

Le recenti politiche di investimento pubblico in trasparenza e anticorruzione

Recent public investment policies in transparency and anti-corruption

Giosuè Giardinieri

Policy advisor e consulente di organizzazione, gestione, revisione e controllo per le pubbliche amministrazioni in materia di investimenti pubblici

Informazioni sull'articolo

Keywords:

Trasparenza
Anticorruzione
Investimenti pubblici

ABSTRACT

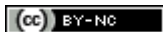
Con il presente scritto si studiano le recenti politiche di investimento pubblico in tema di trasparenza e anticorruzione a partire dall'inquadramento del perimetro in cui si muovono i due concetti, in origine sviluppati come istituti indipendenti, che gradualmente si sono sempre di più sovrapposti fino a fondersi: la trasparenza si è legata ad esigenze di controllo diffuso e di prevenzione della corruzione. Fare investimenti pubblici in trasparenza e anticorruzione ha significato agire, innanzi tutto, sul rafforzamento della capacità amministrativa degli uffici pubblici preposti alle funzioni di vigilanza sull'anticorruzione e sulla trasparenza (più spesso nel senso di recupero delle competenze in senso etico e tecnico, ma anche della dotazione organica). Si è poi agito sulla riorganizzazione dei processi unita alla digitalizzazione diffusa degli istituti di gestione grazie all'utilizzo delle tecnologie informatiche. Tutto azioni intraprese con la costante della regola del costo zero per il bilancio dello Stato, ma con alcune eccezioni fra le quali sono stati studiati due progetti come esempi di soluzioni di policy realizzati dall'ANAC e dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri col sostegno delle risorse provenienti dai fondi strutturali. Infine, ci si è rivolti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che al tema dedica attenzione all'interno della componente 1 della missione 1. A bene vedere il Piano annovera interventi volti alla realizzazione di obiettivi di crescita digitale e di modernizzazione della PA, ma senza una visione compiuta di pubblica amministrazione finalmente orientata al futuro; per questo motivo la trasparenza amministrativa, il recupero delle competenze perdute del personale pubblico, il reclutamento straordinario e la digitalizzazione sono le misure che compongono un puzzle attento più al "come agisce la pubblica amministrazione" – in digitale – piuttosto che al "cosa sia" magari aperta e inclusiva e attenta alla propria integrità.

Keywords:

Transparency
Anti-corruption
Public Investment policies

In this case are studied the recent public investment policies in terms of transparency and anti-corruption starting from the framework of the perimeter in which the two concepts move, originally written as independent institutions, but gradually they have increasingly overlapped to merge: transparency is linked to the need for widespread control and corruption prevention. Making public investments in public transparency and anti-corruption has meant acting, first of all, on strengthening the administrative capacity of the offices in charge of the supervisory functions on anti-corruption and transparency (more often in the sense of recovering skills in the ethical and technical sense, but also of the organic endowment). We then acted on the reorganization of processes combined with the widespread digitization of management institutes thanks to the use of information technologies. All actions undertaken with the constant of the zero-cost rule, except in some exceptions among which two projects were studied as examples of policy solutions implemented by ANAC and by the Department of Public Function at the Presidency of the Council of Ministers with the support of resources from European structural funds. Finally, the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) was studied, which gives attention to

the topic within component 1 of mission 1. The Plan includes interventions aimed at achieving digital growth and modernization objectives of the PA, but without a complete vision of public administration finally oriented towards the future; for this reason, administrative transparency, the recovery of lost skills of public personnel, extraordinary recruitment and digitization are the measures that make up a puzzle that is more focused on "how the public administration works" - digitally - rather than on "what it is" perhaps open and inclusive and attentive to one's own integrity.



Autore corrispondente:

Giosuè Giardinieri

Policy advisor e consulente di Organizzazione, gestione, revisione e controllo per le pubbliche amministrazioni in materia di investimenti pubblici

E-mail: gios.giardinieri@gmail.com

Sommario: **1.** Introduzione – **2.** La tendenza alla sovrapposizione dei concetti di trasparenza e anticorruzione – **3.** Cosa significa investire in trasparenza e anticorruzione – **4.** Esempi di azioni di rafforzamento della capacità amministrativa e di innovazione delle pubbliche amministrazioni – **5.** La finestra/opportunità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Summary: **1.** Introduction – **2.** The tendency to overlap the concepts of transparency and anti-corruption – **3.** What does investing in transparency and anti-corruption mean – **4.** Examples of actions to strengthen the administrative capacity and innovation of public administrations – **5.** The window/opportunity of the National Recovery and Resilience Plan

1. INTRODUZIONE

“Perché non traiamo occasione dalla gravissima crisi economica prodotta dall'emergenza sanitaria per realizzare un massiccio investimento pubblico teso a ricreare, con nuovo personale ad elevata competenza tecnica e con un deciso rilancio dell'utilizzazione delle tecnologie informatiche, quell'amministrazione di qualità che si è perduta negli ultimi vent'anni?”¹. E ancora “La vera sfida per allontanare la corruzione è costruire un'amministrazione capace di fare il proprio dovere, un'amministrazione competente, qualificata e trasparente, che guardi ai risultati e che sappia usare la discrezionalità per assicurare ai cittadini i servizi migliori.”².

Sono due posizioni brevi ma dense di significato manifestate dai due presidenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che a distanza di un anno ripropongono lo stesso concetto: l'imperativo di costruire una pubblica amministrazione finalmente efficiente popolata da risorse umane con competenze adeguate e avendo a disposizione risorse tecniche in linea con i tempi moderni. Ma per arrivare a questo c'è bisogno di importanti investimenti pubblici che il sistema ha più volte previsto e programmato ma senza poi giungere a compimento.

Secondo l'indice di Percezione della Corruzione di *Transparency International* che misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica nei Paesi di tutto il mondo, nel 2021 l'Italia si colloca al 52° posto della classifica bel lontano dai partner europei³. La situazione è drammatica ma comunque migliore rispetto alla rilevazione dell'indice per il 2012 che poneva l'Italia in fondo alla classifica dei paesi europei e al 72° posto del *ranking* mondiale⁴. Il risultato è in gran parte dovuto agli effetti dell'introduzione dei provvedimenti in materia di trasparenza e anticorruzione, a partire dall'inizio degli anni 2010, in modo particolare la Legge n. 190 del 2012, meglio nota come legge anticorruzione.

¹ Cit. F. MERLONI, *Lettera aperta del 9 aprile 2020 “ANAC e contratti pubblici: tante proposte, poca concretezza”*, www.anticorruzione.it.

² Cit. G. BUSIA, *Relazione annuale 2020: Presentazione del Presidente*, 18 giugno 2021, Camera dei Deputati, <http://www.astrid-online.it/static/upload/anac/anacrelazioneinterventobusia.18.06.2021.pdf>.

³ Transparency International, *Corruption Perception Index 2020*, <https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione>.

⁴ Transparency International, *Corruption Perception Index 2012*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2012/index/ita>.

La necessità di proseguire nella riforma della pubblica amministrazione in trasparenza e anticorruzione con investimenti pubblici adeguati è legata a vari fattori. *In primis*, la raggiunta consapevolezza dell'ingente danno economico provocato dalla corruzione e dalla sua incidenza sul PIL, sulla competitività e sulla concorrenza, sugli investimenti esteri; in secondo luogo, la presa di coscienza del danno reputazionale collegato agli inviti sempre più pressanti e ripetuti dell'OCSE, del Consiglio d'Europa e del GRECO (Gruppo di azione europea contro la corruzione), dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, delle organizzazioni internazionali.⁵

Lo scopo del presente scritto è studiare le recenti politiche di investimento pubblico in tema di trasparenza e anticorruzione a partire dall'inquadramento del perimetro in cui si muovono i due concetti di trasparenza e anticorruzione i quali, in origine sviluppati come istituti indipendenti, gradualmente si sono sempre di più sovrapposti fino a fondersi: la trasparenza si è legata ad esigenze di controllo diffuso e di prevenzione della corruzione. In questa evoluzione, l'ANAC è stata l'arbitro della partita per l'affermazione delle politiche nazionali di prevenzione della corruzione e di affermazione della trasparenza, sulla scorta delle disposizioni normative via via introdotte. Si deve all'ANAC, infatti, la copiosa *soft regulation* sul tema e gli indirizzi dati più o meno in sintonia con il Legislatore. Un percorso si di modernizzazione verso gli altri ordinamenti ma ancora poco concepito come di natura sistemica. Ci si è, per questo, chiesti cosa significhi investire in trasparenza e anticorruzione per chiarire gli obiettivi e la tendenza delle recenti politiche di investimento sul tema. Con la costante della regola del costo zero, si è intervenuti, in primo luogo, col rafforzamento della capacità amministrativa (più spesso nel senso di recupero delle competenze in senso etico e tecniche, ma anche della dotazione organica) degli uffici pubblici preposti alle funzioni di vigilanza sull'anticorruzione e sulla trasparenza. Sono intervenute poi la riorganizzazione dei processi della pubblica amministrazione in ottica di sviluppo organizzativo e la digitalizzazione diffusa degli istituti di gestione grazie all'utilizzo delle tecnologie informatiche; rientrano qui gli obblighi di pubblicazione a contenuto variabile sui siti internet, nonché la costruzione e l'aggiornamento delle banche dati informative, in particolare quella sui contratti pubblici. Non appartengono alla regola del costo zero, a dire il vero, i due progetti studiati come esempi di soluzioni di *policy* realizzati dall'ANAC (Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza) e dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Centro nazionale di competenza FOIA) in quali hanno contato sul sostegno delle risorse provenienti dai fondi strutturali europei grazie al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

Infine, vista la sua portata eccezionale e l'obiettivo di riforma della pubblica amministrazione inserita fra le priorità, è stato studiato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che al tema dedica attenzione all'interno della componente 1 della missione 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA". A bene vedere il Piano annovera interventi volti alla realizzazione di obiettivi di crescita digitale e di modernizzazione della PA, ma senza una visione compiuta di pubblica amministrazione finalmente orientata al futuro; per questo motivo la trasparenza amministrativa, il recupero delle competenze perse del personale pubblico, il reclutamento straordinario e la digitalizzazione sono le misure che compongono un puzzle attento più al "come agisce la pubblica amministrazione" – in digitale – piuttosto che al "cosa sia" magari aperta e inclusiva e attenta alla propria integrità.

2. LA TENDENZA ALLA SOVRAPPOSIZIONE DEI CONCETTI DI TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

La prima parte del ragionamento si concentra sulla definizione dei termini fondamentali del discorso e a cui, tra l'altro, sono dedicate le principali politiche di investimento pubblico. "Trasparenza" e "anticorruzione" costituiscono, in origine, aspetti autonomi dell'agire della pubblica amministrazione che gradualmente si sono sovrapposti.

La trasparenza denota chiarezza, pubblicità dell'azione amministrativa pubblica, i cui atti sono accessibili dall'esterno da parte dell'utente, cittadino, altro soggetto pubblico o privato. Si richiama, spesso, la metafora della "casa di vetro"⁶ per descrivere una pubblica amministrazione la cui condotta quanto più trasparente, cioè conoscibile, e semplificata sia diretta alla tutela degli interessi pubblici secondo i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità richiamati dall'art. 97 della Costituzione⁷. La trasparenza è un dato, quindi, tanto assoluto, ossia una regola da osservare in quanto principio base dell'azione della

⁵ F. BELLO, *La prevenzione della corruzione: best practice*, Salvis Juribus, novembre 2021, <http://www.salvisjuribus.it/la-prevenzione-della-corruzione-best-practice/>.

⁶ "Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro." Cit. F. TURATI, Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, sessione 1904-1908, 17 giugno 1908.

⁷ E. CARLONI, *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in Scritti in onore di Giuseppe Palma, V. 2, Torino, 2012.

pubblica amministrazione, quanto relativo, ossia strumentale alla prevenzione e contrasto dell'agire illecito dei dipendenti pubblici⁸.

L'anticorruzione, o lotta alla corruzione come la definisce la stessa ANAC⁹, sta nell'atteggiamento di avversione e di contrasto della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione, cioè di tutte quelle attività e tutti quei comportamenti posti in essere dai dipendenti pubblici in violazione dei doveri collegati alle funzioni pubbliche, con conseguente pregiudizio degli interessi collettivi generali¹⁰. Invero, nell'ordinamento italiano, l'anticorruzione si mescola spesso col concetto di prevenzione della corruzione nella logica che le azioni di contrasto previste *ex post*, siano spostate temporalmente a prima che l'evento illecito accada in modo da prevenirlo e scongiurarlo.

Come anticipato, però, trasparenza e anticorruzione sono concetti spesso collegati e ciò è rintracciabile anche nello spirito delle norme di riferimento. Secondo la formulazione contenuta nell'art. 1 del D.Lgs. 33 del 2013¹¹ la trasparenza “*concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino*”. In questo dispositivo del testo normativo emerge come la trasparenza sia intesa come un antidoto alla corruzione e all'illegalità, ma parimenti non si esaurisca in questa funzione perché dialoga con altri e alti principi costituzionali, quello democratico su tutti, e ne permette la realizzazione. Ciò è vero anche invertendo i termini del ragionamento, vale a dire l'anticorruzione non si esaurisce nella trasparenza, la quale è solo uno dei numerosi strumenti in cui si attua; anticorruzione è infatti integrità e regole di comportamento, incompatibilità e attenzione ai conflitti di interesse, piani di prevenzione e misure organizzative, regolazione dei procedimenti, misure di controllo interno, ecc.¹²

Nell'ultimo decennio, l'ordinamento ha però conosciuto una graduale saldatura tra i due concetti in origine quindi separati, andando verso l'affermazione del principio che la trasparenza sia uno degli antidoti per contrastare la corruzione e l'illegalità e che misure importanti di investimento siano necessarie per arginare i fenomeni di illegalità¹³. Il processo ha origine con la legge “anticorruzione” n. 190 del 2012 nella quale la trasparenza agisce come misura fondamentale per l'introduzione di azioni di prevenzione e di contrasto anticipato della corruzione: la strategia di prevenzione della corruzione poggia sulla trasparenza esterna e sul controllo del cittadino e per questo sono codificati alcuni obblighi di pubblicazioni già nell'ordinamento ma non sistematizzati. Dal punto di vista organizzativo le funzioni di vigilanza sulla trasparenza intesa in modo sono deputate alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza (CIVIT) che diventa Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Arriva poi il decreto-legge n. 90 del 2014¹⁴, convertito con legge n. 114 del 2014, con la quale è costituita, per incorporazione delle funzioni provenienti da altri soggetti vigilatori, l'Autorità Nazionale anticorruzione (ANAC) e sulla quale vengono concentrate le attività in ambito di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni nel presupposto che questi capisaldi contribuiscano alla costruzione di un'amministrazione di qualità soltanto se sottoposta anche a controllo esterno della qualità reso possibile grazie a numerosi obblighi di pubblicazione.

Il D.Lgs. n. 97 del 2016¹⁵, poi, completa questo processo evolutivo visto che trasparenza e anticorruzione diventano un tutt'uno sulla scorta dell'introduzione del “Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza” che sostituisce il precedente “Programma triennale per la trasparenza e l'integrità” previsto dal D.Lgs. n. 33 del 2013. In questo documento ogni amministrazione o ente valuta il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e identifica e programma gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio; la logica fondamentale è quella della prevenzione e della gestione del rischio di

⁸ S. CASSESE, *Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, in *Gli Speciali del Giornale di Diritto Amministrativo*, 2018.

⁹ <https://www.anticorruzione.it/anticorruzione>.

¹⁰ M. GERARDO, *Anticorruzione e trasparenza nella pubblica amministrazione. Profili giuridici, economici ed informatici*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, n. 3/2016.

¹¹ Articolo 1, comma 2 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 recante “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

¹² R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, 2020.

¹³ Per una ricostruzione del percorso di affermazione degli istituti: E. CARLONI, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2019.

¹⁴ Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 90 “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”.

¹⁵ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”.

corruzione, ed in questo senso, gli obblighi di pubblicazione e gli ulteriori livelli di trasparenza sono da considerarsi come strumentali a questa prospettiva. Ma ciò fa sì che il vecchio Piano della trasparenza diventi soltanto una sezione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Naturalmente l'ANAC gioca un ruolo fondamentale nell'indirizzare questo processo in continua evoluzione e, a cascata, i suoi indirizzi sono formalizzati alle pubbliche amministrazioni mediante la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione, cioè di quel documento, aggiornato annualmente, contenente direttive e indicazioni utili per le pubbliche amministrazioni chiamate ad attuare tutti gli adempimenti previsti dalla legge. Con tale documento, in aggiunta, l'Autorità orienta le misure e gli interventi scelti dalle singole amministrazioni in trasparenza e prevenzione della corruzione che poi devono essere inserite nel proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Ma c'è di più: proprio l'ANAC in questa veste ha consentito che si affermassero le politiche nazionali di prevenzione della corruzione e di rafforzamento della trasparenza varate dal Legislatore, sulla scorta delle disposizioni normative via via introdotte, e si stratificassero nella cultura della buona amministrazione. Inoltre, si deve all'ANAC la copiosa *soft regulation* sul tema nonché gli indirizzi dati, non sempre conformi alle volontà del Legislatore in quale spesso ha cercato di attuare semplificazioni normative e amministrative alleggerendo anche gli obblighi in trasparenza. In altre parole, è grazie all'opera dell'Agenzia, che si è compiuta l'istituzionalizzazione di sistemi di prevenzione e contrasto alla corruzione, nei quali la trasparenza veste il ruolo di strumento ampiamente presente e decisivo seppur declinato nelle varie forme del diritto di accesso, degli obblighi di pubblicazione.

3. COSA SIGNIFICA INVESTIRE IN TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

Fissato il perimetro concettuale entro cui si muove il ragionamento, ci si può domandare cosa significa investire in trasparenza e anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni, in modo da chiarire una volta per tutte i principi e gli obiettivi di fondo delle recenti politiche di investimento varate su questi ambiti.

Una corretta analisi deve essere condotta, a parere di chi scrive, a partire dall'inquadramento della situazione di partenza sulla quale si sono innestati i diversi tentativi di riforma, a dire il vero, sempre costruiti secondo le medesime impostazioni e con una costante inefficacia nei risultati¹⁶. In questa opera vengono in aiuto le indicazioni specifiche raccolte nelle raccomandazioni del Semestre europeo per l'Italia sul 2020¹⁷ in cui è dedicata particolare attenzione ad alcune criticità di fondo del sistema pubblico italiano che toccano anche il tema della trasparenza e dell'anticorruzione.

La prima difficoltà rintracciata dalle istituzioni europee consiste nella perdurante fragilità della pubblica amministrazione intesa sia in senso organizzativo e sia nella *performance* di prestazione dei servizi ai cittadini: tali aspetti, secondo le istituzioni europee, limitano l'efficacia delle misure di erogazione di prestazioni sociali, sostegno alla liquidità e alle imprese che le carenze del settore pubblico rendono potenzialmente inefficaci o ostacolati (fra queste sono elencate: lunghezza delle procedure, basso livello di digitalizzazione, scarsa capacità amministrativa, inadeguatezza nelle procedure di controllo). Pertanto, è quanto mai urgente insistere sul miglioramento della pubblica amministrazione affinché sia in grado di garantire che le misure e gli interventi adottati per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione.

A seguire, altro nodo cruciale è la digitalizzazione nelle pubbliche amministrazioni caratterizzata da una costante disomogeneità e accompagnata dalla mancanza di interoperabilità dei dati tra enti diversi, la quale è percepita come freno all'interazione digitale tra le autorità pubbliche e i cittadini e, a causa del quale, risultano ancora pochi i procedimenti amministrativi gestiti dagli enti locali (regioni e comuni) che possono essere avviati e portati a termine in digitale.

La terza e la quarta criticità vengono affrontate insieme perché strettamente collegate: eccessiva burocratizzazione e corruzione ancora troppo diffusa negli uffici pubblici. Per arginare queste derive, le istituzioni europee consigliano di proseguire nel percorso di una vasta semplificazione amministrativa di settore unita al potenziamento dei sistemi di prevenzione e repressione della corruzione, nella prospettiva di garantire la ripresa e il rilancio del sistema economico: *“in particolare, la trasparenza nel settore pubblico e il rafforzamento dei controlli per contrastare la corruzione possono evitare i tentativi della criminalità organizzata di infiltrarsi nell'economia e nella finanza, turbare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e, più in generale, distrarre risorse pubbliche necessarie per gli investimenti”*¹⁸. Naturalmente anche il sistema dell'anticorruzione ha bisogno di alcuni correttivi perché, nonostante il rafforzamento costante e graduale attuato nel corso degli ultimi anni reso soprattutto dall'operato dell'ANAC, deve essere completato

¹⁶ F. SCIAUDONE e B. G. MATTARELLA, *Il Manuale del PNRR*, Class Editori, Milano, novembre 2021.

¹⁷ Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, COM/2020/512 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0512>.

¹⁸ *Ibidem*.

sulla scorta dell'introduzione di compiuti sistemi di sanzioni per i funzionari pubblici coinvolti in conflitti di interessi.

E ancora la quinta criticità che coincide con l'ingessamento del sistema di gestione amministrativa dei servizi pubblici per via di una pianificazione incoerente delle risorse finanziarie a disposizione, seppur scarse, e dell'insufficiente coordinamento fra i vari livelli competenti per settore, che ritardano l'attuazione dei servizi pubblici digitali in comparti fondamentali che contribuirebbero a ridurre la complessità e ad aumentare la trasparenza. Le sollecitazioni a tal proposito vanno verso il rafforzamento amministrativo delle pubbliche amministrazioni migliorando l'efficienza, investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici.

Per ultimo ma non meno importante, la criticità legata alla inadeguatezza amministrativa delle pubbliche amministrazioni vista come ostacolo all'efficace utilizzo di fondi europei: *“la scarsa capacità del settore pubblico, soprattutto a livello locale, di amministrare i finanziamenti rappresenta una barriera agli investimenti in tutti i settori, a causa della complessità delle procedure, della sovrapposizione delle responsabilità e della gestione carente del pubblico impiego. L'inadeguatezza delle competenze nel settore pubblico limita la capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di investimento. Ciò incide negativamente anche sull'utilizzo dei fondi dell'Unione, ambito in cui l'Italia è indietro rispetto alla media dell'Unione. La qualità inferiore della governance nell'Italia meridionale limita seriamente la capacità di spesa e di definizione delle politiche in queste regioni”*. Questo, per concludere che *“il miglioramento della capacità amministrativa è un presupposto indispensabile per garantire l'efficacia nell'erogazione degli investimenti pubblici e l'utilizzo dei fondi dell'Unione”*.¹⁹

La realtà descritta con riferimento in particolare ai temi che più interessano in questo scritto, fa intendere cosa sia necessario fare e cosa è stato già fatto, almeno nelle intenzioni, in trasparenza e anticorruzione. Perché, invero, politiche di investimento pubblico mosse da spinte modernizzatrici interne e di riforma della pubblica amministrazione se ne sono registrate seppur sovente sovrapposte negli obiettivi e nei risultati effettivamente conseguiti, con un grado di attuazione per lo più parziale o deludente.²⁰

Ebbene fare investimenti pubblici in trasparenza e anticorruzione ha significato agire su tre piani d'azione principali di riforma. Il primo di questi riguarda la strategia di gestione del capitale umano costruita sul graduale rafforzamento della capacità amministrativa degli uffici pubblici preposti alle funzioni di vigilanza sull'anticorruzione e sulla trasparenza, attraverso interventi diffusi di formazione per il recupero delle competenze sia etiche che tecniche del personale pubblico. Molte di queste misure sono state previste nei singoli Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza sulla scorta delle indicazioni provenienti dal Piano Nazionale Anticorruzione dell'ANAC. A questo si sono aggiunti parziali incrementi della dotazione organica degli uffici dopo decenni di blocco del *turnover*, tradotti in fasi alterne di reclutamento di nuove risorse con competenze maggiormente in linea con le esigenze del sistema amministrativo. Dietro c'è il principio che trasparenza e anticorruzione appartengono alla sfera della formazione culturale dei pubblici uffici piuttosto che a quella tecnica e soltanto con un ricambio delle competenze si possa raggiungere un certo standard di *performance* amministrativa.

Il secondo piano d'azione ha riguardato la riorganizzazione dei processi della pubblica amministrazione in ottica di sviluppo organizzativo grazie a un approccio di *assessment*. Hanno fatto ingresso così le prime metodologie di *change management* strutturate sulla mappatura dei processi interni a ogni ufficio, cui è seguito il monitoraggio dei rischi di corruzione, per arrivare, da ultimo, alla programmazione di azioni di contrasto e di prevenzione della corruzione. Anche qui un decisivo impulso lo si deve riconoscere all'ANAC e alle indicazioni fornite nel Piano Nazionale Anticorruzione che, poi, ogni pubblica amministrazione ha declinato all'interno delle azioni previste nel proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Infine, si è imposta una digitalizzazione diffusa grazie all'utilizzo delle tecnologie informatiche per avviare, per un verso, la dematerializzazione dei processi e, per l'altro, l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi verso il riconoscimento dei servizi ai cittadini in forma digitale. D'altronde, l'esigenza di trasparenza cresce con l'apertura degli uffici e dei servizi pubblici alla tecnologia²¹. Questa è la più grande sfida che può davvero cambiare anche l'idea stessa di pubblica amministrazione.

Si badi bene, ogni investimento può seguire la regola del nessun maggiore onere a carico del bilancio dello Stato che sempre frequentemente ha accompagnato queste azioni di riforma. Probabilmente è proprio qui

¹⁹ E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2021.

²⁰ F. SCIAUDONE e B. G. MATTARELLA, *Il Manuale del PNRR*, Class Editori, Milano, novembre 2021.

²¹ Agenzia per l'Italia Digitale, *Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022*, https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_l_informatica_nella_pa_2020_2022.pdf.

che sta il limite maggiore all'azione di riforma cioè non riconoscere che per realizzare transizioni di questa portata ci sia bisogno di impegni cospicui di risorse finanziarie²².

4. ESEMPI DI AZIONI DI RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA E DI INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La regola degli investimenti senza oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico pocanzi richiamata trova alcune eccezioni che confermano quanto sia cruciale investire in trasparenza e anticorruzione per quantità di risorse dedicate e oggetto dell'intervento. Queste eccezioni sono indirizzate all'obiettivo sistemico e ampio del rafforzamento della capacità amministrativa e di innovazione delle amministrazioni pubbliche che trova sostegno nel Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale dell'Agenzia per la coesione territoriale, uno strumento della politica di coesione 2014-2020 finanziato dall'Unione europea attraverso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE)²³. Il programma finanzia azioni indirizzate al miglioramento delle competenze, delle modalità organizzative e dell'offerta di servizi, nonché dei metodi e delle procedure, degli strumenti e delle soluzioni tecnologiche, delle forme di cooperazione istituzionale dei soggetti pubblici con l'obiettivo di rendere gli stessi più efficienti, efficaci e vicini a territori, cittadini e imprese. Fra le componenti più rilevanti che indirizzano la strategia del Programma Operativo, la trasparenza e la *governance* multilivello sono quelle più interessanti visto che sono il faro di due progetti particolarmente importanti per il tema oggetto di questo scritto e che si presentano di seguito, cioè il progetto del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri "*Centro nazionale di competenza FOIA*" e il progetto dell'ANAC "*Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*".

La componente "trasparenza", in particolare, incentiva tutte quelle operazioni di sviluppo delle competenze per la produzione e la gestione dei dati pubblici e per le iniziative di accesso e riuso favorendo la partecipazione civica. La componente "*governance multilivello*" promuove, invece, lo sviluppo delle capacità amministrative e tecniche nei programmi di investimento pubblico, di gestione della *governance* fra più livelli amministrativi insieme alla cooperazione tra pubbliche amministrazioni²⁴.

L'iniziativa promossa dal Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri "*Centro nazionale di competenza FOIA*" valorizza la prima componente "trasparenza", avendo come obiettivo centrale quello di favorire e supportare le pubbliche amministrazioni nella corretta attuazione della normativa sull'accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti pubblici introdotta dal D.Lgs. n. 97/2016²⁵, conosciuta come *Freedom of Information Act* (FOIA). Il progetto ha ricevuto un sostegno di € 4.359.500,00 a valere del Programma Operativo Governance e Capacità Istituzionale destinato, da un lato, alla creazione di un Centro di Competenza in ambito FOIA a disposizione delle pubbliche amministrazioni bisognose di assistenza nel lancio della *disclosure* e, dall'altro, alla realizzazione della piattaforma *web* www.foia.gov.it.

Il Centro di Competenza è stato istituito e svolge i seguenti compiti cui viene data diffusione sulla piattaforma *web* www.foia.gov.it²⁶: 1) supporta le pubbliche amministrazioni nell'adozione delle misure necessarie per applicare la normativa FOIA; 2) sviluppa le competenze del personale pubblico promuovendo attività informative e formative in sinergia con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e con Formez PA; 3) opera in modo coordinato con le altre istituzioni che guidano il processo di attuazione dell'accesso civico generalizzato, in particolare con l'ANAC e con il Garante per la protezione dei dati personali; 4) individua le migliori pratiche internazionali per consentire alle amministrazioni di erogare servizi informativi di qualità e favorire l'accesso dei cittadini a informazioni comprensibili, affidabili, aggiornate e complete; 5) promuove una cultura orientata alla trasparenza per rafforzare la credibilità dell'azione pubblica e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni; 6) diffonde tra i cittadini la conoscenza delle opportunità offerte dal diritto all'accesso civico generalizzato.

²² Cit. F. MERLONI, *Lettera aperta del 9 aprile 2020 "ANAC e contratti pubblici: tante proposte, poca concretezza"*, www.anticorruzione.it.

²³ *Programma Operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione"*, <http://www.pongovernance1420.gov.it/programma/>.

²⁴ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Sintesi del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale*, maggio 2016, <http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/07/Sintesi-PON-Governance-Edizione-maggio-2016.pdf>.

²⁵ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

²⁶ <https://foia.gov.it/chi-siamo>.

Particolarmente apprezzate sono le attività di supporto metodologico e organizzativo del Centro di Competenza grazie alle quali sono stati realizzati alcuni documenti operativi quali linee guida, documenti di metodo e contenuto, *toolkit* a supporto dell'attività di *self-assessment* al diritto di accesso, a disposizione degli utenti che consultano la piattaforma *web*.

Vale la pena citare anche i servizi di *help desk* FOIA e quelli informativi (osservatorio, *newsletter*, *focus* tematici) di diffusione delle pratiche in campo e di aggiornamento del contesto anche normativo di riferimento.

Il progetto “*Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*” nasce su iniziativa dell'ANAC come corollario allo svolgimento delle sue attività istituzionali dedicate alla promozione della trasparenza amministrativa e all'esercizio dei poteri di vigilanza finalizzati alla prevenzione dell'illegalità e della corruzione riconosciuti dalla legge. Con un sostegno finanziario di € 5.402.383,00, il progetto ha la finalità di costruire e rendere disponibile un set di indicatori statistici in grado di quantificare concretamente la possibilità che si verifichino eventi patologici, così da sostenere azioni di prevenzione e di contrasto all'illegalità, e promuovere la trasparenza nell'azione delle pubbliche amministrazioni²⁷. Ciò permetterebbe di sopperire all'assenza di dati scientifici sul fenomeno corruttivo che vadano oltre la misurazione della percezione²⁸.

Questo progetto rappresenta la seconda componente considerata in questo scritto, ovvero “*governance multilivello*” in considerazione del coinvolgimento dei diversi soggetti istituzionali che svolgono compiti di vigilanza nei vari ambiti di competenza, i quanto firmatari del Protocollo d'Intesa siglato nel novembre 2017 da ANAC, con il Dipartimento per le Politiche di Coesione, l'Agenzia per la coesione territoriale, l'ISTAT, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia²⁹.

La strategia di azione poggia, come già anticipato, sul ruolo centrale dell'ANAC nel prevenire la corruzione mediante la costruzione di reti di collaborazione interistituzionale con tali soggetti per la condivisione e la messa a sistema di dati e informazioni in possesso. Tale base informativa è stata utilizzata per la costruzione del sistema di indicatori per il contrasto all'illegalità nelle pubbliche amministrazioni.

Le banche dati più rilevanti che sono state lavorate e sistematizzate sono: Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici (ANAC), Banca dati relativa all'esercizio dei poteri disciplinari da parte delle amministrazioni pubbliche (Dipartimento della funzione pubblica), Banca dati del Sistema d'Indagine (Ministero dell'Interno), Banche dati derivanti dal sistema informativo del casellario giudiziale con dettagli sulle condanne per reati contro la pubblica amministrazione (Ministero della Giustizia), Banca dati sugli intermediari finanziari e sulle segnalazioni delle operazioni sospette (Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia), Banche dati sulle imprese *profit* e *non profit* e sulla spesa degli enti locali (ISTAT), Banca dati sui procedimenti giurisdizionali (Corte dei Conti), Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche e Banca Dati Unitaria sui progetti finanziati con risorse nazionali e comunitarie proprie della politica di coesione (Ministero dell'economia e delle finanze).

Il *core* delle attività progettuali è composto, quindi, in primo luogo, dalla formulazione di indicatori di rischio di corruzione e indicatori di contrasto distinti per categorie di amministrazioni e per livello territoriale; in secondo luogo, ne è seguita la misurazione e la rilevazione periodica anche su base territoriale; da ultimo è corso di rilascio una metodologia di riferimento per la misurazione del rischio di corruzione da condividere in ambito europeo. Una prima interessante evidenza è stata la pubblicazione dello studio “*La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*”³⁰.

Si badi bene, l'iniziativa agevola di fatto l'ANAC nella progressiva pubblicazione in formato *open data* della propria Banca dati nazionale dei contratti pubblici e nello sviluppo di funzionalità di accesso e analisi con strumenti di *Big Data* e *Data Mining* che sarà poi al centro anche della riforma prevista dal PNRR.

5. LA FINESTRA/OCCASIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

È vero, il PNRR rappresenta quell'occasione da cogliere al volo per investire le ingenti risorse pubbliche raccolte sui mercati dal *Next Generation EU* e modernizzare alcuni settori chiave del sistema economico nazionale. Il testo definitivo del Piano³¹, valutato positivamente prima dalla Commissione europea

²⁷<http://www.pongovernance1420.gov.it/progetto/misurazione-del-rischio-di-corruzione-a-livello-territoriale-e-promozione-della-trasparenza/>.

²⁸ANAC, *Misurare la corruzione per una società più trasparente*, 29 luglio 2020, <http://www.pongovernance1420.gov.it/misurare-la-corruzione-per-una-societa-piu-trasparente/>.

²⁹<https://www.anticorruzione.it/-/protocollo-d-intesa-tra-a.n.ac-igrue-e-act?inheritRedirect=true&redirect=%2Fanic-spiega%3Fcategory%3D119199%26tag%3Dmassimal698%26tag%3Dmassimal892%26tag%3Dmassima2605%26tag%3Dmassima2053%26start%3D2145>.

³⁰<https://www.anticorruzione.it/-/la-corruzione-in-italia-2016-2019--numeri-luoghi-e-contropartite-del-malaffare>.

³¹ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aprile 2021, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

e poi approvato in via definitiva dall'ECOFIN³², alloca tutti i 191,5 miliardi di euro destinati all'Italia su 6 missioni che il Governo ha individuato come prioritarie: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica, 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile, 4) Istruzione e ricerca, 5) Inclusione e coesione, 6) Salute.

Il Piano prevede un ampio programma di riforme, ritenute necessarie per facilitare la sua attuazione e contribuire alla modernizzazione del Paese e attrarre investimenti. A loro volta le missioni si articolano in 16 componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo, per 43 ambiti di intervento. Questa struttura di fondo si arricchisce con l'inserimento di 133 linee d'investimento e 49 riforme settoriali e riforme orizzontali, assegnati alle singole missioni³³.

Come è evidente il PNRR si presenta come un vasto e complesso piano di riforma, in quanto le linee di investimento devono essere condotte da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese³⁴. A tal fine sono stati individuati obiettivi di breve, medio e lungo periodo, nonché *milestones* e *target* inseriti in un cronoprogramma di realizzazione decisamente serrato che poco lascia spazio a errori e inefficienze³⁵.

Alla riforma della pubblica amministrazione, tema al centro di questo studio, il Piano assegna la priorità di riforma orizzontale ovvero la qualifica come un volano del processo di cambiamento e modernizzazione del sistema Paese e poi le dedica spazio nella Componente 1 della Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA". E qui si nota, già dalle premesse, la non ottimale impostazione: se da un lato si priorizza la riforma, dall'altro non le si riserva il rango di missione specifica ma la si relega a componente di una missione più ampia³⁶. Nel dettaglio, la Missione 1 ha come obiettivo generale quello di dare "*un impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Paese*"³⁷, mediante investimenti cospicui e pari a 49,86 miliardi di euro, idonei a garantire un deciso salto di qualità nel percorso di digitalizzazione. Essa prevede di investire in alcuni ampi settori di intervento e la digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione è uno di questi, tanto che la Componente 1 si concentra sulla "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA", ma al fianco di altre due componenti molto diverse, quali Componente 2 "Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo" e 3 "Turismo e cultura 4.0"³⁸.

Nella Componente 1 sono inclusi 12 investimenti per un ammontare complessivo di 11,15 miliardi di euro. Mettendo a sistema i 12 investimenti, si nota che questi seguono 4 linee direttrici principali sui cui è costruita l'idea di riforma della pubblica amministrazione contenuta nel Piano: 1) personale pubblico, 2) semplificazione normativa, 3) semplificazione amministrativa, 4) digitalizzazione³⁹. La prima linea direttrice si concentra sull'accesso ed il reclutamento del personale nella pubblica amministrazione in ottica di rafforzamento recupero dei *gap* degli ultimi decenni. Essa prevede, da un lato, l'entrata in funzione del portale per il reclutamento, ovvero quella piattaforma digitale da cui le varie amministrazioni possono selezionare le professionalità più consone alle proprie necessità organizzative e amministrative insieme allo snellimento e efficienza delle procedure di selezione del personale, e a misure atte a favorire il ricambio generazionale. Dall'altro si dà rilevanza alla necessità di accrescimento delle competenze del personale pubblico in modo da renderlo adatto alla realtà organizzativa e economica di riferimento (cultura del *change management*), prevedendo la revisione dell'offerta formativa sulla base dei fabbisogni professionali delle singole amministrazioni. Si dà anche impulso agli istituti più di recente affermazione quali il lavoro agile e lo sviluppo di carriere più rapido e legato alle *skills*.

Con la seconda linea direttrice si prosegue nell'opera di snellimento e di riordino normativo in corso da qualche decennio ahimè con risultati deludenti. Essendo la semplificazione normativa trasversale rispetto

³² SERVIZI STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza: le prossime tappe*, nota n. 78/3, 2021, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01307658.pdf>.

³³ SENATO DELLA REPUBBLICA e CAMERA DEI DEPUTATI DELLA REPUBBLICA, *Dossier - Schede di lettura il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021.

³⁴ L. FACONDINI, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel PNRR*, 19 maggio 2021, <https://www.diritto.it/>.

³⁵ F. SCIAUDONE e B. G. MATTARELLA, *Il Manuale del PNRR*, Class Editori, Milano, novembre 2021.

³⁶ Cfr. E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in Astrid Rassegna, n. 1/2021.

³⁷ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aprile 2021, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

³⁸ Per completezza: 1) Infrastrutture digitali, 2) Abilitazione e facilitazione migrazione *cloud*, 3) Competenze digitali di base, 4) Competenze e capacità amministrativa, 5) *Cybersecurity*, 6) Dati e interoperabilità, 7) Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali, 8) Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali, 9) Portale unico del reclutamento, 10) Rafforzamento dell'Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa, 11) Servizi digitali e cittadinanza digitale, 12) *Task force* digitalizzazione, monitoraggio e *performance*.

³⁹ SENATO DELLA REPUBBLICA e CAMERA DEI DEPUTATI DELLA REPUBBLICA, *Dossier - Schede di lettura il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021.

alle materie trattate dal Piano, le azioni qui proposte si riferiscono all'alveo della pubblica amministrazione e consistono nel potenziamento delle strutture di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri competenti in materia mediante il reclutamento di professionalità adeguate, nel ridisegno dei processi di produzione delle norme insistendo in particolare sulla qualità della regolazione (analisi di impatto, lessico, chiarezza espositiva, ecc). È interessante notare che queste azioni solo parzialmente hanno carattere finanziario visto che si tratta di interventi in gran parte di riordino di processi e procedure, rispetto ai quali l'investimento previsto ha ad oggetto le risorse strumentali a supporto tecnico per la realizzazione delle riforme. Non bisogna dimenticare che in questa linea direttrice rientrano anche le semplificazioni delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni, ambientale, edilizia e urbanistica e di rigenerazione urbana, investimenti e interventi nel Mezzogiorno, di contenimento della corruzione⁴⁰.

La semplificazione amministrativa quale terza linea direttrice mira ad eliminare i vincoli burocratici, nonché rendere più efficiente ed efficace l'azione della pubblica amministrazione, con l'effetto di ridurre tempi e costi per le imprese e i cittadini⁴¹. Tutte le azioni ruotano intorno all'obiettivo generale di riordino dei processi e delle procedure orientato verso la reingegnerizzazione, la velocizzazione, la digitalizzazione, l'implementazione di azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici per alcuni settori di interesse. Qui si richiama il principio del "once only" ossia l'amministrazione non chiede al cittadino e all'impresa le informazioni e i dati di cui è già in possesso grazie alla messa a sistema di tutte le banche dati a disposizione. Il Piano aiuta tutte le amministrazioni destinatarie degli interventi (centrali, periferiche e locali) con idonee risorse di assistenza tecnica (*task force* di professionisti selezionati dal centro) per le attività di progettazione e valutazione di progetti, e gestione dell'arretrato procedurale, supporto tecnico nella fase progettuale degli investimenti e nel monitoraggio dell'implementazione delle procedure e delle relative attività. Si badi bene, anche in questo caso, le diverse istanze non sono certo nuove ma richiamano sfide al cambiamento già note e inserite nel quadro normativa vigente e in parte già normato come col Decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76 (c.d. decreto semplificazioni) nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023⁴².

Infine, la linea direttrice della digitalizzazione annovera al suo interno la maggior parte degli investimenti della componente 1, ovvero: infrastrutture digitali, abilitazione e facilitazione migrazione al *cloud*, dati ed interoperabilità, servizi digitali e cittadinanza digitale, *cybersecurity*, digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali, competenze digitali di base. Come è evidente, si insiste anche qui su misure già in parte programmate nelle agende dei vari governi ma che difficilmente avevano trovato una certa quantità di risorse da poter spendere (in particolare nel Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti e per l'innovazione digitale)⁴³. Potenziamento delle infrastrutture digitali, tecnologie *cloud*, interoperabilità delle piattaforme dati verso il principio del "once only", arricchimento dei servizi digitali offerti ai cittadini (SPID, ecc), protezione cibernetica, ridisegno delle infrastrutture digitali delle amministrazioni centrali e infine attenzione alle competenze digitali di base dei cittadini. I soggetti destinatari delle risorse sono prevalentemente le pubbliche amministrazioni centrali e locali seppur il Piano prefiguri anche importanti ricadute su cittadini e imprese in termini di rafforzamento della quantità e qualità dei servizi digitali messi a disposizione dalle PA attraverso gli investimenti poc'anzi presentati. Non bisogna dimenticare che la digitalizzazione è uno dei temi trasversali del Piano che ricorrono anche in altre missioni dedicate a temi specifici quali le infrastrutture (Missioni 2 e 3), l'istruzione (Missione 4) e la sanità (Missione 6 Componente 2)⁴⁴.

Il tema della trasparenza e dell'anticorruzione, dunque, non viene tralasciato perché alcuni semi sono già insiti nei diversi investimenti inseriti nel momento in cui si insiste sulla digitalizzazione dei sistemi e delle strutture nonché sul rafforzamento delle competenze, stante che entrambi sono fattori che incrementano la trasparenza e il livello di percezione/controllo dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni. In più l'Allegato tecnico al PNRR⁴⁵ annovera un ulteriore impegno di riforma della normativa sulla trasparenza e sull'anticorruzione al fine di rafforzare le misure di prevenzione e abolire gli oneri superflui. L'obiettivo di questo intervento è superare l'approccio meramente formalistico che in alcuni istituti della normativa attuale persiste⁴⁶, con misure che si concentreranno su: revisione dei sistemi di monitoraggio e prevenzione della corruzione; semplificazione e uniformazione della disciplina sui conflitti di interesse e le incompatibilità;

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aprile 2021, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

⁴² <http://www.funzionepubblica.gov.it/semplificazione/agenda-la-semplificazione>.

⁴³ SENATO DELLA REPUBBLICA e CAMERA DEI DEPUTATI DELLA REPUBBLICA, *Dossier - Schede di lettura il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021.

⁴⁴ F. SCIAUDONE e B. G. MATTARELLA, *Il Manuale del PNRR*, Class Editori, Milano, novembre 2021.

⁴⁵ <https://www.camera.it/temiap/2021/05/20/OCD177-4961.pdf#page=457>.

⁴⁶ D. BOLOGNINO, *Anticorruzione e trasparenza: ridisegnare l'ambito soggettivo di applicazione?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6/2020.

implementazione e interoperabilità di banche dati e creazione di piattaforme pubbliche digitali per i dati condivisione.

A questo punto dell'analisi, non ci si può sottrarre dal valutare la bontà dell'impianto del PNRR rispetto alle necessità di investimento in trasparenza e anticorruzione consolidate negli ultimi anni. Come si è cercato di esplicitare, seppur brevemente, il Piano coglie alcuni elementi di debolezza di fondo del sistema da riformare e propone delle soluzioni di investimento mirate a superare le diverse criticità; è il caso della crescita digitale oppure il rafforzamento delle competenze del personale pubblico, o ancora della riforma della normativa in prevenzione della corruzione. Tutte le istanze di riforma, a ben vedere, non hanno un carattere di piena novità perché, come si è cercato di mettere in evidenza, sono state oggetto di tentativi di riforma o di intervento nei tempi recenti, è si può dire di più, frequentemente gli obiettivi di riforma erano i medesimi e rimasti pressoché inattuati. Inoltre, ciò che manca agli interventi è una visione compiuta di pubblica amministrazione finalmente orientata al futuro che il Piano non ha e non cerca di sviluppare. Per questo motivo la trasparenza amministrativa, il recupero delle competenze perdute del personale pubblico, il reclutamento straordinario e la digitalizzazione sono le misure che compongono un puzzle attento più al "come agisce la pubblica amministrazione" – in digitale – piuttosto che al "cosa sia" magari aperta e inclusiva e attenta alla propria integrità⁴⁷.

⁴⁷ E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2021.