

Università degli studi di Bologna
Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica (SPISA)
Corso biennale di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica

25 marzo 2022 – ore 17

“Discorso sull'amministrazione pubblica italiana”

Lectio Magistralis

Pres. Roberto Garofoli

Ringraziamenti e apertura

- Ringrazio l'Università degli studi di Bologna e, in particolare, il suo Rettore Giovanni Molari, la Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica e il suo Direttore Giuseppe Caia per l'invito.
- La SPISA, fondata nel 1955, ha una lunga tradizione di eccellenza nello studio del diritto e delle scienze amministrative: in uno con altre scuole universitarie di formazione è quindi e sarà **al centro nel processo di rilancio della pubblica amministrazione italiana**, un processo di cui è componente essenziale la definizione di un programma di formazione e riqualificazione dei dipendenti, dei dirigenti pubblici ma anche dei laureati.
- È una Scuola che è stata **presieduta da alcuni dei più importanti amministrativisti italiani** (penso, tra gli altri, a Fabio Roversi Monaco, per due volte direttore tra gli anni Settanta e Novanta e poi agli inizi degli anni Duemila) e la cui tradizione scientifica e culturale prosegue oggi sotto l'**autorevole guida del professor Caia**.
- E' una **particolare congiuntura storica** quella che sta accompagnando la vita dell'amministrazione pubblica italiana.
- L'amministrazione ha un grande bisogno di **investimenti in capitale umano** perché grandi sono le sfide che sta affrontando e che affronterà: il corso di specializzazione della SPISA rappresenta certamente un'**occasione fertile non solo di dibattito**, come dicevo, ma anche di **formazione**.

Introduzione

- Le **amministrazioni pubbliche** del nostro Paese, così come più in generale delle istituzioni pubbliche tutte, hanno dinanzi una **sfida** e una **responsabilità** enormi, senza precedenti.
- Occorre oggi destreggiarsi tra **criticità storiche** (del tessuto economico, della macchina amministrativa, dell'organizzazione istituzionale) e la necessità di perseguire **obiettivi mai così ambiziosi** come quelli posti dall'esigenza di uscire definitivamente dalla pandemia, di affrontare la crisi internazionale e di assecondare, anzi accompagnare, il processo già in atto di **profonda trasformazione** del nostro sistema economico e sociale, in una fase in cui purtroppo **la crisi sanitaria sta lasciando il campo alla crisi bellica e alla ridefinizione degli equilibri globali**.
- La pubblica amministrazione italiana è chiamata ad assumere il ruolo di interprete di una **necessità di trasformazione** che oggi è sempre più avvertita.
- Tale necessità ha assunto un ruolo ancora più marcato se solo si considera quanto la pandemia abbia avuto **impatto sulla tenuta sociale ed economica del nostro Paese**, mettendola a **durissima prova**:
 - una **riduzione del PIL** più marcata in Italia rispetto alla media europea (-8,9% contro -6,2%);
 - un **incremento molto sostenuto del deficit** (dal 2% del PIL nel 2019 al 9% del 2020) e del **debito** (dal 134% del PIL nel 2019 al 157% nel 2020);
 - una quota di **imprese che ha sospeso la propria attività** a inizio 2020 pari al 45%;
 - una quota di imprese che ha fatto ricorso alla **cassa integrazione** pari al 70% sempre nello stesso anno;
 - un **crollo dell'indice di fiducia dei consumatori** del 41% (come si era visto solo nel 2008, all'indomani del crollo delle borse).
- Dati, questi, che **fotografano la fase più acuta della crisi pandemica** e che sono poi **progressivamente rientrati**. Il **tasso di ripresa dell'economia italiana** è stato infatti **nel 2021 superiore alle aspettative**. Sono dati che però attestano una **situazione di crisi che purtroppo rischia di riacuirsi** per effetto delle complesse vicende internazionali e dei conseguenti impatti economici e sociali (sull'energia, sulla disponibilità di materie prime, sulla necessità di accogliere i profughi che fuggono e finanche sulla fiducia e sulle aspettative di cittadini e imprese).
- La pandemia ha però rappresentato un formidabile **fattore di accelerazione** di fenomeni già in atto:
 - la crescita del **commercio elettronico** (+34% nel 2020 rispetto al 2019);

- la crescita esponenziale del ritmo di **digitalizzazione delle imprese**, aumentato nel 2020 di 7 volte rispetto agli anni precedenti;
 - l'esplosione del settore della **logistica**;
 - il profondo **rinnovamento del mercato del lavoro** (si stima che tra il 2021 e il 2026 il 60% dei lavori sarà nuovo e diverso rispetto al passato. Il futuro delle professioni e delle produzioni sarà "green" e digitale. Serviranno nuove professionalità, sia nel settore pubblico, sia in quello privato: dagli esperti in analisi di dati a quelli di cybersicurezza, dagli ingegneri ambientali ai giuristi esperti di queste materie e così via).
- In questo contesto, la pubblica amministrazione italiana si è trovata (e si trova ancora) **in affanno da almeno 3 difficoltà croniche**.
 - Anticipo brevemente **alcuni dati** che sono però, sebbene sintetici, **sintomatici** della condizione del sistema amministrativo italiano:
 - il ricambio generazionale avrà bisogno di tempo per essere realizzato [l'età media dei dipendenti pubblici è di 50,7 anni, 54,9 nei ministeri; è cresciuta di oltre 7 anni nel periodo 2001-2018; i giovani di età compresa tra 30 e 34 anni erano il 3,6% nel 2018 mentre 6 anni prima erano il 9,1%];
 - come accennavo in apertura, nella formazione dei dipendenti pubblici si investe molto meno che in passato (nel 2008 si investivano circa 262 milioni di euro, nel 2019 si è passati a 164 milioni di euro, con una media di 48 euro a dipendente e di 1 giornata di formazione all'anno, quasi esclusivamente di natura giuridica);
 - l'innovazione tecnologica abbisogna di essere potenziata (il referto in materia di informatica pubblica elaborato dalla Corte dei conti indica nel combinato disposto tra mancanza di competenze specifiche ed età media elevata uno dei fattori di maggiore criticità).
 - Tuttavia, e **nonostante questi pesi** che la pubblica amministrazione si porta sulle spalle da decenni, la **crisi** ha mostrato che **la pubblica amministrazione è un elemento indispensabile nella vita dei consociati, da cui è impossibile prescindere**.
 - Tra i tanti **esempi** di questa **ineludibile centralità**, estesa a **tutti i livelli di governo** (centrale, regionale e locale):
 - l'attività di **protezione civile** nel contesto emergenziale;
 - il quotidiano adoperarsi, parallelamente, delle **forze dell'ordine**;
 - la più estesa **campagna vaccinale** che il nostro Paese abbia mai conosciuto, resa possibile non solo dal **servizio sanitario nazionale** ma anche da una **struttura commissariale** dedicata;

- la pianificazione e attuazione di misure volte a **ristorare e sostenere imprese e lavoratori** colpiti dalla crisi;
 - le molteplici attività di tutte le componenti dell'amministrazione pubblica italiana per assicurare la fruizione dei **servizi essenziali sull'intero territorio nazionale**, specialmente nelle **scuole** e nei **trasporti**;
 - l'opera dei **tribunali**, indispensabile per continuare a rispondere alla domanda di giustizia da parte dei cittadini.
- Per non parlare, poi, alla luce della grave **crisi internazionale** che stiamo vivendo, dell'importanza delle **reti diplomatiche**, del comparto della **difesa**, del contributo che la pubblica amministrazione sta dando in termini **umanitari e di protezione** dei profughi.
 - Questa rinnovata consapevolezza ci consegna una pubblica amministrazione che ha provato a **reagire** alla più grave crisi dal dopoguerra ai nostri giorni ma che, evidentemente, ha necessità di un'opera di **progressiva e costante riparazione**.
 - Occasioni come queste sono allora utili per interrogarsi sullo **stato in cui versa oggi la pubblica amministrazione italiana** e su **quali misure intraprendere per rilanciarla** in modo efficace.
 - Per ragioni di sintesi, mi concentrerò su **5 profili**:
 1. quello delle norme, che la pubblica amministrazione concorre a redigere e ad applicare ma che spesso rappresentano un peso sia per l'amministrazione, sia per i privati (cittadini e imprese);
 2. quello dei contratti pubblici (così rilevanti in una fase in cui il PNRR impone la realizzazione di nuove e numerose opere in tempi stringenti) e dei connessi profili organizzativi e di "qualificazione" (che come vedremo non riguardano solo il settore degli appalti);
 3. quello del personale, che come anticipavo rappresenta il cuore sempre più affaticato della nostra macchina amministrativa;
 4. quello dell'intervento pubblico in economia, in una fase in cui questo assume una sempre maggiore rilevanza in funzione propulsiva ma anche difensiva, in un contesto strategico e geopolitico di elevatissima complessità e in grande e forse irreversibile trasformazione;
 5. infine, quello dell'attuazione (o più spesso dell'inattuazione), snodo che può mettere in seria difficoltà ogni ipotesi di riforma o di intervento, specialmente alla luce delle pressanti scadenze del PNRR.
 - Sono ambiti certo diversi. Tutti tuttavia consentono di apprezzare l'importanza che riveste la **qualità degli strumenti, dei processi e delle persone** che li agiscono nella PA.

1. Le norme e la loro ipertrofia

- Nella graduatoria stilata annualmente nel **rapporto “Doing Business”** della Banca mondiale, l’Italia si è collocata mediamente, negli ultimi anni, intorno alla **60esima posizione su 190 Paesi considerati**.
- Tra le voci che **pesano negativamente** su questo risultato ve ne sono alcune che dipendono in larga misura dalla pubblica amministrazione ma soprattutto dalle **norme (tante e complesse) che la regolano e dal modo in cui essa le applica**.
- Nel 2007, nel quadro dell’operazione “taglia leggi”, si è calcolato che erano in vigore in Italia circa **22 mila leggi (senza contare le fonti secondarie, che pure incidono enormemente), il doppio di quelle vigenti in Francia, il quadruplo delle leggi federali in Germania**.
- A complicare ulteriormente il quadro influisce certamente la moltiplicazione delle fonti. Perché alle leggi statali vanno evidentemente aggiunte le **leggi regionali, circa 21 mila al 2019**.
- Oltre a **rinnovare l’impulso alla semplificazione normativa** (a tutti i livelli della gerarchia delle fonti) è anche importante **riordinare e, se possibile, riformare** alcuni settori della normativa vigente.
- In Italia, **tra il 2010 e il 2019, sono stati infatti emanati 12 provvedimenti** legislativi denominati “codice” o “testo unico”, con cui è stata riordinata la disciplina di altrettante materie. Più intensa era stata l’attività di codificazione nel decennio precedente (**2000-2009**) durante il quale erano stati adottati **19 analoghi provvedimenti**. In Francia, negli ultimi decenni, sono stati elaborati e sono attualmente in vigore, invece, circa **70 codici**.
- Non è un caso che nella piena consapevolezza che sia necessario **razionalizzare** l’enorme congerie di norme vigenti nel nostro Paese sia stata costituita dal decreto-legge n. 77/2021, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, **l’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione**.
- Si tratta di una **struttura di missione con durata equivalente a quella del PNRR** (31 dicembre 2026) che, quindi, dovrebbe operare in un orizzonte temporale sganciato dalla mutevole contingenza del circuito politico-amministrativo.
- Non è neppure un caso che il Governo – sempre nel medesimo solco – sia attualmente impegnato in una **serrata (e complessa) attività di riordino e**

riforma che passa da disegni di legge delega e dall'esercizio di quest'ultima entro tempistiche prestabilite.

- Ci attenderà dunque nei prossimi mesi una **nuova stagione di codificazione** (che corrisponde ad altrettante **riforme**), almeno nei seguenti ambiti:
 - appalti pubblici: come previsto dal PNRR, la **legge delega** dovrà entrare in vigore entro **giugno 2022**, i **decreti legislativi** di riforma dovranno essere approvati entro **marzo 2023** mentre la **normativa secondaria** entro **giugno 2023**;
 - concorrenza (che comprende interventi sui servizi pubblici locali, sui trasporti, sulle concessioni, sulla sanità, sui rifiuti, sull'energia): come previsto dal PNRR, i decreti legislativi dovranno entrare in vigore entro **dicembre 2022** (il legislatore italiano ha previsto, nel disegno di legge, una delega da esercitarsi). Seguiranno poi a cadenza regolare le leggi sulla concorrenza 2022, 2023 e 2024;
 - fisco: pende in Parlamento un importante disegno di legge delega. I decreti legislativi si occuperanno della **codificazione** dell'intera materia tributaria e della **riforma del sistema fiscale** nel suo complesso (con interventi su imposizione personale e sulle imprese, IVA, addizionali regionali e comunali, riscossione e anche catasto);
 - giustizia civile e penale: entro il 31 dicembre 2021 sono state approvate le due leggi delega in materia, come previsto dal PNRR. La riforma del **processo civile** dovrà essere completata **entro dicembre 2022** mentre quella del **processo penale** **entro ottobre 2022**.
- Su queste riforme il Governo ha aperto una fase di **confronto stabile e strutturato** con le forze politiche e il Parlamento. Confidiamo nella **proficuità di questo metodo di lavoro**, la cui importanza è stata peraltro richiamata dal Presidente Mattarella nel suo discorso di insediamento.
- Si tratta ovviamente di un'opera **complessa** per ambiti interessati, soggetti coinvolti e interessi incisi. Su questo il **contributo di tutte le componenti istituzionali della società** sarà certamente fondamentale, a partire da quello delle **università**.

2. I contratti pubblici e i connessi profili organizzativi e di "qualificazione"

- **Riordinare il quadro normativo però non basta**. Se si pensa al caso dei **contratti pubblici**, i **tentativi di organica codificazione sono stati molti** ma la loro concreta applicazione ha incontrato **difficoltà in larga parte indipendenti dalla bontà della costruzione normativa**.

- Il mercato delle commesse pubbliche in Italia ha assunto una enorme rilevanza economica. Motivo in più per occuparsene presto e bene. Basti pensare che, al 2020, il valore complessivo della base di gara riferita agli appalti sopra soglia ammontava a circa **178 miliardi di euro** (erano 100 nel 2016).
- L'**organizzazione amministrativa** che presiede all'espletamento delle procedure di gara è però contraddistinta da alcune **criticità di non poco conto**.
- La prima, in ordine di importanza, è la **polverizzazione** e la **debolezza delle stazioni appaltanti**: sono in numero estremamente elevato e molte non hanno le competenze adeguate.
- Oggi sono attive in Italia circa **40 mila stazioni appaltanti** (erano 36 mila fino a 5 anni fa). Se è vero che l'elenco delle pubbliche amministrazioni redatto annualmente dall'ISTAT enumera circa 10 mila amministrazioni, significa che **molte hanno al loro interno più unità organizzative preposte alla gestione delle procedure di gara**, dall'adozione delle determine a contrarre all'esecuzione del contratto.
- Già il legislatore del 2016 aveva compreso che il **punto nodale non è solo organizzativo ma soprattutto qualitativo**: per gestire gli appalti sono necessari alcuni **standard minimi**. Ciò presuppone la **professionalità dei dipendenti** preposti, ossia la loro capacità di progettare, gestire gare complesse e monitorare la corretta esecuzione del contratto; la disponibilità, tra l'altro, di **piattaforme telematiche** nella gestione delle procedure di gara; un'**esperienza specifica** nel condurre gare in taluni settori, anziché in altri.
- È ovvio che il **bilanciamento** tra riduzione/qualificazione delle stazioni appaltanti e autonomia delle singole amministrazioni pubbliche **non è affatto facile ma va ugualmente perseguito con determinazione**.
- In quest'ottica, si è ritenuto opportuno prevedere, nelle more dell'adozione della legge delega e del relativo decreto legislativo, una **prima fase di preparazione**, che lasci alle stazioni appaltanti il tempo di adeguarsi, soprattutto in termini di **professionalizzazione e specializzazione del personale**.
- In questa direzione, il **Governmento** e l'**ANAC** stanno già lavorando per trovare un punto di equilibrio: a dicembre 2021 è stato firmato un **protocollo d'intesa** ed entro il 31 marzo saranno adottate le **Linee guida** per definire e attuare il **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza** che sarà poi reso operativo a partire dall'entrata in vigore della riforma dei contratti pubblici.

- Il protocollo è finalizzato a definire una cornice per **“la riduzione numerica, l'accorpamento e la riorganizzazione”** delle stazioni appaltanti. Il concetto di **qualificazione** è inteso quale **“capacità di progettazione”** (delle gare e degli affidamenti), nonché **“capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura”**. Lo stesso protocollo ha individuato **criteri base per accedere al sistema di qualificazione** (incluso nell'Anagrafe unica ANAC) e **criteri premianti**.
- **Non sappiamo, allo stato, se dalle 40 mila stazioni appaltanti attive si debba passare ad un preciso numero inferiore.** Quando il Codice del 2016 fu approvato, l'idea era che il Paese dovesse disporre di **1.500 stazioni appaltanti di elevata qualità e professionalità**. Quello che sappiamo è che l'attuale polverizzazione è largamente inefficiente e che l'**inadeguatezza del sistema di procurement è emersa con evidenza nei momenti di crisi**: pensiamo alla difficoltà di stabilire, durante la fase più acuta della pandemia, chi dovesse comprare i beni di cui era necessario un approvvigionamento urgente, secondo precisi standard medici, in un tempo brevissimo. Spesso manca il coordinamento e il più delle volte manca la necessaria specializzazione.
- Una specializzazione che non è solo quella legata alla capacità di interpretare e applicare le norme di settore: il Paese deve poter contare su **specialisti dei mercati, dei prodotti, dei fornitori**. Abbiamo quindi bisogno, su queste basi, di **riorganizzare una rete di grandi acquirenti pubblici destinati ad agire in stretto coordinamento**. Garantire la massima qualità, l'elevata qualificazione professionale, la più aggiornata formazione, la migliore dotazione di piattaforme informatiche: sono obiettivi che possono essere **realisticamente realizzati per un numero ridotto di stazioni appaltanti, certamente non tutte**.
- La **“qualificazione”**, ossia in ultima analisi la qualità, è però un **concetto che travalica il settore dei contratti pubblici** e che riguarda il complesso della macchina amministrativa italiana.
- Faccio solo **2 esempi** perché di stringente attualità:
 - la crisi ucraina ha determinato **incrementi dei prezzi** di alcuni beni particolarmente rilevanti. Si è avvertita l'esigenza di **rafforzare le strutture amministrative preposte**. Con il decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri il 18 marzo si è intervenuti su questo profilo per potenziare l'attività e gli strumenti a disposizione di **“Mister prezzi”, il Garante per la sorveglianza dei prezzi già istituito presso il Ministero dello sviluppo economico**.

È stata anche rafforzata un'autorità indipendente, l'ARERA, sia sotto il profilo della **dotazione organica**, sia sotto il profilo dei **poteri** il cui esercizio sarà funzionale a **colmare una asimmetria informativa**, quella legata ai contratti di **importazione del gas naturale e ai meccanismi di formazione del relativo prezzo** (prezzo che incide in modo decisivo su quello al consumo delle famiglie e delle imprese);

- la crisi pandemica ha reso necessario uno **sforzo organizzativo** mai sperimentato prima ad ora. È stata quindi costituita una **struttura a supporto del Commissario straordinario all'emergenza** per presidiare gli **aspetti logistici** connessi alla più grande campagna vaccinale di sempre, una campagna vaccinale che ha visto combinarsi un coordinamento centrale e l'attività decentrata delle Regioni e del Servizio Sanitario Regionale. **Si può oggi correre il rischio che tale esperienza si perdesse**. Si è quindi provveduto a renderla stabile: **la struttura e le sue competenze rafforzeranno quelle del Ministero della salute**.
- Tutto ciò, quindi, nella prospettiva di essere pronti, in futuro, qualora ce ne fosse bisogno, ad una sorta di **“gestione ordinaria dell'emergenza”** con **uomini e mezzi** e comunque con interventi mirati di rafforzamento della capacità amministrativa.

3. Il personale: un progressivo impoverimento

- Dicevo del **personale** e della sua **qualità**.
- I dipendenti pubblici in Italia sono circa **3,2 milioni**. Nel periodo 2009-2018 la loro riduzione è stata pari al 4,5%, corrispondente a una **perdita assoluta di circa 213 mila unità**. Particolarmente marcata è stata la **contrazione nei ministeri** passando **dalle 176 mila unità nel 2009 alle 140 mila attuali**. I dirigenti sono passati da 3.300 nel 2009 a 2.800 nel 2018. Il personale non dirigente, invece, si è ridotto da 173 mila unità nel 2009 a 139 mila nel 2018.
- Negli **altri Paesi**, secondo i dati forniti dall'OCSE, la **media dei dipendenti pubblici rispetto agli altri lavoratori è rimasta costante** nel tempo.
- Il **parziale blocco del turn over** ha avuto un forte impatto anche sull'**età media dei dipendenti pubblici**. Nel periodo 2001-2018 è cresciuta di oltre 7 anni, arrivando a toccare i **50 anni e 7 mesi**, con differenze significative fra i vari comparti (è di 54 anni e 9 mesi nei ministeri).

- Ancor più significativo l'impatto (negativo) che si è avuto sul numero di **giovani all'interno dell'amministrazione pubblica**.
- Nonostante questo quadro, anche la **spesa complessiva sostenuta per la formazione è calata drammaticamente**.
- In questo contesto, un **fattore di accelerazione è rappresentato dal PNRR**.
- Sono già state infatti intraprese **prime** ma significative **iniziative** volte a rafforzare la capacità delle amministrazioni:
 - Di recente, il Dipartimento della funzione pubblica ha lanciato, il 1° febbraio, il **primo programma di formazione on line dei dipendenti pubblici su vasta scala** (“*Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*”), a cui le amministrazioni interessate possono aderire.
- In definitiva, l'**inversione di tendenza sarà lunga e complessa** ma la **strada è stata tracciata**.
- Sul fronte dell'**accesso alla carriera dirigenziale**, la **SNA** – di cui è stata da poco completata la riforma – si sta adoperando in modo che la cadenza del **corso-concorso** sia stabile e regolare e che questo possa **attrarre le migliori competenze**, anche dei **giovani**.
- Non meno importante deve essere il contributo di **istituzioni come la SPISA** che, come dicevo in apertura, assumono una crescente rilevanza nella **formazione pubblica dell'alta funzione amministrativa**.

4. *L'intervento pubblico in economia: l'importanza dei corpi amministrativi*

- Anche il tema dell'**intervento pubblico in economia** richiama l'attenzione sull'importanza della **qualità** che la pubblica amministrazione deve assicurare.
- L'importanza è agevolmente colta se si considerano dimensioni e composizione del **portafoglio partecipativo del Ministero dell'economia e delle finanze**.
- Vi sono società che hanno **ricavi superiori ai 30 miliardi di euro** come ENI (30,7 miliardi) o ENEL (88,3 miliardi), presenti in Italia ma anche su scala globale. La **capitalizzazione in Borsa** delle società pubbliche ammonta a circa **137 miliardi di euro** con una **forza lavoro intorno alle 300 mila unità** se si considerano i relativi gruppi societari. Queste operano nei più **rilevanti settori della vita economica del Paese**: dall'energia (ENI, ENEL, Italgas, SNAM,

Terna, SAIPEM) alla difesa (Leonardo, Fincantieri), dai settori regolati e dei servizi pubblici (ENEL, Poste Italiane, Ferrovie, RAI, ENAV) alle banche (Monte dei Paschi di Siena).

- Lo Stato non è però solo **azionista** ma deve anche assicurare – tramite l’applicazione della normativa sul “*golden power*” – un difficile e delicato **equilibrio tra l’esigenza di attrarre capitali stranieri e quella di mantenere il controllo su operatori strategici** per la difesa, l’energia, la sicurezza degli approvvigionamenti, delle informazioni, delle dotazioni tecnologiche, delle telecomunicazioni, della salute e della filiera agroalimentare.
- Le notifiche e i procedimenti in materia *golden power* sono in **netto e costante aumento**: 14 nel 2016, 30 nel 2017, 48 nel 2018, 83 nel 2019, circa 300 nel 2020, 465 nel 2021. Si è di fronte ad una **crescita esponenziale**.
- Quando lo Stato interviene in economia, sia per gestire le proprie partecipazioni, sia per proteggere alcuni interessi, la **qualità tecnica dei corpi amministrativi assume un’importanza cruciale**.
- In altri Paesi, la **riflessione sulla governance dello “Stato azionista” e dello “Stato stratega” è matura**:
 - l’*Agence des participations de l’État* in Francia è un organismo dedicato e posto alla guida “attiva” (ossia con competenze tecnico-economiche e manageriali di primario *standing*) di un complesso di società pubbliche ancor più imponente che in Italia;
 - nel 2020, negli Stati Uniti, è stato attuato il *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRRMA) con l’emanazione di regolamenti che rafforzano notevolmente poteri e ambiti di intervento del *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) con un **apparato burocratico stabile e soprattutto specializzato**.
- Il nostro Paese ha di recente adottato alcune **misure sul fronte del *golden power***, anche per ridurre il divario con gli altri.
- Mi riferisco in particolar modo alla **riforma** che è stata approvata dal **Consiglio dei ministri del 18 marzo** in un momento di **crescente minaccia esterna** e di **incremento della strategicità** di alcuni settori, incentrata su **4 pilastri**:
 - rafforzamento della disciplina 5G:
 - ✓ **ampliamento dell’ambito di applicazione** (dalla sola tecnologia 5G al *cloud* e ad altre specifiche tecnologie o ambiti operativi individuabili con DPCM);
 - ✓ introduzione dell’obbligo per le imprese di redigere un **Piano annuale di acquisto delle tecnologie**, da notificare alla Presidenza del Consiglio;

- rafforzamento della disciplina dei settori “tradizionali” (difesa e sicurezza nazionale; energia, trasporti, comunicazioni e altri come salute e agroalimentare);
 - ✓ messa a regime (scadenza 31/12): dell’obbligo di **notifica delle acquisizioni di minoranza da parte di operatori extra-UE** anche nei tradizionali (come già avviene per i settori difesa e sicurezza nazionale); dell’obbligo di notifica delle **acquisizioni di controllo da parte di operatori intra-UE**. Tale obbligo in Francia è già a regime per tutti i settori coperti dalla normativa;
- semplificazione;
 - ✓ **evitare il passaggio in Consiglio dei ministri** in caso di non esercizio dei poteri speciali sempre che ci sia unanimità di valutazioni in seno al Gruppo di coordinamento istituito presso la PCM;
 - ✓ consentire alle imprese una **pre-notifica** (già prevista ad esempio nel diritto *antitrust*) finalizzata a consentire di conoscere in anticipo se l’operazione in questione rientri o meno nell’ambito di applicazione della normativa *golden power*, nonché a conoscere in anticipo preliminari valutazioni in merito alla procedibilità/autorizzabilità dell’operazione;
- potenziamento organizzativo;
 - ✓ creazione di una **direzione generale ad hoc** (oggi l’ufficio preposto è un servizio, ossia una struttura dirigenziale di livello non generale, con pochissimi funzionari);
 - ✓ creazione di un **Nucleo di esperti** con competenze economico-finanziarie, societarie, geopolitiche a supporto delle decisioni da assumere;
 - ✓ previsione della possibilità di stipulare **protocolli d’intesa** con altre amministrazioni per attività di supporto all’istruttoria e in particolare con la **Guardia di finanza** per il monitoraggio e l’esercizio d’ufficio di poteri ispettivi (per mitigare il rischio che alcune operazioni, pur rilevanti, sfuggano alla notifica).
 - ✓ È un primo intervento di riorganizzazione di un settore cruciale se si considera che la competizione tra Usa e Cina, la pandemia, la transizione digitale ed economica, la vicenda Ucraina portano a una interdipendenza “competitiva” tra le principali economie. Occorrerà valutare come affiancare all’esercizio dei poteri “oppositivi”, tipici del *golden power*, strumenti strutturati di politica industriale, diretti a gestire quel che accade a valle del veto.
 - ✓ Sarà in particolare necessario:
 - irrobustire il patrimonio informativo sulle filiere strategiche italiane, realizzando una “mappatura” di ciò che è strategico;
 - creare canali di comunicazione sugli investimenti nazionali;
 - valutare, sul modello di altre esperienze straniere, l’istituzione di una struttura per la sicurezza.

5. L’attuazione: mezzi e metodi per “battere i tempi”

- Mi soffermo, infine, sul tema dell’**attuazione**.

- È sempre molto **difficile trovare la migliore ricetta per assicurarla**. In un mondo ideale, ogni riforma (piccola o grande che sia) e ogni intervento normativo dovrebbero essere **attuati, valutati nei loro effetti** e, solo a seguito della verifica circa il raggiungimento degli obiettivi inizialmente prefissati, abrogati, modificati o solo affinati.
- Questo, per molte ragioni, è **possibile solo in un numero ridotto di casi**.
- Prendiamo ad esempio l'**esperienza più recente**.
- Il primo anno dell'attuale Governo (insediatosi il 13 febbraio 2021) è stato caratterizzato da una **produzione legislativa particolarmente sostenuta e corposa** per far fronte ad una **crisi economica e sanitaria** di natura eccezionale – che ha frequentemente richiesto il ricorso alla decretazione d'urgenza – e per assicurare l'avvio dell'**attuazione del PNRR**, nel rispetto delle scadenze previste dalla Commissione europea, definendone anzitutto tempestivamente la *governance*.
- Nei **primi dieci mesi del Governo**, quindi **fino al 31 dicembre 2021**, i provvedimenti legislativi deliberati dal Consiglio dei ministri sono stati **109**. Tra questi **41 decreti-legge, 41 decreti legislativi** (di cui 33 di recepimento delle direttive europee), **27 disegni di legge**.
- Questo **ritmo così intenso della produzione legislativa** ha determinato un evidente **aumento dei compiti attuativi del Governo**.
- Per dare impulso a queste attività è stato quindi ridefinito il **modello organizzativo** e sono state riviste le **prassi da seguire** – coordinando le amministrazioni attraverso l'**Ufficio per il programma di Governo** della Presidenza del Consiglio – con una attività di costante **dialogo e monitoraggio**.
- Sono state avviate iniziative per **riorganizzare la “macchina dell’attuazione”**, potenziandone le capacità: tra queste, l'istituzione della **“Rete permanente dell’attuazione del programma di Governo”**, costituita dai “Referenti” per le singole amministrazioni e dai “Nuclei per l’attuazione del programma di Governo”, istituiti presso ciascun Ministero.
- Si sono già registrati – anche grazie all’assegnazione di **obiettivi mensili** alle amministrazioni – **importanti risultati**.
- Alla complessità attuativa dei provvedimenti “classici” si è affiancata quella dei **provvedimenti del PNRR**.

- Il Piano pone infatti **obiettivi ambiziosi: 134 investimenti** (235 se si considerano anche i *sub*-investimenti) e **63 riforme**, tutti accompagnati da **traguardi ben definiti** che devono essere realizzati in **tempi certi**: la rendicontazione finale è prevista entro il 2026 ma ci sono obiettivi con scadenze molto più ravvicinate che se non realizzati impediscono di accedere ai fondi europei.
- Sono stati **raggiunti i primi 51** obiettivi che avevano come scadenza il 31 dicembre 2021. Le istituzioni dell'Unione europea hanno da poco valutato positivamente, dal punto di vista qualitativo, il raggiungimento di quegli obiettivi. Il **versamento della prima rata** dei finanziamenti europei, che ammonta a **21 miliardi di euro**, avverrà quindi **entro metà aprile** (di 24,9 miliardi era stato il pre-finanziamento disposto ad agosto 2021).
- **Altri 45 obiettivi** saranno raggiunti entro giugno. Di questi, **7 sono già stati conseguiti**. Entro la fine del mese **dovrebbero diventare 10**. A questi si aggiungeranno **altri 7/8 obiettivi** da raggiungersi tramite specifici interventi normativi primari.
- Il Governo sta lavorando e saranno approvate nei prossimi giorni nella forma di un **secondo “decreto-legge PNRR”**, che **faciliteranno** il raggiungimento dei prossimi obiettivi del PNRR, come peraltro già fatto a novembre dell'anno scorso con il decreto n. 152 e prima ancora con il decreto n. 77.

Rafforzare l'amministrazione è un investimento a rendere

- Come dicevo in apertura, rafforzare l'amministrazione è un **investimento a rendere**, che dà frutti anche nel **breve periodo**.

Mi limito a citare solo **alcuni esempi** che ci restituiscono alcuni effetti pratici di questo importante investimento:

- dedicare tempo e risorse a curare l'attuazione (delle norme ma anche delle riforme, piccole e grandi) consente di rispondere più tempestivamente ai bisogni dei cittadini e degli enti locali: con la **“Rete permanente dell'attuazione del programma di Governo”**, come dicevo, al 31 dicembre lo stock dei provvedimenti inattuati si è ridotto del 60%.
- individuare corpi tecnici specializzati e dedicati al raggiungimento di specifici obiettivi, associandovi ove possibile procedure speciali e accelerate, ha effetti talvolta immediati poiché:
 - ✓ velocizza le fasi procedurali (più critiche) di realizzazione delle opere pubbliche: con il decreto-legge n. 77/2021 è stata istituita la **“Commissione tecnica VIA”** per i progetti PNRR. Lo stesso decreto ha approntato specifiche **semplificazioni procedurali per 10 interventi infrastrutturali** puntualmente individuati. La Commissione tecnica,

operativa dal 18 gennaio, ha di recente comunicato di essere in grado di esprimere il proprio parere sulla prima opera (diga foranea di Genova) in anticipo rispetto ai 130 giorni previsti. Entro aprile, oltre a questo parere, saranno adottati quelli su 6 interventi ferroviari distribuiti su tutto il territorio nazionale, per un valore complessivo di circa 5,2 miliardi di euro;

- ✓ consente un più rapido bilanciamento di interessi che nel nostro Paese hanno una grande rilevanza: con lo stesso decreto-legge n. 77/2021, è stata infatti istituita la “**Soprintendenza speciale**” per il PNRR. Un ufficio unico che svolge le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici degli interventi rientranti nel Piano. Interessi, questi, che in Italia permeano a fondo gli spazi delle città, dei piccoli comuni, dei borghi e delle campagne e che devono essere adeguatamente bilanciati con quelli alla solerte infrastrutturazione. Ad oggi la Soprintendenza sta valutando **24 opere rientranti nel PNRR**. La previsione è che i **pareri saranno adottati entro i termini** (i termini massimi sono già mediamente **più brevi di quelli ordinari di 1/4**).

Conclusioni

- Da questa sintetica ricostruzione potrebbe emergere una **conclusione semplicistica e alquanto scontata**: la chiave per ridare slancio alla pubblica amministrazione è quella di una **ennesima complessiva riforma**.
- **Non basteranno però misure specifiche e risorse**.
- Servono e serviranno sempre di più nel prossimo futuro **intelligenza, determinazione, passione disinteressata**, rafforzamento dello **spirito di corpo, capacità** di riallineare di continuo azioni e metodi di lavoro a obiettivi da raggiungere, secondo una **logica di risultato**.
- Parafrasando un discorso del 1919 di **Vittorio Emanuele Orlando**, padre della scuola italiana di diritto pubblico, che fu purtroppo pronunciato alla fine di un conflitto, **il nostro Paese deve trovarsi nella condizione di essere “più pronto di prima”**.
- Dalla “**prontezza**” con cui la macchina amministrativa saprà rispondere ai **rinnovati bisogni della società** e **tutelare i nuovi interessi** via via emergenti dipenderà la capacità del nostro Paese di **riportarsi su una traiettoria di crescita robusta, equa ed inclusiva**.
- **Vi ringrazio** e vi auguro di poter cogliere al meglio le **opportunità** che il corso alla SPISA saprà offrirvi.