carenza di competenze tecniche moderne all'interno degli uffici se si considera che il calcolo dei fabbisogni non riesce ancora a individuare i profili professionali che servono alle pubbliche amministrazioni per svolgere le proprie funzioni al tempo della trasformazione digitale come organizzazioni ad alta intensità di lavoro qualificato. Nei fatti restano ancora largamente inapplicate nella grandissima maggioranza delle amministrazioni pubbliche le pur apprezzabili *Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche* adottate dal ministro Brunetta nel luglio del 2022 per favorire la diffusione di un modello di organizzazione del personale dinamico, specializzato e centrato sulle competenze.

A questa situazione si è giunti sotto la spinta dell'avanzata delle forze populiste, abbinata alla cronica frammentazione e volatilità del sistema di partito, che ha portato le compagini succedutesi al governo a non considerare l'ipotesi di investire sull'attuazione di articolati processi di modernizzazione amministrativa come era accaduto nel corso degli anni Novanta. Alle misure di riduzione della spesa sono stati affiancati solo interventi simbolici come la lotta alla corruzione e all'assenteismo nel settore pubblico che hanno avuto l'unico effetto di delegittimare ulteriormente le pubbliche amministrazioni agli occhi dei cittadini (3).

Nel complesso, nella stagione segnata da austerità e populismo sempre meno unità di personale sono state chiamate a garantire lo stesso livello di prestazioni pubbliche poggiando su competenze inadeguate e operando molto spesso all'interno di amministrazioni che sono rimaste gracili, se non affette da nanismo, a causa dell'elevata frammentazione organizzativa del sistema amministrativo italiano, specie a livello decentrato. Inoltre, queste persone hanno continuato a operare all'interno di amministrazioni in cui non sono stati adottati nuovi modelli organizzativi capaci di cogliere le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale per far fronte alla contrazione dimensionale del pubblico impiego. Infine, a queste persone è stato anche chiesto di gestire processi resi sempre più complessi dalla proliferazione di regole e

controlli adottati in nome dell'integrità, finendo molto spesso nel determinare una distorsione delle scelte dei dipendenti pubblici indirizzate all'autotutela rispetto ai rischi, patrimoniali e non, conseguenti all'esercizio dell'azione amministrativa.

I nodi sono venuti al pettine in occasione della risposta alla pandemia quando è apparsa evidente l'incapacità delle burocrazie di risolvere i problemi collettivi. Anche a causa delle diffuse carenze di capacità nel settore pubblico, la crisi sanitaria è stata malamente fronteggiata con l'armamentario dell'amministrazione di emergenza sperimentato più volte in risposta alle calamità naturali. La costruzione di capacità amministrativa è poi risultata indifferibile quando, anche sulla base delle raccomandazioni e delle condizioni poste dalla Commissione europea per l'erogazione dei finanziamenti, si è diffusa la consapevolezza che non sia possibile realizzare i progetti inclusi nel PNRR senza burocrazie capaci di guidare la ripartenza dell'economia.

### La letteratura sulla costruzione di capacità amministrativa

Il concetto di capacità amministrativa è apparso a intermittenza nella letteratura internazionale in risposta a quesiti di ricerca posti dalle sfide proprie di ogni epoca (4). A partire dagli anni Sessanta del ventesimo secolo il concetto ha fatto prevalentemente riferimento alla capacità dei sistemi amministrativi di assorbire le crescenti domande poste dalla società e di articolare nuove funzioni in risposta a problemi emergenti. Negli anni Ottanta l'attenzione si è invece spostata sulla capacità di sviluppare burocrazie dotate di autonomia professionale. A cavallo dei due secoli ha guadagnato preminenza la questione della capacità a sostegno dell'attuazione delle politiche nazionali adottate in risposta alle pressioni e alle condizioni poste dagli organismi internazionali. Recentemente, l'attenzione si è spostata sulla perdita di capacità dovuta agli effetti perversi delle riforme ispirate dal *New Public Management* e alla crescente turbolenza dell'ambiente in cui operano le pubbliche amministrazioni che rispondono a crisi ricorrenti dai contorni indefiniti (5).

Nella letteratura più recente si è fatto riferimento a tre concetti diversi: il primo è quello di *state capacity* che coglie la capacità delle amministrazioni di

(3) L'impatto dell'ingresso delle forze populiste al governo sul sistema amministrativo è esaminato in dettaglio da F. Di Mascio - A. Natalini - E. Ongaro, *Public Administration under Mutating Populisms in Office in Italy*, in M.W. Bauer - B.G. Peters - J. Pierre - K. Yesilkagit - S. Becker (a cura di), *Democratic Backsliding and Public Administration*, 2021, Cambridge University Press, 47 ss.

(4) S. Brenton - E. Baekkesvok - A. Hannah, *Policy capacity: evolving theory and missing links*, in *Policy Studies*, 2023, 297 ss.

(5) C.K. Ansell - L. Comfort - A. Keller - T. LaPorte - P. Schulman, *The Loss of Capacity in Public Organizations: A Public Administration Challenge*, in *Perspectives on Public Management and Governance*, 2021, 24 ss.

mobilitare il sostegno sociale ed economico per il perseguimento di fini collettivi; il secondo è quello di *policy capacity* relativo alla disponibilità di risorse utili per l'adozione di scelte collettive intelligenti e per la definizione di indirizzi strategici in merito all'allocatione di risorse scarse destinate alla soluzione dei problemi collettivi; il terzo è quello di *administrative capacity* relativo alla gestione efficiente delle risorse necessarie per produrre servizi pubblici (6).

Altri impiegano solo il concetto di *policy capacity* che viene però articolato in tre diverse competenze: quella analitica relativa alla formulazione di alternative di intervento in risposta a problemi collettivi; quella manageriale relativa all'efficiente impiego delle risorse; quella politica relativa alla raccolta del consenso a sostegno delle decisioni. Queste tre diverse competenze possono essere rinvenute su tre diversi livelli: quello individuale relativo alle abilità tecniche dei singoli funzionari pubblici; quello organizzativo relativo alla disponibilità di sistemi informativi, procedure e modelli di gestione delle risorse che traducono le abilità individuali in politiche pubbliche efficaci; quello sistemico relativo al livello di fiducia di cui godono le pubbliche amministrazioni nella società (7).

Altri ancora impiegano il concetto di *policy capacity* articolandolo in una batteria di funzioni più o meno ampia che include la capacità di: anticipare i cambiamenti, di mobilitare e attrarre le risorse, mettere in atto i programmi, valutare i risultati e apprendere dall'esperienza (8). Nelle declinazioni più recenti di questo approccio basato sulle funzioni la capacità non viene riferita solo alle singole amministrazioni ma anche alle reti che supportano la soluzione dei problemi complessi attraverso la collaborazione tra molteplici attori pubblici e privati (9).

Nel complesso, il dibattito della capacità amministrativa è valso ad affermare la natura multidimensionale del fenomeno che non può essere ristretto alla disponibilità di risorse umane, finanziarie e strumentali. La proliferazione di concetti volti a cogliere le diverse dimensioni del fenomeno ha però ostacolato

la definizione di un insieme di misure da impiegare nelle rilevazioni comparate. Queste ultime sono state promosse dagli organismi internazionali con riferimenti troppo puntuali alla costruzione della capacità a livello individuale attraverso iniziative di reclutamento e formazione dei funzionari pubblici oppure troppo vaghi relativamente alla percezione di efficacia dell'azione dei governi (10).

Come vedremo nei prossimi paragrafi, la nozione ristretta di capacità amministrativa è quella cui hanno fatto riferimento le scelte dei governi in Italia, ponendo particolare enfasi sul reclutamento come fattore a supporto dell'attuazione dei progetti del PNRR. La letteratura invece evidenzia che la costruzione di capacità amministrativa ha una valenza più specifica e nel contempo più articolata in quanto essa: non attiene alla generica disponibilità di risorse ma alla capacità di svolgere attività e risolvere problemi collettivi, per cui essa è differenziata tra le amministrazioni così come varia nel tempo e dipende dalle funzioni specifiche da svolgere; non può essere commisurata solo alle unità di personale disponibile e neanche alle loro competenze individuali, ma deve tenere conto anche dei vincoli giuridici e finanziari, della mancanza di incentivi o della loro distorsione, nonché della scarsa organizzazione e della carenza di tecnologie delle strutture in cui operano i dipendenti pubblici; dipende dalle relazioni di cooperazione tra le diverse strutture che concorrono all'attuazione di una politica pubblica (11).

### **Le iniziative della Commissione europea per la costruzione di capacità amministrativa**

I processi decisionali relativi alle riforme amministrative del ventunesimo secolo nei paesi membri dell'Unione europea vengono inquadrati dalla letteratura come un gioco a due livelli in cui le scelte dei governi sono influenzate da una trama sempre più fitta di interazioni con la Commissione europea, specie nel caso di paesi soggetti alle condizionalità associate all'erogazione di fondi europei. Questo

(6) M. Painter - J. Pierre, *Unpacking policy capacity*, in M. Painter - J. Pierre (a cura di), *Challenges to State Policy Capacity*, 2005, Palgrave, 1 ss.

(7) X. Wu - M. Ramesh - M. Howlett, *Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities*, in *Policy and Society*, 2015, 165 ss.

(8) B.W. Honadle, *A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose*, in *Public Administration Review*, 1981, 575 ss.

(9) D. Gleeson - D. Legge - D. O'Neill - M. Pfeffer, *Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn*, in *Journal of Comparative Policy*

*Analysis*, 2011, 237 ss. M. Lodge - K. Wegrich (a cura di), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, 2014, Oxford University Press.

(10) R.K. Christensen - B. Gazley, *Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement*, in *Public Administration and Development*, 2008, 253 ss. El-Taliawi - Z. Van Der Wal, *Developing administrative capacity: an agenda for research and practice*, in *Policy Design and Practice*, 2019, 243 ss.

(11) A. Natalini, *Capacity Building. Come far passare le riforme degli altri*, Roma, 2020.

gioco a due livelli poggia su una batteria di strumenti a supporto della costruzione di capacità amministrativa che si è fatta via via più articolata in risposta alle battute d'arresto del processo d'integrazione europea da cui è scaturita la consapevolezza della rilevanza della qualità delle pubbliche amministrazioni. Quest'ultimo fattore, infatti, rappresenta una condizione per dare efficace attuazione alle riforme strutturali dal cui successo dipendono crescita e sostenibilità all'interno dell'Unione europea (12).

In una prima fase la costruzione di capacità amministrativa ha goduto del sostegno del livello europeo al fine di costruire le istituzioni dello Stato di diritto utili a promuovere la democrazia e il mercato unico nei paesi dell'Europa orientale (13). Una volta che questi paesi sono venuti a far parte a pieno titolo dell'Unione Europea, lo stimolo delle condizionalità si è però molto attenuato. I ridotti progressi delle riforme amministrative nei paesi interessati dall'allargamento a Est hanno indotto la Commissione a introdurre la nozione di *institutional capacity building* come esplicita priorità del Fondo Sociale Europeo a partire dal ciclo di finanziamenti relativo al periodo 2007-2013. Per la prima volta i fondi di coesione non hanno solo finanziato l'assistenza tecnica nelle regioni in ritardo di sviluppo ma hanno coperto anche le spese per sostenere la costruzione di capacità come riforma orizzontale che interessa il settore pubblico nel suo complesso. I risultati di questo nuovo corso non sono però valsi a modernizzare le burocrazie delle regioni dove storicamente il deficit di capacità amministrativa è cronico (14).

A partire dal 2011 il dialogo tra livello europeo e nazionale è stato reso più intenso dall'introduzione del Semestre europeo come inedito ciclo annuale di coordinamento in cui la Commissione europea rivolge a ogni paese raccomandazioni specifiche (*Country Specific Recommendations - Csr*) in merito alle riforme strutturali da adottare per sostenere la crescita. A partire dal 2014 nella programmazione dei fondi strutturali e d'investimento europei sono stati inseriti obiettivi dedicati alla qualità delle pubbliche

amministrazioni per finanziare iniziative di costruzione della capacità amministrativa collegate all'attuazione delle Csr.

A partire dal 2015 è stato, inoltre, istituito il Servizio di supporto alle riforme strutturali (*Structural Reform Support Service - Srss*) nella prospettiva di rendere stabile l'iniziativa pionieristica di assistenza tecnica offerta dalla Commissione europea sottoposti ai programmi di aggiustamento economico. Questo servizio, che non richiede co-finanziamento, si attiva in risposta alle domande specifiche dei paesi europei anche con riferimento all'attuazione delle proposte di riforma amministrativa suggerite dalla Commissione nelle Csr. Esso, però, ha operato in un contesto caratterizzato dalla ristrettezza delle risorse previste per lo svolgimento di questo compito e dall'assenza all'interno della Commissione europea di un chiaro punto di riferimento per l'indirizzo e il monitoraggio delle politiche di riforma amministrativa nei paesi europei. Nel 2015 la Commissione europea ha cercato di colmare questa lacuna dando avvio a un programma per lo sviluppo della conoscenza della pubblica amministrazione e della costruzione di capacità istituzionale nei paesi membri (*European Public Administration Country Knowledge - Eupack*). Pur raccogliendo una messe copiosa di dati sulle caratteristiche dei diversi sistemi amministrativi dei paesi europei, questo programma si è limitato a constatare l'assenza di indicatori per la comparazione sistematica dei livelli di capacità amministrativa.

In questo scenario, la Commissione europea ha indirizzato all'Italia numerose raccomandazioni specifiche relative alle riforme amministrative nel periodo 2011-2019 che hanno però interessato in larga misura il risanamento della finanza pubblica e la liberazione delle imprese dai lacci della burocrazia. Le raccomandazioni relative alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni sono state poche, dai contenuti vaghi e riferiti esclusivamente all'obiettivo dell'efficienza. Inoltre, la Commissione si è limitata a rilevare l'adozione di atti normativi collegati alle Csr senza prestare attenzione all'impatto

(12) Per un resoconto dell'evoluzione del supporto offerto dalla Commissione europea alla costruzione di capacità amministrativa negli Stati membri dell'Unione Europea si veda E. Ongaro, *The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000-2021) and prospects*, in *Public Policy and Administration*, 2022, di prossima pubblicazione. Un agile resoconto delle iniziative del livello europeo in materia di riforme amministrative è offerto da Commissione europea, *Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future*, 2021.

(13) Su costruzione della capacità amministrativa e allargamento dell'Unione Europea a Est si rimanda a A. Dimitrova,

*Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*, in *West European Politics*, 2002, 171 ss.

(14) Sulla costruzione di capacità amministrativa nell'ambito delle politiche di coesione si vedano C. Incaltarau - G.C. Pascariu - N.C. Surubaru, *Evaluating Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States: The Role of Administrative Capacity and Political Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, 2020, 941 ss.; G. Cunico - E. Aivazidou - E. Mollona, *Decision-making traps behind low regional absorption of Cohesion Policy funds*, in *European Policy Analysis*, 2022, 439 ss.

dell'attuazione di questi provvedimenti sulla effettiva capacità delle pubbliche amministrazioni di assolvere alle proprie funzioni (15).

A partire dal 2018 la Commissione europea ha affidato a una nuova struttura dedicata alle riforme strutturali (Dg Reform) il compito di sviluppare indicatori relativi alla pubblica amministrazione. Il sostegno all'elaborazione di iniziative di riforma amministrativa da parte degli Stati membri viene offerto dallo Strumento di Supporto Tecnico - Sti che ha preso il posto del Srss. Nel tentativo di rafforzare il coordinamento tra le iniziative in materia di pubblica amministrazione, è stata istituita una piattaforma di coordinamento per lo scambio di esperienze tra le direzioni generali (*Inter-Service Group on Public Administration Quality and Innovation - Igpa*). A fine 2021 è stato anche introdotto un gruppo di esperti sulla pubblica amministrazione composto da rappresentanti degli Stati membri che dialogano con la Commissione europea per identificare sfide comuni cui rispondere con approcci innovativi.

Il lancio del programma *Next Generation EU* ha offerto l'occasione per realizzare riforme e investimenti in linea con le Csr attraverso lo strumento della condizionalità (16). I governi di larga parte degli Stati membri dell'Unione Europea hanno introdotto nei propri PNRR misure dedicate alla pubblica amministrazione il cui contenuto è stato negoziato con la Commissione europea (17). Si tratta in larga misura di riforme la cui attuazione viene monitorata dalla nuova *task force* per la ripresa e la resilienza (Recover) che opera in stretta collaborazione con la direzione generale degli affari economici e finanziari (Dg Ecfm).

### La costruzione della capacità amministrativa del governo Draghi

Il governo Draghi ha preso atto che agli occhi dell'Unione europea e dei mercati finanziari sarebbe stato poco credibile far poggiare la macchina

organizzativa del PNRR sulle spalle della burocrazia italiana. Per questa ragione, il Piano italiano pone molta enfasi sulla capacità amministrativa che viene citata nel testo in ben 16 occasioni come ambito da potenziare per migliorare i servizi offerti e attrarre gli investimenti. In coerenza con tale enfasi, l'Italia ha investito la parte nettamente più consistente dei fondi europei destinati alla costruzione di capacità amministrativa negli Stati membri dell'Unione europea (circa 1,27 miliardi sul totale di 1,8).

Agli investimenti in capacità amministrativa sono state affiancate consistenti riforme di contesto (18). Queste riforme hanno previsto misure di carattere organizzativo per assicurare la costruzione di capacità amministrativa nel lungo periodo all'interno delle pubbliche amministrazioni con riferimento a quattro ambiti: lo snellimento e la razionalizzazione delle procedure di accesso al pubblico impiego, con l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale; le competenze dei dipendenti pubblici, per rivedere i percorsi di carriera e allineare i percorsi formativi alle nuove esigenze del mondo del lavoro (19); la trasformazione digitale, per rendere più efficienti ed efficaci i servizi pubblici; la semplificazione di norme e procedure, al fine di ridurre tempi e costi per cittadini e imprese. Con riferimento alla semplificazione amministrativa sono state previste anche riforme abilitanti funzionali a garantire l'attuazione del PNRR rimuovendo gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano la realizzazione dei progetti.

L'attuazione di queste misure strutturali non è stata però guidata da una cabina di regia in grado di rilevare i bisogni, definire le priorità, disegnare gli interventi indirizzati ad amministrazioni che presentano eterogenei livelli di capacità nonché misurare gli effetti dell'attuazione delle riforme (20). L'urgenza di mettere in moto l'attuazione del PNRR e la frammentazione della precaria coalizione di governo hanno spinto l'esecutivo a non impegnarsi nella definizione di un assetto di *governance* capace di perseguire

(15) F. Di Mascio, *Semestre europeo e riforme amministrative in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2020, 227 ss.

(16) Sul rafforzamento del Semestre europeo determinato dal lancio del programma *Next Generation EU* si rimanda a D. Bockhorst - F. Corti, *Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion*, in *Government and Opposition*, 2023, di prossima pubblicazione.

(17) Per un quadro delle misure in materia di pubblica amministrazione inserite nei PNRR di 22 paesi membri dell'Unione europea si veda European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard: Thematic analysis - Modernisation of public administration and the delivery of public services*, 2021, Brussels.

(18) A. Tonetti, *La riforma della pubblica amministrazione: problemi e proposte: il rilancio della pubblica amministrazione tra realismo e idealismo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 4, 2021, 1021

ss.; L. Fiorentino, *Il piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in questa *Rivista*, 2021, 6, 689 ss.; G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, 96; R. Perez, *L'amministrazione del piano di ripresa e resilienza*, in questa *Rivista*, 5, 2022, 593 ss.

(19) S. Angeletti, *Capacity training: Formazione e capacità amministrativa delle PA nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2021, 238 ss.

(20) F. Di Mascio - A. Natalini, *L'attuazione del PNRR da governo Draghi al governo Meloni: la pubblica amministrazione sotto stress per eccesso di risorse*, in F. Genovese - S. Vassallo (a cura di), *Politica in Italia: I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, 185 ss.; G. Viesti, *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?*, Roma, 2023.

obiettivi di cambiamento strutturale chiari e coerenti, prestando maggiore attenzione all'avvio degli interventi volti a costruire nel breve termine la capacità amministrativa necessaria a realizzare i progetti finanziati dal livello europeo (21). Questi interventi hanno offerto una risposta all'impovertimento di risorse umane, finanziarie e strumentali determinato dai tagli alla spesa pubblica nella stagione dell'austerità. L'obiettivo principale è stato quello di aumentare lo *stock* di risorse umane destinate alla realizzazione dei progetti del PNRR. Questo approccio quantitativo alla costruzione di capacità amministrativa si è articolato essenzialmente in due linee d'azione.

La prima linea ha messo a disposizione delle pubbliche amministrazioni il supporto di servizi assistenza tecnica tramite convenzioni con società a partecipazione pubblica. Questa linea d'azione ha anche previsto l'attivazione del portale *Capacity Italy* che offre assistenza e consulenza tecnico-operativa al personale degli enti territoriali impegnato nel processo di attuazione del PNRR. Queste misure hanno esposto la costruzione di capacità amministrativa al rischio di allestire molteplici strutture straordinarie che si affiancano alle pubbliche amministrazioni senza coordinarsi tra di loro e senza penetrare nel tessuto organizzativo degli uffici.

La seconda linea d'azione ha rafforzato la dotazione di personale introducendo misure per favorire nuove assunzioni nelle pubbliche amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR. Fanno parte di queste misure anche le norme che hanno aumentato gli incentivi per il lavoro nelle pubbliche amministrazioni stanziando risorse destinate al rinnovo dei contratti per il pubblico impiego. Inoltre, è stata ampliata la quota di incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento di compiti strettamente e direttamente funzionali a realizzare gli interventi finanziati dal PNRR. Infine, si è fatto ricorso a contratti di collaborazione a tempo determinato per reclutare 2800 tecnici a supporto delle amministrazioni meridionali e 1000 esperti da impiegare nella semplificazione delle procedure a livello regionale e locale. Per operare con la massima celerità, queste iniezioni di risorse umane sono state avviate prescindendo da una analisi dei

fabbisogni e senza approntare meccanismi rigorosi di accertamento delle competenze.

Questa campagna di reclutamento sul piano normativo si è esplicitata con la Legge di bilancio 2021 (L. 30 dicembre 2020, n. 178) e soprattutto con il D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla L. 6 agosto 2021, n. 113 (22). È tuttavia evidente che questa campagna di reclutamento per mezzo di prove basate su quesiti a scelta multipla, approntata in assenza di una previa analisi del fabbisogno assunzionale, rischi di immettere nelle amministrazioni personale che non serve o inadatto. Nel D.L. n. 80/2021 si avverte anche il rischio di un ulteriore incremento del tasso di fiduciarità degli incarichi con forme di accesso per progressione verticale, forme di reclutamento che non passano per prove concorsuali o stabilizzazioni di personale dirigenziale assunto originariamente con un contratto a termine (23).

Nel complesso, queste misure straordinarie hanno esposto il pubblico impiego a quattro fattori di rischio: non riuscire ad attrarre le professionalità più tecniche a causa della debolezza degli incentivi dovuta a livelli retributivi che restano bassi e all'offerta di collaborazioni a tempo determinato; porre le basi per successive istanze di stabilizzazione da parte dei precari; comprimere il principio meritocratico sotteso al concorso pubblico attraverso il ricorso a meccanismi di selezione semplificati; aumentare la fidelizzazione politica dei dirigenti pubblici (24).

### La costruzione della capacità amministrativa del governo Meloni

Le elezioni politiche del settembre 2022 hanno rappresentato un momento di cesura in quanto il perno della nuova coalizione di maggioranza è diventato Fratelli d'Italia, l'unico partito italiano a non aver votato a livello europeo a favore del programma *Next Generation UE* a livello europeo e del PNRR a livello italiano. Il nuovo esecutivo ha modificato immediatamente la *governance* politica del Piano attribuendo al ministro Fitto la delega a guidare le politiche di coesione. Inoltre, fin dal suo insediamento il governo Meloni ha manifestato chiaramente il proprio scetticismo verso la realizzabilità dell'intero progetto e annunciato l'intenzione di rivederlo negli obiettivi, nelle scadenze e nella *governance*. Tuttavia, l'elaborazione

(21) Sulle scelte del governo Draghi riguardo alla costruzione di capacità amministrativa si rimanda a F. Di Mascio - A. Natalini - S. Profeti, *Administrative reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: a selective approach to bridge the capacity gap*, in *Contemporary Italian Politics*, 2022, 487 ss.

(22) Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni*, Flash

n. 4, 2021; M.P. Monaco, *Dal Pnrr al decreto legge n. 80/2021*, in questa *Rivista*, 1, 2022, 10.

(23) L. Oliveri, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici*, in questa *Rivista*, 6, 2021, 691 ss.

(24) L. Carbonara - C. Cataldi - C. Ciccodicola - C. Lacava - L. Saltari, *Pandemia e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, in questa *Rivista*, 1, 2022, 34 ss.

delle proposte di revisione ha richiesto molto lavoro istruttorio e una complessa negoziazione tra le forze di maggioranza. Ancora oggi, a distanza di ormai nove mesi dal suo insediamento, non è noto come il governo Meloni intenda rivedere l'impianto complessivo nel PNRR.

La recente Relazione sullo stato di attuazione del PNRR del ministro Fitto non ha rappresentato sotto questo profilo un cambio di marcia in quanto costituisce una articolata disamina di tutti i problemi che, ad avviso del governo Meloni, rendono irrealistica la piena attuazione del Piano elaborato dal governo Draghi entro le scadenze definite (25). La presentazione di una proposta di modifica del PNRR al livello europeo è stata invece rimandata al 31 agosto e altri mesi dovranno poi passare perché queste eventuali modifiche al progetto siano approvate da Bruxelles.

Le analisi disponibili sulla realizzabilità del PNRR evidenziano la sussistenza di problemi diversi che sembrano spingere per soluzioni differenti anche non alternative tra loro. Una prima linea di pensiero evidenzia l'aumento esponenziale dei costi degli interventi determinato dall'aumento dei prezzi delle materie prime in seguito al conflitto bellico in Ucraina. La seconda invece mette in luce la dispersione degli interventi in migliaia di rivoli che li rendono incontrollabili e poco funzionali (26). Altri invece sostengono che il problema nasca dal fatto che si è puntato troppo sugli investimenti e non si è invece fatto leva sulle misure che nella prima attuazione del PNRR hanno mostrato di essere più performanti come quelle relative a benefici fiscali o risorse comunque automaticamente attribuite a imprese e cittadini (27).

Sulla base di queste molteplici letture del problema, le proposte che si avanzano per far fronte ai ritardi del PNRR sono molto diverse. Alcuni pensano che la cosa migliore sia ridurre la quota delle risorse prese in prestito con il PNRR (circa 122 miliardi di euro) per

non aggravare ulteriormente il già elevato debito pubblico, anche se con l'aumento dei tassi di interesse questo prestito è diventato molto più conveniente tanto che paesi come la Spagna che non avevano utilizzato questa opportunità hanno cambiato idea. Sarebbe pertanto bizzarro che l'Italia decidesse in questa fase di rinunciare. Altri propongono di spostare l'attuazione del PNRR sulle amministrazioni parallele (Enel, Snam, Rti, Anas, ecc.) come si fa da Nitti in poi o di spostare parte dei fondi dal PNRR al programma Repower EU.

Un fatto è certo: fino a quando non sarà chiaro quali linee progettuali del PNRR saranno portate avanti nei prossimi anni, da chi e con che tempi, non sarà possibile mettere a punto una ragionevole politica di costruzione della capacità amministrativa a sostegno dell'attuazione di questi interventi. Ciò non ha però impedito al governo Meloni di lanciare una imponente campagna di reclutamento attraverso una serie di provvedimenti normativi - in particolare, la legge di bilancio per il 2023 (L. 29 dicembre 2022, n. 197) e il D.L. 22 aprile 2023, n. 44 - volti a mettere in ruolo insegnanti di sostegno, stabilizzare lavoratori pubblici precari e fare assunzioni con modalità derogatorie al fine di realizzare solo nel 2023 circa 170 mila assunzioni (28).

L'annuncio di questa campagna di reclutamento appare come un diversivo per l'opinione pubblica preoccupata degli esiti del PNRR che, in attesa delle decisioni del governo Meloni, resta sospeso in un limbo. Il mero aumento dei dipendenti pubblici non appare come il mezzo adeguato a perseguire l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa perché colmare le carenze di organico senza preoccuparsi di razionalizzare le strutture e dislocare il personale in base ai carichi di lavoro rischia di appesantire l'azione delle pubbliche amministrazioni (29). Inoltre, molteplici ostacoli rendono difficile il reclutamento di nuovi dipendenti pubblici: scarseggiano candidati con adeguata preparazione perché gli anni

(25) Governo Italiano, *Relazione semestrale sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Terza Relazione 31 maggio 2023*, Roma. Si veda anche Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, marzo 2023, Roma.

(26) E. Marro, *Siamo in ritardo, ma possiamo fare a meno del Pnrr?*, in *Corriere della Sera - Economia*, del 12 giugno 2023 il quale evidenzia che il progetto è costituito di 152.000 mila interventi di cui 76.000 inferiori ai 70.000 mila euro.

(27) G. Colombo, *I fondi del Pnrr la spesa va avanti al rallentatore*, in *La Repubblica - Affari & Finanza*, 5 giugno 2023.

(28) Camera dei deputati, Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione, resoconto stenografico, 13 dicembre 2022 il quale ha affermato che tra il 2022 e il 2023 saranno assunte complessivamente oltre 300.000 unità di personale, 157 mila

già reclutate nel 2022 e 156 mila da reclutare entro il 2023. Quanto, invece, alle esigenze specifiche di rafforzamento delle amministrazioni determinate dal PNRR, nel 2022 sono stati inserite nei ruoli delle pubbliche amministrazioni 17.500 unità di personale e altre 18.400 unità sono previste entro fine 2023. Più di recente il ministro per la Pubblica amministrazione Paolo Zangrillo è tornato sul tema in occasione dell'adozione del D.L. n. 44/2023 dichiarando che "abbiamo previsto un piano di assunzioni di circa 3mila persone, due terzi delle quali per il comparto difesa e sicurezza. Numeri che vanno oltre al turnover per il quale abbiamo inserito circa 157mila persone nel 2022 e nel 2023 abbiamo come obiettivo quello di assumerne oltre 170mila. Sono 320 mila dipendenti in due anni", intervista in *Il Messaggero*, 15 maggio 2023.

(29) S. Cassese, *Fare leggi quando servono*, in *Corriere della sera*, 28 giugno 2023.

di blocco dei concorsi hanno finito per conformare le scelte del percorso di carriera dei giovani e la stessa offerta formativa delle università; reclutare nuovo personale resta gravoso, specie per amministrazioni già sotto stress per la necessità di attuare il PNRR con carenza di personale; a vincere i concorsi sono spesso persone che già lavorano nelle pubbliche amministrazioni e che vogliono progredire in carriera o avvicinarsi a casa, per cui i vuoti di organico in molti casi non si colmano ma si spostano (30); i concorsi per alcuni profili professionali molto qualificati vanno deserti in quanto il lavoro pubblico non è percepito come sufficientemente remunerativo anche in ragione dell'impennata dell'inflazione che ha eroso gli incrementi stipendiali apparentemente rilevanti (circa 120 euro medi al mese ma con picchi di 200 euro mese) maturati a seguito delle recenti tornate di rinnovi contrattuali (31). Invece di colmare i vuoti di organico, si potrebbe retribuire meglio il pubblico impiego per rendere più attrattivo il servizio dello Stato a figure tecniche di cui gli uffici pubblici hanno particolare bisogno (32).

Più in generale, la politica del reclutamento di massa non sembra neanche sostenibile. La scelta di rimpinguare significativamente gli organici ai livelli pre-crisi del 2008 ha un costo che i nostri conti pubblici non possono permetterci. Al di là degli annunci del ministro Zangrillo, il governo Meloni sembra stia andando in una direzione diversa, molto più restrittiva e in linea con le strategie di tagli perseguita prima della pandemia. Il DEF 2023 spiega infatti che la scelta del governo non è quella di investire ma di continuare a fare cassa sul pubblico impiego in quanto con riguardo alla spesa pubblica per lavoro dipendente sul PIL per i prossimi anni tra il 2022 e il 2026 si passa dal 9,8% del Pil all'8,4%. In sostanza, al di là degli annunci di stampa, la vera strategia del governo sembra quella di puntare al risparmio per cui non solo non avremo dipendenti pubblici meglio pagati, ma ne avremo anche di meno. Il rischio che si corre è quello di avere un calo dei dipendenti pubblici non dettato dalle esigenze funzionali a causa dell'incapacità dei governi di cogliere le opportunità offerte da digitalizzazione, semplificazione e calo demografico quali fattori che consentirebbero di

razionalizzare larga parte degli uffici pubblici, liberando risorse per assunzioni e aumenti stipendiali da concentrare nei settori dove si registrano carenze di personale patologiche (33).

### **Per una nuova politica di costruzione della capacità amministrativa**

Nelle valutazioni delle prime due richieste semestrali di pagamento da parte del governo italiano la Commissione europea ha concentrato la propria attenzione sull'avanzamento delle due linee d'azione dedicate alla costruzione di capacità amministrativa nel breve termine. La lettura delle valutazioni della Commissione europea evidenzia progressi limitati della capacità di monitoraggio da parte del livello europeo. I controlli sono ora focalizzati su indicazioni molto più puntuali delle Csr riferite a scadenze prefissate ma la verifica della Commissione europea continua a basarsi sul rispetto di parametri formali relativi all'adozione di provvedimenti normativi oppure all'avvio di procedure.

Non è però da escludersi che in futuro la Commissione possa migliorare la propria capacità di monitoraggio, rivolgendo la propria attenzione anche all'avanzamento delle riforme strutturali. Ciò consentirebbe alla Commissione di dare seguito all'enfasi posta sulla capacità amministrativa nell'analisi del Piano italiano propedeutica all'approvazione da parte del Consiglio europeo dove è stato evidenziato che una migliore capacità di pianificazione strategica, meccanismi di monitoraggio e valutazione, così come il ricorso a strumenti di definizione degli interventi basati sull'evidenza migliorerebbero ulteriormente la qualità delle politiche pubbliche (34).

Per effetto delle condizionalità economiche, i riformatori domestici trovano quindi a Bruxelles un interlocutore con cui occorre fare i conti e che può rappresentare, a seconda dei casi, un fattore di vincolo oppure una valida sponda per superare eventuali ostacoli interni al cambiamento. Le politiche di costruzione della capacità amministrativa, però, continueranno a essere ancora elaborate e attuate in ambito nazionale. Per avviare una nuova stagione di questa politica in Italia devono realizzarsi tre presupposti. Il primo è quello di rendere più flessibili

(30) Come rileva FPA 2023 evidenziando un elemento che la Ragioneria monitora dal 2020: una parte del personale che risulta entrato nel 2021 per concorso si è di fatto dimesso da un'altra pubblica amministrazione. La competizione tra pubbliche amministrazioni, prendendo ad esame i comparti delle funzioni centrali e locali, la sanità e quello dell'istruzione e della ricerca (al netto della scuola), ha riguardato l'8,6% dei vincitori di concorso che sono in realtà già dipendenti pubblici.

(31) L. Fiorentino, *Funzionamento delle amministrazioni e reclutamento del personale*, in questa *Rivista*, 2, 2023, 185 ss.

(32) S. Cassese, *Uno Stato poco frugale*, in *Corriere della Sera*, 27 maggio 2023.

(33) S. Cassese, *Lo Stato senza merito*, in *Corriere della Sera*, 21 aprile 2023.

(34) Commissione europea, *Analysis of the recovery and resilience plan of Italy*, SWD(2021) final, Brussels.



i regimi retributivi anche all'interno delle singole amministrazioni e tra figure professionali. Il secondo è quello di responsabilizzare la dirigenza pubblica delle scelte gestionali che deve compiere per poi rispondere dei loro esiti. Il terzo è quello di mettere le singole amministrazioni in condizione di definire quale capacità serve in un certo momento e per svolgere un certo compito prima di predisporre un progetto sostenibile per acquisirla e metterla a frutto (35).

Andare avanti per decreti legge che spargono tra le diverse amministrazioni personale più o meno a pioggia non rappresenta una soluzione credibile né

tantomeno sostenibile. Tenuto conto della natura multidimensionale della capacità amministrativa evidenziata dalla rassegna della letteratura internazionale, la politica di assunzioni di massa non è neanche auspicabile in quanto si perde l'occasione generata dalle ondate in corso e future di pensionamento nel pubblico impiego per rivedere i modelli organizzativi, per ridefinire e ri-dislocare le funzioni in linea con le opportunità offerte dalle tecnologie digitali e con le previsioni sul decremento della popolazione che, almeno in alcuni ambiti, faranno diminuire già nei prossimi anni la domanda di servizi pubblici (36).

(35) Il problema sotto questo terzo profilo è che la politica di reclutamento si basa su sistemi conoscitivi sul personale pubblico antiquati che forniscono informazioni scarsamente aggiornate e incomplete. Sono infatti incentrati sul Conto annuale che è una indagine realizzata dalla RGS presso tutte le amministrazioni e non è basata su una raccolta in tempo reale dei dati dalle banche dati del personale. Per questo produce i suoi dati con un ritardo di circa un anno e mezzo. Inoltre, non dispone di alcuni dati essenziali (es. il tipo di laurea del personale) e non consente di fare incroci tra le diverse variabili sul personale pubblico ma anche con altre variabili

come quelle sugli spazi per ufficio e soprattutto quelle in materie di digitalizzazione. E questo è essenziale laddove nel futuro la costruzione della capacità amministrativa sarà sempre più basata su nuovi equilibri tra il capitale e il lavoro.

(36) Sull'esigenza di pianificare politiche di reclutamento basate sulla qualità e non sulla quantità del pubblico impiego, si rimanda a O.H. Melchor, *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, 2021, Paris.