

N° 2/2021

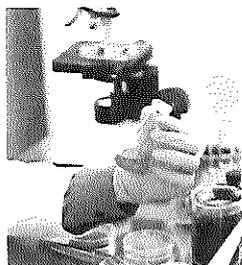
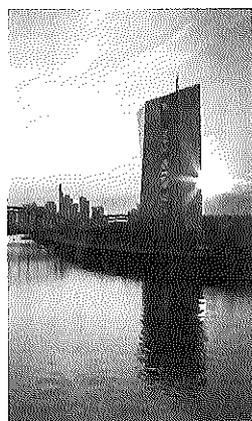
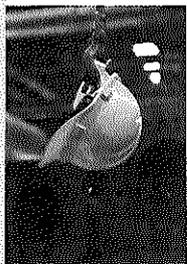
NEXT GENERATION EU

Leggere il PNRR

Enrico GIOVANNINI
Patrizio BIANCHI
Maria Cristina MESSA
Andrea ORLANDO
Vincenzo AMENDOLA
Giuseppe PROVENZANO
Assuntela MESSINA
Mario NAVA
Francesca MARIOTTI
Mauro LUSETTI
Maurizio LANDINI
Luigi SBARRA
Pierpaolo BOMBARDIERI
Luigi DI MARCO
Sabina DE LUCA
Paolo GUERRIERI
Francesco SARACENO
Andrea CAPUSSELA
Barbara BOSCHETTI
Elena GRANAGLIA
Giacomo BOTTOS
Raffaele DANNA
Francesca COLI
Alessandro Mario AMOROSO
Giammaria GOTTI

Federica FEDORCZYK
Roberta DE PAOLIS
Andrea GIORGI
Giuliana FRESCHI
Francesca Romana PARTIPILO
Piercosma BISCONTI LUCIDI
Lorenzo CRESTI
Arianna BECCIU
Antonio MANZONI
Alice ALOISI
Viola CAPPELLI
Alex PUTZER
Riccardo LUPORINI
Mario BARBANO
Tiziano PAVANINI
Claudia SCHETTINI
Chiara SCISSA
Davide ORSITTO
Alberto ARCURI
Concetta PICASCIA
Alessandro PACINI
Ilaria CORAZZA
Adriano SACCO
Gianluca PALLANTE
Federico RICCIO

INDICE



EDITORIALE

7

Parte prima

LA PROSPETTIVA DELLE ISTITUZIONI

Infrastrutture e sostenibilità

8

Intervista a Enrico Giovannini – a cura di Giacomo Bottos

Il ruolo della scuola per la ripartenza

18

Intervista a Patrizio Bianchi – a cura di Giacomo Bottos e Raffaele Danna

Il disegno del PNRR per università e ricerca

28

Intervista a Maria Cristina Messa – a cura di Giacomo Bottos

Lavoro e *welfare* nel PNRR

36

Intervista a Andrea Orlando – a cura di Giacomo Bottos

L'attuazione del PNRR come missione nazionale

44

Intervista a Vincenzo Amendola – a cura di Giacomo Bottos e Raffaele Danna

PNRR e divari territoriali

52

Intervista a Giuseppe Provenzano – a cura di Giacomo Bottos e Raffaele Danna

Cittadinanza digitale. Ridurre i divari e formare le competenze

62

di Assuntela Messina

Progettare le riforme

64

Intervista a Mario Nava – a cura di Giacomo Bottos e Raffaele Danna

Parte seconda

IL CONFRONTO SUL PNRR

Il PNRR dal punto di vista delle imprese. Aspetti positivi e criticità

72

di Francesca Mariotti



La cooperazione nella ripartenza del Paese	80
Intervista a Mauro Lusetti – a cura di Giacomo Bottos	
Lavoro e partecipazione democratica nell’attuazione del Piano	88
Intervista a Maurizio Landini – a cura di Giacomo Bottos e Raffaele Danna	
Crescita, coesione e concertazione: il percorso di realizzazione del PNRR	98
Intervista a Luigi Sbarra – a cura di Giacomo Bottos	
Accorciare le distanze: PNRR e riduzione delle disuguaglianze	110
Intervista a Pierpaolo Bombardieri – a cura di Giacomo Bottos	
PNRR e sviluppo sostenibile	120
di Luigi Di Marco	
Monitoraggio e mobilitazione civica per riorientare il Piano	118
di Sabina De Luca	

Parte terza

I NODI DEL PIANO

Le sfide per l’economia italiana: PNRR, produttività e crescita sostenibile	134
di Paolo Guerrieri	
Investimento pubblico e politica industriale dopo il Recovery	142
di Francesco Saraceno	
Il PNRR e l’inversione del declino dell’Italia	150
di Andrea Capussela	
Dalle riforme alla <i>governance</i>. La Pubblica Amministrazione nel PNRR	158
di Barbara Boschetti	
Il PNRR e i modelli di <i>welfare</i> possibili	164
di Elena Granaglia	

Parte quarta

IL PNRR IN DETTAGLIO VISTO DALLA NEXT GENERATION

Introduzione: la prospettiva della Next Generation sul Next Generation	170
di Francesca Coli e Alessandro Mario Amoroso	
Next Generation EU e PNRR. Risorse, obiettivi e portata strategica	172
di Alessandro Mario Amoroso e Giammaria Gotti	
La riforma della giustizia Cartabia: certezza dei tempi e rispetto delle garanzie?	184
di Federica Fedorczyk	
La <i>governance</i> del PNRR e le misure. di semplificazione regolatoria e amministrativa	194
di Roberta De Paolis e Andrea Giorgi	
La priorità trasversale dell’inclusione sociale: politiche di genere e generazionali	206
di Giuliana Freschi e Francesca Romana Partipilo	
PNRR: una strategia per la digitalizzazione?	216
di Piercosma Bisconti Lucidi	
Niente di nuovo sul fronte industriale: le proposte per il sistema produttivo nel PNRR	224
di Lorenzo Cresti	

Dalle riforme alla *governance* La Pubblica Amministrazione nel PNRR

di Barbara Boschetti

Il *Recovery Fund* (altrimenti noto come Next Generation EU) è molto di più di uno straordinario strumento finanziario: esso deve consentire di gettare le basi di un nuovo *Bauhaus* europeo capace di fondere insieme sostenibilità, estetica e inclusione, quali inediti ingredienti di un progetto creativo (e, dunque, politico) per il futuro dell'Unione Europa. Non a caso, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato dal Governo italiano lo scorso 30 aprile schiude, già nel linguaggio, un orizzonte di cambiamento sistemico: le politiche divengono *missioni*, si delineano grandi *transizioni* (digitale, ecologica, amministrativa...), addirittura *rivoluzioni* (digitale e verde); percorsi di riforma *di contesto* (PA e giustizia), *abilitanti* (semplificazioni e concorrenza), *di accompagnamento* (quali, ad esempio, fisco, famiglia, lavoro, consumo di suolo); si invoca il bisogno di una *rigenerazione* (non solo urbana, ma anche e soprattutto) culturale e sociale. La sfida della Next Generation EU è, dunque, anche quella di un Paese rinnovato nei suoi elementi strutturali e capace di futuro (*future-proof*, come scrive la Commissione nelle Linee guida del gennaio 2021). In questa partita, la scommessa del PNRR sull'amministrazione è duplice: da un lato, scommette sulla

riforma dell'amministrazione pubblica quale strategia essenziale di ripresa e resilienza (per l'impatto sul PIL si rinvia alla tabella elaborata dal RecoveryLab dell'Università Cattolica su dati PNRR e disponibile all'indirizzo <https://www.unicatt.it/amministrazione-crescita-sostenibile-dei-territori-nasce-il-recoverylab-nuovo-progetto-di-cattolicaper-la-pubblica>); dall'altro, e prima ancora, scommette sull'amministrazione per assicurare l'attuazione delle sei missioni e di quanto in esse previsto.

Ora, la scommessa sulla riforma della PA (da completarsi entro il 2026) è in linea con le indicazioni della Commissione europea ed esprime un più profondo cambiamento di pensiero: non vi è solo lo Stato cattivo e una cattiva Pubblica Amministrazione, ma anche lo Stato buono e una buona pubblica amministrazione. Anzi, il PNRR mette nero su bianco il riconoscimento che lo Stato buono e la buona pubblica amministrazione sono essenziali per il nostro futuro (e per il successo del PNRR). Parimenti, non vi è solo la spesa cattiva, ma vi è la spesa buona (il debito buono di cui ha parlato il Presidente Draghi). Il punto di arrivo delle riforme non è dunque il risparmio di spesa (la Commissione europea ci dice

che le riforme possono anche portare a risparmi di spesa), ma la buona amministrazione (anche nel settore fiscale, della scuola e della giustizia). Si tratta di un cambio di paradigma epocale, che ci coglie quasi impreparati dopo anni di narrative demonizzanti e demolitorie (che vanno in parallelo alla cosiddetta retorica della semplificazione normativa e amministrativa). Non si tratta, allora, di scegliere tra pubblico e privato, tra Stato e mercato: il rapporto deve essere nel segno dell'alleanza, della fiducia reciproca, della collaborazione (come dimostra l'attenzione rinnovata verso le partnership pubblico-privato). In questa prospettiva, la riforma della PA viene prima perché è essenziale a ri-stabilire il segno di questa alleanza e fiducia, a liberare energia, a creare spazi per giovani, cittadini, imprese, enti del terzo settore; serve per produrre servizi e beni comunitari essenziali (tra questi anche, la garanzia di un mercato aperto e concorrenziale). Non a caso, il Ministro Brunetta (in audizione alla Camera il 9 marzo scorso) ha parlato della PA come del «volto della Repubblica» che si presenta al cittadino (e alle imprese) ogni giorno. Ebbene, questa rinnovata pubblica amministrazione ha bisogno di riforme – quelle *di contesto*, alle quali si è fatto riferimento, destinate a riscrivere l'alfabeto (secondo la metafora usata dallo stesso PNRR) – e di investimenti, in particolare, in infrastrutture (materiali e immateriali) e in capitale umano.

Questa vera e propria transizione amministrativa (consacrata, a maggio, con la nascita di un Comitato per la transizione amministrativa) va inquadrata nell'ambito dei grandi processi di cambiamento del nostro tempo, destinati a ri-ontologizzare la realtà, anche istituzionale, e con esse la nostra possibilità di futuro. Tra queste, *in primis*, la rivoluzione digitale, entro la

quale si colloca l'intero PNRR Italia e tutte le strategie di ripresa e resilienza da questo previste, compresa la transizione ecologica e, appunto, quella amministrativa. Ebbene, il processo di transizione digitale della PA, che il Piano senz'altro accelera (Missione 1, Digitalizzazione), prevede la creazione di infrastrutture e piattaforme digitali per quella che potremmo definire una vera e propria messa a (eco)sistema dell'amministrazione (anche nella sua relazione con cittadini, organizzazioni e imprese). Tale infrastrutturazione è destinata a riscrivere lo spazio e la geografia amministrativa (centro e periferia); il modo di essere in relazione con l'amministrazione (con la semplificazione e re-ingegnerizzazione di processi e procedure nonché meccanismi partecipativi a carattere distribuito e diffuso); il modo di fare amministrazione (spingendo verso modelli di amministrazione predittiva e sperimentale e l'elaborazione di politiche e servizi pubblici secondo il principio *digital by default*); il modo di lavorare nella PA (con una rinnovata attenzione al capitale umano e alle competenze necessarie ad attuare e gestire questa doppia transizione, amministrativa e digitale). Più ancora, si profila all'orizzonte, in un futuro che ormai si confonde con il presente (siamo nel decennio digitale a cui si riferisce il *Digital compass 2030* europeo), la convergenza dei sistemi istituzionali, dell'intera vita democratica, verso il modello di *government as a platform*¹, cui fa riferimento lo stesso Governo italiano nel PNRR. All'orizzonte vi è, dunque, come la stessa Commissione auspica, la transizione del fare amministrazione verso un ambiente digitale antropocentrico, caratterizzato dalla piena interoperabilità di tutti i servizi e livelli di governo, capace di aprire nuove opportunità di vita e lavoro, offrire nuove potenzialità di partecipazione democratica e di protezione individua-

le, retto da un insieme di principi digitali fortemente radicati nel diritto europeo. In parallelo, va segnalato che, grazie al PNRR, la stessa transizione digitale può finalmente avvenire in un processo di integrale ripensamento dell'amministrazione, che abbraccia tanto la dimensione organizzativa/gestionale, quanto quella funzionale/di processo. Molti dei ritardi accumulati e delle inefficienze attuali dipendono, infatti, dall'aver portato avanti un percorso di informatizzazione e di digitalizzazione meramente esteriore, incapace cioè di rinnovare il modo di fare e pensare dell'amministrazione pubblica, nelle sue dinamiche interne (tra uffici e tra amministrazioni) e esterne (verso cittadini e imprese), con velocità diverse a seconda dei livelli di governo e dei settori.

La scommessa sulla riforma della PA non è, però una scommessa facile. Come noto, il nostro è un Paese in perenne riforma, eppure mai pienamente riformato; in perenne semplificazione, eppure mai pienamente semplificato (il famoso Rapporto Giannini del 1979 ci appare, ancora oggi, di straordinaria modernità e attualità); in cui le riforme vengono annunciate per essere poi abbandonate, vengono fatte per poi rimanere inattuato, dimezzate (così Marco Leonardi) e decostruite nelle aule parlamentari, a mezzo di ritocchi continui, messe in secondo piano da regimi straordinari o eccezionali (Codici e Testi unici compresi). Lo stesso Governo, nel PNRR, prende atto di questa nostra debolezza cronica. Ebbene, la ricetta europea è, sulla carta, abbastanza semplice: le riforme sono investimenti per la ripresa e la resilienza e come tali devono essere trattate. Dunque, selezionate in funzione del loro impatto, programmate temporalmente, attuate e monitorate lungo tutto il loro ciclo di vita, con il contributo corale e l'ingaggio di tutti i livelli istituzionali (come

ha recentemente ricordato dal Ministro Marta Cartabia, nessuna riforma è possibile senza il cambiamento nel comportamento di chi opera nell'amministrazione e nei tribunali), così come dell'intera società civile. Un vero e proprio salto culturale, di cura delle norme, destinato a definire la regola buona del fare le regole CE, *Better Regulation. Joining forces to make better laws*, 29.04.2021). La transizione amministrativa deve però essere primariamente un percorso inclusivo (nel senso lineare dalla Presidente von der Leyen suo discorso sullo stato dell'Unione), pace, cioè, di assicurare la riforma del sistema-amministrazione, garantendo che tutte le amministrazioni possano beneficiarne. *In primis*, quei quasi 8.000 comuni italiani con cui cittadini e imprese si relazionano quotidianamente. A riguardo, occorre spingersi oltre la struttura di *governance* del PNRR disegnata dal n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021 (in particolare, artt. 1-13), e valorizzare alcuni interessanti segnali di cambiamento contenuti nella prima legislazione di attuazione del PNRR, da cui emerge la fisionomia di una amministrazione di accompagnamento delle amministrazioni nel periodo di transizione amministrativa (secondo il modello *transition as a service*), alla quale possono contribuire in modo significativo le regioni, giocando il ruolo di veri e propri *hub* nel ciclo di attuazione del PNRR. La riforma della PA non può, insomma, prescindere dalla PA.

Arriviamo così alla seconda scommessa quella sull'amministrazione per l'attuazione del PNRR. Come noto, la dimensione di *governance* costituisce una delle componenti fondamentali del PNRR, secondo quanto specificato dalle Linee guida della Commissione europea del gennaio 2021 e dallo stesso regolamento UE 2021/istitutivo del cosiddetto dispositivo

presa e resilienza (o Recovery and Resilience Facility – RRF). Questa dimensione, già delineata nei suoi tratti essenziali dallo stesso PNRR, è oggi disciplinata dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, quale espressione della competenza statale in materia di rapporti dello Stato con l'UE (art. 11, comma 2, lett. a), della Costituzione). In estrema sintesi: accanto a strutture di indirizzo, impulso e coordinamento di carattere politico a forte trazione governativa, quali la Cabina di regia di cui all'art. 2 e, per quanto di competenza, i Comitati per la transizione digitale ed ecologica, sono previste strutture di confronto con le parti economico, sociali e territoriali (art. 3) e strutture dal carattere tecnico-operativo necessarie alla corretta implementazione (la Segreteria tecnica di cui all'art. 4, l'Unità per la razionalizzazione e miglioramento della regolazione e Unità per la semplificazione di cui all'art. 5) e al monitoraggio del piano (il Servizio centrale per il PNRR di cui all'art. 6, laddove ai singoli ministeri è demandato il coordinamento e il monitoraggio per gli interventi di cui è titolare). Nonostante l'apparente snellezza, la *governance* del PNRR, che potremmo essere meglio definita come *governance* per la ripresa e resilienza, sta agendo come un potente motore di trasformazione dell'apparato esecutivo, al punto, come notato da taluno, da incidere sull'equilibrio tra centro e periferia, tra legislativo ed esecutivo, dunque, sulla stessa forma di governo. I suoi effetti trasformativi sono peraltro potenziati dalla nascita, in parallelo, di una *governance* per la transizione digitale, che ne copia alcuni tratti essenziali (a partire dal ruolo centrale del Presidente del Consiglio dei Ministri) e con la quale deve necessariamente coordinarsi. Alla *governance* per l'innovazione e il digitale è dedicato uno dei capitoli del Piano per l'innovazione 2025, così come molti interventi legislativi recenti: da ultimo, il d.l. 1

marzo 2021, n. 51, conv. con mod. in l. 22 aprile 2021, n. 55 e il d.l. 14 giugno 2021, n. 82 in tema di sicurezza cibernetica. In entrambi i casi, accanto a questi nuovi apparati sta nascendo – invero, è già nata – una meta-amministrazione per la ripresa e resilienza / transizione digitale, fatta di strutture e meta-cicli di implementazione, monitoraggio e miglioramento costante che possono contare su un *fast track* normativo di cui al d.l. n. 77/2021 e seguenti. In questa prospettiva, può affermarsi, a pieno titolo, che il primo intervento di riforma della PA, fatto ad uso e consumo del PNRR e della sua attuazione ma con ricadute (eco)sistemiche, si realizza appunto nella dimensione di *governance*.

Scommessa vinta, dunque? In realtà, nonostante l'accelerazione sulle riforme di contesto impressa dal Governo Draghi, come dimostra la recente vicenda del ddl concorrenza, il destino del PNRR e di molte delle riforme in esso previste, rimane condizionato e condizionabile dalle vicende politiche (e non pienamente governabile/razionalizzabile attraverso la cosiddetta *governance* per la ripresa e resilienza). Inoltre, su moltissime aree, a partire da rigenerazione urbana, sanità e inclusione, è necessaria la piena collaborazione e il coordinamento tra livelli di governo, nel rispetto del delicato e complicato assetto costituzionale delle competenze. Infine, come afferma chiaramente la Commissione europea nel documento Strategia per finanziare la transizione verso una economia sostenibile [COM (2021) 390 final, del 6 luglio scorso] le strategie di ripresa e resilienza, a partire da quelle di sviluppo sostenibile, richiedono la mobilitazione di ingenti quantità di risorse private a sostegno degli attori pubblici e privati. Insomma, come si diceva, il PNRR segna veramente il tempo dell'alleanza tra pubblico e privato e su questo fronte si è solo all'inizio.





Note:

- (¹) T. O'Reilly, *Government as a platform*, «Mitpressjournal», 2010, vol. 6, ove l'Autore afferma: «Looking around the world, we can see a different approach emerging. One of cross-government platforms that are beginning to break down organizational silos, save money and change the types of services that can be delivered to the public». L'Autore ritiene che il modello *government as a platform* possa essere applicato ad ogni possibile ruolo del governo in una società. Per una definizione, si veda Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, *Playbook: government as a platform*, a cura di R. Pope, novembre 2019: «The term 'Government as a Platform' is used to refer to the whole ecosystem of shared APIs and components, open-standards and canonical datasets, as well as the services built on top of them and governance processes that (hopefully) keep the wider system safe and accountable». Per un approfondimento sulle iniziative del Governo inglese, si rinvia all'indirizzo <https://gds.blog.gov.uk/category/government-as-a-platform/>; cfr. anche H. Kubicek, R. Cimander e H. J. Scholl, *Organizational Interoperability in E-Government: Lessons from 77 European Good-Practices Cases*, Springer, Berlino, 2011, 23. In dottrina, sia consentito rinviare a B. Boschetti, *Transizione digitale e amministrazione (eco) sistemica*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale», settembre 2021, n. 209, pp. 53 ss.