



LUMSA
UNIVERSITÀ

Libera Università Maria Santissima Assunta

L.U.M.S.A.

DOTTORATO DI RICERCA in
Scienze Dell'economia Civile. Governance, Istituzioni E Storia
XXXVIII ciclo

“Governance multilivello, sviluppo economico e coesione sociale”

Settore Scientifico Disciplinare GSPS 02/A

Coordinatore

Prof. Luigino Bruni

Tutor

Prof. Alessandro Natalini

Dottoranda

Dott.ssa Isabella Capone

Matr.n. D261

Anno accademico 2024/2025

Indice

Abstract.....	p. 4
Introduzione.....	p. 8
Disegno di ricerca.....	p. 12
Capitolo I – L’Evoluzione della Trasparenza in Italia.....	p. 18
1.1 Dal post Covid-19 all’istituzione del PNRR.....	p. 18
1.1.1 Analisi empirica sull’evoluzione del PNRR.....	p. 21
1.1.2 Impatto del NGEU sulle politiche nazionali.....	p. 27
1.2 Lo sviluppo della trasparenza.....	p. 32
1.2.1 Dal Codice dell’amministrazione digitale al Codice della trasparenza con l’introduzione dell’accesso civico.....	p. 38
1.2.2 Il Decreto trasparenza e l’introduzione dell’accesso civico generalizzato....	p. 45
1.3 I tre differenti tipi di accesso agli atti.....	p. 48
1.4 Nascita e sviluppo dell’Agenda digitale italiana.....	p. 51
1.5 Governance nel processo di digitalizzazione	p. 57
1.6 ANAC: La Piattaforma Unica della Trasparenza.....	p. 59
1.7 PA digitale 2026.....	p. 64
1.8 Piattaforma “Italia” semplice.....	p.67
1.9 Decennio Digitale 2030 dell’UE.....	p.69
1.9.1 Obiettivi Italiani della “Digital decade 2030” comparati con quelli della UE.....	p. 71
1.9.2 Prospettive della “Digital decade 2030”.....	p.76
Capitolo II – Analisi del contesto dei Piani territoriali.....	p. 79
2.1 I Piani Territoriali.....	p.79
2.1.1 Missione 1 - “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Componente 1 “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A”.....	p. 84
2.1.2 Investimento 2.2, “Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance”, ...	p. 86
2.2 Il progetto mille esperti.....	p. 87

2.3	Il processo di adozione e le attività di monitoraggio periodico.....	p. 91
2.4.	Analisi comparativa dei Piani Territoriali.....	p. 94
2.4.1	La Trasparenza.....	p. 94
2.4.2	La Governance.....	p. 96
2.4.3	Gli obiettivi regionali di semplificazione procedurale.....	p. 98
2.5	Risultati del contenuto.....	p. 106
Capitolo III – Modello di trasformazione digitale. Un’indagine comparativa con		
	il modello ungherese.....	p. 110
3.1	Premessa.....	p. 110
3.1.1	Contesto Ungherese.....	p. 111
3.1.2	PNRR: come implementato in Italia e Ungheria.....	p. 115
3.2	Obiettivi e opportunità per migliorare la trasparenza in Ungheria.....	p. 116
3.3	Il processo di trasparenza in Ungheria.....	p.120
3.4	Analisi dei set di dati DESI.....	p. 126
3.5	Il processo di digitalizzazione.....	p. 129
3.6	Analisi del contenuto.....	p. 134
Conclusioni		p.140
Bibliografia.....		p.155
Appendici (Interviste).....		p.178

ABSTRACT

Questa ricerca si propone di analizzare nel profondo il rapporto tra trasparenza, governance multilivello e digitalizzazione nella pubblica amministrazione italiana, con particolare attenzione al ruolo svolto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell'ambito del Next Generation EU (NGEU). È importante comprendere come la trasparenza, intesa sia come valore giuridico sia come pratica amministrativa, abbia subito un'evoluzione significativa negli ultimi decenni, diventando un pilastro fondamentale per la modernizzazione della pubblica amministrazione e strumento principale per il rafforzamento della fiducia tra cittadini e istituzioni. Attraverso un'analisi normativa, comparativa ed empirica, l'elaborato esplora, inoltre, le sfide e le opportunità offerte dall'applicazione della digitalizzazione, mettendo a confronto il modello italiano con quello ungherese, e valutando l'impatto delle recenti riforme e degli strumenti digitali sulla qualità dei servizi pubblici, sulla partecipazione civica e sulla coesione sociale.

Negli ultimi trent'anni, la trasparenza si è affermata come uno dei criteri fondamentali delle riforme della Pubblica Amministrazione (PA) italiana, rappresentando un parametro chiave nell'interpretazione dei rapporti tra amministrazione e cittadini.

La trasparenza, concetto giuridico complesso e polisemico, è stata progressivamente declinata sia come modalità di esercizio del potere pubblico sia come principio relazionale che consente di "vedere attraverso" le strutture amministrative, favorendo la conoscibilità e la comprensibilità dell'azione amministrativa.

La metafora della "casa di vetro" esprime efficacemente l'esigenza di apertura della PA verso la società, contrapponendo la trasparenza amministrativa interna a quella esterna, quest'ultima fondamentale per il rafforzamento della democrazia e della fiducia istituzionale. Sebbene la Costituzione italiana non menzioni esplicitamente la trasparenza, la dottrina ne ha individuato il fondamento nell'art. 97, collegandola ai principi di imparzialità, buon andamento e legalità. La pubblicità degli atti amministrativi e il diritto di accesso sono stati storicamente considerati strumenti essenziali per la realizzazione della trasparenza, che tuttavia li trascende, configurandosi come un *quid pluris* che include la chiarezza, la comprensibilità e la non equivocità dell'azione amministrativa.

L'Italia, principale beneficiaria dei fondi Next Generation EU, ha elaborato il PNRR come strumento di modernizzazione per la PA, così da poter rafforzare il sistema produttivo e promuovere la coesione sociale e territoriale, con particolare attenzione al rilancio del

Mezzogiorno, alla riduzione delle disuguaglianze e all'inclusione di giovani, donne e persone con disabilità. Per questo processo di *upgrade* è particolarmente rilevante la Missione 1 del PNRR, dedicata a “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, e in particolare la Componente 1 (“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”), e mira a trasformare profondamente la pubblica amministrazione attraverso la digitalizzazione dei processi, il rafforzamento delle competenze digitali e l'adozione di nuovi strumenti di monitoraggio e valutazione delle performance. Tuttavia, l'Italia sconta ancora un ritardo significativo nella digitalizzazione dei servizi pubblici, come evidenziato dall'indice DESI (Digital Economy and Society Index), che la colloca al 20° posto tra i 27 Stati membri dell'UE. La piena interoperabilità tra enti pubblici e la realizzazione del principio “*once only*” restano obiettivi ancora lontani, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni. Per comprendere al meglio i meccanismi che si celano dietro all'applicazione della semplificazione amministrativa, e dunque al raggiungimento di un buon livello di trasparenza, va analizzato il processo di governance multilivello (MLG) il quale si è consolidato in Italia come sistema di cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie locali, soprattutto nell'attuazione delle politiche di semplificazione e innovazione amministrativa.

La MLG si configura come una negoziazione continua tra diversi livelli di governo, sia verticalmente (tra amministrazioni centrali e locali) sia orizzontalmente (tra settori e attori non governativi), coinvolgendo mercati e società civile. La crisi pandemica da COVID-19 ha messo in luce le criticità e le potenzialità di questo modello, evidenziando la necessità di rafforzare la leale collaborazione tra livelli di governo e di superare le debolezze delle sedi istituzionali di confronto, come il sistema delle Conferenze Stato-Regioni.

Per questi motivi per l'attuazione del PNRR, si è avuto un coinvolgimento crescente degli enti territoriali come soggetti attuatori, responsabili dell'avvio, esecuzione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi. Tuttavia, permangono criticità legate alla capacità amministrativa degli enti, alla riduzione dei divari territoriali e alla trasparenza dei processi decisionali, che richiedono un rafforzamento delle competenze e una maggiore integrazione tra strumenti di programmazione e monitoraggio.

Si ripercorre l'evoluzione normativa della trasparenza in Italia, a partire dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) del 2005, che ha introdotto l'obbligo di digitalizzazione dei documenti e dei procedimenti amministrativi, fino al decreto legislativo 33/2013 (Codice della trasparenza) e al decreto legislativo 97/2016 (Decreto Trasparenza), che hanno rafforzato gli obblighi di pubblicazione, introdotto l'accesso civico generalizzato (FOIA italiano) e attribuito nuovi poteri all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Quest'ultimo, ispirato al modello anglosassone del Freedom of Information Act, consente a chiunque di richiedere dati e documenti detenuti dalla PA, favorendo forme diffuse di controllo sull'operato delle amministrazioni e promuovendo la partecipazione civica.

Anche l'implementazione degli open data e la nascita dell'Agenda Digitale Italiana hanno rappresentato ulteriori tappe fondamentali, promuovendo la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e la diffusione di servizi digitali innovativi.

Tuttavia, la stratificazione normativa e la frammentazione degli strumenti hanno spesso ostacolato una piena realizzazione degli obiettivi di trasparenza e digitalizzazione.

Un aspetto centrale dell'elaborato è l'analisi dell'applicazione dei nuovi strumenti di trasparenza introdotti dal PNRR, con particolare riferimento ai Piani Territoriali e la Piattaforma Unica della Trasparenza (PUT) lanciata da ANAC lo scorso settembre 2025. I Piani Territoriali, previsti dal sub-investimento 2.2.1 della Missione 1, rappresentano uno strumento di raccordo tra amministrazione centrale e territoriale, finalizzato alla programmazione, al monitoraggio e alla trasparenza delle attività di semplificazione amministrativa. Tuttavia, l'analisi empirica condotta evidenzia notevoli carenze nella pubblicazione e nella chiarezza dei dati, con solo 4 regioni su 21 che hanno pubblicato il proprio Piano nella sezione "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali. Anche i report semestrali risultano spesso assenti o incompleti, limitando la possibilità di valutare l'efficacia delle politiche di semplificazione e la reale trasparenza dei processi. La PUT, integrata con il progetto open source TrasparenzAI del CNR, rappresenta una svolta nell'accesso e nell'organizzazione dei dati pubblici, centralizzando informazioni finora disperse e adottando sistemi di intelligenza artificiale per verificare la conformità delle sezioni "Amministrazione trasparente" dei siti PA. Questo strumento, basato su web crawling e web scraping, consente di analizzare in tempi rapidi la qualità e la completezza delle informazioni pubblicate, offrendo alle amministrazioni un supporto concreto per migliorare la trasparenza e la standardizzazione dei dati.

L'opportunità avuta di frequentare il PH visiting period presso l'Università Ludovika in Budapest (Ungheria) ha consentito di poter approfondire al meglio l'utilizzo delle risorse europee anche in un altro stato membro dell'UE. Per comprendere al meglio l'utilizzo delle risorse europee è stato fondamentale un'analisi comparativa tra il sistema italiano e quello ungherese, entrambi paesi impegnati nella digitalizzazione della PA e nell'attuazione dei rispettivi piani di ripresa e resilienza. Attraverso l'esame dei dati DESI e interviste a esperti del settore, emerge che, sebbene l'Italia abbia compiuto progressi nella digitalizzazione dei servizi pubblici e nell'adozione di strumenti come lo SPID, permangono ritardi nell'alfabetizzazione digitale e nell'adozione di tecnologie avanzate da parte delle imprese. L'Ungheria, invece, si

distingue per una maggiore copertura delle infrastrutture digitali e per l'adozione di una piattaforma di e-government integrata (Digital Citizen), che consente ai cittadini di accedere a numerosi servizi online tramite un'unica identità digitale. Entrambi i Paesi condividono sfide comuni, quali la carenza di competenze digitali, le disparità nell'accesso ai servizi e la necessità di rafforzare la cybersecurity e la protezione dei dati personali. La pandemia di COVID-19 ha accelerato i processi di digitalizzazione, ma ha anche evidenziato le disuguaglianze e la necessità di investimenti continui in formazione, infrastrutture e innovazione. Dall'analisi condotta emergono alcune considerazioni chiave:

- la trasparenza è un valore imprescindibile per la modernizzazione della PA, ma la sua attuazione richiede strumenti efficaci di monitoraggio, pubblicazione e controllo, nonché una cultura amministrativa orientata all'apertura e alla responsabilità;
- la digitalizzazione rappresenta una leva fondamentale per migliorare l'efficienza, la qualità e la trasparenza dei servizi pubblici, ma deve essere accompagnata da investimenti in competenze digitali, interoperabilità dei sistemi e protezione dei dati;
- la governance multilivello è essenziale per l'attuazione delle politiche pubbliche complesse, ma necessita di un rafforzamento delle sedi di confronto e di una maggiore integrazione tra livelli di governo e tra strumenti di programmazione e monitoraggio;
- Gli strumenti innovativi come la PUT e i Piani Territoriali hanno un potenziale elevato, ma la loro efficacia dipende dalla reale implementazione, dalla qualità dei dati e dalla capacità delle amministrazioni di adottare pratiche trasparenti e standardizzate;
- Il confronto internazionale evidenzia la necessità di apprendere dalle best practice e di adattare le soluzioni ai contesti nazionali, promuovendo la collaborazione tra Paesi e la diffusione di modelli di e-government inclusivi e sostenibili.

Questo studio di ricerca risalta che la trasparenza, la digitalizzazione e la governance multilivello, quali elementi interdipendenti e strategici per il futuro della pubblica amministrazione italiana. Solo attraverso un approccio integrato, che valorizzi le innovazioni normative e tecnologiche, rafforzi le competenze e promuova la partecipazione civica, sarà possibile costruire una PA più efficiente, trasparente e vicina ai cittadini, capace di affrontare le sfide della modernità e di contribuire allo sviluppo economico e sociale del Paese.

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, la riflessione sulla progettazione di misure volte a semplificare il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e a promuovere nel contempo la trasparenza nelle attività governative ha acquisito notevole importanza sia nella letteratura accademica specializzata sia nel dibattito politico europeo. L'Italia, così come altre nazioni europee, ha dovuto affrontare una crisi economica, sociale e sanitaria determinata dalla diffusione del Covid-19 nel 2020, mostrando per intero l'incapacità delle burocrazie di risolvere i problemi collettivi. La pandemia ha infatti messo a nudo le problematiche relative alle pubbliche amministrazioni scarsamente modernizzate e profondamente delegittimate agli occhi dell'opinione pubblica. Anche a causa di queste carenze del settore pubblico, la crisi è stata malamente fronteggiata con quanto a disposizione dell'amministrazione di emergenza sperimentato più volte nel passato nella gestione dei terremoti e dei rischi idrogeologici che affliggono periodicamente il territorio del nostro paese¹. Il ricorso sistematico ai decreti legge all'esercizio dei poteri di ordinanza ha determinato l'adozione di procedure in deroga all'ordinamento ordinario, la nomina di commissari straordinari dotati di poteri eccezionali e la conseguente dilatazione temporale dei termini relativi ai procedimenti amministrativi non considerati prioritari. Le misure finalizzate al rilancio dell'economia, fondate in larga parte sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) avviato nel 2021, risultano tuttavia esposte al rischio di un'attuazione insoddisfacente, a causa delle diffuse carenze strutturali di capacità amministrativa che affliggono le pubbliche amministrazioni italiane. La crisi pandemica non si è limitata a evidenziare e aggravare tali criticità, ma ha altresì costituito un'occasione propizia per il rilascio delle istanze di riforma. Ciò è reso possibile dalla disponibilità di ingenti risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea e dal sostegno diffuso dell'opinione pubblica, che conferisce legittimazione politica e sociale al processo di modernizzazione della PA. Tali condizioni rappresentano presupposti imprescindibili per superare le resistenze endogene al cambiamento che, in passato, hanno ostacolato i tentativi di rinnovamento delle strutture burocratiche. Si registra oggi una significativa pressione di matrice sovranazionale, in quanto la Commissione Europea, tradizionalmente orientata al controllo della stabilità finanziaria piuttosto che all'analisi dell'efficienza amministrativa degli stati membri, ha

¹Di Mascio F. & Natalini A. (2022). *“Pubbliche Amministrazioni, Traduzioni, paradigmi e percorsi di ricerca”*. Il Mulino, Bologna.

vincolato l'erogazione dei cospicui fondi del Next Generation EU all'elaborazione e all'attuazione di progetti credibili di rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale delle pubbliche amministrazioni. La ripresa delle economie europee, e in particolare di quella italiana, risulta strettamente connessa alla capacità delle burocrazie nazionali di orientare e gestire in modo efficace i processi di sviluppo. In coerenza con le raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee, il PNRR affronta la questione amministrativa secondo un duplice ordine di intervento. Da un lato, esso mira a garantire che la progettazione e l'attuazione degli interventi previsti dal Piano siano sorrette da un'adeguata capacità amministrativa, condizione imprescindibile per assicurare il rispetto delle tempistiche ed il conseguimento degli obiettivi previsti. Dall'altro lato, le aspettative espresse dai cittadini e delle imprese nei confronti di un'efficace strategia per il rilancio del Paese, unitamente alla pressione esercitata dal livello europeo per la realizzazione di un efficace progetto di rilancio del paese e la pressione del livello europeo per conseguire riforme a sostegno della competitività rappresentano la leva non solo per costruire la capacità amministrativa necessaria a dare attuazione al PNRR, ma anche per avviare un più strutturale processo di modernizzazione burocratica destinato a dipanarsi nel medio-lungo termine, assicurando così che il processo di sviluppo non si esaurisca con il venir meno dei fondi europei. Anche se il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha posto una forte enfasi sulla capacità amministrativa, articolata principalmente - anche se non esclusivamente - all'interno della missione dedicata alla digitalizzazione, all'innovazione e alla sicurezza nella pubblica amministrazione, le discussioni si sono ulteriormente intensificate nel contesto italiano. In sede di prima attuazione del PNRR il governo italiano ha avviato una massiccia campagna di reclutamento per colmare i vuoti che nel corso degli anni si sono aperti nei ranghi delle burocrazie di tutti gli ambiti di intervento pubblico e di tutti i livelli di governo, compreso un varo di vasti progetti di formazione di tutti i lavoratori pubblici. Il piano di rilancio rappresenta, pertanto, un'occasione strategica per il settore pubblico volta all'acquisizione di nuove competenze, indispensabili per consentire al Paese di progettare ed attuare politiche pubbliche efficaci, ispirate ai principi di sostenibilità, equità e di innovazione tecnologica. Il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del piano sono ottenuti da strumenti commissionati/messi a punto dal Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria dello Stato (dall'art. 1 comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178), è anche un punto di contatto con la Commissione Europea. Presso lo stesso Ministero, in linea con gli ordinamenti della commissione Europea, si prevede l'istituzione di un apposito Organismo di audit del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'unione e più specificatamente per prevenire, identificare, segnalare e

correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse. Inoltre, punto di controllo della ricerca è la verifica dell'attuazione dei singoli interventi delle varie Amministrazioni coinvolte. In base al Piano, tali attuazioni avverrebbero in base alle misure di attuazione e di semplificazione già esistenti e quelle appena introdotte. Per assicurare l'efficace attuazione del PNRR, le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, possono beneficiare di azioni di rafforzamento delle capacità amministrativa attraverso due modalità:

- l'assunzione di personale esperto a tempo determinato specificamente destinato alle strutture predisposte all'attuazione delle iniziative contenute nel PNRR, dalla progettazione alla realizzazione.
- sostegno da parte di esperti esterni (Progetto Mille esperti)² appositamente selezionati, al fine di assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti ed il raggiungimento dei risultati prefissa.

L'emergenza coronavirus ha reso evidente quanto l'accesso alla rete sia un requisito imprescindibile. In particolare, i mesi più duri del lockdown hanno evidenziato le disparità tra chi aveva a disposizione gli strumenti per comunicare, lavorare, studiare, potendo così reagire anche durante la crisi, e quanti non avevano a disposizione tali mezzi informatici/digitali.

Al fine di affrontare le sfide derivanti dalla crisi pandemica e al conseguente rallentamento delle economie degli stati membri, l'Unione europea ha istituito, nell'ambito del Next Generation EU, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF), configurato come un nuovo strumento finanziario destinato a sostenere la ripresa economica e sociale all'interno dell'Unione. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il cui funzionamento è disciplinato dal Regolamento n. 2021/241/UE, dispone di una dotazione finanziaria massima di 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi di sovvenzioni, e 360 miliardi di prestiti. I fondi effettivamente assegnati, sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento e aggiornati ai prezzi del 2022, ammontano a 648 miliardi di euro. Successivamente, con l'adozione del Regolamento (UE) 2023/435 – recante l'iniziativa REPowerEU- sono state rese disponibili ulteriori sovvenzioni per un importo complessivo di 20 miliardi di euro, destinati a rafforzare la capacità degli stati membri di conseguire gli obiettivi di transizione energetica e riduzione della dipendenza dai combustibili fossili.

Tra i beneficiari, il nostro paese risulta essere lo stato membro destinato alla quota più elevata di risorse, pari complessivamente a 194,4 miliardi di euro, di cui 122,6 miliardi sotto forma di

² Natalini, A. (2026), *I Mille del Pnrr: transizione amministrativa o gattopardismo?*, *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR • XVII/1*, www.osservatorioair.it

prestiti e 71,8 miliardi a titolo di sovvenzioni. Il PNRR nazionale è stato approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio, e successivamente modificato più volte. La Decisione del Consiglio è accompagnata da un Allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, il cui conseguimento costituisce la condizionalità alla quale è subordinata l'erogazione delle risorse. Il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi previsti per ciascuno degli interventi per PNRR avviene secondo una cadenza semestrale, a partire dal secondo semestre del 2021 fino al 30 giugno 2026, termine ultimo per l'attuazione del piano. L'erogazione delle risorse da parte della Commissione europea, al netto del pre-finanziamento inizialmente riconosciuto all'Italia, avviene con cadenza semestrale e subordinatamente alla valutazione positiva, da parte dello Stato membro, del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti per il semestre di riferimento.

L'8 dicembre 2023 il Consiglio dell'UE ha approvato la Decisione di esecuzione (CID) che modifica la Decisione del 13 luglio 2021 e che nell'Allegato contiene, in sostanza, la riprogrammazione del PNRR italiano, compreso il nuovo capitolo dedicato a REPowerEU.

Il Piano ammonta ora a 194,4 miliardi di euro (122,6 miliardi in prestiti e 71,8 miliardi in sovvenzioni), in aumento di 2,9 miliardi rispetto al PNRR originario (191,5 miliardi), e comprende 66 riforme, 7 in più rispetto al piano originario, e 150 investimenti che si articolano in 618 traguardi e obiettivi. L'oggetto di studio appare estremamente rilevante nel contesto nazionale, dato il continuo impegno delle risorse nel campo della trasparenza della PA e il dibattito che ne consegue. Infatti, la modernizzazione della PA è il vero deterrente, più dei codici etici, perché le distorsioni, e perfino le patologie, attecchiscono sui ritardi, sui meccanismi inceppati della burocrazia, si fondano sulle sue disfunzioni. Oggi l'impegno continua mettendo al centro due valori fondamentali per la qualità della democrazia e per la modernizzazione del paese: la trasparenza e la partecipazione nel rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini. L'idea della trasparenza si è affermata nella difficile transizione dei primi anni '90, come fattore di moralizzazione della vita pubblica e, insieme, di miglioramento della qualità dei servizi. Opacità nella pubblica amministrazione, ma anche nel mercato finanziario, nei movimenti di capitale, nelle relazioni fra politica, economia, sistema mediatico, organizzazioni professionali e perfino religiose. Un paese che “entra dalla porta posteriore” e che è costretto a ricorrere alle intercettazioni telefoniche, dove l'affiliazione politica e il nepotismo determinano la mappa dei poteri, è un terreno di coltura per le distorsioni dell'etica pubblica, grandi e piccole; certamente non è un paese competitivo. Dunque la trasparenza, merita un rinnovato impegno politico e culturale e un forte aggiornamento degli strumenti.

DISEGNO DI RICERCA

L'oggetto di studio è quello di mettere in luce il contesto (normativo e di applicazione) che caratterizza l'utilizzo dello strumento per una pubblica amministrazione più efficiente e all'altezza delle sfide che si presentano sempre più preponderanti. "La condizione antecedente"³ per la ricerca è data dalla questione del rapporto tra pandemia e trasparenza/corruzione nella pubblica amministrazione.

La *research question* è: come il PNNR abbia inciso sulle riforme e, in special modo sulla trasparenza all'altezza di una amministrazione più efficiente? La risposta a tale quesito permetterà di illustrare l'effettiva valoriale del consenso generalizzato che ha permesso ai *decision-makers* nazionali di poter affrontare le politiche di sviluppo del PNNR e dei Piani territoriali al fine di avere una amministrazione trasparente ed efficiente al servizio del cittadino. L'ipotesi di partenza, infatti, è che la lente interpretativa con la quale i *decision-makers* hanno affrontato l'evoluzione della politica di sviluppo del PNNR e dei Piani territoriali, sia tuttora legata al *frame* della tutela della trasparenza per una pubblica amministrazione più efficiente e di chiaro accesso al cittadino. In particolare, l'idea di trasparenza e semplificazione della pubblica amministrazione sono propri del concetto più ampio di buon governo. Del resto, il rapporto fra politica e gestione della cosa pubblica è strettissimo, la qualità dell'una dipende dalla qualità dell'altra. La modernizzazione della PA è il vero deterrente, più dei codici etici, perché le distorsioni, e perfino le patologie, attecchiscono sui ritardi, sui meccanismi inceppati della burocrazia, si fondano sulle sue disfunzioni⁴.

Questo lavoro, sebbene ampio e per certi aspetti controverso, viene spesso utilizzato per sintetizzare una serie di condizioni istituzionali ritenute necessarie per migliorare i risultati rilevanti dal punto di vista economico (Dima et al. 2013) e sociale (Debnath & Shankar 2014). In letteratura, la nozione è stata criticata sia per il suo carattere potenzialmente tecnocratico e depoliticizzante (Boyd & Crawford 2012) sia per le difficoltà associate alla sua misurazione empirica (Kurtz & Schrank 2007); ciononostante, ha ispirato un consistente corpus di ricerche. Da un lato, numerosi studi hanno cercato di fornire prove empiriche convincenti sulla relazione

³ Van Evera S., (1997). "Guide to methods for students and political sciences", Cornell University Press.

⁴ Magnoli, B. (2005). *Buona amministrazione e buona politica, Trasparenza e partecipazione per innovare la P.A.*, Astrid-online,

tra buon governo e risultati desiderabili in termini di performance economica e non economica; d'altro canto, molti studiosi hanno analizzato i meccanismi causali che collegano le singole componenti del quadro di buon governo, ad esempio esaminando se e in che misura la trasparenza istituzionale influisce sul pubblico.

La ricerca mira ad illustrare la modalità con la quale tale *frame* ha mantenuto la sua centralità (seppur in un contesto internazionale profondamente mutato) ed i suoi possibili effetti sul piano effettivo di impiego. Questo lavoro rientra nella categoria del “*plausibility probe*”⁵, ovvero una “*theory-testing dissertation*”, uno studio preliminare su una teoria non testata radicata nelle scienze politiche e nell'economia. Infatti, lo studio utilizza come supporto il *theoretical framework* emerso dal recente processo di evoluzione degli studi strategici che afferisce ad una “tradizione di ricerca” che si è concentrata su variabili immateriali quali valori, idee e cultura per spiegare il concetto di trasparenza, governance multilivello e digitalizzazione nella pubblica amministrazione italiana, con particolare attenzione al ruolo svolto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell'ambito del Next Generation EU (NGEU).

Focalizzarsi su variabili che non possono essere osservate direttamente rappresenta una sfida significativa, ma riveste grande importanza perché consente di interpretare fenomeni complessi che spesso vengono analizzati solo in superficie. Attraverso gli strumenti del *content analysis* attribuiremo un contenuto empirico al concetto⁶. Osserveremo in dettaglio la metodologia impiegata, i software utilizzati nell'analisi del dibattito parlamentare e la “segmentazione”⁷ della nozione stessa di governance attraverso alcuni indicatori che fungeranno da nesso con la più ampia dimensione concettuale. Il ricorso allo strumento dell'analisi della materia permette di capire quali siano i *core principles* del governo italiano, ovvero le lenti interpretative con le quali i *decision-makers* affrontano la realtà esterna in trasformazione.

Il focus dell'analisi sarà allora diretto alla modalità con la quale gli attori politici tendono a giustificare, nelle sedi parlamentari preposte, le proprie scelte in materia PNRR. Questi

⁵ George, L., Bennett, A., (2005). “Case Studies and Theory Development in the Social Sciences”, BCSIA Studies in International Security.

⁶ In base a King G., Keohane R.O. e Verba S., (1994) in “*Designing social inquire: scientific interference in qualitative research*”, Princeton University Press, sono concetti misurabili le idee che hanno conseguenze osservabili.

⁷ Morlino L., (2005). “*Introduzione alla ricerca comparata*”. Il Mulino, Bologna.

significati possono essere analizzati attraverso una vasta pluralità di strumenti quali: la ricerca sul campo, interviste ad attori coinvolti, editoriali, saggi all'elaborazione dei dati messi a disposizione dalle amministrazioni.

Il tema centrale della presente ricerca è rappresentato come il PNRR e il NGEU abbiano influito sulla realizzazione di riforme *ad hoc* e infrastrutture (es. la riforma della Pubblica Amministrazione, la realizzazione di un unico portale per l'assunzione del personale, buona amministrazione e digitalizzazione, etc.), e la verifica dello stato di attuazione, a livello trasversale della realizzazione degli specifici interventi e delle specifiche riforme confrontandole anche con un altro paese dell'EU, quale l'Ungheria⁸.

Il focus sul sistema ungherese è stato possibile grazie anche all'esperienza personale 'sul campo' per l'opportunità avuta partecipando al Ph Visiting Period presso l'Università Ludovika in Budapest e arricchendo, così, lo studio della materia grazie a preziose collaborazioni con docenti e ricercatori internazionali, in primis con la Prof.ssa Fanni Tanacs Mandal⁹. In questo modo è stato possibile confrontarsi su come si siano sviluppate le riforme EU in un altro Nazione membro dell'Unione Europea. L'Ungheria rappresenta un caso interessante di digitalizzazione della pubblica amministrazione, con punti di forza e di debolezza che meritano di essere approfonditi. È importante valutare attentamente le esperienze di altri paesi dell'UE per individuare le migliori pratiche e adattare i modelli alle specificità di ciascun contesto.

In questo contesto applichiamo casi di studio strutturati e mirati (George & Bennett 2005) per cogliere meglio le complessità delle esperienze degli attori sociali. I casi studio multipli sono un modo appropriato per ottenere una comprensione empiricamente solida, affidabile e approfondita del ruolo e dell'influenza degli attori sociali sulla preparazione dei PNRR.

Data la conoscenza incompleta dei livelli di titolarità procedurale e sostanziale dei PNRR e delle possibili spiegazioni al riguardo, l'obiettivo della ricerca è sia descrittivo che esplorativo. Essa cerca sia di descrivere la natura del coinvolgimento delle parti interessate negli Stati membri, sia di esplorare le possibili spiegazioni dei livelli di titolarità osservati. Nell'affrontare quest'ultimo aspetto, ci basiamo su una selezione diversificata di casi per garantire la variazione lungo le dimensioni chiave (Seawright & Gerring 2008, p. 300).

⁸ PhD Research Topic of Research Project, XXXVIII Ciclo - LUMSA

⁹ Senior lecturer presso la National University of Public Service (Ludovika) di Budapest. Specializzata in scienze della pubblica amministrazione (PhD ottenuto nel 2014), la sua ricerca si concentra sul sistema politico ungherese, la presidenza, il Nation branding e la governance.

Abbiamo triangolato fonti di dati a livello europeo e nazionale, compresi documenti ufficiali dell'UE (ad esempio, documenti di lavoro della Commissione, decisioni di esecuzione del Consiglio), i NRRP, relazioni dei governi nazionali, posizioni dei partiti, documenti provenienti da processi di consultazione formali o informali, memo pubblicati, corrispondenza ministeriale. Sono stati analizzati i dati qualitativi presentati dall'indice DESI e, successivamente, per avere un feed più chiaro, sono state effettuate interviste ad accademici ed esperti del settore pubblico/privato che si occupano principalmente del tema in questione, la digitalizzazione della pubblica amministrazione. Inoltre, lo sviluppo di tale studio è stato correlato e potenziato prendendo parte a varie conferenze e seminari di livello internazionali su questo tema (Padova, Genova¹⁰, Napoli) e, aver frequentato, grazie al coordinatore e al Tutor, il Master di II livello in “Cybersecurity: Politiche Pubbliche, Normative e Gestione”¹¹ presso la School of Government della LUISS in Roma, dove l’argomento si intreccia in modo naturale con il mondo della sicurezza digitale dei dati, soprattutto quelli afferenti alla pubblica amministrazione, e della protezione degli stessi dati dalle potenziali minacce Cyber. In aggiunta, fanno parte dell’elaborato articoli già pubblicati i quali hanno aperto la strada per una letteratura più approfondita sul tema dei nuovi strumenti di trasparenza scaturiti con il PNRR, “I Piani territoriali nel PNRR: un nuovo strumento per le politiche di semplificazione”, pubblicato su ASTRID RASSEGNA nel 2023 da Cacciatore F, Capone I. & Natalini A., “Dai piani territoriali al progetto 1000 esperti” su OSSERVATORIO AIR nel 2024 dalla suddetta autrice e da Piccioli G.. Nel presente studio ricorreremo anche all’analisi di documenti strategici e all’analisi del contenuto del dibattito parlamentare. Considerare la cultura come una specifica direzione dell’attenzione e dell’interesse verso una certa *questione* permette di capire l’utilità di questa metodologia. La distinzione tra azioni e significati consente di valutare quanto siano coerenti e quanto influenzino reciprocamente il comportamento e le idee. Appare, pertanto, di particolare rilievo concentrare l'attenzione sul contesto normativo e sulla complessità cognitiva degli attori, in particolare attraverso l’analisi degli eventi che espongono a contraddizioni il sistema di

¹⁰ Presentazione Paper durante il Convegno Internazionale della Società Italiana di Scienza Politica, tenuta a Genova dal 14 al 16 settembre durante il quale ho avuto la possibilità di presentare il mio lavoro, come autore, "PNRR e strumenti di trasparenza: il caso dei Piani territoriali" nel panel "*Between a rock and a hard place: the implementation of the Italian National Recovery and Resilience Plan*".

¹¹ Master in Cybersecurity: Politiche Pubbliche, Normative e Gestione Master in Cybersecurity, Anno Accademico 2023/2024 presso School of Government – LUISS Roma

credenze e di pratiche consolidate. L'attuazione del PNRR rientra appieno in tale categoria. Il cambiamento delle condizioni oggettive di un paese può generare una vera e propria trasformazione del suo sistema culturale ed organizzativo, modificando gli schemi interpretativi e normativi degli attori. In Italia, è possibile rintracciare questo mutamento? L'ipotesi del presente studio è che l'attuazione del PNRR, si è avuto un coinvolgimento crescente degli enti territoriali come soggetti attuatori, responsabili dell'avvio, esecuzione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi. Tuttavia, permangono criticità legate alla capacità amministrativa degli enti, alla riduzione dei divari territoriali e alla trasparenza dei processi decisionali, che richiedono un rafforzamento delle competenze e una maggiore integrazione tra strumenti di programmazione e monitoraggio.

L'obiettivo di tale ricerca è anche seguire le variabili e le attuazioni che si sono prodotte dal momento della messa in opera del piano nei settori di sviluppo trasversale, soprattutto in ambito di digitalizzazione e di coesione territoriale, valutando i costi, gli approcci, i vari livelli di governance coinvolti e gli strumenti utilizzati per ottenere gli obiettivi prescelti.

Per ricostruire e comprendere al meglio l'evoluzione dei fatti, il lavoro di ricerca verrà suddiviso in tre capitoli:

- I CAPITOLO, dopo aver descritto l'analisi empirica legata all'evoluzione dell'istituzione del PNRR nel quale poter collocare lo sviluppo della trasparenza e l'introduzione dell'accesso civico, verrà fornito un quadro dettagliato relativo al complesso percorso di trasformazione della governance nel processo di digitalizzazione in Italia e un riferimento al progetto europeo "Decennio Digitale 2030";
- II CAPITOLO, dove verrà introdotto il concetto di applicazione della trasparenza con un'ampia analisi della letteratura esistente che permetterà di fare luce su tale nozione e sulla modalità con la quale essa potrà contribuire sui Piani Territoriali e l'analisi comparativa degli stessi;
- Il III CAPITOLO ci concentrerà sullo studio che affronta il tema del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell'ambito del Next Generation EU (NGEU) con un focus del modello ungherese. Tale capitolo prenderà in considerazione documenti e piani della comunità europea e come la trasformazione digitale abbia avuto un impatto sulle riforme. Accanto a tale fonte primaria la ricerca porrà la sua attenzione allo strumento dell'analisi del contenuto dei dibattiti parlamentari ed europei.

Il lavoro viene completato da una CONCLUSIONE, nella quale si includeranno le valutazioni finali della ricerca e individueremo, così, *il frame* alla base della tutela della trasparenza per una pubblica amministrazione più efficiente e di chiaro accesso al cittadino, con particolare

attenzione al ruolo svolto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell'ambito del Next Generation EU (NGEU). Inoltre, questa ricerca include alcune interviste, in appendice, condotte tra ottobre 2024 e aprile 2025, utilizzando una guida semi-strutturata per le interviste, con i responsabili politici competenti, compresi i funzionari della Commissione e dei ministeri del lavoro e degli affari sociali, i gruppi di interesse, le parti sociali, le ONG e i governi regionali e locali e manager ungheresi¹².

¹² Vds. Appendici - Intervista a un dirigente, Dipartimento della Funzione pubblica; Intervista a un dirigente, Cinsedo; Intervista a una dirigente, Regione del Nord Italia; Intervista a un dirigente, Regione del Nord Italia; Intervista a un dirigente, Unione delle Province d'Italia; Intervista a una responsabile d'area, Associazione nazionale comuni italiani; Intervista a una ex dirigente, Dipartimento della funzione pubblica.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DELLA TRASPARENZA IN ITALIA

1.1 Dal post Covid-19 all'istituzione del PNRR; 1.1.1 Analisi Empirica sull'evoluzione del PNRR; 1.1.2. Impatto del NGEU sulle politiche nazionali; 1.2 Lo sviluppo della trasparenza; 1.2.1. Dal Codice dell'amministrazione digitale al Codice della trasparenza con l'introduzione dell'accesso civico; 1.2.2 Il Decreto trasparenza e l'introduzione dell'accesso generalizzato; 1.3 I tre differenti tipi di accesso agli atti; 1.4 Nascita e sviluppo dell'Agenda digitale italiana; 1.5 Governance nel processo di digitalizzazione; 1.6 ANAC: la piattaforma unica della trasparenza; 1.7 PA digitale 26; 1.8 Piattaforma "Italia" semplice; 1.9 "Decennio digitale 2030 dell'EU"; 1.9.1 Obiettivi Italiani della "Digital Decade 2030 comparati con quelli della UE; 1.9.2 Prospettive della "Digital Decade 2030".

1.1 Dal post Covid 19 all'istituzione del PNRR

L'emergenza coronavirus ha reso evidente quanto l'accesso alla rete sia un requisito imprescindibile. In particolare, i mesi più duri del *lockdown* hanno evidenziato le disparità tra chi aveva a disposizione gli strumenti per comunicare, lavorare, studiare, potendo così reagire anche durante la crisi, e quanti non avevano a disposizione tali mezzi informatici e digitali.

È anche per questo motivo che la digitalizzazione di enti pubblici, imprese e famiglie rappresenta uno degli elementi chiave del PNRR italiano. Il mutamento dell'ambiente che ci circonda ha portato le pubbliche amministrazioni a dotarsi di nuove infrastrutture, soprattutto spinti dalla scorsa pandemia. L'Italia, oltre ad essere tra gli ultimi posti in Europa per digitalizzazione, a seguito della pandemia è progredita nell'ambito di prevenzione e di rischio corruzione¹³. Ad oggi non sono disponibili studi che abbiamo analizzato la correlazione tra PNRR e trasparenza¹⁴; per questo bisogna considerare anche, che a seguito della crisi da Covid-19, le pubbliche amministrazioni hanno avuto difficoltà a riorganizzarsi, soprattutto a causa del loro livello di digitalizzazione e del personale poco formato.

Le pubbliche amministrazioni hanno una mole di lavoro non indifferente a seguito di tutti gli eventi che si sono susseguiti, e, specialmente in materia di anticorruzione, esse hanno gravi difficoltà a portare avanti i controlli, dovuto anche al cambio generazionale che si sta manifestando da qualche anno. Infatti, l'aumento di quest'ultimo e gli effetti che ha lasciato la

¹³ Di Mascio, F. & Natalini, A. (2023). "*La capacità amministrativa e il PNRR.*" Giornale di diritto amministrativo, Issue 4, pp. 436-444.

¹⁴ Natalini, A., & Vesperini G. (2015). "*Il big bang della trasparenza.*" Editoriale Scientifica srl.

crisi pandemica, portano il nostro paese a dover sfruttare in modo opportuno gli strumenti e i fondi del PNRR¹⁵. È proprio in questa fase che si è manifestata ancora di più la collaborazione intergovernativa, facendo entrare in campo nel migliore dei modi la *multilevel governance*. Effettivamente nel processo di attuazione del PNRR, l'Italia ha dovuto rendicontare tutte le mosse di *policy*.

A livello statutale, con il governo Conte II e Draghi¹⁶, si sono verificati i maggiori cambiamenti in ambito di *governance*. Alla fine del 2020, il governo Conte II, proponeva la creazione di una *task force* composta da 90 esperti, con un unico supervisore e 6 manager (uno per ogni missione). Ad essa sarebbe stato affidato il compito di controllare l'effettivo rispetto del programma. In aggiunta, prefigurava l'istituzione di un comitato esecutivo con il compito di vigilanza politica sul Piano. Quest'ultimo composto dal presidente del Consiglio, dal ministro dell'economia, dal ministro dello sviluppo economico e dal ministro degli affari esteri indicato come unico referente con la Commissione Europea.

Analogamente il governo Draghi istituisce un comitato esecutivo, ovvero la Cabina di Regia. Viene istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, cui spetta il compito di fornire l'indirizzo politico, monitorare l'avanzamento del Piano, assicurare la cooperazione e interloquire con le amministrazioni responsabili. Dall'analisi del PNRR e del d.l. 77/2021, durante i due governi, la *governance* risulta essere sempre più accentrata. La Cabina di Regia permette un controllo politico più centralizzato e al MEF¹⁷ viene dato il compito di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione, e controllo del PNRR. dalla successione dei due governi si nota come l'uno sia stato l'espansione dell'altro, soprattutto per la centralizzazione della *governance*.

Ci troviamo nella terza ondata del processo di digitalizzazione, dove le pubbliche amministrazioni si trovano a far fronte alla nascita di nuovi strumenti quali i dispositivi mobili, l'intelligenza artificiale, i *big data*, i *social media* e l'*Internet of Things*. Questi risultano essere coerenti con l'ascesa della *Digital Era Governance* che rivede le competenze e le relazioni tra

¹⁵ Cacciatore, F., Natalini, A. & Di Mascio, F. (2022). “Telelavoro o smart working? Il caso delle autorità indipendenti ai tempi del Covid-19”. *Rivista di Digital Politics*, 2(1-2), pp. 69-92.

¹⁶ Guidi, M., And Moschella M., (2021). “Il Piano Nazionale di Ripresa E Resilienza: Dal Governo Conte II Al Governo Draghi.” *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 3: 405–430.

¹⁷ Art. 6 del d.l. n. 77 del 20

gli attori del settore pubblico, ponendo particolare enfasi sul coordinamento orizzontale volto anche al coinvolgimento degli *stakeholders*.

Da evidenziare che rispetto al PNRR originario approvato il 13 luglio 2021, il governo Meloni ha chiesto numerose modifiche. Due modifiche nel 2023:

- una prima richiesta di revisione, limitata alla modifica di 10 scadenze, risale al luglio 2023.
- una seconda più corposa nell'agosto dello stesso anno, che si conclude l'8 dicembre 2023, allorché il Consiglio dell'UE ha approvato la Decisione di esecuzione (CID) che modifica la Decisione del 13 luglio 2021 e che nell'Allegato contiene, in sostanza, la riprogrammazione del PNRR italiano, compreso il nuovo capitolo dedicato a REPowerEU.

Nel corso del 2024 il PNRR è stato già modificato in altre due occasioni:

- il 4 marzo 2024 il Governo ha presentato alla Commissione europea una richiesta di modifica di natura tecnica riguardante 23 misure (investimenti e riforme).
- il 10 ottobre 2024 l'Italia ha presentato un'ulteriore richiesta di modifica volta ad adeguare il Piano alle nuove necessità attuative. La richiesta riguarda 21 misure, di cui 13 sono state modificate "per attuare alternative migliori al fine di conseguirne il livello di ambizione originario" e altre 8 "al fine di attuare alternative migliori che consentano la riduzione degli oneri amministrativi, garantendo tuttavia il conseguimento delle finalità di tali misure". Si segnala che sono stati aggiunti 3 nuovi obiettivi: il numero complessivo di traguardi/obiettivi del Piano è pertanto salito a 621.

Il Consiglio dell'Unione europea il 18 novembre 2024 ha approvato la Decisione di esecuzione (CID) che modifica la Decisione del 13 luglio 2021 con il nuovo Allegato.

Il 19 maggio 2025 il Governo ha trasmesso ai Presidenti delle Camere una nuova proposta di revisione del PNRR approvata dalla Cabina di regia. La proposta riguarda traguardi e obiettivi delle ultime quattro rate (dalla settima alla decima).

Sono state inserite due nuove misure: il Programma di rinnovo della flotta di veicoli privati e commerciali leggeri con veicoli elettrici e la riforma riguardante il Rafforzamento dell'efficienza nell'infrastruttura ferroviaria italiana. La dotazione complessiva del Piano è rimasta immutata (194,4 miliardi). Anche l'importo delle ultime quattro rate ancora da corrispondere all'Italia non è cambiato. Il numero complessivo di traguardi/obiettivi si è ridotto da 621 a 614.

Il Consiglio dell'UE ha approvato il 20 giugno 2025, con Decisione di esecuzione del Consiglio (CID), le modifiche al PNRR richieste dall'Italia. Il nuovo Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE contiene, sostanzialmente, il nuovo PNRR italiano.

Il Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, Tommaso Foti, nelle comunicazioni rese il 21 e il 22 maggio 2025 in Parlamento aveva preannunciato l'intenzione di presentare nei mesi successivi una nuova proposta di revisione che avrebbe riguardato le misure "Transizione 5.0" e "Net zero Technologies", nonché quelle relative al settore del turismo, del lavoro e dell'inclusione sociale.

Ora, come detto, dopo la cospicua revisione di pochi mesi fa, a dimostrazione della fallimentare attuazione, il Governo prospetta una nuova modifica del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la sesta, con l'ipotesi di spostare misure sui fondi di coesione, con il rischio di cancellare i relativi progetti già programmati, o addirittura dirottare risorse verso altri settori, come la difesa, rinunciando alle ambizioni originarie del Piano.

Il periodo Coronavirus ha messo in evidenza una vera emergenza a tutti i livelli: da quella sanitaria a quella di coinvolgere anche i vari apparati degli stati. Molte ricerche del settore si sono svolte per inquadrare gli effetti delle crisi sulla corruzione con metodi anche empirici.

1.1.1 Analisi empirica sull'evoluzione del PNRR

Prendendo in esame una ricerca riguardante i pacchetti di misure economiche intraprese dal governo italiano per la ripresa abbiano aperto una finestra di opportunità alla corruzione e alla cattiva gestione all'indomani della pandemia di Covid-19¹⁸. La ricerca empirica sugli effetti delle crisi sulla corruzione e sulla cattiva gestione è iniziata solo di recente. Secondo questo filone della letteratura, sia la volontà che l'opportunità – ossia le due condizioni necessarie per la cattiva condotta – tendono a manifestarsi durante una crisi.

Nei periodi di crisi, infatti, aumenta il rischio che le persone perdano il lavoro, il reddito, i risparmi e i mezzi di sostentamento. Di conseguenza, potrebbero esserci meno inibizioni a commettere atti di corruzione e frode. Inoltre, i pacchetti di aiuti e di ricostruzione in caso di calamità rappresentano una manna che può incoraggiare l'appropriazione indebita. Inoltre, diversi fattori contribuiscono a ostacolare la trasparenza e la responsabilità dei processi

¹⁸ Cacciatore, F., Natalini, A. & Di Mascio, F. (2022). *“Do Economic Recovery Packages Open a Window of Opportunity for Corruption and Mismanagement? The Case of Italy in the Aftermath of the Covid-19 Pandemic”*, Springer Science+Business Media, LLC, part of Springer Nature.

decisionali durante le crisi¹⁹. L'urgente necessità di un aiuto rapido può portare a una valutazione inadeguata dei bisogni e la conseguente scarsa miratura, l'eccesso o la carenza di aiuti creano opportunità di sfruttamento. La natura eccezionale della situazione in cui vengono gestiti i fondi di recupero ostacola anche la valutazione dei risultati, data la mancanza di termini di riferimento. La complessità associata alla pluralità di soggetti coinvolti nella gestione dei fondi di recupero può celare eventuali irregolarità.

La carenza di coordinamento tra i diversi operatori responsabili dell'emergenza, ciascuno operante secondo le proprie politiche e procedure, può favorire fenomeni di corruzione e inefficienza nella gestione delle risorse finanziarie. Anche le analisi internazionali hanno confermato che le crisi gravi creano un contesto di rischio morale in cui la corruzione e altre forme di comportamento scorretto tendono ad aumentare²⁰. Tuttavia, le analisi condotte sono state prevalentemente incentrate sui disastri naturali, la cui elevata incidenza in determinate regioni contribuisce in modo significativo all'incremento della corruzione e della cattiva gestione. In tali contesti, gli attori coinvolti possono essere incentivati a richiedere risarcimenti nelle aree maggiormente colpite da eventi calamitosi.

Al contrario, situazioni eccezionali e senza precedenti che non sono delimitate nel tempo e nello spazio come il Covid-19 possono dare adito a preoccupazioni riguardo al valore marginale particolarmente elevato del denaro speso in termini di riduzione delle conseguenze dannose per la società in altri modi, e tali preoccupazioni possono demotivare i funzionari dal partecipare a pratiche corruttive²¹. In altre parole, viene riconosciuta "la finestra di opportunità" per attuare misure volte a frenare la corruzione e la cattiva gestione che in circostanze normali sarebbero sembrate irraggiungibili. Basandosi su questa rassegna della letteratura, il presente documento esamina l'impatto della pandemia di Covid-19 sulla corruzione e la cattiva gestione in Italia, tenendo conto di due meccanismi di compensazione:

- maggiori opportunità di ricerca di rendite dovute alla pressione temporale e alla notevole quantità di risorse disponibili;

¹⁹ Calossi, E., Sberna, S., Vannucci, A. (2012). "*Disasters and Corruption, Corruption as Disaster*". In: de Guttery, A., Gestri, M., Venturini, G. (eds) *International Disaster Response Law*. T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8_27

²⁰ Escaleras, M., & Register, C. (2016). "*Public Sector Corruption and Natural Hazards*". *Public Finance Review*, 44(6), 746-768. <https://doi.org/10.1177/1091142115613155>

²¹ Fazekas M., Sanchez A., H., Abdou A. & Kofrán D. (2023). "*Corruption risk in public procurement through the Covid-19 pandemic in Europe*". Government transparency Institute. Budapest.

- una maggiore supervisione in una situazione senza precedenti.

Sono stati formulati tre scenari ipotetici in relazione alla configurazione del rapporto tra i due meccanismi di compensazione nel percorso post-Covid-19 dell'Italia.

Nel primo scenario ipotetico, la preoccupazione primaria di spendere rapidamente ingenti risorse per compensare gli effetti della pandemia ha costretto il governo ad allentare le procedure amministrative. I responsabili politici sono riusciti a imporre una narrativa di crisi esogena per distogliere l'attenzione dalle principali lacune nel quadro di integrità del sistema esistente. In altre parole, la priorità è quella di promuovere una rapida ripresa da uno shock esogeno. Il quadro dominante imposto alla popolazione è che l'imposizione di requisiti onerosi alla spesa pubblica necessaria per sostenere la ripresa dal Covid-19 rallenterà troppo il processo. Nel secondo scenario ipotizzato, le misure di ripresa attribuiscono priorità alla trasparenza e alla responsabilità, ponendole al centro delle iniziative governative finalizzate alla ricostruzione post Covid-19. In tale contesto di “sfruttamento riformista della crisi”, si riconosce che i metodi tradizionali di gestione delle emergenze risultano inadeguati rispetto all’eccezionalità rappresentata dalla pandemia. In particolare, in realtà come quella italiana, caratterizzate dall’assenza di solidi meccanismi anticorruzione, sussiste il rischio concreto che fenomeni corruttivi e pratiche gestionali inappropriate possano compromettere l’efficacia, l’equità e la trasparenza delle risposte e dei processi di ripresa legati al Covid-19.

Il quadro dominante imposto alla popolazione è che la responsabilità è uno dei migliori strumenti per garantire che la spesa sia utilizzata in modo efficace e che gli obiettivi di ripresa siano raggiunti. L'apprendimento indotto dalla crisi è al centro del terzo percorso ipotetico²²; il tempo trascorso durante un disastro è un fattore importante per l'apprendimento politico, specialmente nel contesto di crisi di lunga durata come le pandemie. Tale apprendimento può essere considerato avvenuto quando le cause immediate del fallimento politico, evidenziate da un evento critico, vengono successivamente affrontate tramite modifiche alle politiche adottate. Questo scenario presenta la pandemia di Covid-19 come uno *stress test* che espone il fallimento politico sistemico nel corso della risposta alla crisi. L'apprendimento è indotto dalla dimensione temporale della pandemia, che può essere intesa come una “crisi strisciante”. Questo tipo di

²² Moynihan D.P., (2009). “*The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems*”, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 19, Issue 4, Pages 895–915, <https://doi.org/10.1093/jopart/mun033>

crisi genera esplosioni regolari senza giungere a una conclusione e può cambiare significato durante il suo ciclo di vita.

L'attenzione può raggiungere livelli diversi con pubblici diversi in momenti diversi. In altre parole, le crisi prolungate possono aprire molteplici opportunità per affrontare problemi politici diversi e trasversali, rivelati dall'aggregazione di eventi nel tempo²³. È necessario un aggiornamento del quadro teorico al fine di includere sia le crisi di lunga durata sia il potenziale apprendimento che può emergere nel corso del processo. Conseguentemente, i due meccanismi analizzati possono esercitare una significativa influenza su diverse fasi della ripresa.

Nelle fasi iniziali si pone l'accento sull'azione rapida, invece, nelle fasi successive, l'impatto socioeconomico della corruzione e le sue implicazioni per i sistemi di governance vengono rivelati da scandali che richiamano l'attenzione sulla mancanza di responsabilità. Ciò può indurre i responsabili politici a riesaminare le misure di recupero e a ricalibrarle.

Lo studio ha sottolineato l'evoluzione degli indicatori di trasparenza nei tre periodi del processo di ripresa. Essa mostra che una disposizione in materia di trasparenza, ovvero la divulgazione dell'elenco dei beneficiari, non è stata inclusa in nessuno dei decreti legge adottati dal governo italiano. Sebbene ciò possa essere dovuto a preoccupazioni relative alla protezione dei dati nel caso di misure di recupero che hanno trattato le informazioni personali di individui e famiglie (indennità una tantum e reddito di emergenza), vale la pena sottolineare che il governo italiano non ha divulgato l'elenco delle imprese che hanno avuto accesso ai fondi di garanzia e di licenziamento. Al contrario, tre requisiti di trasparenza – la divulgazione delle condizioni alle quali è subordinato l'erogazione dei fondi, la divulgazione dell'elenco delle procedure e la creazione di un sito web dedicato alle misure di recupero – sono stati soddisfatti da tutte le misure di recupero. Infine, dall'indagine empirica sull'evoluzione dei quadri di trasparenza e applicazione in risposta a una crisi di lunga durata è possibile trarre alcune implicazioni pratiche. È giunto il momento che i professionisti sviluppino strutture e procedure che riflettano il contesto della *governance* contemporanea, in cui le organizzazioni pubbliche devono affrontare crisi striscianti, minacce lente e in continua evoluzione che richiedono un'attenzione costante e un intervento efficace se si vuole controllarne gli effetti devastanti.

I risultati hanno rivelato che le principali lacune del quadro italiano per la gestione dei pacchetti di recupero sono state colmate solo in parte, poiché l'apprendimento si è svolto in un contesto

²³ Deleo, R. A., Taylor, K., Crow, D. A., & Birkland, T. A. (2021). “*During disaster: Refining the concept of focusing events to better explain long-duration crises*”. *International Review of Public Policy*, 3(3: 1).

caratterizzato da una maggiore incertezza. Ciò implica che oggi è necessario sviluppare nuove capacità amministrative per preparare i governi ad affrontare le prossime crisi di lunga durata. Sebbene la Costituzione non menzioni esplicitamente la trasparenza, la dottrina ne ha individuato il fondamento principale nell'art. 97, comma 1.

Nondimeno, la trasparenza può essere collegata anche ad altri principi costituzionali, senza però identificarsi completamente con nessuno di essi.

Per questo motivo è stata riconosciuta come principio implicito ed autonomo della Costituzione²⁴. Tra le misure finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo della trasparenza dell'azione dei pubblici poteri, la pubblicità degli atti amministrativi ha un ruolo di rilevante importanza; difatti la dottrina ha inizialmente ritenuto che pubblicità e accesso coincidessero con la visibilità, la conoscibilità e la comprensibilità dell'azione amministrativa, dei suoi atti e della sua organizzazione²⁵.

La conseguenza di tale impostazione è che ora pubblicità e accesso sono strumenti necessari per il raggiungimento della trasparenza, che tuttavia li contiene e ne amplia la portata, rappresentandone un *quid pluris*.

In definitiva, relativamente all'operato della PA, possiamo dire che la trasparenza non è solo rispetto delle regole procedimentali, ma anche comprensibilità dell'azione amministrativa da parte del cittadino comune ovvero dovere di *“chiarezza, di comprensibilità, di non equivocità di una struttura e del suo agire, anche al fine di garantire l'affidamento dei cittadini, nonché l'imparzialità, il buon andamento e la legalità dell'azione amministrativa”*²⁶.

Anche il Next Generation EU (NGEU), strumento di ripresa e di rilancio economico europeo rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme per l'Italia e per tutti gli stati membri dell'Unione. Infatti, oltre 800 miliardi di euro sono stati inseriti nel bilancio europeo 2021-2027. 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 NGEU deve essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita

²⁴ Di Pietro S. (2018). *“La tutela della privacy tra esigenze di trasparenza e nuove regole di riservatezza”*, in Amministrativ@mente, Fascicolo n. 9-10/2018 estratto, p.5.

²⁵ Manganaro F. (2009). *“L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa”*, Astrid rassegna, 105, 22.

²⁶ Marrama R. (2007). *“La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo”*, op. cit., p.419;

economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato lo sviluppo italiano negli ultimi decenni²⁷. Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme. Invero, il governo intende attuare quattro importanti riforme di contesto: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

La riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative.

Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, nei settori dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. Tale progetto intende promuovere una grande ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione.

Il PNRR nella sua versione originale, era articolato in 6 Missioni, suddivise in 16 Componenti ed ulteriormente declinate in 43 ambiti di intervento. In coerenza con gli obiettivi di riequilibrio territoriale, si prevede che vengano destinate almeno il 40% delle risorse complessive ai territori del Mezzogiorno, al fine di ridurre i divari socio-economici e infrastrutturali. A seguito della revisione del piano, approvata l'8 dicembre 2023, è stata introdotta una 7° missione, dedicata agli obiettivi del REPowerEU.

Il nuovo impianto del PNRR comprende complessivamente 145 misure, nuove e modificate, tra cui quelle afferenti alla Missione 7. In base ai criteri di ripartizione territoriale delle risorse, il Piano destina 82 miliardi di euro al Mezzogiorno sui 206 miliardi complessivamente allocati, corrispondenti a una quota pari al 40 % del totale.

Le singole Missioni prevedono la seguente articolazione finanziaria:

- Missione 1 - "Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura", stanZIA 40,29 miliardi – a cui si aggiungono 0,8 miliardi da React EU e 8,73 miliardi dal Fondo complementare;
- Missione 2 - "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica", stanZIA 59,46 miliardi – a cui si aggiungono 1,31 miliardi da React EU e 9,16 miliardi dal Fondo complementare;
- Missione 3 - "Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile", stanZIA 25,40 miliardi – a cui si aggiungono 6,06 miliardi dal Fondo complementare;

²⁷ Bellandi M., Giannini V., Iacobucci D. (2022). "La Missione 1 del PNRR: quali opportunità da cogliere e barriere da superare?", in "L'industria, Rivista di economia e politica industriale" 2/2022, pp. 227-244, doi: 10.1430/104518

- Missione 4 - "Istruzione e Ricerca", stanZIA 30,88 miliardi di euro – a cui si aggiungono 1,93 miliardi da React EU e 1 miliardo dal Fondo complementare;
- Missione 5 - "Inclusione e Coesione", stanZIA 19,86 miliardi – a cui si aggiungono 7,25 miliardi da React EU e 2,77 miliardi dal Fondo complementare;
- Missione 6 - "Salute", stanZIA 15,63 miliardi, a cui si aggiungono 1,71 miliardi da React EU e 2,89 miliardi dal Fondo complementare;
- Missione 7 - “REPowerEU”, il quale mira a rafforzare le reti di distribuzione e di trasmissione, comprese quelle del gas, accelerare la produzione di energia rinnovabile, ridurre la domanda di energia, aumentare l'efficienza energetica. La Missione 7 ha una dotazione di 11,18 miliardi. Non è suddivisa in Componenti e comprende 5 Riforme e 17 Investimenti.

1.1.2 Impatto del NGEU sulle politiche nazionali

Per l'Italia il programma NGEU non rappresenta solo l'occasione per realizzare una piena transizione ecologica e digitale, ma recuperare anche i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud.

La ricerca si focalizza, in particolar modo sulla realizzazione della 1° Missione, *“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”*, Componente 1, *“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”*, e in particolare il Sub-investimento 2.2.1, *“Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR”* (incluso nell'Investimento 2.2, *“Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance”*), per un importo totale assegnato pari a euro 368.400.000, pone l'obiettivo di *«trasformare in profondità la Pubblica Amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione»*. La società digitale e le tecnologie digitali potranno migliorare i modi di apprendimento e di lavorare.

In termini di adozione digitale e innovazione tecnologica, il nostro paese è in ritardo e viene evidenziato dall'ultimo aggiornamento, risalente al 2022, dell'indice Digital Economy and Society Index (DESI)²⁸, mostra il nostro paese al 20° posto fra i 27 stati dell'Unione.

Bisogna far presente, che con il susseguirsi degli anni, il principio di trasparenza delle amministrazioni si manifesta tramite l'utilizzo di nuovi mezzi digitali, come vediamo già dall'applicazione del decreto 33/2023, nel quale le amministrazioni sono tenute a pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente”.

²⁸[https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/europes-digital-](https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/europes-digital-decade#:~:text=Il%20decennio%20digitale%20è%20un,innovazione%20funzionino%20per%20le%20persone)

[decade#:~:text=Il%20decennio%20digitale%20è%20un,innovazione%20funzionino%20per%20le%20persone](https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/europes-digital-decade#:~:text=Il%20decennio%20digitale%20è%20un,innovazione%20funzionino%20per%20le%20persone) .

Per quanto concerne la transizione digitale, i Piani devono dedicarvi almeno il 20% della spesa complessiva per investimenti e riforme. L'obiettivo è migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dall'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) e dagli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione "Progettare il futuro digitale dell'Europa".

Il pilastro digitale dei PNRR deve comprendere la razionalizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali. Inoltre, si deve migliorare la connettività, anche tramite un'ampia diffusione di reti di telecomunicazione (TLC) ad altissima capacità. I costi per gli utenti devono essere sostenibili e la velocità di realizzazione della rete deve essere aumentata. I Piani, quindi, devono sostenere la ricerca e sviluppo nelle TLC e l'adozione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, in particolare delle piccole e medie. Le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali, particolarmente per i gruppi sociali vulnerabili. La digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti, e servizi, rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano. L'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare tale deficit e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea; favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati. Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia.

Le tre priorità principali sono la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. Nello stato italiano si è avuto un conseguente susseguirsi di cambiamenti, ma ciò non ha definito un'alternanza di dei paradigmi delle riforme amministrative ma alla loro convivenza e mescolanza dinamica tra loro. In questo quadro e nel corso degli anni, in Italia, il sistema delle Conferenze ha assunto un ruolo sempre più importante dalla revisione del Titolo V della Costituzione, il quale ha valorizzato i principi di autonomia e di sussidiarietà.

Nel 1983 fu istituita la Conferenza Stato-Regioni, la quale aveva i compiti di informazione, consultazione, di studio e di raccordo su questioni di interesse comune tra i vari livelli decisionali. Il sistema delle conferenze, però si consolidò con il D.Lgs. n. 29 del 1993 ma a seguito di innumerevoli riforme si è verificata l'esigenza di un potenziamento di questo nuovo strumento, il D.Lgs. n. 281 del 28 agosto 1997 è intervenuto a definire e ampliare le attribuzioni

della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano che, per le materie e i compiti d'interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, si riunisce in sede Unificata con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 8). Queste hanno intrapreso un ruolo strategico e vengono coinvolte in molteplici processi amministrativi, è anche aumentato il numero delle sedi di confronto, anche a livello tecnico (tramite l'istituzione di tavoli tecnici e Cabine di regia).

Fino alla lunga e difficile riunione del Consiglio europeo del luglio 2020, i negoziati sul quadro finanziario pluriennale (QFP) ²⁹ dell'Unione europea sono stati caratterizzati da continuità e dipendenze dal percorso.

Tuttavia, la pandemia di COVID-19 ha modificato il quadro, le condizioni, i temi e la procedura consolidata di tali negoziati sul QFP, innescando una "crisi strisciante" nell'UE³⁰, mettendo a dura prova il settore della Ricerca & Innovazione mettendone in evidenza le debolezze.

La coincidenza temporale tra questi negoziati e la crisi del coronavirus ha aperto la possibilità di cambiamenti e riforme fondamentali per tutti paesi membri dell'UE. L'accordo del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 sul nuovo QFP 2021–2027 di circa 1.000 miliardi di euro e sul bilancio di stimolo «NextGeneration EU» (NGEU)³¹ di ulteriori 800 miliardi di euro. Esso ripercorre il processo negoziale e analizza infine le conseguenze per le politiche dell'UE.

In particolare, le modifiche al sistema delle risorse proprie per il finanziamento e l'accordo sul NGEU aggiuntivo hanno portato a cambiamenti fondamentali nel sistema di bilancio europeo (Becker P. 2022). Il processo di europeizzazione dell'R&I policy ha rafforzato il ruolo delle regioni italiane, in modo che invece di essere "*policy takers*" siano diventate "*policy shapers*"³²,

²⁹ Bilancio a lungo termine dell'Unione Europea, solitamente di durata settennale, che pianifica le spese e definisce i massimali per le politiche UE solitamente di durata settennale, che pianifica le spese e definisce i massimali per le politiche EU.

³⁰ Boin A., M. Ekengren, And Rhinard M. (2020). "*Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis*". Risk, Hazards & Crisis in Public Policy 11 (2): 116–138. doi:10.1002/rhc3. 12193.

³¹ BECKER P. (2022). *The negotiations about the Multiannual Financial Framework 2021-2027: what happened when with what result?* In *EU Policymaking at a Crossroad*, chapter 2, pages 30-54, Edward Elgar Publishing.

³² Brunazzo M. (2007). "Da «*policy-Taker*» a «*policy-Shaper*»: L'europeizzazione della Politica Regionale Dell'Italia." *Rivista Italiana di Scienza Politica* 37 (2): 233–260. doi:10.1426/24699.

in quanto rappresentano la dimensione intermedia ideale tra i cittadini, le istituzioni pubbliche e gli attori non statali.

La grave crisi pandemica ha messo in uno stato emergenziale il nostro Paese, ma ha posto le basi per creare un fruttuoso dialogo interistituzionale, nel quale hanno dovuto reagire con misure inconsuete per far fronte ad una situazione imprevedibile e surreale che ha messo in ginocchio il Paese.

Questo strumento ha reso migliore il profilo della cooperazione anche con gli enti locali, che sono fondamentali per l'attuazione di specifiche *policies*³³. Gli ultimi 5 anni post pandemia da Covid-19, hanno fatto emergere delle criticità nelle relazioni di *multilevel governance*, con particolare riferimento al rapporto tra Stato e regioni³⁴ nell'ambito di una stagione di riforme particolarmente intensa.

Questi anni hanno messo in luce molteplici punti deboli del rapporto tra governo centrale e amministrazioni regionali, come le difficoltà dello Stato a giocare un ruolo di indirizzo nazionale³⁵; ma soprattutto la debolezza delle sedi istituzionali per l'esercizio della «leale collaborazione» fra i livelli di governo e il primato della Conferenza (dei presidenti) delle regioni e province autonome, un'organizzazione di diritto privato non prevista dall'ordinamento, quale sede di confronto politico fra il governo e le regioni³⁶.

Come già menzionato, i processi di *policy-making* multilivello, vengono concretizzati tramite il “sistema delle conferenze”, ma da studi (Baldi e Profeti 2020) si evince che in riferimento all'elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non sono mai state convocate conferenze istituzionali. Anche gli enti territoriali hanno avuto un ruolo nell'attuazione del PNRR, difatti un numero rilevante delle linee di investimento attivate dal PNRR, coinvolge le autonomie territoriali come soggetti attuatori, ovvero li rendono i soggetti che si assumono le

³³ Grillo A. (2022). “La Multilevel governance e il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni”, *Sindacalismo: rivista di studi sull'innovazione e sulla rappresentanza del lavoro nella società globale: nuova serie*: 50, 3, 2022, 23-37.

³⁴ Profeti S. & Baldi B. (2021). “*Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, (3): 432-457.

³⁵ Ceccanti S. (2021). “*Prefazione, in G. Lamberti, Ci abbiamo messo la faccia*”, Edizioni All Around, pp. 10-14.

³⁶ Baldi B. E Profeti S. (2020). “*Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*”, in «*Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*», vol. , n. 3, pp. 277-306.

responsabilità della realizzazione degli interventi tramite, l'avvio, l'esecuzione, il monitoraggio e la rendicontazione degli stessi (Piani territoriali e monitoraggi)³⁷.

Dall'analisi condotta dal Dipartimento per le politiche di coesione evidenzia come uno degli snodi critici dell'attuazione del PNRR riguarda proprio gli interventi che coinvolgono gli Enti territoriali come soggetti attuatori. Questi interventi pongono una serie di questioni riguardanti l'intersezione tra obiettivi specifici del PNRR, obiettivo trasversale della riduzione dei divari territoriali e capacità amministrative degli enti. Inoltre, per quanto la cornice europea del Next generation EU, nel quale si è inserito il piano italiano, sembrasse condurre verso un rafforzamento dell'anticorruzione e della trasparenza, così come anche molte aspettative nei confronti del nuovo Governo andassero in questa direzione, la strategia italiana delineata attraverso il PNRR ed i provvedimenti di accompagnamento, tra i quali in particolare il decreto legge recante misure per il potenziamento della capacità amministrativa, tradiscono un approccio problematico per più aspetti su questo fronte.

L'anticorruzione e trasparenza sono, e sono stati in questi anni, ben più che un sistema di controlli interni e di protezione dalle frodi: l'anticorruzione ha rafforzato non solo la trasparenza intesa come "controllo diffuso" dei cittadini, ma anche come "partecipazione al dibattito pubblico", l'integrità e l'imparzialità dei funzionari, l'accountability e l'etica pubblica.

Demandare questi compiti ad un'Autorità indipendente ha significato, come vedremo più avanti, non solo proteggere questa funzione come è stato a lungo possibile anche grazie all'autorevolezza dei suoi componenti, ma anche consentirne quell'efficacia che in un sistema con forti autonomie territoriali non poteva essere garantita dal centro statale.

L'autorevolezza dell'Autorità ha, non ultimo, negli anni che abbiamo alle spalle in questo decennio che ci separa dalla legge 190, permesso lo sviluppo di un discorso pubblico sulla corruzione dai tratti più maturi, il consolidarsi di una cultura dell'anticorruzione.

Proprio perché è condivisibile l'affermazione del Presidente dell'Anac "dalla credibilità della legislazione anticorruzione e dell'assetto istituzionale che presidia le regole in materia dipende la credibilità del Paese agli occhi degli investitori istituzionali"³⁸, spetta al Parlamento ed al Governo, nel quadro delle strategie di riforma, operare per rafforzare, nel caso anche con

³⁷ Zanardi A. (2022). *"Il ruolo degli enti locali nell'attuazione del Pnrr"*. RIVISTA AIC, 3, 239-246.

³⁸ Giuseppe Busia, Autorità Nazionale Anticorruzione, all'evento di "Percezione della corruzione 2024" promosso da Transparency International Italia l'11 febbraio 2025 a Roma.

soluzioni di semplificazione, il sistema dell'anticorruzione e la sua autorità, favorendo il superamento di momenti di crisi e di fragilità. Sgombrando, così, il campo da una serie di ombre che hanno accompagnato le stagioni.

Una competizione politica sostenuta potrebbe mantenere la corruzione e la mancanza di trasparenza nell'agenda pubblica e politica, spostando l'attenzione dall'adozione delle politiche alla loro attuazione e portando a una maggiore conformità. Poiché i politici valutano male le conseguenze delle loro azioni, i segnali che dovrebbero essere poco costosi possono finire per essere piuttosto onerosi (Schnell 2017).

1.2 Lo sviluppo della trasparenza

Negli ultimi 30 anni la trasparenza ha rappresentato non solo uno dei criteri fondamentali sottesi ai più importanti processi di riforma della Pubblica Amministrazione (PA), ma ha costituito e costituisce tuttora uno dei parametri maggiormente utilizzati in sede di interpretazione dei rapporti tra Amministrazione stessa e cittadini. Notoriamente diffusa nel campo amministrativo tramite i decreti legislativi n. 33 del 2013 e il n. 97 del 2016, la trasparenza rappresenta uno dei concetti giuridici più controversi, potendo riguardare sia il modo di essere e rappresentarsi del potere pubblico in senso soggettivo sia le modalità di esercizio del potere pubblico in senso oggettivo³⁹. Pertanto, al concetto di trasparenza possono essere ricondotti anche pluralità di finalità e istituti nonché alcune tappe evolutive che ne hanno segnato, nel tempo, definizione, forme, contenuti e finalità stesse⁴⁰.

Da un punto di vista meramente etimologico trasparenza, dal latino, *trans parere* ovvero far apparire, lasciar vedere, lasciar conoscere; tale definizione è stata presa in prestito dal campo lessicale delle scienze fisiche, ove si è soliti usare la trasparenza per indicare una proprietà fisica dei materiali quale è la loro capacità di essere attraversati dalla luce.

Volendo trasporre tale concetto nel campo giuridico, il compito diventa assai arduo, in quanto la trasparenza amministrativa appare di difficile delimitazione. Ad ogni buon conto, in prima

³⁹ Terracciano G. (2014). “La trasparenza amministrativa da valore funzionale alla democrazia partecipativa a mero (utile?) strumento di contrasto della corruzione”, in *Amministrativ@mente*, Fascicolo n. 11-12/2014, p.4.

⁴⁰ Ammodio A. (2018). “Il principio di trasparenza e il procedimento amministrativo: dal diritto di accesso documentale al diritto di accesso civico”, in *Amministrativ@mente*, Fascicolo n. Fascicolo n. 11-12/2017, ISSN 2036-7821.

approssimazione possiamo affermare come la trasparenza, esprimendo la possibilità di “vedere attraverso” gli ostacoli, sia un concetto essenzialmente relazionale che si concretizza nelle interazioni che legano due o più soggetti, un osservatore e un osservato⁴¹.

Al riguardo, volendo far riferimento al carattere strumentale e metaforico della trasparenza, occorre risalire ad una affermazione pronunciata dall’On. Filippo Turati, nel 1908, il quale riteneva che “*dove un superiore pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo la casa dell’Amministrazione dovrebbe essere di vetro*”⁴².

Naturalmente, non si sa con certezza se Turati sia stato il primo a usare la definizione di “casa di vetro” applicata all’Amministrazione, ma tale espressione continua ad essere usata per individuare l’esigenza del privato cittadino a vedere assicurata una maggiore apertura della PA verso gli amministrati ed in genere verso la società nel suo complesso.

Con la metafora di “casa di vetro” si evidenzia l’esistenza di due entità distinte, il vetro, rappresentato dallo Stato costituito da una pluralità di soggetti su base politica che esercitano le loro funzioni garantendo la stabilità, dall’altra parte del vetro si trovano i soggetti amministrati, ovvero i cittadini.

La barriera che separa le Amministrazioni dai cittadini è rappresentata dal segreto amministrativo, le cui informazioni segrete sono tuttavia escluse dalla normale circolazione delle informazioni. Ma l’esistenza di un “dentro” e di un “fuori”, postula altresì l’esistenza di una trasparenza amministrativa interna⁴³ al sistema stesso, in cui esistono altre barriere a causa delle quali le informazioni non circolano o circolano con difficoltà da un’Amministrazione all’altra e persino fra gli uffici di una medesima Amministrazione, nonché di una trasparenza amministrativa esterna, il cui aumento è fondamentale ai fini del miglioramento del rapporto fra Amministrazioni e cittadini e del rafforzamento della democrazia nel nostro Paese⁴⁴.

La trasparenza esterna, detta anche orizzontale, si fonda sul rapporto tra Stato e società. Rappresenta uno dei principali risultati del processo di modernizzazione della PA, avvicinando

⁴¹ Donati D., (2008). “*Il principio di trasparenza in Costituzione*”, in La trasparenza amministrativa di Francesco Merloni (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, p.85.

⁴² Turati F. (1908). *Atti del Parlamento italiano*, Camera dei deputati, sess. 1904-1908, p.22962.

⁴³ Carloni, E. (2014). “*L’amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell’open government, 2014.pdf*”

⁴⁴ Arena G. (2008). “*Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*”, Trasparenza amministrativa. N.p., 2008. 29–44.

positivamente il cittadino all'apparato amministrativo e ponendolo in condizioni di parità rispetto all'Ente.

In tal modo, il destinatario degli atti può controllare l'operato delle amministrazioni. Sebbene la Costituzione non menzioni esplicitamente la trasparenza, la dottrina ne ha individuato il fondamento principale nell'art. 97, comma 1.

Nondimeno, la trasparenza può essere collegata anche ad altri principi costituzionali, senza però identificarsi completamente con nessuno di essi. Per questo motivo è stata riconosciuta come principio implicito ed autonomo della Costituzione⁴⁵.

Tra le misure finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo della trasparenza dell'azione dei pubblici poteri, la pubblicità degli atti amministrativi ha un ruolo di rilevante importanza. Difatti la dottrina ha inizialmente ritenuto che pubblicità e accesso coincidessero con la visibilità, la conoscibilità e la comprensibilità dell'azione amministrativa, dei suoi atti e della sua organizzazione⁴⁶. La conseguenza di tale impostazione è che ora pubblicità e accesso sono strumenti necessari per il raggiungimento della trasparenza, che tuttavia li contiene e ne amplia la portata, rappresentandone un *quid pluris*.

In definitiva, relativamente all'operato della PA, possiamo dire che la trasparenza non è solo rispetto delle regole procedimentali, ma anche comprensibilità dell'azione amministrativa da parte del cittadino comune ovvero dovere di *“chiarezza, di comprensibilità, di non equivocità di una struttura e del suo agire, anche al fine di garantire l'affidamento dei cittadini, nonché l'imparzialità, il buon andamento e la legalità dell'azione amministrativa”*⁴⁷.

Il Next Generation EU (NGEU) è uno strumento di ripresa e di rilancio economico europeo che rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme per l'Italia e per tutti gli stati membri. Infatti, oltre 800 miliardi di euro sono stati inseriti nel bilancio europeo 2021-2027. 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.

⁴⁵ Di Pietro S. (2018). *“La tutela della privacy tra esigenze di trasparenza e nuove regole di riservatezza”*, in Amministrativ@mente, Fascicolo n. 9-10/2018 estratto, p.5.

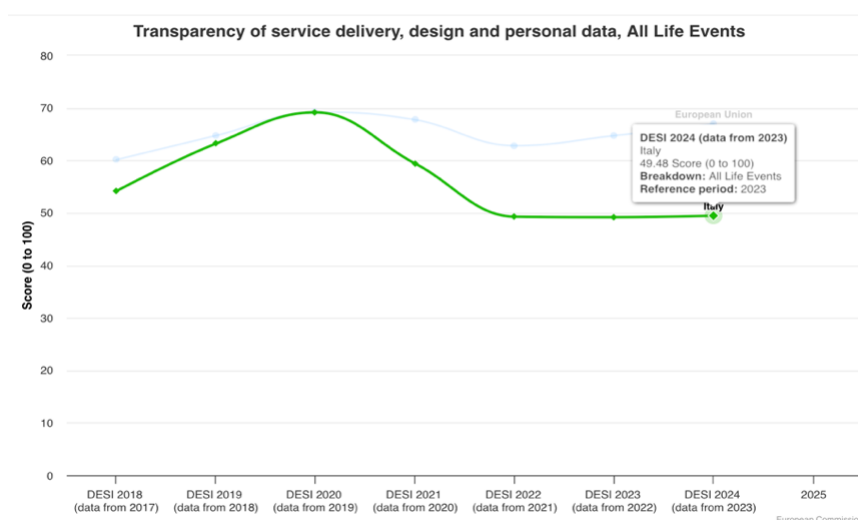
⁴⁶ Manganaro F. (2009). *“L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa”*, Astrid rassegna, 105, 22.

⁴⁷ Marrama R. (2007). *“La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo”*, op. cit., p.419;

Il NGEU deve essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato lo sviluppo italiano negli ultimi decenni⁴⁸.

Come illustrato nella Figura 1, il livello di trasparenza in Italia è migliorato nel tempo, raggiungendo una stabilità comparabile a quella degli standard europei. Questo progresso è attribuibile all'implementazione di nuovi obiettivi a livello europeo e statale. Tale stabilità rappresenta una base solida che necessita di ulteriori sviluppi futuri.

Figura 1: Trasparenza dell'erogazione dei servizi, design e dati anagrafici, All Life Events



Fonte: European Commission. DESI – Compare countries progress.

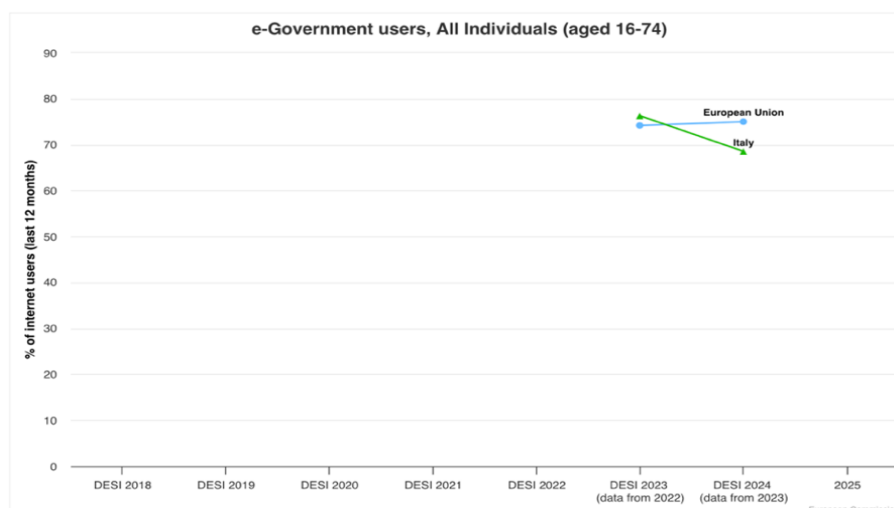
L'Italia soffre ancora oggi di un ampio ritardo nella digitalizzazione dei servizi pubblici. È necessario, quindi, accelerare la piena interoperabilità tra enti pubblici e le loro basi informative, messe in discussione durante la crisi pandemica da Covid-19, che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie alla piena realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) del “*once only*” un concetto di *e-government* per cui cittadini e imprese debbano poter fornire “una sola volta” le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni. Questi miglioranti possono consentire un migliore processo di trasparenza. La coesione sociale e territoriale rappresenta uno dei pilastri fondamentali su cui poggia la programmazione e il contenuto dell'intero PNRR.

⁴⁸ Bellandi M., Giannini V., Iacobucci D. (2022). “La Missione 1 del PNRR: quali opportunità da cogliere e barriere da superare?”, in “L'industria, Rivista di economia e politica industriale” 2/2022, pp. 227-244, doi: 10.1430/104518

Il Piano persegue, dunque, il riequilibrio territoriale e il rilancio del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni del Piano.

L'aggiornamento dell'indice DESI del 2023, successivo alla pandemia da Covid-19, sottolinea il consolidamento delle attività di digitalizzazione dei servizi pubblici per i cittadini (Figura 2).

Figura 2: Utenti di e-Government, Tutti gli individui (età 16-74)



Fonte: European Commission. DESI – Compare countries progress.

Gli interventi effettuati nell'ambito del PNRR hanno iniziato a produrre risultati concreti a differenza dell'indice di coloro che utilizzano l'e-Government, questo ci permette di comprendere come si ha una mancanza di formazione sull'utilizzo di determinate piattaforme per avvicinare i cittadini alle pubbliche amministrazioni.

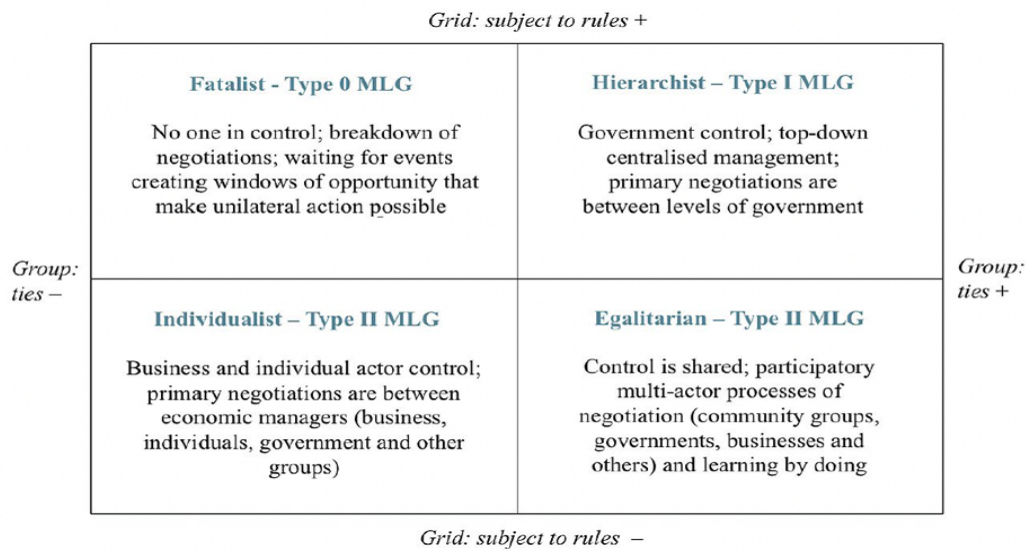
Negli ultimi decenni si è affermato un sistema di un sistema di cooperazione interistituzionale tra Stato, Regioni ed autonomie locali⁴⁹ i quali si sono trovati a dover collaborare nell'attuazione delle politiche di semplificazione. Il processo di multilevel governance può essere definito come un sistema di “negoziazione continua tra i diversi livelli nidificati di governo”⁵⁰, dove l'autorità non solo è dispersa verticalmente tra i livelli dell'amministrazione, ma anche

⁴⁹ Grillo A. (2022). “La Multilevel governance e il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni”, Sindacalismo: rivista di studi sull'innovazione e sulla rappresentanza del lavoro nella società globale: nuova serie: 50, 3, 2022, 23-37.

⁵⁰ Marks G. (1993). “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”. In: Cafruny, A. & Rosenthal, G. (eds) The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond. Longman, Harlow, pp. 391–410.

orizzontalmente tra diversi settori di interesse e sfere di influenza, compresi gli attori non governativi, i mercati e la società civile⁵¹.

Figura 3: Tipologia culturale MLG (basata sulla Teoria Culturale Grid-Group)



Fonte: Daniell K. A. & Mercer T. 2017⁵².

Ipotizziamo che i sistemi MLG (Figura 3) di Tipo I abbiano maggiori probabilità di essere trovati e prosperare nelle aree politiche più vecchie e potenzialmente più radicate come la sanità, l'istruzione, le relazioni industriali, la difesa e i servizi pubblici tradizionali o di lunga durata (ad esempio le infrastrutture urbane e rurali, come strade, fognature, approvvigionamento idrico ed elettrico). In parte ciò è dovuto alla responsabilità a lungo termine per queste aree che è stata sancita come parte delle costituzioni e del regno sovrano di alcune giurisdizioni. In questo modo si configura una particolare dinamica di negoziati guidati dallo Stato e/o dal governo federale che spesso può diventare istituzionalizzata.

Non è così semplice, poiché ci sono molti esempi di processi di Tipo II, più flessibili, che operano durante i periodi di riorganizzazione o quando c'è la necessità di integrare un'innovazione. In egual modo, osserviamo che le questioni più recenti senza un evidente riconoscimento costituzionale hanno maggiori probabilità di trovarsi in una configurazione

⁵¹ Bache I. & Flinders M. (eds), (2004). “Multi-level Governance.” Oxford University Press. doi.org/10.1093/0199259259.001.0001

⁵² Daniell K. A. & Mercer T. (2017). “What remains unwritten? Developing a critical evaluation of multi-level governance and its futures in Australian public policy and politics”. MULTI-LEVEL GOVERNANCE, 429.

MLG di Tipo II, che è simile al motivo per cui i processi MLG di Tipo II si sono evoluti nell'Unione Europea (UE). Tra queste figurano questioni e ambiti strategici quali la governance multilivello, la regolamentazione delle telecomunicazioni e di Internet (compresa la sicurezza informatica), gli eventi estremi e le pandemie e i cambiamenti climatici.

Nello stato italiano si è avuto un conseguente susseguirsi di cambiamenti, ma ciò non ha definito un'alternanza di dei paradigmi delle riforme amministrative ma alla loro convivenza e mescolanza dinamica tra loro.

1.2.1 Dal Codice dell'amministrazione digitale al Codice della trasparenza con l'introduzione dell'accesso civico

Il principio di trasparenza è riuscito a mettere radici in Italia solo a partire dagli anni '90, quando si è andato sgretolando il controllo delle istituzioni dei partiti storici. Si evidenzia subito come alla base della trasparenza amministrativa, c'è una contraddizione, ovvero la moltiplicazione degli obblighi di pubblicazione che non è avvenuta in coerenza con i principi di trasparenza e di collaborazione tipici dell'*open governance*. La crescita del dialogo telematico tra PA, cittadini e imprese ha rappresentato, nel tempo, l'elemento chiave per lo sviluppo dei cosiddetti piani di *e-government*. È questo lo scenario nel quale va ad inserirsi il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, autentica architettura normativa di questo importante processo di cambiamento e di sviluppo della trasparenza proattiva, attraverso la pubblicazione delle informazioni sui neocostituiti siti *web* delle PA.

Entrato in vigore nell'ordinamento italiano il 1° gennaio 2006, l'impianto normativo ha lo scopo di assicurare e regolare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione digitale utilizzando, con le modalità più appropriate, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno della PA, in particolar modo nei rapporti tra Amministrazione e privati, e in alcuni limitati casi, nei modi di utilizzazione del documento informatico⁵³ tra privati⁵⁴.

⁵³ Al Capo I, Sezione I, Art. 1 Lett. p) del Codice dell'Amministrazione Digitale ne viene data una prima definizione, definendo il documento informatico come "la rappresentazione informatica da atti, dati o fatti giuridicamente rilevanti".

⁵⁴ Cavagnoli S. (2010). *Il D. Lgs. 82/2005, Il procedimento amministrativo elettronico e l'interazione fra privati e Pubblica Amministrazione*, in www.diritto.it.

Il Codice rende obbligatoria l'innovazione nella PA nel modo più naturale: da una parte offrendo ai cittadini il diritto di interagire sempre, dovunque e verso qualsiasi Amministrazione attraverso Internet, posta elettronica, reti; dall'altra stabilendo che tutte le Amministrazioni devono organizzarsi in modo da rendere sempre e comunque disponibili tutte le informazioni in modalità digitale.

Il Codice è quindi una complessa riforma, una specie di "costituzione" del mondo digitale, che tiene conto di diritti e doveri e che, contemporaneamente, fornisce i principi operativi con cui tali diritti e doveri si possono concretizzare.

I punti essenziali del provvedimento possono essere così sintetizzati:

- scritture, provvedimenti amministrativi, documenti, corrispondenza, prodotti attraverso la procedura digitale, acquistano la stessa validità degli ordinari documenti cartacei;
- dal 30.7.2007, le Amministrazioni Centrali possono effettuare pagamenti on-line;
- i cittadini potranno utilizzare la posta elettronica certificata (PEC) nella corrispondenza con la PA;
- il documento digitale certificato ha la stessa efficacia probatoria di quello tradizionale (scrittura privata autenticata ex art. 2702 c.c.);
- il documento cartaceo della PA è destinato a divenire un'eccezione: le Amministrazioni in possesso della tecnologia specifica saranno tenute a formare i loro documenti su supporti informatici;
- le PA dovranno, sostituire gli archivi cartacei con quelli informatici;
- il coordinamento informatico tra i dati degli Enti locali e quello delle PA spetterà allo Stato, previo accordo in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni, la quale dovrà “realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso”⁵⁵.

Il Codice del 2005 si prefigge sostanzialmente una Amministrazione “senza carta”, con la quale il cittadino interagisce dal proprio dispositivo, attraverso un canale digitale sicuro, certificato, con validità giuridica riconosciuta.

Solo in parte, tuttavia, l'obiettivo della digitalizzazione dell'Amministrazione è stato conseguito dal Codice del 2005. Infatti, l'evoluzione tecnologica e l'ineffettività di alcune salienti disposizioni hanno richiesto una manutenzione che ne ha segnato, al contempo, un rilancio.

⁵⁵ Codice dell'Amministrazione Digitale, in www.tuttocamere.it.

Con questo intendimento, è giunto il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235⁵⁶, che ha operato una complessiva rivisitazione del Codice, onde ampliare il bacino di Amministrazioni impegnate nella digitalizzazione del proprio agire e conferire maggiore vincolatività ad alcune disposizioni. Il decreto ha previsto:

- l'obbligo per tutte le PA di formare gli originali dei propri documenti con mezzi informatici;
- l'obbligo per esse di tenere il fascicolo informatico del procedimento;
- la trasmissione di documenti tra Amministrazioni in via informatica;
- l'equiparazione alla notificazione per mezzo della posta, della trasmissione del documento informatico mediante posta elettronica certificata.

In breve, la revisione realizzata nel 2010 ha puntato a rendere più stringenti alcuni obblighi, circa le comunicazioni sia all'interno delle Amministrazioni nella gestione dei procedimenti amministrativi sia tra queste e i cittadini (rivedendo, tra l'altro, le disposizioni in materia di firma digitale, documento informatico, servizi di pagamento)⁵⁷.

Un impulso più energico allo sviluppo della trasparenza proattiva si è avuto tuttavia solo nel 2009 con l'approvazione della legge 4 marzo 2009, n.15⁵⁸. Con tale legge il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare misure di riforma del lavoro pubblico, indicando, tra l'altro, quali obiettivi da raggiungere, la garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro e l'introduzione di sistemi di valutazione del personale e delle strutture, idonei a consentire anche agli organi politici di vertice l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente.

⁵⁶ Decreto Legislativo 30 dicembre 2010, n.235, Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n.69, GU n.6 del 10 gennaio 2011 – Suppl. Ordinario n.8.

⁵⁷ Senato della Repubblica, Legislatura 17^a - Dossier n.340, Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale (A.G. n.307) – Schede di lettura, p.5-6, in www.senato.it.

⁵⁸ Legge 4 marzo 2009, n.15, Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, GU Serie Generale n.53 del 5 marzo 2009.

Questo principio è diventato un elemento essenziale nelle riforme amministrative a partire dal ciclo avviato nel 2009 dal ministro Brunetta che ha colto l'opportunità⁵⁹, con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (riforma Brunetta) ha dato attuazione alla delega legislativa ed ha scelto la trasparenza quale strumento per l'“accessibilità totale” e per valutare e misurare la *performance* ed i risultati dell'Amministrazione, realizzando “forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità” (art. 11, comma 1).

Con il decreto Brunetta sono mutati sia l'oggetto della trasparenza che gli strumenti necessari alla sua realizzazione. Oggetto della trasparenza non sono più il procedimento, il provvedimento ed i documenti amministrativi, ma le “informazioni” relative all'organizzazione, alla gestione e all'utilizzo delle risorse finanziarie, strumentali ed umane.

Con riguardo alle modalità di accesso alle informazioni, non si fa ricorso al diritto d'accesso ma alla previsione di obblighi di pubblicazione nei siti istituzionali delle PA di tutte le informazioni concernenti l'attività, l'organizzazione e l'impiego delle risorse⁶⁰.

In sostanza, con il decreto del 2009 scompare ogni accenno alla necessità di un interesse legittimante per l'accesso a una serie di dati dell'Amministrazione, che non è più circoscritto ai soli documenti amministrativi, ma costituisce un controllo generalizzato sulle PA.

La trasparenza si configura pertanto come conoscibilità, da parte di chiunque, di una serie di informazioni, disponibili sui siti istituzionali delle amministrazioni⁶¹. La vigilanza sull'attuazione delle disposizioni del decreto viene affidata ad una nuova autorità indipendente denominata Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), messa al centro di una rete di organismi istituiti in ogni Amministrazione. Da un lato, ogni Amministrazione ha dovuto individuare un Responsabile della trasparenza quale dirigente chiamato a definire, sulla base delle linee guida della CIVIT, le misure di attuazione della pubblicazione dei dati su un'apposita pagina del sito istituzionale denominata “Amministrazione trasparente”, in attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, approvato ogni anno dall'organo di indirizzo politico.

⁵⁹ Di Mascio F. & Natalini A. (2022). “*Pubbliche amministrazioni: tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*”. Il Mulino, Bologna.

⁶⁰ Si deve al Codice dell'Amministrazione digitale, il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, la prima definizione del contenuto obbligatorio dei siti delle pubbliche amministrazioni (art. 54 del d.lgs del 2005, n. 82).

⁶¹ Cifarelli R. (2014). “La trasparenza amministrativa dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: spunti di riflessione”, in Astrid Rassegna – n.16/2014, p.9.

Dall'altro lato, in ogni Amministrazione è stato costituito un Organismo indipendente di valutazione (OIV) cui è stato affidato il compito di svolgere la funzione di monitoraggio di primo livello sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, prodromico al successivo monitoraggio di secondo livello condotto dalla CIVIT.

Sono rimasti invariati l'ambito soggettivo di applicazione ristretto alle Amministrazioni statali e l'assenza di un coinvolgimento dei destinatari per identificare i dati da pubblicare.

Queste disposizioni sono state scarsamente efficaci, incontrando una modesta attuazione da parte delle burocrazie. Tale inerzia, unita al continuo emergere di nuovi scandali corruttivi, ha spinto i governi successivi a rafforzare una politica del cambiamento basata sulla catena obbligo di legge-controllo-sanzione con l'effetto di rendere progressivamente più rigido e disfunzionale l'agire delle PA⁶². Inoltre, il d.lgs. n.150/2009 è rimasto laconico sulla responsabilità delle Amministrazioni statali che non attuano il modello di valutazione e trasparenza o non raggiungono un adeguato livello di performance. A tal proposito, l'art. 15, intitolato "responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo", in evidente contraddizione con il suo titolo, si limita a fissare i compiti degli organi di indirizzo politico-amministrativo, quanto all'attuazione del modello definito dal legislatore, senza prevedere alcuna sanzione nei confronti degli stessi organi nel caso di mancato adempimento delle relative prescrizioni. Pertanto, la non attuazione del sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della performance comporta sanzioni solo a carico dei dirigenti, e, qualora non vengano conseguiti gli obiettivi predefiniti, anche a danno dei lavoratori sotto il profilo della mancata erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa. Nel decreto manca l'attuazione della previsione della legge delega secondo cui le PA che avessero raggiunto una soglia di efficienza inferiore allo standard predefinito sarebbero state gravate da un obbligo di riallineamento, la cui violazione avrebbe dovuto essere assistita da un adeguato meccanismo sanzionatorio⁶³.

Successivamente, il governo Monti, con l'intento di dare una risposta ad ulteriori scandali legati all'utilizzo di fondi da parte dei consiglieri regionali di vari partiti in Lazio e Lombardia, sul finire del 2012 ha adottato la legge delega 6 novembre 2012, n.190, in materia di prevenzione della corruzione, nell'ambito della quale la trasparenza proattiva rappresenta uno dei principali strumenti di intervento. Tale legge ha previsto all'art.1, comma 35, una delega legislativa per il

⁶² Cacciatore F., Di Mascio F. E Natalini A. (2017). *"La trasparenza proattiva in Italia: Meccanismi causali e dinamiche di contesto"*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, p.58.

⁶³ Commento di Alessandro BELLAVISTA al Decreto Brunetta, in www.pietroichino.it.

riordino degli obblighi di pubblicità, di trasparenza, di diffusione delle informazioni da parte delle PA. Proprio in attuazione di tale delega è stato approvato dal Governo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 il cosiddetto Codice della trasparenza.

Il decreto, nell'originario art. 3, comma 1, indicava che "tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici" e nell'art. 7, comma 1, precisava che "chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente e di utilizzarli e riutilizzarli".

La trasparenza viene pertanto realizzata attraverso la pubblicità, con l'abbandono dello strumento dell'accesso, e diviene lo strumento cardine per la realizzazione dell'*open government*. In particolare, con il d.lgs n.33/2013 il Governo ha concentrato in 31 articoli (da 12 a 42) la disciplina relativa agli obblighi di pubblicità, suddividendoli in 4 capi, dedicati, rispettivamente, all'organizzazione e all'attività delle PA (capo II), all'uso delle risorse pubbliche (capo III), alle prestazioni offerte e ai servizi erogati (capo IV) e ai settori speciali (cap. V)⁶⁴. Più precisamente, oltre a "riordinare" gli obblighi di pubblicazione on-line che già gravano sulle Amministrazioni, riunendo in un corpus normativo unitario, sistematico e semplificato, le numerose previsioni normative disseminate nell'ordinamento, il decreto introduce aggiuntivi e rilevanti obblighi di informazione, passati da 96 a circa 240.

Ciò, nonostante la CIVIT avesse raccomandato di evitare di irrigidire le prescrizioni di legge in materia di trasparenza per tutte le PA, tenuto conto degli esiti dell'unica consultazione delle PA condotta in materia di trasparenza che aveva evidenziato:

- una poco chiara definizione dei contenuti delle disposizioni;
- frequenti interventi su oggetti analoghi non coordinati fra loro;
- il rinvio a disposizioni di attuazione che, se non adottate, avrebbero inciso negativamente sulla comprensione dei contenuti, sull'effettività degli obblighi e sull'attuazione del principio di trasparenza.

Nello specifico, i principali obblighi che sono stati aumentati riguardano:

- i dati concernenti i redditi e la condizione patrimoniale dei titolari degli organi di indirizzo politico (art. 14);
- gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e di consulenza, con la previsione che la pubblicazione è condizione di efficacia dell'atto di conferimento e condizione perché si possa provvedere alla liquidazione del previsto trattamento economico (art. 15);

⁶⁴ Ponti B. (2013). "Il Codice della trasparenza amministrativa: non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza amministrativa on-line", in www.neldiritto.it.

- i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali, “con evidenza delle risorse trasferite a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell’impiego delle risorse utilizzate”, e corredati dagli atti e dalle relazioni degli organi di controllo (art. 28).

Ancora, nella sezione relativa agli obblighi di pubblicazione in settori speciali, sono stati ampliati gli obblighi di pubblicità on-line in materia di contratti pubblici (art. 37) e opere pubbliche (art. 38), attività di pianificazione e governo del territorio (art. 39), servizio sanitario nazionale (art. 41), interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente (art. 42). Si tratta di informazioni che attengono, complessivamente, all’assetto delle PA, ma anche alla dinamica delle relazioni tra cittadino e Amministrazione, sia negli spazi concernenti la cosiddetta democrazia amministrativa, sia nei rapporti amministrativi coinvolti dall’esercizio del potere e dall’erogazione dei servizi.

Il d.lgs. n.33/2013 contiene una serie di disposizioni volte alla programmazione e alla vigilanza sull’adempimento degli obblighi informativi, nonché all’attivazione dei poteri sanzionatori.

In primo luogo, è previsto che ciascuna Amministrazione adotti un Programma triennale per la trasparenza e l’integrità⁶⁵, da aggiornare annualmente, in cui vengano definiti “le misure, i modi e le iniziative volti all’attuazione degli obblighi di pubblicazione [...], ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi” (art. 10).

In secondo luogo, gli obblighi di trasparenza vengono “presidiati” attraverso un articolato sistema di vigilanza sia interno all’Amministrazione (OIV), sia esterno (CIVIT).

In terzo luogo, alla figura del Responsabile della trasparenza (art. 43) è attribuito il compito di implementare gli obblighi informativi e di gestire i flussi informativi verso l’esterno, anche sulla scorta del Programma triennale, nonché di segnalare “all’organo di indirizzo politico, all’Organismo indipendente di valutazione (OIV), all’Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all’ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione” (art. 43, comma 1)⁶⁶.

I poteri di vigilanza e controllo della CIVIT (art. 45), il cui nome viene mutato proprio in Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), sono rafforzati, così come quelli di sanzione. In particolare, la CIVIT/ANAC:

⁶⁵ Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, predisposto dal Responsabile per la trasparenza, deve essere pubblicato da ogni PA sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente".

⁶⁶ Cifarelli R. (2014). “La trasparenza amministrativa dalla legge n. 241/1990 all’accesso civico: spunti di riflessione”, in Astrid Rassegna – n.16/2014, p.9

- “controlla l’esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa”, esercitando poteri ispettivi sulle PA (comma 1);
- “controlla l’operato dei responsabili per la trasparenza”;
- “può chiedere all’Organismo indipendente di valutazione informazioni sul controllo dell’esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa” (comma 2);
- può avvalersi delle banche dati istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica per il monitoraggio degli adempimenti degli obblighi di pubblicazione (comma 3);
- segnala “i casi di inadempimento dei suddetti obblighi di pubblicazione all’ufficio di disciplina dell’Amministrazione interessata ai fini dell’eventuale attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile o del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni” (comma 4). In definitiva, alla disciplina contenuta nel d.lgs. n.33/2013 vanno riconosciuti due meriti: il primo merito è quello di aver realizzato un riordino delle disposizioni in tema di obblighi di pubblicazione, mentre il secondo merito è quello di aver introdotto una più organica disciplina dei meccanismi di *enforcement*, che comprendono la CIVIT (art. 45), i singoli OIV (art. 44) e il responsabile della trasparenza (art. 43).

Più specificamente, l’art. 5 del citato decreto stabilisce che, a fronte dell’obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle PA di pubblicare documenti, informazioni o dati, viene riconosciuto il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione, quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al Responsabile della trasparenza dell’Amministrazione obbligata alla pubblicazione. L’Amministrazione, entro 30 giorni dalla richiesta, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell’informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l’avvenuta pubblicazione.

Pertanto, se il documento, l’informazione o il dato richiesto risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l’Amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale. Nei casi di ritardo o mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all’art. 2, comma 9-bis, della legge n. 241/1990.

1.2.2 Il Decreto trasparenza e l’introduzione dell’accesso civico generalizzato

La trasparenza e l’apertura delle attività governative sono considerate necessarie per migliorare i risultati dell’amministrazione pubblica e garantire l’efficacia gestionale, caratteristiche

fondamentali del buon governo (Huang et al. 2021; Muñoz et al. 2022; Piotrowski 2007). La sfida di fornire informazioni ai cittadini va ben oltre la semplice divulgazione passiva di informazioni su richiesta dei cittadini e a discrezione delle amministrazioni.

Il cambiamento più significativo, in tema di trasparenza amministrativa è stato tuttavia determinato dall'introduzione dell'art. 7 della legge n.124 del 2015 (cosiddetta Legge Madia) che, conferendo la delega al Governo ad “adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n.33/2013, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA”, ha indicato tra i criteri e principi direttivi quello in base al quale si dovesse provvedere al *“riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle PA, [...] al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*. In attuazione della delega evidenziata, il Ministro per la semplificazione e la PA ha proposto, in data 11 febbraio 2016, uno schema di decreto legislativo in materia di trasparenza, poi confluito, con alcune correzioni apportate a seguito del prescritto parere del Consiglio di Stato⁶⁷ e delle Commissioni parlamentari, nel decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

Il “Decreto Trasparenza”, così come è stato subito ribattezzato, ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle PA e i rapporti con i cittadini. Riguarda l'accesso e l'usabilità delle informazioni da parte dei cittadini e di altre parti interessate (il lato dell'offerta della trasparenza), la letteratura sulla trasparenza sostiene che la divulgazione di informazioni sulle politiche e sull'efficacia amministrativa e gestionale possa migliorare il buon governo (Backstrand e Saward 2004; Bauhr e Grimes 2014; Hirsch e Osborne 2000; Piotrowski 2007). La diffusione delle informazioni consente ai cittadini di esaminare e verificare le prestazioni delle organizzazioni pubbliche (Grimmelikhuijsen e Welch 2012; Meijer 2013).

In particolare, il d.lgs. n.97/2016 è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza. Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, si rilevano, l'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle PA, l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e

⁶⁷ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere del 24 febbraio 2016, n. 515/2016, in www.giustizia-amministrativa.it.

quello della trasparenza, l'introduzione di nuove sanzioni pecuniarie nonché l'attribuzione ad ANAC della competenza all'irrogazione delle stesse. Innanzitutto, si sottolinea come la trasparenza viene ad essere configurata come "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle PA", finalizzata non soltanto "a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (art. 1, comma 1, d.lgs. n.33/2013), ma anche a garantire una maggiore tutela dei diritti dei cittadini e a promuovere la partecipazione dei medesimi allo svolgimento dell'attività amministrativa⁶⁸.

Quindi, l'accesso alle informazioni pubbliche contribuisce a ridurre l'asimmetria informativa tra governi e cittadini, considerata essenziale proprio per il buon governo (Piotrowski 2007; Roberts 2006; Tejedo-Romero e Araujo 2021). La trasparenza e l'accesso alle informazioni sono importanti per il controllo pubblico, la partecipazione e la responsabilità, aumentando la fiducia dei cittadini nel governo. Ciò ha significato che dal 2005, quando è stata introdotta la pubblicazione sui siti istituzionali, i governi hanno imperniato l'agenda di open government sulla trasparenza proattiva, trascurando quella reattiva fino al 2016, quando è stato introdotto il FOIA (Savino 2016)⁶⁹.

Con il decreto sopra citato, i cittadini possono ora utilizzare un nuovo strumento per accedere agli atti della PA: l'accesso civico generalizzato (nuovo art.5 del d.lgs. n.33/2013), il cosiddetto "*Freedom of Information Act (FOIA)*" italiano, che estende a "chiunque" la possibilità di accedere ai dati e ai documenti delle PA, ulteriori rispetto a quelli che le stesse hanno l'obbligo di pubblicare dal 2013 in poi. In contesti politici competitivi, le leggi FOI possano generare

⁶⁸ Colapietro C. (2017). "L'importazione del diritto di accesso civico generalizzato nel nostro ordinamento, in bilico tra legittime pretese e impossibili (o quasi) imprese", Università degli Studi Roma 3, in Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione a cura di Antonella MASSARO e Martina SINISI, 2017, p.13, in <http://romatrepress.uniroma3.it>.

⁶⁹ "Grazie alle nuove tecnologie digitali, infatti, è diventato possibile rilasciare grandi quantità di informazioni immediatamente accessibili dagli utenti sui siti web istituzionali delle amministrazioni (Meijer 2009). Ciò ha posto le condizioni per l'affermazione delle forme di trasparenza "proattiva", caratterizzate dalla pubblicazione dei dati sui siti istituzionali (Ruijter 2016). Le richieste di accesso di singoli cittadini sono invece il presupposto per l'attivazione della trasparenza "reattiva", che si è diffusa prima della rivoluzione digitale e che, al suo interno, si divide a sua volta in due tipologie distinte dal valore, strumentale o intrinseco, assunto dalla trasparenza (Savino 2010)" in Cacciatore, F., Di Mascio, F., Natalini, A. (2026). *La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche del contesto. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche. 12 (1) pp:49-80. DOI:10.1483/86179*

benefici per gli attori politici oltre che i costi. L'incertezza sul controllo futuro crea incentivi per i governanti in carica ad approvare leggi FOI al fine di assicurarsi il proprio futuro accesso alle informazioni governative e di impegnarsi in modo credibile a favore della trasparenza futura⁷⁰. Le caratteristiche del FOIA sono dettagliate nel successivo capitolo II.

Viene poi soppresso l'obbligo per le PA di redigere il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, demandando a ciascuna Amministrazione il compito di indicare, in un'apposita Sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, i responsabili della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati (nuovo art.10, comma 1, d.lgs. n.33/2013). Di conseguenza, vengono modificate le disposizioni che individuano i compiti del Responsabile per la trasparenza e si estende ai dirigenti responsabili delle PA il compito di controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto previsto nel decreto in esame (nuovo art.43, comma 4, d.lgs. n.33/2013).

Si attribuisce inoltre all'ANAC il potere di ordinare, nei confronti della PA eventualmente inadempiente, l'ostensione, entro il termine di 30 giorni, degli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria, nonché di segnalare il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione all'ufficio disciplinare della PA, ai fini dell'attivazione del relativo procedimento a carico del responsabile o dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni (nuovo art.45, commi 1 e 4, d.lgs. n.33/2013). All'ANAC, però, non è affidato alcun ruolo nel procedimento di riesame delle istanze di accesso civico generalizzato.

Infine, vengono introdotte nuove sanzioni pecuniarie per i soggetti responsabili della mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati, d'ora in poi irrogate direttamente dall'ANAC (nuovo art.47, comma 3, d.lgs. n.33/2013), che disciplina con proprio regolamento il procedimento per l'irrogazione delle stesse⁷¹.

1.3 I tre differenti tipi di accesso agli atti

Con il d.lgs. n.97/2016, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, si vengono a delineare tre diverse fattispecie di accesso:

- di tipo documentale o conoscitivo di cui alla legge n. 241/1990;

⁷⁰ Berliner D. (2014). *The political origins of transparency*, The Journal of Politics, Cambridge University Press

⁷¹ ANAC, Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'articolo 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 284 del 5 dicembre 2016), in www.anticorruzione.it.

- definito civico, nel suo contenuto originario, di cui al d.lgs. n. 33/2013, concepito come principale strumento di *enforcement* degli obblighi di pubblicità previsti per le PA;
- nuovo, civico generalizzato, di cui al novellato art.5, comma 2 del d.lgs. n. 33/2013.

Proprio in merito a questa distinzione tra le tre differenti tipologie di accesso troviamo un espresso riferimento anche nelle Linee guida dell'ANAC⁷².

In particolare, l'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico semplice, disciplinato nel d.lgs. n. 33/2013 già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. n.97/2016. Infatti, mentre l'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, l'accesso generalizzato si delinea come diritto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art.5 bis, comma 3).

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso documentale, di cui agli articoli 22 e seguenti della legge n. 241/90. La finalità dell'accesso documentale è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Inoltre, mentre la legge n. 241/90 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello semplice, è riconosciuto proprio “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”. Dunque, l'accesso agli atti di cui alla legge n. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi⁷³.

⁷² ANAC: delibera n.1309 del 28 dicembre 2016, Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs.33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016, in www.anticorruzione.it; delibera n.1310 del 28 dicembre 2016, Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs.n.33/2013, come modificato dal d.lgs. n.97/2016, in www.anticorruzione.it.

⁷³ ANAC, delibera n.1309, op.cit., stralci p.6 e 7, in www.anticorruzione.it.

In questo contesto è stato introdotto un inedito sistema di prevenzione alla corruzione sulla base delle raccomandazioni fornite dalle organizzazioni internazionali (l. 190/2012).

Questo sistema si poggia su due pilastri: il primo è rappresentato dalle disposizioni volte a prevenire l'insorgere di potenziali situazioni di conflitti d'interesse in capo a chi detiene incarichi pubblici (d.lgs. 39/2013; d.p.r.n. 62/2013); il secondo ha riguardato gli obblighi di pubblicazione che si sono estesi alle amministrazioni di tutti i livelli di governo. Ogni cittadino ha il diritto di presentare un'istanza di accesso civico semplice, funzionale a dare una corretta attuazione alle prescrizioni degli obblighi di pubblicazione.⁷⁴

Un particolare problema emerge nella fase di promozione della partecipazione, difatti le pubbliche amministrazioni non hanno avuto la possibilità di capire a costa stessero andando incontro perché per una buona partecipazione si richiede una programmazione del calendario delle decisioni e tempi sufficientemente lunghi per la raccolta dei feedback da parte dei soggetti interessati. È stata emblematica anche la carenza di consultazioni pubbliche dove i canali telematici vengono sfruttati per coinvolgere nei processi decisionali la generalità dei soggetti coinvolti.⁷⁵ Al momento, bisogna riconoscere che questo strumento non sembra essere ampiamente utilizzato. Come dimostrano i dati resi disponibili dall'Osservatorio FOIA di Openpolis⁷⁶ e le analisi condotte da ARAN (2020), l'uso dell'accesso civico generalizzato rimane limitato. Prove più recenti confermano ulteriormente che lo strumento è poco conosciuto tra i cittadini (Cicatiello et al. 2025), in parte a causa di una comunicazione istituzionale debole e discontinua (Cicatiello et al. 2022), e che, in assenza di adeguati meccanismi di applicazione, il suo funzionamento si rivela spesso imperfetto (Cicatiello et al. 2024). Anche se, come vedremo più avanti del capitolo, le Amministrazioni stanno rendendo disponibili strumenti più idonei, più semplici e sicuri proprio per la semplificazione degli accessi, quale la CIE.

A questo punto il dibattito sulle riforme amministrative, evidenzia una tensione⁷⁷ tra due forme di trasparenza che si sovrappongono e talvolta si scontrano nell'attuale contesto di attuazione

⁷⁴ Di Mascio F. & Natalini A. (2022). *“Pubbliche amministrazioni: tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca”*. Il Mulino, Bologna.

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ <https://www.openpolis.it/registro-degli-accessi-come-si-stanno-comportando-i-ministeri/>

⁷⁷ Di Mascio, F. (2023). *L'attuazione del Pnrr dal governo Draghi al governo Meloni: le pubbliche amministrazioni sotto stress per eccesso di risorse*, Il Mulino

del PNRR (Di Mascio et al. 2024): la trasparenza anticorruzione (preventiva), prevista dal D. Lgs. 33/2013 per la prevenzione della corruzione, integrità dell'azione amministrativa, controllo sociale diffuso e accessibilità totale dei dati detenuti dalle PA (Amministrazione Trasparente); e la trasparenza PNRR (abilitante- performativo- digitale) per il monitoraggio, la trasparenza dell'attuazione dei progetti, degli obiettivi (*milestone e target*) e dell'utilizzo delle risorse economiche. In sintesi, mentre la trasparenza anticorruzione è incentrata sulla conformità e sulla prevenzione ex-ante, la trasparenza PNRR è orientata al risultato, alla velocità e al monitoraggio in itinere.

1.4 Nascita e sviluppo dell'Agenda digitale italiana

Con il d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, di attuazione della direttiva europea 2003/98/EU in materia di riuso delle informazioni del settore pubblico, prendono avvio le iniziative legislative in materia di *open data*. Nel citato testo normativo comunitario le molteplici informazioni prodotte e detenute dalle PA sono individuate come un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali, da riutilizzare per sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro.

Con questa normativa diventa perciò effettivo l'invito dell'organismo comunitario agli Stati membri per favorirne il riuso, indirizzando gli enti pubblici verso la messa a disposizione di documenti ed informazioni in proprio possesso, in condizioni eque e trasparenti, a tutti i soggetti in qualche modo interessati al loro riutilizzo⁷⁸. Il suddetto invito non ha tuttavia prodotto un percepibile impatto a livello nazionale. Pertanto, solo il lancio dell'iniziativa multilaterale *Open Government Partnership* (OGP)⁷⁹, nel settembre 2011, ha rappresentato il reale fattore di innesco per la politica di *open data* in Italia. Contestualmente all'adesione all'iniziativa,

⁷⁸ Del Dotto A. (2006). "Riuso dei dati pubblici" in www.altalex.com.

⁷⁹ L'*Open Government Partnership* (OGP) è un'iniziativa multilaterale di Governi per la promozione di politiche innovative che rendano le istituzioni pubbliche più aperte e responsabili, realizzando la trasparenza della pubblica amministrazione, la lotta alla corruzione e i principi della democrazia partecipata. L'OGP è nata nel 2011 ed è passata da 8 a 70 membri: i Governi, sottoscrivendo la Dichiarazione sull'*open government*, si impegnano a realizzare gli obiettivi dell'OGP attraverso alcune iniziative, sintetizzate in un Piano d'azione, il cui contenuto è stabilito in modo partecipato con la società civile. L'Italia ha aderito all'OGP nel 2011 ed ha presentato il primo Piano d'azione nel 2012. Questo piano prevedeva misure per la trasparenza, l'integrità, la semplificazione e politiche di open data a sostegno della collaborazione e partecipazione dei cittadini all'attuazione delle politiche pubbliche.

nell'ottobre 2011 sono state introdotte dal governo Berlusconi due tra le misure più diffuse nei pacchetti di riforma adottati dagli altri paesi: la realizzazione di un portale nazionale, che ospita il catalogo delle basi dati aperte dalle PA (dati.gov.it), e l'organizzazione di un concorso di idee per stimolare il mercato a produrre applicazioni per il riutilizzo dei dati (Apps4Italy). L'attuazione di queste due misure è stata poi inclusa tra gli obiettivi dedicati all'*open data* nel Piano d'azione formulato dal governo Monti per onorare gli impegni nei confronti dell'OGP⁸⁰. In particolare, il citato governo, nell'ambito delle misure urgenti per la crescita e lo sviluppo del Paese, ha introdotto nel nostro ordinamento i principi dell'Agenda digitale europea, attraverso il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, che ha, tra l'altro, istituito una cabina di regia per l'Agenda digitale italiana (art. 47, comma 2), con il compito di attuare gli obiettivi definiti a livello europeo ed, in particolare, identificare le migliori soluzioni per la digitalizzazione della PA e per i servizi rivolti ai cittadini, compresa la possibilità di gestire gli stessi dati con programmi diversi ma compatibili fra loro⁸¹.

In sostanza, con la pubblicazione dell'Agenda digitale italiana, il governo Monti ha chiarito l'importanza degli *open data* per lo sviluppo economico e della trasparenza per combattere la corruzione e attrarre investitori internazionali⁸². Con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 è stata poi istituita l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro da lui delegato, con il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il governo Monti ha comunque maggiormente focalizzato la sua azione sulla revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale. In merito, con il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179⁸³, che ha interamente riscritto l'art. 52 del CAD, è stato introdotto il principio per cui i dati resi disponibili dalle Amministrazioni senza una espressa licenza si intendono rilasciati come dati aperti al libero riuso (cosiddetto *open data by default*).

⁸⁰ Di Mascio F. (2017). “Miti e realtà degli *open data* all'italiana”, p.2, in <https://iris.unito.it>.

⁸¹ Balducci, D. (2014). “*Danke, Frau Merkel: diventare europei e costruire l'Europa*”, Meligrana Editore.

⁸² Open Government | Italia, Lo sviluppo, in <http://opendemocracy.it>.

⁸³ Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, GU n.245 del 19 ottobre 2012 - Suppl. Ordinario n. 194 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221).

È stato anche attribuito all'AGID il compito di promuovere la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nell'ambito di un ciclo di programmazione e controllo articolato attorno a tre documenti:

- l'Agenda nazionale per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, predisposta dall'AGID e approvata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro con delega all'Innovazione, che individua gli obiettivi e il piano d'attuazione per l'apertura delle basi dati;
- le Linee guida, pubblicate dall'AGID, che definiscono i modelli operativi e gli aspetti tecnici per dare attuazione alle previsioni normative e all'Agenda nazionale;
- il rapporto annuale di monitoraggio, sempre pubblicato dall'AGID, sullo stato di avanzamento dell'apertura delle basi dati pubbliche.

Nei fatti, in un primo tempo l'AGID si è limitata ad adottare generiche raccomandazioni tecniche per l'attuazione del principio dell'*open data by default* da parte delle singole amministrazioni.

Nel 2014 l'avvento del governo Renzi ha dato nuovo impulso alla politica di *open data*. Infatti, il citato governo ha approvato l'Agenda nazionale, articolando il percorso di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico attorno a tre direttrici principali:

- l'individuazione di basi dati di interesse nazionale di cui assicurare l'interoperabilità e la qualità dei dati;
- la diffusione dello strumento delle convenzioni per agevolare la condivisione dei dati tra le PA;
- l'aumento della quantità e della qualità delle basi dati aperte nonché del loro livello di utilizzo, dando priorità a un pacchetto di basi dati "chiave"⁸⁴.

Ha, quindi, fatto seguito l'elaborazione di un documento di linee guide strategiche per la crescita digitale, approvato dalla Commissione europea, che vuole essere lo strumento di attuazione dell'Agenda digitale e quindi un'occasione di trasformazione essenziale per perseguire i grandi obiettivi della crescita, dell'occupazione, della qualità della vita, della rigenerazione democratica nel paese.

Gli *open data* sono stati pertanto inclusi come uno degli assi della Strategia per la crescita digitale, senza però stabilire metriche per la rilevazione dei progressi. Il governo Renzi ha anche

⁸⁴ Agenda nazionale per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico (anno 2014). Roma, 2014, p.3, in www.agid.gov.it.

aderito, nell'ottobre 2015, alla Carta Internazionale dei Dati Aperti⁸⁵ e, successivamente, ha inserito nella legge di stabilità 2016 (legge n.28 dicembre 2015, n. 208⁸⁶) la previsione relativa all'approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato del Piano triennale per l'informatica nella PA, in cui far confluire la strategia in materia di dati aperti definita dall'Agenda nazionale. Inoltre, le indicazioni del Piano triennale sono state rese cogenti prevedendo che il mancato adeguamento da parte delle Amministrazioni rilevi ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale.

L'esigenza di adeguare la normativa di riferimento alle priorità dell'Agenda digitale e al mutato contesto tecnologico ha poi portato a ben due ulteriori interventi di revisione del CAD, emanati in attuazione della delega prevista dall'art.1 della legge di riforma della PA (legge 7 agosto 2015, n. 124, riforma Madia):

- il decreto legislativo n.179 del 2016⁸⁷, che ha introdotto alcuni aspetti migliorativi rispetto alla precedente versione del testo, in particolare riguardo a partecipazione, estensione dei diritti, implementazione delle soluzioni;
- il decreto legislativo n.217 del 2017, finalizzato all'adeguamento delle disposizioni del CAD al nuovo modello di sviluppo delineato dal Piano triennale, che ha rafforzato i diritti di cittadinanza digitale attraverso l'individuazione di nuovi strumenti e il potenziamento di quelli già esistenti (es. SPID e domicilio digitale).

Si tratta, rispettivamente, della quinta e sesta revisione del Codice in 13 anni dalla sua pubblicazione. Interventi che vanno a sommarsi alla pletora di norme primarie e secondarie

⁸⁵ La Carta internazionale dei dati aperti (*Open Data Charter*) è una convenzione internazionale che contiene principi e buone pratiche concernenti il rilascio di dati aperti da parte di enti governativi. L'attuale versione della *Open Data Charter* focalizzata su sei principi cardine per il rilascio dei dati: *Open by Default*; tempestivi e completi; accessibili e usabili; comparabili e interoperabili; volti ad una migliore *governance* e al coinvolgimento dei cittadini; volti allo sviluppo inclusivo e all'innovazione, in www.dati.gov.it.

⁸⁶ Legge n.28 dicembre 2015, n.208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016), GU Serie Generale n.302 del 30 dicembre 2015 - Suppl. Ordinario n. 70.

⁸⁷ Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, GU Serie Generale n.214 del 13 settembre 2016.

che ha invaso le PA di adempimenti, producendo una stratificazione ricca di retaggi tecnologici che costituiscono ancora oggi un freno al processo di digitalizzazione⁸⁸.

Con il suddetto d.lgs. n.179/2016, la *governance* dell'Agenda digitale è stata fortemente modificata dal governo Renzi, che ha abrogato le disposizioni concernenti la cabina di regia e ha previsto (art. 63) che il Presidente del Consiglio dei ministri possa nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale.

In particolare: *“Il Commissario svolge funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici, anche in forma societaria operanti nel settore delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione, [...] limitatamente all'attuazione degli obiettivi di cui alla predetta Agenda digitale ed anche in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea”* (comma 1). Per svolgere i propri compiti il Commissario straordinario si avvale di una propria struttura organizzativa incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, identificata con il nome di *“Team per la Trasformazione Digitale”*, e composta da dipendenti della PA assegnati temporaneamente a tale scopo e da personale esterno selezionato ad hoc, con particolare qualificazione professionale.

La missione del *Team* è di contribuire a realizzare e diffondere il nuovo “sistema operativo” del Paese: una serie di componenti fondamentali sui quali costruire servizi più semplici ed efficaci per i cittadini, la PA e le imprese, attraverso prodotti digitali innovativi. Il *Team* è orientato alla fase di attuazione dell'Agenda digitale, ma i suoi compiti in materia di rilascio dei dati aperti si sovrappongono sostanzialmente a quelli dell'AGID. Nel d.lgs. n.179/2016 sono anche individuati nuovi poteri⁸⁹ per l'AGID.

L'Agenzia, preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale, in coerenza con gli indirizzi dettati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato, deve monitorare in particolare l'attuazione dei piani in materia delle PA, promuovendone annualmente di nuovi, in linea con l'Agenda digitale europea. Essa assorbe anche le funzioni dei preesistenti organismi DigitPA e Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (art.13, comma 3). Con il d.lgs. n.217/2017, approvato dal governo Gentiloni, sono state successivamente disposte ulteriori integrazioni e correzioni al d.lgs. n.179/2016. Con questo ulteriore decreto correttivo del CAD si gettano le fondamenta normative per lo sviluppo

⁸⁸ Trasformazione digitale della PA, in <https://librobianco-innovazione-pa2018-final.readthedocs.io/it>.

⁸⁹ Art.14-bis del decreto legislativo n.82 del 2005, introdotto dall'articolo 13, comma 2, del d.lgs n.179/ 2016.

di molti dei servizi previsti nel Piano triennale per l'informatica nella PA. Le più concrete novità introdotte sono cinque:

- Domicilio digitale: dal 2018 ogni italiano può eleggere un domicilio digitale. Non è necessario attendere il completamento dell'Anagrafe della Popolazione Residente (ANPR), basterà registrarsi su un registro che sarà realizzato ad hoc avendo le credenziali SPID e un indirizzo di Posta Elettronica Certificata. Questo indirizzo diventerà il recapito unico al quale le Amministrazioni dovranno inviare ogni comunicazione, comprese multe e comunicazioni fiscali. Un evidente risparmio di tempo e soldi sia per le Amministrazioni che per il cittadino;
- Firma Elettronica: vengono chiarite e semplificate le modalità per l'uso di firme elettroniche e digitali e più in generale per l'autenticazione e la gestione dei documenti digitali;
- Difensore Civico Digitale: presso l'AGID viene istituito un ufficio del Difensore Civico Digitale Unico, invece dei moltissimi difensori civici digitali che avrebbero dovuto essere istituiti in tutte le Amministrazioni dello Stato, poi sono esistiti soltanto sulla carta. Cittadini e dipendenti pubblici potranno rivolgersi a questo ufficio che avrà competenze e responsabilità per verificare eventuali inadempienze e garantire che ai cittadini vengano riconosciuti i propri diritti di cittadinanza digitale;
- Riutilizzo del software: quello sviluppato dalle, o per conto delle, PA, dovrà essere reso disponibile per il riutilizzo. Prima di fare nuove acquisizioni le Amministrazioni dovranno controllare che non siano già disponibili soluzioni analoghe. Si tratta di un principio già presente, ma rimasto a lungo lettera morta in assenza di strumenti e processi chiari;
- Open Data: viene istituita una piattaforma nazionale per i dati pubblici, Data & Analytics Framework (DAF), progettata e sviluppata dal Team per la Trasformazione Digitale e che verrà gestita da ISTAT. Un passo avanti verso lo sviluppo e la condivisione di servizi pubblici basati sui dati⁹⁰.

In sostanza, con l'ultimo intervento normativo, il CAD è stato ulteriormente razionalizzato nei suoi contenuti. Si è proceduto a un'azione di deregolamentazione, sia semplificando il linguaggio, sia sostituendo le precedenti regole tecniche con linee guida, a cura di AGID, la cui adozione risulterà più rapida e reattiva rispetto all'evoluzione tecnologica.

⁹⁰ Corso M., (2017). “Correttivo CAD, le cinque novità principali”, in www.agendadigitale.eu.

1.5 Governance nel processo di digitalizzazione

Il processo di trasformazione digitale rappresenta l'esito di un percorso evolutivo avviato a partire dagli anni Sessanta del XX secolo. Nel corso degli anni Ottanta, la *governance* dell'innovazione tecnologica è stata affidata al Dipartimento della Funzione pubblica, già incaricato di orientare e coordinare le strategie di riforma delle pubbliche amministrazioni.

Fino agli anni Novanta, infatti, le amministrazioni pubbliche si trovavano in una condizione di marcata arretratezza tecnologica: la diffusione dei computer era estremamente limitata e concentrata, prevalentemente presso le amministrazioni centrali, mentre le competenze digitali risultavano pressoché inesistenti. La conclusione del XX secolo è stata segnata dall'elaborazione del primo Piano d'Azione per l'e-government in Italia, sviluppato in risposta alle direttive della commissione europea e in coerenza con il quadro normativo delineato dalla riforma Bassanini.

Con l'avvento del XXI secolo, si è progressivamente consolidato un sistema di governance della trasformazione digitale caratterizzato dalla persistenza di alcune criticità strutturali: uno di questi è rappresentato dal divorzio tra amministrazione analogica e digitale sancito dall'introduzione di un apposito ministero per l'Innovazione tecnologica a partire dal 2001. Tuttavia, i governi generalmente non sviluppano né gestiscono i propri sistemi ma si affidano a fornitori di servizi informatici del settore privato con cui stipulano contratti di lunga durata per la fornitura di servizi IT. Alcune delle più grandi aziende del mondo (IBM, EDS, Lockheed Martin, Cisco, Aruba, ecc.) hanno fatto di questo un mercato centrale⁹¹.

La guida del processo di innovazione digitale è stata così separata da quella del più generale progetto di modernizzazione burocratica presidiato dal Dipartimento della funzione pubblica. L'altro è costituito dalla debolezza delle agenzie che sono state introdotte per guidare la trasformazione digitale.

Nei fatti, queste agenzie non hanno goduto di effettiva autonomia dal vertice politico e non sono riuscite a consolidarsi come rivelato dall'instabilità che ha caratterizzato la successione di diverse strutture: Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, Aipa (1993-2003), Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, Cnipa (2003-2009), DigitPA (2009-2012), Agenzia per l'Italia digitale, Agid (2012-in attività). Per completezza, il decreto-legge n. 135 del 2018, con l'art. 8, ha ridisegnato la nuova *governance* dell'Agenda

⁹¹ Dunleavy P., Margetts H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). *Digital era governance: IT corporation, The State, and e-government*, Oxford University Press

digitale accrescendo il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Infatti, il mandato del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale è scaduto il 31 dicembre 2019 e, dal 2020, i suoi poteri passeranno “al Premier o a un Ministro delegato”.

Per la nuova *governance* sul digitale, ha scritto Diego Piacentini, occorre “*creare una struttura permanente, identificabile in un Dipartimento presso la Presidenza del consiglio con a capo un Ministro o un Sottosegretario per la Trasformazione Digitale, dotato di una forte delega e di un budget di spesa. Tale Dipartimento deve essere visto come il “gioiello digitale” della PA*”. E il Governo Conte così ha fatto, senza discontinuità con i Governi Renzi e Gentiloni, ed ha ascoltato Piacentini⁹².

Attualmente, a Palazzo Chigi c'è proprio un nuovo Dipartimento, quello della trasformazione digitale. La struttura, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è operativa dal 2020. Nel 2021 la guida della trasformazione digitale è stata nuovamente affidata a un manager proveniente dal settore privato. Si è trattato in questo caso di Vittorio Colao, ex manager di Vodafone, nominato ministro per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale nel governo Draghi. Gli obiettivi, però, sono chiari.

Il Dipartimento promuoverà e coordinerà le azioni del governo volte alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale e modernizzazione, darà attuazione alle direttive del presidente e assicurerà il coordinamento tra le Amministrazioni dello Stato e quello dei programmi di trasformazione, al fine di assicurare all'Italia di essere al passo con i tempi e con gli impegni presi, anche in ambito internazionale, razionalizzando la *governance* digitale. Vigilerà inoltre sulla nuova società pubblica PagoPa, che gestisce i pagamenti digitali alla PA, e sul rispetto degli obiettivi che il paese si è impegnato a raggiungere: primi fra tutti, quelli fissati nell'Agenda digitale⁹³.

Le nuove modifiche alla *governance* nazionale dell'Agenda digitale dovrebbero garantire il superamento di ogni parcellizzazione dell'azione su questi temi e l'attuazione di un effettivo coordinamento e indirizzo strategico, finora mancato all'attuale struttura tripartita formata da AGID, Funzione pubblica e *Team* per la trasformazione digitale⁹⁴. Ma la *governance* della

⁹² Garofalo L., (2019). “*L'Agenda digitale al Premier o ministro, il cambio di governance dettato al Governo da Piacentini*”, in www.key4biz.it.

⁹³ Giacobini G., (2019). “*È nato il nuovo dipartimento per la trasformazione digitale*”, in www.wired.it.

⁹⁴ Prosperetti E., (2019). “*Nuova governance digitale, tre punti per una efficace attuazione*”, in www.agendadigitale.eu.

trasformazione digitale ha anche un altro limite che riguarda la gestione della complessità degli interventi di innovazione digitale multilivello. Questi interventi sono promossi dal governo ma la loro attuazione non può prescindere dalla collaborazione di regioni ed enti locali quali attori titolari dei dati e/o di competenze relative all'ambito cui fanno riferimento i dati⁹⁵.

1.6. ANAC: La Piattaforma Unica della Trasparenza

La pandemia di Covid-19 ha provocato una serie di crisi a cascata che hanno colpito la società, l'economia e la governance⁹⁶. Nel tentativo di controllare la diffusione della malattia, molti governi in varie regioni hanno adottato misure di lockdown rigorose, limitando la mobilità di centinaia di milioni di persone e paralizzando ampi settori dell'economia⁹⁷.

Di conseguenza, oltre agli ingenti investimenti in dispositivi medici effettuati dai governi per fronteggiare l'emergenza sanitaria, sono state allocate considerevoli risorse mediante pacchetti di salvataggio economico con l'obiettivo di attenuare l'impatto della crisi e tutelare i segmenti più vulnerabili della popolazione e del tessuto imprenditoriale.

Tuttavia, l'enorme quantità di risorse stanziata per rispondere alle esigenze urgenti presentate dalla crisi, combinata con una responsabilità meno rigorosa, fornisce un terreno fertile per il fiorire della corruzione e della cattiva gestione⁹⁸. L'erogazione di pacchetti di sostegno economico privi adeguate garanzie di responsabilità, comporta un aumento della discrezionalità dei funzionari pubblici, con il conseguente rischio di favorire condotte abusive o arbitrarie.

Tale evenienza potrebbe vanificare i potenziali benefici delle misure volte a promuovere la ripresa dopo la pandemia. In condizioni di crisi caratterizzate da estrema urgenza e incertezza, i pacchetti di ripresa Covid-19 sono stati soggetti dalla contingenza del momento, poiché il

⁹⁵ Di Mascio F. & Natalini A. (2022). *“Pubbliche amministrazioni: tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca”*. Il Mulino, Bologna

⁹⁶ Boin A. & Lodge M. (2021). *“Responding to the COVID-19 crisis: a principled or pragmatist approach?”*, Journal of European Public Policy, 28:8, 1131-1152, DOI: 10.1080/13501763.2021.1942155

⁹⁷ Cacciatore, F., Natalini, A. & Di Mascio, F. (2022). *“Do Economic Recovery Packages Open a Window of Opportunity for Corruption and Mismanagement? The Case of Italy in the Aftermath of the Covid-19 Pandemic”*, Springer Science+Business Media, LLC, part of Springer Nature.

⁹⁸ Rose-Ackerman, S. (2021). *“Corruption and COVID-19”*. EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad, (20), 16-36. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6061>

governo italiano ha mostrato scarsa fiducia nella capacità amministrativa di affrontare le ripercussioni della pandemia (Capano 2020). La maggior parte delle misure di ripresa messe in atto in risposta alla crisi Covid-19 sono state introdotte come soluzioni temporanee e ad hoc, già utilizzate da tempo in seguito a catastrofi naturali (Di Mascio et al. 2020).

Sebbene il Paese attenda da decenni riforme efficaci volte a semplificare le normali procedure amministrative, i governi hanno solitamente optato per misure accelerate per affrontare le catastrofi. È stata garantita un'azione tempestiva da queste misure speciali, che hanno affiancato le normali procedure amministrative. Queste ultime sono state ritenute inadatte a sostenere la ripresa dopo le catastrofi, dato il comportamento altamente legalistico delle burocrazie italiane, che ha rallentato l'erogazione dei fondi. In molti casi, tuttavia, misure accelerate presumibilmente temporanee sono durate decenni e si sono rivelate vulnerabili alla corruzione e alla cattiva gestione (Imperiale & Vanclay 2021).

Resta da accertare se l'adozione di misure accelerate per una rapida ripresa dal Covid-19 in Italia abbia dato adito a opportunità di corruzione e cattiva gestione⁹⁹.

Da un lato, è probabile che nel contesto della ripresa post-Covid-19 si siano riprodotti modelli storici consolidati, il che significa che le risorse sono state erogate senza garanzie di responsabilità, come era già accaduto in seguito a calamità naturali prima dell'inizio della pandemia. In contesti come quello italiano, dove le preoccupazioni per la corruzione e la cattiva gestione sono aumentate in modo significativo negli ultimi decenni, al punto che alla fine del 2012 è stato adottato un importante pacchetto di riforme anticorruzione, non è da escludere che gli attori politici abbiano sfruttato la portata della crisi Covid-19 per promuovere un utilizzo trasparente e responsabile delle risorse. In altre parole, si può ipotizzare che la portata stessa del pacchetto di misure per la ripresa post-Covid-19 abbia ulteriormente aumentato le preoccupazioni per la corruzione e la cattiva gestione, finendo per allentare i vincoli politici e istituzionali che hanno ostacolato l'attuazione della riforma anticorruzione.

L'Autorità nazionale anticorruzione Italiana è il principale ente incaricato di coordinare l'attuazione della riforma anticorruzione. Essa supervisiona l'adozione di piani anticorruzione specifici per entità da parte delle amministrazioni pubbliche, con particolare attenzione alla

⁹⁹ Cacciatore, F., Natalini, A. & Di Mascio, F. (2022). *“Do Economic Recovery Packages Open a Window of Opportunity for Corruption and Mismanagement? The Case of Italy in the Aftermath of the Covid-19 Pandemic”*, Springer Science+Business Media, LLC, part of Springer Nature

mitigazione dei rischi di corruzione e cattiva gestione. Fornisce inoltre supporto alle amministrazioni pubbliche nell'attuazione delle disposizioni che impongono la divulgazione proattiva online delle informazioni governative (Di Mascio et al. 2019).

Nel corso degli anni, l'Autorità Nazionale Anticorruzione Italiana è emersa come attore politico a pieno titolo, agendo come sostenitore istituzionale che ha sfruttato i ricorrenti scandali di corruzione per richiedere misure più ambiziose a sostegno dell'attuazione di meccanismi di responsabilità (Di Mascio et al. 2020). Per anticipare i principali risultati della ricerca empirica, le preoccupazioni relative alla corruzione e alla cattiva gestione hanno avuto un ruolo limitato nella fase iniziale della ripresa dal Covid-19 in Italia, quando la maggior parte dei fondi di recupero sono stati erogati senza adeguate garanzie di responsabilità.

Tuttavia, le misure di recupero sono state ricalibrate nelle fasi successive della crisi, quando alla distribuzione dei fondi sono state aggiunte ulteriori condizioni e regolamentazioni. Inoltre, si vuole evidenziare anche gli effetti della crisi Covid-19 sulla corruzione e sulla cattiva gestione, analizzando il “percorso post-Covid”¹⁰⁰ in Italia. Più specificamente, valuta se le misure di salvaguardia della responsabilità siano state allentate nei quadri giuridici di emergenza relativi all'erogazione dei fondi di recupero.

L'elevato rischio di fenomeni corruttivi e di cattiva gestione costituisce un fattore critico nell'affrontare gli effetti della pandemia, in particolare in contesti come quello italiano, dove le istituzioni di *governance* sono deboli, manca la responsabilità, la supervisione e l'applicazione delle norme sono limitate, i livelli di capitale sociale sono bassi e manca la fiducia nelle istituzioni governative.

Per far fronte alle gravi ripercussioni economiche delle misure di mitigazione, il governo italiano ha adottato una serie di pacchetti di ripresa a sostegno dei cittadini e delle imprese.

La dimensione temporale ha rappresentato un elemento distintivo della crisi legata al Covid-19 rispetto ad altri eventi critici. Nelle crisi di lunga durata, come quella provocata dalla pandemia, risulta particolarmente complesso per i governi separare le problematiche connesse alla corruzione e alla cattiva gestione dalle strategie di ripresa.

Una crisi prolungata può generare una serie di “crisi lampo”, tra cui scandali che spingono i decisori politici a manifestare pubblicamente il proprio impegno nel rafforzamento dell'integrità delle istituzioni. Così, dal 19 settembre 2025, è stata lanciata da Anac la Piattaforma Unica

¹⁰⁰ Boin A. & 'T Hart P. (2022). “*From Crisis to Reform? Exploring Three Post-COVID Pathway*”. Policy Society, vol.41, n.1, pp.13-24

della Trasparenza¹⁰¹ (PUT), integrata con il progetto open source TrasparenzaAI¹⁰² del CNR, che raccoglie e organizza in maniera uniforme dati e documenti finora sparpagliati.

Lo strumento, frutto di un protocollo d'intesa congiunto tra l'Autorità nazionale anticorruzione e il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), segna un cambio di direzione: da adempimento formale regolamentato dal decreto trasparenza a vero e proprio motore di semplificazione¹⁰³.

Questa nuova piattaforma si propone di raccogliere e riorganizzare lo strumento utilizzato fino ad oggi, essa pone le sue radici su un quadro normativo stratificato, in cui il decreto legislativo 33/2013 ha posto le basi per la definizione di un modello unitario di *disclosure* istituzionale, successivamente integrato e rafforzato dalla legge “Severino”, dal decreto 97/2016 e dal FOIA. Nasce con l’esigenza di superare la frammentazione delle informazioni, l’eterogeneità delle banche dati e la difficoltà di accesso ai dati pubblici da parte di tutti coloro che ne hanno interesse. Difatti, si fonda su una strategia di integrazione e di interoperabilità con le principali banche dati pubbliche così da ridurre, nel tempo, gli oneri a carico delle amministrazioni. Al momento i dati acquisiti provengono dalle seguenti fonti:

- la Banca dati nazionale ANAC dei contratti pubblici;
- la Banca dati dei servizi pubblici locali;
- i dati sulle attestazioni degli OIV;
- la banca dati Istat sulla popolazione residente;
- la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche del MEF;
- l’indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei Gestori di Pubblici Servizi (Indice IPA).

Essa opera attraverso un sistema di navigazione e di rilevazione automatica, analizzando direttamente le sezioni “Amministrazione trasparente” dei siti istituzionali delle P.A., verificando la conformità della struttura, ovvero l’alberatura delle sottosezioni di primo e di secondo livello, rispetto a quanto previsto dal decreto trasparenza.

¹⁰¹ <https://www.anticorruzione.it/-/piattaforma-unica-trasparenza>

¹⁰² <https://trasparenzai.anticorruzione.it/#/company-search>

¹⁰³ Landolfi F. (2025). “Anac presenta la Piattaforma Unica della Trasparenza: rivoluzione nell'accesso ai dati della Pubblica Amministrazione: La nuova Piattaforma Unica della Trasparenza di Anac centralizza e semplifica la consultazione dei dati pubblici, migliorando la trasparenza e l'efficienza amministrativa”. In <https://www.ilsole24ore.com/art/il-grande-fratello-pa-nasce-portale-tutti-numeri-stipendi-inclusi-AHJK4RiC>

Sul piano giuridico costituisce uno strumento essenziale per l'attuazione dell'accesso civico generalizzato, in quanto facilita la ricerca e l'individuazione dei dati e dei documenti oggetto di richiesta, semplificando al contempo i lavori degli uffici responsabilità. Essa contribuisce a rafforzare le dinamiche di democrazia amministrativa, introducendo un'infrastruttura di visibilità che riduce le asimmetrie informative e contrasta fenomeni opachi.

In tal modo è possibile, tramite l'aiuto della piattaforma TrasparenzaAI, verificare al meglio la conformità e l'omogeneità della struttura in maniera del tutto standardizzata. È da attenzionare, nell'utilizzo dell'AI, la raccolta dati può non essere basata su una partecipazione libera e trasparente bensì da dati derivanti da transazioni realizzate attraverso le piattaforme digitali per la fornitura di servizi amministrativi. In effetti, l'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale generativa in un contesto così delicato come quello della gestione dei dati energetici solleva importanti interrogativi in merito alla sicurezza e alla privacy¹⁰⁴.

Questa piattaforma, opera grazie all'adozione di sistemi di *web crawling* e *web scraping* analizza direttamente le sezioni "Amministrazione Trasparente" dei siti web di 23.663 Pubbliche Amministrazioni in meno di 20 ore. L'intelligenza artificiale utilizzata in questo processo consente quindi di individuare eventuali carenze o difformità, offrendo alle Amministrazioni uno strumento di supporto semplice e intuitivo per migliorare la qualità e la completezza delle informazioni rese disponibili ai cittadini. Si sollevano anche questioni critiche legate alla qualità, all'aggiornamento e alla standardizzazione dei dati, difatti la centralizzazione dei dati necessita schemi condivisi, tassonomie uniformi e procedure di validazione automatica, al fine di evitare incongruenze, duplicazione, incompletezze o addirittura allucinazione dell'AI.

Qui si torna sempre a specificare che tra trasparenza e privacy c'è sempre un filo sottile che li separa. Difatti è molto importante lavorare sulla tutela della protezione e dei dati personali: la pubblicazione, l'aggregazione di informazioni sui soggetti titolari di incarichi, sui contratti pubblici, sugli organi di indirizzo politico e sulle *performance* devono essere bilanciate con le prescrizioni del Regolamento EU 2016/679 (GDPR) e del Codice della Privacy. In tal caso ANAC, per contrastare la divulgazione di dati sia dalla piattaforma che dall'AI con il quale collabora, si coordina con il Garante per la protezione dei dati personali per individuarne i limiti

¹⁰⁴ Capone I., Grilletto V., Martini E. & Papini M. (2024). *"Intelligenza Artificiale generativa al servizio dell'energia: il caso di Electrade – Bitdrop"*. Project Work conclusivo percorso Master in Cybersecurity: Politiche Pubbliche, Normative e Gestione. LUISS School of Government.

di pubblicazione che garantiscono la protezione dei dati sensibili, evitandone la diffusione e l'utilizzo di dati non pertinenti. Nel più ampio senso della *digital governance*¹⁰⁵, la Piattaforma Unica della Trasparenza assume la funzione di *knowledge management* istituzionale, mettendo a disposizione dataset utili per la valutazione delle politiche pubbliche, per la ricerca accademica e per l'analisi comparativa delle performance amministrative.

In conclusione, la piattaforma posta in essere da ANAC si configura come una componente strategica dell'ecosistema digitale della pubblica amministrazione italiana, non solo perché consente il rispetto coordinato degli obblighi normativi in materia di pubblicità e accessibilità delle informazioni, ma anche perché costituisce uno strumento di *governance* multilivello finalizzato alla prevenzione della corruzione, alla responsabilizzazione degli attori pubblici e al rafforzamento del rapporto tra istituzioni e cittadini.

La sua riuscita dipenderà dalla capacità di coniugare innovazione tecnologica, adeguamento organizzativo e coerenza normativa, garantendo nel lungo periodo un modello di trasparenza effettiva, sostenibile e capace di incidere concretamente sulla qualità dell'amministrazione e sul livello di fiducia che riesce ad instaurare.

2.5 PA digitale 2026

Anche con il governo Meloni e a due anni dall'avvio del PNRR nel 2022, il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri prosegue con forza il percorso per sostenere la digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni locali. Per agire in tal senso, è utile operare sugli aspetti di "infrastruttura digitale", spingendo la migrazione al

¹⁰⁵ Data Governance Act, D.lgs. 144/2024. "...i dati generati o raccolti da enti pubblici possano apportare significativi benefici alla società ampiamente intesa, ove vengano riutilizzati per finalità di interesse generale. il DGA non ha creato per gli enti pubblici alcun obbligo di consentire il riutilizzo dei dati, tantomeno li ha esentati dai loro obblighi di riservatezza ove previsti ai sensi del GDPR o della normativa nazionale. Il concetto di "riutilizzo" deve essere inteso come limitato a "determinate categorie di dati" disciplinate nel DGA e possibile solo in presenza di "condizioni e requisiti specifici". Tra le principali condizioni e requisiti per un riutilizzo conforme rientrano, in particolare, la trasparenza, la non discriminazione e proporzionalità, il rispetto della leale concorrenza, la sicurezza dei dati nel riutilizzo degli stessi e l'equità delle tariffe ove applicate. Inoltre, il DGA lascia impregiudicato il GDPR, per cui tutti i principi di protezione di dati personali rimangono applicabili anche alla luce del DGA, anche qualora oggetto di riutilizzo sia un insieme di dati personali e non personali indissolubilmente legati..." <https://www.altalex.com/documents/2024/10/11/data-governance-act-g-u-d-lgs-144-2024>

cloud delle amministrazioni, accelerando l'interoperabilità tra gli enti pubblici (es. piattaforma Unica della Trasparenza), snellendo le procedure secondo il principio *once only* e rafforzando le difese di cybersecurity. Dall'altro lato vengono estesi i servizi ai cittadini, migliorandone l'accessibilità e adeguando i processi prioritari delle Amministrazioni Centrali agli standard condivisi da tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea. Per concretizzare queste attività funzionali alla transizione digitale, questi interventi sono accompagnati da iniziative di supporto per l'acquisizione e arricchimento delle competenze digitali. Le nuove risorse stanziare hanno lo scopo di sostenere ulteriormente la già consolidata presenza di alcuni strumenti chiave per la digitalizzazione dei servizi pubblici in Italia: app IO, pagoPA e SEND. “Altri 90 milioni di euro per digitalizzare la PA. Una dimostrazione tangibile dell'impegno del Governo Meloni nel rendere i servizi pubblici più accessibili e funzionali, favorendo un cambiamento duraturo sul sistema paese” ha dichiarato il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega all'innovazione tecnologica Alessio Butti. “Con l'incremento delle risorse per app IO, pagoPA e la nuova piattaforma SEND guardiamo al futuro, agendo con decisione e visione per non lasciare indietro nessuna amministrazione locale.”¹⁰⁶ Dallo scorso 2022, sono stati molti gli Avvisi pubblicati, che hanno visto la partecipazione di oltre 4.000 Comuni.

Il Dipartimento porta avanti vari investimenti, tra cui lo stanziamento di 50 milioni di euro per favorire l'adesione alla piattaforma SEND¹⁰⁷ per la digitalizzazione delle notifiche a valore legale. Continua con il consolidamento dei servizi diventati cardine del processo di digitalizzazione delle PA locali, difatti all'applicazione IO, punto unico di accesso a tutti i servizi pubblici sul territorio, vengono destinati 30 milioni di euro, con un nuovo avviso pubblico per gli enti locali. Anche al sistema di pagamento pagoPA, sono dedicati 10 milioni di euro. Beneficiarie dell'Avviso in questione diverse tipologie di PA: Regioni e Province autonome, Aziende sanitarie locali e ospedaliere, Università, Enti di ricerca e AFAM. Grazie alla pubblicazione di Avvisi di PA digitale 2026, sono stati allocati tramite decreto di finanziamento, oltre 2 miliardi di euro alle PA locali. Queste risorse stanno permettendo alle amministrazioni di migrare in cloud, la digitalizzazione dei servizi attraverso pagoPA, app IO e SEND, l'efficientamento delle infrastrutture e dei dati con la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), il rafforzamento dell'identità digitale (CIE/SPID) e l'implementazione di modelli

¹⁰⁶<https://innovazione.gov.it/notizie/comunicati-stampa/pa-digitale-2026-nuova-spinta-per-gli-avvisi-pnrr-dedicati-alla-digitalizzazione/>

¹⁰⁷ <https://notifichedigitali.it>

collaudati per siti e servizi web pubblici. Circa 17.000 Pubbliche Amministrazioni locali hanno aderito agli Avvisi del PNRR destinati alla digitalizzazione (il 99% dei Comuni e l'88% delle Scuole), dando avvio a oltre 54.000 progetti di transizione digitale su tutto il territorio nazionale. Il percorso verso il 2026 sta procedendo in modo deciso ed efficace: più della metà delle iniziative sono già in fase di realizzazione grazie all'avvenuta contrattualizzazione dei fornitori, mentre circa 130 milioni di euro sono stati erogati agli Enti locali per i progetti portati a compimento. Queste risorse aggiuntive mirano a garantire che nessuna Pubblica Amministrazione locale venga esclusa dal processo, favorendo così la possibilità che il PNRR produca un impatto strutturale e duraturo sul sistema Paese.

Non bisogna dimenticare che all'aumento della trasparenza e digitalizzazione si ha l'aumento di rischi di vulnerabilità agli attacchi *cyber*. Italia digitale 2026 ha come scopo di concretizzare importanti misure di rafforzamento delle difese *cyber* partendo dalla completa attuazione della legge 133 del 2019 in materia di "Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica". Questa assicura un elevato livello di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei sistemi informatici delle PA aventi una sede nel territorio nazionale, da cui dipende una funzione essenziale o la funzione di un servizio essenziale per lo Stato e dal cui malfunzionamento, interruzione, anche parziali o utilizzo improprio, possa derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale. Si investe in aree specifiche per il miglioramento dell'attività contro i cyber-attacchi cui i presidi di *front-line* per la gestione degli eventi a rischio intercettativi verso la PA.

Il potenziamento della resilienza si articola lungo tre direttrici fondamentali: la prevenzione, perseguita mediante l'implementazione di misure tecniche e organizzative sempre più sofisticate; la collaborazione, intesa come sinergia strutturata tra istituzioni pubbliche ed imprese; e la consapevolezza, fondata sulla diffusione di una cultura digitale che costituisca un elemento imprescindibile di ogni processo produttivo e decisionale. Solo attraverso una visione condivisa e un impegno costante sarà possibile affrontare in modo efficace le sfide poste dalla cyber-sicurezza, garantendo la protezione delle infrastrutture critiche e consolidando la fiducia dei cittadini nell'ecosistema digitale. La costruzione di tale capacità tecniche di valutazione e *audit* continui della sicurezza di apparati elettronici ed applicazioni utilizzate per l'erogazione dei servizi critici. Inoltre, verranno resi più forti gli *asset* e le unità incaricate della protezione della sicurezza nazionale e della risposta alle minacce *cyber*.

L'obiettivo auspicato consiste nel far sì che le organizzazioni, con particolare riferimento al settore pubblico, riconoscano in modo completo la propria vulnerabilità alle minacce informatiche e attribuiscano alla cyber-sicurezza lo stesso livello di priorità strategica riservato

alla sicurezza fisica. Dopotutto, come diceva Kevin Mitnick¹⁰⁸ già nei primi anni 2000, “*chi non progetta la sicurezza, programma il fallimento*”.

1.8 La Piattaforma “Italia Semplice”

È online dallo scorso 2 ottobre un'altra novità, è la piattaforma “Italia Semplice” nata con lo scopo di mettere a disposizione dei cittadini, delle imprese e di tutti coloro che ne hanno interesse, di accedere a tutte le informazioni aggiornate sugli interventi di semplificazione, sul loro stato di attuazione e sui risultati raggiunti, in un'ottica di trasparenza (trasparenza proattiva) e partecipazione. Questa è stata voluta dal Dipartimento della Funzione pubblica, con lo scopo di supportare e valorizzare le iniziative di semplificazione e digitalizzazione della PA, si inserisce in particolar modo agli interventi preisti dal PNRR, con specifico riferimento alla Missione 1. Il sito raccoglie e organizza le procedure già semplificate dall'avvio del Piano nazionale di ripresa e resilienza, spiegando in modo operativo che cosa è cambiato, con percorsi suddivisi per settore¹⁰⁹. La sua genesi è strettamente legata all'Agenda per la semplificazione 2020-2023, documento strategico condiviso tra Stato, regioni, ed autonomie locali, che ha individuato obiettivi ed ambiti prioritari di intervento in relazione alla riduzione degli oneri amministrativi.

Dal punto di vista normativo, si colloca all'interno di un sistema di regole che affonda le proprie radici nel CAD e nella “Riforma Madia”, il quale ha introdotto i principi fondamentali in materia di semplificazione, trasparenza e digitalizzazione dei procedimenti.

Nello specifico, a questi riferimenti si aggiungono i decreti attuativi sullo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e sullo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE), rispettivamente disciplinati dal D.P.R. 160/2010 e dal D.P.R. 380/2001, i quali rappresentano ambiti centrali per la trasformazione digitale delle procedure autorizzative e per il superamento della frammentazione istituzionale nella gestione dei procedimenti. Essa si propone di fungere da strumento di multilevel governance, sostenendo l'interoperabilità tra gli Sportelli Unici e le amministrazioni coinvolte. Il fine ultimo è quello di offrire ai cittadini di servizi più efficaci ed efficienti, riducendo i tempi ed applicare la massima trasparenza dell'attività decisionale. Consultando il sito, nella sezione “Interventi” è possibile verificare lo stato di avanzamento

¹⁰⁸ Mitnik K. D. (2003). “*L'arte dell'inganno*”, Feltrinelli Editore.

¹⁰⁹ <https://www.funzionepubblica.gov.it/it/il-dipartimento/notizie-del-dipartimento/nasce-italia-semplice-il-portale-sulle-semplificazioniitalia/>

della digitalizzazione dei sistemi. In particolare, all'interno della sottosezione “Digitalizzazione e interoperabilità¹¹⁰” sono riportate le fasi concluse, quelle in corso e quelle programmate.

Attraverso una consultazione che ha coinvolto tutti i comuni italiani e di numerosi stakeholder istituzionali, tra cui Unioncamere, ANCI e Regioni, è stato possibile effettuare una valutazione puntuale del fabbisogno di adeguamento alle specifiche tecniche di interoperabilità che regolano le modalità telematiche di comunicazione e trasferimento dati tra le amministrazioni. Sulla base dei risultati emersi, sono state definite le modalità di adeguamento tecnologico per ciascuna delle piattaforme individuate.

L'indagine ha mostrato che la quasi totalità degli enti coinvolti, circa il 90%, utilizza ancora la posta elettronica certificata (PEC) per le corrispondenze con gli sportelli SUAP, mentre solo una percentuale marginale presenta un livello significativo di interoperabilità. In risposta a tali criticità, sono state progettate diverse soluzioni di adeguamento e, sulla base di queste, sono state stanziati ulteriori risorse finanziarie a sostenere l'attuazione dell'implementazione. L'obiettivo del progetto consiste nel rendere la condivisione dei dati più sicura ed efficiente, favorendo la semplificazione dei processi, la riduzione dei tempi burocratici e assicurando la massima trasparenza in ogni fase. La piattaforma digitale “Italia semplice” svolge un ruolo essenziale anche in termini di accountability, poiché consente di monitorare in tempo reale l'attuazione degli interventi previsti, garantendo l'accesso a dati aggiornati e rendendo visibili i progressi compiuti dalle amministrazioni coinvolte.

Dal punto teorico costituisce un caso di studio interessante, poiché semplifica la complessità di coordinare livelli istituzionali differenti e competenze amministrative eterogenee.

Possiamo identificare la struttura della piattaforma come una struttura “socio-tecnica” nella quale la dimensione normativa, quella tecnologica e organizzativa interagiscono e si ridefiniscono reciprocamente. La piattaforma “Italia Semplice” si configura come una piattaforma tecnologica concepita per rafforzare la relazione con l'utenza e promuovere una Pubblica Amministrazione orientata all'innovazione in linea con l'evoluzione dei nostri giorni. Tuttavia, restano delle sfide rilevanti legate alla necessità di garantire un equilibrio tra innovazione e sostenibilità amministrativa, nonché alla gestione delle resistenze culturali e organizzative che spesso caratterizzano i processi di cambiamento istituzionale.

In conclusione, le funzioni di raccolta, monitoraggio e diffusione delle misure di semplificazione e trasparenza, se adeguatamente sostenute dalle risorse ma anche

¹¹⁰ <https://www.italiasemplice.gov.it/portale/digitalizzazione-e-interoperabilita>

dall'applicazione da parte delle PA, può contribuire in modo significativo al superamento delle criticità storiche del sistema amministrativo italiano, favorendo un modello di governance basato sulla cooperazione inter-istituzionale, sulla trasparenza e sull'innovazione digitale.

1.9 Decennio Digitale 2030 dell'UE

Il programma strategico UE per il decennio digitale 2030 istituisce un meccanismo di monitoraggio e cooperazione per conseguire gli obiettivi e i traguardi comuni per la trasformazione digitale dell'Europa¹¹¹. Il mondo digitale può offrire innumerevoli opportunità come quello di pensare alla possibilità di lavorare da casa (smartworking), di poter pagare le bollette a distanza o votare online. Tuttavia, presenta anche alle nostre società sfide importanti, come il divario digitale, le minacce alla cybersicurezza e la disinformazione, solo per citarne alcune. Fissando traguardi e obiettivi comuni, nonché istituendo un quadro strategico di collaborazione tra gli Stati membri dell'UE e la Commissione, il programma strategico per il decennio digitale mira ad affrontare sia le opportunità che le sfide della trasformazione digitale. Per sfruttare al meglio i servizi online, ad esempio, il programma prevede un aumento significativo della digitalizzazione dei servizi pubblici, come l'e-Health e l'e-Government. Per garantire che nessuno sia lasciato indietro, il programma fissa obiettivi importanti in materia di competenze digitali di base e accesso alla connettività. Per affrontare i rischi associati alla cybersicurezza, il decennio digitale dà priorità alla necessità di rendere le infrastrutture critiche più sicure attraverso una maggiore collaborazione dell'UE. Sfruttando le tecnologie digitali e affrontando i rischi associati, il programma strategico per il decennio digitale guida e orienta la trasformazione digitale dell'UE nel prossimo decennio.

Il programma è la prima strategia digitale in assoluto concordata congiuntamente dalla Commissione europea, dal Parlamento e dal Consiglio. Si tratta di un'iniziativa strategica che delinea una visione per la trasformazione digitale dell'Europa fino al 2030, definisce obiettivi e traguardi concreti e fornisce un quadro di governance e meccanismi di collaborazione, sia tra la Commissione e gli Stati membri che tra gli Stati membri. Il programma si concentra su quattro punti cardinali, nell'ambito dei quali rientrano gli obiettivi del decennio digitale:

- Una popolazione con competenze digitali e professionisti digitali altamente qualificati
- Infrastrutture digitali sicure e sostenibili
- Trasformazione digitale delle imprese
- Digitalizzazione dei servizi pubblici

¹¹¹ Commissione Europea, *Plasmare il futuro digitale europeo, Doc. del 16 giugno 2025*

Il programma fissa anche altri obiettivi per garantire che la trasformazione digitale rispetti i valori dell'UE e vada a vantaggio di tutti i cittadini dell'UE:

- Costruire un mondo digitale sicuro e protetto
- Fornitura di servizi pubblici online
- Garantire che tutti possano partecipare alle opportunità digitali
- Garantire che tutte le organizzazioni adottino misure di cybersicurezza
- Garantire che le piccole imprese e l'industria possano accedere ai dati e adottare tecnologie digitali (tra cui cloud, analisi dei dati e intelligenza artificiale)
- Garantire che le PMI possano competere nel mondo digitale a condizioni eque
- Promuovere la realizzazione di infrastrutture innovative
- Promuovere la ricerca incentrata sulla misurazione dell'impatto delle tecnologie digitali e sullo sviluppo di innovazioni sostenibili, efficienti sotto il profilo energetico e delle risorse.

Il programma strategico per il decennio digitale 2030 ha istituito un quadro per monitorare i progressi compiuti verso i traguardi e gli obiettivi per il 2030, sia a livello nazionale che dell'UE. In tale contesto, la Commissione e gli Stati membri collaborano per valutare i progressi compiuti e apportare adeguamenti per garantire che l'UE rimanga sulla buona strada per conseguire i suoi obiettivi. Il processo di monitoraggio comprende diversi elementi:

- Gli indicatori chiave di prestazione (ICP) misurano i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi del decennio digitale. Gli indicatori chiave di prestazione sono stati stabiliti nell'atto di esecuzione 2023 e si basano sull'esercizio DESI preesistente, che misurava ogni anno lo stato della trasformazione digitale in Europa. Lo strumento di visualizzazione DESI fornisce una panoramica dello stato di avanzamento di ciascuno di questi indicatori chiave di prestazione.
- Le traiettorie a livello dell'UE descrivono il percorso teorico di progressione di ciascun valore ICP verso il suo valore-obiettivo per il 2030. In quanto tali, le traiettorie fungono da base per monitorare i progressi osservati per ciascun obiettivo e valutare se siano sufficienti per raggiungere i valori del 2030.
- Ogni anno, dal 2023, la Commissione pubblica la relazione sul decennio digitale, in cui misura e valuta i progressi compiuti verso il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi del decennio digitale e confronta i valori osservati per gli ICP fissati per ciascun obiettivo con i valori previsti lungo le traiettorie del decennio digitale. Se necessario, vengono anche formulate raccomandazioni per ulteriori azioni e sforzi.
- Dopo la pubblicazione della prima relazione, ciascuno Stato membro ha definito la propria tabella di marcia nazionale per raggiungere le traiettorie e gli obiettivi comuni dell'UE.

Nella seconda relazione sullo stato del decennio digitale, la Commissione ha pubblicato una valutazione delle tabelle di marcia nazionali, con raccomandazioni per colmare le lacune esistenti.

Ogni due anni gli Stati membri aggiornano le rispettive tabelle di marcia nazionali riesaminando e adeguando le azioni, le misure e gli investimenti previsti, tenendo conto delle raccomandazioni della Commissione (Fig. *Digital Decade: Cooperation Cycle*).



Digital Decade: Cooperation Cycle, fonte DigitalEU

1.9.1 Obiettivi Italiani della Digital Decade 2030 comparati con quelli dell'UE¹¹²

La Commissione UE ha rilasciato i dati 2024 sul progresso degli Stati Membri verso gli obiettivi della Digital Decade 2030. L'Italia mostra buoni risultati nelle infrastrutture di telecomunicazione, ma resta indietro su intelligenza artificiale, competenze digitali e servizi pubblici digitali. Serve un impegno maggiore per colmare i gap europei Pubblicato il 15 luglio 2024. A marzo 2021 la Commissione UE ha presentato la propria visione strategica e un relativo piano d'azione per il rafforzamento della sovranità digitale dell'Unione entro il 2030. Nella sostanza, il documento prevedeva il raggiungimento di un insieme di obiettivi condivisi,

¹¹² Decennio - strategico - Programma strategico - Commissione Europea, 17 giugno 2025

misurabili e vincolanti, che riguardano le infrastrutture di connettività, le competenze digitali e la digitalizzazione delle imprese e dei servizi pubblici. Il 3 luglio 2024 sono stati rilasciati dalla Commissione gli ultimi dati sull'avanzamento verso gli obiettivi della Digital decade nei vari Stati Membri. Visto l'approssimarsi del giro di boa della metà del decennio appare interessante fare un punto rispetto al percorso italiano verso i suddetti target. Nonostante le numerose pianificazioni realizzate negli ultimi anni e il 25,6% dei fondi del PNRR destinati alla digitalizzazione del Paese, gli obiettivi fissati, sia a livello nazionale che europeo, restano particolarmente sfidanti e vedono l'Italia procedere a velocità diverse sui vari ambiti.

Obiettivi Digital Decade al 2030	Traiettoria ITaliana	Obiettivi UE
Copertura Rete fissa ad altissima capacità (VHCN)	100%	100%
Copertura in fibra ottica (FTTP)	100%	—
Copertura complessiva 5G	100%	100%
Semiconduttori		
Edge Nodes	946	10.000
PMI con almeno un livello base di intensità digitale	90%	90%
Cloud	74%	75%
Intelligenza artificiale	60%	75%
Data analytics	60%	75%
AI o Cloud data analytics		75%
Unicorni	16	500
Competenze digitali di base	74,60%	80%
Specialisti ICT	7,30%	10%
ID scheme notification		
Servizi pubblici digitali per i cittadini (punteggio)	100	100
Servizi pubblici digitali per le imprese (punteggio)	100	100
Accesso alle cartelle cliniche elettroniche (punteggio)	100	100

Digital Decade Country Report 2024

Per prima cosa è utile sottolineare come in quest'ambito gli obiettivi fissati a livello nazionale siano addirittura più ambiziosi di quelli europei. Nonostante entrambi puntino al 100% della copertura fissa e mobile della popolazione, le linee strategiche realizzate nel nostro Paese prevedono il raggiungimento di tale obiettivo entro il 2026, ben quattro anni in anticipo rispetto alla fine del decennio.

L'ambizione italiana viene comunque supportata dagli ottimi risultati raggiunti fino a questo momento. Osservando i dati diffusi dalla commissione vediamo come la copertura in rete fissa

VHCN¹¹³ ha raggiunto il 59,6% nel 2023, con un aumento dell’11% rispetto all’anno precedente. Un altro degli aspetti chiave nel processo di digitalizzazione del nostro Paese è quello delle competenze.

Nel recente passato l’Italia ha sempre mostrato performance assolutamente negative in quest’ambito, posizionandosi sempre negli ultimi posti tra gli ultimi Stati Membri in UE per quota di individui con competenze digitali di base. Purtroppo questo trend trova conferma anche negli ultimi dati pubblicati, che vedono l’Italia al quintultimo posto con il 45,8%, oltre il 10% in meno della media comunitaria (55,6%). Lo scenario si fa ancora più cupo se si considerano le competenze specialistiche.

L’Italia è all’ultimo posto in UE per quota di laureati ICT sul totale, con appena l’1,5%, lontana sia dalla media europea (4,5%) che dalle altre principali economie dell’Unione come Germania (5,5%), Spagna (5,2%) e Francia (4,1%). La mancanza di profili specializzati si riflette sulla quota di addetti ICT presenti nel mercato del lavoro e, di conseguenza, sul potenziale innovativo delle aziende appartenenti al nostro tessuto economico.

La quota di specialisti ICT sull’occupazione totale in Italia si è attestata sul 4,1%, valore che posiziona il nostro Paese al quartultimo posto in UE, nettamente indietro rispetto alla media comunitaria (4,8%). Unico segnale positivo è quello relativo alla crescita anno su anno che si è mossa ad un ritmo lievemente più alto rispetto alla media dell’Unione, ma comunque ampiamente insufficiente per colmare il gap italiano rispetto alle altre grandi economie del vecchio continente. Secondo le previsioni della Commissione, continuando di questo passo il nostro Paese non riuscirà a centrare gli obiettivi europei né sul versante delle competenze di base, dove si fermerà al 74,6% (stima già estremamente ottimistica considerando il dato odierno), né su quelle specialistiche che si attesteranno sul 7,3%.

Competenze	Italia			UE	
	DESI 2023	DESI 2024	PROGRESSI ANNUALI	DESI 2024	PROGRESSI ANNUALI
KPI digital decade					
Competenze digitali di base	45,60%	45,80%	0,20%	55,60%	1,50%
Specialisti ICT	3,90%	4,10%	5,1%	4,80%	4,30%

Digital Decade Country Report 2024

¹¹³ La rete fissa VHCN (*Very High Capacity Network*), pilastro del PNRR, è un’infrastruttura in fibra ottica ad alte prestazioni, capace di offrire velocità di connessione superiori a 1 Gigabit/s in download.

Il tema delle competenze è strettamente legato con quello della digitalizzazione delle imprese e della diffusione delle nuove tecnologie. Relativamente a questo argomento, i dati emersi dall'analisi della Commissione appaiono ampiamente positivi sotto alcuni aspetti e fortemente negativi sotto altri. Ottima è la quota raggiunta dal nostro Paese di PMI con un livello almeno di base di intensità digitale, pari nel 2023 al 60,7%, di 3 punti percentuali più elevato di quello euro unitario. Molto buona è anche la performance della diffusione del cloud, dove il valore italiano (55,1%) ha superato la media comunitaria (38,9%) del 16,2%. Osservando le proiezioni rispetto a questi due target, il raggiungimento degli obiettivi comunitari sembrerebbe ampiamente alla portata. Di converso, la situazione appare molto meno positiva sull'intelligenza artificiale. Infatti, dalle rilevazioni emerge come solo il 5% delle aziende ha adottato soluzioni IA nel 2023 a fronte di una media europea dell'8%. In generale, guardando le proiezioni al 2030 che vedono l'Italia raggiungere il 60% di penetrazione entro la fine del decennio, appare molto improbabile che, a meno di una notevole accelerazione nei prossimi 5 anni, il nostro Paese riesca a centrare il target europeo sull'IA fissato al 75%. Discorso simile per la *data analytics* dove l'Italia, con un tasso di penetrazione del 26,6%, si colloca nella parte bassa della classifica dei vari Stati Membri, ben al di sotto della media europea che si attesta sul 33,2%.

	Italia			UE	
	DESI 2023	DESI 2024	PROGRESSI ANNUALI	DESI 2024	PROGRESSI ANNUALI
KPI digital decade					
PMI con almeno un livello base di intensità digitale	60,30%	60,70%	0,30%	57,70%	2,60%
Cloud	51,90%	55,10%	3,00%	38,90%	7,00%
Intelligenza artificiale	6,20%	5,00%	–	8,00%	2,60%
Data analytics	NA	26,60%	NA	33,20%	NA
AI o Cloud data analytics	NA	63,10%	NA	54,60%	NA
Unicorni		7		263	

Digital Decade Country Report 2024

L'ultima delle macro categorie di obiettivi da raggiungere entro il 2030 riguarda i servizi pubblici digitali come gli accessi ai servizi.

Sul versante dell'accesso l'Italia può contare di ben due modalità, la CIE e la SPID. In particolare, quest'ultima ha avuto un enorme successo raggiungendo a giugno 2024 con 38,4 milioni di individui.

Questo dualismo è però destinato a non avere vita lunga: i due schemi di identificazione dovrebbero infatti confluire, insieme ad altri documenti come la patente e tessera sanitaria, all'interno del portafoglio elettronico ufficiale della Repubblica, ovvero l'IT wallet.

Anche se, nonostante tutto, proprio lo strumento della CIE potrebbe colmare quella limitazione all'accesso civico alle piattaforme digitali della PA; infatti, in ottemperanza al nuovo Regolamento UE 2025/1208, il Ministero dell'Interno ha stabilito che tutti i documenti d'identità in formato cartaceo cesseranno di avere validità a partire dal 3 agosto 2026.

A partire da tale data, i vecchi documenti non saranno più utilizzabili, nemmeno se la data di scadenza riportata sul modulo dovesse essere successiva. Tale provvedimento mira non solo a innalzare i livelli di sicurezza dei documenti di viaggio e circolazione all'interno dell'Unione Europea, ma avrà sicuramente un aspetto sempre più rilevante come la CIE sia destinata a diventare il principale mezzo di accesso ai servizi digitali pubblici con la massima sicurezza.

Un accesso più facilitato e alla portata di tutti rispetto allo SPID, dove il servizio, a disposizione dell'utente, spesso è a pagamento.

Se sul fronte dell'identità digitale l'Italia ha ottenuto buoni risultati negli ultimi anni, lo stesso non si può dire sul versante dell'erogazione dei servizi. Analizzando i dati della Commissione vediamo infatti come il nostro Paese fa segnalare un punteggio (in questo caso la valutazione non si basa sulla percentuale di penetrazione ma su un indice composito con valori che vanno da 0 a 100) nettamente inferiore alla media UE sia per quanto riguarda i cittadini che le imprese. Il ritardo accumulato dal nostro Paese non dovrebbe pregiudicare il raggiungimento dei target europei che prevedono servizi digitali al 100% sia sul versante dei privati che del business. Stesso obiettivo rispetto all'accesso alle cartelle cliniche elettroniche, dove però l'Italia sta ottenendo ottimi buoni risultati meglio della media europea (79,1) con un punteggio di 82,7.

DIGITALIZZAZIONE SERVIZI PUBBLICI	Italia			UE	
KPI DIGITAL DECADE	DESI 2023	DESI 2024	PROGRESSI ANNUALI	DESI 2024	PROGRESSI ANNUALI
ID scheme notification	SI				
Servizi pubblici digitali per i cittadini (punteggio)	67,9	68,3	0,50%	79,4	3,10%
Servizi pubblici digitali per le imprese (punteggio)	74,7	76,3	2,10%	85,4	2,00%
Accesso alle cartelle cliniche elettroniche (punteggio)	71,3	82,7	15,90%	79,1	10,60%

Dall'analisi dei dati della Commissione emerge un quadro in chiaroscuro. Se infatti su alcuni aspetti, come le reti di telecomunicazione, l'Italia pare ben lanciata verso l'obiettivo europeo, su altri come la diffusione dell'intelligenza artificiale, le competenze e la disponibilità di servizi pubblici digitali, il percorso per incontrare i target europei entro la fine del decennio sembra molto più in salita. In generale, si può certamente affermare che il nostro Paese abbia fatto molti passi avanti negli ultimi anni. Nonostante ciò, per colmare i gap con le altre principali economie del vecchio continente è necessario incrementare ulteriormente gli sforzi. In particolare, un maggiore impegno va profuso nel migliorare la diffusione delle competenze digitali sia di base che specialistiche, che rappresentano la condizione essenziale per far sì che le nuove tecnologie e servizi digitali trovino terreno fertile per un'ampia diffusione anche in Italia.

1.9.2 Prospettive del Digital decade 2030

L'Unione Europea¹¹⁴ ha definito il Decennio Digitale come il periodo in cui rendere strutturali alcune condizioni fondamentali: competenze diffuse, infrastrutture affidabili, imprese capaci di innovare e servizi pubblici digitali accessibili. Non una visione astratta, ma un insieme di obiettivi misurabili da raggiungere entro il 2030. Per l'Italia, questo quadro rappresenta una responsabilità concreta. La trasformazione digitale non procede per salti improvvisi, ma attraverso scelte cumulative che, nel tempo, diventano architettura economica e istituzionale¹¹⁵. È in questa logica che la digitalizzazione sta progressivamente entrando nei processi di imprese e amministrazioni: non come tecnologia pienamente consolidata, ma come leva già in grado di affiancare le decisioni umane e ridisegnare flussi operativi, al fine migliorando la capacità di analisi dei dati, automatizzando processi e offrendo nuovi servizi ai cittadini. È proprio questa fase intermedia a rendere decisive le scelte che compiamo oggi.

Si evidenzia, inoltre, come la cybersicurezza sia diventata una priorità di vertice, mentre gli investimenti nelle tecnologie quantistiche e nelle reti 5G iniziano a ridisegnare silenziosamente le nostre infrastrutture, dai servizi pubblici alla manifattura. Non si tratta solo di “digitalizzare” quello che già esiste. Si sta ridefinendo il modo in cui si crea valore, si governa il rischio e si costruisce fiducia tra cittadini, imprese e istituzioni. È qui che, guardando al 2030, si possono intravedere tre priorità che devono guidare le nostre scelte: fiducia digitale, sostenibilità tecnologica, competenze. La trasformazione in corso è, prima di tutto, una questione di fiducia.

¹¹⁴ *Decisione (UE) 2022/2481*

¹¹⁵ Polito E, CEO di INDRA Group in Italia - Econopoly, il sole 24ore, 20/01/2026

Ogni servizio digitale, ogni applicazione di AI, ogni scambio di dati poggia su una domanda implicita: posso fidarmi di questo sistema? In Italia, la superficie d'attacco è cresciuta con la stessa rapidità con cui si sono moltiplicati servizi online, identità digitali, piattaforme di pagamento e infrastrutture connesse. Le proiezioni indicano che, entro il 2026, gli attacchi basati su strumenti di intelligenza artificiale generativa potrebbero raddoppiare, costringendo le organizzazioni a difendersi con tecnologie altrettanto sofisticate. È qui che la fiducia digitale diventa un pilastro competitivo del Paese, non solo un obbligo normativo.

Significa proteggere dati e identità, ma anche assicurare la continuità delle infrastrutture critiche, contrastare la disinformazione, garantire che gli algoritmi siano governati con trasparenza. Nel rapporto tra cittadini e istituzioni, tra aziende e clienti, la capacità di dimostrare affidabilità sarà la linea di demarcazione tra chi guida la trasformazione e chi la subisce.

Un'altra priorità riguarda il modo in cui costruiamo l'infrastruttura digitale del Paese. Negli ultimi anni, molte organizzazioni italiane hanno costruito rapidamente nuove architetture digitali: cloud, piattaforme dati, automazione dei processi. Oggi la questione non è più accelerare, ma governare. Sostenibilità tecnologica significa fare scelte che restino valide nel tempo: controllare costi e dipendenze, garantire la sicurezza dei dati, ridurre la complessità dei sistemi e l'impatto energetico delle infrastrutture digitali. È una sostenibilità operativa prima ancora che ambientale, che riguarda la capacità di mantenere affidabili e resilienti le fondamenta digitali su cui poggiano servizi e modelli di business.

Le organizzazioni stanno rivalutando architetture ibride e private cloud per motivi di sovranità dei dati, controllo dei costi e impatto energetico, mentre crescono le soluzioni di “sustainable IT” e le piattaforme che misurano e riducono l'impronta ambientale dei sistemi informativi.

Qui l'Italia ha un'opportunità concreta: usare la digitalizzazione non solo per semplificare i processi, ma per rendere più credibili gli impegni di sostenibilità delle imprese e della PA. Altra urgenza, forse la più decisiva, riguarda le persone. Le tecnologie digitali che oggi stiamo introducendo stanno cambiando il modo in cui lavoriamo, decidiamo, impariamo. Ma questi dati nascondono un rischio: una trasformazione che procede più veloce delle competenze disponibili. Senza una diffusa alfabetizzazione digitale e senza percorsi di aggiornamento continui, la tecnologia rischia di ampliare le distanze tra chi ha accesso agli strumenti e sa usarli, e chi ne resta ai margini. Per questo si parla di competenze come forma di sovranità.

La vera autonomia di un Paese non si misura solo nella capacità di attrarre investimenti o adottare soluzioni avanzate, ma nella possibilità di comprenderle, governarle, adattarle al proprio tessuto produttivo e istituzionale. Formare manager in grado di prendere decisioni informate sulle tecnologie emergenti, tecnici e professionisti capaci di integrarle nei processi,

persone che sappiano interagire in modo consapevole con sistemi sempre più intelligenti: è questa la condizione per una decade davvero inclusiva. I segnali che stiamo osservando nel sistema Italia indicano che la direttrice dell'innovazione è tracciata.

Quello che non è ancora scritto è il modo in cui decideremo di percorrerla. Se faremo della fiducia digitale un'architettura condivisa, della sostenibilità un criterio di progettazione e non solo di rendicontazione, e delle competenze una priorità nazionale, questa decade non sarà semplicemente “più digitale”: sarà il periodo in cui l'Italia avrà scelto di usare la tecnologia per rafforzare la propria economia e le proprie istituzioni.

CAPITOLO II ¹¹⁶

ANALISI DEL CONTESTO DEI PIANI TERRITORIALI

2.1. I Piani Territoriali; 2.1.1 Missione 1 - “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Componente 1 “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.”; 2.1.2 Investimento 2.2, “Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance”; 2.2 Il progetto mille esperti; 2.3 L’adozione e le attività di monitoraggio periodico; 2.4 Analisi comparativa dei Piani Territoriali; 2.4.1 La trasparenza; 2.4.2 La Governance; 2.4.3 Gli obiettivi regionali di semplificazione procedurale; 2.5 Risultati del contenuto.

2.1 I PIANI TERRITORIALI

Le politiche di semplificazione degli ultimi trenta anni hanno inciso frequentemente sulla disciplina generale dei procedimenti amministrativi contenuta nella legge n. 241/1990 (modificata 45 volte nel corso del tempo da altre leggi determinando una situazione di perenne instabilità del quadro giuridico) mentre in diversi altri casi si sono concentrate su specifici procedimenti¹¹⁷ o su singoli oneri burocratici particolarmente onerosi¹¹⁸.

In altri casi ancora i governi si sono limitati ad adottare norme puramente simboliche proclamando ad esempio che le amministrazioni pubbliche per ogni nuovo adempimento burocratico introdotto avrebbero dovuto sopprimerne uno equivalente o che per una certa data sarebbe decaduta ogni legge inutile o troppo gravosa. Nel complesso, nonostante gli sforzi compiuti¹¹⁹, l’Italia si è trovata ad affrontare la crisi pandemica e il susseguente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR con un apparato burocratico i cui processi decisionali erano ancora lenti e farraginosi per cui per fronteggiare l’emergenza si è dovuto far ricorso a

¹¹⁶ Basato su: Cacciatore F., Capone I., Natalini A. (2023). “*I Piani territoriali nel PNRR: un nuovo strumento per le politiche di semplificazione*”. ASTRID RASSEGNA, ISSN: 2038-1662 e su: Capone I. E Piccioli G. (2024). “*Dai piani territoriali al progetto 1000 esperti*.” Osservatorio Air. Rassegna Trimestrale, vol. Anno XV, n. 3 Osservatorio AIR, ISSN: 2280-9198

¹¹⁷ Natalini, A. (2002). *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna.

¹¹⁸ Natalini A. e Sarpi. F. (2010). *La riduzione degli oneri amministrativi e la semplificazione dell’azione amministrativa*, in R. Perez (a cura di), *Il Piano Brunetta e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini p. 75 e ss.

¹¹⁹ Natalini A., Tiberi G. (a cura di) (2010), *La Tela di Penelope*, Bologna, Il Mulino.

procedimenti che hanno derogato le procedure ordinarie e disciplinati da norme eccezionali¹²⁰. Nella successiva fase della ripartenza, per rendere credibile agli occhi della Commissione Europea¹²¹ il conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR negli stretti termini previsti, è però diventato necessario mettere in campo una serie di iniziative volta ad incrementare la capacità delle amministrazioni pubbliche agendo su due fronti.

Da un lato, colmando la carenza di risorse umane determinate da anni di blocco indiscriminato del turn over negli apparati pubblici che ha determinato un invecchiamento e un depauperamento degli organici¹²².

Da un altro lato, intervenendo sulle molte norme che stringono in modo asfissiante l'esercizio della discrezionalità amministrativa¹²³. Su questo secondo fronte della semplificazione amministrativa, il governo Conte ha adottato il d.l. del 16 luglio 2020, n. 76 convertito nella l. 11 settembre 2020, n. 120¹²⁴. In seguito, il governo Draghi ha posto al centro del PNRR la

¹²⁰ Di Mascio F., Natalini A. e Cacciatore F., *Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy*, in *The American Review of Public Administration*, 2020, 50(6-7), pp. 621-627 e S. Salvi, *Semplificazione e misure di sostegno per l'emergenza: dieci problemi (e altrettante soluzioni)*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 5.

¹²¹ Per una ricognizione dei rapporti tra l'Italia e la Commissione Europea rispetto alle politiche di semplificazione si rimanda a A. Natalini, *How Italian regulatory policy encounters Europe*, in *European Political Science Review*, 2010, 2(2), pp. 329-350.

¹²² Carbonara L., Cataldi C., Ciccodicola C., Lacava C., Saltari L. (2022). *Pandemia e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, p. 34 ss., Di Mascio F. e Natalini A. (2023). *La capacità amministrativa e il PNRR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, , 436 ss. e Di Mascio F., Natalini A. e Profeti S. (2022). *Administrative reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: a selective approach to bridge the capacity gap*, in *Contemporary Italian Politics*, 14(4), pp. 487-501.

¹²³ La questione non si pone solo in Italia. Si vedano, in proposito, OECD, *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2003, Parigi e OECD, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2006, Parigi.

¹²⁴ Tra le misure straordinarie volte ad accelerare gli interventi del NRRP si segnalano quelli in materia di valutazione dell'impatto ambientale con la introduzione di una apposita Commissione tecnica e l'istituzione presso il Ministero della Cultura di una Sovrintendenza speciale che svolgerà le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici interessati da interventi previsti dal PNRR. Al fine di accelerare i tempi effettivi di attuazione dei progetti del PNRR sono stati inoltre potenziati i poteri sostitutivi del governo in caso di inerzie o ritardi imputabili

politica di semplificazione considerandola una riforma abilitante che opera in combinazione con la riforma trasversale della PA allo scopo di incrementare la capacità amministrativa delle burocrazie. In questa prospettiva gli interventi normativi di riduzione degli oneri amministrativi o di eliminazione di alcuni passaggi procedurali per esplicare effetti positivi devono infatti essere accompagnati dall'iniezione di nuove risorse umane e tecnologiche nelle amministrazioni pubbliche¹²⁵. Per questo il PNRR contiene uno stanziamento per accompagnare la semplificazione molto cospicuo (circa 700 milioni di euro).

Si prevede inoltre la semplificazione entro il 2026 di 600 procedimenti, in particolare focalizzando l'attenzione sui settori dell'edilizia e delle attività produttive e sull'operatività degli sportelli unici in materia di attività produttive e di edilizia. Inoltre, si dispone che 200 di questi 600 procedimenti saranno completamente digitali entro la fine del 2024, in modo da raggiungere la piena interoperabilità degli sportelli e delle piattaforme, in particolare per quanto riguarda gli Sportelli Unici per le Attività Produttive - SUAP e per l'Edilizia - SUE.

Alle semplificazioni di carattere trasversale si sono accompagnate quelle di carattere più settoriale, riguardanti le procedure di maggiore impatto per la realizzazione del PNRR¹²⁶. Da ultimo il governo Meloni ha adottato il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 convertito con modifiche

alle amministrazioni e sono state previste nuove procedure di superamento dei dissensi manifestati nell'ambito dei procedimenti autorizzatori. È stata infine adottata per il 2020-2023 una nuova edizione della Agenda per la semplificazione strumentale alla realizzazione del PNRR e che si è articolata in quattro capitoli dedicati alla reingegnerizzazione delle procedure, alla loro velocizzazione, alla digitalizzazione dei processi e infine alla realizzazione di alcune azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici più rilevanti ai fini della attuazione del NRRP.

¹²⁵ Di Mascio F., e Natalini A., *Implementing the NRRP from the Draghi government to the government of Giorgia Meloni: Italian public administration under the pressure of too large a volume of resources*, in *Contemporary Italian Politics*, Volume 15, 2, 3 April 2023, pp. 237-251.

¹²⁶ Più in dettaglio, il decreto 31 maggio 2021 n. 77 convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2021, n. 108 e dal decreto legge 6 novembre 2021, n. 152 convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233 hanno previsto quattro pacchetti di misure di semplificazione: green, funzionale allo sviluppo dell'economia circolare e delle fonti rinnovabili; contratti pubblici e infrastrutture, al fine di semplificare e accelerare l'esecuzione dei contratti pubblici relativi al PNRR; digitale, che introduce importanti semplificazioni per l'installazione di infrastrutture per la rete mobile e fissa; Mezzogiorno, che interviene sulla disciplina delle Zone Economiche Speciali (ZES).

nella l. 21 aprile 2023, n. 41 il quale ha previsto altri interventi normativi di semplificazione in vari settori¹²⁷.

All'interno delle politiche di semplificazione del PNRR un ruolo importante avrebbero dovuto svolgere i Piani Territoriali i quali costituiscono, come abbiamo visto, uno strumento di raccordo fra l'amministrazione centrale e quelle territoriali. Come vedremo più nel dettaglio nel successivo paragrafo questi piani sono stati configurati come uno strumento di programmazione, coordinamento con il livello centrale, monitoraggio e trasparenza delle attività poste in essere per il miglioramento della capacità amministrativa regionale ai fini della semplificazione.

In questi piani vengono individuati obiettivi, risorse e modalità di attuazione e di monitoraggio, oltre che i tempi e i risultati previsti¹²⁸, degli interventi per la riduzione dei tempi e degli oneri dei procedimenti amministrativi delle amministrazioni territoriali¹²⁹.

¹²⁷ Il primo è quello della velocizzazione di appalti e contratti attraverso l'utilizzo della telematica per l'invio di documenti, comunicazioni, pareri, istanze e l'abbattimento dei termini di rilascio dei pareri (30 giorni) con l'eccezione di quelli paesaggistico territoriali, ambientali, culturali e a tutela della salute i cui tempi sono leggermente più dilatati (45 giorni). Il secondo è quello delle telecomunicazioni in cui si è mirato alla digitalizzazione della procedura per l'installazione di apparati tecnologici 4G e alla eliminazione di alcune autorizzazioni per la realizzazione di infrastrutture tecnologiche. Nell'edilizia scolastica la semplificazione passa per l'innalzamento delle soglie di affidamento diretto da 139 a 215 mila euro. Per l'ambiente ed energia si è puntato allo snellimento delle procedure per l'installazione di sistemi fotovoltaici anche per le zone con vincolo paesaggistico anche attraverso l'utilizzo del silenzio assenso decorsi 45 giorni dalla richiesta. Sono state semplificate almeno sul piano normativo anche le procedure di impatto ambientale per la promozione dell'idrogeno verde e rinnovabile e altre in materia di trasporti ferroviari. Su un piano più strutturale si registra anche la riforma dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) che si caratterizza per un aumento della possibilità di ricorso al subappalto e un innalzamento delle soglie al ricorso alla trattativa privata.

¹²⁸ Si veda Colombo, M.C. e Ielo, D. (a cura di). (2022). *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, Milano, Gruppo24Ore, p. 180.

¹²⁹ Polverari L. e Piattoni S., *The Italian National Recovery and Resilience Plan and Administrative Capacity: A Real Game Changer?*, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2/2022, pp. 169-190. Più in generale sulla governance del PNRR si trova una analisi in Menegus G., *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, *Quaderni Costituzionali*, 4, 2021, p. 947) e in D'Arrigo G. e David P. (2022). *Next Generation EU e PNRR italiano: Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, Rubbettino,

In una prima fase i Piani Territoriali sono stati visti essenzialmente come un adempimento per conferire risorse di affiancamento consulenziale ai singoli territori per velocizzare gli adempimenti procedimentale. In prospettiva dovrebbero però rappresentare la chiave di volta per rendere più efficaci le politiche di semplificazione dotandole di uno strumento per riscontrare sul territorio l'effetto prodotto dalle misure normative adottate in termini di riduzione dei tempi di risposta alle istanze dei privati e dell'arretrato, per stimolare nelle singole amministrazioni l'attivazione di misure organizzative per la semplificazione e per disporre sul territorio di sensori per individuare interventi normativi mirati a sciogliere specifici nodi procedurali. All'interno delle politiche di semplificazione del PNRR, quindi, un ruolo importante avrebbero dovuto svolgere i Piani Territoriali, i quali costituiscono uno strumento di raccordo fra l'amministrazione centrale e quelle territoriali. Come vedremo più avanti nel dettaglio di questa ricerca, questi piani sono stati configurati come uno strumento di programmazione, coordinamento con il livello centrale, monitoraggio e trasparenza delle attività attuate per il miglioramento della capacità amministrativa regionale ai fini della semplificazione.

In questi piani vengono individuati obiettivi, risorse e modalità di attuazione e di monitoraggio, oltre che i tempi e i risultati previsti¹³⁰.

Uno dei punti fondamentali dei Piani territoriali consiste nell'individuazione di professionisti ed esperti da mettere a disposizione ad ogni livello di governo territoriale, come evidenziato più avanti in questa ricerca. Per stilare i Piani territoriali, le amministrazioni possono avvalersi di uno schema ben preciso, individuato dall'Allegato 'D'¹³¹ del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 novembre 2021¹³². I Piani territoriali, e di conseguenza i monitoraggi a cadenza semestrale, rappresentano lo strumento di programmazione e di conoscibilità verso

¹³⁰ Si veda Colombo M.C. E Ielo D., (a cura di), (2022). *“PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi”*, I piani territoriali, Gruppo24Ore, Milano, p. 180.

¹³¹ “Schema di Piano territoriale”. Esempio messo a disposizione delle p.a. per la prima redazione dei Piani Territoriali.

¹³² “Riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR”.

l'esterno (trasparenza proattiva)¹³³ delle attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi e all'accrescimento della capacità amministrativa. Come proseguo dell'attività dichiarata nei Piani territoriali, i monitoraggi semestrali hanno il compito di riportare le attività svolte, quali e con quali mezzi sono stati eliminati i cosiddetti "colli di bottiglia". Tali attività porterebbero ad un livello di trasparenza che, come vedremo, è stato difficile da raggiungere.

I Piani territoriali, come si anticipava, sono strumenti di programmazione e monitoraggio concepiti principalmente per svolgere un ruolo di supporto alle amministrazioni territoriali per la riorganizzazione e la razionalizzazione delle procedure complesse, con particolare riferimento a quelle propedeutiche all'implementazione dei progetti previsti dal PNRR.

La loro fonte primaria di disciplina va rinvenuta, infatti, nelle seguenti Missioni:

2.1.1 Missione 1 - "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", Componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.".

Al centro della strategia che è stata elaborata con il PNRR emergono chiaramente tre pilastri fondamentali: la crescita digitale, la modernizzazione della pubblica amministrazione e il potenziamento della capacità amministrativa del settore pubblico. Per l'Italia è un riflesso delle sfide e delle opportunità che il Paese ha affrontato nel contesto contemporaneo per il rilancio del Paese. Il PNRR, come sottolineato precedentemente, è stato strutturato in 16 Componenti organizzate all'interno di 6 Missioni delineate dal PNRR. La Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", Componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.", assume un ruolo centrale dal punto di vista della semplificazione, in quanto si concentra su due aree chiave: la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione della stessa.

Nel complesso, nonostante gli sforzi compiuti¹³⁴, l'Italia si è trovata ad affrontare la crisi pandemica e il susseguente PNRR con un apparato burocratico i cui processi decisionali erano ancora lenti e farraginosi per cui per fronteggiare l'emergenza si è dovuto far ricorso a procedimenti che hanno derogato le procedure ordinarie e disciplinati da norme eccezionali¹³⁵.

¹³³ Cacciatore F., Di Mascio F. & Natalini A. (2017). "La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto", in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 1/2017.

¹³⁴ Natalini A. E Tiberi G. (a cura di). (2010). "La Tela di Penelope", Il Mulino, Bologna.

¹³⁵ Di Mascio F., Natalini A., Cacciatore F. (2020). "Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy", in The American Review of Public Administration, 50(6-7), pp. 621-627 e Salvi

Nella successiva fase della ripartenza, per rendere credibile agli occhi della Commissione Europea¹³⁶ il conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR negli stretti termini previsti, è però diventato necessario introdurre una serie di iniziative volta ad incrementare la capacità delle amministrazioni pubbliche agendo su due fronti.

Da un lato, colmando la carenza di risorse umane determinate da anni di blocco indiscriminato del turn over negli apparati pubblici che ha determinato un invecchiamento e un depauperamento degli organici¹³⁷. Ancora, intervenendo sulle molte norme che stringono in modo asfissiante l'esercizio della discrezionalità amministrativa¹³⁸.

Su questo secondo fronte della semplificazione amministrativa, il governo Conte ha adottato il d.l. del 16 luglio 2020, n. 76 convertito nella l. 11 settembre 2020, n. 120¹³⁹.

S., (2021). “*Semplificazione e misure di sostegno per l'emergenza: dieci problemi (e altrettante soluzioni)*,” in Astrid Rassegna, 5.

¹³⁶ Per una ricognizione dei rapporti tra l'Italia e la Commissione Europea rispetto alle politiche di semplificazione si rimanda a Natalini, A. (2010). “*How Italian regulatory policy encounters Europe*”, in *European Political Science Review*, 2(2), pp. 329-350.

¹³⁷ Carbonara L., Cataldi C., Ciccodicola C., Lacavac., Saltari L. (2022). “*Pandemia e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*”, 1, p. 34 ss., Di Mascio F. E Natalini A. (2023), “*La capacità amministrativa e il PNRR*”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 436 ss. e Di Mascio F. e Natalini A. e Profeti S., (2022). “*Administrative reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: a selective approach to bridge the capacity gap*, in *Contemporary Italian Politics*”. 14(4), pp. 487-501.

¹³⁸ La questione non si pone solo in Italia. Si vedono in proposito, OECD, *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*, Organization for Economic Cooperation and Development, 2003, Parigi e OECD, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, Organization for Economic Cooperation and Development, 2006, Parigi.

¹³⁹ Tra le misure straordinarie volte ad accelerare gli interventi del PNRR si segnalano quelli in materia di valutazione dell'impatto ambientale con la introduzione di una apposita Commissione tecnica e l'istituzione presso il Ministero della Cultura di una Sovrintendenza speciale che svolgerà le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici interessati da interventi previsti dal PNRR. Al fine di accelerare i tempi effettivi di attuazione dei progetti del PNRR sono stati inoltre potenziati i poteri sostitutivi del governo in caso di inerzie o ritardi imputabili alle amministrazioni e sono state previste nuove procedure di superamento dei dissensi manifestati nell'ambito dei procedimenti autorizzatori. È stata infine adottata per il 2020-2023 una nuova edizione della Agenda per la semplificazione strumentale alla realizzazione del PNRR e che si è articolata in quattro capitoli dedicati alla reingegnerizzazione delle procedure, alla loro velocizzazione, alla digitalizzazione dei processi e infine alla

In seguito, il governo Draghi ha posto al centro del PNRR la politica di semplificazione considerandola una riforma abilitante che opera in combinazione con la riforma trasversale della PA allo scopo di incrementare la capacità amministrativa delle burocrazie.

In questa prospettiva gli interventi normativi di riduzione degli oneri amministrativi o di eliminazione di alcuni passaggi procedurali per esplicare effetti positivi devono infatti essere accompagnati dall'iniezione di nuove risorse umane e tecnologiche nelle amministrazioni pubbliche¹⁴⁰.

La fonte primaria di disciplina va individuata nella Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, all’interno della quale si trova la Componente 1, “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella p.a.”, a occuparsene è l’investimento 2.2, “Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance”. Questa spinge a promuovere e sostenere la transizione digitale, sia nel settore privato che nella Pubblica Amministrazione.

Tra i principali obiettivi, è di nostro interesse focalizzarci sulla digitalizzazione della pubblica Amministrazione e il rafforzamento delle competenze digitali. Difatti, queste ultime permettono alle nostre amministrazioni di tenere il passo con i tempi e concedere ai cittadini un più alto livello di trasparenza dei processi decisionali.

2.2.2 Investimento 2.2, “Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance”

Uno degli investimenti più significativi all'interno di questa componente è rappresentato dal 2.2, "Task force digitalizzazione monitoraggio e performance", che si focalizza sul supporto alle amministrazioni territoriali per la reingegnerizzazione e la semplificazione delle procedure amministrative complesse (Cacciatore et al., 2023). Agli interventi normativi volti a eliminare i colli di bottiglia dei procedimenti amministrativi più rilevanti per l’attuazione del PNRR, sono stati previsti investimenti specifici collegati alla semplificazione, reingegnerizzazione e digitalizzazione di un insieme di procedure complesse rilevanti per cittadini e imprese.

realizzazione di alcune azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici più rilevanti ai fini della attuazione del NRRP.

¹⁴⁰ Di Mascio F. E Natalini A. (2023). “*Implementing the NRRP from the Draghi government to the government of Giorgia Meloni: Italian public administration under the pressure of too large a volume of resources*”, in Contemporary Italian Politics, Volume 15, 2, 3 April 2023, pp. 237-251.

Gli investimenti sui processi e sulle procedure sono accompagnati e sostenuti da sistemi di monitoraggio e comunicazione appropriati e da una intensa attività di accompagnamento e supporto alle amministrazioni per la garanzia del raggiungimento degli obiettivi di semplificazione¹⁴¹. Trattasi di procedure che prevedono l'intervento di una molteplicità di soggetti e che afferiscono a vari ambiti di intervento, in particolare, i settori dell'ambiente, delle fonti rinnovabili, dei rifiuti, dell'edilizia e dell'urbanistica, degli appalti e delle infrastrutture digitali. Tale investimento comprende i programmi di formazione dei dipendenti pubblici nell'ambito del rafforzamento del *capacity building*.

In questa peculiare e concatenata conformazione progettuale, la previsione di strumenti per la trasparenza quali i Piani territoriali, trova luogo nel sub-investimento 2.2.1 “Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR”. Il quale contempla l'istituzione di una *task force* di durata triennale, equivalente ad un *pool* di mille esperti, finalizzata a supportare le amministrazioni territoriali nella gestione delle cosiddette “procedure complesse”, con l'obiettivo di favorire l'implementazione di politiche in materia di semplificazione e rafforzare la capacità amministrativa. Il quadro si completa con la revisione dei sistemi di misurazione della performance, che dovranno essere orientati a promuovere nuovi standard quantitativi e qualitativi di servizio.

2.2. Il progetto mille esperti

I Piani territoriali, come si anticipava, sono strumenti di programmazione e monitoraggio concepiti principalmente per svolgere un ruolo di supporto alle amministrazioni territoriali per la riorganizzazione e la razionalizzazione delle procedure complesse, con particolare riferimento a quelle propedeutiche all'implementazione dei progetti previsti dal PNRR. In particolare, l'adozione di questo documento da parte delle singole regioni è stato il presupposto per l'attribuzione a ciascuna di esse del supporto di una task force temporanea, della durata di tre anni¹⁴², di circa 1000 professionisti che dovrebbero iniettare nelle amministrazioni

¹⁴¹ Atti Camera XIX Legislatura — Disegni Di Legge E Relazioni — Documenti — Doc. XIII, n. 2

¹⁴² A seguito delle modifiche alla nota n. 39994839 del 5/5/2022 del Dipartimento della Funzione Pubblica recante “Sub-investimento 2.2.1 (“Assistenza tecnica a livello centrale e locale”) del PNRR-Indicazioni operative e chiarimenti in merito alla gestione, monitoraggio e rendicontazione” è stata prolungata la durata dell'intervento dei professionisti, con termine al 30 giugno 2026 ed è stata data la possibilità ai professionisti di svolgere, tra le altre cose, attività di supporto tecnico-operativo strettamente finalizzato alla realizzazione dei singoli progetti e investimenti finanziati dal PNRR.

territoriali nuova capacità amministrativa delle amministrazioni locali per accelerare lo svolgimento dei procedimenti amministrativi ed aumentandone l'efficienza operativa. Uno dei ruoli primari dei Piani territoriali consiste infatti nell'individuazione della quota di professionisti ed esperti da mettere a disposizione dei diversi livelli di governo nei singoli territori regionali, proprio in considerazione della differenziazione nel riparto delle competenze (che, pur con riferimento a medesime procedure, possono essere esercitate da enti territoriali differenziati, quali le regioni, le province, le città metropolitane). Ai fini della definitiva assegnazione delle risorse da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ciascuna Regione e Provincia autonoma definiscono il proprio Piano territoriale, in cui si individuano gli obiettivi da realizzare, le risorse da impiegare, le modalità di attuazione, i tempi di intervento e i risultati attesi. Ciascun Piano stabilisce pertanto l'entità delle quote di esperti in coerenza con la titolarità e il grado di coinvolgimento di ciascuna tipologia di amministrazione nelle procedure complesse individuate come critiche.

Dal punto di vista funzionale, i Piani territoriali costituiscono il principale strumento regionale di ricognizione e programmazione e trasparenza, per la semplificazione delle procedure complesse, nella più ampia ottica di razionalizzazione dell'azione amministrativa e rilancio dell'economia, ulteriormente sfidata dalla pandemia da Covid-19¹⁴³.

La ricognizione riguarda le esigenze di supporto specialistico, che variano da territorio a territorio e da settore normativo a settore normativo, affinché i mille esperti da destinare alle diverse compagini regionali siano equamente distribuiti rispetto alle effettive necessità.

La programmazione si incentra sulle procedure che ciascuna regione, di concerto con le amministrazioni locali interessate, ha individuato come particolarmente critiche dal punto di vista della complicazione amministrativa, e si traduce nell'individuazione di *target*, *intermedi* (con scadenza a dicembre 2023) e *finali* (con scadenza a giugno 2025), per ciò che riguarda la riduzione sia dei *tempi medi* di svolgimento delle stesse, sia delle *quote di arretrato* da smaltire. Al fine di declinare entrambi i *target* in percentuali sul totale, per i Piani è stata prevista, al 30 giugno 2022, anche una *milestone*¹⁴⁴ regionale obbligatoria rappresentata dalla precisa

¹⁴³ Capano, G. (2020). “Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un) expected, you can be only what you already are in Policy & Society”, 39, pp. 326–344.

¹⁴⁴ Si ricordi che il PNRR si basa su un articolato sistema di monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti finanziati, fondato anche sull'individuazione di “milestone” e di “target”, che descrivono in maniera dettagliata e

definizione della *baseline*, ossia dei dati di partenza su arretrati e tempi medi riferiti al secondo semestre 2021. Per l'esaustiva individuazione dei colli di bottiglia all'interno delle procedure che risultano più problematiche, nei Piani territoriali vengono identificati i principali nodi critici, nonché la struttura della *governance* regionale (o, più verosimilmente, multilivello) che si occuperà di governare il processo di semplificazione. In questo contesto, i mille esperti regionali concorrono direttamente, con il loro supporto, al raggiungimento dei target regionali di semplificazione, secondo le proprie competenze.

Presentando una forte connotazione di raccordo con il governo, come si diceva, anche ai fini del monitoraggio costante dell'andamento dei progetti finanziati dal PNRR (ed essendo stati sottoposti a previa approvazione, come si vedrà sotto), i Piani territoriali, pur nella loro differenziazione sostanziale, seguono di base uno schema redazionale uniforme¹⁴⁵ focalizzato sui seguenti punti:

- la situazione di partenza e le criticità da affrontare nello specifico contesto territoriale;
- le procedure oggetto di supporto, principalmente (ma non esclusivamente) individuate nei settori individuati in via preliminare a livello statale¹⁴⁶ come particolarmente problematici;
- le amministrazioni competenti e le altre eventualmente coinvolte;
- I target (intermedi e finali) di riduzione dei tempi medi e degli arretrati per ciascuna delle procedure selezionate;
- le risorse costituite dai professionisti, in termini di competenze richieste e di numero, e la loro distribuzione tra livelli di governo e rispetto ai settori di normazione;
- le modalità di attuazione degli interventi, inclusi i modelli organizzativi previsti per la pianificazione, il coordinamento e la verifica delle attività dei professionisti ed esperti, la composizione della Cabina di regia e le relative funzioni;
- i canali di ascolto delle amministrazioni locali e degli stakeholder che si intendono attivare o si sono già attivati.

Inoltre, il Progetto si propone di abilitare appieno le opportunità offerte dal PNRR. Attraverso una corretta implementazione delle risorse e delle iniziative previste dal PNRR, si mira a

a livello micro l'avanzamento e i risultati delle riforme e degli investimenti (si veda <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/milestone-e-target.html>).

¹⁴⁵ Lo schema è individuato dall'Allegato D del d.p.c.m. 12 novembre 2021.

¹⁴⁶ Essi comprendono: valutazioni e autorizzazioni ambientali, bonifiche, fonti rinnovabili, rifiuti, edilizia e urbanistica, appalti, infrastrutture digitali e supporto trasversale.

garantire che le amministrazioni possano trarre il massimo beneficio da questo importante piano di investimento e di riforma.

È importante notare che i mille professionisti saranno destinati per il 40% alle Regioni del Sud e per il 60% a quelle del Centro Nord (Ministero per la Pubblica amministrazione, 2021). Ogni Regione provvederà ad allocare le attività di questi esperti presso le amministrazioni del territorio per la gestione delle procedure critiche, dove si concentrano i colli di bottiglia locali. Questo approccio mirato garantirà che le aree con maggiori necessità possano ricevere il supporto adeguato, favorendo un miglioramento complessivo delle performance amministrative e contribuendo a un uso più efficace delle risorse pubbliche.

Il Progetto dei mille esperti non solo mira a potenziare le capacità amministrative delle Regioni, ma anche a creare un modello di gestione pubblica basato su efficienza, trasparenza e responsabilità. Questo progetto rappresenta un impegno collettivo e coordinato che è essenziale per garantire il successo del PNRR e per costruire un futuro resiliente e prospero per tutte le Regioni italiane. La presenza di esperti qualificati all'interno delle amministrazioni locali non solo migliora la capacità di gestione dei procedimenti amministrativi, ma anche la qualità delle decisioni prese, grazie all'apporto di competenze tecniche e specifiche nei vari settori strategici. In questo contesto, l'efficienza si traduce in una capacità di risposta più rapida ed efficace alle esigenze dei cittadini e delle imprese, riducendo i tempi di attesa e semplificando le procedure burocratiche. La trasparenza è garantita attraverso processi decisionali chiari e accessibili, che permettono ai cittadini di comprendere come vengono utilizzate le risorse pubbliche.

La responsabilità, infine, implica che le amministrazioni siano tenute a rendere conto del proprio operato e dei risultati ottenuti, promuovendo una cultura della responsabilità e dell'integrità. Il potenziamento delle capacità amministrative delle Regioni attraverso il Progetto dei mille esperti è quindi un passo fondamentale per affrontare le sfide future.

Le amministrazioni locali, rafforzate da nuove competenze e risorse, saranno meglio attrezzate per gestire complessi progetti di sviluppo, dalla transizione ecologica alla digitalizzazione, dall'innovazione tecnologica alla protezione dell'ambiente. Questo miglioramento si rifletterà direttamente sulla qualità della vita dei cittadini, offrendo servizi pubblici più efficienti e di qualità superiore, infrastrutture moderne e sicure, e un ambiente più sano e sostenibile.

Inoltre, il Progetto dei mille esperti favorisce la creazione di un ambiente di lavoro stimolante e formativo per i dipendenti pubblici, che avranno l'opportunità di crescere professionalmente e di acquisire nuove competenze. Questo investimento nelle risorse umane è cruciale per costruire un'amministrazione pubblica capace di adattarsi ai cambiamenti e di innovare continuamente.

Infine, l'impatto positivo del Progetto non si limita alle singole amministrazioni locali, ma contribuisce al benessere complessivo del Paese. Un'amministrazione pubblica efficiente e responsabile è infatti un fattore chiave per attrarre investimenti, sostenere la crescita economica e migliorare la competitività del Paese a livello internazionale.

2.3 Il processo di adozione e le attività di monitoraggio periodico

Fino alla lunga e difficile riunione del Consiglio europeo del luglio 2020, i negoziati sul quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea sono stati caratterizzati da continuità e dipendenze dal percorso in risposta alle conseguenze socioeconomiche della pandemia di COVID-19. Tuttavia, la pandemia di COVID-19 ha modificato il quadro, le condizioni, i temi e la procedura consolidata di tali negoziati sul QFP. La coincidenza temporale tra questi negoziati e la crisi del coronavirus ha aperto la possibilità di cambiamenti e riforme fondamentali. L'accordo del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 sul nuovo QFP 2021–2027 di circa 1.000 miliardi di euro e sul bilancio di stimolo «NextGeneration EU» (NGEU) di ulteriori 750 miliardi di euro inciderà sul processo negoziale per le politiche dell'UE.

In particolare, le modifiche al sistema delle risorse proprie per il finanziamento e l'accordo sul NGEU aggiuntivo influenzerà sui cambiamenti fondamentali nel sistema di bilancio europeo. L'approvazione dei Piani territoriali è stata dettata da tempi molto stringenti, dovendo concorrere al raggiungimento della *milestone* costituita dal reclutamento dei mille esperti entro il 31 dicembre 2021¹⁴⁷.

Il Governo, e in particolare il Dipartimento della funzione pubblica, nonché tutte le regioni e province autonome, hanno dovuto pertanto rispettare passaggi serrati e dettagliatamente scanditi a livello centrale, fino all'approvazione definitiva dei Piani da parte del Dipartimento, che sarebbe dovuta avvenire entro il 30 novembre 2021.

Già a partire dall'approvazione del PNRR da parte della Commissione europea, avvenuta nel luglio 2021, la macchina statale per la predisposizione delle azioni necessarie a completare il reclutamento degli esperti si è messa in moto rapidamente per giungere, nell'ottobre 2021, alla predisposizione delle istruzioni per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di alta specializzazione¹⁴⁸. Nel successivo mese di novembre è stato pubblicato il decreto recante il riparto delle risorse fra le regioni, realizzato sulla base dei piani di fabbisogno

¹⁴⁷ Si tratta della milestone nazionale del PNRR collegata al target di rilevanza europea M1C1-54.

¹⁴⁸ Sono state pubblicate con il d.m. pubblica amministrazione del 14 ottobre 2021

nel frattempo redatti e inviati dalle regioni e province autonome, mentre al 5 novembre era fissata la data ultima per la predisposizione e l'invio da parte delle stesse dei Piani territoriali, da approvare da parte del Dipartimento della funzione pubblica entro la fine del mese, come detto. A seguito dell'approvazione tempestiva dei Piani, e dell'altrettanto tempestiva conclusione delle procedure di reclutamento dei primi mille esperti da parte delle regioni e province autonome¹⁴⁹, contestualmente all'avvio degli interventi di semplificazione avrebbe dovuto innescarsi un processo iterativo di monitoraggio, a cadenza semestrale, che tuttavia, al momento in cui si scrive, non è ancora entrato a pieno regime. Il monitoraggio e la valutazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rivestono un'importanza cruciale nell'attuazione e nell'efficacia delle misure previste.

Questi processi costituiscono il fulcro dell'accountability e della trasparenza nell'utilizzo dei fondi assegnati dall'Unione Europea attraverso il programma Next Generation EU.

Un efficace monitoraggio e una tempestiva rendicontazione delle attività e dei risultati non solo garantiscono la corretta implementazione delle azioni pianificate, ma sono anche determinanti per valutare l'andamento delle iniziative previste dal PNRR.

Questo processo di valutazione è cruciale, poiché l'erogazione delle rate successive di finanziamento dipende direttamente dai risultati ottenuti e dalla conformità agli obiettivi stabiliti. Inoltre, il monitoraggio e la valutazione favoriscono la fiducia degli investitori e dei cittadini, essenziale per il successo complessivo del PNRR. Pertanto, una governance robusta e trasparente del monitoraggio e della rendicontazione rappresenta un pilastro fondamentale per garantire il conseguimento degli obiettivi strategici delineati nel PNRR e per massimizzare l'impatto dei finanziamenti europei sul territorio nazionale.

Questo compito è affidato all'Ispettorato Generale, istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato, che si articola in otto uffici di livello dirigenziale non generale e può avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato per l'adempimento dei suoi compiti. L'Ispettorato Generale del PNRR svolge funzioni di coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria, monitoraggio, controllo e rendicontazione all'Unione Europea del PNRR. Questo organo garantisce il supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel Piano, assicurando una supervisione costante e puntuale.

Sulla carta, le attività di monitoraggio di milestone e target del progetto è svolta dall'Ufficio per la Semplificazione e la Digitalizzazione del Dipartimento della funzione pubblica, che

¹⁴⁹ Con l'ingente supporto del Dipartimento della funzione pubblica, soprattutto in riferimento all'utilizzo della piattaforma centrale unica di pubblico reclutamento, <https://www.inpa.gov.it/>.

dovrebbe provvedere anche alla raccolta sistematica e continuativa di tutta la documentazione attestante l'avanzamento o il raggiungimento degli obiettivi, sulla base di una capacitazione delle regioni, le quali quindi sono chiamate in causa in questa fase implementativa più che in quella decisionale¹⁵⁰. Da parte loro, i Soggetti attuatori (regioni e province autonome), secondo le indicazioni fornite dal Dipartimento, dovrebbero registrare i dati di avanzamento finanziario nel sistema informatico utilizzato per il PNRR e implementare tale sistema con la documentazione specifica relativa a ciascuna procedura di affidamento e a ciascun atto giustificativo di spesa e di pagamento, al fine di consentire l'espletamento dei controlli amministrativo-contabili. Uno strumento essenziale per la facilitazione dei processi di monitoraggio, rendicontazione e controllo è il sistema ReGiS¹⁵¹. Grazie a questo applicativo, è stato possibile creare una fonte unica di rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR, supportando gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti.

Il sistema ReGiS è stato concepito per essere interoperabile con le principali banche dati nazionali, garantendo una trasparenza e una tracciabilità delle informazioni senza precedenti.

I soggetti attuatori degli interventi del PNRR devono caricare mensilmente sulla piattaforma ReGiS i dati di avanzamento dei progetti, seguendo le indicazioni del Dipartimento responsabile degli investimenti. A sua volta, l'Unità di missione per il coordinamento attuativo del PNRR (Servizio per la rendicontazione e il controllo), dopo aver effettuato le necessarie verifiche sulla correttezza, coerenza e congruità dei dati, dovrebbe provvedere alla trasmissione degli stessi secondo le tempistiche sopra richiamate, attraverso il sistema ReGiS, al Servizio Centrale per il PNRR, che a sua volta dovrebbe provvedere al controllo aggregato e alla validazione per l'invio alla Commissione europea. Questo processo assicura che tutte le amministrazioni coinvolte siano responsabili e che l'implementazione del PNRR proceda senza intoppi, garantendo che i fondi del Next Generation EU siano utilizzati in modo efficace e conforme agli obiettivi strategici del Piano.

Nel settembre 2023, tuttavia, questo articolato meccanismo di monitoraggio non è ancora a pieno regime, o per lo meno i suoi esiti non sono resi visibili sui siti governativi.

¹⁵⁰ Mainardis C. (2021). *“Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR”*, *Le Regioni*, 4, p. 150.

¹⁵¹ Si tratta della piattaforma unica attraverso cui le amministrazioni centrali e periferiche, nonché tutti i soggetti attuatori possono compiere una serie di operazioni per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.

2.4 Analisi comparativa dei Piani Territoriali

In materia di Piani Territoriali una corretta e completa comparazione risulta difficoltosa, a causa delle numerose differenze metodologiche e sostanziali che ne hanno caratterizzato la predisposizione. Il problema maggiore è legato alla denominazione dei procedimenti che può essere diversa nelle singole regioni anche perché ciascuno di essi è spesso suddiviso da caso a caso in segmenti diversi come l'aspetto demografico, l'aspetto occupazionale, il mercato del lavoro e molto altro ancora, e ciò le porta a adottare delle decisioni e dei procedimenti diversi in base alle proprie necessità e al proprio contesto territoriale.

Inoltre, ai fini del monitoraggio periodico ogni regione sembra aver adottato una piattaforma digitale diversa e non si comprende se e in che misura, queste saranno collegate ai sistemi informativi dei singoli comuni o ad uno eventualmente messo a disposizione dall'amministrazione centrale, per cui diventa alla radice più complesso rendere sincronico e uniforme l'aggiornamento periodico dei dati.

Ma la differenza più frequente che si rileva è legata ai procedimenti complessi posti in essere. La diversità di denominazione dei vari procedimenti che si intendono semplificare e/o razionalizzare rappresenta uno dei più rilevanti ostacoli alla comparazione.

Anche i diversi livelli di frammentazione dei procedimenti costituiscono un limite di comparazione, in quanto, ad esempio, il numero dei procedimenti indicati come da semplificare e/o razionalizzare varia da otto a 32, ma possono fare riferimento a definizioni diverse che, in alcuni casi, potrebbero però indicare procedimenti analoghi. Parzialmente diverso è il caso dei procedimenti riportati sotto la voce "Valutazione e autorizzazioni ambientali", che fanno invece riferimento a normative statali e godono, pertanto, di maggiore uniformità.

Il progetto prevede che la rilevazione dei tempi e degli arretrati dei procedimenti sia un'operazione statistica e se una regione non è in grado di effettuarla deve motivare e spiegare come viene effettuata la stima. Concludendo, ai fini del monitoraggio (di cui si parlerà più approfonditamente *infra*) ogni regione sembra aver adottato una piattaforma digitale diversa e non si comprende se e in che misura, queste sono collegate ai sistemi informativi dei singoli comuni o a quello messo a disposizione dall'amministrazione centrale, per cui diventa alla radice più complesso rendere sincronico e uniforme l'aggiornamento periodico dei dati.

2.4.1 La trasparenza

Sebbene i Piani territoriali rappresentino anche lo strumento di conoscibilità verso l'esterno delle attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi e dell'accrescimento della

capacità amministrativa territoriale, dalla loro analisi si nota come proprio la trasparenza proattiva, intesa come la pubblicazione dei dati sui siti istituzionali, siano un vero e proprio deficit. Nell'analisi trasversale di questi Piani Territoriali consideriamo in primo luogo il loro grado di trasparenza. Infatti, sebbene essi rappresentino uno strumento di conoscibilità verso l'esterno delle attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi e dell'accrescimento della capacità amministrativa territoriale, dalla loro analisi si nota come proprio la trasparenza proattiva¹⁵², intesa come la pubblicazione dei dati sui siti istituzionali, presenti notevoli carenze: su 21 regioni soltanto in 4 hanno pubblicato il proprio Piano territoriale sulla sezione "amministrazione trasparente" del proprio sito¹⁵³, oltre che sul sito ufficiale del PNRR, italiadomani.gov.it. La carenza di trasparenza¹⁵⁴ non riguarda solo la scarsa o mancata pubblicazione sui siti, ma investe anche i contenuti dei Piani stessi, caratterizzati da incompletezza e poca chiarezza dei dati sui procedimenti e sugli obiettivi.

Nella Figura 4 si riportano i dati di pubblicazione relativi alle informazioni di partenza sull'arretrato e sui tempi medi procedurali.

Figura 4: Presenza di informazioni sull'arretrato e sui tempi medi (sul totale delle 21 regioni e province autonome)



Fonte: Elaborazione degli autori di dati tratti dai Piani territoriali.

¹⁵² Cacciatore F., Di Mascio F. E Natalini A. (2017). "La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto", Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, fascicolo n.1, pp. 49-80.

¹⁵³ Ai sensi dell'articolo 1 del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni" (titolo così sostituito dall'art 1, comma 1, D.lgs. n. 97 del 25 maggio 2016).

¹⁵⁴ Natalini A. E Vesperini G. (a cura di), (2015). "Il Big bang della trasparenza", Editoriale Scientifica, Roma

In merito al “coinvolgimento di amministrazioni e stakeholder”, così come richiesto dal DFP, quasi tutte le regioni hanno fornito le informazioni richieste¹⁵⁵. Tuttavia, non sono state fornite informazioni sul livello di coinvolgimento né sul contributo di merito delle amministrazioni né degli *stakeholder* consultati, per cui non è dato risalire a informazioni di merito sulla portata e sull’impatto di tale coinvolgimento.

Lo schema di Piano Territoriale¹⁵⁶ richiedeva anche di dichiarare se e quali stakeholder privati fossero stati consultati; ciò è stato riportato da solo cinque regioni.

Per mostrare ancora una volta come si ha poca trasparenza¹⁵⁷, si deve entrare nel merito dei report semestrali (dell’anno 2022) legati all’esclusiva pubblicazione dei dati on line. Infatti, nessuna regione ha pubblicato i propri dati semestrali né su Italia Domani né sui siti istituzionali delle regioni.

2.4.2 La Governance

Passiamo adesso a confrontare le evidenze che emergono dalla lettura trasversale dei Piani Territoriali con riguardo al modello di *governance* delle politiche di semplificazione.

La struttura a livello centrale che si occupa dell’effettivo monitoraggio, al dicembre 2021 (unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione¹⁵⁸ presso la presidenza dei Ministri), è una struttura di missione che opera parallelamente alla Cabina di regia.

Attualmente però, nonostante la semplificazione attuata dai governi, la piattaforma ReGiS¹⁵⁹ è lo strumento dal quale le amministrazioni centrali e periferiche dello stato, gli enti locali ed i soggetti attuatori, possono compiere tutta una serie di operazioni per rispettare gli obblighi di

¹⁵⁵ Il loro coinvolgimento viene riportato nel singolo Piano sotto la voce «Prospetto 1 – Procedure oggetto di supporto: enti coinvolti e sintesi delle criticità».

¹⁵⁶ “Riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR”, G.U. n.284 del 26-11-2021, Allegato D. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/29/21A07051/sg>

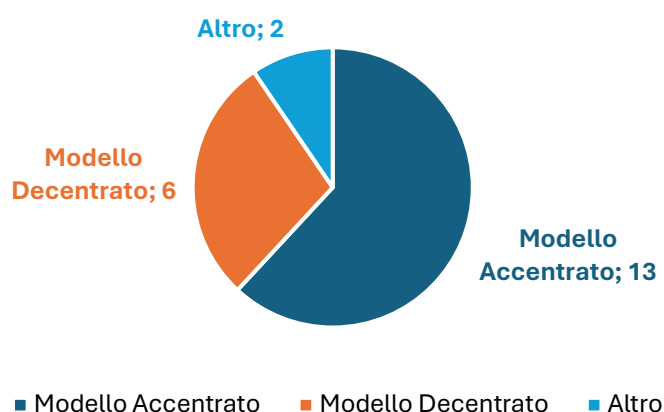
¹⁵⁷ OECD (2022). “Towards Good Practice Principles for Government Transparency in the Use of Recovery Funds”. Public Governance policy Papers.

¹⁵⁸ Art. 5 del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021.

¹⁵⁹ Sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato – come previsto dalla Legge di Bilancio 2021 e dal D.P.C.M. 15 settembre 2021.

monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. Dall'esterno si nota come tale passaggio risulti essere un carico dell'attività amministrativa. A livello locale, le Regioni hanno adottato, inconsapevolmente, modelli organizzativi differenziati per la governance degli interventi di semplificazione (si veda la Figura 5). È possibile distinguere principalmente due modelli tra quelli adottati dalle regioni. Il modello *accentrato*, impiegato in 13 regioni, si riconosce dalle strutture di coordinamento uniche incardinate negli organi di governo regionale. Diversamente, il modello *decentrato*, adottato da 6 regioni, presenta delle strutture di coordinamento allocate a livello provinciale (ovvero con altro raggruppamento territoriale diverso da quello provinciale), incardinate presso organismi preesistenti oppure create *ad hoc*. A questi, si aggiungono 2 regioni che presentano altri modelli (residuali) che si discostano da quelli citati sopra.

Figura 5: Modelli organizzativi regionali per la *governance*



Fonte: Elaborazione degli autori di dati tratti dai Piani territoriali.

Il collegamento con altri strumenti di programmazione regionale è esplicitato da solo 5 regioni, e si riferisce per lo più ai Fondi di coesione 2020-2027, al Documento di Economia e Finanza Regionale o a specifici documenti programmatici regionali.

Quanto invece al possibile legame programmatico-organizzativo con altre iniziative di semplificazione in corso, solo alcune regioni fanno espresso richiamo a specifici progetti regionali di semplificazione e di misurazione degli oneri¹⁶⁰.

¹⁶⁰ In particolare, la Lombardia richiama la “Metodologia Misurazione Oneri Regolatori” e con un’apposita legge regionale di semplificazione. La metodologia MOR si collega a quanto disposto con la legge regionale 21 maggio 2020, n. 11 “Legge di semplificazione 2020”, con particolare riferimento alla messa a disposizione delle Province

In nessun caso si trova un collegamento con il Piano Integrato di Attività e Organizzazione¹⁶¹ al fine di rendere gli obiettivi di riduzione dei tempi e degli arretrati dei procedimenti un punto di riferimento per il reclutamento, la formazione, la digitalizzazione, la organizzazione e l'incentivazione del personale.

Quest'ultimo è uno strumento che può dare la possibilità di una concreta semplificazione della burocrazia a vantaggio delle amministrazioni, e permettere al nostro paese di compiere un altro passo verso l'efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance.

2.4.3 Gli obiettivi regionali di semplificazione procedimentale

Con riferimento ai contenuti dei Piani e alle scelte effettuate dalle regioni e province autonome, emerge con chiarezza un alto livello di diversificazione territoriale, sia in merito ai settori su cui insistono le procedure sotto osservazione, sia in merito agli obiettivi di semplificazione che le stesse amministrazioni si sono prefissate.

Quanto al primo aspetto, relativo ai settori di intervento, in tutti e 7 fra quelli individuati in via preliminare a livello statale sono stati individuati procedimenti da semplificare, con una prevalenza spiccata per il settore delle Valutazioni e autorizzazioni ambientali, in cui sono stati identificati 107 procedimenti da semplificare, seguito dal settore dell'Edilizia e urbanistica, con un totale di 78 procedimenti (si veda la Figura 6). In coda è il Supporto trasversale, che conta solo un procedimento.

Occorre, poi, segnalare che ben 34 procedimenti sono stati individuati dalle regioni in settori differenti da quelli previsti; fra questi, si segnalano ad esempio l'installazione di infrastrutture per la comunicazione elettronica (Sardegna), interventi sul sistema irriguo e per i servizi idrici (Abruzzo, Basilicata, Piemonte, Veneto), autorizzazioni in aree ZES, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno (Calabria, Campania, Molise), attività commerciali (Lombardia), e altro.

All'interno dei diversi ambiti, non è possibile quantificare la frequenza con cui ricorrono specifici procedimenti, poiché, come già precedentemente evidenziato, molti di essi presentano

della piattaforma regionale "Procedimenti", in materia di autorizzazioni integrate ambientali e autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

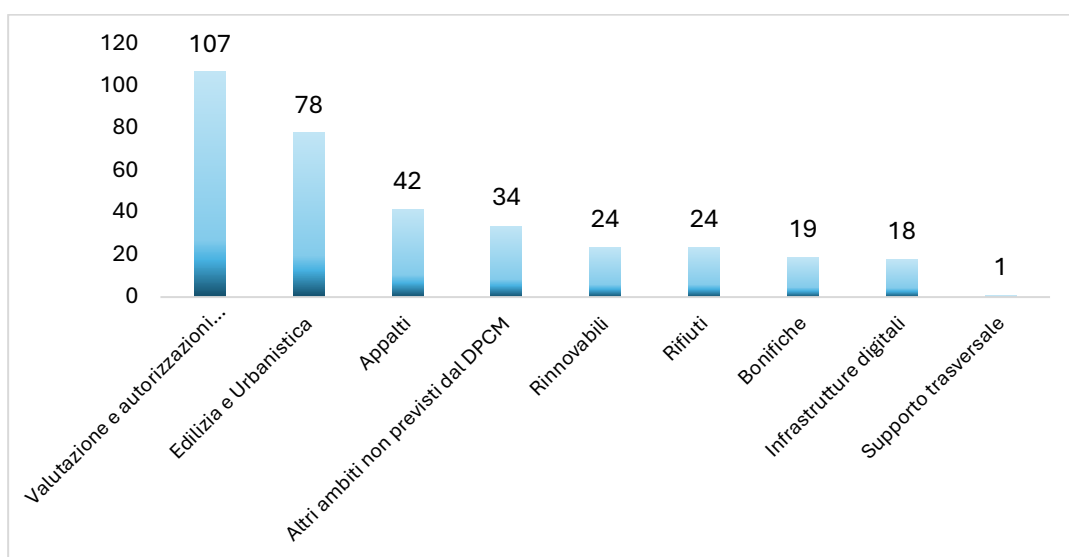
¹⁶¹ Previsto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021, il Piano integrato di attività e organizzazione è il documento unico di programmazione e *governance* che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.

denominazioni e/o requisiti e fasi procedurali differenziate a seconda delle diverse regolamentazioni (e prassi) regionali.

Si ricordi che un livello maggiore (ma non totale) di omogeneità è rinvenibile nelle Valutazioni e autorizzazioni ambientali, che godono di una disciplina uniforme a livello statale.

Ciò nonostante, come osservato in precedenza, esse costituiscono tuttora uno dei settori più problematici dal punto di vista burocratico.

Figura 6: Ambiti di semplificazione individuati dalle regioni, e numero totale di procedimenti

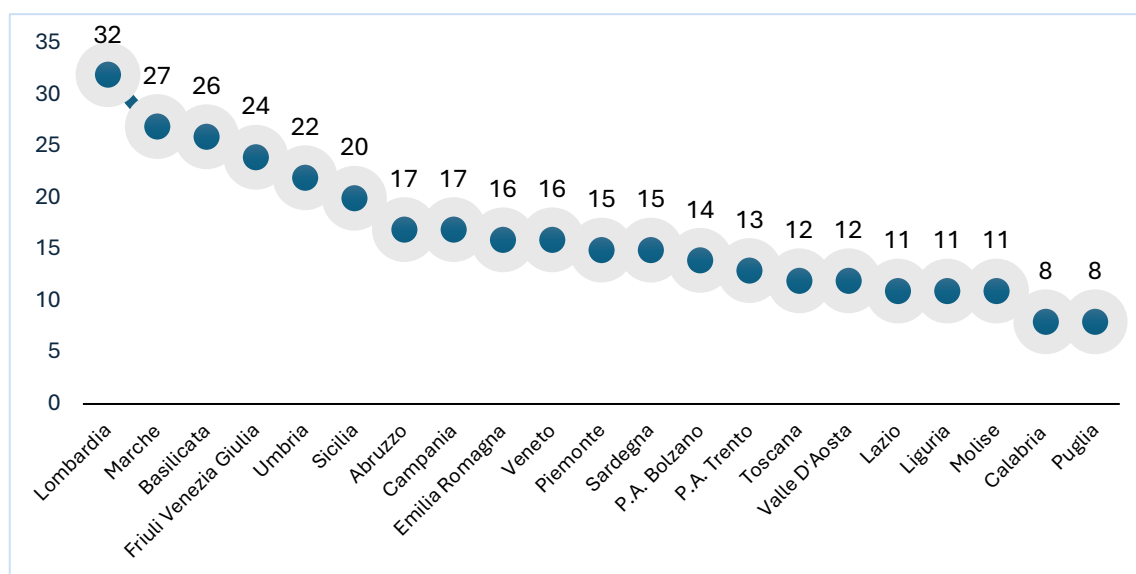


Fonte: Elaborazione degli autori di dati tratti dai Piani territoriali.

Varia anche il numero complessivo di procedimenti individuati come problematici da ciascuna regione, ed è interessante notare come tale variazione non segua in modo perfettamente proporzionalmente le dimensioni (geografiche o demografiche) della regione stessa.

Se, infatti, il numero più alto di procedimenti (ben 32) è quello della Lombardia, essa è seguita dalle Marche e dalla Basilicata, rispettivamente con 27 e 26 procedimenti (si veda la Figura 7). Con una media di circa 16 procedimenti per regione o provincia autonoma, regioni rilevanti come il Lazio o la Toscana si pongono al di sotto di tale valore, mentre regioni relativamente più ridotte come l'Umbria o l'Abruzzo presentano un numero di procedimenti più alto della media. In questo caso, tuttavia, occorre tenere presente che la comparazione fra procedimenti potrebbe soffrire di alcune forzature metodologiche, in quanto non tutte le regioni hanno considerato procedure di pari livello amministrativo.

Figura 7: Numero di procedimenti individuati per regione



Fonte: Elaborazione degli autori di dati tratti dai Piani territoriali

Un significativo livello di differenziazione fra regioni caratterizza anche il secondo aspetto prima citato, relativo all'individuazione dei *target* di semplificazione, riferiti sia alla riduzione dell'arretrato sia alla riduzione dei tempi medi di conclusione dei procedimenti.

Prima di analizzare nel dettaglio come variano i *target*, vale la pena osservare che le stime preliminari per la loro determinazione (nelle more dell'individuazione della *baseline*, avvenuta nel corso del 2022) non hanno considerato in tutte le regioni tutti i procedimenti, ma in alcuni casi si sono limitate all'osservazione di un numero ristretto di procedure; in Calabria e in Umbria, per esempio, per la stima di riduzione dell'arretrato non risultano essere state effettuate misurazioni specifiche, mentre per stimare la riduzione dei tempi l'Abruzzo ha considerato un solo procedimento (si vedano, rispettivamente, le Figure 8 e 9).

Figura 8: Procedimenti su cui sono stati raggiunti i target di “riduzione dell’arretrato”

Regioni	Procedure che non hanno raggiunto i target	Procedure che hanno eguagliato i target	Procedure che hanno superato i target	N. D
Abruzzo	8	2	17	2
Basilicata	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Calabria	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Campania	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Emilia-Romagna	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Friuli-Venezia Giulia	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Lazio	9	0	10	0
Liguria	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Lombardia	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Marche	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Molise	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
P.A. Bolzano	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
P.A. Trento	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Piemonte	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Puglia	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Sardegna	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Sicilia	20	1	17	0
Toscana	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Umbria	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Valle D'Aosta	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Veneto	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.

Fonte: Elaborazione degli autori di dati tratti dai Piani territoriali

Figura 9: Procedimenti su cui sono stati raggiunti i target di “riduzione dei tempi medi”

Regioni	Procedure che non hanno raggiunto i target	Procedure che hanno eguagliato i target	Procedure che hanno superato i target	N. D.
Abruzzo	3	7	11	0
Basilicata	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Calabria	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Campania	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Emilia-Romagna	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Friuli-Venezia Giulia	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Lazio	9	0	10	0
Liguria	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Lombardia	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Marche	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Molise	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
P.A. Bolzano	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
P.A. Trento	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Piemonte	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Puglia	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Sardegna	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Sicilia	13	11	9	4
Toscana	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Umbria	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Valle D'Aosta	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.
Veneto	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.

Fonte: Elaborazione degli autori di dati tratti dai Piani territoriali.

Anche in questo caso, l'andamento del Progetto sembra essere complessivamente positivo, ma permangono sfide significative che necessitano di attenzione.

Sebbene il numero di procedure che hanno raggiunto o superato i target intermedi sia maggiore rispetto a quelle che non lo hanno fatto, è preoccupante il dato secondo cui alcune delle procedure che non hanno raggiunto i target abbiano addirittura visto un aumento dei tempi medi anziché una loro riduzione.

Questo fenomeno indica una criticità importante che richiede un'analisi approfondita per individuare le cause sottostanti e adottare le misure correttive necessarie per garantire il successo complessivo del progetto. Con riferimento ai target, come già più volte ricordato essi

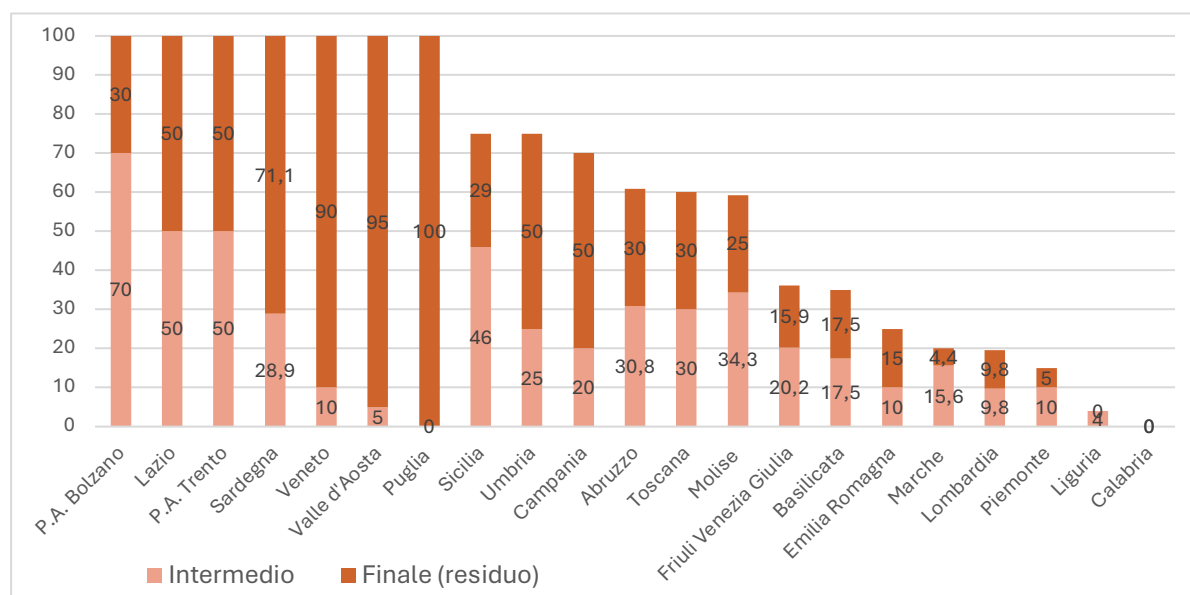
si focalizzano sia sulla riduzione dell'arretrato, intendendo quindi operare massivi interventi sullo *stock* dei procedimenti in essere, sia sulla riduzione dei tempi medi, nella prospettiva di razionalizzare anche il *flusso* dei procedimenti da avviarsi in futuro.

Con riguardo all'arretrato, se si guarda ai valori medi percentuali per procedimento, solo 5 regioni e le 2 province autonome si pongono un obiettivo di smaltimento del 100% per giugno 2025, alcune delle quali ponendosi obiettivi intermedi a dicembre 2023, anch'essi diversificati (si veda la Figura 10): solo la Provincia autonoma di Bolzano si pone l'obiettivo intermedio di smaltirne il 70% entro dicembre 2023, mentre negli altri casi o si divide equamente il carico di lavoro fra prima fase e seconda fase (Lazio e Trento), oppure si demanda alla seconda fase il maggior carico di lavoro, come nelle restanti 4 regioni "più ambiziose".

Solo altre 6 regioni, prevalentemente dell'area di centro, si pongono obiettivi finali di smaltimento dell'arretrato superiori al 50%, mentre nei restanti casi l'obiettivo medio finale si attesta fra il 36% e il 4% (mentre la Calabria è la sola regione a non indicare obiettivi).

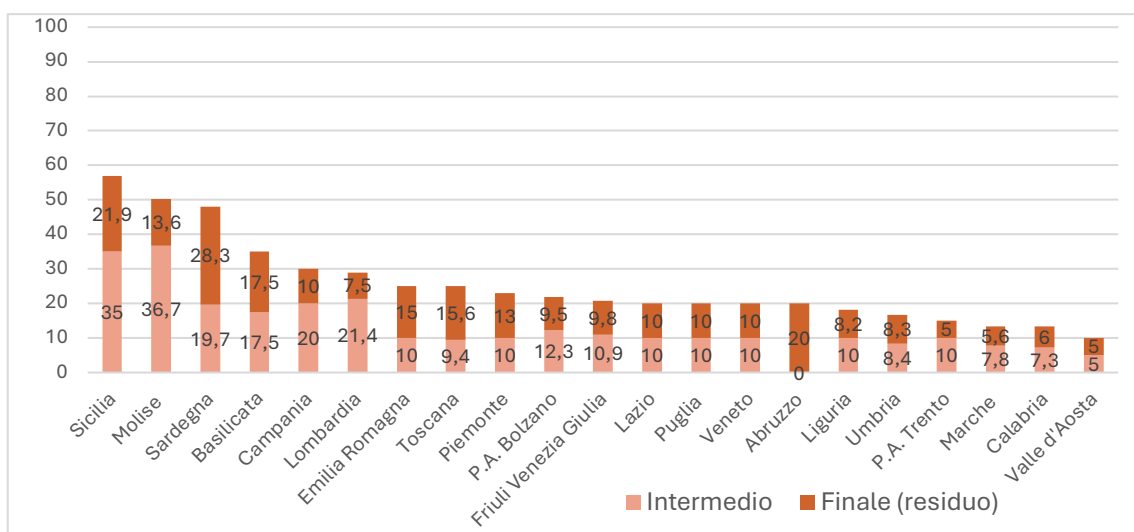
Anche quanto alla riduzione percentuale dei tempi medi, di cui la Figura 11, dà un quadro sinottico, le regioni e province autonome hanno impostato obiettivi notevolmente differenziati. Si pensi che, se la Sicilia ha fissato in media una riduzione complessiva del 57% dei tempi procedurali, la Valle d'Aosta si attesta a un 10% medio in totale, fra obiettivi intermedi e finali. Le restanti regioni si sono prefissate tagli medi dei tempi procedurali che spaziano fra questi 2 valori limite.

Figura 10: Target di riduzione dell'arretrato (valori medi percentuali)



Fonte: Elaborazione degli autori di dati tratti dai Piani territoriali

Figura 11: Target di riduzione dei tempi (valori medi percentuali)



Fonte: Elaborazione degli autori di dati tratti dai Piani territoriali.

È tuttavia opportuno sottolineare come, per ambedue gli obiettivi di semplificazione, si disponga soltanto di valori percentuali di riduzione, senza conoscere i tempi assoluti sui quali tali riduzioni dovrebbero operare.

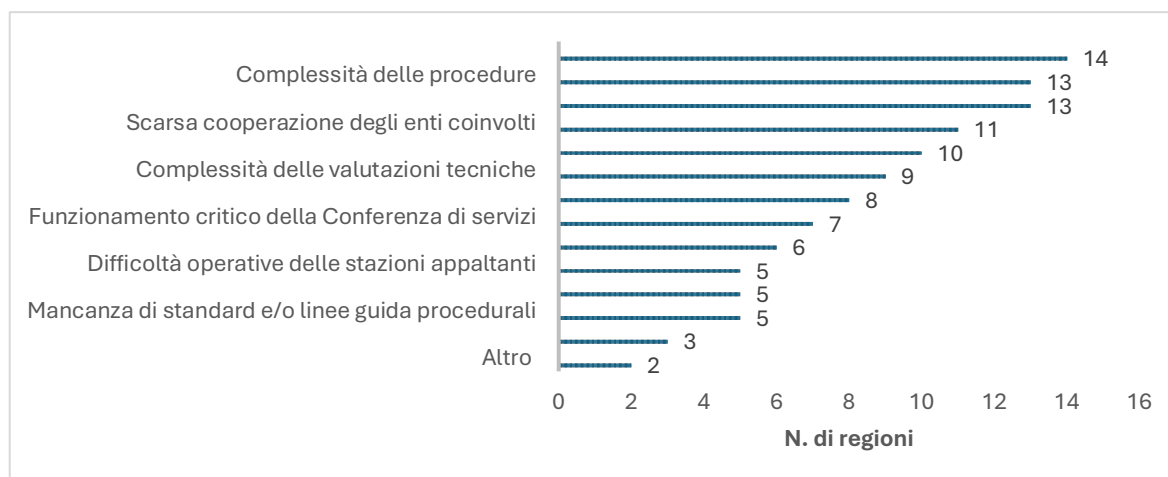
Si tratta pertanto di una comparazione sulle sole percentuali prefissate di miglioramento, che, stando ai dati disponibili, non consentono una valutazione del risultato finale in termini di efficacia amministrativa, ma solo di efficienza dell'azione semplificatoria – anch'essa, a rigore di logica, condizionata dall'entità complessiva degli oneri effettivamente eliminati.

La lettura comparata dei Piani territoriali consente inoltre una lettura e sistematizzazione dei principali elementi critici alla base dell'esigenza di semplificazione amministrativa.

Anche in questo caso si riscontrano aspetti ricorrenti, e per certi aspetti non sorprendenti per esperti e studiosi dell'amministrazione italiana, affiancati a ulteriori fattori che si registrano in corrispondenza di procedure specifiche.

La figura 12 riporta l'elenco delle principali criticità segnalate dalle regioni e province autonome, e la loro frequenza.

Figura 12: Criticità procedurali riscontrate e loro frequenza



Fonte: Elaborazione degli autori di dati tratti dai Piani territoriali.

Fra le cause più comuni delle difficoltà di gestione delle procedure complesse si conferma un problema generalizzato di scarsità e inadeguatezza del personale preposto alla loro gestione: scarsità nei numeri, dovuta a una costante condizione di sottodimensionamento soprattutto nelle amministrazioni locali, e scarsità delle competenze, legata a una classe amministrativa tendenzialmente anziana, poco aggiornata e non adeguatamente formata, soprattutto alla luce delle innovazioni amministrative (anche digitali).

A questo, strettamente connessa, si affianca una complessità delle procedure a volte percepita come eccessiva, che per ciò stesso richiederebbe più ampie e adeguate competenze, anche in riferimento alle valutazioni tecniche spesso richieste ai funzionari per la corretta conclusione delle istanze.

Questi fattori appaiono ulteriormente d'impatto, se si considera l'aumentato volume di alcune tipologie di procedimenti amministrativi – elemento indicato come critico di per sé – dovuti per esempio all'erogazione di specifici beni e servizi per la ripresa (quali il superbonus edilizio, l'AUA ecc.). A ciò si aggiunga la *vexata quaestio* della scarsa propensione alla collaborazione fra amministrazioni ed enti coinvolti nel medesimo procedimento, spesso portati a difendere le proprie prerogative e a non rispettare i tempi massimi di risposta, che risulta ancora un nodo irrisolto nell'ambito delle procedure complesse.

2.5. Risultati del contenuto

Nemmeno i recenti tentativi di razionalizzazione e digitalizzazione delle conferenze di servizi pare siano stati in grado di risolvere definitivamente il problema (problematica segnalata, infatti, da almeno sette regioni), per cui occorrerebbe investire in una cultura amministrativa di maggiore condivisione di obiettivi, generali e specifici, fra le amministrazioni.

Malgrado i recenti sforzi in tal senso, inoltre, si lamenta ancora da più parti una scarsa digitalizzazione di procedure e documenti, e l'utilizzo di *software* obsoleti, che danno inevitabilmente luogo a scarsi livelli di interoperabilità dei sistemi di gestione ed elaborazione delle informazioni e dei dati. Infine, le amministrazioni segnalano anche alcune criticità dovute a inadempienze da parte degli utenti, legate per esempio alla presentazione di documentazioni spesso inadeguate e insufficienti per l'attestazione del possesso di requisiti specifici.

L'analisi trasversale dei dati disponibili sui Piani Territoriali mostra la notevole varianza sul territorio della complicazione procedimentale e degli effetti della semplificazione. Inoltre, mette in evidenza l'elevato potenziale di uno strumento che al di là delle sue ragioni immediate (distribuire le risorse previste per l'affiancamento consulenziale tra le diverse regioni) se fosse dotato di una governance robusta e condivisa tra i diversi livelli di governo in grado di progettare e attuare un sistema di monitoraggio stabile volto ad assicurare una verifica puntuale sul territorio e per ciascuna amministrazione dei tempi e degli arretrati dei procedimenti amministrativi maggiormente critici rappresenterebbe la premessa per un netto rafforzamento delle politiche di semplificazione.

Questa misurazione sarebbe la premessa per procedere ad analisi trasversali tra le diverse realtà territoriali e attivare meccanismi di emulazione e forme di apprendimento vicario.

Si potrebbe inoltre sollecitare l'attivazione di semplificazioni progettate e realizzate a livello regionale o nelle singole amministrazioni locali che si basino su misure organizzative e digitali, e non solo normative. Ancora si agevolerebbe il trasferimento di buone pratiche fra le diverse amministrazioni. Si potrebbero progettare interventi normativi mirati per sciogliere specifici nodi procedurali specifici individuati dalle amministrazioni che operano sul territorio.

Sarebbe possibile monitorare e valutare sul territorio gli effetti dei provvedimenti normativi di semplificazione adottati periodicamente dai vari governi.

La mancanza di trasparenza da parte delle Regioni che non hanno pubblicato i report di monitoraggio del II semestre 2023 è uno dei problemi maggiori che emergono dalla valutazione dell'andamento del Progetto. Infatti, la trasparenza è un elemento fondamentale per garantire un monitoraggio efficace e una rendicontazione precisa del progresso del Progetto.

La mancata pubblicazione dei dati di monitoraggio impedisce una valutazione completa e accurata dell'andamento generale del Progetto dei mille esperti, limitando la capacità di identificare le criticità e di pianificare interventi correttivi adeguati.

È cruciale che il processo di monitoraggio e rendicontazione sia reso più trasparente e completo. La pubblicazione regolare e tempestiva dei report di monitoraggio da parte di tutte le Regioni è un elemento essenziale per garantire una valutazione accurata dell'andamento del Progetto e per permettere l'identificazione tempestiva delle criticità.

Solo attraverso una trasparenza totale e una collaborazione effettiva sarà possibile garantire il successo del Progetto dei mille esperti e il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e miglioramento delle procedure complesse, contribuendo così al più ampio obiettivo di ripresa e resilienza dell'economia italiana. Metterebbe in condizione di evidenziare il possibile differenziale di velocità di realizzazione dei procedimenti e di accumulo di arretrato delle pratiche tra gli interventi del PNRR e quelli concernenti altri settori di intervento pubblico, per prevenire il rischio che lo sforzo straordinario compiuto dalle amministrazioni per non disperdere i finanziamenti del Next generation EU avvenga a detrimento della amministrazione ordinaria, producendo anzi un benefico effetto *spillover* e un miglioramento anche sul fronte dell'amministrazione ordinaria.

Come rilevato però l'attività di monitoraggio nel tempo dei Piani Territoriali sta, almeno sulla base dei dati oggi resi disponibili, segnando il passo. In proposito è particolarmente scoraggiante rilevare che almeno su questo fronte il complesso e in parte macchinoso apparato di controllo del PNRR su questo fronte non abbia rilevato alcun problema.

Il contenuto dei Piani territoriali è stato infatti oggetto di valutazione e monitoraggio esterno da parte del Governo, che ha prodotto in merito tre relazioni sottoposte all'esame della Commissione Europea, nonché oggetto di verifica di correttezza economico-finanziaria nella relazione del marzo 2022 della Corte dei Conti¹⁶². Nei fatti nessuna di queste attività di controllo ha infatti evidenziato che l'attività di monitoraggio dei Piani territoriali che, come detto, avrebbe dovuto essere la base per monitorare l'efficacia sul territorio delle misure di semplificazione non risulta attuata. L'attenzione spasmodica per gli aspetti concernenti la spesa e il rispetto dei target del PNRR ha lasciato in ombra quelli relativi alla sostanza legata alla

¹⁶² La Corte dei Conti, con le Sezioni riunite in sede di controllo, ha redatto la "Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)" in data 29 marzo 2022 (ai sensi del decreto-legge n. 77/2021).

effettiva attivazione del sistema di monitoraggio periodico di questi Piani e la conseguente diminuzione dei tempi e degli arretrati dei procedimenti amministrativi. Il fatto che al momento i Piani Territoriali non stiano offrendo alle politiche di semplificazione il supporto che ci saremmo attesi non deve però in alcun modo indurre a considerarli come un esperimento fallito. Il problema è che al momento il ricorso a questo strumento sembra privo di una reale guida in quanto l'attenzione del governo rispetto al PNRR sembra al momento più focalizzato sulla ridefinizione degli obiettivi perseguiti e sulla riallocazione delle diverse poste finanziarie.

La trasparenza resta allora demandata a reiterati decreti-legge che si affannano di volta in volta ad eliminare qualche passaggio procedimentale specifico o ad eliminare un onere o a ridurre un termine. Nessuno si cura di operare un riscontro sul fatto che queste misure producano effettivamente e in quali amministrazioni una riduzione dei tempi di risposta delle amministrazioni senza ledere la tutela degli interessi pubblici.

È ora invece di approntare strumenti diversi, come i Piani territoriali presi sul serio, in grado di operare diagnosi più accurate delle cause della complicazione procedimentale e ad operare un serio ed empiricamente fondato riscontro dell'efficacia delle terapie adottate.

Come precedentemente evidenziato, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una significativa opportunità per rivedere l'approccio alla semplificazione nel contesto del sistema amministrativo italiano. L'analisi condotta è stata cruciale nel fornire una panoramica dettagliata sull'evoluzione del progetto dei mille esperti e nel rispondere ai quesiti di ricerca inizialmente formulati.

In primo luogo, emerge una problematica sostanziale legata alla tempestività e alla completezza dei dati disponibili per il monitoraggio. I ritardi nella pubblicazione dei report da parte delle regioni hanno comportato che i dati del secondo semestre del 2023 siano attualmente disponibili solo per tre delle ventuno regioni coinvolte.

Questa situazione evidenzia chiaramente criticità nella trasparenza e nella capacità di monitorare efficacemente l'andamento del PNRR semestralmente. In aggiunta, l'estensione dell'incarico degli esperti si è dimostrata vitale per garantire il successo complessivo del progetto. Tale proroga permette agli esperti di continuare a supportare attivamente l'implementazione delle loro proposte, focalizzate sulla semplificazione delle procedure amministrative più complesse. Senza tale estensione, molte delle soluzioni avanzate avrebbero rischiato di rimanere in fase di pianificazione, senza un'effettiva realizzazione sul campo. Tuttavia, la mancanza di trasparenza emerge come una delle sfide più significative per il pieno successo del PNRR. L'analisi ha rivelato una trasparenza limitata nell'identificare i soggetti responsabili dell'implementazione delle soluzioni proposte dagli esperti, così come nella

rendicontazione accurata del loro stato di attuazione. Questa mancanza di chiarezza non solo ostacola il monitoraggio accurato dei progressi complessivi del progetto a livello regionale, ma compromette anche la fiducia del pubblico nelle istituzioni regionali. Per superare tali ostacoli, diventa determinante migliorare la comunicazione e la rendicontazione. È essenziale garantire che le informazioni relative all'andamento del PNRR siano accessibili, aggiornate e facilmente comprensibili per il pubblico e gli stakeholder coinvolti. Solo così si potrà effettuare un monitoraggio efficace, ripristinare la fiducia nel sistema amministrativo regionale e massimizzare l'impatto positivo delle iniziative di semplificazione promosse dal PNRR. Inoltre, la cooperazione inter-istituzionale è fondamentale per garantire un'amministrazione efficiente e affrontare con successo le sfide comuni. Aspetto differente e significativo è l'aumento del volume delle istanze, che riguarda il 48% delle regioni, probabilmente dovuto agli accumuli generati dai ritardi amministrativi causati dalla pandemia da Covid-19 (Capano 2020)¹⁶³.

Infine, il 33% delle regioni segnala problematiche legate alla digitalizzazione, come l'uso di software obsoleti o la mancata digitalizzazione dei processi. Questi problemi compromettono l'efficienza delle attività amministrative, rallentando i tempi di elaborazione e causando inefficienze operative.

La mancanza di infrastrutture digitali adeguate e l'inefficienza dei sistemi informatici impediscono una gestione snella e tempestiva delle pratiche, aumentando il carico di lavoro e il tempo necessario per completare i procedimenti amministrativi. Nell'analisi approfondita condotta dagli esperti, sono emerse ulteriori criticità che, sebbene meno diffuse, sono comunque rilevanti nei contesti specifici in cui sono state identificate e potrebbero aggravarsi nel tempo se non affrontate con tempestività. Queste problematiche, benché appaiano meno diffuse, non dovrebbero essere sottovalutate ma esaminate con attenzione per comprendere appieno i rischi e le necessità operative. Le criticità evidenziate nel contesto delle regioni italiane mettono in luce problemi sistemici che richiedono interventi urgenti e coordinati. Solo attraverso un approccio integrato e concertato, supportato dall'expertise degli specialisti del settore, sarà possibile costruire un sistema amministrativo più efficiente, efficace e resiliente.

Questo permetterà di rispondere adeguatamente alle esigenze dei cittadini e di supportare lo sviluppo socioeconomico delle regioni italiane.

¹⁶³ Capano G. (2020) *Op. Cit.*, pp. 216-344.

CAPITOLO III

MODELLO DI TRASFORMAZIONE DIGITALE. FOCUS SUL MODELLO UNGHERESE.

3.1 Premessa; 3.1.1 Contesto Ungherese; 3.1.2 PNRR: come implementato in Italia e Ungheria; 3.2 Obiettivi e opportunità del digitale per migliorare la trasparenza in Ungheria; 3.3 Il processo di trasparenza in Ungheria; 3.4 Analisi dei set di dati DESI; 3.5 Il processo di digitalizzazione; 3.6. Analisi del contenuto.

3.1 Premessa

Il Next Generation EU (NGEU)¹⁶⁴, come abbiamo precedentemente illustrato, è uno strumento europeo di ripresa e rilancio economico che rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimento e riforma non solo per l'Italia ma per tutti gli Stati membri. L'Unione Europea ha istituito così il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) per affrontare l'impatto socioeconomico del Covid-19. Infatti, più di 800 miliardi di euro sono stati inclusi nel bilancio europeo 2021-2027. L'RRF promuove la titolarità interna attraverso un maggiore coinvolgimento delle autorità nazionali con le parti interessate. Tuttavia, le manifestazioni empiriche della titolarità rimangono poco chiare. Le pressioni temporali e gli orizzonti temporali divergenti tra la politica dell'UE e quella nazionale minano ulteriormente la titolarità nazionale. Sebbene la preparazione centralizzata dei NRRP abbia portato alla concentrazione della titolarità principalmente nelle mani dei governi, una cattiva governance dei NRRP potrebbe erodere la legittimità. L'introduzione del pacchetto del Next Generation EU ha rappresentato un importante impulso nel contesto normativo e l'effettiva applicazione della legislazione EU, avviando un importante impulso, fornendo notevoli finanziamenti e incentivi per una riforma inclusiva¹⁶⁵.

Il ruolo del NGEU influenza le politiche sociali e del lavoro degli stati membri EU, con attenzione particolare alla legittimità dei piani Nazionali di Ripresa e Resilienza nella

¹⁶⁴ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/digital.html?lang=it

¹⁶⁵ Bokhorst D. and Schreurs S. (Nov 2023). *Europe's Social Revival: from Gothenburg to Next Generation EU*, Swedish Institute for European Policy Studies

governance socio-economica europea¹⁶⁶. L'Unione Europea ha istituito il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) per affrontare l'impatto socioeconomico del Covid-19. L'RRF promuove, altresì, la titolarità interna attraverso un maggiore coinvolgimento delle autorità nazionali con le parti interessate. Tuttavia, le manifestazioni empiriche della titolarità rimangono poco chiare. Sebbene negli ultimi anni l'UE si sia concentrata su un'Europa più sociale e abbia chiesto una maggiore titolarità interna sulle questioni sociali dopo la crisi economica (Munta 2020; Vanheuverzwijn & Crespy 2018; Zeitlin & Vanhercke 2018), poco si sa su come tale titolarità si concretizzi nella pratica. Si tratta di una questione particolarmente importante se si considera il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), che fa parte del programma Next generazione UE (NGEU) e costituisce uno strumento fondamentale per mitigare l'impatto socioeconomico della pandemia di Covid-19.

Anche se gli studi precedenti si siano concentrati principalmente sugli aspetti (socio-)economici del RRF (Bokhorst & Corti 2023; Corti & Vesan, 2023; Guillén 2024), essi non riescono ad analizzare in che misura la titolarità abbia un ruolo concreto nella definizione delle politiche. Inoltre, la ricerca sulla dimensione di politica sociale del RRF è limitata, lasciando incerto il suo contributo all'Europa sociale. Per lo studio di questo tema, si è deciso di contribuire alla ricerca analizzando in contesto socio economico, i dati qualitativi presentati dall'indice DESI e, successivamente, per avere un feed più chiaro, sono state effettuate interviste ad accademici ed esperti del settore pubblico/privato che si occupano principalmente del tema in questione, la digitalizzazione della pubblica amministrazione.

3.1.1 Contesto Ungherese¹⁶⁷

A seguito della crisi senza precedenti causata dalla pandemia di COVID-19, il piano di ripresa e resilienza dell'Ungheria ha risposto all'urgente necessità di promuovere una forte ripresa, rendendo al contempo l'economia e la società ungheresi più resilienti e pronte per il futuro.

¹⁶⁶ Munta, M., Pircher Brigitte & Sonja Bekker. (Aug 2023). *Ownership of national recovery plans: next generation EU and democratic legitimacy*, pg 3787-3811, Journal of European Public Service,

¹⁶⁷ La stesura di questa ricerca è stata chiusa a maggio del 2026. Molti dati sono riferiti prima che lo scorso 12 Aprile, con le elezioni politiche, il partito di destra di Orbán, Fidesz, sia stato pesantemente sconfitto da quello di opposizione Tisza, guidato da Péter Magyar. Magyar, che dovrebbe entrare in carica come primo ministro a maggio, invece aveva annunciato una linea diversa, e aveva detto che il suo governo non si sarebbe opposto al prestito dei 90 milioni di euro all'Ucraina.

In risposta alla perturbazione del mercato energetico causata dall'invasione russa dell'Ucraina, la Commissione ha lanciato il piano REPowerEU. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è al centro della sua attuazione e del suo finanziamento. Nell'ambito di REPowerEU, i paesi dell'UE stanno aggiornando i loro piani di ripresa e resilienza con nuove misure volte a risparmiare energia e diversificare l'approvvigionamento energetico dell'UE.

La panoramica del Paese illustra alcuni dei progetti più iconici e di maggiore impatto inclusi nel Piano di ripresa e resilienza ungherese che porteranno cambiamenti positivi per i cittadini, le imprese e l'UE nel suo complesso. Lo Stato ungherese, spesso citato come un Paese che ha compiuto passi significativi nella digitalizzazione dei propri servizi pubblici, ha investito molto nella creazione di piattaforme online per la fornitura di servizi ai cittadini e alle imprese, rendendo molti processi più efficienti e accessibili. Ciò è molto simile al lavoro che il sistema italiano sta cercando di svolgere (ad esempio, identità digitale, piattaforme).

L'Ungheria ha digitalizzato molti servizi pubblici, rendendoli accessibili online e semplificando le interazioni tra i cittadini e l'amministrazione, ha introdotto un sistema di identità digitale che consente ai cittadini di accedere a un'ampia gamma di servizi online con un unico login. Inoltre, è stata sviluppata una piattaforma di e-government che integra diversi servizi e consente ai cittadini di interagire con la pubblica amministrazione in modo più semplice e veloce.

Essi determinano obblighi di trasparenza proattiva sia nella fase di identificazione delle esigenze dell'amministrazione, ovvero nella fase di progettazione delle politiche, promuovendo la condivisione dei metodi con cui vengono impiegate le risorse messe a disposizione dal PNRR, sia nella fase di attuazione concreta di tali politiche di riforma, in quanto prevedono sistemi di monitoraggio complessi e dettagliati (monitoraggio delle politiche).

Le riforme e gli investimenti previsti dal piano ungherese stanno contribuendo a rendere il Paese più sostenibile, resiliente e meglio preparato alle sfide e alle opportunità della transizione verde e digitale. A seguito dell'approvazione del piano ungherese da parte del Consiglio il 15 dicembre 2022, il piano di ripresa e resilienza dell'Ungheria è stato aggiornato l'8 dicembre 2023 anche per introdurre un capitolo REPowerEU (10,430 milioni di euro Valore del piano – 6,512 milioni di euro di Sovvenzioni RRF – 3,918 milioni di euro Prestiti RRF per 47 flussi di investimento e 67 riforme - Il 66,9 % del piano sosterrà gli obiettivi climatici - Il 29,1 % del piano promuoverà la transizione digitale)¹⁶⁸.

¹⁶⁸ European Commission, Strategy and policy. (2023). “Hungary’s recovery and resilience plan”

L'impatto trasformativo del piano dell'Ungheria è il risultato di una forte combinazione di riforme e investimenti che affrontano le sfide specifiche del paese.

Le riforme affrontano gli ostacoli a una crescita duratura e sostenibile rafforzando lo Stato di diritto (comprese misure per combattere la corruzione e migliorare la concorrenza negli appalti pubblici), l'indipendenza giudiziaria, l'energia, l'istruzione e le finanze pubbliche.

Gli investimenti sono mirati alla transizione verde e digitale (in particolare l'energia e i trasporti sostenibili), nonché ad affrontare le sfide legate alla salute e alle competenze.

Tutte le misure devono essere attuate entro un lasso di tempo ristretto, poiché il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza richiede che tutte le tappe fondamentali e gli obiettivi previsti dai piani nazionali siano completati entro agosto 2026.

Nonostante le premesse sopra descritte dal report EU del 2023 sull'Ungheria, per il 2026 sul panorama delle riforme si addensano nubi che mettono in forse l'attuazione delle stesse.

Tant'è che anche Il PNRR, noto come *Recovery and Resilience Facility* (RRF), è caratterizzato da uno stallo prolungato e da un aspro scontro politico tra il governo guidato da Viktor Orbán e la Commissione Europea, con la maggior parte dei fondi bloccati a causa di violazioni dello Stato di diritto¹⁶⁹.

Lo stop dei circa 22 miliardi che Budapest avrebbe dovuto ricevere dai cosiddetti fondi strutturali del bilancio pluriennale di euro risale al 2022. In quell'occasione, il Parlamento Europeo aveva sollevato una serie di preoccupazioni riguardo al funzionamento delle istituzioni del Paese. Ma una parte di tali finanziamenti (10 miliardi circa) erano stati, poi, sbloccati nel 2023, nonostante le polemiche sulla mancata adozione delle norme richieste dall'UE. Ma al momento, l'Ungheria è considerata il paese più in ritardo nell'assorbimento dei fondi RRF, con il rischio concreto di perdere una parte significativa delle risorse.

Di seguito i punti chiave del gap:

- Scontro sullo Stato di Diritto: la Commissione UE ha congelato miliardi di euro (originariamente oltre 20 miliardi tra fondi coesione e PNRR) a causa di preoccupazioni legate alla corruzione, all'indipendenza giudiziaria, agli appalti pubblici e ai diritti LGBTQI+ e l'informazione.
- "Super Milestones" non soddisfatti: nonostante alcuni sblocchi parziali nel 2023, la Commissione europea mantiene bloccati i fondi legati al PNRR finché Budapest non

¹⁶⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 febbraio 2024 Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione ([2023/2113\(INI\)](#))

rispetta i 27 "super milestones" (obiettivi chiave) su corruzione e indipendenza della magistratura. Nel febbraio 2026, l'avvocato generale della Corte di Giustizia UE ha sostenuto che lo sblocco di 10 miliardi di euro nel 2023 non era giustificato, poiché le riforme richieste non erano state effettivamente attuate.

- **Elezioni presidenziali 2026 e Pressione Politica:** Il primo ministro Orbán, affrontando una sfida elettorale difficile nel 2026 contro l'opposizione di Péter Magyar, ha usato il veto sui fondi UE a sostegno dell'Ucraina come leva per cercare di sbloccare i propri fondi PNRR. Orbán accusa Bruxelles di interferenze politiche e di finanziare l'opposizione.
- **RepowerEU e Modifiche al Piano:** L'Ungheria ha approvato il capitolo RePowerEU per l'indipendenza energetica, ma l'avanzamento generale è molto lento, con un tasso di assorbimento del PNRR del solo 9% a fine 2025. Il governo sta cercando di ricalibrare il piano per completare le opere entro la scadenza inderogabile di agosto 2026, ma il ritardo è significativo.

Inoltre, negli ultimi mesi le relazioni tra Bruxelles e Budapest si sono ulteriormente inasprite a causa delle preoccupazioni sul perseguimento di una politica estera da parte dell'Ungheria favorevole alla Russia, minando l'unità occidentale a sostegno dell'Ucraina e ponendo e rinnovando il veto anche agli aiuti economici approvati dalla comunità europea.

L'EU stava mediando, ma con Victor Orbán, già primo ministro e in piena campagna elettorale, il rischio di un incidente è più alto che mai. Da sottolineare che il premier ungherese aveva ancora bloccato il prestito di 90 miliardi di euro per Kyiv che era stato concordato lo scorso dicembre e l'adozione del ventesimo pacchetto di sanzioni contro la Russia che doveva essere approvato entro il 24 febbraio 2026¹⁷⁰. Il diritto di veto dell'Ungheria è stato reiterato anche nel Consiglio d'Europa indetto il 19 marzo 2026¹⁷¹ che ha riunito i leader dell'UE, per adottare misure riguardo anche la crisi medio-orientale e quella sull'Ucraina. Il pretesto usato da Orbán, per paralizzare l'UE sull'Ucraina, è il conflitto che si oppone a Zelensky sull'oleodotto *Druzhba* che, bombardato dai Russi a gennaio secondo gli ucraini, l'oleodotto non è più in grado di funzionare compromettendo il piano energetico sul quale l'Ungheria aveva posto un pillole fondamentale per la propria sicurezza energetica.

¹⁷⁰ Con l'elezione del nuovo Primo Ministro Péter Magyar, avvenuta lo scorso 12 aprile 2026, i fondi europei sono stati sbloccati. Anche se L'Ungheria comunque non contribuirà al prestito: assieme a Repubblica Ceca e Slovacchia aveva accettato di approvarlo solo se non avesse dovuto parteciparvi.

¹⁷¹ <http://consilium.Europea.eu> del 19 marzo 2026

Nel contempo l'UE ha offerto all'Ucraina "assistenza tecnica e finanziamenti" per ripristinare il flusso di petrolio verso l'Ungheria e la Slovacchia attraverso l'oleodotto Druzhba e gli ucraini "hanno accolto con favore e accettato questa offerta" solo con un previo accordo di un cessate il fuoco¹⁷². Una mossa dell'EU che nasconde un paradosso: i contribuenti europei si ritrovano a finanziare il ripristino di un'infrastruttura distrutta dai russi per garantire il flusso di greggio a Budapest e Bratislava. Il tutto al solo scopo di convincere i due Paesi a guida sovranista a sbloccare un prestito per Kiev a cui, peraltro, non contribuiscono¹⁷³.

Il 2026 è iniziato con la conferma che l'Ungheria ha perso oltre 1 miliardo di euro a causa del mancato rispetto delle tappe intermedie del PNRR. La tensione resta alta, con l'UE che minaccia di ricongelare i fondi se le condizioni non vengono rispettate.

3.1.2 PNRR: come implementato in Italia e Ungheria

L'Italia, come abbiamo visto, deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi per combattere la povertà, l'esclusione sociale e le disuguaglianze. Deve essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duratura rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato lo sviluppo italiano negli ultimi decenni. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) fa parte del NGEU, un programma di interventi nato per riparare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica, dove la coesione sociale e territoriale è uno dei pilastri fondamentali su cui si basano la programmazione e i contenuti dell'intero PNRR. Nella prima missione "M1C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA", il Piano persegue la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Ha l'obiettivo di rafforzare le infrastrutture digitali della pubblica amministrazione, facilitare la migrazione verso il cloud, ampliare l'offerta di servizi ai cittadini in modalità digitale e riformare i processi di acquisto dei servizi ICT. Per l'Italia rappresenta non solo un'opportunità per realizzare una piena transizione digitale, ma anche per recuperare i ritardi storici che storicamente hanno penalizzato il Paese.

L'Ungheria ha affrontato, con il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, l'urgente necessità di una ripresa robusta, con l'obiettivo di rafforzare la resilienza e rendere l'economia e le società ungheresi adeguate alle esigenze future puntando sulla digitalizzazione: le sfide digitali per l'Ungheria includono l'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, nonché la carenza di competenze digitali e di accesso ai dati pubblici.

¹⁷² Camera di commercio Italo Slovacca, 23 marzo 2026 in camitnews.it

¹⁷³ <http://EUNews.it>

La trasformazione digitale ha portato alla digitalizzazione dei settori e dei servizi pubblici, diventando un obiettivo importante per i governi di tutto il mondo. Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) ha cambiato il modo in cui i governi interagiscono con i cittadini, forniscono servizi e distribuiscono le risorse. In linea con questa tendenza globale, i paesi dell'Europa orientale hanno adottato la digitalizzazione per migliorare la governance¹⁷⁴.

Come l'Italia, l'Ungheria sostiene la transizione digitale con investimenti e riforme nell'istruzione e nella pubblica amministrazione¹⁷⁵, nonché la digitalizzazione dei settori della sanità, dell'energia e dei trasporti. Questo studio si propone di dimostrare come due Paesi, nonostante le loro differenze geografiche e politiche, condividano numerose prerogative riguardanti il futuro e la digitalizzazione dell'e-Government¹⁷⁶. Inoltre, il lavoro esaminerà come entrambe le nazioni progrediscono in parallelo attraverso l'Indice di Economia e Società Digitale (DESI), uno strumento utilizzato dalla Commissione Europea dal 2014 per monitorare il progresso digitale dei suoi Stati membri.

A partire dal 2023, conformemente al programma strategico per il decennio digitale 2030, il DESI è stato inserito nella relazione sullo stato del decennio digitale per monitorare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi digitali. Il Digital Advancement System sta promuovendo la fiducia nella trasformazione digitale, fornendo un'opportunità ottimale per colmare il divario tra cittadini e pubbliche amministrazioni (De Blasio 2018). La forma più diffusa di correlazione tra la digitalizzazione del sistema e la trasparenza è proattiva, gli open data sono l'opportunità di aprire i database delle pubbliche amministrazioni e renderli disponibili a chiunque (Di Mascio e Natalini 2022).

3.2 Obiettivi e opportunità del digitale per migliorare la trasparenza

¹⁷⁴ Budai, B. B., Bozsó, G., Csuhai, S., & Tózsá, I. (2024). “*Digital literacy and the capability to manage e-government in today's Hungary*”. Regional Statistics, Vol. 14. No. 6. 2024: 1222–1248; DOI: 10.15196/RS140608

¹⁷⁵ Quadro di valutazione della resilienza: analisi tematica competenze digitali: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/scoreboard_thematic_analysis_digital_skills.pdf

¹⁷⁶ Quadro di valutazione della resilienza: analisi tematica Servizi pubblici digitali: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/scoreboard_thematic_analysis_digital_public_services.pdf

I benefici che i Paesi coinvolti possono ottenere nel lungo periodo sono molteplici, innanzitutto bisogna considerare che l'implementazione della digitalizzazione, e quindi l'utilizzo di sistemi digitali innovativi che possano semplificare e avvicinare le pubbliche amministrazioni ai cittadini, ma non solo. Infatti, l'opportunità che l'open government dà è quella di rendere i sistemi interni molto più trasparenti, diventando così un punto di riferimento per il sistema decisionale. Dal 2011, per avvicinarsi ancora di più a questa mentalità, l'Italia ha aderito all'Open Governance Partnership¹⁷⁷, un'iniziativa multilaterale che collabora con i governi nazionali e subnazionali e le organizzazioni della società civile per promuovere l'open government, rafforzando la partecipazione dei cittadini alla democrazia, combattendo la corruzione e sfruttando le nuove tecnologie per rafforzare la governance.

L'adozione delle tecnologie digitali può essere considerata un imperativo per le amministrazioni pubbliche e i governi di tutto il mondo (Bolgherini 2007; Dunleavy et al. 2006; Heeks e Bailour 2006). Sebbene il miglioramento dei servizi e la riduzione dei costi siano le principali motivazioni alla base di tale programma, la digitalizzazione del settore pubblico ha anche importanti implicazioni organizzative, poiché le nuove tecnologie necessitano di un adeguato quadro di governance per funzionare in modo efficace e affrontare i problemi di coordinamento e cooperazione (Cordella & Tempini 2015; Di Giulio & Vecchi 2021). Di conseguenza, la letteratura mostra l'emergere di organizzazioni ad hoc per coordinare i programmi nazionali di digitalizzazione (Mergel et al. 2019). Sebbene la creazione di task force sia motivata dalla necessità di contrastare la cultura burocratica del settore pubblico, le condizioni e i meccanismi che possono determinarne il successo devono ancora essere esplorati a fondo¹⁷⁸.

In Italia, a partire dai primi anni 2000, si è voluto l'intenzione, con l'approvazione dei primi decreti in materia come il D.Lgs. n. 33 del 2013¹⁷⁹, di adeguarsi agli standard europei e internazionali. Nonostante primi passi siano stati mossi alla fine degli anni '90, con l'Agenda

¹⁷⁷ L'Open Government Partnership (OGP) è un'iniziativa multilaterale volta a garantire l'impegno dei governi nazionali e subnazionali a promuovere il governo aperto, combattere la corruzione e migliorare la governance. L'OGP è gestito da un comitato direttivo che comprende rappresentanti sia dei governi che delle organizzazioni della società civile.

¹⁷⁸ Di Giulio, M., & Vecchi, G. (2022). How “institutionalization” can work. Structuring governance for digital transformation in Italy. *Review of Policy Research*, 00, 1–27. <https://doi.org/10.1111/ropr.12488>

¹⁷⁹ Decreto Legislativo n. 33 del 2013: "Riordino della disciplina in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dell'informazione da parte delle pubbliche amministrazioni". <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2013/04/05/80/sg/pdf>

Digitale Italiana e l'introduzione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), nel 2005 si è delineato un percorso. È risaputo che per la trasparenza, e soprattutto per la digitalizzazione, l'Italia è sempre stata in ritardo, l'ultima crisi pandemica da Covid-19 non ha certo aiutato.

L'obiettivo principale della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni non è solo quello di applicare riforme di semplificazione e velocizzare le procedure amministrative, ma come abbiamo già detto, mira a muoversi verso un modello di governance aperto.

Tra gli altri obiettivi abbiamo l'aumento della partecipazione (attraverso le consultazioni civiche) dei cittadini attraverso gli strumenti digitali, il miglioramento dell'accesso ai dati e ai servizi pubblici e la creazione di un'amministrazione pubblica più snella e reattiva nel rispondere ai bisogni dei cittadini. Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione prevede l'adozione di soluzioni tecnologiche al passo con i tempi, come l'intelligenza artificiale, i big data e il cloud computing per ottimizzare la gestione dei dati e delle risorse. È utile per garantire la sicurezza e la protezione delle informazioni personali e per seguire i protocolli nazionali e internazionali di sicurezza informatica.

La trasformazione digitale della pubblica amministrazione è fondamentale non solo per modernizzare l'infrastruttura informatica del Paese, ma anche per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, ridurre i costi di gestione e favorire lo sviluppo economico e sociale. In questo contesto, la digitalizzazione funge da meccanismo vitale per garantire un'amministrazione pubblica più reattiva nei confronti dei cittadini, più agile e meglio attrezzata per affrontare le sfide future.

Il Dipartimento per la Trasformazione Digitale ha il compito di guidare, coordinare e facilitare lo sviluppo e l'esecuzione di programmi, progetti e piani d'azione relativi alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione. Il dipartimento ha l'obiettivo di definire le linee guida strategiche in materia di open government e valorizzazione del patrimonio informativo pubblico. Ciò include la definizione delle linee strategiche del Governo, il coordinamento, l'incentivazione, la promozione e la valutazione delle proposte formulate dalle amministrazioni. Inoltre, implica la direzione e il controllo dell'uso, dell'attuazione e della distribuzione di strumenti di incentivazione, fondi e risorse per lo sviluppo, la diffusione e l'uso delle tecnologie in vari settori sociali, culturali ed economici.

Un altro importante traguardo da raggiungere è la promozione della massima accessibilità alle tecnologie, con particolare importanza per lo sviluppo e la diffusione delle competenze digitali necessarie dei dipendenti pubblici. Promuove inoltre lo studio, la ricerca e la diffusione delle tecnologie emergenti nonché la governance di nuovi ecosistemi tecnologici.

Tutte queste attività sono necessarie per garantire, in raccordo con le pubbliche amministrazioni, lo sviluppo e la circolazione delle competenze necessarie per utilizzare in modo appropriato le tecnologie digitali nella pubblica amministrazione centrale e locale, nella giustizia, nelle imprese, nel lavoro e nell'attività sociale. In questo periodo storico è bene, se non di primaria necessità, sviluppare strumenti di protezione per le attività di digitalizzazione, collaborando con i diversi enti preposti alla cybersecurity operanti sul territorio nazionale.

Dopo la crisi del Covid-19 (Capano, 2020), ha creato non pochi inconvenienti. Le pubbliche amministrazioni si sono infatti trovate a fronteggiare e a dover bilanciare la necessità di continuare a erogare i servizi pubblici con l'adesione alle misure di contenimento del contagio. Un problema che ha messo in crisi le pubbliche amministrazioni, ma anche il divario che si è creato tra i dipendenti e la loro formazione nell'affrontare il lavoro agile (Angeletti, Di Mascio e Natalini 2021) e non solo. La crisi pandemica ha riportato alla luce tutti i ritardi accumulati negli anni dallo Stato italiano nell'affrontarla in modo continuativo e urgente.

Le principali azioni contenute nel PNRR, nello specifico, nella prima missione "M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" sono l'espansione della banda ultra larga e delle connessioni veloci su tutto il territorio nazionale, incentivando la transizione digitale e l'adozione di nuove tecnologie e competenze digitali da parte del settore privato e promuovendo i settori turistico e culturale con un approccio innovativo e sostenibile per migliorare l'accesso e la fruizione dei siti turistici e culturali.

Ma l'obiettivo principale della prima missione "M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" è digitalizzare la Pubblica Amministrazione e valorizzare le competenze digitali del personale. L'Agenzia per l'Italia Digitale¹⁸⁰ (AgID) è l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che garantisce il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana coordinando tutte le amministrazioni del Paese. Contribuisce, inoltre, alla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica. Infine, promuove le competenze digitali e la loro diffusione, collaborando con istituzioni, enti internazionali, nazionali e locali. Ha il compito di diffondere la cultura digitale e la ricerca e l'innovazione, anche attraverso le comunità digitali

¹⁸⁰ <https://www.agid.gov.it/it>

regionali, ha il compito di vigilare sui fornitori di posta elettronica certificata, sui conservatori informatici accreditati, nonché sui soggetti pubblici e privati aderenti a SPID¹⁸¹.

Il Piano Triennale per la Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione¹⁸², insieme agli obiettivi del PNRR, guida le amministrazioni nella realizzazione di progetti chiave per la digitalizzazione, come la semplificazione dei servizi attraverso la progettazione e lo sviluppo di piattaforme digitali integrate, la cybersecurity e l'adozione di sistemi open data per aumentare la trasparenza e stimolare l'innovazione. Al tempo stesso, prevede il rafforzamento dell'infrastruttura informatica nazionale per garantire servizi digitali affidabili e sicuri a tutti i livelli. Abbiamo avuto l'escalation dell'integrazione della tecnologia digitale nel sistema Italia, dal 2022 ad oggi.

L'Italia ha avuto la possibilità e gli strumenti per raggiungere un alto livello di trasparenza, soprattutto a partire dal 2020 post Covid19 dove si è avuto l'uso più intenso dei sistemi informatici. Un'amministrazione pubblica più efficiente e ben coordinata può favorire uno sviluppo economico e sociale più equilibrato e sostenibile su scala nazionale, garantendo che tutte le aree del Paese possano beneficiare delle risorse e delle opportunità disponibili.

3.3 Il processo di trasparenza in Ungheria

La transizione digitale ha un profondo impatto sia sulla vita pubblica che su quella privata, toccando i diritti fondamentali, la competitività e i servizi pubblici. Infatti, le sfide digitali per l'Ungheria comprendono l'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, nonché la carenza di competenze digitali e l'accesso ai dati pubblici. Il piano di ripresa e resilienza dell'Ungheria¹⁸³ sostiene la transizione digitale con investimenti e riforme nel settore dell'istruzione e della pubblica amministrazione, nonché la digitalizzazione dei settori della sanità, dell'energia e dei trasporti. Rafforzamento delle competenze digitali e modernizzazione delle attrezzature digitali attraverso la fornitura di 579.000 notebook digitali a studenti e insegnanti, nonché di moderni strumenti di visualizzazione a 3.100 scuole, lo sviluppo di

¹⁸¹ Sistema Pubblico di Identità Digitale, che garantisce a tutti i cittadini e alle imprese un accesso unico, sicuro e protetto ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione.

¹⁸² https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2024-06/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2024-2026.pdf

¹⁸³ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/hungarys-recovery-and-resilience-plan_en

programmi di studio digitali e di competenze digitali a diversi livelli e in diversi settori dell'istruzione, comprese le competenze verdi (606 milioni di EUR). Investimenti nella sanità digitale, quali infrastrutture IT nelle istituzioni sanitarie, soluzioni di telemedicina, nuove funzionalità per le app sanitarie mobili e un sistema di monitoraggio sanitario a distanza per gli anziani (488 milioni di euro). Gli investimenti nella digitalizzazione del settore energetico comprendono lo sviluppo di reti di trasmissione e distribuzione intelligenti e l'installazione di 816.000 contatori intelligenti. Saranno inoltre finanziate soluzioni digitali presso le aziende energetiche per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico e l'efficienza operativa del sistema elettrico. Gli investimenti nel sistema centrale di gestione del traffico ferroviario e la riforma che introduce un sistema nazionale unico di tariffazione, biglietteria e informazione dei passeggeri per autobus e treni renderanno il trasporto pubblico più digitale, facile da usare e sicuro. L'ambizione digitale del piano modificato rimane elevata, con il 29,1% dei fondi disponibili destinati a misure a sostegno degli obiettivi digitali

Le sfide principali che incidono sui risultati economici a medio termine dell'Ungheria comprendono la manodopera con competenze limitate, le sfide legate alla capacità di ricerca e innovazione delle imprese nazionali, la deprivazione materiale e l'accesso insufficiente al mercato del lavoro, all'istruzione di qualità e all'assistenza sanitaria per i gruppi svantaggiati. Misure chiave per rafforzare la resilienza economica e sociale.

Il piano contiene una serie di riforme e investimenti che rafforzano la resilienza economica e sociale. Esso prevede il rafforzamento del quadro anticorruzione attraverso l'istituzione di nuovi organismi indipendenti dotati degli strumenti e delle capacità adeguati per agire, la possibilità di impugnare in tribunale le decisioni delle autorità investigative o dei pubblici ministeri di non indagare o perseguire la corruzione e le pratiche correlate, obiettivi vincolanti per migliorare la concorrenza e la trasparenza degli appalti pubblici, requisiti per la consultazione pubblica delle parti interessate e un più facile accesso alle informazioni pubbliche. Il piano comprende anche misure volte a rafforzare l'indipendenza della magistratura attraverso l'aumento dei poteri del Consiglio nazionale della magistratura, la modifica del funzionamento della Corte suprema per proteggerla dai rischi di influenza politica, l'eliminazione del ruolo della Corte costituzionale nel riesaminare le decisioni definitive dei giudici su richiesta delle autorità pubbliche e la salvaguardia della possibilità per i tribunali nazionali di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Per la creazione di un sistema sanitario moderno, il piano sostiene il potenziamento delle infrastrutture e delle attrezzature sanitarie, l'ottimizzazione dell'erogazione dei servizi nella rete ospedaliera, lo sviluppo dell'assistenza primaria e preventiva attraverso comunità di medici di

base che forniscono servizi sanitari integrati, nonché il divieto di pagamenti informali da parte dei pazienti agli operatori sanitari e la digitalizzazione dei servizi sanitari.

Si prevede di rafforzare la qualità dell'istruzione e l'inclusione sociale promuovendo una professione docente più attraente attraverso aumenti salariali gradualmente, migliorando l'accesso all'istruzione tradizionale per gli studenti svantaggiati e per quelli con bisogni speciali, incentivi finanziari alle scuole per ridurre la segregazione degli alunni svantaggiati in poche scuole, sostegno per 3600 posti aggiuntivi nell'assistenza all'infanzia e misure sociali nei 300 insediamenti più svantaggiati che registrano livelli elevati di povertà. Le riforme volte a promuovere la sostenibilità a medio e lungo termine del sistema pensionistico ungherese, contribuendo ad allungare la vita lavorativa e a rafforzare l'adeguatezza delle pensioni per i pensionati a basso reddito, a combattere la pianificazione fiscale aggressiva, a semplificare il sistema fiscale e a introdurre revisioni periodiche della spesa possono contribuire a migliorare la qualità delle finanze pubbliche¹⁸⁴.

Bisogna partire da una questione significativa, ovvero, dalla digitalizzazione che fa sorgere delle discrepanze tra i criteri di standardizzazione tecnico-tecnologica e la legislazione che aderisce ai principi costituzionali democratici, con conseguente emergere dell'Homo Digitalis (Kaponyi & Tóth 2024)¹⁸⁵ in mezzo a queste contraddizioni. I processi di digitalizzazione e trasformazione digitale snelliscono le procedure burocratiche e migliorano l'accesso dei cittadini ai servizi pubblici, rendendoli partecipi delle attività svolte dalle amministrazioni. Ciò si traduce in una maggiore trasparenza per quanto riguarda i documenti, le attività e i processi interni (Strafford & Schindlinger 2019). L'obiettivo principale della digitalizzazione e della trasformazione digitale è quello di contribuire a un cambiamento profondo nella pubblica amministrazione, nell'economia e nella società di uno Stato. La digitalizzazione e la trasformazione digitale migliorano significativamente le prestazioni e l'efficienza nel settore pubblico (Androniceanu & Georgescu 2023)¹⁸⁶. Nel corso degli ultimi cinque anni il governo ungherese ha adottato misure considerevoli per riformare l'amministrazione pubblica del paese. Tra i risultati più importanti di queste riforme figurano la riduzione degli oneri amministrativi

¹⁸⁴ EU Commission, Hungary's recovery and resilience plan, Strategy and policy- Reforms and Investments,

¹⁸⁵ DOI: <https://doi.org/10.15170/PJIEL.2024.1.4>

¹⁸⁶ Androniceanu, A. & Georgescu I. (2023). *Public administration digitalization and government effectiveness in the EU countries*, Central European Public Administration Review, 21(1), pp7-30

e la semplificazione delle procedure amministrative. La curva di adozione della tecnologia ha subito un'accelerazione in quanto i cittadini sono stati sottoposti a pressioni esterne per utilizzare i servizi digitali della pubblica amministrazione e migliorare le competenze digitali essenziali per una digitalizzazione diffusa e per garantire un migliore accesso alle informazioni a tutti. La pandemia ha evidenziato l'importanza dell'infrastruttura digitale, accelerando gli investimenti in iniziative di e-government e strategie di trasformazione digitale. Tuttavia, le disparità nell'accesso digitale e nell'alfabetizzazione sono diventate più pronunciate, esacerbando le disuguaglianze nell'erogazione dei servizi e nell'accesso alle informazioni (Budai, Bozsó e altri 2024)¹⁸⁷. Dal 2010 il numero dei ministeri è stato ridotto a 9 e il numero delle istituzioni della pubblica amministrazione centrale è diminuito da 649 a circa 300. Contemporaneamente, a livello di amministrazione territoriale, 17 ex organi amministrativi furono consolidati in quelli che oggi sono conosciuti come Uffici Governativi di Contea (o Distretto, nel caso di Budapest). Queste modifiche hanno permesso la separazione delle funzioni di *front office* e *back office*. La ristrutturazione elettronica delle funzioni di *back office* è stata avviata su base standardizzata, nell'ambito di progetti finanziati da fondi UE.

Il piano per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria comprende diverse iniziative volte a migliorare, sviluppare e migliorare gli strumenti e le strutture necessarie per promuovere le competenze digitali nell'ambito dell'istruzione e della pubblica amministrazione così come nell'ambito della sanità, dell'energia e dei trasporti da permettere una migliore conoscenza verso l'esterno. Il piano è in linea con gli obiettivi del decennio digitale, la nuova strategia nazionale di digitalizzazione 2022-2030 dell'Ungheria¹⁸⁸ che riconosce l'importanza fondamentale di migliorare le competenze digitali a tutti i livelli per facilitare la trasformazione digitale delle imprese e del settore pubblico. Uno dei pilastri centrali di questa strategia si concentra sulle competenze digitali, stabilendo obiettivi ambiziosi per il 2030: garantire che non più del 5% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni non disponga di competenze digitali di base e che i laureati in TIC costituiscano il 10% di tutti i laureati. Difatti, senza personale con competenze digitali, nelle pubbliche amministrazioni si hanno grossi problemi per rendere i sistemi trasparenti.

¹⁸⁷ Budai, B.B., Bozsó G. et al. (2024). *Digital literacy and the capability to manage e-government in today's Hungary*. Regional Statistics, Vol. 14. No. 6.

¹⁸⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/hungary-2024-digital-decade-country-report>

Le sfide digitali per l'Ungheria comprendono l'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, nonché la carenza di competenze digitali e l'accesso ai dati pubblici.

Per raggiungere un livello elevato di transizione digitale, le principali misure chiave da attuare sono il rafforzamento delle competenze digitali e la modernizzazione delle attrezzature digitali fornendo quaderni agli alunni e agli insegnanti e moderni strumenti di visualizzazione alle scuole, lo sviluppo di programmi di studio digitali e competenze digitali a diversi livelli e settori dell'istruzione, comprese le competenze verdi (606 milioni di euro). Da non sottovalutare la moltitudine di investimenti che coinvolgono vari settori, come la sanità digitale; l'obiettivo principale è quello di migliorare le infrastrutture informatiche nelle istituzioni sanitarie e di investire nella telemedicina (488 milioni di euro). Altri settori importanti sono quelli dell'energia, dove l'uso e l'implementazione della digitalizzazione porta allo sviluppo di reti di trasmissione e distribuzione intelligenti e di contatori intelligenti. Gli investimenti in un sistema centrale di gestione del traffico sulle linee ferroviarie e in una riforma che introduce un sistema nazionale unico di tariffe, biglietteria e informazioni ai passeggeri per autobus e treni, renderanno il trasporto pubblico più digitale, intuitivo e sicuro.

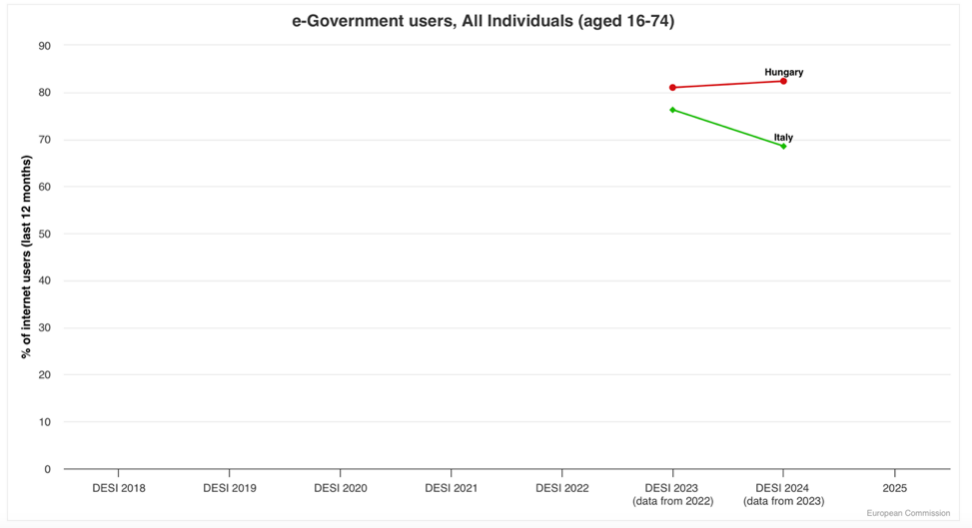
L'Ungheria ha digitalizzato molti servizi pubblici, rendendoli accessibili *online* e semplificando le interazioni tra cittadini e amministrazione e ha introdotto un sistema di identità digitale che consente ai cittadini di accedere a un'ampia gamma di servizi online con un unico *login*. Inoltre, è stata sviluppata una piattaforma di *e-government* che integra diversi servizi e permette ai cittadini di interagire con la pubblica amministrazione in modo più semplice e veloce. La pandemia di Covid-19 ha causato trasformazioni significative nella *governance* digitale a livello globale e di conseguenza anche in Ungheria. Le amministrazioni, infatti, hanno prontamente implementato le tecnologie digitali per erogare i servizi essenziali. La diffusione delle informazioni relative alla salute pubblica è diventata fondamentale e, per evitare di bloccare l'intero sistema lavorativo e scolastico, è stato facilitato il telelavoro e la didattica a distanza. Gli studi esistenti (Bozsó 2024)¹⁸⁹ indicano che la curva di adozione dei sistemi digitali ha subito un'accelerazione a causa delle pressioni esterne sui cittadini affinché utilizzino i servizi digitali forniti dalla pubblica amministrazione e della necessità di migliorare le

¹⁸⁹ Bozsó G. (2024). *Comparative Analysis of Digitization in Eastern European Public Sectors: Insights from International E-Government Indicators*, DOI: <https://doi.org/10.1145/3670243.3670248>

competenze digitali essenziali per una digitalizzazione diffusa. I cittadini che interagiscono con le pubbliche amministrazioni, in particolare quelli che lavorano al loro interno, hanno dovuto affrontare sfide per colmare il divario di alfabetizzazione digitale.

Nonostante gli sforzi, persistono differenze significative. Come mostrato (Tabella 1), l'indicatore degli utenti dell'e-Government misura la percentuale di utenti che accedono ai servizi online. Il grafico indica che l'Ungheria ha fatto più progressi rispetto all'Italia, raggiungendo il 90-100% della media dell'UE. In Ungheria, nel periodo 2023-2024, si è registrato un leggero aumento degli utenti dell'e-government. Diversa è la situazione in Italia dove il livello di utilizzo dell'*e-Governance*, indicato dalla linea verde, riferito allo stesso periodo della linea rossa ungherese, ha una netta diminuzione.

Tabel 1: e-Government users, All Individuals (aged 16-74)

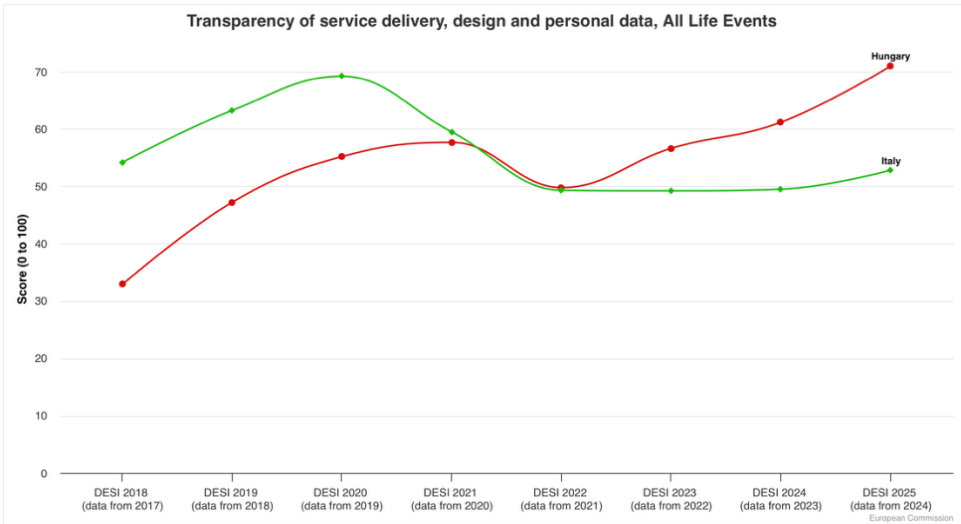


Source: DESI European Commission

È inoltre importante mostrare il livello di trasparenza della fornitura dei servizi, della progettazione e dei dati personali, misurato come la misura in cui i processi dei servizi sono trasparenti, i servizi sono progettati con il coinvolgimento degli utenti e gli utenti possono gestire i propri dati personali. L'indicatore è un punteggio aggregato di più elementi che descrivono, tra gli altri. Mostra la quota di servizi che forniscono un avviso di consegna del completamento e i servizi che tengono traccia dello stato di avanzamento durante il completamento. Possiamo anche vedere il grado in cui i portali forniscono l'accesso online ai dati personali, il grado in cui gli utenti sono coinvolti nella progettazione dei servizi e in che misura gli utenti sono coinvolti nei processi di elaborazione delle politiche. La trasparenza della

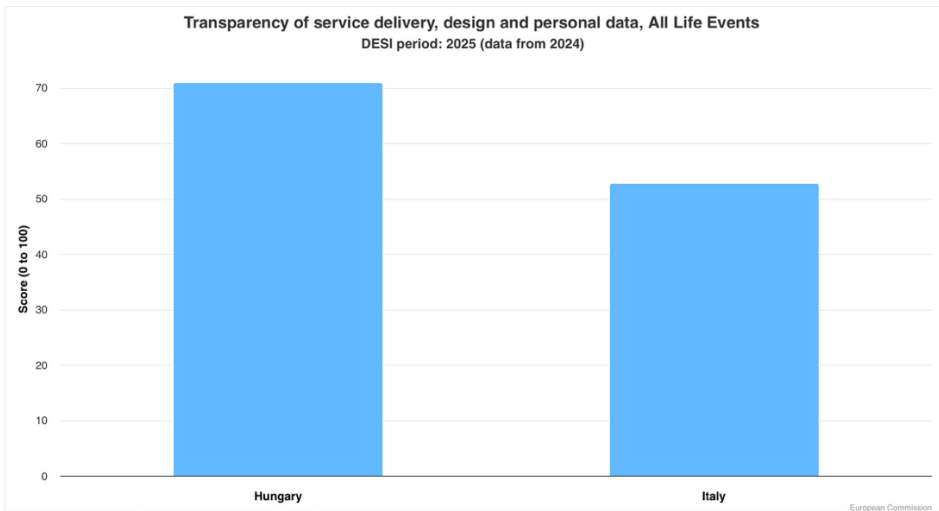
pubblica amministrazione è un tema cruciale per migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi erogati ai cittadini, e si conferma come uno dei principali punti di interesse perché senza trasparenza è difficile, in alcuni casi impossibile, conoscere i risultati delle pubbliche amministrazioni. Di seguito (Grafico 2 e 3), gli indicatori per entrambi i paesi si riferiscono all'anno 2023. Guardando al 2024, i dati mostrano miglioramenti in quasi tutti i paesi oggetto dell'indagine. In Ungheria, l'aumento è in parte attribuito a vari sforzi compiuti da soggetti che ottengono risultati a livelli molto bassi. In Italia, invece, la tendenza sta leggermente aumentando.

Grafico 2: Transparency of service delivery, design and personal data, All Life Events



Fonte: DESI European Commission

Grafico 3: Transparency of service delivery, design and personal data, All Life Events



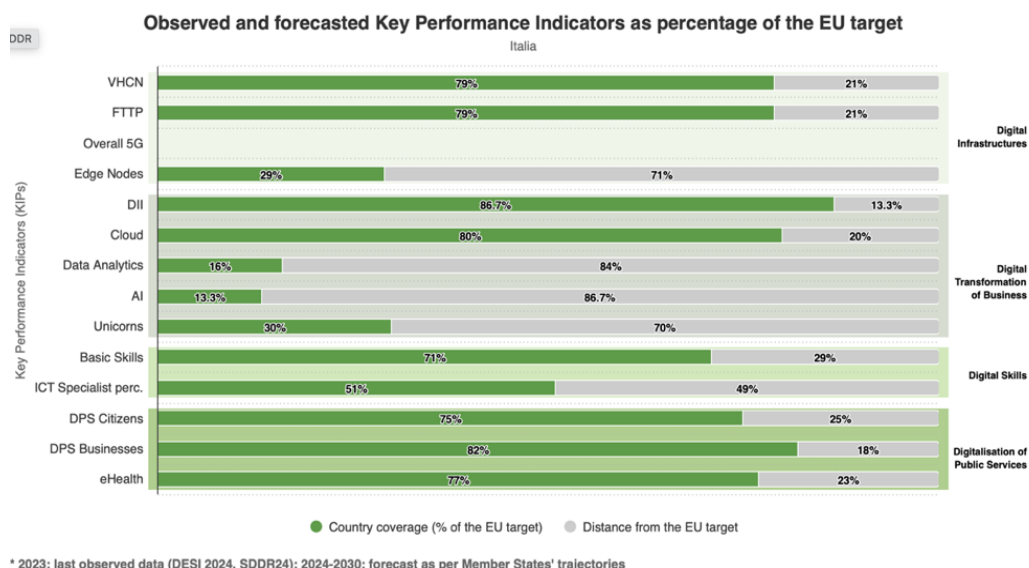
3.4 Analisi del set di dati DESI

Questa ricerca è anche un importante punto di svolta per aiutare l'interpretazione del set di dati raccolti da DESI. La "Relazione sul decennio digitale 2023" è la prima relazione sul decennio digitale dell'Unione europea. Il rapporto analizza le prestazioni dell'UE e dei singoli paesi rispetto agli obiettivi fissati dal programma strategico per il decennio digitale (DDPP) per il 2030. Il programma mira a responsabilizzare le imprese e le persone in un futuro digitale sostenibile e più prospero, con un approccio incentrato sull'uomo. Stabilisce obiettivi concreti e misurabili per il 2030 in quattro settori chiave: connettività, competenze digitali, imprese digitali e servizi pubblici digitali.

Il Digital Economy and Society Index (DESI)¹⁹⁰ è costituito da un cruscotto di 36 indicatori volti a fornire un quadro multidimensionale e dettagliato dei progressi compiuti in questo settore dai paesi europei. A partire dal 2023, il monitoraggio fa parte del programma politico del Decennio Digitale 2030 dell'UE per il raggiungimento di obiettivi e traguardi comuni di trasformazione digitale. Dei 36 indicatori DESI, 15 sono considerati KPI del Digital Decade (di seguito, KPI), ovvero indicatori che secondo il programma europeo monitorano le dimensioni chiave delle prestazioni per la trasformazione digitale. I Key Performance Indicators riflettono i livelli di digitalizzazione e trasparenza raggiunti dai vari Paesi, in particolare l'Italia (Tabel 3) e l'Ungheria (Tabel 4) in questo caso.

Tabel 3: Observed and forecasted Key Performance Indicators as percentage of the EU target - Italy

¹⁹⁰ A partire dal 2023, e in linea con l'agenda strategica per il decennio digitale 2030, il DESI è ora integrato nella relazione sullo stato del decennio digitale e utilizzato per monitorare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi digitali. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi>



Source: Italy 2024 Digital Decade Country Report

Due principali punti di forza per il caso italiano sono: l'e-Health dove l'Italia ottiene risultati sopra la media UE nell'accesso alle cartelle cliniche elettroniche (82,7 su 100 contro una media UE di 79,1 su 100), che sono stati introdotti in tutte le regioni e hanno registrato un forte progresso nel 2023 (+15,9%). Anche nelle infrastrutture digitali, nonostante la copertura della Fibra Ottica fino alla Sede (FTTP) e delle Reti Fisse ad Altissima Capacità (VHCN) sia inferiore alla media UE (59,6%, contro una media UE rispettivamente del 64% e del 78,8%), l'Italia continua a fare buoni progressi in questi indicatori. I punti deboli o le aree da migliorare riguardano l'adozione del cloud da parte delle imprese, tant'è che solo il 5% delle imprese italiane utilizza l'AI, al di sotto della media UE (8%) e mostrando una dinamica limitata.

Inoltre, l'espansione delle imprese in Italia deve affrontare sfide significative a causa di un ecosistema generalmente debole e di investimenti di capitale di rischio insufficienti.

Nel 2023 l'Italia ha registrato solo 7 startup (meno del 3% di tutte le startup dell'UE).

Il divario delle competenze digitali di base è un altro elemento importante da migliorare, il 45,8% delle persone in Italia possiede almeno competenze digitali di base, con divari in tutte le fasce d'età. Si tratta di un dato ben al di sotto della media UE del 55,6% e ha mostrato una dinamica limitata negli ultimi anni.

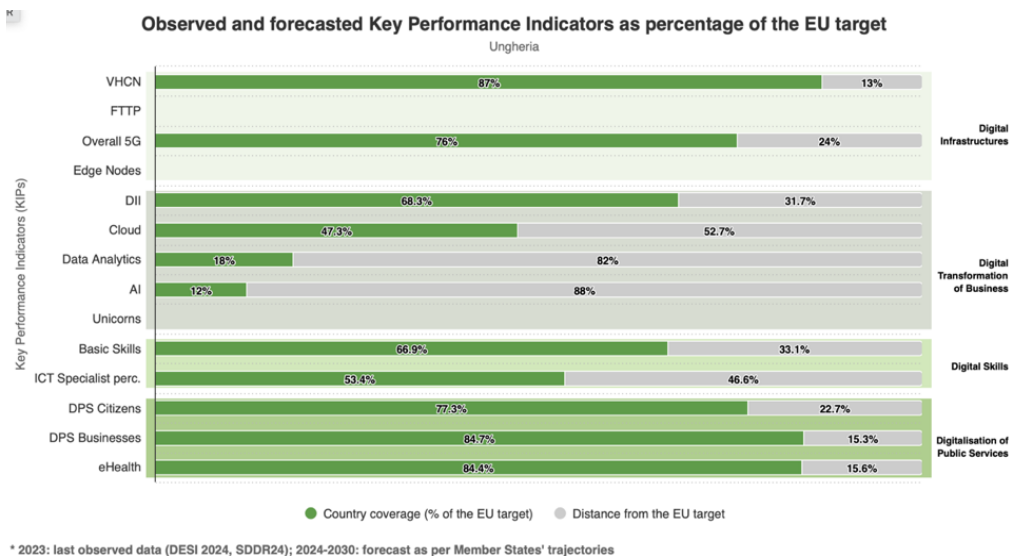
In Ungheria la situazione è diversa. Le principali aree di progresso sono l'infrastruttura di connettività, dove l'Ungheria si colloca al di sopra della media UE per la copertura della rete ad altissima capacità (VHCN), raggiungendo l'84,1% contro una media UE del 78,8%, e per la copertura *Fiber to the Premises* (FTTP), che si attesta al 76,2% contro una media UE del 64%.

Con l'adozione del cloud e dell'analisi dei dati da parte delle imprese, l'Ungheria è sulla buona strada per progredire nell'adozione del cloud, ora al 37,1% (rispetto al 20,6% dello scorso anno), solo leggermente al di sotto della media UE del 38,9%. Il livello di adozione dell'analisi dei dati da parte delle imprese è particolarmente elevato, attestandosi al 53,2% contro una media UE del 33,2%.

L'Ungheria ha anche alcune aree da migliorare, che sono l'adozione dell'intelligenza artificiale da parte delle imprese, il tasso di adozione si attesta al 3,7%, che è inferiore alla media dell'UE dell'8%. Ciò indica una significativa necessità di ulteriori miglioramenti in questo settore.

Come l'Italia, nel 2023, il 58,9% della popolazione ungherese possedeva almeno competenze digitali di base. Sebbene al di sopra della media dell'UE (55,6%), l'attenzione dovrebbe rimanere elevata per garantire che le competenze digitali siano distribuite a tutta la popolazione, comprese le generazioni più anziane. Inoltre, la quota di specialisti in TIC nell'occupazione (4,2% in Ungheria contro il 4,8% nell'UE) e, soprattutto, i suoi progressi annuali (+2,4%, contro il 4,3% nell'UE) sono insufficienti per raggiungere l'obiettivo del 2030.

Tabel 4: Observed and forecasted Key Performance Indicators as percentage of the EU target - Hungary



Source: Hungary 2024 Digital Decade Country Report

3.5 Il Processo di digitalizzazione

Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione è un tema cruciale per migliorare l'efficienza, la trasparenza e la qualità dei servizi offerti ai cittadini. Lo studio sul campo ha permesso la raccolta dei dati attraverso interviste semi-strutturate e quindi con domande

prestabilite adattate alla libertà di risposta degli interlocutori. In effetti, non tutti i partecipanti ungheresi sono stati in grado di rispondere a tutte le domande, soprattutto a quelle tecniche e in materia di trasparenza, poiché ricoprono ruoli particolarmente importanti all'interno del settore pubblico. Nonostante ciò, è stato possibile avere una visione dettagliata delle esperienze e delle opinioni degli intervistati, permettendo di individuare le principali sfide e opportunità legate alla digitalizzazione, evidenziando le differenze e le somiglianze tra Italia e Ungheria.

I risultati ottenuti offrono informazioni preziose che possono aiutare a definire strategie efficaci per il futuro sviluppo digitale dei due Paesi.

In comune, entrambi i paesi devono migliorare l'integrazione delle tecnologie digitali nelle imprese e affrontare la carenza di competenze digitali. Inoltre, la pandemia di COVID-19 ha evidenziato disparità nell'accesso digitale e nell'alfabetizzazione digitale, esacerbando le disuguaglianze nella fornitura di servizi e nell'accesso alle informazioni. La crisi ha messo in luce i ritardi accumulati negli anni, che richiedono interventi urgenti e continui.

L'Italia, attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), mira a modernizzare la pubblica amministrazione, rafforzare il sistema produttivo e intensificare gli sforzi per combattere la povertà, l'esclusione sociale e le disuguaglianze. Analogamente, l'Ungheria ha adottato il proprio piano per la ripresa e la resilienza, con l'obiettivo di rafforzare la resilienza e preparare il futuro dell'economia e della società ungheresi.

Entrambi i Paesi stanno investendo nella digitalizzazione dei settori sanitario, energetico e dei trasporti, migliorando le infrastrutture informatiche e promuovendo l'adozione di tecnologie innovative. L'Italia, attraverso l'Agenzia Italiana per il Digitale, ha sviluppato e incrementato lo SPID, ovvero il Sistema Pubblico di Identità Digitale, che garantisce a tutti i cittadini e alle imprese un accesso unico, sicuro e protetto ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione dei soggetti privati aderenti. L'identità SPID è rilasciata dai Digital Identity Provider (IdP), soggetti privati accreditati da AgID che, nel rispetto delle regole emanate dall'Agenzia, forniscono le identità digitali e gestiscono l'autenticazione degli utenti. Puoi richiedere l'identità SPID al gestore che preferisci e che più si adatta alle tue esigenze. Il gestore, dopo aver verificato i tuoi dati, rilascia l'identità digitale, rilasciando le credenziali.

Un sistema simile è in atto anche in Ungheria, infatti con l'introduzione del Programma Digitális Állampolgárság¹⁹¹ (DÁP- Digital Citizenship Program), il programma in cui si concentra la maggior parte dello sviluppo della pubblica amministrazione ungherese.

¹⁹¹ <https://dap.gov.hu>

Nel periodo precedente al 2020, il programma operativo per lo sviluppo della pubblica amministrazione ha riunito la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e, prima ancora, il programma operativo per la riforma dello Stato.

DigitalCitizen è un'applicazione basata su cloud che è facoltativa per i cittadini, aggiungendo che rimarranno in vigore anche i metodi più vecchi e convenzionali di utilizzo dei servizi.

Il sistema è stato sviluppato in linea con il nuovo quadro normativo dell'UE, vale a dire il regolamento sull'identificazione elettronica e i servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno o, più semplicemente, il regolamento eIDAS¹⁹² (electronic IDentification Authentication and Signature), aiuta le imprese, i cittadini e le autorità pubbliche ad avere interazioni elettroniche sicure. Il regolamento eIDAS può essere identificato come un atto legislativo direttamente applicabile e direttamente applicabile che è automaticamente incorporato nel diritto interno di tutti gli Stati membri.

Il legislatore dell'UE ha utilizzato uno strumento potente che, in termini generali, suggerisce un alto grado di rilevanza in questo settore in termini di relazioni economiche europee o di protezione dei valori europei¹⁹³. Attraverso l'uso dell'applicazione, il cittadino può essere identificato dalla polizia, per presentare semplici richieste alle autorità o alle amministrazioni (ad esempio il certificato di residenza). Inoltre, si è visto come l'utilizzo di questo strumento possa semplificare la parte burocratica, come la compilazione e la presentazione dei documenti finanziari, attraverso l'applicazione il cittadino può trovare il documento da consegnare già compilato e firmarlo attraverso l'autenticazione a due fattori (inserimento password e autenticazione biometrica).

Ad oggi, più di due milioni di cittadini hanno l'app mobile Digital Citizen sui propri dispositivi e i suoi servizi sono in continua espansione. Oltre alle funzionalità iniziali, le firme digitali e la condivisione autentica dei dati sono ora disponibili per tutti ed è stato introdotto un nuovo metodo per identificare i selfie online, rendendo la registrazione ancora più semplice.

Anche con l'introduzione della firma digitale, non è più necessario presentarsi di persona al momento della stipula di un contratto, le procure e i certificati possono essere firmati a distanza con l'applicazione mobile Digital Citizen. Questa funzione semplifica la vita a centinaia di

¹⁹² Il regolamento eIDAS facilita le transazioni transfrontaliere sicure istituendo un quadro per l'identità digitale e l'autenticazione. Mira a creare fiducia nelle interazioni elettroniche e a promuovere servizi digitali senza soluzione di continuità nell'UE. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eidas-regulation>

¹⁹³ Fábíán, A., & Kollar, G. (2023). “Trends in the Digitalisation of Public Administrations-In Light of EU Legislation and Domestic Developments”. *Cent. Eur. Pub. Admin. Rev.*, 21, 119. DOI: 10.17573/cepar.2023.2.06

migliaia di persone, in quanto equivale a una firma cartacea ed è accettata in tutta l'Unione Europea. Attraverso l'autentica condivisione dei dati, il cittadino è messo nelle condizioni di limitare la quantità di documenti cartacei. Infatti, i cittadini digitali possono utilizzare il documento digitale generato nell'applicazione mobile per sostituire l'uso della tessera di previdenza sociale, della tessera fiscale e della carta d'indirizzo, tra gli altri. I documenti pdf autentici sono considerati documenti privati con pieno valore probatorio, che facilitano la condivisione dei dati durante l'amministrazione, senza la necessità di presentare o scansionare carte fisiche. L'ultimo aggiornamento dell'applicazione messo a disposizione dal governo è stato l'identificazione online selfie, che diventerà gradualmente disponibile prima su iOS e poi su dispositivi con sistema operativo Android. Con questo, gli utenti possono registrarsi nell'applicazione scattando una foto del proprio documento e scattando una foto di sé stessi. Questo metodo di identificazione soddisfa le più severe condizioni di sicurezza, durante le quali il processo di identificazione equivalente a un'apparizione personale viene approvato o rifiutato dagli amministratori statali in background. Con questa soluzione sarà ancora più facile per chi non può o non vuole recarsi allo sportello amministrativo, o che ha una carta d'identità o un passaporto più vecchi.

L'obiettivo è quello di arrivare entro il 2026 con l'applicazione mobile Digital Citizen più efficiente ed efficace, soprattutto attraverso l'aggiunta di servizi in grado di semplificare l'attività amministrativa. Presto l'intero processo di acquisto di un veicolo usato potrà essere gestito con l'aiuto dell'applicazione, verranno ricevuti certificati digitali di previdenza sociale e reddito e gli utenti verranno anche avvisati della scadenza dei loro documenti in futuro.

La protezione dei dati è garantita dall'applicazione del Regolamento generale sulla protezione dei dati 2016/679 (GDPR) ¹⁹⁴. Come richiesto dal GDPR, il responsabile della protezione dei dati è obbligatorio nella pubblica amministrazione ungherese.

L'agenzia digitale ungherese, Digitális Magyarország Ügynökség, garantisce e regola il servizio IT che deve essere utilizzato per il software utilizzato dalle pubbliche amministrazioni.

¹⁹⁴ <https://gdpr-info.eu>

È importante utilizzare software opensource (SQL,¹⁹⁵ JAVA,¹⁹⁶ ecc.) con una versione precisa per evitare violazioni dei dati (sempre regolamentate dal GDPR). In entrambi i Paesi è importante applicare la formazione di chi fa parte delle pubbliche amministrazioni, sia di back office che di front office. Il divario generazionale è qualcosa che può distruggere tutti i progressi, manca l'educazione alla digitalizzazione, la mentalità è cambiata per far funzionare il processo. Tutti gli uffici hanno sistemi informatici con cui relazionarsi, e funzionari che ancora, nonostante i progressi di generazioni nell'uso delle tecnologie, ci sono soggetti che cadono nelle trappole del social engineering e del phishing.

Il Nemzeti Kiberbiztonsági Intézet (NKI-Centro Nazionale di Cybersecurity), organizzazione governativa responsabile della Sec IT per l'intero settore governativo, istituita per evitare attacchi informatici¹⁹⁷. Ha l'autorità di costringere altre organizzazioni a patchare i loro sistemi, conduce test di sicurezza, *hacker* etici, test di penetrazione, ecc. e garantisce che tutto sia buono e brillante. Fornisce consigli e linee guida per varie minacce e può multare qualsiasi organizzazione non conforme.

In generale, la sensazione principale sul processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione ungherese, sembra che i benefici di questo processo saranno visibili solo a coloro che possono sfruttare queste opportunità, cioè che hanno un livello sufficiente di competenza digitale per utilizzare i servizi (per tutti gli altri, la digitalizzazione creerà difficoltà e compiti aggiuntivi).

Per i cittadini, la digitalizzazione può portare a un minor numero di compiti amministrativi, a una maggiore trasparenza, a una semplificazione del processo burocratico, a servizi

¹⁹⁵ *Structured Query Language* (SQL) è un linguaggio standard per l'archiviazione, la manipolazione e il recupero dei dati nei database.

¹⁹⁶ Java è un linguaggio di programmazione estremamente versatile. Può essere utilizzato per programmare software e applicazioni per molti sistemi operativi e dispositivi diversi, inclusi dispositivi IoT, telefoni cellulari e computer.

¹⁹⁷ Un attacco informatico (ransomware, phishing, uso improprio e attacchi interni, ecc.) al settore pubblico compromette i servizi pubblici e comporta un pesante tributo finanziario per queste agenzie finanziate con fondi pubblici. In tali incidenti, anche il settore pubblico deve seguire le disposizioni sulla divulgazione pubblica. Quando si verificano questi attacchi informatici mirati, possono guadagnare notorietà attraverso l'esposizione mediatica e allo stesso modo motivare i criminali "imitatori". Per garantire un'adeguata sicurezza contro questi potenziali attacchi, è essenziale educare sulle principali minacce informatiche che il settore pubblico deve affrontare.

amministrativi onnipresenti e a costi più bassi per l'amministrazione. Per le imprese, il passaggio al digitale può significare meno burocrazia, meno ostacoli all'attività commerciale e operazioni più economiche.

La differenza tra il medio e il lungo termine dipende dal ritmo di sviluppo del servizio e dalla velocità di adattamento in entrambi i segmenti.

Questa ricerca ha evidenziato come l'Italia e l'Ungheria, nonostante le loro differenze geografiche e politiche, condividano numerose prerogative riguardo al futuro e alla digitalizzazione dell'e-Government. Entrambi i Paesi hanno compiuto progressi significativi nella digitalizzazione delle loro pubbliche amministrazioni, migliorando l'efficienza, la trasparenza e la qualità dei servizi da offrire ai cittadini. Tuttavia, restano da affrontare sfide importanti, come la carenza di competenze digitali e le disparità nell'accesso ai servizi digitali. La pandemia di COVID-19 ha ulteriormente evidenziato queste disparità, richiedendo un'azione urgente e continua.

Guardando al futuro, è essenziale che entrambi i Paesi continuino a investire nella digitalizzazione di settori chiave come la sanità, l'energia e i trasporti, migliorando le infrastrutture informatiche e promuovendo l'adozione di tecnologie innovative. Nel complesso, l'attuazione di misure preventive è essenziale per garantire la sicurezza informatica e la protezione dei dati, in particolare nel contesto della digitalizzazione di un sistema così importante come la pubblica amministrazione. A livello di base, è estremamente importante eseguire costantemente il backup dei dati dell'organizzazione e mantenere aggiornato il software. L'uso di sistemi di autenticazione a più fattori, valutazioni delle vulnerabilità della rete e piani di risposta agli attacchi informatici fornisce anche misure specifiche per aumentare la protezione dei dati. Infine, assicurati che i dipendenti siano adeguatamente formati con professionisti in materia e prendi in considerazione l'acquisto di un'assicurazione speciale se la tua organizzazione è vulnerabile agli attacchi. Mantenere la consapevolezza di queste minacce attraverso una formazione continua sulle misure di sicurezza informatica è essenziale per prevenire le violazioni dei dati e le minacce alla sicurezza nazionale.

Il settore pubblico rimane un obiettivo. La collaborazione e l'adozione delle migliori pratiche possono portare a un futuro digitale più inclusivo e sostenibile per entrambe le nazioni.

3.6 Analisi del contenuto

Sebbene il concetto di titolarità della Commissione appaia poco chiaro, l'idea di titolarità da parte degli stakeholder nazionali si scontra con le pratiche politiche interne. In Italia e in

Ungheria sono al governo partiti populistici democraticamente eletti, dove le politiche possono avere un profondo impatto sul processo decisionale e sulla democrazia mirando a strutture, risorse, personale e norme e rapporti di responsabilità (Bauer & Becker 2020).

Le interazioni tra politici e burocrazia nelle democrazie moderne si basano sulla negoziazione e sulla collaborazione più che sul controllo gerarchico e sulla subordinazione amministrativa. Questa configurazione rende difficile la separazione concettuale tra sfera politica e sfera amministrativa e solleva interrogativi sulla qualità democratica della burocrazia (Meier & O'Toole, 2006). L'importanza di rafforzare l'amministrazione pluralistico-democratica non solo nella pratica, ma anche nella teoria, è evidenziata dalle prove qui raccolte. Sono necessari concetti e strategie di misurazione migliori per cogliere l'intera gamma delle tendenze populiste e di altre tendenze antipluraliste che attualmente minacciano la dimensione amministrativa della democrazia liberale. I rispettivi progressi potrebbero anche incoraggiare il dibattito normativo su come conciliare le nozioni pluraliste con l'organizzazione burocratica.

Nell'attuale era del populismo, il rapporto tra democrazia e pubblica amministrazione merita un'attenzione più sistematica. Accettare concessioni sulla natura pluralista della moderna pubblica amministrazione - come attualmente richiesto dai populistici al governo - rischia di compromettere la pubblica amministrazione democratica e, di conseguenza, la democrazia stessa. Senza voler generalizzare, ciò suggerisce importanti lezioni per la legittimità delle politiche sociali e della governance socio-economica dell'UE. La mancanza di titolarità degli attori sociali sulle riforme NRRP può aumentare la loro resistenza all'attuazione delle politiche, riducendo così l'efficacia dei risultati delle politiche (Corti & Vesan 2023). Alcune prove iniziali emerse dalle interviste e dagli studi in altri settori politici suggeriscono potenziali enormi perturbazioni nelle riforme politiche che vengono contestate (o addirittura oggetto di contenzioso) dagli stakeholder a causa del loro scarso coinvolgimento nei negoziati NRRP (Kekez & Munta 2022). L'impasse innesca quindi un gioco di accuse reciproche in cui i governi utilizzano i vincoli esterni come scusa per le scelte politiche nel NRRP (Woll & Jacquot 2010). Tuttavia, l'analisi qualitativa relativa all'Ungheria evidenzia anche delle caratteristiche essenziali della legge sull'accesso alle informazioni introdotta dai governi di destra di Orbán per indebolirne la forza *de jure*. Il governo di Orbán ha lasciato inalterate le caratteristiche essenziali della solida legge sull'accesso alle informazioni, consentendo così alle organizzazioni della società civile e ai media indipendenti di presentare richieste di accesso alle informazioni. La forte legge sulla libertà di informazione ha anche permesso ai tribunali di pronunciarsi contro il governo nei casi relativi alla libertà di informazione.

Il governo Orbán ha adottato un approccio reattivo, il che significa che ha lasciato inalterato l'ampio quadro normativo sulla libertà di informazione e ha fatto ricorso a modifiche frammentarie dei testi di legge in risposta all'attivismo delle organizzazioni della società civile, dei media e dei tribunali¹⁹⁸. In particolare, i leader populistici al governo hanno minori incentivi ad abolire le leggi sulla libertà di informazione se possono esercitare una pressione de facto sui funzionari fedeli affinché ignorino le richieste di informazioni dei cittadini. Al contrario, l'effetto dei partiti populistici all'opposizione come forza correttiva potrebbe essere meno intenso se i partiti mainstream al governo rispondessero al populismo semplicemente adottando leggi sulla libertà di informazione più severe come "facciata", ovvero disposizioni formali prive di effetti sostanziali in termini di effettiva divulgazione delle informazioni. Questo modello mette in luce le difficoltà nel valutare le politiche di trasparenza tramite indici compositi (Michener 2015)¹⁹⁹. L'analisi del caso ungherese offre inoltre un contributo empirico alla letteratura emergente che classifica le tattiche impiegate dai populistici nel tentativo di ostacolare l'accesso alle informazioni (Michener 2023)²⁰⁰. Quando i governi fanno leva sul RRF, gli attori nazionali potrebbero iniziare a mettere in discussione la legittimità degli interventi dell'UE. Inoltre, nei paesi più sviluppati con una forte tradizione di concertazione sociale, allontanarsi dai sentieri battuti nei negoziati NRRP potrebbe essere interpretato come una violazione delle pratiche di contrattazione collettiva, come avviene in altri settori della politica sociale dell'UE (de la Porte 2019).

Quanto sopra dimostra il valore di una ricerca approfondita sul coinvolgimento degli *stakeholder*, in particolare perché i risultati in termini di titolarità procedurale e sostanziale

¹⁹⁸ Di Mascio, F., Gaeta G., Ippolito, M., Spyropoulou, V. (2025). *Populism and the Strength of Freedom of Information Laws: Insights From European Countries (2018–2022)*. Italian Political Science.

¹⁹⁹ Ciò evidenzia come gli indici presuppongano la sostituibilità, mentre le politiche contengono disposizioni «indispensabili» che non sono sostituibili. Questo dilemma di «compatibilità ontologica» implica che le politiche possano ottenere un buon posizionamento negli indici nonostante l'assenza di disposizioni fondamentali, in Michener, G., (2015). *Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes*, DOI:[10.1016/j.worlddev.2015.04.016](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.04.016)

²⁰⁰ Michener, G. (2023). *Transparency Versus Populism*, Volume 55, issue 4 in Volume 55, Issue 4 in <https://doi.org/10.1177/00953997221147227>

possono variare all'interno dello stesso paese. Una visione così sfumata della questione della titolarità è importante anche per la legittimità della politica sociale dell'UE, che si ricollega a importanti questioni relative al profilo distributivo dell'UE (Huguenot-Noël & Corti 2023). Gran parte delle ricerche sul populismo e sulla pubblica amministrazione si sono concentrate sulle burocrazie del governo centrale, e rimane un divario significativo nella comprensione di come le pressioni populiste influenzino diversi obiettivi come le agenzie di regolamentazione indipendenti o le autorità subnazionali in una prospettiva comparativa. Un filone di ricerca emergente ha esaminato come le strategie populiste si sviluppino in un contesto multilivello (Drápalová 2024, Paxton 2021). Tuttavia, l'impatto del populismo sulle relazioni intergovernative non è stato finora studiato a fondo. Sappiamo ancora molto poco su come i populistici influenzino il processo decisionale nella pratica (Dussauge-Laguna 2022).

Il ruolo dei populistici nelle prime fasi del ciclo politico - definizione dell'agenda e formulazione delle politiche - è ancora poco studiato. Sono necessarie ulteriori ricerche comparative nel contesto della crescente letteratura sui sistemi di consulenza politica per valutare se e in che modo i populistici si discostino dai modelli pluralistici e basati sull'evidenza associati ai partiti mainstream (Capano et al. 2023; Capano, Craft e Howlett 2025); così come necessitano di ulteriori approfondimenti e spiegazioni i risultati sugli effetti del populismo sulle politiche nazionali²⁰¹.

Per quanto riguarda il legame tra la condizionalità delle riforme sociali, l'assegnazione dei finanziamenti e il ruolo degli attori sociali nazionali, la ricerca dovrebbe esplorare le buone pratiche di coinvolgimento delle parti interessate e i casi in cui esse possono porre rimedio a una creazione non inclusiva dei NRRP. Inoltre, i deboli requisiti del regolamento RRF sul coinvolgimento delle parti interessate non hanno contribuito a generare una più ampia titolarità delle riforme e degli investimenti. Se il RRF si svilupperà in uno strumento permanente basato sui risultati, la questione di come renderlo più permeabile alle richieste degli attori nazionali diventerà cruciale. Questo studio affina il concetto di "appropriazione" e analizza il coinvolgimento degli attori sociali nella formulazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) in Italia ed Ungheria.

I risultati indicano che tutti e due i paesi presi in esame mostrano un'appropriazione procedurale limitata, mentre l'entità dell'appropriazione sostanziale varia in base alle condizioni preesistenti.

²⁰¹ Di Mascio, F., Graziano P., Natalini A., Polverari L. (2025). *Public Administration under Populist Rule in Italy*, (doi: 10.1483/118774), Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137), Fascicolo 3, dic. 2025

È interessante notare che una maggiore allocazione finanziaria può ostacolare la titolarità degli attori sociali, anche se un'allocazione ridotta non facilita necessariamente il loro coinvolgimento. Le pressioni temporali e gli orizzonti temporali divergenti tra la politica dell'UE e quella nazionale minano ulteriormente la titolarità nazionale. Sebbene la preparazione centralizzata dei NRRP abbia portato alla concentrazione della titolarità principalmente nelle mani dei governi, una cattiva governance dei NRRP potrebbe erodere la legittimità.

Anche se il sistema economico ungherese ha dimostrato una notevole capacità di adattamento, il governo ha perseguito una strategia di diversificazione mirata degli investimenti diretti esteri, aprendo nuove linee di collaborazione con Paesi extra-Ue, in particolare asiatici, nei settori ad alto valore aggiunto come l'automotive elettrico e la tecnologia delle batterie. L'energia è stata, senza dubbio, uno dei principali fattori di vulnerabilità per l'economia ungherese negli ultimi anni e nel contempo, come analizzato precedentemente, anche la disputa (oleodotto *Druzhba*) internazionale non solo con l'UE, ma anche con l'Ucraina²⁰². Nel 2025, però, abbiamo assistito a una significativa stabilizzazione grazie al calo dei prezzi internazionali e al rafforzamento del Fiorino. Ciò ha consentito di ridurre l'inflazione e di riportare sotto controllo i costi operativi per le imprese.

Il vero punto critico oggi resta invece il blocco dei fondi europei, pari a circa 18 miliardi di euro tra fondi di coesione e Recovery Fund. La mancata erogazione di queste risorse penalizza investimenti pubblici in infrastrutture, innovazione e ricerca, e costringe il Governo a sostenere la spesa con maggiore debito nazionale. È un elemento che frena la crescita e indebolisce la fiducia dei mercati. In sintesi, il rapporto tra l'Ungheria e l'Unione Europea rimane complesso e, oggi più che mai, rappresenta un fattore di rischio sistemico per l'economia del Paese. Le tensioni legate allo Stato di Diritto e alla trasparenza amministrativa hanno generato un clima di incertezza che può incidere sulla fiducia di alcuni investitori (Rinaldi 2025)²⁰³, ma potrebbe essere rivista alla luce della sconfitta di Orbán dopo 16 anni di guida ininterrotta dell'Ungheria. Orbán ha perso anzitutto perché sono traballate quelle che il professore ungherese László Brusztha definito «le fondamenta economiche dell'illiberalismo», ossia il fatto che la popolazione accettasse la restrizione dello stato di diritto e un sistema oligarchico a patto di un miglioramento delle condizioni di vita. L'Ungheria di Orbán, che nel 2010 era arrivato al potere incolpando i governi precedenti della crisi economica, non è stata più in grado di farlo.

202

²⁰³ Head of Unit at the Reform and Investment Task Force European Commission - SG REFORM

La vittoria di Péter Magyar (delfino dell'ex premier Orbán), avvenuta lo scorso 12 aprile 2026 ha sottolineato come il popolo ungherese ha voluto voltare pagina guardando più all'Europa che ad Est. Lo stesso Magyar ha voluto immediatamente dare un messaggio in particolare all'Unione Europea con l'obiettivo di convincere la stessa ad iniziare a sbloccare i fondi destinati all'Ungheria e congelati a causa delle violazioni dello stato di diritto compiute da Orbán²⁰⁴. Significativo che, nell'analisi delle elezioni, nessun partito di centro, centro-sinistra o, tantomeno, di sinistra è rappresentato nel parlamento ungherese²⁰⁵. Le implicazioni sono rilevanti. L'alternanza non implica automaticamente democratizzazione, e la persistenza di istituzioni e pratiche che strutturano un campo di gioco asimmetrico suggerisce cautela nel qualificare l'elezione di Magyar come democratizzante tout court.

La sovrapposizione automatica tra populismo e democratic backsliding²⁰⁶ o l'equivalenza tra alternanza e democratizzazione producono forme di conceptual stretching²⁰⁷ che riducono la capacità esplicativa delle categorie analitiche. Nel caso ungherese, la vittoria di una piattaforma eterogenea come il partito Tisza - guidata da una figura proveniente dall'area dell'incumbent,

²⁰⁴ All'indomani delle elezioni del 12 aprile scorso, il presidente ucraino Volodymyr Zelensky ha annunciato che l'oleodotto Druzhba (parola russa che significa "amicizia"), che porta petrolio russo in Ungheria e Slovacchia, è pronto a tornare in funzione.

²⁰⁵ eunews.it

²⁰⁶ "Il regresso democratico consiste nell'indebolimento o nell'eliminazione graduale, per mano dello Stato, delle istituzioni politiche, delle norme e delle libertà civili che sono alla base della democrazia. A differenza dei colpi di Stato storici, il regresso democratico moderno è spesso guidato da leader eletti che ricorrono a mezzi legali per concentrare il potere, limitare l'opposizione e restringere la libertà di espressione, portando spesso a una democrazia illiberale o a una trasformazione autocratica", in Knutsen, C., Marquardt K.S, Coppedge M., Edgell A.B, Medzihorsky J., Pemstein D. (2024). *Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding*. Published online by Cambridge University Press: 11 January 2024

²⁰⁷ "L'allargamento concettuale rappresenta una sfida fondamentale nella politica comparata; si definisce come la distorsione o la perdita di precisione che si verifica quando un concetto viene applicato a casi nuovi, spesso inappropriati. Coniato da Giovanni Sartori (1970), si verifica quando l'estensione di un concetto viene ampliata senza ridurne l'intensione (gli attributi definitivi), rendendolo troppo generico per essere utile" in Collier D., Mahon J, E. JR, Conceptual "Stretching" revisited: adapting categories in comparative analysis, *American Science Review*, Vol. 87, No 4 Dec 1993 e in, stessi autori, *Conceptual Stretching Revisited- Adapting Concept in comparative Analysis* Published online by Cambridge University Press on 22 April 2026, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009551250.004>

Péter Magyar - rende particolarmente evidente come categorie ideologizzate e semplificate non siano sufficienti a cogliere la natura del cambiamento politico.

La vulnerabilità dell'incumbent emerge non in assenza di vantaggi strutturali, ma quando la capacità di convertirli in esiti elettorali si indebolisce. L'alternanza, in questo senso, non costituisce un'eccezione alla logica del regime, ma una delle sue possibili manifestazioni.

La fallacia da evitare è dunque quella di fondare l'interpretazione su reazioni contingenti - simpatia o avversione per il leader di turno - anziché su elementi empiricamente osservabili, come l'assetto istituzionale e le regole della competizione. In caso contrario, il rischio è duplice: non riconoscere ciò che ancora è, un regime autoritario competitivo, e confonderlo con ciò che ancora non è una democrazia liberale come se un semplice "taglio di baffi" fosse sufficiente a ridefinire la realtà osservata²⁰⁸.

CONCLUSIONI²⁰⁹

Il PNRR ha rivoluzionato l'approccio alla semplificazione finora adottato nell'ordinamento italiano. Innanzitutto, ha reso i risultati della semplificazione tangibili per i cittadini, in quanto questi sono direttamente correlati a scadenze precise stabilite nel Piano e, soprattutto, attribuibili a responsabilità specifiche²¹⁰. Questo nuovo approccio garantisce una maggiore trasparenza e responsabilità nell'attuazione delle politiche di semplificazione. Questi principi costituiscono il fondamento della *better regulation*²¹¹, un approccio alla semplificazione che

²⁰⁸ Sorio N. è autore, con Salvatore Vassallo, del capitolo 'Polonia e Ungheria'. Le democrazie fragili dell'Europa post-sovietica della terza edizione del manuale "Sistemi politici comparati" (il Mulino 2026).

²⁰⁹ Parte delle conclusioni sono basate su Capone I., Grilletto V., Martini E. & Papini M. (2024). "*Intelligenza Artificiale generativa al servizio dell'energia: il caso di Electrade – Bitdrop*". Project Work conclusivo percorso Master in Cybersecurity: Politiche Pubbliche, Normative e Gestione. LUISS School of Government. E su Capone I., Piccioli G., (2024). "*Dai piani territoriali al progetto 1000 esperti*". Osservatorio Air. Rassegna Trimestrale, vol. Anno XV, n. 3 Osservatorio AIR, ISSN: 2280-9198

²¹⁰ Natalini, A. (2020). "*Capacity building. Come far passare le riforme degli altri*". Carocci editore, Roma.

²¹¹ Cacciatore, F. & Rangone, N. (2023). "*Introduzione: gli Strumenti di Better Regulation nel ciclo di vita delle regole*". Osservatorio Air Rassegna Trimestrale, Issue 3, pp. 5-8.; Natalini, A., Sarpi, F. & Vesperini, G. a cura di, 2014. "*L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*.", Osservatorio Air. e Natalini & Tiberi (2010), op. cit.

mira non solo a ridurre la burocrazia, ma anche a migliorare in modo significativo la qualità della legislazione e delle regolamentazioni esistenti. Questa situazione evidenzia chiaramente criticità nella trasparenza e nella capacità di monitorare efficacemente l'andamento del PNRR. Difatti, la mancanza di trasparenza emerge come una delle sfide più significative per il pieno successo del PNRR. Sebbene il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenti per l'Italia un'occasione fondamentale per attuare riforme di ampio respiro e promuovere un processo di modernizzazione del sistema amministrativo ed economico, la sua attuazione è stata ostacolata da un sistema politico che si è dimostrato incapace di portare avanti un programma politico a lungo termine (Polverari, 2022). L'analisi ha rivelato una trasparenza limitata nell'identificare i soggetti responsabili dell'implementazione delle soluzioni proposte, così come nella rendicontazione accurata del loro stato di attuazione. Questa mancanza di chiarezza non solo ostacola il monitoraggio accurato dei progressi complessivi del progetto a livello regionale, ma compromette anche la fiducia del pubblico nelle istituzioni regionali. Per superare tali ostacoli, diventa determinante migliorare la comunicazione e la rendicontazione.

È essenziale garantire che le informazioni relative all'andamento del PNRR siano accessibili, aggiornate e facilmente comprensibili per il pubblico e gli *stakeholder* coinvolti. Solo così si potrà effettuare un monitoraggio efficace, ripristinare la fiducia nel sistema amministrativo regionale e massimizzare l'impatto positivo delle iniziative di semplificazione promosse dal PNRR. L'analisi trasversale dei dati disponibili sui Piani Territoriali mostra la notevole varianza sul territorio della complicazione procedimentale e degli effetti della semplificazione. Mette in evidenza l'elevato potenziale di uno strumento che al di là delle sue ragioni immediate (distribuire le risorse previste per l'affiancamento consulenziale tra le diverse regioni) se fosse dotato di una *governance* robusta e condivisa tra i diversi livelli di governo in grado di progettare e attuare un sistema di monitoraggio stabile volto ad assicurare una verifica puntuale sul territorio e per ciascuna amministrazione dei tempi e degli arretrati dei procedimenti amministrativi maggiormente critici rappresenterebbe la premessa per un netto rafforzamento delle politiche di semplificazione. Questa misurazione sarebbe la premessa per procedere ad analisi trasversali tra le diverse realtà territoriali e attivare meccanismi di emulazione e forme di apprendimento vicario. Si potrebbe inoltre sollecitare l'attivazione di semplificazioni progettate e realizzate a livello regionale o nelle singole amministrazioni locali che si basino su misure organizzative e digitali, e non solo normative. Ancora si agevolerebbe il trasferimento di buone pratiche fra le diverse amministrazioni. Si potrebbero progettare interventi normativi mirati per sciogliere specifici nodi procedurali specifici individuati dalle amministrazioni

che operano sul territorio. Sarebbe possibile monitorare e valutare sul territorio gli effetti dei provvedimenti normativi di semplificazione adottati periodicamente dai vari governi.

Metterebbe in condizione di evidenziare il possibile differenziale di velocità di realizzazione dei procedimenti e di accumulo di arretrato delle pratiche tra gli interventi del PNRR e quelli concernenti altri settori di intervento pubblico, per prevenire il rischio che lo sforzo straordinario compiuto dalle amministrazioni per non disperdere i finanziamenti del Next generation EU. La politica di coesione dell'UE è particolarmente rilevante a questo proposito, dato l'obiettivo generale del RRF di contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale e le attuali discussioni sul fatto che il RRF funga da modello per la futura politica di coesione, al fine di migliorarne l'efficacia, razionalizzare la spesa in vista di futuri allargamenti e collegare meglio i finanziamenti dell'UE alle riforme (Polverari 2025). Ciò al fine di avvenire a detrimento della amministrazione ordinaria, producendo anzi un benefico effetto *spillover* e un miglioramento anche sul fronte dell'amministrazione ordinaria.

Come rilevato però l'attività di monitoraggio nel tempo dei Piani Territoriali sta, almeno sulla base dei dati oggi resi disponibili, segnando il passo. In proposito è particolarmente scoraggiante rilevare che almeno su questo fronte il complesso e in parte macchinoso apparato di controllo del PNRR su questo fronte non abbia rilevato alcun problema. Il contenuto dei Piani territoriali è stato infatti oggetto di valutazione e monitoraggio esterno da parte del Governo, che ha prodotto in merito tre relazioni sottoposte all'esame della Commissione Europea, nonché oggetto di verifica di correttezza economico-finanziaria nella relazione del marzo 2022 della Corte dei conti.

Nei fatti nessuna di queste attività di controllo ha infatti evidenziato che l'attività di monitoraggio dei Piani territoriali che, come detto, avrebbe dovuto essere la base per monitorare l'efficacia sul territorio delle misure di semplificazione non risulta attuata. L'attenzione spasmodica per gli aspetti concernenti la spesa e il rispetto dei target del PNRR ha lasciato in ombra quelli relativi alla sostanza legata alla effettiva attivazione del sistema di monitoraggio periodico di questi Piani e la conseguente diminuzione dei tempi e degli arretrati dei procedimenti amministrativi. Il fatto che al momento i Piani Territoriali non stiano offrendo alle politiche di semplificazione il supporto che ci saremmo attesi non deve però in alcun modo indurre a considerarli come un esperimento fallito.

Il problema è che al momento il ricorso a questo strumento sembra privo di una reale guida in quanto l'attenzione del governo rispetto al PNRR sembra al momento più focalizzato sulla ridefinizione degli obiettivi perseguiti e sulla riallocazione delle diverse risorse finanziarie.

La semplificazione resta allora demandata a reiterati decreti-legge che si affannano di volta in volta ad eliminare qualche passaggio procedimentale specifico o ad eliminare un onere o a ridurre un termine. Nessuno si cura di operare un riscontro sul fatto che queste misure producano effettivamente e in quali amministrazioni una riduzione dei tempi di risposta delle amministrazioni senza ledere la tutela degli interessi pubblici. È ora invece di approntare strumenti diversi, come i Piani territoriali presi sul serio, in grado di operare diagnosi più accurate delle cause della complicazione procedimentale e ad operare un serio ed empiricamente fondato riscontro dell'efficacia delle terapie adottate.

Invece, nel caso delle piattaforme appena nate, è utile considerare anche l'implementazione di sistemi di Intelligenza Artificiale generativa la quale, in questo contesto, comporta una serie di sfide significative per la sicurezza e la privacy, in particolare:

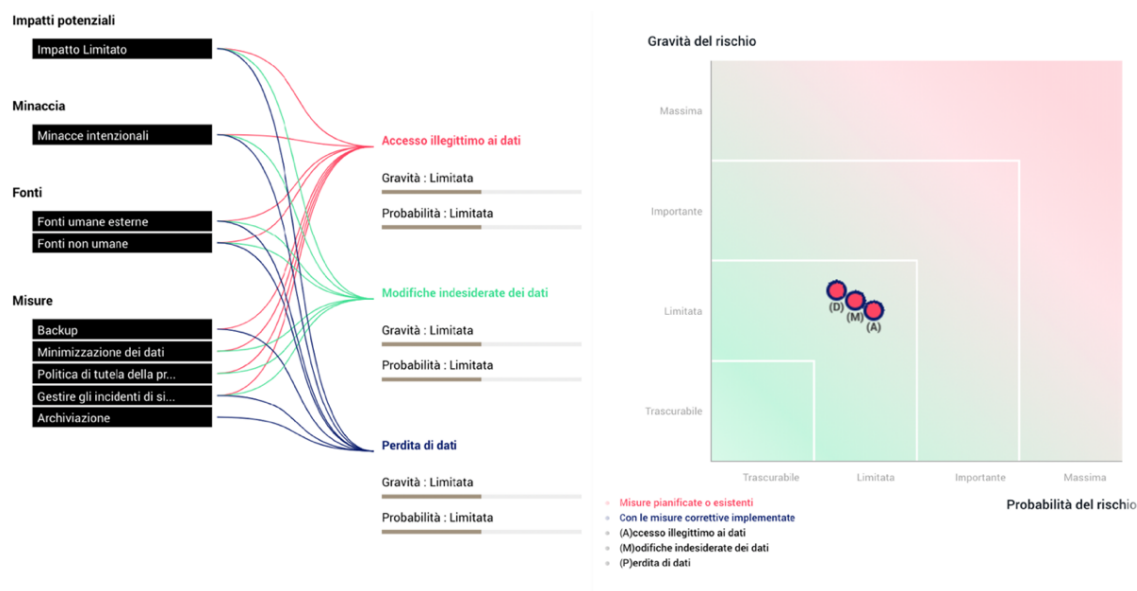
- qualità dei dati: l'addestramento dei modelli di Intelligenza Artificiale generativa richiede grandi quantità di dati, spesso sensibili. È fondamentale garantire la qualità e la correttezza di questi dati, al fine di evitare la propagazione di *bias* e di errori nei risultati generati. Inoltre, risulta necessario assicurarsi la trasparenza e l'interpretabilità dei dati per avere un output affidabile;
- privacy: la gestione dei dati personali dei clienti rappresenta una sfida cruciale. È indispensabile implementare misure tecniche e organizzative adeguate a proteggere i dati sensibili, in conformità con la normativa vigente;
- sicurezza: i sistemi di Intelligenza artificiale generativa sono vulnerabili ad attacchi informatici, come gli attacchi che fruttano il codice mal elaborato (SQL Injections) e gli attacchi dall'esterno. È quindi fondamentale adottare misure di sicurezza robuste per proteggere i sistemi e i dati²¹².

In tal caso è fondamentale garantire, in ogni fase del processo che i dati sensibili vengano trattati avvengano in piena conformità al Regolamento UE 2016/679 (GDPR), adottando misure tecniche e organizzative adeguate a proteggere i dati degli interessati e rispettando i diritti fondamentali di questi ultimi. I dati trattati seguono i principi sanciti dall'articolo 5 del GDPR, tra cui il principio di liceità, correttezza e trasparenza.

²¹² Capone I., Grilletto V., Martini E. & Papini M. (2024). *“Intelligenza Artificiale generativa al servizio dell'energia: il caso di Electrade – Bitdrop”*. Project Work conclusivo percorso Master in Cybersecurity: Politiche Pubbliche, Normative e Gestione. LUISS School of Government.

Nell'analisi dei rischi sviluppata, tramite l'utilizzo di questo modello di intelligenza artificiale generativa, si evidenziano rischi legati alla perdita, modifica e accesso illegittimo ai dati (Grafico 1). Inoltre, è possibile che si verifichino i rischi comunemente chiamati tecnici.

Grafico 1: Mappatura del rischio sui dati.



Fonte: elaborazione dei dati con il software PIA messo a disposizione dal Garante Privacy.

Nello specifico, per rischi tecnologici si intendono i *prompt injection attack*. Fanno parte di una vulnerabilità specifica dei sistemi di intelligenza artificiale generativa, in cui un utente malevolo manipola i *prompt* (ovvero input forniti al modello) per indurre il sistema a generare risposte non desiderate, potenzialmente dannose o controproducenti.

Il *prompt injection* indiretto sfrutta contenuti esterni o dati forniti da terzi vengono utilizzati o analizzati. È un attacco particolarmente insidioso poiché il contenuto malevolo può essere introdotto da fonti apparentemente innocue (es. il *feedback* ricevuto da parte dell'utente).

In tal caso, è raccomandabile implementare un solido framework di sicurezza che includa la certificazione ISO/IEC 27001:2022, ponendo particolare attenzione ai controlli specificati nell'Annex A, nello specifico i controlli organizzativi compresi tra il 5.19 e il 5.24 relativi alla sicurezza delle informazioni nella gestione delle terze parti e dei servizi in cloud.

Inoltre, è consigliabile nominare un Data Protection Officer (DPO) interno o un responsabile del trattamento dei rischi, al fine di garantire una supervisione continua delle attività di trattamento dei dati e assicurare la conformità alla normativa vigente.

Il DPO potrà così avere il compito di programmare audit tecnici interni e di monitorare l'andamento dei processi. Mai come oggi, si sente la necessità di mettere in evidenza l'aspetto

della sicurezza informatica dei dati online quale la cybersecurity che potrà garantire che queste informazioni siano protette da minacce informatiche, proteggendo i dati sensibili e garantendo, così, l'efficienza dei servizi.

Nasce la necessità di una Strategia di cybersecurity nella Pubblica Amministrazione: nell'era digitale, l'adozione di strategie proattive per prevenire e rispondere agli attacchi cyber è diventata imprescindibile. Entità come le PA gestiscono un'enorme quantità di dati sensibili, rendendo essenziale una sicurezza informatica solida per proteggere le infrastrutture e i cittadini dai crescenti rischi cyber. Una strategia proattiva non si limita alla semplice difesa dai possibili attacchi ma include la continua valutazione delle minacce, l'aggiornamento delle politiche di sicurezza, e lo sviluppo di piani di risposta immediata in caso di incidenti.

La Pubblica Amministrazione, data la sua vasta rete di servizi essenziali forniti ai cittadini, deve prioritizzare l'integrazione della cybersecurity lungo tutta la catena dei fornitori.

Ciò significa, come abbiamo già risaltato precedentemente:

- implementare protocolli di sicurezza stringenti;
- condurre audit regolari;
- promuovere una cultura della sicurezza tra tutti gli stakeholder coinvolti.

Solo così è possibile creare un ambiente digitale resistente, dove gli attacchi cyber sono non solo anticipati ma efficacemente neutralizzati.

Investire in strategie proattive di cybersecurity è dunque non solo una scelta prudente ma una necessità assoluta.

Questo approccio aiuta a minimizzare l'impatto degli attacchi cyber, così da garantire la continuità operativa degli enti pubblici e la fiducia dei cittadini nei servizi digitali offerti.

Parallelamente, è importante investire in soluzioni tecnologiche avanzate per la protezione dei dati, come la crittografia end-to-end, l'autenticazione multi-fattore e la minimizzazione dei dati. È altresì fondamentale effettuare regolari valutazioni d'impatto sulla protezione dei dati (DPIA) per identificare e mitigare i rischi emergenti. L'adozione dell'intelligenza artificiale rappresenta un'opportunità unica per innovare e migliorare i servizi offerti ai clienti; pertanto, è imprescindibile affrontare le sfide legate alla sicurezza e alla privacy con un approccio proattivo e strutturato. L'automazione tramite algoritmi non deve compromettere il diritto di accesso agli atti amministrativi garantito dal d.lgs. 33/2013. L'uso di sistemi di IA deve essere accompagnato da:

- policy chiare sull'utilizzo degli algoritmi
- audit pubblici o report di funzionamento
- possibilità di contestazione delle decisioni automatizzate

Secondo le Linee Guida AgID 2025, le amministrazioni devono assicurare la spiegabilità degli algoritmi e il diritto a una decisione umana in casi di attività amministrative critiche.

Senza trasparenza nella PA nell'uso dell'AI, il principio democratico dell'imparzialità viene meno. Soltanto tramite l'implementazione di misure di sicurezza adeguate e garantendo una comunicazione trasparente, le aziende possono sfruttare appieno il potenziale di questa tecnologia, costruendo al contempo un rapporto di fiducia con i propri clienti.

Ma contrariamente a quanto programmato, potrebbe esserci un rischio di fallimento storico nell'attuazione del PNRR. Il modo in cui in questi anni è stata affrontata – e si sta continuando ad affrontare – la partita decisiva del PNRR, è la prova delle difficoltà che ha questo Governo nel fare le cose che servono al Paese. Una prova che purtroppo riguarda l'occasione più delicata possibile. Fin dall'inizio, infatti, c'era piena consapevolezza del fatto che il PNRR avrebbe dovuto rappresentare l'opportunità più grande, irripetibile e per questo da non sprecare, di costruire l'Italia dei prossimi decenni, di garantire un futuro migliore, nel segno dell'equità e della sostenibilità, per le generazioni future. E rispetto alla crescita economica del Paese, basti pensare a come, nonostante i ritardi accumulati dal Governo nell'implementazione delle misure, l'apporto del PNRR, nel corso degli ultimi due esercizi, sia stato determinante per non cadere in una situazione di recessione.

Purtroppo, però i dati sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono decisamente preoccupanti. Come si sottolinea in quest'ultima nuova Risoluzione presentata dal Partito Democratico²¹³, è stato lo stesso Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, Foti, rispondendo al Question Time alla Camera il 24 settembre scorso, a riconoscere che ad oggi la spesa effettiva sarebbe ferma a circa 86 miliardi di euro sui 140,4 finora ottenuti dall'Unione europea con il pagamento della settima rata.

Nonostante le trionfalistiche affermazioni del Governo resterebbero da spendere, quindi, circa 108 miliardi entro la scadenza del 2026, con un'accelerazione, allo stato, quasi irrealistica (dei 447.065 finanziati, solo 294.597 progetti risultano conclusi, mentre 152.468 sono ancora da concludere). A scattare una fotografia impietosa della situazione attuale è stata anche la recente analisi elaborata dal “Sole 24ore” insieme all'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) dove ben cinque i Ministeri che fanno registrare performance disastrose e che non sono riusciti a spendere nemmeno il 30% del budget PNRR loro assegnato (Lavoro, Agricoltura, Turismo, Cultura, Salute).

²¹³ Scheda aggiornamento PNRR: Governo senza Trasparenza e senza Strategia, rischio fallimento storico dell'Ufficio Documentazione e Studi del Gruppo PD presso la Camera dei deputati del 30 settembre 2025

Fanalino di coda è il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, guidato dalla Ministra Calderone, che a giugno 2025 era riuscito a spendere solo 990,6 milioni di euro, vale a dire l'11,8% degli 8,4 miliardi a disposizione. Il che significa che ad essere in forte difficoltà sono progetti centrali sul lavoro come il programma Gol (Garanzia occupabilità lavoratori).

Questa volta le risorse per cambiare davvero ci sarebbero, ma il governo non ha mai creduto nel PNRR, perché il PNRR è coesione sociale, mentre Meloni vuole l'autonomia differenziata; il PNRR è transizione ecologica, mentre la destra continua a negare la crisi climatica. La verità è semplice: con l'11,8% di spesa da parte del Ministero del Lavoro, la destra ha scelto di non investire sul futuro del Paese”.

Poco meglio fanno il Ministero dell'Agricoltura di Francesco Lollobrigida il cui avanzamento finanziario arranca al 14,5% (944 milioni su 6,5 miliardi), quello del Turismo di Daniela Santanchè (443 milioni su 2,4 miliardi, il 18,4%) e la Cultura, con Alessandro Giuli (18,9%: 796 milioni su 4,2 miliardi).

Il quintetto dei più lenti nella spesa è chiuso dal Ministero della Salute di Orazio Schillaci, che fin qui ha impiegato 4,3 dei 15,6 miliardi attribuitigli (27,6%). Preoccupano, in particolare, i dati relativi alla medicina territoriale, mentre 6 milioni di italiani sono costretti a rinunciare o a veder ritardate le cure sanitarie.

Sempre lo stesso Ministro Foti ha dovuto ammettere che delle 1.038 Case di Comunità previste in ambito PNRR (originariamente erano 1.350) si sono conclusi solo 191 cantieri, mentre dei 307 Ospedali di Comunità (originariamente 350) se ne sono conclusi 52.

Secondo l'ultimo rapporto AGENAS relativo al primo semestre del 2025, risultano solo 46 Case di Comunità (il 3% di quelle complessivamente previste) con tutti i servizi attivi, inclusa la presenza medica e infermieristica, senza nessun miglioramento rispetto al dato di fine 2024, e 153 Ospedali di Comunità attivati, pari a un quarto del totale. In definitiva, colpisce che due dei settori che più stanno a cuore agli italiani, e che più vivono difficoltà per mancanza di risorse, come appunto lavoro e salute, siano quelli nei quali l'incapacità dell'attuale Governo Meloni stia provocando i maggiori ritardi a danno dei cittadini.

Come messo in evidenza sempre dalla Risoluzione del Partito Democratico citata, ritardi gravi nella spesa delle risorse riguardano anche le opere più complesse e le missioni che dovrebbero consentire la transizione ecologica (REPowerEU fermo al 2,8%) e la riduzione dei divari territoriali e sociali (oltre alla Salute al 27,6%, Inclusione e coesione è ferma al 24,5%), creando opportunità di lavoro, garantendo l'assistenza sanitaria, scuole, alloggi, opere per la tutela del territorio e il contrasto al dissesto idrogeologico, collegamenti ferroviari, infrastrutture e servizi essenziali per milioni di cittadini, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno e nelle aree interne.

Sono tutti interventi il cui completamento è a rischio, nonostante siano stati in parte già ridimensionati.

Le cose non vanno molto meglio rispetto alla realizzazione degli asili nido e degli studentati, dei piani integrati urbani, dei progetti del PinQua (Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare) o riguardo gli interventi nel settore idrico, che avrebbero dovuto consentire l'ammodernamento infrastrutturale e la riduzione delle perdite, migliorando l'efficienza per affrontare le sfide legate alla scarsità d'acqua: solo il 2% dei progetti è concluso.

Tutto questo sta a dimostrare in maniera incontestabile la responsabilità del Governo e dei suoi Ministri, sia in senso assoluto sia in confronto ai dati degli Enti locali, che invece corrono e hanno già aggiudicato l'80,6% delle somme previste nei bandi pubblicati spaziando dal 92,3% delle Città metropolitane al 77% dei Comuni, nonostante i ritardi dello Stato nel trasferimento delle risorse per i cantieri.

Di fronte a questa fallimentare gestione, essendo preclusa come chiarito dalla Commissione europea la possibilità di ulteriori proroghe, il Governo ha ora intenzione di procedere, a pochissimi mesi dalla precedente, ad una nuova modifica del PNRR, la sesta, per un valore complessivo di circa 14,15 miliardi di euro, poco sopra il 7% dell'intera dotazione finanziaria del Piano. La modifica include la rimodulazione delle risorse per le misure non attuabili entro la scadenza del Piano nel 2026, il rafforzamento di altre, il ricorso a strumenti finanziari che allungano i tempi di spesa fino a tre anni oltre la scadenza del 2026, insieme alla possibilità di destinare parte delle risorse al comparto nazionale del programma InvestEU.

Tra misure oggetto di rimodulazione finanziaria e l'abbandono di altri progetti (eclatante la presa d'atto del fallimento del Piano Transizione 5.0 e il recupero di Transizione 4.0 ideato nella scorsa legislatura), ad emergere, come evidenzia ancora una volta la Risoluzione del Partito Democratico, sono una forte opacità sulle effettive prospettive del Piano e le conseguenti preoccupazioni rispetto ai suoi effetti sulla dinamica di crescita del Paese, a segnare la rinuncia sostanziale all'ambizione originaria del PNRR e del NextGenerationEU stesso.

Per tutto questo, la Risoluzione del Partito Democratico, impegna il Governo, tra le altre cose:

- a fornire tempestivamente un quadro dettagliato, completo e veritiero sullo stato di attuazione del PNRR e ad assicurare il pieno ed effettivo coinvolgimento del Parlamento in merito alla nuova revisione del PNRR;
- a rispettare, per la credibilità e l'affidabilità internazionale del nostro Paese, il cronoprogramma complessivo e le scadenze finali di attuazione del PNRR, per cogliere a pieno le opportunità di crescita e rilancio economico ad esso collegate;

- a non compromettere le finalità e le progettualità legate alle politiche di coesione, utilizzandone le risorse per coprire i ritardi nella realizzazione del PNRR, e a non utilizzare le risorse del Piano per nuove spese legate agli investimenti nella difesa;
- ad assicurare, anche in caso di revisione del PNRR, la destinazione minima del 40 per cento delle risorse territorialmente allocabili alle regioni del Mezzogiorno;
- a garantire che le risorse del PNRR già impegnate o quelle non utilizzate, qualora siano oggetto di riprogrammazione, rimangano comunque all'interno del comparto a cui erano inizialmente destinate;
- a semplificare le procedure e ad accelerare il trasferimento delle risorse del PNRR ai Comuni al fine di garantire la prosecuzione e l'ultimazione dei cantieri del PNRR in corso ed evitare ricadute sulla tenuta dei bilanci comunali.

Al di là delle criticità nella realizzazione dei progetti definiti dal PNRR, emerge in questa che la trasparenza, la digitalizzazione e la governance multilivello sono elementi interdipendenti e strategici per il futuro della pubblica amministrazione italiana. L'utilizzo di un approccio integrato, che valorizzi le innovazioni normative e tecnologiche, rafforzi le competenze e promuova la partecipazione civica, sarà possibile costruire una PA più efficiente, trasparente e vicina ai cittadini, capace di affrontare le sfide della modernità e di contribuire allo sviluppo economico e sociale del Paese. Il dibattito parlamentare, sui fondi approdati dall'UE per il PNRR e l'analisi della letteratura, ha fatto emergere alcune profonde discrasie che affliggono tuttora lo stato dell'attuazione dei Piani in Italia.

In ogni caso l'obiettivo generale della presente ricerca non era limitato a fare luce su attori, funzioni o peculiarità, ma come il PNRR nell'ambito del Next Generation EU (NGEU) abbia inciso sulle riforme e, in special modo, sulla trasparenza per una amministrazione più efficiente, che per decenni era stata segnata dell'immobilismo e dalla opacità. Nel contempo, la research question si prefiggeva il compito di delineare anche un quadro esaustivo dell'impiego stesso del PNRR, al fine di ricostruire l'intricata tela alla base del processo di evoluzione della politica percorrendo tre strade specifiche: l'analisi del dibattito relativo ai fenomeni socio economici post Covid 19, la ricostruzione dettagliata delle tappe fondamentali nel percorso di cambiamento della PA con le sue peculiarità e, infine, il contesto socio-culturale che ne ha accompagnato i momenti maggiormente salienti in questi anni dal NGEU anche in un altro paese dell'UE quale l'Ungheria. La presente ricerca ha analizzato anche le misure di salvaguardia della responsabilità associate a quattro principali iniziative di ripresa attuate in Italia dopo la crisi Covid-19.

I risultati della ricerca permettono, adesso, di trarre alcune conclusioni in merito alle caratteristiche prefissate in questo studio. Dopo aver mostrato il contenitore concettuale con il quale valutare il processo della trasparenza in epoca post corona virus, il nostro percorso di indagine relativo all'evoluzione della politica del PNRR ha dato risalto alle principali costanti del comportamento esterno nel recente passato, cercando di cogliere la portata del cambiamento legato all'impiego dei fondi e lo sviluppo dei Piani territoriali in tema di apertura dei dati e la sicurezza degli stessi²¹⁴. Attraverso una suddivisione della responsabilità nelle aree della trasparenza e dell'applicazione, l'indagine empirica ha evidenziato che l'attenzione delle misure di tutela è stata principalmente rivolta alla trasparenza. Questo risultato è coerente con il percorso seguito dall'Italia prima della pandemia, quando il quadro anticorruzione si concentrava sulla divulgazione proattiva delle informazioni governative come strumento principale per la prevenzione della corruzione²¹⁵.

Lo studio ha cercato di concentrare la sua attenzione anche sulle peculiarità del progetto italiano non solo nella Trasparenza ma anche per la digitalizzazione, evidenziandone i principali asset ed “approcci nazionali” e confrontandoli con quelli di un altro Stato EU, quale l'Ungheria.

Un'analisi transnazionale aiuterebbe anche a valutare l'influenza di una serie di fattori determinanti (tra cui i livelli di corruzione e di reddito) sulla progettazione delle misure di salvaguardia della responsabilità che sono state associate ai pacchetti di ripresa Covid-19. Dall'analisi empirica concernente l'evoluzione dei meccanismi di trasparenza e di *enforcement* in risposta a una crisi di prolungata durata emergono rilevanti implicazioni di carattere pratico. È oramai necessario che gli attori coinvolti, ad ogni livello organizzativo, sviluppino strutture e procedure che riflettano il contesto della governance contemporanea, nel quale le organizzazioni pubbliche possano affrontare crisi “striscianti”, ossia minacce lente e in continua evoluzione che richiedono un'attenzione costante e un intervento efficace che richiedono una vigilanza continua e un intervento tempestivo al fine di mitigarne gli effetti potenzialmente devastanti. I risultati hanno fatto emergere le principali carenze del sistema italiano per la gestione dei pacchetti di ripresa sono state colmate solo in parte, poiché l'apprendimento si è

²¹⁴ Cacciatore, F., Natalini, A. & Di Mascio, F. (2022). “*Do Economic Recovery Packages Open a Window of Opportunity for Corruption and Mismanagement? The Case of Italy in the Aftermath of the Covid-19 Pandemic*”, Springer Science+Business Media, LLC, part of Springer Nature.

²¹⁵ Di Mascio F, Natalini A. & Cacciatore F. (2019). “*The political origins of transparency reform: insights from the Italian case*”. Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica. 2019;49(3):211-227. doi:10.1017/ipo.2018.18

svolto in un contesto caratterizzato da una maggiore incertezza. Ciò implica che oggi è necessario sviluppare nuove capacità amministrative e preparare i governi ad affrontare le prossime crisi di lunga durata. Contestualmente sono stati messi in risalto i maggiori problemi, intesi come contraddizioni frutto di scelte politiche specifiche, che hanno accompagnato, e stanno accompagnando, il processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione, prendendo in esame le misure di salvaguardia della responsabilità nelle dimensioni della trasparenza e dell'applicazione, dove l'analisi empirica ha rivelato che le misure di salvaguardia della responsabilità si sono concentrate principalmente sulla trasparenza.

Questo risultato è coerente con il percorso seguito dall'Italia prima della pandemia, quando il quadro anticorruzione si concentrava sulla divulgazione proattiva delle informazioni governative come strumento principale per la prevenzione della corruzione. Tuttavia, i dati evidenziano che le misure di protezione relative alla responsabilità non sono risultate proporzionate ai rischi di corruzione e mala gestione. In particolare, gli interventi di ripresa rivolti alle imprese non hanno garantito un livello di *accountability* superiore rispetto a quelli destinati agli individui. Inoltre, i risultati mostrano che le misure di salvaguardia della responsabilità sono aumentate nel tempo, ma le quattro misure oggetto di indagine hanno seguito percorsi diversi nelle tre fasi del processo di ripresa in Italia, passando dalla stabilità (l'indennità *à tantum* per i lavoratori autonomi) a un aumento significativo (il fondo di garanzia). Nel complesso, le opportunità di corruzione e cattiva gestione possono dipendere dal tipo di crisi oggetto di indagine. A questo proposito, una crisi come quella del Covid-19 differisce dai rischi naturali che sono stati oggetto della letteratura emergente che analizza l'impatto delle crisi sulla corruzione.

Una crisi prolungata come quella indotta dalla pandemia da Covid-19 ha innescato una progressiva *escalation* di preoccupazioni relative alla corruzione e alla *mala gestio*, in correlazione con la crescente diffusione di segnalazioni di condotte inappropriate.

La natura sequenziale della ripresa e multifase della ripresa, ha offerto ai *policy makers* di rispondere a tali preoccupazioni rafforzando le misure di salvaguardia per la responsabilità tra le varie fasi. Nonostante gli aggiustamenti, è cruciale evidenziare che l'attuale quadro giuridico italiano per l'allocazione e l'erogazione dei fondi di recupero Covid-19 presenta tutt'ora significative lacune. Queste includono la riservatezza che circonda gli elenchi delle imprese che hanno avuto accesso ai fondi e la mancanza di risorse ad hoc destinate all'applicazione della legge. Di conseguenza, le preoccupazioni inerenti al rischio di corruzione e alla cattiva gestione nel che trascurabili.

Si osserva, inoltre, che l'analisi empirica finora condotta si è focalizzata sulla codifica del quadro normativo per la distribuzione dei fondi di recupero, il che significa che i risultati hanno ignorato l'efficacia delle disposizioni oggetto di indagine. È risaputo che le preoccupazioni relative alla corruzione e alla cattiva gestione spesso inducono i responsabili politici a adottare misure di salvaguardia a favore della responsabilità, sostenute dagli attivisti anticorruzione, ma senza conseguenze sostanziali per l'attuazione effettiva.²¹⁶ Ciò vale in particolare per l'Italia, dove le precedenti esperienze di attuazione delle riforme amministrative hanno rivelato un ampio divario tra il contenuto delle leggi di riforma e la pratica effettiva (Ongaro & Valotti 2008)²¹⁷. Data la separazione tra l'adozione delle politiche e la pratica effettiva, tipica delle riforme anticorruzione, sarebbe stato opportuno integrare l'analisi del quadro giuridico con dati sull'attuazione delle garanzie formali di responsabilità. Inoltre, le interviste alle élite avrebbero potuto aiutare a raccogliere informazioni più dettagliate sulle misure di ripresa post-Covid-19 in Italia, portando alla luce gli elementi nascosti dell'azione politica che non sono emersi chiaramente dall'analisi dei testi giuridici.

In particolare, le interviste ai funzionari responsabili della progettazione e dell'adozione delle misure di ripresa avrebbero potuto aiutare a tracciare i collegamenti tra l'aumento delle preoccupazioni per i comportamenti scorretti e le decisioni prese dai responsabili politici nelle tre fasi del processo di ripresa. Nonostante queste limitazioni, l'operatività delle garanzie di responsabilità proposte in questa ricerca contribuisce all'analisi empirica delle misure di ripresa in una prospettiva comparativa.

In primo luogo, gli indicatori di trasparenza e di applicazione possono essere utilizzati per codificare le misure di ripresa che sono state adottate in Italia per affrontare gli effetti delle crisi precedenti lo scoppio del Covid-19. Questa analisi comparativa nel tempo aiuterebbe a raccogliere informazioni più dettagliate sull'ipotesi della dipendenza dal percorso. Secondo tale ipotesi, la fase iniziale del processo di ripresa è stata influenzata dalle precedenti risposte alle crisi che hanno colpito l'Italia prima del Covid-19. Ciò implicherebbe che le quattro misure

²¹⁶ Schnell, S. (2023). *“To know is to act? Revisiting the impact of government transparency on corruption”*. Public Administration and Development, 43(5), 355–367. <https://doi.org/10.1002/pad.2029>

²¹⁷ OP. citata: Cacciatore, F., Natalini, A. & Di Mascio, F. (2022). *“Do Economic Recovery Packages Open a Window of Opportunity for Corruption and Mismanagement? The Case of Italy in the Aftermath of the Covid-19 Pandemic”*, Springer Science+Business Media, LLC, part of Springer Nature

oggetto di indagine hanno mostrato diversi livelli di trasparenza e applicazione nella prima fase del processo di ripresa, poiché sono state influenzate da diversi accordi introdotti in misure simili a sostegno delle imprese e delle persone colpite dalle crisi nel periodo pre-pandemico.

In secondo luogo, gli indicatori di trasparenza e applicazione possono essere utilizzati per codificare le misure di ripresa dal Covid-19 nei vari paesi.

Inoltre, un'analisi transnazionale aiuterebbe a verificare se un processo di apprendimento che ha portato all'introduzione di misure di salvaguardia della responsabilità nelle fasi successive della crisi Covid-19 si è verificato non solo in Italia ma anche in altri paesi.

I risultati della nostra ricerca hanno messo in luce le conseguenze di una distanza spesso strutturale tra dimensione retorico - interpretativa e contesto effettivo di attuazione dei Piani.

Il dibattito sollevato in Parlamento riguardante l'attuazione e l'impegno di spese dei fondi PNRR ha forse rappresentato il punto più alto delle conseguenze di tale discrasia. E la politica stessa deve decidere di risolvere le contraddizioni interne al fine di avere una Governance attenta per l'attuazione del PNRR.

Dall'analisi condotta emergono alcune considerazioni chiave:

- la trasparenza è un valore imprescindibile per la modernizzazione della PA, ma la sua attuazione richiede strumenti efficaci di monitoraggio, pubblicazione e controllo, nonché una cultura amministrativa orientata all'apertura e alla responsabilità;
- la digitalizzazione rappresenta una leva fondamentale per migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità della trasparenza dei servizi pubblici, ma questa deve essere accompagnata da investimenti in competenze digitali, interoperabilità dei sistemi e protezione dei dati;
- la governance multilivello è essenziale per l'attuazione delle politiche pubbliche complesse, ma necessita di un rafforzamento delle sedi di confronto e di una maggiore integrazione tra livelli di governo e tra strumenti di programmazione e di monitoraggio;
- i nuovi strumenti innovativi implementati come la PUT e i Piani territoriali hanno un grande potenziale, ma la loro efficacia è correlata dalla reale implementazione, dalla qualità dei dati e dalla capacità delle amministrazioni di adottare pratiche trasparenti standardizzate;
- inoltre, il confronto internazionale porta alla luce la necessità di apprendere le *best practice* e di adattare le soluzioni ai contesti nazionali, promuovendo la collaborazione tra Paesi e la diffusione di modelli di *e-government* inclusivi e sostenibili.

I fallimenti principali dell'innovazione digitale²¹⁸, come strumento di trasparenza, possono rientrare nei fallimenti del progetto; ovvero gli avanzamenti non rispettano le scadenze prefissate e non raggiungono gli standard di qualità attesi e/o assorbono risorse finanziarie oltre i costi stimati. Si ha anche il fallimento del sistema in quanto le applicazioni vengono installate ed utilizzate ma non rendono quanto previsto.

L'ultimo aspetto critico riguarda il livello di digitalizzazione degli utenti over 50, poiché il divario generazionale continua a rappresentare una significativa barriera nell'acquisizione di competenze e nell'utilizzo efficace degli strumenti digitali. Tale fenomeno è identificato come fallimento nell'adozione e nell'impiego delle tecnologie.

In tal caso, l'impatto delle tecnologie come strumento di trasparenza, nelle pubbliche amministrazioni non dipende soltanto dal potenziale delle tecnologie a disposizione ma anche dalla capacità delle strategie di cambiamento di valorizzare questo potenziale, attuando i vincoli imposti da molteplici fattori di contesto²¹⁹. Nuove idee e più fondi per l'innovazione pongono le premesse per un cambiamento delle pubbliche amministrazioni affidato all'impatto delle tecnologie digitali. A più riprese, però, l'analisi riportata ha evidenziato come l'ambito della trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni sia caratterizzata spesso dall'ampia distanza tra norme e fatti, ove il carattere di una missione dipende dall'interpretazione che ne danno soprattutto gli attori politici. Questa distanza rischia di essere tanto più ampia quanto più le innovazioni, come quelle relative all'uso di strumenti di Ia, pongono dilemmi che attendono di essere affrontati dalla regolazione. Ciò richiede uno sforzo di analisi delle innovazioni che interessa in primo luogo la ricerca sul cambiamento amministrativo.

Quest'ultima è chiamata ad articolare la complessità dello sviluppo tecnologico e del suo impatto sull'attività amministrativa, contribuendo così al dibattito pubblico sulle opportunità e sui rischi associati alle nuove tecnologie. Di qui, invero, la necessità di un ruolo forte della politica, di "vigilanza critica"²²⁰ e di prudente attivismo: se ancora troppo spesso, come si

²¹⁸ Di Mascio F. & Natalini A. (2022). "Pubbliche amministrazioni: tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca". Il Mulino, Bologna.

²¹⁹ Misuraca G., Barcevičius E. & Codagnone C. (2020). "*Exploring Digital Government Transformation in the EU*". Joint Research Center, Luxembourg.

²²⁰ Rodotà, S. (2021). *Tecnologie e diritti*, seconda edizione, a cura di G. Alpa – R. Marrella – G. Marini – G. Resta, Bologna,

lamentava già tempo addietro, si assiste ad una “tecnologia che sorprende e a una politica che si lascia sedurre”, fondamentale appare un mutamento di paradigma, che rivendichi la centralità della buona politica, in quello spazio “tra l’innovazione e la sua distorsione” in cui essa può agire per “garantire Internet come spazio neutrale e nella sua capacità ‘generativa’, nella sua attitudine a produrre innovazione” (Lamberti 2022), vigilando sul rispetto della persona umana e del suo nucleo di diritti inviolabili.

Da ultimo, l’attenzione per la trasformazione digitale rischia di rendere meno saliente, nella percezione degli operatori e degli studiosi, la questione della dirigenza pubblica.

Nelle riforme con particolare riferimento a quelle lanciate in Italia, la guida del cambiamento è affidata a strutture tecniche chiamate, da un lato, a definire norme e standard tecnici e, dall’altro, a indirizzare risorse verso specifici progetti di innovazione.

La definizione di una governance dei dati all’interno delle amministrazioni, in assenza della quale non possono trovare attuazione gli open e i big data, e la configurazione di nuovi modelli di lavoro, in assenza dei quali il lavoro a distanza è flessibile senza diventare agile, restano compiti nelle mani dei dirigenti pubblici.

Senza riforme volte al rinnovamento delle competenze manageriali si corre il rischio che la pioggia di investimenti per la trasformazione digitale finisca per accentuare la frammentazione dello sviluppo tecnologico all’interno del sistema amministrativo italiano.

BIBLIOGRAFIA

AMMODIO, A. (2018). *Il principio di trasparenza e il procedimento amministrativo: dal diritto di accesso documentale al diritto di accesso civico*, in *Amministrativ@mente*, Fascicolo n. Fascicolo n. 11-12/2017, ISSN 2036-7821.

ANGELETTI S., DI MASCIO, F., NATALINI, A. (2021). *Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni centrali ai tempi del COVID – 19*. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Volume 1, pp. 95-125.

ARAN (2020). *Rapporto sull'attuazione dell'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) nei Ministeri: i risultati del monitoraggio 2017-2019*, available online at [https://www.aranagenzia.it/wp-content/uploads/2025/01/Monitoraggio-FOIA-2017-2019 Dfp-uid-luglio-2020-.pdf](https://www.aranagenzia.it/wp-content/uploads/2025/01/Monitoraggio-FOIA-2017-2019-Dfp-uid-luglio-2020-.pdf).

ARENA, G. (2008). *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, *Trasparenza amministrativa*. N.p., 2008. 29–44.

ARMINGEON, K., DE LA PORTE, C., HEINS, E., SACCHI, S. (2022). *Voices from the past: Economic and political vulnerabilities in the making of next generation EU. Comparative European Politics*, 20(2022), 144–165. <https://doi.org/10.1057/s41295-022-00277-6>.

AUCCOIN, P. (1990). *Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. *Governance*, 3, 2: 115.

BACHE I., FLINDERS, M. (eds) (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University Press. doi.org/10.1093/0199259259.001.0001.

BACKSTRAND, K., SAWARD, M. (2024). *Democratizing Global Governance? Stakeholder Democracy at the World Summit on Sustainable Development*. *Political Science, Environmental Science*.

BALDI, B. & CHIARINI, R. (2022). *Teoria dell'organizzazione e pubbliche amministrazioni. Le riforme del rapporto fra politica e amministrazione*. *Quaderni di Scienza Politica*, 29, 3: 331. DOI: 10.48271/106333.

BALDI, B. & PROFETI, S. (2020). “*Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*”, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. n. 3, pp. 277-306.

BALDINI, G. (2017). *Populism in Europe: Everywhere and nowhere*. European Political Science, 16:258–62.

BALDUCCI, D. (2014). *Danke, Frau Merkel: diventare europei e costruire l'Europa*, Meligrana Editore.

BARRETT, K., GREEN, R., KETTL D. (2021). *Managing the Next Crisis: Twelve Principles for Dealing with Viral Uncertainty*. Washington DC: IBM Center for the Business of Government.

BASSANINI, F., PAPARO, S., TIBERI G. (2005). *Qualità della regolazione: una risorsa da competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*. Astrid, 1(11).

BAUER, M. W. & BECKER, S. (2020). *Democratic backsliding, populism, and administration*, Oxford University press.

BECKER, P. (2022). *The negotiations about the Multiannual Financial Framework 2021-2027: what happened when with what result? In EU Policymaking at a Crossroad*, chapter 2, pages 30-54, Edward Elgar Publishing.

BEKKER, S. (2021). *The EU's Recovery and Resilience Facility: A next phase in EU socioeconomic governance? Politics and Governance*, 9(3), 175–185. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4290>.

BELLANDI, M., GIANNINI, V., IACOBUCCI, D. (2022). *La Missione 1 del PNRR: quali opportunità da cogliere e barriere da superare?*, in "L'industria, Rivista di economia e politica industriale" 2/2022, pp. 227-244, doi: 10.1430/104518.

BERLINER, D. (2014). *The political origins of transparency*, The Journal of Politics, Cambridge University Press.

BOKHORST, D., & CORTI, F. (2023). *Governing Europe's Recovery and Resilience Facility:*

Between discipline and discretion. Government & Opposition.
<https://doi.org/10.1017/gov.2023.14>.

BOIN, A. & 't HART, P. (2022). *From crisis to reform? Exploring three post-COVID pathways*. Policy and Society. 41, 1: 13. DOI: 10.1093/polsoc/puab007.

BOIN, A., EKENGREN, M., RHINARD, M. (2020). *Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis*. Risk, Hazards & Crisis in Public Policy 11 (2): 116–138. doi:10.1002/rhc3.12193.

BOIN, A. & LODGE, M. (2021). *Responding to the COVID-19 crisis: a principled or pragmatist approach?* Journal of European Public Policy, 28:8, 1131-1152, DOI: 10.1080/13501763.2021.1942155.

BOLGHERINI, S. (2007). *The technology trap and the role of political and cultural variables: A critical analysis of the E- government policies*. Review of Policy Research, 24, 259–275.

BOYD, D. & CRAWFORD K. (2012). *Critical Questions for Big Data*, «Information, Communication and Society», XV, 5, pp. 662-679. DOI: 10.1080/1369118X.2012.678878. DOI: 10.1080/1369118X.2012.678878.

BRUNAZZO, M. (2007), “Da «policy-Taker» a «policy-Shaper»: L'europeizzazione della Politica Regionale dell'Italia.” *Rivista Italiana di Scienza Politica* 37 (2): 233–260. DOI: 10.1426/24699.

BRYSON, J.M., CROSBY, B. C., BLOOMBERG, L. (2014). *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and New Public Management*. Public Administration Review, 74, 4: 445. DOI: 10.1111/puar.12238.

BUDAI, B. B., BOZSÓ, G., CSUHAI, S., TÓZSA, I. (2024). *Digital literacy and the capability to manage e-government in today's Hungary*. *Regional Statistics*, Vol. 14. No. 6. 2024: 1222–1248; DOI: 10.15196/RS140608.

BUSO, S., REGGIARDO, A., SCIARRONE, R. (2023). *L'amministrazione condivisa: nuovi assetti istituzionali e ruolo dei contesti locali*. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 67, 2: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.05.

CACCIATORE, F., DI MASCIIO, F., NATALINI, A. (2017). *La trasparenza proattiva in Italia: Meccanismi causali e dinamiche di contesto*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, p.58.

CACCIATORE, F., DI MASCIIO F., NATALINI, A. (2020). “*Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy*”. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), pp. 621-627.

CACCIATORE, F., NATALINI, A., DI MASCIIO, F. (2022). *Telelavoro o smart working? Il caso delle autorità indipendenti ai tempi del Covid-19*. *Rivista di Digital Politics*, 2(1-2), pp. 69-92.

CACCIATORE, F., NATALINI, A., DI MASCIIO, F. (2022). *Do Economic Recovery Packages Open a Window of Opportunity for Corruption and Mismanagement? The Case of Italy in the Aftermath of the Covid-19 Pandemic*, Springer Science+Business Media, LLC, part of Springer Nature.

CACCIATORE, F., DI MASCIIO F., NATALINI, A. (2026). *La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto. RIVISTA ITALIANA DI POLITICHE PUBBLICHE. 12 (1) pp: 49-80. DOI: 10.1483/86179.*

CACCIATORE, F., CAPONE I. & NATALINI, A. (2023). *I Piani Territoriali nel PNRR: un nuovo strumento per le politiche di semplificazione*. *Astrid Rassegna*, 381(16), pp. 1-22.

CACCIATORE, F. & RANGONE, N. (2023). *Introduzione: gli Strumenti di Better Regulation nel ciclo di vita delle regole*. *Osservatorio Air Rassegna Trimestrale*, Issue 3, pp. 5-8.

CALCE, V. (2017). *Trasparenza dell’azione amministrativa e limiti a tutela della privacy*. in *diritto.it*, maggio 2017.

CALOSSO, E., SBERNA, S., VANNUCCI, A. (2012). *Disasters and Corruption, Corruption as Disaster*. in: de Guttery, A., Gestri, M., Venturini, G. (eds) *International Disaster Response Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8_27.

CAPANO, G. (1992). *L’improbabile riforma: Le politiche di riforma amministrativa nell’Italia repubblicana*. Il Mulino, Bologna.

CAPANO, G. (2020). *Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un) expected, you can be only what you already are*, in *Policy & Society*, 39, pp. 326–344.

CAPANO, G. (2021). *Models of Administrative Reform*. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 29 settembre. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1436.

CAPANO, G., HOWLETT M., PAL, L. A., RAMESH M. (2023). *Dealing With the Challenges of Legitimacy, Values, And Politics In Policy Advice*, in «*Policy & Society*», vol. 42, n. 3, pp. 275-287.

CAPANO, G., CRAFT J., HOWLETT M. (2025). *The Routledge Handbook of Policy Advisory Systems*, London, Routledge.

CAPONE, I., PICCIOLI G. (2024). *Dai piani territoriali al progetto 1000 esperti*. Osservatorio AIR. Rassegna trimestrale n. XV- 3, July 2024.

CAPONE, I., GRILLETTO, V., MARTINI, E., PAPINI, M. (2024). *Intelligenza Artificiale generativa al servizio dell'energia: il caso di Electrade – Bitdrop*. Project Work conclusivo percorso Master in Cybersecurity: Politiche Pubbliche, Normative e Gestione. LUISS School of Government.

CARBONARA, L., CATALDI C., CICCODICOLA, C., LACAVA, C., SALTARI, L. (2022). *Pandemia e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, p. 34 ss.,

CARLONI, E. (2014). *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, 2014.pdf

CARLONI, E. (2019). *Algoritmi su carta: Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*. *Diritto Pubblico*, 25, 2: 363.

CARLONI, E. (2022). *Il modello trasparenza: Amministrazioni, informazione, democrazia*. Il Mulino, Bologna.

CASSESE, S. (2018), *Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, *Sinappsi*, 8, n. 1, pp. 5-7.

CATALDI, L. (2024). *New Public Governance as a Hybrid*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAVAGNOLI, S. (2010). *Il D.Lgs. 82/2005, Il procedimento amministrativo elettronico e l'interazione fra privati e Pubblica Amministrazione*, in www.diritto.it.

CAVATORTO, S., LA SPINA, A. (2020). *The Politics of Public Administration Reform in Italy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

CHEN, C., GANAPATI, S. (2023). *Do transparency mechanism educe government corruption? A meta-analysis*. *International Review of Administration Science*, 89 (1),257-272.

CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. (2011). *Democracy and administrative policy: Contrasting elements of new public management (NPM) and post-NPM*. *European Political Science Review*, 3, 1: 125. DOI:10.1017/S1755773910000299.

CHIARINI, R. (2018). *The Reform of Public Employment in Italy between Continuity and Change*. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 62, 4: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2018.4.04.

CICATIELLO, L., DE SIMONE, E., DI MASCIO, F., GAETA, G. L., NATALINI A., WORTHY, B. (2024). *Exploring FOI publicity pattern: The case of Italian municipality*, *Government Quarterly*, 39(2), 101678.

CICATIELLO, L., DE SIMONE E., DI MASCIO, F., GAETA G. L., NATALINI A., WORTHY, B. (2024). *Response, awareness and requester identity in FOI law: evidence from a field experiment*, Volume 220, *Journal of Economic Behavior & organization*.

CICATIELLO, L., DE SIMONE, E., DI MASCIO F., GAETA, G. L., NATALINI, A. (2025). *Transparency quest determinants unveiled: Evidence from Italian Local FOI Requests*, *The American Review of Public Administration*, 02750740251355222.

CIFARELLI, R. (2014). *La trasparenza amministrativa dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: spunti di riflessione*, in *Astrid Rassegna* – n.16/2014, p.9.

CECCANTI, S. (2021). *Prefazione*, in G. Lamberti, *Ci abbiamo messo la faccia*, Edizioni All Around, pp. 10-14.

COLAPIETRO, C. (2017). *L'“importazione” del diritto di accesso civico generalizzato nel nostro ordinamento, in bilico tra legittime pretese e impossibili (o quasi) imprese*, Università degli Studi Roma 3, in *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione* a cura di Antonella MASSARO e Martina SINISI, 2017, p.13, in <http://romatrepress.uniroma3.it>.

COLLIER D., MAHON J, E. JR, (1993). *Conceptual “Stretching” revisited: adapting categories in comparative analysis*. American Science Review, Vol. 87, No 4 Dec 1993.

COLLIER D., MAHON J, E. JR (2026) *Conceptual Stretching Revisited- Adapting Concept in comparative Analysis* Published online by Cambridge University Press on 22 April 2026, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009551250.004>

COLOMBO, M.C. & IELO, D. (a cura di), (2022). *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, Milano, Gruppo24Ore, p. 180.

CORDELLA, A. & TEMPINI, N. (2015). *E-Government and Organizational Change: Reappraising the Role of ICT and Bureaucracy in Public Service Delivery*. 32(3) Government Information Quarterly 279.

CORSO, M. (2017). *Correttivo CAD, le cinque novità principali*, in www.agendadigitale.eu.

CORTI, F. & VESAN, P. (2023). *From austerity-conditionality towards a new investment-led growth strategy: Social Europe after the Recovery and Resilience Facility*”. Social Policy & Administration, 57(4), 513–548. <https://doi.org/10.1111/spol.12906>.

CRAWFORD, G. (2012). *The world Bank and good governance: rethinking the state or consolidating neo-liberalism)?* in the IMF, World Bank and policy reform (pp.109-134) Routledge.

CSEHI, R. & SCHULZ, D. F. (2022). *The EU's new economic governance framework and budgetary decision-making in the member states: Boon or bane for throughput legitimacy?* JCMS: Journal of Common Market Studies, 60(1), 118–135. <https://doi.org/10.1111/jcms.13269>.

DANIELL, K. A. & MERCER, T. (2017). *What remains unwritten? Developing a critical evaluation of multi-level governance and its futures in Australian public policy and politics*. Multi-level governance, 429.

de LA PORTE, C. & JENSEN, M. D. (2021). *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*. Social Policy & Administration, 55(2), 388–402. <https://doi.org/10.1111/spol.12709>.

DEBNAT, R.M. & SHANKAR, R. (2014). *Does good governace Enhance Happiness: a cross nation study*, Social Indicators Research, DOI: 10.1007/s11205-013-0275-1.

DI GIULIO, M. & VECCHI, G. (2021). *Implementing digitalization in the public sector. Technologies, agency, and governance*. Public Policy and Administration, 38, 2: 133. DOI: 10.1177/0952076721102328.

DEL DOTTO, A., (2006). *Riuso dei dati pubblici*, in www.altalex.com.

DELEO, R. A., TAYLOR, K., CROW, D. A., BIRKLAND, T. A. (2021). *During disaster: Refining the concept of focusing events to better explain long-duration crises*. International Review of Public Policy, 3(3: 1).

DI MASCIO, F. (2017). *Miti e realtà degli open data all'italiana*, p.2, in <https://iris.unito.it>.

Di MASCIO, F. (2023). *L'attuazione del Pnrr dal governo Draghi al governo Meloni: le pubbliche amministrazioni sotto stress per eccesso di risorse*, Il Mulino.

DI MASCIO, F., NATALINI, A., CACCIATORE, F., (2019). *The political origins of transparency reform: insights from the Italian case*. Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica. 2019;49(3):211-227. DOI:10.1017/ipo.2018.18.

DI MASCIO, F., NATALINI, A. E CACCIATORE, F. (2020). *Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy*, in *The American Review of Public Administration*. 50(6–7), pp. 621–627.

DI MASCIO, F., NATALINI, A., ONGARO, E. (2021). *Resilience Without Resistance: Public Administration Under Mutating Populisms in Office in Italy*. In Bauer M.W., Peters B.G., Pierre J., Yesilkagit K., Becker S., a cura di, *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Oxford, Oxford University Press.

DI MASCIO, F., NATALINI, A., PROFETI, S. (2022). *Administrative reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: a selective approach to bridge the capacity gap*, in *Contemporary Italian Politics*, 14(4), pp. 487-501.

DI MASCIO, F., NATALINI, A. (2022). *Pubbliche amministrazioni: tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*. Il Mulino, Bologna.

DI MASCIO, F., NATALINI, A. (2023). *La capacità amministrativa e il PNRR*. *Giornale di diritto amministrativo*, Issue 4, pp. 436-444.

DI MASCIO, F., NATALINI, A. (2023). *Implementing the NRRP from the Draghi government to the government of Giorgia Meloni: Italian public administration under the pressure of too large a volume of resources*, in *Contemporary Italian Politics*, Volume 15, 2, 3 April 2023, pp. 237-251.

DI MASCIO F., NATALINI, A., PROFETI, S. (2022). *Administrative reform under mutating populism in office: Insights from Italy (2018-2022)*. *Italian Political Science*. 17, 1: 90. Testo disponibile all'indirizzo web:
<https://italianpoliticalscience.com/index.php/ips/article/view/187/141> (26/03/2024).

DI MASCIO, F., NATALINI, A., PROFETI, S. (2024). *Upstream and downstream implementation arrangements in two-level games. A focus on administrative simplification in the Italian National Recovery and Resilience Plan*. *Review of Policy Research*, Issue DOI: 10.1111/ropr.12594, pp. 1-22.

DI PIETRO, S. (2018). *La tutela della privacy tra esigenze di trasparenza e nuove regole di riservatezza*, in *Amministrativ@mente*, Fascicolo n. 9-10/2018 estratto, p.5.

DI PORTO, V., ESPA, E. (a cura di), (2022), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*. *Annuario 2021*. Editoriale scientifica, Napoli.

DIMA, A. M., VASILACHE M., GHINEA, V., AGOSTON S., (2013). *A Model of Academic Social Responsibility*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, Online ISSN: 2247-8310.

DIMA, B., S. M., & LOBONT, O. R. (2013). *New empirical evidence of the linkage between governance and economic output in the European Union*. Journal of Economic Policy Reform, 16(1), 68-89.

DONATI, D. (2008). *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in La trasparenza amministrativa di Francesco Merloni (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, p.85.

du GAY, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage.

Dunleavy P., Hood C. (1994). From old public administration to new public management. Public Money & Management, 14, 3: 9. DOI: 10.1080/09540969409387823.

DRÁPALOVÁ, E. (2024). *Thorns in the Side: Strategies of Populist Parties Against Local Public Administrations*, in «Governance», vol. 37, n. S1, pp. 83-99.

DUNLEAVY, P., MARGETTS, H. (2023). *Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance*. Public Policy and Administration, 0: 0. DOI: 10.1177/09520767231198737.

DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S., TINKLER, J. (2006). *Digital era governance: IT corporation, The State, and e-government*, Oxford University Press.

DUSSAUGE-LAGUNA, M. I. (2022). *The Promises and Perils of Populism for Democratic Policymaking: The Case of Mexico*, in «Policy Sciences», vol. 55, n. 4, pp. 777-803.

EBNATH, R. M. & SHANKAR, R. (2014). *Does good governance enhance happiness: a cross nation study*. Social Indicators and economic IndicatorsResearch, 116(1), 235-253.

EUROFOUND. (2022). *Involvement of social partners in the national recovery and resilience plans*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2022/involvement-of-social-partners-in-the-national-recovery-and-resilience-plans>.

ESCALERAS, M., & REGISTER, C. (2016). *Public Sector Corruption and Natural Hazards*. Public Finance Review, 44(6), 746768. <https://doi.org/10.1177/1091142115613155>.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (EESC) (2021). *Resolution on the involvement of organised civil society in the National Recovery and Resilience Plans—What works and what does not?*, Brussels, 24 & 25 February 2021, <https://www.eesc.europa.eu/en/documents/resolution/involvement-organised-civil-society-nationalrecovery-and-resilience-plans-what-works-and-what-does-not>.

EUROPEAN PARLIAMENT (2021). *Recovery and resilience plans: Stakeholders' views*, In-depth Analysis, Economic Governance Support Unit (EGOV). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689453/IPOL_IDA\(2021\)689453_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689453/IPOL_IDA(2021)689453_EN.pdf).

EUROPEAN UNION (2021). *Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility*, Brussels, 18 February, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>.

FÁBIÁN, A. & KOLLAR, G. (2023). *Trends in the Digitalisation of Public Administrations-In Light of EU Legislation and Domestic Developments*. Cent. Eur. Pub. Admin. Rev., 21, 119. DOI: 10.17573/cepar.2023.2.06.

FAZEKAS, M., SANCHEZ, A. H., ABDOU, A., KOFRÁN, D. (2023). *Corruption risk in public procurement through the Covid-19 pandemic in Europe*. Government Transparency Institute, Budapest.

FORLIVESI, M. (2023). *Next Generation EU: una nuova frontiera dell'integrazione europea*. Lavoro e diritto, XXXVII(2), pp. 211-230.

FUNCK, E.K., KARLSSON, T.S. (2023). *Governance innovations as social imaginaries: challenges of post-NPM*. Public Management Review, 20 novembre. DOI: 10.1080/14719037.2023.2281981.

GAROFALO, L. (2019). *L'Agenda digitale al Premier o ministro, il cambio di governance dettato al Governo da Piacentini*, in www.key4biz.it.

GEORGE, A. L., BENNETT, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, BCSIA Studies in International Security (MIT Press).

GIACOBINI, G. (2019). *È nato il nuovo dipartimento per la trasformazione digitale*, in www.wired.it.

GOW, J., DUFOUR, C. (2000). *Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?* International Review of Administrative Sciences, 66, 4: 573. DOI: 10.1177/002085230066400.

GRAZIANO, P. (2018). *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare*. Il Mulino, Bologna.

GRILLO, A. (2022). “*La Multilevel governance e il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*”, Sindacalismo: rivista di studi sull'innovazione e sulla rappresentanza del lavoro nella società globale: nuova serie: 50, 3, 2022, 23-37.

GRIMMELIKHUIJSEN & WELCH, E. W. (2012). *Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments*, Public administration review, Wiley Online Library.

GUIDI, M., MOSCHELLA M. (2021). “*Il Piano Nazionale di Ripresa E Resilienza: Dal Governo Conte II al Governo Draghi*.” Rivista Italiana di Politiche Pubbliche 3: 405–430.

GUILLÉN, M.F. (2024). “*Perennials*”: *Società e lavoro dopo la fine delle generazioni*, LUISS University Press, Roma.

HAMMERSCHMID, G., PALARIC E., RACKWITZ M., WEGRICH K. (2023). *A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies*. Governance, 37, 2: 411. DOI: 10.1111/gove.12778.

HEEKS, R., & BAILUR, S. (2006). *Analysing eGovernment Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods and Practice*, iGovernment Working Paper Series, Paper No. 16.

HOOD, C., MARGETTS, H. (2007). *The tools of Government in the Digital Age*, Palgrave Macmillan.

HUANG, L., Zhen O., L. & YI, Y. (2021). *Government disclosure in influencing people's behaviors during a public health emergency*. Humanities and Social Sciences Communication 8(1):1–15. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00986-5>.

HUGUENOT-NOËL & CORTI F. (2023). *EU employment policy and social citizenship (2009–2022): an inclusive turn after the Social Pillar?* In <https://doi.org/10.1177/10242589231169683>.

HIRSCHMAN, A. (1970). *The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding*. World Politics, 22, 3: 329. DOI: 10.2307/2009600.

HOLLYER J. R., ROSENDORFF B.P., VREELAND J. R. (2011). *Democracy and transparency*. J Pol 73:1191–1205. <https://doi.org/10.1017/s0022381611000880>.

HOMBURG, V. (2018). *ICT, e-government and e-governance: bits & bytes for public administration*. In Ongaro E., van Thiel S., a cura di, The Palgrave Handbook of Public administration and Management in Europe, Basingstoke: Palgrave.

HOOD, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, 63, 1: 3. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf> (26/03/2024).

IMPERIALE, A. J. & VANCLAY, F. (2021). *Conceptualizing community resilience and the social dimensions of risk to overcome barriers to disaster risk reduction and sustainable development*, Sustainable Development, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 29(5), pages 891-905, September.

KETTL, D.F. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington DC: The Brookings Institution Press.

KEKEZ, A. & MUNTA M. (2022) *Upravljački prioriteti političkog odlučivanja: analiza procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika (Governance priorities in political decision-making: An analysis of process-oriented goals in Croatian public policies)*. Croatian Comparative Public Administration, DOI:10.31297/hkju.22.4.2.

KEVIN D. MITNIK, (2003). “*L’arte dell’inganno*”, Feltrinelli Editore.

KICKERT, W. (2011). *Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain*. Public Administration, 89, 3: 801. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01862.x.

KIM, Y. (2020). *Searching for Newness in Management Paradigms: An Analysis of Intellectual History in U.S. Public Administration*. The American Review of Public Administration. 51, 2: 79. DOI: 10.1177/0275074020956678.

KING, G., KEOHANE, R. O., VERBA S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press.

KNUTSEN, C., MARQUARDT K.S, COPPEDGE M., EDGELL A.B, MEDZIHORSKY J., PEMSTEIN D. (2024). *Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding*. Published online by Cambridge University Press: 11 January 2024

KROGH A.H., TRIANTAFILLOU P. (2024). *Developing New Public Governance as a public management reform model*. Public Management Review, 6 febbraio. DOI: 10.1080/14719037.2024.2313539.

KUHN, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

KURTZ, M. J. & SCHRANK, A. (2007). *Growth and governance: Models, measures, and mechanism*”. The Journal of Politics, 69(2), 538-554.

LADI, S. (2025). *Discursive institutionalism, problem definition, and the consequences of crisis for agenda setting: the case of the Covid 19 crisis*, Handbook of Public Policy Agenda Setting.

LADI, S., TSAROUHAS, D. (2014). *The politics of austerity and public policy reform in the EU*, Politics Study Review, <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12048>.

LAMBERTI, A. (2022). *Libertà di informazione e democrazia ai tempi della società digitale*:

problemi e prospettive, II Consulta online, p. 749-782, ISSN 1971-9892.

LANDOLFI, F. (2025). *Anac presenta la Piattaforma Unica della Trasparenza: rivoluzione nell'accesso ai dati della Pubblica Amministrazione: La nuova Piattaforma Unica della Trasparenza di Anac centralizza e semplifica la consultazione dei dati pubblici, migliorando la trasparenza e l'efficienza amministrativa*". In <https://www.ilsole24ore.com/art/il-grande-fratello-pa-nasce-portale-tutti-numeri-stipendi-inclusi-AHJK4RiC>.

LAPSLEY, I., MILLER P., a cura di (2024). *The Resilience of New Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

LIU, YUPEI and JIA, YUQI and GENG, & OTHERS, (2024). "Formalizing and Benchmarking Prompt Injection Attacks and Defense", USENIX Security Symposium.

LODGE, M., GILL, D. (2011). *Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand*. *Governance*, 24, 1: 141. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2010.01508.x.

YNN, L.E. (2001). *The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For*. *Public Administration Review*, 61, 2: 144. DOI: 10.1111/0033-3352.00016.

MA, Y., (2022). *Improved soft law implementation with national ownership: Evidence from the European Semester*. *Comparative European Politics*, 20(2022), 1–32. <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00253-6>.

MAINARDIS, C. (2021). *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR, Le Regioni*, 4, 2021, p. 150.

MANGANARO, F. (2009). *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*. *Astrid Rassegna*, 105, 22.

MARGETTS, H., DUNLEAVY, P. (2013). *The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web*. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371, 1987: 1. DOI:10.1098/rsta.2012.0382.

MATTARELLA, B. G. & D'ALTERIO, E. (2017). *“La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge 124/2015 (Madaia) e ai decreti attuativi.* Milano: Le Guide giuridiche del Sole 24 ore.

MARRAMA, R. (2007). *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, op. cit., p.419.

MARKS, G., (1993). *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC.* In: Cafruny, A. & Rosenthal, G. (eds) *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond.* Longman, Harlow, pp. 391–410.

MATTARELLA, B. G. (2019). *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico.* Astrid Rassegna, Issue 11, pp. 1-10.

MEIJER, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency, Public administration review- Wiley online Library.

MEIJER, A.J., CURTIN D., HILLEBRANDT, M. (2012). *Open government: Connecting vision and voice.* International Review of Administrative Sciences, 78, 1: 10. DOI: 10.1177/0020852311429533.

MELIS, G. (2020). *Storia dell'amministrazione italiana.* Il Mulino, Bologna.

MELIS, G., NATALINI, A., a cura di (2023). *Governare dietro le quinte. Storia e pratica dei gabinetti ministeriali in Italia 1861-2023.* Il Mulino, Bologna.

MERGE, I., EDELMANN, N. and HAUG, N. (2019). *Defining digital transformation: Results from expert interviews.* Government Information Quarterly, 36(4).

MICHENER, G. (2011). *FOI laws around the world,* Journal of Democracy, John Hopkins University Press.

MICHENER, G. (2015). Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes, DOI:10.1016/j.worlddev.2015.04.016.

MICHENER, G. (2019). Gauging the impact of transparency policies, Public Administration Review

MICHENER, G., BERSCH, K. (2011). *Conceptualizing the quality of Transparency*, Political Concept.

MISURACA, G., BARCEVIČIUS, E. & CODAGNONE, C. (2020). *Exploring Digital Government Transformation in the EU*. Joint Research Center, Luxembourg.

MOYNIHAN, D.P. (2009). *The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems*". Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 19, Issue 4, Pages 895–915, <https://doi.org/10.1093/jopart/mun033>.

MORLINO, L. (2005). *Introduzione alla ricerca comparata*, Il Mulino, Bologna.

MUÑOZ, L. A., BOLÍVAR, M. P. R., ARELLANO, C. L. V. (2022). *Factors in the adoption of open government initiatives in Spanish local governments*. Gov Inf Q 39(4):101743. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101743>

MUNTA, M. (2020). *“Building national ownership of the European Semester: The role of European Semester officers”*. European Politics and Society, 21(1), 36–52. <https://doi.org/10.1080/23745118.2019.1601323>

MUNTA, M., PIRCHER B. & BEKKER S. (Aug 2023). *Ownership of national recovery plans: next generation EU and democratic legitimacy*, pg 3787-3811, Journal of European Public Service,

NATALINI, A. (2002). *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna.

NATALINI, A. (2010). *“How Italian regulatory policy encounters Europe”*, in European Political Science Review, 2(2), pp. 329-350.

NATALINI, A., TIBERI G., (a cura di), (2010). *La Tela di Penelope, Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*. Il Mulino, Bologna.

NATALINI, A. (2020). *Capacity building. Come far passare le riforme degli altri*. Carocci editore, Roma

NATALINI, A. (2022). *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1: 95.

NATALINI, A., SARPI, F. & VESPERINI, G. a cura di, (2014). *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*. Roma: Osservatorio Air.

NATALINI, A. & VESPERINI G. (2015). *Il big bang della trasparenza*. Editoriale Scientifica srl.

NATALINI, A. *I Mille del Pnrr: transizione amministrativa o gattopardismo?* Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR • XVII/1, www.osservatorioair.it

NUGNES, F. (2019). *Transparency as a tool against corruption? The case of Italy*. Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, 63, 2: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2019.2.02.

OECD (2008). *The Capacity of the Italian Government to Assure High-quality Regulation*. Paris: GOV/PGC/ REG.

OECD (2022). *Towards Good Practice Principles for Government Transparency in the Use of Recovery Funds*. Public Governance policy Papers.

OLSEN, J.P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. Journal of Public Administration and Theory, 16, 1: 1. DOI: 10.1093/jopart/mui027.

OLSEN, J.P. (2008). *The Ups and Downs of Bureaucratic Organization*. Annual Review of Political Science, 11: 13. DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.060106.101806.

ONGARO, E. (2009). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.

ONGARO, E. & VALOTTI, G. (2008). *Public management reform in Italy: explaining the implementation gap*, The international Journal of Public Sector Management, Emerald:60 62 Toller Lane, Bradford BD8 9BY United Kingdom:011 44 1274 77770

ONGARO, E., DI MASCIO, F., MELIS, G., NATALINI, A. (2023). *Reforming public administration in Italy: continuity and change from 1861 to 2020*. In Goldfinch S.F., a cura di, Handbook of Public Administration Reform. Cheltenham: Edward Elgar.

OSBORNE, S.P., a cura di (2010). *The New Public Governance*. London: Routledge.

PAVANI, G., PROFETI, S., TUBERTINI, C. (2023). *Le città collaborative ed eco-sostenibili: Strumenti per un percorso multidisciplinare*. Il Mulino, Bologna.

PAXTON, F. (2021). *With a Little Help from Their Friends: The Consequences of Populists in National Government for Policymaking in Local Government*, in «Government and Opposition», vol. 57, n. 4, pp. 378-394.

PIERSON, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

PIOTROWSKI, S.J. (2007). *Governmental transparency in the path of administrative reform*. State University of New York Press, Albany.

PIOTROWSKI, S. J. (2017). *The “Open Government Reform” Movement*, in American Review of Public Administration, 2017, 2.

POLLITT, C. (2001). *Clarifying Convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform*. Public Management Review, 3, 4: 471. DOI: 10.1080/14616670110071847.

POLLITT, C. (2011). *Mainstreaming technological change in the study of public management*. Public Policy and Administration. 26, 4: 377. DOI: 10.1177/09520767103785.

POLLITT, C., BOUCKAERT G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

POLVERARI, L. (2020). *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking*. Rivista giuridica del mezzogiorno, 3(4), pp. 743-762.

POLVERARI, L. (2022). *The Italian National Recovery and Resilience Plan: Opportunities, Challenges, Grey Areas, and the Need to Reconcile Politics and Policy*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, <https://dx.doi.org/10.1483/104972>.

POLVERARI, L. (2025). *Coordinative Europeanization as a response to crisis: what lessons from the RRf for future EU cohesion policy?* Comp Eur Polit 23, 76–96 (2025). <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00388-2>.

PONTI, B., (2013). *Il Codice della trasparenza amministrativa: non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza amministrativa on-line*, in www.neldiritto.it.

PROFETI, S. e BALDI, B. (2021). *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, (3): 432-457.

PROSPERETTI, E. (2019). *Nuova governance digitale, tre punti per una efficace attuazione*, in www.agendadigitale.eu.

REITER, R., KLENKL, T. (2019). *The manifold meanings of 'post-New Public Management' – a systematic literature review*. International Review of Administrative Sciences, 85, 1: 11. DOI: 10.1177/00208523187597.

ROBERTS, A. (2020). *The third and fatal shock: How pandemic killed the millennial paradigm*. Public Administration Review, 80, 4: 603. DOI: 10.1111/puar.13223.

ROSE-ACKERMAN, S. (2021). *Corruption and COVID-19*. EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad, (20), 16-36. <https://doi.org/10.20318/economia.2021.6061>.

SAHLIN-ANDERSSON, K. (2001). *National, international and transnational constructions of New Public Management*. In Christensen T., Lægreid P., a cura di, New Public Management -The transformation of ideas and practice. Aldershot UK: Ashgate.

SALVI, S. (2021). *Semplificazione e misure di sostegno per l'emergenza: dieci problemi (e altrettante soluzioni)*, in Astrid Rassegna, 5.

SCHNELL, S. (2016). *From information to predictability: transparency on the path to democratic governance*. International Review of Administrative Science, 84, 4: 692. DOI: 10.1177/002085231664875.

SARTORI, G. (1970). *Concept Misformation in Comparative Politics*. American Political Science Review 64:1033-53. [CrossRefGoogle Scholar](https://www.jstor.org/stable/2389253)

SARTORI, G. (1984). *Guidelines for Concept Analysis* in SARTORI, G. (ed.), Social Science Concepts: A Systematic Analysis. Beverly Hills, CA: Sage. [Google Scholar](https://www.jstor.org/stable/2389253)

SCHNELL, S. (2020). *Vision, Voice, and Technology: Is There a Global “Open Government” Trend?* Administration & Society, 52, 10: 1593. DOI: 10.1177/0095399720918316.

SCHNELL, S. (2023). *To know is to act? Revisiting the impact of government transparency on corruption.* Public Administration and Development, 43(5), 35536.
<https://doi.org/10.1002/pad.2029>.

SCOTT, R. J., DONADELLI F., MERTON, E. R. K. (2023). *Administrative philosophies in the discourse and decisions of the New Zealand public service: is post-New Public Management still a myth?* International Review of Administrative Sciences, 89, 4: 941. DOI:10.1177/002085232211017.

SEAWRIGHT, J. & GERRING, J. (2008). *Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options.* Political Research Quarterly, 61(2), 294–308.
<https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.

SCHMIDT, V. A. (2020). *Europe’s crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the eurozone*, Oxford University Press.

SCHMIDT, V. A. (2022). *European emergency politics and the question of legitimacy*”, Journal of European Public Policy, 29(6), 979–993.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1916061>.

SCHNELL, S. (2017). *Cheap talk or incredible commitment? (Mis)calculating transparency and anti-corruption*, Governance, an International Journal of Policy, administration, and Institutions, <https://doi.org/10.1111/gove.12298>.

SOOD A. (2024). *Combating Cyberattacks Targeting the AI Ecosystem: Assessing Treaths, Risks, and vulnerabilities*”, ISBN:9781501523243.

SOTIROPOULOS, D. (2004). *Southern European public bureaucracies in comparative perspective.* West European Politics, 27, 3: 405. DOI: 10.1080/0140238042000228077.

STRAFFORD, B. AND SCHINDLINGER, D. (2019). *Governance in the Digital Age*, San Francisco: Wiley.

TEJEDO-ROMERO, F. & ARAUJO J. F. F. E. (2018). *Determinants of local governments transparency in times of crisis: evidence from municipality-level panel data*. *Adm Soc* 50(4):527–554. <https://doi.org/10.1177/0095399715607288>.

TEJEDO-ROMERO, F., & ARAUJO, J. F. F. E. (2021). *Fatores influenciadores da divulgação de informação e do acesso à informação dos municípios*. *Transinformação*, 33, e200038. <https://doi.org/10.1590/2318-0889202133e200038>.

TERRACCIANO, G. (2014). *La trasparenza amministrativa da valore funzionale alla democrazia partecipativa a mero (utile?) strumento di contrasto della corruzione*, in *Amministrativ@mente*, Fascicolo n. 11-12/2014, p.4.

TORFING, J., ANDERSEN, L.B., GREVE, C., KLAUSEN, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Cheltenham: Edward Elgar.

VACCARI S., RENNA, M. (2019). *Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. open government*. *Giustamm.it*, n.1/2019.

VAN EVERA, S. (1997). *Guide to methods for students and political sciences*, Cornell University Press.

VANHERCKE, B., & VERDUN, A. (2021). “*From the European semester to the recovery and resilience facility: Some social actors are (not) resurfacing*”. *ETUI Research Paper –Working Paper* 2021.13, 48. <https://doi.org/10.2139ssrn.4013325>.

VANHERCKE, B., & VERDUN, A. (2022), “*The European Semester as goldilocks: Macroeconomic policy coordination and the Recovery and Resilience Facility*.” *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 204–223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>.

VANHEUVERZWIJN, P., & CRESPIY, A. (2018), “*Macro-economic coordination and elusive ownership in the European Union*. *Public Administration*”, 96(3), 578–593. <https://doi.org/10.1111/padm.12413>.

VASSALLO, S. (a cura di), (2026), “*Sistemi politici comparati*”, *il Mulino*.

VECCHI, G. (2019). *Progettare il passato? I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni: dalle idee di modernizzazione all'incrementalismo senza strategia*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 15, 3: 383. DOI: 10.1483/95210.

WOB, (2021). *Call of journalists to make public Ministerial correspondence on the RRF. Search per Ministry, e.g., that of Economic Affairs*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/06/03/besluit-op-wob-verzoek-over-het-europeesherstelfonds-deelbesluit-3>.

WOLL, C., & JACQUOT, S. (2010). *Using Europe: strategic action in multi-level politics*, Comparative European Politics, 8(1), 110–126. <https://doi.org/10.1057/cep.2010.7>.

WORTHY, B., JOHN, P., VANNONI, M. (2017). *Transparency at the parish pump: effectiveness of freedom of information requests in England*. Journal of Public Administration Research and Theory, 27 (3) pp. 485-500. 10.1093/jopart/muw063.

WU, X., RAMESH, M. & HOWLETT, M. (2015). *Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*". Policy and Society, 34(3-4), p. 575ss.

ZANARDI, A. (2022). *Il ruolo degli enti locali nell'attuazione del Pnrr*", RIVISTA AIC, 3, 239-246.

ZEITLIN, J., BOKHORST, D., & EIHMANIS, E. (2023). *Governing the RRF: Drafting, implementing, and monitoring National Recovery and Resilience Plans as an interactive multilevel process*. FEPS Policy Study. <https://feeps-europe.eu/publication/governing-the-rrf/>.

ZEITLIN, J., & VANHERCKE, B., (2018). *Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond*. Journal of European Public Policy, 25(2), 149–174. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>.

ZIMMERMAN, J.L. (1977). *The municipal accounting maze: an analysis of political incentives*. J Account Res 15(Suppl):107–144. <https://doi.org/10.2307/2490636>.

ZULIANELLO (a cura di), GUASTI P. (a cura di) (2024). *Capire il populismo*, UTET Università

APPENDICE

Allegato “A”

Intervista a un dirigente, Dipartimento della Funzione pubblica - 25 gennaio 2024, Roma.

Esito intervista

- 1. Chi sono e quanti sono i Mille? Abbiamo notizie sul fatto che siano veramente Mille o sono meno? Abbiamo un quadro aggiornato del loro profilo, del genere, della età, dell’essere pensionati o professionisti o secondo lavoristi, dell’essere o essere stati dipendenti pubblici, nonché della loro provenienza territoriale?**

Il numero dei mille, in questo momento, si attesta a 950 attivi fino a un massimo di mille (con il D.M 48 milioni sono diventati fino a un massimo di milleduecento). Il numero mille è un numero indicativo. Sotto i mille ci sono 21 Regioni e Province autonome, ciascuno delle quali ha il suo bacino di persone da contrattualizzare e la contrattualizzazione delle persone varia. Durante un contratto può succedere che una persona vada in pensione, che ci siano delle dimissioni o qualcuno muoia. In contemporanea non sono mille perché oscillano continuamente per una serie di motivi.

I mille sono un traguardo che doveva essere conseguito a dicembre 2021 e che è stato raggiunto; dopodiché, gli esperti oscillano continuamente tra i 930 e i mille.

I soggetti che negli ultimi due anni hanno lavorato con le Regioni sono oltre i 1250. La selezione si fa sempre tramite INPA, all’inizio a livello nazionale, poi distribuiti in base alle necessità delle Regioni e alle preferenze dei vincitori del bando. È difficile mantenere il numero di mille costanti perché nel mentre vengono cercati un tot di esperti in un bando, magari me lasciano altrettanti nello stesso lasso di tempo.

- 2. Dal punto di vista delle loro professionalità, quanto gli esperti portano di nuovo? Si tratta di persone nuove o dipendenti della PA?**

Non posso rispondere perfettamente a questa domanda, ma proverò a rispondere.

- A. I contratti con i singoli li fa la Regione e il DFP non possiede l'anagrafica di nessuno. Il DFP può vedere l'anagrafica solo se uno di questi capita nell'elenco del controllo a campione che il DFP deve esaminare per capire se la relazione è conforme.
- B. Per quanto riguarda il nuovo, è molto probabile che sia entrato perché la domanda che hanno espresso le Regioni (come entità di governo dell'intervento). Le Regioni in poco tempo hanno velocemente cercato di capire cosa servisse ai Comuni e quest'ultimi hanno espresso una domanda, che in larga parte verso figure tecniche anche perché è indirizzata dalla Funzione Pubblica, che individuando come ambiti prioritari appalti, bonifiche, energie rinnovabili etc., qui dentro la maggior parte delle competenze che servono sono professionali di chimico, biologo, ingegnere gestionale etc., non serve l'amministrativo. Sebbene alcune Regioni, come quella Toscana sul suo bacino di persone richieste circa il 20% sono giuristi. Dunque, in larga parte si tratta molto probabilmente di persone nuove perché in larga parte sono figure tecniche che nella PA non ci sono e sicuramente non ci sono nei Comuni. Infatti, le funzioni tecniche in quanto tali nella PA sono state via via dismesse e quindi quando si è dovuta esprimere una domanda per gestire ad esempio le autorizzazioni ambientali per l'installazione dei pannelli ambientali, erano necessari figure tecniche che avessero una conoscenza di energie rinnovabili o cose simili; per questo motivo sono stati richiesti gli esperti o professionisti in quel settore.

Sarebbe interessante vedere come il fabbisogno si è modificato una volta che la macchina regionale ha imparato qualcosa. Probabilmente, nel primo anno la Regione ha auto imparato come poter sfruttare meglio gli esperti e come ne posso beneficiare. È probabile che nel secondo anno la Regione abbia modificato il numero complessivo degli esperti e ce ne accorgiamo dalle variazioni del Piano territoriale. Ogni variazione del Piano territoriale testimonia il cambiamento delle procedure o la tipologia di professionisti.

Non c'è possibilità di sapere con certezza da parte del DFP chi è stato assunto perché, tranne i bandi della funzione pubblica del dicembre 20/21, i bandi le hanno fatto le Regioni. Ci possono essere dipendenti pubblici, in part time, ma in larga parte non lo sono. Un elemento di difficoltà che hanno avuto i Comuni nell'utilizzare questi professionisti è che non posso prendere chi c'era prima perché non svolgeva le funzioni che i Comuni necessitavano. Inoltre, mille esperti per duemila Comuni quanto contributo reale può dare ai Comuni per cui lavora? Quasi nullo.

3. Come si valuta l'efficacia del progetto in termini di riduzione effettiva dei tempi medi e dell'arretrato dei procedimenti nei diversi contesti territoriali?

Le Regioni hanno almeno due approcci diversi su come hanno contato:

- A. Calabria e Sardegna hanno tutti i loro Comuni sullo Sportello unico regionale. In queste due Regioni, la maggior parte dei procedimenti individuati passano per lo Sportello Unico; dunque, non c'è nessun comune non censito. Il dato è sufficientemente buono;
- B. Altre Regioni, come la Lombardia, hanno avuto difficoltà a fare quell'esame. Per le tempistiche imposte²²¹, la Regione Lombardia è riuscita ad avere risposta solo da circa due/trecento Comuni e per duecento Comuni che si appoggiano sulla piattaforma intermedia della Regione si hanno dati precisi. Dei mille Comuni della Regione Lombardia, duecento sono certi, degli altri ho avuto risposta e ho interpolato. Quando la Lombardia venne a porre il problema nel 2022 del come hanno ottenuto il dato, ho detto che non era un problema sul come lo avevano ottenuto ma dovevano indicarlo sul Piano territoriale o sul rendiconto semestrale che il campione dei Comuni è rappresentativo del tot percentuale della popolazione e dei Comuni, e deve rimanere costante nel tempo;

4. C'è un quadro della rispondenza, robustezza e stabilità del dato?

No, non c'è.

5. In che modo, in che misura e con che effetti i colli di bottiglia individuati dai Mille si sono tramutati in azioni di semplificazione?

A monte del fatto che deve ancora essere effettuata un'analisi più specifica, la mia impressione è che in realtà le ipotesi di miglioramento e i colli di bottiglia individuati dagli esperti non sono particolarmente utili per sviluppare politiche a livello nazionale. Non solo per una difficoltà degli esperti a poterle esprimere, non dovunque questa espressione della possibilità di cambiamento locale deriva da una coppia di situazioni, che non sempre si è verificata.

²²¹ Il progetto è partito contraendo di sei mesi complessivi l'avvio. Il progetto prevedeva che l'avvio fosse a dicembre, con il primo contratto a giugno. Tuttavia, si è richiesto che il primo contratto fosse a gennaio. Questo ha contratto tutta la fase gestionale.

Nella Regione virtuosa, ad esempio, il Piemonte hanno creato una struttura centrale di controllo dei mille imposta (controllo esattamente chi fa cosa e dove) e quindi sono in grado di essere committente rispetto a quello che loro troveranno. Non sono passivo e so già quello che quello voi facciate.

Questo deriva non tanto dal progetto mille in quanto tale ma da come la Regione alfa, in questo caso il Piemonte, ha integrato il suo ruolo.

In altre Regioni come, ad esempio, la Sicilia ha diviso tra assessorati (quattro per ogni assessorato) e Regione (due presso la Regione Sicilia) gli esperti in modo tale da non controllare la gestione dei medesimi. Dunque, l'operato dei mille è soggetto a un controllo scarso e il loro successo dipende dalle capacità del Direttore generale.

In molti casi quello che dovremmo trovare (quello che suppongo perché ancora non li ho letti) è che dove la parte intermedia di controllo dei mille era ben gestita la qualità e quantità di indicazioni di colli di bottiglia e soluzioni dovrebbe essere mediamente più elevate, rispetto a quelle che hanno gestito i mille in modo diverso.

6. A valle dei due anni, c'è un'autovalutazione per ciascuna Regione sul fatto che i mille stiano funzionando o meno?

Non c'è e non gliela abbiamo chiesta. Ma in qualche modo si evince da alcune informazioni quantitative.

7. In che misura è valutato il rischio che lo stress imposto PNRR su alcuni interventi finisca per generare ulteriori ritardi o un aumento degli arretrati rispetto ai procedimenti non compresi nel PNRR? Inoltre, siamo in una situazione di profonda dinamicità, un po' perché il PNRR è stato avviato e un po' perché siamo nel periodo post COVID, e c'è una variazione di pezzi che è naturale. Per valutare l'efficacia del progetto è importante conoscere la domanda. In che modo questi pezzi vengono rilevati all'interno del progetto?

Il numero di pezzi noi ce lo abbiamo ma non lo abbiamo pubblicato. Ogni Regione ogni semestre oltre a dire i tempi arretrati, dice quante domande sono entrate e quante ne sono state evase. Il DPCM all'allegato B prevede il format che contiene i dati che devono inviare le Regioni nel report di monitoraggio e all'interno di quest'ultimo si trovano nel semestre quelle concluse con provvedimento espresso, con conferenza di servizi o silenzio o assenso, avviate, arretrate e durata media. L'obiettivo del progetto è di ridurre

l'arretrato e la durata media dei procedimenti che le Regioni hanno selezionato. Sul sito mettiamo il resoconto.

8. Non dovrebbe essere un rapporto?

Anche gli esperti hanno paventato questa possibilità. Hanno evidenziato che se ad esempio c'è un eccesso di domanda in un semestre, poi sembra che esplodendo l'arretrato, gli esperti non abbiano lavorato bene e sul sito non c'è evidenza di questo.

In alcune Regioni del meridione su alcune procedure le avviate sono molto di più delle concluse per semestre. Dopo tre semestri si capisce che la macchina sta girando con difficoltà. Noi ora in questo momento stiamo cercando di mettere insieme questi due dati perché questi dati non sono tutti ricalcolati l'uno dall'altro in quanto il dato di tempo medio e arretrato si basa sul numero di pezzi censito a dicembre 2021, quindi lo stock iniziale e l'andamento (il flusso in ingresso e uscita), e su quelli conclusi per ogni semestre che varieranno tra entrati, conclusi e non conclusi.

Per arretrato si intende un procedimento che supera il tempo previsto dalla Legge 241/1990.

Nelle elaborazioni successive che dovremmo chiedere, ma prima voglio avere il dato nazionale, se sulla stessa procedura normata uguale in tutto il territorio da una parte ci sono arretrati, dall'altra non ci sono, evidentemente non è un problema di norma.

Ci potrebbe essere un problema di adempimenti dovuti: per esempio nel caso delle rinnovabili, l'architettura normativa è recentissima ed è fatta bene per definizione. Perché non funzionano? Il problema sta nel fatto che le Regioni non fanno pianificazione territoriale. Dunque, tutte le semplificazioni che sono a valle di questa situazione, sono già fallite in partenza.

9. Qual è la politica di trasparenza e partecipazione del progetto rispetto alle rappresentanze delle categorie economiche e sociali? Come avviene il dialogo con gli altri soggetti rispetto agli esiti del progetto?

I Tavoli tecnici per la semplificazione ci sono e sono costantemente attivi. Tuttavia, i dati rispetto all'andamento del progetto non vengono portati all'interno dei Tavoli tecnici.

Per quanto riguarda le categorie sociali le faccio un esempio: dieci giorni fa ho avuto un incontro con centro studi Confindustria ed ho scoperto che erano più indietro di me in

quanto alcuni consociati di Confindustria hanno mandato proposte al DFP sulle rinnovabili e loro non le conoscevano. Il livello del loro coinvolgimento è scarso.

La politica che ha imposto questo Gabinetto rispetto alle semplificazioni è: noi aiutiamo i ministeri competenti ma se ci portano proposte, noi non portiamo proposte a loro.

Non c'è una discussione sui dati perché il Gabinetto non vuole farsi parte attiva

Intervista a un dirigente, Cinsedo – 19.02.2024, Roma.

Esito intervista

1. Abbiamo un quadro di chi sono i mille? Abbiamo immesso energie giovani o meno? Abbiamo un’idea della distribuzione di genere e del loro *background*?

Nella prima fase la media dell’età degli esperti che erano stati selezionati era molto alta, in quanto ci sono stati problemi con gli algoritmi di INPA.

Una delle criticità che abbiamo evidenziato è stata quella del dipendente pubblico che hanno richiesto le aspettative per poter essere contrattualizzati come esperti. Noi abbiamo segnalato prontamente questo meccanismo dopo un mese, ma è stato necessario del tempo prima che ci dessero l’autorizzazione a bloccare le aspettative.

Inoltre, si evidenzia una criticità relativa alla provenienza territoriale degli esperti, poiché molti di loro sono stati contrattualizzati in una Regione diversa da quella di origine e, molto spesso, hanno richiesto di lavorare in modalità di *smart-working*.

Tutto ciò ha complicato il lavoro di semplificazione perché gli esperti assunti non avevano un’approfondita conoscenza della Regione e del contesto in cui operavano. Per questo motivo, sarebbe stato utile avere una qualche limitazione rispetto alla provenienza territoriale degli esperti.

Noi avevamo proposto di far utilizzare degli elenchi di consulenti ed esperti che le Regioni già possiedono, da comparare con quello proposto a livello nazionale per dare a tutti la possibilità di partecipare. Tuttavia, questo non è stato possibile.

Noi non abbiamo altri dati in merito agli esperti rispetto al loro genere, *background* ed età per una questione di privacy.

2. Qual è stato il modello organizzativo del rapporto nelle varie Regioni con i Comuni?

A monte per i tempi ridotti non è stato possibile fare alcuna *governance* del processo perché ci hanno detto il 22 dicembre di partire con la selezione dei mille esperti e poi di reclutarli entro il 31 dicembre. Era impossibile farlo a monte.

Tutte le Regioni hanno messo un modello di ascolto dei Comuni, chi più chi meno.

Secondo me concentrare è stata un’opportunità nella fase iniziale.

Le Regioni hanno attivato tutte le attività di concertazione con i Comuni; quindi, in sede Regionale è stato fatto.

3. Secondo voi l'ANCI che cosa ne pensa?

L'ANCI ha sempre contestato la misura perché loro volevano un'assegnazione diretta degli esperti nei Comuni, pensando che potessero fare RUP che in realtà non si può fare.

4. Dopo la Circolare dell'Economia che ha vietato l'affiancamento consulenziale dei mille, le Regioni come hanno modificato l'impiego di quest'ultimi?

In alcune Regioni questa circolare non è stata presa in considerazione e hanno continuato a fare quello che facevano prima; in altre, i singoli esperti sfruttando la circolare hanno deciso di non andare più nelle Regioni e di lavorare in smart-working. Ad esempio, nel Lazio e nelle Marche degli esperti si sono rifiutati di andare in un Comune e si sono proposti di farlo da remoto.

Secondo me, la misura è ottima ma l'organizzazione e il reclutamento non vanno bene. Infatti, il reclutamento dovrebbe essere svolto diversamente altrimenti non si intercetta l'obiettivo. Rispetto alla prima tornata di assunzioni, la seconda è stata fatta dalle Regioni ed è andata meglio rispetto alla prima, ma le assunzioni sono avvenute sempre rispettando delle regole del centro e tramite INPA.

La seconda questione nella parte più organizzativa è che i mille esperti stanno funzionando nelle Regioni che hanno gestito direttamente la misura e che hanno deciso dove quest'ultimi dovessero andare. Ad esempio, il Piemonte ha deciso di investire su una misura, più precisamente l'ambiente, e li ha mandati tutti sul territorio coordinati direttamente da loro.

Gli esperti operavano sotto il controllo della Regione che esercitava su di loro una sorta di monitoraggio e tutoraggio.

5. **Noi abbiamo riscontrato due criticità. La prima è che a monte ogni Regione ha dato ai processi una propria denominazione, impedendo un'analisi comparativa. La seconda è che non si sa qual è l'universo dei comuni che sono stati presi in considerazione per la raccolta dei dati.**

Fondamentalmente è l'ufficio PNRR di Gullo²²² e in parte quello di Vicchiarello²²³ che svolgono tutta la parte di elaborazione dei dati. Il problema fondamentale è che lì c'è poca chiarezza sul dato. Io fotografo una situazione al 2021 con quell'arretrato senza specificare quali Comuni venivano presi in considerazione e facendo la media, non specificando di cosa.

Alcune Regioni, come la Lombardia, hanno fatto la fotografia del dato a campione, quindi su un certo numero di Comuni. Dunque, non c'è una chiarezza su quest'aspetto.

Altre Regioni, come il Friuli-Venezia Giulia che ha deciso di non andare ai comuni perché aveva deciso di reingegnerizzare i procedimenti, semplificandoli a livello digitale. Dunque, il dato non viene richiesto ai Comuni perché li ha tutti la Regione.

Per questo motivo, tutto dipende dalla scelta che ha fatto la Regione.

6. **Perché ogni Regione costruisce il proprio sistema informativo?**

Noi abbiamo richiesto una piattaforma nazionale, ma hanno deciso di non finanziarla. Sarebbe molto utile perché una piattaforma nazionale permetterebbe di avere gli stessi criteri e apprendere gli uni dagli altri.

7. **Come si svolge l'attività di governance tra di voi e i responsabili regionali?**

Noi abbiamo qui un gruppo di lavoro dei mille con tutti i responsabili, sia della parte reclutamento sia quella merito (organizzazione e semplificazione). Da lì sono uscite delle

²²² Il dott. Elio Gullo è il Direttore dell'Ufficio per la semplificazione e la digitalizzazione presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. L'Ufficio per la Semplificazione e la Digitalizzazione promuove e coordina le politiche di semplificazione normativa e amministrativa per migliorare la regolazione, ridurre tempi e oneri, aumentare la competitività e garantire diritti ai cittadini e alle imprese. Coordina un'agenda condivisa tra Stato, regioni ed enti locali, promuove interventi normativi, amministrativi e organizzativi coerenti con le strategie nazionali di digitalizzazione, e fornisce supporto alle altre pubbliche amministrazioni. Cura la predisposizione del bilancio degli oneri, il monitoraggio degli effetti degli interventi di semplificazione e promuove la consultazione di cittadini, imprese e associazioni.

²²³ Il dott. Paolo Vicchiarello è il coordinatore presso Coordinatore Unità di Missione per il Coordinamento Attuativo del PNRR presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. L'Unità di missione supporta gli uffici del Ministro per la Pubblica Amministrazione, tramite il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'elaborazione di proposte, anche normative, riguardanti gli obiettivi intermedi e finali (*milestone e target*) del PNRR.

proposte che abbiamo fatto nostre come Conferenza, le abbiamo fatte transitare nelle sedi istituzionalizzate e le abbiamo presentate come proposte di semplificazione.

Al momento non si riunisce perché non sono emerse particolari criticità, ma probabilmente emergeranno con il nuovo Decreto PNRR.

8. **Quali sono le Regioni che hanno fatto meglio?**

Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria. Al Sud, la Calabria e la Puglia con alti e bassi.

Intervista a una dirigente, Regione del Nord Italia – 20.02.2024, online.

Esito intervista

- 1. Secondo lei è possibile capire se questi mille sono effettivamente mille, chi sono, avere un’idea sulla loro età, il loro profilo professionale e il tipo di impegno che hanno con la Pubblica Amministrazione (se a tempo pieno o meno) e il loro luogo di residenza?**

Sì, penso che ogni Regione abbia il quadro dei propri esperti e attraverso le Regioni questo dato è sicuramente recuperabile.

Le selezioni sono sempre state fatte tramite il portale INPA. Gli esperti hanno fatto domanda e hanno risposto ad un avviso su INPA ed è stata fatta una prima selezione da parte del Dipartimento della Funzione pubblica sulla base di alcuni criteri, tra cui l’esperienza professionale. Questo ha comportato che di fatto, siccome l’esperienza spesso coincide con l’età, molto spesso i primi in graduatoria ci fossero persone di età molto avanzata (tra cui anche pensionati).

I pensionati poi venivano esclusi dalla Regione, quando invece comparivano nell’elenco che il Dipartimento della Funzione pubblica aveva trasmesso alle Regioni.

È accaduto che, essendo il reclutamento avvenuto per profili professionali, io in particolare, nel 2021, mi sono occupata delle selezioni dei giuristi, e ho riscontrato una varietà di figure all'interno dell'elenco, che va dai tecnici ai geometri, fino agli architetti.

La selezione basata sulle autodichiarazioni aveva la qualunque e non tutti avevano un titolo di studi attinente al profilo giuridico ricercato.

La prima criticità verificatasi a seguito della trasmissione dell’elenco è stata che la Regione ha dovuto compiere un’ulteriore selezione a livello locale.

Tra l’altro, nel 2021 è avvenuto tutto in grandissima fretta perché c’era la scadenza per la contrattualizzazione troppo ravvicinata a fine anno. Tra l’altro tra la selezione e la contrattualizzazione ci sono state tutte le attività di controllo che normalmente l’amministrazione fa, finalizzate all’assunzione. Inoltre, un’importante criticità si è verificata molto spesso nel momento in cui alcuni di questi venivano selezionati, all'ultimo comunicavano che non erano più interessati all'assunzione (questo succede anche ora).

2. Voi ponete elementi di vincolo? Ad esempio, voi potete imporre come vincolo la residenza in Regione?

No, questo elemento di vincolo noi non lo imponiamo. Ma nel momento in cui facciamo la selezione, noi diamo priorità a chi risiede in Regione o più vicino alla Regione. Dal momento che noi siamo tra le Regioni che hanno richiesto la prevalenza di giornate in presenza, noi lo facciamo presente già in sede di colloquio. Questo perché per essere di supporto alle amministrazioni, è evidente che bisogna essere a contatto con gli uffici. Tutto ciò comporta che essendo le spese a carico dell'esperto, chi decide di sottoscrivere il contratto sa che avrà delle spese da sostenere.

Non poniamo ostacoli alla partecipazione di nessuno; infatti, presso la nostra Regione ci sono esperti che arrivano da luoghi lontani e si assumono personalmente le relative spese.

3. Ma questo processo di esclusione di pensionati o quelli inabili al lavoro, sul primo anno può aver inciso sulla produttività?

Assolutamente, sì. È stato un inizio difficile a causa di questi problemi e un'ulteriore sfida è rappresentata dal fatto che durante lo scorrimento dell'elenco, sempre più spesso ci si imbatte in esperti che partecipano alla selezione, vengono considerati idonei durante il colloquio, ma al momento della contrattualizzazione cambiano idea.

Un altro scenario che si verifica è quando, nel frattempo, l'esperto selezionato partecipa a un colloquio per un'altra Regione e preferisce quella, magari perché è più vicina o perché offre un ruolo professionale di livello superiore con un conseguente aumento di stipendio (ad esempio, mentre noi cerchiamo un profilo middle, l'altra Regione potrebbe cercare un senior).

A mio avviso, una delle cose che avrebbe dovuto essere esclusa era la possibilità di mettere proporsi come esperti su più Regioni.

4. Quanti dei mille sono a *part-time*?

Diciamo che molti sono a *part-time* e hanno una loro attività. Il progetto prevede comunque un massimo di 150 giornate annue, estensibile a 170. La nostra Regione ha optato per un regime di lavoro di 150 giorni. Tuttavia, queste giornate non costituiscono un impiego a tempo pieno, bensì una media di meno di tre giornate lavorative a settimana. Quindi, l'attività dell'esperto è compatibile con un impegno libero professionale e molti

di loro hanno le proprie attività. Tuttavia, non potrei quantificare quanti sono, poiché richiederebbe una valutazione accurata.

5. Sarebbe possibile quantificare i contratti a 150 giornate?

Non tutti sfruttano appieno le 150 giornate, poiché sono considerate un limite massimo. Forse 1/3 ne usufruisce interamente, mentre alcuni le hanno estese a 170, soprattutto coloro che sono legati alla Cabina di Regia del Progetto

6. Come avete gestito la Circolare dell'Economia che prevede che gli esperti non possano fornire assistenza tecnica?

Fin dall'inizio abbiamo dato grande importanza a questo aspetto, probabilmente perché provengo da vent'anni di esperienza nel campo dello sviluppo economico e ho sempre gestito fondi europei; quindi, conosco bene le procedure di audit e di controllo. Siamo estremamente attenti a questi dettagli, anche perché incidono direttamente sulla spesa ammissibile. Le Regioni anticipano le spese, ma se in seguito a un controllo si scopre che la spesa non era ammissibile, tocca alle Regioni farne fronte.

Fin dall'inizio abbiamo chiarito che il focus degli esperti doveva essere sulla semplificazione e non sui progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). È evidente che quando il Dipartimento della funzione pubblica, seppur tardivamente, ha recepito questa circolare del MEF, noi non ci siamo fatti trovare impreparati.

Tuttavia, abbiamo fatto del nostro meglio per garantire che questi esperti fossero effettivamente di supporto, anche se in modo indiretto rispetto ai progetti.

Quello che è rimasta fuori è la parte monitoraggio dell'inserimento dei dati nel sistema REGIS, l'unico sistema con cui lo Stato monitora i progetti.

In questo contesto, ci siamo trovati in una situazione delicata quando la Ragioneria territoriale dello Stato, con sede nel capoluogo di Regione e che funge da coordinatrice per la nostra macroarea geografica di riferimento, ci ha contattato a nome del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Ci hanno avvisato di un'allerta riguardante l'inserimento dei dati nel sistema REGIS e ci hanno comunicato che nulla era stato ancora inserito. Hanno compreso che questa mancanza di dati non significava necessariamente che i progetti non fossero stati realizzati, ma piuttosto che c'era un problema nella fase di inserimento dei dati stessi.

Abbiamo subito iniziato a lavorare per risolvere la situazione, ma abbiamo riconosciuto la necessità di assistenza poiché non potevamo impiegare gli esperti per questa specifica attività, in virtù della circolare emanata dalla stessa amministrazione. Nonostante ciò, abbiamo intensificato i nostri sforzi e, ad oggi, la nostra Regione si trova tra le Regioni più avanzate nell'inserimento dei dati.

Questo risultato è stato raggiunto inviando gli esperti sul campo, coprendo sistematicamente tutti i comuni e risolvendo le criticità alla radice del problema nell'inserimento dei dati.

- 7. In merito ai rapporti con i Comuni, l'Anci ha deciso inizialmente che le risorse dovessero essere affidate alle Regioni e poi ogni Regione avrebbe determinato il modello da seguire. Alcune Regioni, come il Friuli-Venezia Giulia, hanno mantenuto il controllo sul pacchetto di esperti e li hanno assegnati selettivamente su alcuni processi; altre, come l'Emilia-Romagna, hanno lavorato sulla provincializzazione, mentre altre li hanno mandati selettivamente su alcuni Comuni. Questa scelta di modelli ha creato problemi con i Comuni? Questa *governance* multilivello tra Regione e comuni funziona o si sono solo creati ulteriori problemi?**

Il nostro modello è un modello diffuso. Noi non abbiamo dotato un modello centralizzato a causa dei numeri. La Regione aveva molti esperti ed abbiamo ritenuto fosse preferibile avvicinarli al territorio, pur con un coordinamento con la Cabina di Regia. Principalmente questa scelta è stata dovuta al fatto che un esperto è efficace se entra in contatto con l'amministrazione che deve supportare. Infatti, dal livello centrale è difficile che si instauri questo rapporto.

L'attività degli esperti era quella di supportare gli enti locali e ben difficilmente poteva essere organizzato un modello totalmente centralizzato. Abbiamo optato per un approccio centralizzato sulla gestione degli appalti e devo dire che ha funzionato, ma il tema degli appalti è diverso.

Abbiamo adottato un modello diffuso, creando dei *pool* multidisciplinari che sono stati assegnati sia ai Comuni capoluogo con un ruolo di hub rispetto agli altri Comuni del territorio, sia direttamente agli enti provinciali, coprendo così l'intera area delle sette province. Questa è una scelta che abbiamo fatto insieme con ANCI e UPI regionali. La proposta è venuta da quest'ultimi, perché inizialmente noi pensavamo di affidare il ruolo di hub alle Province. Tuttavia, ANCI e UPI hanno fatto notare che per i procedimenti

tipicamente comunali, come quelli legati all'edilizia, non ha senso far fare il ruolo di hub alla Provincia, ma è meglio puntare sui capoluoghi che hanno maggiore familiarità con le specifiche esigenze dei Comuni.

All'inizio è stata una sfida significativa a causa di un problema di comunicazione. Il messaggio che è passato all'inizio è che gli esperti erano stati impiegati per fornire assistenza tecnica per i progetti PNRR. Dopo i Comuni hanno scoperto che non si trattava di assistenza tecnica tradizionalmente intesa, ma piuttosto di consulenza. In più, l'ambito di intervento degli esperti era ristretto e non si potevano occupare dei progetti ma solo delle procedure.

La nostra difficoltà nel primo anno è stata convincere che non eravamo controllori dei Comuni ma eravamo lì per dare supporto. Adesso, nella maggior parte del territorio è passato il messaggio che si sta dando un supporto e devo dire che le risposte sono anche buone.

- 8. Una cosa che abbiamo ritenuto problematica è che viene costruita la *baseline* dei tempi medi dei Comuni. A parte pochissime Regioni che hanno un sistema di regime autorizzatorio per le amministrazioni locali molto centralizzato (Sardegna e Calabria), negli altri casi essendoci una varietà di sistemi informativi che presidiano il rilascio di autorizzazioni da parte degli enti locali, io credo che si sia dovuto optare per un campionamento o un dato parziale. Nel caso vostro come è andata?**

Noi abbiamo creato uno Sportello informatico e abbiamo fatto un censimento. Abbiamo i dati per tutti i comuni della Regione. Ogni sei mesi apriamo lo Sportello informatico per le amministrazioni locali al fine di monitorare i procedimenti del semestre precedente.

Nella *baseline* abbiamo coperto l'89% dei comuni della Regione in termini di popolazione e l'83% in termini numerici. Infine, abbiamo avuto un'ottima partecipazione che si è attestata sempre sopra l'80%.

- 9. Ma il campione varia o rimane lo stesso?**

C'è una certa stabilità nel nostro campione. I comuni che non hanno aderito sono principalmente quelli con pochi abitanti.

10. Si sono presi in considerazione gli elenchi dei problemi e dei colli di bottiglia forniti dagli esperti per apportare miglioramenti? In tal caso, quali azioni sono state intraprese in risposta e qual è stato l'effetto di queste azioni?

Abbiamo agito su più livelli: sul livello normativo e amministrativo/gestionale.

Rispetto al primo livello, abbiamo individuato le criticità della normativa nazionale e abbiamo inviato le nostre proposte alla Conferenza delle Regioni, che lo aveva richiesto.

Inoltre, abbiamo un Tavolo aperto con il Ministro delle Riforme.

In seguito, siamo intervenuti sulla normativa regionale, anche se in ambiti in cui le Regioni non hanno competenza legislativa. Tuttavia, abbiamo colto l'opportunità, ad esempio, per rivedere tutta la legislazione regionale in materia di VIA-VAS e VINCA. Questa legislazione regionale era meramente attuativa della legislazione statale, ma poiché la Regione non vi metteva mano da anni succedeva che la normativa nazionale cambiava e quella regionale rimaneva invariata.

Abbiamo compiuto un notevole sforzo di revisione di questa normativa, poiché era diventata una fonte di criticità. La Regione, per adeguarsi alle normative intervenute, era costretta a emettere una serie di delibere, creando una situazione di confusione.

Dunque, c'era un quadro veramente molto disordinato e gli stessi operatori non sapevano più cosa si dovesse applicare.

Abbiamo operato un lavoro di semplificazione, intesa come pulizia normativa.

Sul fronte amministrativo, abbiamo raccolto tutte le criticità dai vari monitoraggi e abbiamo costruito un documento di linee guida di semplificazione, con una parte iniziale più di stampo normativo per dare conto delle normative sopravvenute, mentre la seconda parte per ciascun procedimento vuole dare dei suggerimenti operativi sulle tipiche criticità che abbiamo riscontrato.

A livello gestionale, abbiamo creato anche degli Sportelli, come un esempio è la Task Force Appalti che ha creato una documentazione di guida per il RUP. Nel caso in cui la documentazione non fosse sufficiente, è stato creato un modulo per fornire i vari quesiti alla Task Force che risponderà nel più breve tempo possibile.

Le indicazioni che ci era stata fin dall'inizio erano che questi ambiti fossero obbligatori, perché altrimenti non sarebbero stati comparabili i dati a livello nazionale. Noi abbiamo aggiunto qualcosa in più, come il paesaggio perché è impossibile trattare l'edilizia senza il problema delle autorizzazioni paesaggistiche.

Inizialmente abbiamo mappato 83 diversi procedimenti amministrativi, creando apposite schede e includendoli nella baseline. Successivamente, abbiamo valutato quali di questi procedimenti fossero meritevoli di essere sottoposti a obiettivi quantitativi, riducendone di conseguenza il numero. Attualmente, ci stiamo concentrando su circa cinquanta tipologie di procedimenti su cui ci impegniamo a raggiungere determinati obiettivi.

11. La Regione ha la possibilità di lavorare nell'ambito dell'uso dell'interoperabilità delle banche dati?

Sì, è un ambito che ci riproponiamo di affrontare con la seconda parte del progetto, in quanto vogliamo lavorare anche sulla digitalizzazione dei procedimenti. Parlando con gli informatici non sono cose semplici da risolvere, ma ci stiamo lavorando; infatti, abbiamo assunto degli esperti informatici proprio per questo fine.

12. Voi in che modo imparate dagli altri e in che modo gli altri imparano da voi?

Inizialmente, il progetto era fortemente supportato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, poiché c'era l'obiettivo di raggiungere un *target* entro la fine dell'anno. Durante questa fase, c'era uno scambio attivo di buone pratiche tra le Regioni. Tuttavia, dopo questo periodo iniziale, la pratica è stata un po' trascurata poiché ogni Regione ha seguito la propria strada. Attualmente, il confronto avviene principalmente tra dirigenti regionali. La nostra Regione mantiene un costante dialogo con alcune Regioni, soprattutto con il Piemonte che coordina il progetto. Spesso condividiamo idee su come procedere nel progetto poiché ultimamente mancano indicazioni da parte del Dipartimento. Recentemente si è verificato un calo nel coordinamento centrale.

Intervista a un dirigente, Regione del Nord Italia – 28.02.2024, online.

Esito intervista

- 1. Per poter comprendere meglio chi sono gli esperti coinvolti nei progetti regionali, vorremmo chiedere se la Regione dispone di una lista degli esperti così da conoscere il *background*, l'età e la provenienza territoriale di tali esperti. Sarebbe possibile avere accesso a queste informazioni per avere una visione più completa del loro coinvolgimento?**

I *curricula* devono per forza essere pubblicati sulla sezione “Amministrazione Trasparente” del sito internet, quindi dovrebbero essere reperibili. Tuttavia, sui *curricula* non c'è scritta la residenza per questione di privacy.

Noi abbiamo contatti con varie Regioni, come Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria e Veneto e abbiamo impostato il Progetto dei mille esperti tutti in modo differente.

Quando mi hanno dato questo Progetto come responsabile del procedimento, per me è stato importante assicurare che questi esperti non fossero confusi come un lavoratore subordinato, mantenendo una presenza flessibile presso gli uffici dei Comuni, delle Province e delle amministrazioni in generale e garantendo una rendicontazione a giornata. Il fatto che gli esperti provengano da diverse parti d'Italia per noi non è stato un problema, perché abbiamo implementato delle assistenze tecniche a chiamata sul territorio. I nostri esperti provengono da tutta Italia, tranne l'Umbria, il Friuli-Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige. Inoltre, lavoriamo sia in modalità remota che *in loco*, con una programmazione stabilita.

- 2. C'è una questione critica riguardante il fatto che gli esperti sono stati reclutati dal centro tramite INPA? Ad esempio, riguardo al desiderio degli esperti di svolgere il proprio lavoro da remoto, dato che devono autofinanziare i viaggi?**

All'inizio abbiamo scontato un po' di confusione perché siamo partiti troppo velocemente e non sapendo neanche troppo bene che attività far svolgere agli esperti.

Gli esperti hanno chiesto comunque il ristoro delle spese di trasferta ma l'impegno giornaliero di risorse è già onnicomprensivo.

Man mano ci siamo organizzati di modo che gli esperti seguono le assistenze tecniche, definendo già prima se l'impegno sia in presenza o meno. Ci sono delle assistenze tecniche che partono con l'identificazione già in principio della sede di lavoro che è necessario garantire o meno.

All'inizio è stato un nodo di criticità perché a mio avviso il fatto che devono lavorare a giornata contravviene al principio che un libero professionista non può lavorare a giornata. Io ho passato un anno a chiedere che la rendicontazione a giornata fosse trasformata in *Full Time Equivalent* (FTE) perché altrimenti si confonde con il lavoro subordinato. Inoltre, secondo me non è corretto che l'esperto debba andare presso il Comune. Sarebbe giusto che l'esperto svolga un'attività con impegno di risultato ma non di presenza. Anche il meccanismo di rendicontazione è stato probabilmente uno dei motivi di questo caos infinito.

3. Qual è il ruolo che i mille esperti svolgono nella Regione, anche alla luce dell'emissione della circolare ministeriale sull'impossibilità di utilizzarli per assistenza consulenziale?

Noi seguiamo i procedimenti che sono in ritardo o in arretrato. Nel nostro caso abbiamo le procedure più che altro legate all'ambiente che era al cuore del PNRR; quindi, tutte le procedure di valutazione ambientale piuttosto che le bonifiche e i rifiuti. Ad esempio, la Provincia ha la necessità di fare una ricerca dei responsabili della contaminazione perché è un passaggio fondamentale. Qui abbiamo messo in piedi delle assistenze tecniche che permettono alla Provincia di risolvere il problema puntuale, ma anche *on the job* di avere il rafforzamento amministrativo della struttura inserita nella Provincia stessa.

Per ricercare il responsabile dell'inquinamento e della contaminazione, ci siamo resi conto che spesso le Province brancolano nel buio perché sono attività complesse.

Per noi il censimento è un centesimo del lavoro da fare. Noi abbiamo costruito questo sistema che prevede che l'ente possa chiedere un intervento con un modulo su internet e dopo che noi lo processiamo, viene attivata una squadra. È ovvio che gli esperti non partecipano alla Conferenza dei servizi con possibilità di intervento ma lo fanno come preparazione di quest'ultima e per aiutare i pareri di competenza dell'ente (stendendo pareri tecnici e legali).

Nel nostro caso è assistenza tecnica sulle procedure, mantenendoci sempre nei limiti che vengono imposti dalla Circolare 4 del MEF. Quest'ultima, infatti, vieta agli esperti di

svolgere monitoraggio, controllo, rendicontazione, scelta dei progetti e predisposizione dei bandi.

Tuttavia, so che alcune Regioni hanno inserito questi esperti a fianco dei funzionari e l'esperto si annacqua con l'attività ordinaria.

4. **Inizialmente, le linee guida stabilivano l'obiettivo di concentrare mille esperti su una dozzina di processi critici. Tuttavia, a causa di differenze nominalistiche o della frammentazione di alcuni processi critici in numerosi sub-processi da parte di alcune Regioni, si è verificato un disallineamento. Alcune Regioni ora gestiscono fino a 38 processi, mentre altre ne gestiscono solo 6. Inoltre, si è osservata una variazione dei processi durante lo sviluppo del progetto con gli aggiornamenti dei Piani. Alcuni processi si sono ampliati, mentre altri si sono ridotti. Questa frammentazione e differenziazione degli oggetti è un fenomeno reale o gli elementi riconosciuti rimangono costanti?**

Purtroppo, questo è un tema enorme. Io avevo richiesto a Gullo all'inizio dell'anno scorso dei tavoli di coordinamento su questo tema. In teoria le procedure sono uguali in tutte le Regioni, però anche nelle stesse non abbiamo mai avuto supporto per definire i vari sotto procedimenti e i vari tempi di legge. Non abbiamo mai potuto vedere le altre Regioni cosa stanno facendo. Ci siamo arrovelati su come definire le procedure, i tempi del procedimento etc.

Ad esempio, come fai a monitorare una bonifica? Una bonifica va a conclusione se ci sono le risorse economiche ma in quella macro-procedura complessa ci sono una serie di step che noi abbiamo provato a suddividere, ma non so che cosa hanno fatto nelle altre Regioni e questo è un problema. A mio avviso, gli indicatori del progetto non parlano perché non si riesce a compararli tra una Regione e l'altra.

5. **C'è un'attività di manipolazione e adattamento dei *target* e degli indicatori?**

Quando siamo partiti non avevamo minimamente chiaro quali fossero i dati richiesti. Sebbene ci fosse il D.l. 9 giugno 2021, n. 80, con una serie di procedure, che abbiamo inserito nel Piano territoriale, con una legenda e un glossario, quando siamo andati sul territorio a chiedere l'arretrato abbiamo riscontrato una notevole rigidità, ma poi con il tempo siamo riusciti a far capire con quale accezione intendiamo arretrato.

Durante la preparazione del Piano territoriale, tutte le Regioni hanno chiesto ad ANCI, UPI e alla maggior parte dei Comuni di identificare secondo loro quali fossero i colli di bottiglia. È stato come definire dei *target* con una sfera di cristallo. Solo dopo il primo censimento abbiamo avuto consapevolezza di quello che c'era sul territorio e man mano che abbiamo interagito con i Comuni e le Province, il contenuto dei censimenti è diventato più chiaro. Questo adattamento sui *target* e sugli indicatori è dovuto a una presa di consapevolezza di cosa serve al territorio.

6. Il meta dato e l'indicazione su cosa mettere dentro l'indicatore è univoco tra Regioni o ognuno lo intende diversamente? Inoltre, nel tempo i dati sono comparabili?

Come dicevo prima, i dati non sono comparabili perché non è detto che gli oggetti siano gli stessi. Invece, noi abbiamo dato una nostra definizione di arretrato, ma non abbiamo mai avuto la possibilità di parlare con le altre Regioni per dare una definizione univoca. Per noi l'arretrato è il tempo del procedimento da legge che non è stato rispettato, considerando la possibilità da parte dell'ente di procedere con l'interruzione dei termini per un'integrazione o quant'altro.

7. Hanno richiesto il censimento di tutti i Comuni di una Regione in merito ai tempi medi e l'arretrato, a voi quanti Comuni hanno risposto?

Noi abbiamo chiesto a tutti i Comuni della Regione.

Abbiamo ridotto molto, cioè la maggior parte delle nostre procedure le hanno le Province; i Comuni nel nostro Piano territoriale hanno solo le bonifiche e le PASS (autorizzazioni uso energetico). Per questo motivo per noi è stato semplice. Probabilmente, le altre Regioni hanno effettuato un campionamento.

8. Le Province hanno un sistema omogeneo tra loro?

No, siamo noi ad aver omogeneizzato tutti i dati perché non c'è un sistema informativo univoco, o almeno non per tutte le pratiche.

9. E per i Comuni come avete fatto?

Abbiamo fatto un censimento e hanno risposto circa un 60%. Il campione è esplicitato nel primo Monitoraggio e Valutazione semestrale.

10. L'universo dei Comuni auto selezionati rimane stabile nei i diversi report?

No, cambia perché dipende da chi risponde e il confronto intertemporale è difficile da fare.

11. Per le azioni di semplificazione, ci sono dei Piani d'azione che voi avete posto in essere e di cui può essere monitorata la loro attuazione nel corso del tempo?

Noi abbiamo fatto un Piano per la semplificazione l'anno scorso con delle azioni che dobbiamo mettere in campo. La maggior parte sono procedurali.

12. È nel report questo Piano?

No, è un documento interno che abbiamo mandato al Dipartimento di Funzione Pubblica.

Intervista a un dirigente, Unione delle Province d'Italia – 27.02.2024, online.

Esito intervista

1. Abbiamo un quadro di come le Province sono state chiamate a partecipare nelle Regioni rispetto al Piano dei mille?

Il Piano dei mille è nato come un Piano che doveva servire a rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali ed era una cosa che noi avevamo richiesto nelle interlocuzioni con il Governo quando si stava confezionando il PNRR. Dalle istituzioni europee veniva fuori un'esigenza di spingere il governo italiano a rafforzare la capacità amministrativa. La torsione che ha preso l'approvazione del PNRR di centralizzare le attività intorno ai Ministeri ha portato a concentrare tutte le misure di rafforzamento della capacità amministrativa verso le amministrazioni centrali. Nella contrattazione con il Governo noi abbiamo sempre cercato di chiedere che gli investimenti previsti per il rafforzamento della capacità amministrativa destinati agli enti locali si traducevano in percorsi di assunzione di personale a tempo determinato che fossero gestiti direttamente dagli enti locali. Abbiamo provato anche a fare degli emendamenti sulla norma che ha poi disciplinato i mille esperti. C'è stato il tentativo di far destinare queste risorse direttamente agli enti locali ma non siamo riusciti. Questi soggetti esperti, che venivano assunti tramite una procedura centralizzata, dovevano svolgere delle attività nei confronti degli enti locali. È stato concepito un disegno per cui Regione per Regione si facevano delle procedure di assunzione e di incarico a questi esperti sulla base di fabbisogni individuati nel territorio. A seconda delle Regioni c'è stata la possibilità di coinvolgere gli enti locali del territorio o meno. Ci sono state delle Regioni in cui la procedura è stata gestita direttamente dalla Regione che ha autorizzato i suoi esperti per attività di supporto che ha definito la stessa, mentre in altre realtà sono stati coinvolti gli enti locali.

2. Voi avete una vostra analisi di che cosa sia successo rispetto ai modelli di *governance* impiegati?

In diverse realtà sono state coinvolte le Province. Ad esempio, nel Lazio, esse hanno coordinato le attività di supporto sul territorio. Una metà degli esperti è stata assegnata alla Regione e l'altra metà è stata distribuita a livello territoriale, suddividendoli in diverse aree e affidando ai dirigenti la responsabilità di coordinare il lavoro di utilizzo degli esperti, sia nelle Province sia nei Comuni.

Ci sono state delle attività di concertazione tra la Regione e gli enti locali per utilizzare questi esperti nel territorio. Principalmente, il loro supporto è stato rivolto alle attività degli enti locali, affiancando il lavoro degli esperti rispetto alla semplificazione delle procedure amministrative. Tuttavia, dal punto di vista degli enti territoriali, l'esperienza con gli esperti non è stata sempre positiva. Spesso gli esperti non erano direttamente disponibili sul territorio, limitando così l'efficacia del supporto. Per le Province incaricate del coordinamento, gestire gli esperti è stato un ulteriore onere di lavoro, poiché dovevano istruirli sulle attività da svolgere e accompagnarli nelle operazioni di supporto ai Comuni. Inoltre, l'intera iniziativa è risultata molto costosa.

3. Qual è stato il vostro rapporto con Anci e le Regioni? La questione centrale è stabilire se il supporto ai Comuni debba essere fornito direttamente a loro, specialmente quelli di piccole dimensioni, oppure se dovessero essere le Province a svolgere tali attività.

Il principale problema è emerso con l'avvio del PNRR, quando Stato e Regioni hanno parzialmente orientato le attività di assistenza agli enti locali verso strutture centralizzate o regionali. Tuttavia, la fondamentale funzione di assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali, a carico delle Province e, di conseguenza, delle città metropolitane, non è stata adeguatamente attuata. Al suo posto sono state istituite strutture nazionali o regionali, o sono stati stipulati accordi tra lo Stato e l'ANCI per alcuni progetti che prevedevano assistenza diretta ai piccoli Comuni.

4. Quali sono gli interventi diretti fatti dall'ANCI?

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha stanziato risorse attraverso il Progetto Piccoli Comuni, offrendo una serie di finanziamenti mirati per sostenere i piccoli Comuni. Sono

stati inclusi anche interventi specifici per sostenere le assunzioni di personale nei piccoli Comuni. Tuttavia, queste iniziative sono state attuate senza un coordinamento adeguato delle attività di assistenza agli enti locali. Tale mancanza di coordinamento ha portato a una riflessione nel Decreto PNRR sulla necessità di migliorare il coordinamento delle attività.

5. Come Province, avete ricevuto risorse o assistenza?

No, rispetto alla funzione di assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali abbiamo svolto queste funzioni con risorse proprie. Nonostante una legge dello Stato (L. 56/2014), non voluta dalle stesse Province, avesse loro assegnato una competenza ben precisa sui temi di assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali. Su questa funzione non sono arrivate risorse alle Province, ad esclusione di un progetto che è stato sviluppato con il Dipartimento della funzione pubblica: il progetto “Province e Comuni”. In questo progetto l’UPI ha dato supporto alle Province per lo sviluppo dei servizi in materia di stazioni uniche appaltanti, innovazione e utilizzo dei fondi europei. È un progetto di sistema in cui abbiamo accompagnato queste funzioni delle province nel territorio.

6. Ci sono stati dei vostri processi che sono stati oggetto di semplificazione?

Sì, anche noi siamo stati oggetto di semplificazione. Tutta la parte appalti e sulle autorizzazioni appalti.

7. Lì non avete ricevuto ausilio?

Sì, abbiamo ricevuto il supporto di questi esperti. Gli esperti hanno lavorato anche per le Province.

8. Su questo non c’è un bilancio sul fatto se una Provincia possa aver appreso una prassi tramite il supporto di questa rete?

Sì, il riscontro delle Province è che, dove il progetto ha funzionato, hanno avuto un supporto per semplificare le procedure tramite questi esperti. Non è servito alle Province per fare da hub rispetto agli enti locali, ma è servito e ha funzionato rispetto al servizio di semplificazione. Quantomeno è servito a monitorare le procedure che noi dovevamo

seguire rispetto a settori che erano nel Piano e a dare una risposta dal punto di vista di quello che bisognava fare e semplificare nel progetto nazionale. Per questo è servito, ma non è una risposta strutturale/organizzativa ma di monitoraggio di procedimenti e di semplificazione delle procedure che per ora rimane sulla carta. È possibile che questa attività si traduca in input che servano a semplificare le procedure in futuro.

9. Rispetto alla distribuzione delle risorse, è emerso nelle interviste alle Regioni che ci sia stata una frizione tra UPI e ANCI. L'ANCI sosteneva che le risorse dovessero andare ad ANCI nazionale che poi le avrebbe distribuite e non certo alle Province, è così?

Tendenzialmente, tutti quelli che si sono messi a parlare di assistenza tecnica hanno ragionato sul fatto che ci sia un mercato di assistenza che gestiscono o degli apparati nazionali o l'associazione nazionale. Le Regioni hanno cercato di attrarre alcune risorse di questo progetto. Infatti, quest'ultimo è passato soprattutto per le Regioni, che hanno gestito gran parte del progetto degli esperti.

Tutta l'attività di assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali è passata fuori da quello che è la funzione fondamentale che doveva valorizzare le Province.

Infatti, poi nel Decreto Sud (Decreto-legge 19 settembre 2023, n.124 convertito con modificazioni in Legge 13 novembre 2023 n. 162) si è sviluppato un piano di assunzione degli enti locali del sud (Province, Comuni e città metropolitane) in risposta ai bisogni emersi in attuazione del PNRR. Nell'interlocuzione con l'Europa, durante la revisione del PNRR, quest'ultima ha suggerito all'Italia di intervenire nel rafforzamento della capacità amministrativa, soprattutto degli enti sub nazionali. I fondi di questo piano vengono prese direttamente dai Fondi di coesione. Quel tipo di risposta è limitata ad alcune realtà territoriali e non riguarda le Regioni non interessate. Questo tipo di azione che viene concepita per le Regioni del sud era un qualcosa che si sarebbe potuta fare per tutti gli enti nazionali, come richiedeva l'osservazione della Commissione Europea e non solo quelli del Sud. Il governo ha risposto solo parzialmente alla Commissione. Anche qui si riscontra una criticità: si tratta di una procedura centralizzata, che rischia di far allungare di molto i tempi. Il problema è che la procedura è molto centralizzata e se tutto va bene noi avremo assunzione di personale nel 2025. Naturalmente, non posso determinare fino a che punto il personale assunto così tardi sarà in grado di contribuire in modo efficace

alla realizzazione dei progetti del PNRR e all'utilizzo dei fondi di Coesione nei tempi previsti. Infatti, quel personale è finalizzato a facilitare l'utilizzo delle risorse dei Fondi di Coesione (2021-2027) in integrazione e in modo complementare all'utilizzo delle risorse PNRR.

10. In merito al progetto Piccoli Comuni, c'è anche una versione per le Province?

No, riguarda solo ANCI e piccoli Comuni. Questi piani di assistenza tecnica hanno bypassato quello che il legislatore aveva detto rispetto alle azioni di sostegno agli enti locali con la Legge 56/2014. In Italia, per fornire un supporto efficace, sarebbe stato opportuno pianificare una presenza diffusa, organizzando task force dedicate attraverso le Province. Queste task force avrebbero potuto collaborare con le Province e le città metropolitane per fornire il necessario sostegno. Purtroppo, questo non è avvenuto. Poiché non eravamo destinatari diretti di questa funzione di supporto, abbiamo gestito l'attività di supporto utilizzando i fondi delle Province. Questo perché i Comuni, in ogni caso, si rivolgono alle Province per una vasta gamma di attività. Si è creato un rapporto molto forte tra le Province e i Comuni per gestire insieme alcune attività. Ad esempio, nelle procedure di appalto, le 86 stazioni appaltanti o centrali di committenza di tutte le Province (76 delle regioni a statuto ordinario e 10 delle regioni a statuto speciale, escluse le città metropolitane e il Friuli-Venezia Giulia) si sono qualificate con riserva. Questi enti hanno stipulato convenzioni con oltre 2000 Comuni del territorio. Di conseguenza, 1/4 dei Comuni del territorio ha scelto di affidare alle Province la gestione degli appalti, avendo a disposizione strutture più organizzate per soddisfare le esigenze del territorio. È naturale che, per le procedure di appalto del PNRR, i comuni si siano rivolti alle stazioni appaltanti delle Province, chiedendo loro di gestire le procedure. C'era una forte richiesta e gli enti comunali, da soli, non sarebbero stati in grado di rispettare i tempi previsti dal PNRR per l'appalto.

11. Nella prima fase del PNRR era previsto, oltre al progetto dei mille, la possibilità di assistenza tecnica da parte di strutture come Cassa Depositi e Prestiti o Invitalia. È mai arrivato qualcosa?

Sì, per singoli settori di attività noi abbiamo ricevuto l'aiuto di questi soggetti che facevano assistenza tecnica e spesso assistenza progettuale. Ad esempio, abbiamo avuto

progetti assegnati di nuove scuole PNRR. La procedura seguita è stata quella di far fare la progettazione a strutture centrali ma questo ha comportato aumenti di costi di progettazione rispetto a quello che fanno le Province in autonomia. Molto spesso questo atteggiamento di centralizzare le attività per accompagnare le Province, fa aumentare i costi e le bolle speculative. Infatti, c'è un livello di spesa non comparabile.

12. Da dove nasce ruolo delle prefetture nel nuovo decreto PNRR?

Questo ha radici nel Decreto Sud, che ha portato a una centralizzazione e al trasferimento della gestione del PNRR dal Ministero dell'economia, alla Presidenza del Consiglio e all'Unità di Missione. Adesso, si è scelto di completare questa direzione anche per il territorio, passando da un approccio basato sul controllo del territorio a utilizzare da un lato, la Piattaforma Regis come meccanismo di controllo della rendicontazione dell'evoluzione dei progetti e dall'altro, rispetto al monitoraggio dell'impatto si è messa in piedi questa struttura che si sovrappone a tutto il resto. Le prefetture, insieme ai sindaci e presidenti di Provincia, dovrebbero coordinarsi per identificare quali sono i progetti e avere un quadro degli interventi del territorio, cercando di dare un supporto alla loro realizzazione. Dunque, le prefetture dovrebbero dare un supporto rispetto all'attuazione degli interventi e al monitoraggio degli interventi, anche dal punto di vista dell'impatto sul territorio. Attualmente, la rendicontazione riguarda solo le spese delle risorse assegnate, mentre la valutazione dell'impatto dei progetti non era stata considerata. Per affrontare tutto ciò, sarebbe sufficiente attivare meccanismi di coordinamento tra le varie amministrazioni competenti, anche utilizzando i poteri delle prefetture per rendere trasparente i progetti che si stanno gestendo.

13. Perché la Presidenza del consiglio ha optato come interfaccia per le prefetture?

Poiché, sebbene sia possibile centralizzare la gestione dei progetti e delle spese, non è altrettanto praticabile mantenere un controllo centralizzato sull'andamento concreto dei progetti sul territorio. Si sta rivalutando il ruolo del prefetto, che insieme ai presidenti delle province e ai sindaci locali, si impegna a monitorare l'avanzamento dei progetti.

14. E le Regioni?

All'art. 40 del Decreto PNRR viene stabilito che allo stesso tempo si rafforza il Nucleo di governo-Regioni centrale per poter svolgere il monitoraggio degli interventi complessivi. Le Regioni accompagnano l'attività di monitoraggio centrale, mentre il Prefetto coordina l'attività del territorio. I Prefetti dovrebbero però riferire al Nucleo PNRR centrale, dove c'è una collaborazione con le Regioni.

15. Si è avuta una maggiore concertazione con UPI e con ANCI rispetto al sistema precedente?

No. Hanno disegnato un sistema rispondendo alla nostra richiesta di rafforzare il ruolo delle Province del territorio. La risposta è stata far partecipare le Province a questo comitato, insieme al Prefetto. Non so se funzionerà. Io ho l'impressione che ognuno andrà avanti nel fare le cose per conto proprio e poi per quanto possibile si coordineranno queste attività che sono aggiuntive rispetto a quello che già altre leggi prevedono. In questa logica per cui si aggiungono istituti uno sull'altro, porta a sovrapporre attività che poi si cercheranno di coordinare tra loro non so come.

16. Secondo lei quale sarà il futuro del Progetto dei mille?

Abbiamo insistito affinché le persone incaricate fossero impiegate per fornire supporto agli enti locali, e continuiamo su questa strada. Tuttavia, abbiamo constatato che l'intervento di supporto definito per i mille esperti, che riguarda direttamente le attività connesse al PNRR, è piuttosto limitato. Se gli esperti possono aiutarci nel monitoraggio, nella semplificazione dei procedimenti e nella riduzione dell'arretrato, è positivo, ma non affronta appieno le vere esigenze degli enti, che sono molteplici. Il problema principale consiste nel rafforzare le capacità amministrative delle Province. Abbiamo cercato in ogni modo di promuovere questo obiettivo, ma abbiamo ottenuto solo risultati parziali.

Intervista a una responsabile d’area, Associazione nazionale comuni italiani – 7.03.2024, online.

Esito intervista

1. Qual è stato coinvolgimento dei Comuni e dell’Anci nella fase di attuazione? Quanti esperti e quali risorse sono stati messi a disposizione dei Comuni?

Rispetto al Progetto dei mille esperti, su cui ho una conoscenza più approfondita, ho osservazioni poco incoraggianti soprattutto riguardo ai Comuni più grandi e alle Anci regionali per due motivi principali. In primo luogo, l'urgenza nell'attuazione ha portato alla contrattualizzazione di esperti il cui livello di competenza è piuttosto limitato. Inoltre, nella maggior parte dei casi, anche in contesti caratterizzati da un certo grado di collaborazione e dialogo, i Piani sono stati gestiti in maniera molto auto-referenziale dalle Regioni, il che ha comportato il trattenimento di esperti con competenza elevata. Non ho ricevuto alcun riscontro positivo da parte dei Comuni riguardo al beneficio ottenuto dalla consulenza di esperti; al contrario, più di uno si è lamentato della scarsa competenza di tali figure. Anche nei casi in cui si è riscontrata una competenza media, gli esperti hanno mostrato incertezza nell'individuare le azioni da intraprendere. Dal mio punto di vista, i risultati per i Comuni saranno disastrosi. Non posso dire se le Regioni abbiano avuto un riscontro migliore, ma operativamente questo è dovuto al fatto che hanno trattenuto i migliori esperti a loro disposizione.

2. Esiste un report delle Anci regionali nei vostri confronti riguardante questo argomento? Alcuni sostengono che le Regioni hanno istituito un servizio di consulenza diretta tramite uno sportello, per cui i Comuni richiedevano assistenza e venivano inviati esperti specializzati per soddisfare le richieste. È questa la situazione effettiva?

A me non risulta. In alcuni casi le Anci regionali venivano totalmente bypassate dalle Regioni o coinvolte in maniera molto sporadica. Siamo stati noi a sollecitare le Anci regionali a rafforzare il rapporto con le Regioni. Tutto questo progetto era nato per potenziare i procedimenti amministrativi gestiti dai Comuni, ma non si è concretizzato in

un coinvolgimento significativo e partecipativo tra i due enti. Anche nei casi in cui si è instaurato un dialogo, la maggior parte degli esperti sembra ora concentrarsi sull'assistenza alle Regioni nelle procedure ambientali.

Ad esempio, quando sono stati formalizzati i Piani di intervento, le Anci regionali sono state escluse e abbiamo dovuto insistere affinché questo processo avvenisse in collaborazione con i territori, poiché altrimenti le Regioni non avrebbero compreso appieno le esigenze locali.

Inoltre, anche in Regioni come la Lombardia e l'Emilia-Romagna, dove il coinvolgimento dei territori sembrava maggiore, la modesta qualità delle competenze reclutate ha influenzato negativamente il successo del supporto fornito.

3. Come è stato fornito il supporto, tenendo conto anche delle disposizioni della Circolare del Ministero dell'Economia?

Non ho riscontri dettagliati riguardo alla natura delle attività svolte dagli esperti. Se guardiamo la situazione dal punto di vista del Comune, è evidente che si attenda un supporto specifico e concreto di consulenza. Tuttavia, non sono a conoscenza di alcun Comune che abbia effettivamente beneficiato dell'aiuto degli esperti; piuttosto, i Comuni sembrano rivolgersi all'ANCI per ottenere indicazioni su come coinvolgere gli esperti. Non si è riscontrato né un supporto operativo concreto (che era ciò che i Comuni si aspettavano), né un lavoro più ampio di monitoraggio dei processi o proposte di semplificazione.

4. Non c'è una *governance* complessiva per livello Comuni su quello che sta accadendo?

Inizialmente, c'era una forma di *governance* partecipativa a livello centrale. Il Dipartimento della Funzione Pubblica convocava le Regioni, l'ANCI e l'UPI, istituendo così una sorta di Cabina di Regia. Durante le riunioni di questa Cabina di Regia, abbiamo avanzato alcune richieste e istanze. Tuttavia, ad un certo punto, le riunioni della Cabina di Regia sono cessate.

5. È stato mai istituito il tavolo tecnico alla Cabina di Regia generale, come inizialmente previsto nel Progetto?

No, non mi risulta. L'ultimo coinvolgimento alla Cabina di Regia a cui abbiamo partecipato riguarda la presentazione dell'ultimo bando per reclutare le figure aggiuntive previste in seguito al successivo finanziamento.

6. Dal punto di vista informativo, il progetto ha generato una *baseline* e ha monitorato lo stato di avanzamento dei tempi medi e degli arretrati per ciascuna delle tipologie di procedimenti critici, teoricamente su tutto il territorio. Tuttavia, tutto ciò è stato fatto utilizzando piattaforme molto eterogenee tra le varie Regioni e non tutti i Comuni hanno risposto. Durante il monitoraggio dei diversi semestri, il campione dei Comuni che avevano risposto non era sempre lo stesso, rendendo difficile il confronto. Per voi questo insieme di dati e il confronto con i colli di bottiglia identificati è stato utile per definire politiche di semplificazione? In altre parole, questi dati hanno avuto un impatto significativo?

No, i dati non sono stati utili poiché i procedimenti misurati presentano variazioni significative sul territorio. Il monitoraggio potrebbe essere efficace nel rilevare disparità territoriali non attribuibili esclusivamente alle diverse capacità amministrative dei territori, ma anche alle declinazioni a livello regionale che fanno la differenza nella lettura del dato.

Non abbiamo ricevuto *feedback* su questi dati a livello centrale, poiché la *governance* centrale è venuta meno. La *governance* centralizzata avrebbe dovuto costituire la sede naturale per l'analisi dei risultati. Tuttavia, ciò non è avvenuto e non siamo stati coinvolti minimamente. Inoltre, durante il primo anno del progetto abbiamo ricevuto i report, ma successivamente non abbiamo più ricevuto né report né convocazioni dalla Cabina di Regia, che sarebbe stata il luogo adatto per analizzare i dati.

7. Nei report semestrali venivano mostrati diverse quantità di processi (ad esempio alcune Regioni ne avevano 3, altre 80) perché hanno deciso di dividerli o unirli a seconda dei casi rendendoli inconfrontabili e cambiandoli continuamente.

Gli oggetti non sono perfettamente sovrapponibili, quindi è molto complicato trarre delle conclusioni.

8. In che modo contribuite alla costruzione delle azioni di semplificazione?

Noi abbiamo un'agenda ben definita, che adesso va un pochino a rilento ma che sta procedendo. Siamo coinvolti attivamente e propositivamente nei tavoli dedicati alla mappatura dei procedimenti e alla creazione dei moduli unificati. Monitoriamo attentamente questi processi perché riteniamo che la mappatura dei procedimenti sia il primo passo fondamentale per creare ordine. Inoltre, riteniamo che la discussione tra i diversi livelli sia essenziale, poiché può facilitare la semplificazione complessiva, secondo la nostra opinione.

9. Qual è il rapporto con le altre assistenze tecniche sui Comuni?

Mentre il progetto dei mille da noi era stato inteso come un supporto finalizzato a individuare i colli di bottiglia, che avesse non il mero supporto tecnico operativo spot necessario per le amministrazioni. Tutto il resto, come l'art. 9 del Decreto PNRR, le prefetture, il Decreto Sud, e i Piccoli Comuni, ha una finalità del supporto operativo tecnico connesso all'attuazione delle procedure PNRR. Sono nate con finalità e obiettivi diversi. Io conosco meglio il progetto mille che dal nostro punto di vista non ha funzionato sui territori.

10. Con le Province avete avuto relazioni su questo?

Quando abbiamo dovuto individuare le procedure, le Province spingevano su quelle per cui pensavano di avere un certo tipo di bisogni ed *expertise* ma abbiamo ricomposto il rapporto di collaborazione.

Personalmente, ritengo che il problema non risieda nel rapporto tra Comuni e Province, ma nell'efficacia complessiva di questa misura, che ha subito le conseguenze della sua rapida implementazione e del successivo abbandono a sé stessa.

Intervista a una ex dirigente, Dipartimento della funzione pubblica – 11.04.2023, Roma.

Esito intervista

1. Come è stata favorita/gestita la concertazione tra le parti coinvolte per la formulazione del PNRR nella parte dedicata semplificazione?

Abbiamo adottato l'Agenda per la Semplificazione (2016-2018), e già in quell'ambito avevamo anticipato le attività da realizzare con le risorse del PNRR prima che fosse avviato il processo di costruzione dello stesso. Nell'Agenda per la Semplificazione erano già presenti le proposte che sarebbero state realizzate grazie al finanziamento del PNRR, come quelle riguardanti SUAP e SUE e il supporto alle procedure complesse, nonché le semplificazioni dei procedimenti. Questi temi prioritari sono stati successivamente inclusi nelle *fast track* del Decreto n. 77/2021. Tutto ciò è avvenuto diversi mesi prima della predisposizione del PNRR ed era sia parte integrante dell'Agenda che il risultato del lavoro svolto nelle edizioni precedenti. L'idea era che tutto ciò che avremmo voluto realizzare, ma per mancanza di risorse non abbiamo potuto, fosse il frutto del lavoro precedente.

Successivamente, durante la fase di definizione dei progetti del PNRR, ci siamo trovati in una situazione in discesa, nel senso che gli obiettivi erano già stati concordati e il compito consisteva nel dettagliare tali obiettivi e quantificare le risorse necessarie. Quindi, la fase di coinvolgimento intenso è avvenuta precedentemente; successivamente abbiamo inviato le proposte di progetti alle Regioni e all'ANCI per un confronto, sebbene fosse più un atto dovuto poiché gli obiettivi erano già stati definiti. Parallelamente, abbiamo iniziato a lavorare alla definizione delle specifiche tecniche del SUAP e del SUE, attuando quindi un progetto che era già stato delineato nel PNRR. Allo stesso modo, abbiamo condiviso con le Regioni una pianificazione delle attività per i mille esperti, avendo precedentemente preparato una griglia che indicava i tempi e le fasi da completare, incluso l'analisi dei colli di bottiglia.

2. **Come hanno inciso i tempi stretti sulla fase di progettazione e realizzazione del Progetto dei mille esperti?**

I tempi stretti nella fase di progettazione e realizzazione del Progetto dei mille esperti hanno inciso molto e li perdo le tracce, nel senso che in origine, il Progetto prevedeva una fase di progettazione estremamente accurata e il reclutamento entro il 31 dicembre 2022 (nel primo quarter del 2022), sebbene sia stato effettivamente completato entro il 31 dicembre 2021.

Ad agosto, ho notato che per un semplice errore materiale avevano unificato la scadenza del reclutamento per i Fondi di Coesione con quella per i mille esperti e i termini per la definizione delle procedure. Ho quindi suggerito di rivedere le scadenze, poiché si trattava di un errore evidente e sarebbe stato estremamente difficile rispettare i tempi fissati per il reclutamento e le norme. Ho avuto un confronto su questo con il Capo Dipartimento della Funzione Pubblica perché ritenevo che l'operazione sarebbe stata gestita in modo molto inefficiente su queste basi.

La pianificazione non è stata condotta con la dovuta precisione e i *target* non sono stati definiti in modo adeguato. Tanto è vero che il *target* è rimasto semplicemente un obiettivo di reclutamento e non è stato correlato al conseguimento degli obiettivi prefissati.

In questa fase da un lato, abbiamo affrontato tempi stringenti che hanno impedito una pianificazione adeguata. Dall'altro, l'idea iniziale era che la gestione fosse totalmente regionale, con le Regioni come soggetti attuatori, in base a obiettivi definiti che avrebbero influenzato l'allocazione delle risorse. Tuttavia, il modello è stato modificato a causa di un'accelerazione del processo, senza sempre risultare in Piani ben elaborati. Non sono state condotte consultazioni e non è stata effettuata alcuna verifica preliminare; i tempi sono stati valutati solo in seguito. Il reclutamento è stato gestito dalla Funzione Pubblica tramite un sistema automatico che ha generato numerosi errori: ad esempio, solitamente per evitare l'assunzione di personale anziano, viene impostato un limite massimo di anni di esperienza, con il risultato che chi possiede tanti anni di esperienza (di conseguenza, troppo anziano), viene automaticamente escluso. Questo approccio ha fatto in modo che alcune Regioni hanno fatto un ottimo lavoro scartando le candidature di esperti troppo anziani, procedendo a una selezione più equa e ponderata, mentre altre hanno accettato di buon grado le liste trasmesse dalla Funzione

Pubblica senza ulteriori selezioni del personale. La rendicontazione è stata centralizzata, ma gli obiettivi iniziali di riduzione dei tempi e dell'arretrato non sono stati fissati.

Con la gestione centralizzata un ufficio tecnico abbastanza qualificato come era l'Ufficio per la semplificazione avrebbe dovuto gestire la rendicontazione dei mille esperti, ma non aveva le risorse. Per questo nell'idea iniziale la rendicontazione era affidata alle Regioni e ora l'Ufficio è in difficoltà.

Le figure professionali non sono state individuate in base ai reali bisogni del territorio, aggiungendo ulteriori complicazioni al processo.

3. In che modo è stata valutata la fattibilità e la sostenibilità del progetto dei mille esperti durante la fase di progettazione?

Durante la fase di progettazione è stata valutata la fattibilità anche nel confronto con le Regioni e gli enti locali era stato affrontato il quesito su chi dovessero essere gli esperti, come individuare le procedure da seguire, come fare i Piani come strutturare la struttura di coordinamento.

Inizialmente, l'idea era quella di coinvolgere professionisti impiegati nel settore privato per affrontare la carenza di manodopera dovuta ai pensionamenti e alla mancanza di nuove emissioni qualificate.

Si mirava a favorire la formazione di nuovi tecnici all'interno delle amministrazioni, utilizzando coloro che già si occupavano delle pratiche aziendali nel privato, dandogli la possibilità di lavorare in *part-time*, al fine di incoraggiarli ad acquisire esperienza nel settore pubblico.

Inizialmente, avevo ipotizzato un costo medio di circa 60.000 euro per gli esperti, ma invece successivamente è stato ipotizzato un costo di 100.000 euro, con l'assunzione di personale che nella maggior parte dei casi non possedeva le competenze necessarie. A molti di loro è stato assegnato l'obiettivo di mappare le procedure, un compito superfluo poiché molte procedure erano già state mappate in precedenza e non richiedevano l'intervento di esperti esterni. Alcune Regioni hanno tratto vantaggio dal supporto nella gestione delle pratiche, anche se questo non era la *mission* principale.

Inoltre, il Dirigente del PNRR mi ha informato che sono stati selezionati esperti esterni al territorio di appartenenza, il che è un problema perché la legislazione regionale è estremamente specializzata e gli esperti possono avere difficoltà a gestire le pratiche

senza conoscere il contesto regionale. L'idea originale era di assumere professionisti che già svolgevano lo stesso tipo di lavoro nel settore privato, ma così non è successo.

4. In che modo sono state identificate e affrontate le potenziali criticità e rischi durante la fase di progettazione del Progetto dei mille esperti?

Il Progetto era stato concepito in modo completamente diverso. Gli obiettivi e i Piani del progetto dovevano essere strutturati in modo differente, così come il sistema di rendicontazione. Tutto ciò è stato plasmato in base alle risorse disponibili, a mio avviso. Ora è cruciale valutare quanto ancora possa essere recuperato. È evidente che in molte Regioni questo lavoro si sta concludendo in modo poco soddisfacente perché mancano obiettivi chiari e una responsabilizzazione delle Regioni. Le Regioni lamentano ricorsi perché gli esperti si rifiutano di recarsi sul posto, ma è evidente che per fornire supporto nella gestione delle procedure complesse è necessaria la presenza fisica degli esperti. Da ciò emerge come i contratti degli esperti siano stati stipulati senza definire chiaramente gli obiettivi, e è ovvio che se un'attività programmata per sei mesi viene svolta in uno e non viene eseguita correttamente, il risultato sarà lontano dall'essere ottimale.

5. Come era stata pensata la *governance* per garantire una cooperazione efficace tra il DFP e le Regioni nella realizzazione del Progetto?

La *governance* del progetto prevedeva una struttura di coordinamento presso il Dipartimento della Funzione Pubblica con l'individuazione di circa 15 risorse dedicate alle attività di coordinamento. L'intento era quello di garantire un efficace coordinamento, monitoraggio e verifica delle attività. Si prevedeva anche di destinare una parte di queste risorse alla Conferenza delle Regioni e all'ANCI, al fine di favorire una collaborazione più mirata nelle attività di coordinamento.

Dal mio punto di vista, basato sulle informazioni a mia disposizione, sembra che gli esperti non siano stati ancora selezionati e che i bandi siano usciti solo ora. Tuttavia, è trascorso un anno e mezzo e ora non sarebbero in grado di svolgere il ruolo di coordinamento, poiché sono necessari per altre esigenze.

Ritengo che siano stati organizzati incontri su richiesta delle Regioni per risolvere problemi applicativi e interpretativi, ma non credo che ci sia stato un coordinamento efficace a livello generale.

6. Qual è stata l'approccio alla valutazione dell'impatto previsto del progetto durante la fase di progettazione e come sono state pianificate le attività di monitoraggio e valutazione?

L'idea era che ci fosse un'unità dedicata al coordinamento e alla valutazione, con una parte orientata verso aspetti giuridici e un'altra focalizzata su metodologie e analisi quantitative.

Si prevedeva che, dopo l'individuazione degli obiettivi di ciascun Piano, ci sarebbe stata un'attività di verifica per valutare il raggiungimento dei risultati. Tuttavia, oltre agli obiettivi specifici dei Piani, non sono stati adottati obiettivi chiari di riduzione dei tempi e dell'arretrato, ma solo la mappatura delle procedure. Inoltre, c'è stata confusione tra il Progetto di semplificazione dei 600 procedimenti e altri progetti correlati.

L'idea era di istituire un coordinamento non solo per individuare i risultati, ma anche per raccogliere e identificare azioni correttive necessarie. Purtroppo, tutto questo non è stato attuato.

7. In che misura si è valutato il rischio che lo stress imposto dal PNRR su alcuni interventi possa generare ulteriori ritardi o un aumento degli arretrati rispetto ai procedimenti non compresi nel PNRR?

Negli obiettivi noi abbiamo messo il PNRR come motivazione di fondo ma l'idea era far riferimento anche alle altre procedure. È evidente che un progetto tra i temi di accelerazione, energia rinnovabili ed edilizia possa rientrare nell'ambito dei progetti del PNRR, ma anche nell'ambito dei progetti non PNRR.

L'idea era che prima di assegnare i mille esperti fosse fatto il lavoro di individuazione dei colli di bottiglia. È evidente che il lavoro si sarebbe fatto sui termini di allora dei procedimenti, che non erano quelli del PNRR.

Il PNRR rappresenta un quadro generale e il suo obiettivo è più ampio. Abbiamo sviluppato il piano partendo dalle criticità dell'ordinario, e successivamente abbiamo sfruttato l'opportunità offerta dal PNRR.

È importante dire che non sono state fatte cose banalissime. Ad esempio, per quanto riguarda la posa della banda ultra-larga, un progetto compreso nel PNRR, nel decreto-legge 77/2021 sono state introdotte significative semplificazioni. Queste misure hanno suscitato un forte interesse da parte delle associazioni degli operatori delle telecomunicazioni. Tuttavia, si è verificato un problema di attuazione, anche piuttosto

banale. Erano necessari dei moduli ma nonostante fosse pronta una bozza per la creazione dei moduli necessari, questi non sono mai stati realizzati, e sono già passati due anni. Le norme risultano quindi completamente inapplicate.

L'idea iniziale era che i mille avrebbero potuto essere utilizzati per facilitare l'attuazione delle procedure, poiché avrebbero dovuto fornire supporto ai processi del PNRR. Tuttavia, questa opportunità è stata perduta.

Interview to the Head of e-government Department – 08.04.2025, Budapest.

Interview results

1. What do you think are the main objectives of digitalization in the context of public administrations in your country?

Hard question. Hungary is trying to use the Pareto doctrine so far: digitalizing the most important 20% of cases to have 80% impact.

Nr. 1. Tax (personal income tax draft is now provided to any citizen by the NAV in electronic format; VAT will launch this year for the companies; you can check your balance etc)

Nr. 2. mo.gov.hu (central portal for e-procedures all across the public sector (tax, classical public administration cases, jurisdictionary procedures (Courts, Prosecutors can be contacted via electronic ways), social insurance issues, official address changes etc.

Nr. 3. Public databases interconnected via a technical interoperability gateway (KKSZB) to simplifying data transfer.

2. What are the benefits that digitalization is expected to bring to citizens and businesses in the medium and long term?

Less paperwork. Theoretically. More transparency and continuous support with nice to have tools like reminders, pre-set documents etc.

3. What are the main challenges that public administration has to face in the digitalization process?

We have dire need of good business analysts. The whole process should be reconstructed before digitalizing in order to have an impact: the digital way is not easier per se. But if we are able to simplify some processes, provide continuous support by collecting needed data, setting reminders, make the services available 0-24 that makes difference.

4. How is public administration ensuring data security and citizens' privacy during the digitalization process?

The legal framework is given in the EU. Technically the role of the NKI – a central supervision of all services provided by any governmental or state actors ensures it. Also the central authentication of personnel, document authentication, electronic payment, document transfer service ensures higher quality security measures. The concept of SZEÜSZ and KEÜSZ providing some state issued blocks that can be used to any state services.

5. How is digitalization influencing the training and professional development of public employees?

It should have much more impact. Unfortunately, in this field there is a lot to do now.

6. Have specific policies and/or programs been implemented to support the digitalization of public administration? If so, which ones?

DÁP tv (Digital Citizen law) and the DIMOP+ programmes aiming at digitalization firstly. The central body of DMÜ and its power to control most of the spendings of the public sector's IT budget is a powerful tool, too.