



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Governance delle organizzazioni pubbliche

Tesi di Laurea

Programmazione e innovazione: il percorso verso l'efficienza interna delle Pubbliche Amministrazioni

Relatore

Ch. Prof. Mario Volpe

Correlatore

Ch. Prof. Roshan Borsato

Laureanda

Alessandra Rigo
Matricola 883104

Anno Accademico

2020 / 2021

INDICE

ABSTRACT	4
CAPITOLO I: PROGRAMMAZIONE E INNOVAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	5
1.1 Concetto e definizioni di programmazione	5
1.1.1 I principi cardine della programmazione e il percorso evolutivo del Public Management: dal New Public Management ai giorni d’oggi	10
1.2 Concetto e definizione di innovazione	16
1.2.1 I principali contributi teorici legati all’innovazione: Schumpeter e la teoria dello sviluppo economico dinamico	19
1.3 Gli stadi dell’innovazione e le criticità che affrontano gli enti pubblici nel generare nuove proposte	21
1.4 L’innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni	24
CAPITOLO II: IL QUADRO LEGISLATIVO E OPERATIVO DELLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA	27
2.1 La Governance multilivello e i Fondi Strutturali europei.....	27
2.1.1 Il sistema dei Fondi europei.....	30
2.2 Il ciclo di programmazione 2007-2013	32
2.3 Il ciclo di programmazione 2014-2020	34
2.4 Programmazione europea: la politica di coesione	40
2.4.1 Strategia Europa 2020	45
2.5 Programma strategia per il 2030: “Il percorso per il decennio digitale”	50
CAPITOLO III: PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E PROGRAMMAZIONE REGIONALE.....	52
3.1 L’evoluzione della programmazione economico-finanziaria in Italia.....	52
3.1.1 Il Codice dell’Amministrazione digitale e l’Agenzia per l’Italia digitale..	57
3.2 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Digitalizzazione e innovazione nella pubblica amministrazione.....	59
3.3 Il piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione.....	63
3.4 Il crescente ruolo delle regioni nella programmazione europea.....	69
3.5 Programmazione regionale: l’evoluzione del contesto normativo in Italia....	71
3.5.1 Programmazione della Regione Veneto: normativa e strumenti attuativi..	73

CAPITOLO IV: L'INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

.....	80
4.1	La performance digitale italiana rispetto agli Stati membri dell'UE..... 80
4.2	Il percorso verso l'efficienza interna delle Pubbliche Amministrazioni 82
4.3	I processi gestionali delle Pubbliche Amministrazioni: situazione attuale e criticità..... 84
4.3.1	In che modo l'innovazione migliora i processi gestionali: reingegnerizzazione dei processi, valorizzazione della performance organizzativa e una governance efficiente. 86
4.4	La legislazione nelle Pubbliche Amministrazioni: situazione attuale e criticità 88
4.4.1	In che modo l'innovazione migliora la legislazione: semplificazione delle procedure e il criterio <i>Legal law compact</i> 90
4.5	Sistemi di assunzione e capacità amministrativa: situazione attuale e criticità 91
4.5.1	In che modo l'innovazione migliora la capacità amministrativa: assunzioni agili e reattive, formazione e performance individuale 93
CONCLUSIONI	96

Abstract

Realizzare un'efficace trasformazione digitale delle Pubbliche Amministrazioni rappresenta una delle sfide più grandi che oggi coinvolge il settore pubblico nella sua interezza.

Lo studio si propone di analizzare come l'innovazione, in particolare la digitalizzazione, sia in grado di migliorare l'efficienza interna della Pubblica Amministrazione e la sostenibilità dei processi nel campo della programmazione.

Dapprima, l'elaborato si propone di approfondire, tramite gli studi della letteratura, i temi della programmazione e dell'innovazione e di presentare il percorso evolutivo di ambedue gli argomenti all'interno del contesto italiano. Si intende, inoltre, presentare aspetti critici e benefici legati alla programmazione e all'innovazione.

Successivamente, attraverso la stesura del secondo e il terzo capitolo si intende presentare una visione d'insieme per quanto concerne l'ambito della programmazione europea, nazionale e regionale, ponendo particolare attenzione sul modello della governance decentrata e sul principio di sussidiarietà. In entrambi i capitoli viene approfondito sia il percorso normativo relativo al ciclo di programmazione, che quello operativo legato ai principali programmi varati dalle Istituzioni europee e dal governo italiano, finalizzati ad innovare e potenziare le Pubbliche Amministrazioni. Nel secondo viene preso in esame anche il sistema dei Fondi europei nella programmazione comunitaria e i risultati emersi dagli ultimi cicli di programmazione.

Infine, verrà svolta un'analisi più pratica utile a comprendere qual è la strada da percorrere per realizzare una programmazione innovativa-sostenibile, enfatizzando le maggiori criticità che impediscono il cambiamento innovativo in merito all'organizzazione interna e alle conoscenze e competenze dei funzionari pubblici. Si cercherà, quindi, di capire come la programmazione strategica, attraverso l'innovazione, possa concretamente aiutare e facilitare le organizzazioni pubbliche a migliorare la propria efficienza organizzativa e d'attuazione.

CAPITOLO I: PROGRAMMAZIONE E INNOVAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1.1 Concetto e definizioni di programmazione

La programmazione è oramai un'impostazione metodologica che appartiene alla vita di ogni uomo, quando egli voglia dare un ordine logico-razionale al proprio operato, a partire dalle stesse scelte che determinano il proprio agire quotidiano. Al soggetto decisore spetta il compito di individuare i mezzi idonei a soddisfare i propri bisogni, compiendo un'analisi costi-benefici e una quali-quantitativa. Una scelta programmata implica sempre l'uso della razionalità, in quanto l'azione è mossa da una ragione o da uno scopo e quindi sarà finalizzata al raggiungimento di determinati obiettivi che, compatibilmente con i mezzi a disposizione e i vincoli esterni, portano all'attesa di un esito o di un risultato.

Nel prendere una decisione l'individuo deve essere in grado di classificare le cose da fare¹ secondo un ordine ben preciso, in modo da prefigurare i possibili accadimenti realizzabili in un breve tempo futuro² e, di conseguenza, concedere la possibilità di dominare la propria azione, scegliendo la direzione più consona al perseguimento del proprio obiettivo.

Questo concetto rimanda agli studi del celebre filosofo Luhmann, il quale dichiara: «solo l'alternativa fa della decisione una decisione»³. Egli, in tal senso, intende affermare che l'individuo, nel compiere una scelta, si basa su una struttura preordinata di idee valide che costruisce, dalla quale successivamente dovrà selezionare la decisione più consona, rimanendo essa una tra le tante prefigurabili.

Nonostante venga utilizzata per le attività quotidiane di ogni uomo, la programmazione si configura come un concetto polisenso⁴, multisetoriale ed estremamente complesso.

Pur non essendo un'attività venutasi a configurare in tempi recenti, essa può essere interpretata con molteplici accezioni a seconda dell'ambito nel quale viene applicata. Essa

¹ DI NARDI G., *Economia dell'industria*, Bari, Cacucci editore, 1961.

² LIPPI A., MORISI M., *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2005.

³ LUHMANN N., *Organizzazione e decisione*, Bruno Mondadori, 2005.

⁴ DIPACE R., *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

può infatti essere intesa come un metodo di azione oppure come uno strumento di efficacia, come una tecnica o più in generale come un principio. La programmazione intesa quale principio generale dell'azione amministrativa viene disciplinata all'articolo 41 della Costituzione, secondo il quale «la legge determina i programmi opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»⁵. Le diverse configurazioni sopra elencate, infatti, rappresentano diversi modi di utilizzo della programmazione all'interno del processo decisionale di una Pubblica Amministrazione per programmare le proprie attività.

L'elemento della multisettorialità emerge poiché, quando si programma, vi è la necessità di tenere in considerazione tutti gli aspetti della vita della società, ma soprattutto è necessario conoscere e stare al passo con le dinamiche evolutive del contesto economico, sociale, territoriale e ambientale. D'altra parte, le ripercussioni legate a tale attività si manifestano sia internamente all'ente, relativamente al saper gestire problemi ed individuare di conseguenza soluzioni adatte, sia più in generale nei confronti di tutti i cittadini, in quanto la programmazione viene implementata mediante l'utilizzo di finanze pubbliche.

Un aspetto importante da considerare è anche la capacità propria dell'ente di sensibilizzare i cittadini su determinate tematiche e di permettere una buona fruibilità e scambio di informazioni e conoscenze. Sostenere la crescita di una società basata sulla condivisibilità di dati, informazioni e risorse permette di rendere realmente efficaci gli interventi che la programmazione attua. D'altra parte, la società dovrebbe rendersi partecipe delle iniziative prese a livello governativo prendendo come riferimento gli obiettivi prefissati e agendo come fossero standard di vita personale. Servono efficaci strategie di comunicazione per sensibilizzare i cittadini su diverse tematiche ed è inoltre necessaria una collaborazione tra gli amministratori e gli amministrati per una buona riuscita dei programmi.

Alla luce di quanto emerso si può definire la programmazione come attività estremamente complessa, volta alla continua ricerca dei bisogni emergenti della comunità che mutano con il trascorrere del tempo e di una compatibilità tra questi e gli interessi comuni dei cittadini.

A supporto di quanto appena descritto vi è l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, ovvero un programma d'azione, sottoscritto dai Paesi membri delle Nazioni Unite, che

⁵ Art. 41 Cost.

individua diversi target da raggiungere entro il 2030. Questo programma strategico si configura come una sorta di sfida globale che vede la partecipazione di 193 stati e coinvolge svariate componenti della società, individuando 17 *Goals* da raggiungere. Gli obiettivi da implementare sono suddivisi in diverse macro aree in cui si sviluppano le linee programmatiche principali per sensibilizzare la comunità sulla sostenibilità del pianeta, tematica estremamente attuale e degna di attenzione⁶.

Figura 1. Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: gli obiettivi



Fonte: Istat (2019)

Similmente al percorso intrapreso per l'Agenda 2030, la programmazione si configura come un metodo in continua evoluzione, caratterizzata da un forte dinamismo, in cui spesso dominano la sperimentazione, l'incertezza e la non conoscenza onnisciente.

Tale attività, infatti, viene intesa come «la capacità di mettere a sistema politiche, o meglio strategie» e per questo non può essere qualificata come un'attività statica⁷.

Quando viene elaborato un programma, l'ente pubblico dovrebbe essere dotato, tra le molteplici capacità indispensabili per realizzare una buona programmazione, di flessibilità di gestione: un'operazione che consente di adattare le decisioni dell'organizzazione pubblica ai cambiamenti esterni, agli accadimenti eccezionali, alla

⁶ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

⁷ BALDI P., BRUZZO A., PETRETTO A., Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana e Associazione Italiana di Scienze Regionali, Toscana, 2008.

variazione dei livelli di risorse che possono servire e al possibile mutamento delle tempistiche per la realizzazione dei programmi⁸.

Infatti, seguendo un percorso volto ad analizzare le logiche e le potenzialità che emergono nel contesto d'indagine, si possono delineare azioni programmatiche che rispondono ai bisogni reali della collettività, scegliendo, in tal modo, il programma che si adatta nel migliore dei modi a quel determinato contesto economico, sociale o territoriale.

Inoltre, è fondamentale che l'ente analizzi e valuti modi alternativi per realizzare gli scopi prefissati, in modo da poter scegliere la forma strumentale di applicazione più efficace⁹. Ogni programma, infatti, può essere perseguito utilizzando diversi strumenti attuativi considerati accettabili e, oggigiorno se ne possiedono di innumerevoli, ma la capacità ultima di chi fa programmazione consiste, non solo nello scegliere il percorso migliore, ma anche nel prevedere le alternative valide o la combinazione di forme strumentali (come la programmazione negoziata) che conferiscono maggiore credibilità al programma pubblico. Per questo motivo l'attività di programmazione deve essere sviluppata tenendo in considerazione le prospettive evolutive future ed essere quindi in grado di prevedere ed anticipare, quando possibile, le dinamiche che si configureranno. Il compito dell'ente non deve essere indirizzato semplicemente a prevedere il corso futuro dell'amministrazione ma deve riuscire a governare l'evoluzione dei fenomeni, sfruttandoli a proprio vantaggio¹⁰.

Un metodo utile per conoscere meglio la società e poter anticipare i risultati dell'implementazione di un programma potrebbe essere quello di analizzare dati sulle abitudini quotidiane della società e fare confronti con i programmi già attuati che hanno evidenziato buoni risultati.

In merito a quanto appena emerso, è bene precisare che, seppur si prevedano dei possibili aggiustamenti, nel campo della programmazione nulla è lasciato al caso, poiché è necessario che l'istituzione pubblica agisca sempre attraverso un metodo sistematico che permetta di integrare o modificare i piani stabiliti solo a fronte di informazioni sopraggiunte o di nuove valutazioni degli interessi in gioco e che riesca ad adeguare tali modifiche nel rispetto dei principi imposti dalle norme legislative e di bilancio.

⁸ ARCHIBUGI F., Compendio di programmazione strategica per le Pubbliche Amministrazioni, Alinea Editrice, Firenze, 2004.

⁹ Ibid.

¹⁰ DIALOG, Pianificazione, Programmazione e Controllo Aziendale: vademecum, 2020.

L'attività di programmazione si basa su un quadro legislativo di norme da rispettare che limitano la discrezionalità degli amministratori rispetto, ad esempio, al tipo di programma, alle finalità che esso deve perseguire o ai criteri di attuazione¹¹. Nel corso degli anni le norme sono diventate meno stringenti poiché vengono dettati indirizzi che derivano maggiormente da procedimenti di piano, ovvero fonti normative meno stringenti. Nonostante ciò, nella pubblica amministrazione vi sono numerosi impedimenti derivanti dalle proliferazioni di norme, talvolta non coerenti le une con le altre o che si sovrappongono nell'ambito di applicazione.

L'attività programmatoria può essere considerata lo step intermedio tra il disporre ed il prevedere, in quanto la legge dispone gli indirizzi generali e i vincoli, la programmazione delinea gli obiettivi da perseguire e infine tramite quest'attività si potrà prevedere se e come questa attività ha permesso di raggiungere ciò che era stato stabilito.

È possibile distinguere il processo della programmazione in tre fasi: la prima è di tipo decisionale, poiché ha lo scopo di determinare gli obiettivi e mettere in luce le possibili strategie e i lavori da implementare, oltre che le varie opzioni per il conseguimento degli obiettivi. La seconda fase è puramente attuativa e volta ad allocare le risorse, individuare i centri di responsabilità, i procedimenti e ad elaborare analisi di fattibilità sulla base dei finanziamenti, delle risorse umane e delle tempistiche di cui all'amministrazione dispone. Infine, viene avviata una fase del controllo, volta a misurare e valutare i risultati complessivi. Secondo questa visione la programmazione e il controllo sono complementari e insieme compongono il sistema di pianificazione e controllo.

La funzione di programmazione assume un ruolo centrale nel processo decisionale dell'azione amministrativa, poiché si propone di regolare il corso futuro della gestione dell'ente predeterminando gli obiettivi, le politiche e le attività da compiere in un tempo prestabilito. Soprattutto negli ultimi decenni, all'interno del contesto aziendale, è riuscita ad assumere sempre maggiore rilievo, al punto di rappresentare un vero e proprio metodo di svolgimento dell'azione amministrativa, volto a razionalizzare il processo decisionale e quindi ridurre ogni condizione di incertezza legata alle attività da attuare¹².

Per capire questo, è necessario comprendere le origini di quest'attività e quali sono i principi normativi su cui si basa.

¹¹ DIPACE R., L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative, Convegno AIPDA presso Università degli Studi del Molise, 2017.

¹² ANSELMINI L., Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni, Torino, Giappichelli, 2003.

1.1.1 I principi cardine della programmazione e il percorso evolutivo del Public Management: dal New Public Management ai giorni d'oggi

Talvolta, nel corso degli anni, ciò che è mancata agli attori protagonisti dei processi decisionali, è stata la capacità di adattarsi alla continua evoluzione del sistema, ed è questo il motivo per cui le Pubbliche Amministrazioni hanno visto il susseguirsi di stagioni piuttosto fallimentari e considerate oramai passate.

I primi tentativi di fare programmazione si diffondono in Italia a partire dagli anni '70 del Novecento per mezzo della "programmazione di bilancio", espressione che deriva dalla antecedente esperienza maturata negli Stati Uniti con l'appellativo di "planning-programming-budgeting system"¹³. Si tratta di un sistema di budget per la programmazione che nasce con l'intento di razionalizzare le spese pubbliche, permettendo di realizzare una corretta gestione di bilancio sulla base di obiettivi stabiliti a lungo termine¹⁴.

Nello stesso decennio gli Stati Uniti sono stati i pionieri di una corrente di riforme denominata New Public Management, avviata anche nel Regno Unito, nella Nuova Zelanda e in Australia. Il merito viene attribuito, in particolar modo, a Woodrow Wilson, scienziato politico, poi divenuto presidente dell'omonimo stato, e a ad altri precursori che, come egli, hanno contribuito a cambiare la gestione delle istituzioni pubbliche, tramite alcuni studi prettamente teorici volti ad affiancare gli apporti della scienza politica a quelli delle scienze giuridiche¹⁵.

Questa nuova corrente di pensiero intende apportare al settore pubblico un cambiamento che parte da un rinnovamento del sistema amministrativo, favorendo l'idea di una gestione tipicamente manageriale volta a rendere le istituzioni interessate a comprendere le richieste sempre più numerose e variegate della società. Il costrutto alla base di questa nuova corrente deriva dal fatto che le organizzazioni iniziano, proprio in funzione di bisogni sempre maggiori e conseguentemente di una crescente domanda di servizi di migliore qualità, a diventare esse stesse centri di crescente complessità, sia dal punto di

¹³ MARCON G., L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità, Azienda Pubblica, 2011.

¹⁴ CAREYROGER P. E., SHIPLEY R., Planning Programming Budgeting System (PPBS), Project Management, 2018.

¹⁵ REBORA G., Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione, Rivista italiana di Public Management, 2020.

vista della gestione interna, sia dal punto di vista della capacità di erogare servizi efficienti e al passo con le variegate realtà territoriali. All'interno di questo contesto si aggiunge anche una forte spinta in termini di innovazione tecnologica con particolare riferimento ai sistemi informativi, la quale determina un'esigenza di modifica delle precedenti modalità organizzative, gestionali e di erogazione dei servizi.

I principi cardine che dominano questa nuova visione del settore pubblico sono volti alla ricerca di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Tali concetti ancora oggi rimangono i pilastri fondamentali dell'agire pubblico, i quali fanno parte del più generale principio del buon andamento, inteso quale condizione dell'agire in modo ordinato e razionale nell'ambito amministrativo e sociale. L'articolo 97 della Costituzione, infatti, dispone che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità»¹⁶. Questa norma non si limita a disporre che quanto stabilito dalla legge deve essere eseguito ma vuole evidenziare il grado di legittimità di quelle decisioni che non sono vincolate e che quindi prevedono maggiore discrezionalità di intervento. In questo senso la norma sottintende la necessità da parte degli enti pubblici di compiere scelte organizzative che siano finalizzate a soddisfare il bene pubblico al di sopra di ogni interesse personale o privato. Viene, quindi, accentuata l'importanza del criterio di efficienza, inteso come adeguatezza dei provvedimenti da emanare e delle risorse da impegnare rispetto alle attività programmate dagli enti pubblici. Deve essere inoltre preso in considerazione il criterio dell'efficacia, la cui ratio consiste nel minor dispendio possibile delle risorse economiche per raggiungere il fine prefissato e prende la denominazione di razionalizzazione delle risorse pubbliche. Il concetto di efficienza, sommato a quello di efficacia, genera un nuovo paradigma che è quello dell'economicità, il quale orienta i pubblici poteri ad agire in modo più adeguato e conveniente possibile rispetto ai mezzi che essi detengono.

Tali premesse permettono di comprendere come il pubblico cerchi di avvicinarsi al privato e, in particolare, ai canoni economici fondanti dell'azienda privata.

Con lo sviluppo delle prime correnti di Management Pubblico emerge un altro principio che oggi rappresenta un caposaldo della cultura delle organizzazioni pubbliche e coincide con la separazione tra la sfera politica e quella amministrativa. A tal proposito Woodrow afferma: «Administration lies outside the proper sphere of politics.

¹⁶ Art. 97 Cost.

Administrative questions are not political questions»¹⁷. In questo senso il concetto di programmazione può essere utilizzato per indicare una «nuova relazione organizzativa in grado di superare o meglio integrare la tradizionale direzione per configurare il rapporto tra politica e amministrazione, tra organi di governo e dirigenti»¹⁸. Questa visione complica maggiormente la gestione delle problematiche amministrative, in quanto la cura dell'interesse pubblico avviene attraverso una molteplicità di azioni introdotte da soggetti differenti che devono realizzare un programma chiaro ed unitario per realizzare quando stabilito¹⁹.

Successivamente, intorno agli anni '80 un gruppo di studiosi effettua alcune ricerche legate all'ambito pubblico con particolare riferimento alle problematiche che emergono nella contabilità pubblica dall'utilizzo degli strumenti della programmazione, del controllo e della gestione finanziaria e degli investimenti.

Poco tempo dopo lo sviluppo del New Public Management, si avviano in Italia numerosi studi di economia aziendale applicati alle Pubbliche Amministrazioni che sono portatori di una visione concettualmente differente: ad eccezione degli strumenti pressoché simili, secondo coloro che hanno aderito alla prima corrente di pensiero i fini dell'azione pubblica dovevano essere perseguiti mediante modelli di autoregolazione del mercato, basati quindi sulla competizione, mentre il modello teorico che si sviluppa in Italia fa riferimento all'economia aziendale applicata alle istituzioni pubbliche. È possibile affermare quindi che viene meno il modello ideal-tipico della burocrazia weberiana basato sulla razionalità come metodo per gestire gli affari pubblici, favorendo invece un modello manageriale, basato sulla valutazione dei risultati e sul rapporto tra questi ultimi e le risorse impiegate²⁰.

In questo periodo anche la teoria sviluppata anni prima da Frederick Taylor, legata al concetto di management scientifico²¹, perde di efficacia in quanto l'individuazione di un *one best way* nello svolgimento delle attività faceva riferimento ad una concezione molto standardizzata delle mansioni, senza tener conto dei limiti di funzionamento che

¹⁷ CUCCINIELLO M., FATTORE G., LONGO F., RICCIUTI E. e TURRINI A., Management Pubblico, Egea, Milano, 2018.

¹⁸ D'ORSOGNA M., Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione, Giappichelli editore, Torino 2001.

¹⁹ GIANI L., Attività amministrativa e regolazione di sistema, Giappichelli, Torino 2002.

²⁰ BORGONOVI E., Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme, Rivista italiana di Public Management, 2018.

²¹ ZUFFO R. G., Studi organizzativi, FrancoAngeli, 2013.

derivavano da un modello di tipo tradizionale, quali ad esempio l'incapacità di adattarsi a nuove situazioni rimanendo concentrati nel «ritualismo burocratico»²².

La fase evolutiva che viene avviata ha l'obiettivo di migliorare la funzionalità delle Pubbliche Amministrazioni e la capacità di rendere fruibili servizi pubblici efficienti e qualitativamente idonei a soddisfare le esigenze dei cittadini e questo viene a configurarsi tramite un lento percorso a livello normativo, di nuovi principi e criteri volti a rendere l'azione amministrativa legittima, corretta ed efficace.

Questo nuovo modello di gestione riconosce all'ente pubblico maggiore autonomia istituzionale e gestionale, permettendo allo stesso di sviluppare una propria gestione sotto molteplici profili: quello organizzativo, strategico ed economico.

Inoltre, si introducono importanti cambiamenti legati alla programmazione; infatti, viene data maggiore enfasi alla corretta allocazione delle risorse, nonché alla razionalizzazione per ridurre i costi mantenendo però elevata la qualità e al raggiungimento dei risultati. Alla base della programmazione vi è la capacità di influenzare la dinamica di un sistema complesso tramite decisioni e azioni da implementare per orientare l'ente verso il raggiungimento dei fini stabiliti. Gli enti, in questo periodo, iniziando a sviluppare una crescente responsabilizzazione economica, dovuta appunto alla capacità di utilizzare in maniera efficiente e trasparente le risorse. Nasce, quindi, la necessità di investire in strumenti e tecniche innovativi sia relativamente alle modalità di gestione ed erogazione delle prestazioni, ma anche riguardo all'assetto strutturale interno, portando a numerosi cambiamenti a livello di organico, di competenze e di controlli sulle performance dei dipendenti, attraverso la misurazione dei risultati conseguiti dai singoli amministratori e dall'organizzazione nel suo complesso²³. Inoltre, vengono introdotti nuovi strumenti quali la reingegnerizzazione dei processi, la pianificazione strategica e il controllo di gestione.

L'utilizzo di un sistema chiuso che cura poco i rapporti con le altre realtà, quindi dominato da una logica di tipo autoreferenziale, cede lentamente spazio a meccanismi di controllo e di legittimazione di tipo esterno, dando vita ad un sistema concorrenziale e non più monopolistico.

²² COMINELLI L., *Sociologia del diritto*, FrancoAngeli, 2010.

²³ MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Libro bianco sulle privatizzazioni*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001.

A fronte di queste nuove necessità si evolvono anche le relazioni che le organizzazioni hanno con l'ambiente esterno configurando una sorta di dinamismo competitivo volto ad instaurare rapporti di tipo competitivo e collaborativo con l'esterno.

A questi importanti cambiamenti innovativi, che confluiscono nel cosiddetto processo di aziendalizzazione, sono stati affiancati interventi di riduzione delle dimensioni degli apparati pubblici, il cosiddetto fenomeno del downsizing, e un processo di privatizzazione²⁴. Quest'ultimo nasce dall'esigenza di modernizzare il settore pubblico, tenendo in considerazione i sistemi di gestione delle aziende private che in quegli anni stavano evolvendo rapidamente in termini di servizi e tecnologie, in particolare con l'avvento dei fenomeni della globalizzazione e dello sviluppo tecnologico²⁵. La finalità prevedeva di utilizzare logiche e metodologie di management aziendale per attenuare le situazioni sempre più diffuse di inefficienza e scarsa qualità dei servizi offerti e, di conseguenza, ridurre il ruolo dell'intervento statale. Un'importante novità che viene introdotta riguarda i sistemi di programmazione e controllo con l'introduzione del concetto del budget e della valutazione dell'impatto delle politiche e dei progetti di natura pubblica²⁶. Di conseguenza, il focus viene spostato da controlli svolti meramente sugli atti e sulle procedure a controlli sui risultati di gestione. Per quanto riguarda questo aspetto il D.lgs. 286/1999 introduce diverse metodologie di controllo quali il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza, quello di regolarità contabile – amministrativa e quello strategico. La valutazione di tipo strategico si lega al processo di programmazione in quanto è l'ultima fase che viene conseguita dagli amministratori per verificare l'adeguatezza dei programmi attuati rispetto ai mezzi utilizzati e quindi diventa fondamentale per capire la compatibilità obiettivi stabiliti – risultati conseguiti.

La piena evoluzione del Management Pubblico degli anni '90 inizia però ad avere una decelerazione verso la fine dello stesso decennio, in quanto si verifica un problema che nasce dall'incapacità di tradurre i concetti teorici in pratica. Le innovazioni gestionali che vengono appurate non riescono a trovare riscontro concreto nell'attività gestionale della Pubblica Amministrazione. I maggiori problemi riscontrati riguardano la mancanza di una cultura favorevole e pronta al cambiamento e una rete normativa in grado di

²⁴ CUCCINIELLO M., FATTORE G., LONGO F., RICCIUTI E. e TURRINI A., Management Pubblico, Egea, Milano, 2018.

²⁵ REBORA G., Management pubblico: una prospettiva di scienza dell'organizzazione, Rivista italiana di Public Management, 2020.

²⁶ CUCCINIELLO M., FATTORE G., LONGO F., RICCIUTI E. e TURRINI A., Management Pubblico, Egea, Milano, 2018.

coinvolgere la gestione amministrativa e di applicare i principi cardine delle aziende private al contesto pubblico, tenendo in considerazione le specificità e non semplicemente trasferendo le logiche di impresa e di mercato²⁷.

A partire dagli anni 2000 le organizzazioni pubbliche sono state oggetto di una nuova riforma dettata da ragioni di natura economica, in quanto i parametri stabili per l'ingresso dell'euro in Italia hanno portato all'esigenza di contenere maggiormente la spesa pubblica. In particolare, con la successiva crisi del 2008 viene ridotta l'autonomia gestionale che era stata concessa con le riforme degli anni '90 sia in capo agli enti che in capo ai dirigenti e vengono inseriti vincoli di spesa nel bilancio e si assiste al fenomeno del blocco del turnover. Di conseguenza, la funzione della contabilità volta ad apportare maggiore autonomia gestionale e migliorare la capacità di compiere scelte di programmazione strategica e operativa passa in secondo piano, lasciando spazio ad un modello logico poco attento alla qualità delle prestazioni erogate.

Negli ultimi anni la programmazione ha assunto un ruolo fondamentale proprio in virtù del fenomeno del contenimento della spesa pubblica, poiché per investire le risorse in maniera razionalizzata e coerente con le finalità prioritarie servono sistemi che orientino la destinazione delle spese in modo sempre più efficiente e puntuale. L'articolo 81 della Costituzione dispone il principio di legalità delle spese pubbliche, il quale impone di allocare le risorse pubbliche con criterio²⁸. Essendo questa attività basata sullo spendere finanziamenti pubblici è estremamente importante utilizzare sistemi che permettano di elaborare scelte strategiche e orientate nel futuro ma, soprattutto, di rendicontare i risultati ottenuti. Questo risulta fondamentale sia al fine di rendere fruibili dati ed informazioni internamente all'ente o tra i diversi livelli di amministrazioni, ma anche per rendere trasparente l'operato della macchina amministrativa nei confronti dei cittadini. Gli obiettivi che vengono identificati come prioritari e che quindi portano allo sviluppo di linee di azioni strategiche devono possedere determinate proprietà quali l'essere delineati in modo univoco e quindi non contraddittorio, chiaro e comprensibile a tutti ma soprattutto devono portare ai risultati attesi impiegando mezzi qualitativamente e quantitativamente adeguati²⁹.

²⁷ VARRIALE G., I processi di programmazione strategica nello Stato, Liuc Papers Serie Economia e Istituzioni, 2006.

²⁸ Art. 81 Cost.

²⁹ LA SPINA A., ESPA E., Analisi e valutazione delle politiche pubbliche, Bologna, Il Mulino, 2011.

1.2 Concetto e definizione di innovazione

Non è semplice attribuire una definizione univoca all'innovazione, poiché nel corso degli anni ne sono state elaborate varie esplicazioni. L'innovazione digitale può essere considerata «un concetto ampio e trasversale, al centro di tutti i cambiamenti tecnologici, organizzativi, culturali, sociali e creativi che migliorano la vita di tutti i giorni»³⁰.

La trasformazione digitale è una tematica di ampia portata che oggigiorno viene considerata un fattore fondamentale per lo sviluppo del sistema di ogni Paese. Essa non fa riferimento alla sola capacità di utilizzare una nuova tecnologia ma comprende un complesso processo che permette di ridisegnare e semplificare un processo produttivo o creativo e di erogare, per mezzo di nuove tecnologie, servizi utili a migliorare la qualità di vita della società. Secondo questa visione si intende quindi «l'introduzione di dispositivi e processi capaci di trasmettere ed elaborare enormi masse di dati con una grande velocità»³¹.

Di conseguenza, l'innovazione digitale deve essere intesa non tanto come un concetto fine a sé stesso, ma piuttosto come un processo dominato da una logica aperta al cambiamento e volta ad ascoltare i bisogni della collettività.

Il processo innovativo, similmente a quanto detto per quanto concerne la programmazione, può agire in diverse direzioni e pervadere diversi settori. Una prima applicazione può avvenire nel contesto esterno di un'organizzazione agendo sulle interazioni tra utenti, oppure diverse applicazioni dell'innovazione possono configurarsi a livello interno dell'ente sia nelle relazioni che si possono instaurare tra dipendenti che lavorano nello stesso ambiente, sia creando o modificando interazioni tra i diversi livelli gerarchici. Vi è poi un'opzione intermedia che riguarda tutte le relazioni che si vengono ad instaurare tra il cittadino e un'istituzione e quindi qui l'innovazione agisce a livello di passaggio tra il confine esterno ed interno³².

³⁰ REDAZIONE OSSERVATORI DIGITAL INNOVATION, Cos'è l'innovazione digitale, come è evoluta e quali sono i trend innovativi del futuro, Digital Innovation, Politecnico di Milano, 2021.

³¹ GUARASCIO D., SACCHI S., Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro, INAPP Public Policy Innovation, 2017.

³² PEROBELLI E., ROTOLO A., L'innovazione digitale nei servizi di welfare. Stato dell'arte e prospettive, Milano, Egea, 2019.

Ognuna di queste possibilità di applicazione può prevedere diversi modi per facilitare l'utilizzo della tecnologia, per esempio considerando il rapporto diretto tra più utenti dello stesso livello, oppure tra enti differenti che devono raggiungere un fine pubblico comune, o ancora tra utenti ed enti per mezzo di un intermediatore.

Gli operatori economici o gli enti pubblici, per riuscire ad innovare, devono compiere scelte, le quali possono comportare rischi ma al contempo offrire opportunità, perciò, serve delineare un percorso chiaro di obiettivi e per raggiungerli servono dipendenti dotati di competenze digitali e inclini ai cambiamenti dal punto di vista sia organizzativo che strategico³³. Gli autori Nelson e Winter affermano relativamente al processo innovativo: «esso è caratterizzato dalla ricerca di nuove soluzioni a problemi attraverso la quale si generano nuove regole o nuove possibilità di applicazione delle regole esistenti»³⁴.

L'innovazione tecnologica può essere considerata sotto due punti di vista. Il primo implica una visione di tipo pessimista, nel quale emergono i maggiori pericoli e la tendenza negativa che una applicazione estensiva della tecnologia può implicare nel contesto lavorativo e sociale. Talvolta, infatti, è diffusa l'idea relativa al fatto che essa può posizionarsi al posto degli esseri umani nei luoghi di lavoro o in altri ambiti sociali della vita, nonostante la tendenza di avanzamento tecnologico sia ancora molto distante da questa ipotesi. Secondo un diverso punto di vista, eccessivamente positivo, si pensa che la tecnologia possa risolvere ogni problematica della società.

Risulta quindi necessario analizzare l'innovazione tecnologica posizionandosi in maniera equidistante da queste due visioni e indagare le potenzialità delle innovazioni derivanti dalla tecnologia, compiendo anche un'analisi critica sui possibili rischi.

In particolare, è importante apprendere i risultati derivanti dai sistemi sviluppati in passato, infatti l'apprendimento permette di arricchire l'ente di diverse conoscenze utili a sviluppare nuove idee³⁵. In particolare, è utile comprendere e analizzare come interloquiscono le interrelazioni economiche con quelle organizzative³⁶.

Un elemento essenziale del processo innovativo è conoscere l'esperienza pregressa dell'ente, ovvero partire dal comprendere le "routines" dell'azienda identificabili come

³³ REDAZIONE OSSERVATORI DIGITAL INNOVATION, Cos'è l'innovazione digitale, come è evoluta e quali sono i trend innovativi del futuro, Digital Innovation, Politecnico di Milano, 2021.

³⁴ GRANDI A., BOBRERO M., Innovazione tecnologica e gestione d'impresa. La gestione strategica dell'innovazione, il Mulino, 2005.

³⁵ PERANO M., La strategia dell'innovazione, Torino, Giappichelli, 2005.

³⁶ SILVESTRELLI S., Innovazioni gestionali e nuove relazioni sistemiche per la competitività dell'impresa, CUEIM, 2014.

«l'insieme di regole, procedure, convenzioni, strategie e conoscenze intorno alle quali le organizzazioni sono costruite ed attraverso le quali esse operano»³⁷. Un processo innovativo, quindi, può progredire per mezzo dell'evoluzione di tutte le "routines" dell'organizzazione che vengono a determinarsi nel corso del tempo.

Infatti, le regole ottimali ed efficaci, ovvero quelle idee che hanno condotto al successo in determinati contesti, vengono automaticamente preferite rispetto ad altre che seppur più attuali risultano non del tutto efficaci.

La stessa logica deve essere utilizzata anche per le innovazioni, le quali dopo essere state sperimentate si possono trasformare in solide "routines", qualora abbiano raggiunto risultati ottimali, e pertanto vengono di volta in volta perfezionate e valorizzate tramite processi di apprendimento e di adattabilità dei nuovi contesti che si delineano³⁸.

La trasformazione digitale implica quindi un processo evolutivo in termini di produzione e di conoscenza, le quali consentono all'ente di avviare un percorso di apprendimento volto a comprendere e sperimentare nuove risposte strategiche per la creazione di un servizio, per la sua fruibilità o per la gestione di processi interni.

L'innovazione può essere considerata sotto due punti di vista: secondo una prima visione statica è definita «un sistema articolato di conoscenza»³⁹, mentre secondo una visione dinamica consiste nel «risultato di un processo continuo e sistematico»⁴⁰. Un sistema basato sulla conoscenza e improntato su un processo coerente e sistematico permette sia di creare un'innovazione che rappresenti un vero valore aggiunto, ma permette anche di ottenere un vantaggio competitivo durevole.

Gli studi della letteratura hanno permesso di identificare quattro fasi cronologiche che portano alla nascita di un'innovazione:

- La stimolazione, ovvero il momento in cui uno o più soggetti sono portatori di buone idee e consolidano l'intenzione di promuovere un progetto innovativo;
- La generazione che riguarda la preparazione del piano d'azione che si ritiene idoneo per la realizzazione del progetto;
- La proposta, ossia la formalizzazione del piano da sottoporre all'attenzione delle figure apicali per l'approvazione;

³⁷ PERANO M., La strategia dell'innovazione, Torino, Giappichelli, 2005.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

- L'adozione (o l'eventuale rigetto), ovvero il momento in cui chi ha il potere amministrativo o manageriale decide di far avanzare il progetto, destinandovi le risorse finanziarie ed umane necessarie per realizzarlo.

Attraverso tali premesse teoriche sull'innovazione è possibile ora analizzare l'importanza che questa ha avuto nel corso degli anni e quale ruolo riveste nella società e negli enti pubblici oggi.

1.2.1 I principali contributi teorici legati all'innovazione: Schumpeter e la teoria dello sviluppo economico dinamico

Inizialmente, il concetto di innovazione viene considerato prendendo in esame le tematiche relative ai processi produttivi tuttavia, in seguito, viene utilizzato in numerose discipline differenti, trattandosi di un concetto multisetoriale e multidimensionale.

I primi studi in materia di innovazione sono frutto del contributo dell'economista Schumpeter e risalgono ai primi anni del Novecento. Egli interpreta questo concetto prendendo in considerazione anche ambiti differenti rispetto a quello economico, conferendo alla materia un rigore scientifico, al fine di costituire una solida base per gli studi successivi.

L'economista paragona la capacità di innovare a quella di individuare una risposta creativa di fronte alla pratica quotidiana che viene utilizzata in un qualsiasi settore. Prendendo in considerazione l'ambito economico e l'impresa, Schumpeter individua l'innovazione come «l'atto volto ad introdurre nuove combinazioni economiche», e gli imprenditori quali «soggetti economici che compiono questa tipologia di atto». Proprio per il ruolo dell'imprenditore, quale soggetto fondamentale nell'interpretare lo sviluppo tecnologico e fautore del processo innovativo, Schumpeter ne individua tre aspetti:

- Invenzione: Considerata come la ricerca scientifica e tecnologica volta a promuovere un progresso.
- Innovazione: Essa è l'applicazione dell'innovazione nel processo produttivo.
- Imitazione: Questo aspetto è legato al successo dell'innovazione, poiché nel caso in cui essa abbia esito positivo può essere adottata dall'impresa. A tale riguardo, l'imitazione può configurarsi prendendo in considerazione il processo produttivo oppure il prodotto.

Alla luce di questa disamina l'economista individua differenti forme ed applicazioni dell'innovazione: nuovo prodotto, nuovo metodo di produzione, nuovo mercato, nuova fonte di approvvigionamento di materie prime ed una nuova struttura di offerta. Emerge, dunque, come l'applicazione del concetto di innovazione da parte di Schumpeter vada oltre al mero ambito produttivo.

Analizzando più accuratamente il pensiero schumpeteriano è possibile comprendere come l'innovazione rappresenti per l'autore un fattore esogeno all'impresa, che assolve una funzione di "distruzione creatrice".

Infatti, secondo tale concezione dell'innovazione, l'imprenditore è in grado di captare le opportunità offerte dall'aumento delle conoscenze all'esterno del sistema economico e in tal modo può raggiungere una posizione di monopolio rispetto alle imprese che non intraprendono delle strategie innovative. Nonostante questo, la posizione di vantaggio rispetto alle imprese concorrenti è solo temporanea, ossia fino a quando queste ultime non riescono ad imitare l'innovazione.

In seguito a questi primi studi in materia di innovazione, un altro importante contributo deriva dalla corrente di pensiero neoschumpeteriana, che considera l'innovazione come un fenomeno endogeno all'impresa, la cui fonte del processo innovativo è determinata dalla ricerca scientifica all'interno dell'innovazione, la quale cresce all'aumentare della dimensione aziendale⁴¹.

Gli studi successivi in materia di innovazione concentrano la propria indagine nell'individuazione di proprietà che coordinate tra loro siano in grado di promuovere la trasformazione tecnologica. La prima consiste nella capacità di saper cogliere le opportunità ed investire le risorse, creando così innovazione. La seconda corrisponde all'appropriabilità, ossia la capacità di proteggere le innovazioni dalle imitazioni e dalla possibilità di trarre profitti dalle attività innovative.

La terza è rappresentata dalla cumulatività dell'avanzamento poiché le innovazioni di un determinato istante sono il punto di partenza per quelle successive e la conoscenza che si ottiene tramite queste sarà il punto di partenza di una successiva innovazione.

Oltre alle proprietà in materia di innovazione, lo storico economico Usher, ha introdotto il concetto di sintesi cumulativa, ossia l'insieme di quattro fasi successive e progressive fondamentali affinché un'innovazione abbia successo:

- La percezione di un problema;

⁴¹ PERANO M., La strategia dell'innovazione, Torino, Giappichelli, 2005.

- La preparazione della soluzione attraverso lo studio del problema, un'analisi dell'ambiente in cui esso si presenta e il conseguente sviluppo di un'idea di risoluzione del problema;
- La capacità di attuare un'invenzione attraverso un'intuizione e la comprensione che porta alla risoluzione di un problema;
- La revisione critica dell'invenzione in relazione alla sua capacità di adattarsi al contesto economico, tecnologico, e settoriale.

L'innovazione ha subito una forte accelerazione a partire dagli anni Ottanta, modificando anche il pensiero e le modalità di agire della società. Infatti, le evoluzioni nel mondo delle tecnologie hanno permesso di modificare le abitudini di intere generazioni ed imprese, adottando degli approcci totalmente differenti nei confronti delle loro abitudini sia individuali che imprenditoriali.

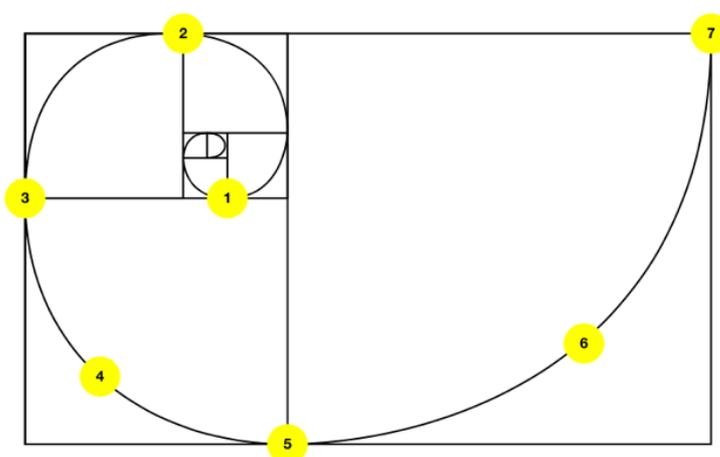
Dall'analisi emerge come negli anni l'innovazione abbia assunto sempre una maggiore importanza nella vita quotidiana e all'interno dei sistemi economici. Addirittura, è possibile affermare che negli ultimi anni si sia sviluppata una cultura dell'innovazione, in cui quest'ultima viene identificata come obiettivo strategico rilevante, oltre che per il settore privato, sempre più anche per quello pubblico.

1.3 Gli stadi dell'innovazione e le criticità che affrontano gli enti pubblici nel generare nuove proposte

Innovare significa sviluppare idee e conseguentemente implementarle per generare un beneficio pubblico. Queste, si devono qualificare come nuove e, quindi, come non già esistenti o come nuove in parte e, in questo caso, devono trasmettere un miglioramento delle idee preesistenti che può, ad esempio, riguardare le proprietà o l'utilizzo di qualcosa. La creazione di un'innovazione, però, non si limita alla capacità di un soggetto di essere creativo, bensì un ente quando agisce deve riuscire ad affrontare un percorso complesso, composto da molteplici livelli del processo innovativo. In particolare, la difficoltà consiste nell'interconnessione e nello scambio reciproco di informazioni che i vari livelli amministrativi devono realizzare, infatti, ogni step richiede metodologie e approcci organizzativi differenti e, di conseguenza, diverse competenze. La realizzazione di questo complesso processo avviene attraverso la collaborazione di molteplici attori che

interagiscono tra loro scambiando idee, informazioni, documenti e dati; quindi, buona parte del processo si basa sul grado di connessione e di interoperabilità tra i soggetti. Nel momento in cui si generano nuove idee l'ente deve essere capace di focalizzarsi su quelle maggiormente rilevanti, che abbiano più potenziale d'attuazione per riuscire a soddisfare un interesse pubblico rilevante e successivamente diffonderle e adattarle a diversi contesti. Il percorso evolutivo di un'innovazione può essere sintetizzato attraverso la Figura 1 di seguito esposta, la quale definisce le tappe essenziali che ogni innovazione attraversa⁴².

Figura 2. Gli stadi dell'innovazione



Gli stadi dell'innovazione: 1- Opportunità e sfide, 2- Generazione di idee, 3- Sviluppo e test, 4- Portare avanti l'idea, 5- Concretizzare e implementare, 6- Far crescere e applicare su vasta scala, 7- Cambiare i sistemi.

Fonte: MUGLAN G., L'innovazione nel settore pubblico, Volta Paper 0 (2016)

Come è possibile notare il percorso assume la forma di una spirale che segue un ordine lineare dal primo step, durante il quale nascono idee nuove e viene intrapresa una sfida verso il cambiamento, sino all'ultimo, in cui quest'obiettivo viene raggiunto e, quindi, si è grado di poter cambiare concretamente il precedente sistema.

Nonostante ciò, il percorso così delineato e programmato non sempre viene seguito in maniera ligia nella realtà, in quanto talvolta è necessario ripercorrere alcune fasi perché avvengono delle modifiche in corso d'opera o perché il percorso prevede dei salti o delle

⁴² MARTINES F., La digitalizzazione della pubblica amministrazione, Medialaws, 2018.

deviazioni. Tale rappresentazione configura una visione sistematica di procedure utile agli enti che vogliono innovare e sperimentare nuovi percorsi di crescita.

Idealmente, ogni istituzione dovrebbe essere in grado di seguire questo percorso e generare innovazioni tenendo in considerazione le richieste che sopraggiungono da parte di utenti e cittadini, le ultime tendenze e le nuove tecnologie. La volontà di innovare dovrebbe pertanto derivare dall'ente e ciò dovrebbe verificarsi con costanza, dedizione ed interesse da parte di tutti i dipendenti mentre, molto spesso, le Pubbliche Amministrazioni generano innovazione solamente di fronte a condizioni che lo impongono loro. Un grande limite, infatti, deriva dal poco interesse di prendere iniziative di propria volontà e, quindi, molto spesso non risulta che l'ente abbia il controllo sul cambiamento ma viceversa e perciò si limita ad adeguarsi alle evoluzioni esterne che impongono un rinnovamento del sistema interno. Infatti, vi è un'alta frequenza di forze esterne che creano le condizioni per il cambiamento e lo impongono come fosse una situazione di bisogno a cui l'ente non può disattendere, ma spesso non si dimostra in grado di essere il portatore dell'innovazione. L'imposizione di un cambiamento innovativo può derivare da una crisi oppure da una necessità economica o ancora da una domanda politica o anche dall'introduzione stessa di nuove tecnologie. Al contrario, i pochi enti che eseguono aggiornamenti sistematici sulle nuove tendenze informatiche e tecnologiche e si autoimpongono le condizioni per innovare risultano essere maggiormente efficienti e attente ai bisogni della comunità e di conseguenza risultano raggiungere standard qualitativi migliori nell'organizzazione e nella gestione interna degli uffici, ma anche nell'erogazione e distribuzione dei servizi.

Al fine di migliorare queste condizioni, alcuni studi letterari hanno permesso di individuare dei fattori e delle tecniche che portano le istituzioni pubbliche ad essere più innovative. A riguardo, un grande limite deriva dalla scarsa capacità dei dipendenti di generare nuove idee, che a sua volta viene determinata dal fatto che statisticamente vi sono pochi soggetti in grado di generare idee innovative sulla base del loro bagaglio culturale e delle loro competenze professionali. Ciò che emerge dall'esperienza pubblica risulta essere un carente spirito di iniziativa e un mancato quantitativo sufficiente di idee tra cui scegliere e quindi, non si possono generare sufficienti idee e men che meno individuare le migliori. Spesso la difficoltà nasce poiché i funzionari pubblici sono piuttosto rapidi nel decretare preventivamente ciò che non potrà funzionare, ma non altrettanto capaci di trovare alternative valide ai problemi e sviluppare un piano di attuazione; quindi, risulta mancare la capacità del problem solving.

Un altro problema ricorrente è legato alla capacità di implementare nella realtà un piano teorico, in quanto è necessario testare nella pratica le idee ipotizzate su scala ridotta e questo richiede tempo e risorse sufficienti per testare il modello teorico per poi eventualmente allargare l'azione ad un contesto più ampio. Generalmente, gli esperimenti maggiormente diffusi sono quelli condotti su un campione ristretto di partecipanti, selezionati in base a determinate caratteristiche. Per attuare percorsi innovativi è fondamentale condurre esperimenti su prototipi ex ante, poiché le idee non nascono mai già ultimate, al contrario è necessario testarle in maniera tale da poter perfezionare in corso d'opera l'innovazione o il metodo che determina l'innovazione. Un metodo efficace per capire come sta evolvendo il progetto innovativo è quello di svolgere un intenso monitoraggio, specialmente sui dati di tipo finanziario, cosicché sia possibile dare evidenza empirica di cosa si stia realmente effettuando. Inoltre, questo permette anche di sensibilizzare i soggetti che hanno un'opinione più critica nei confronti di un approccio legato al cambiamento, dimostrandone gli impatti.

Come già anticipato le istituzioni pubbliche spesso non creano adeguate condizioni, sia per mancanza di tempo, sia per carenza di risorse, per poter generare il naturale percorso di un'innovazione volto a sperimentare nel campo l'applicazione di una nuova idea. In mancanza di un'adeguata conoscenza dei rischi e di una sperimentazione consolidata che genera risultati, le possibilità di generare soluzioni nuove in grado di perdurare nel lungo periodo sono estremamente basse.

1.4 L'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni

«L'innovazione e la digitalizzazione devono far parte di una riforma strutturale dello Stato che promuova più democrazia, uguaglianza, etica, giustizia e inclusione e generi una crescita sostenibile nel rispetto dell'essere umano e del nostro pianeta»⁴³. Tale premessa è disposta nella parte introduttiva della Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025 e rappresenta il punto di partenza per le azioni che il governo si sta impegnando a perseguire, con l'intento di cogliere le opportunità che derivano dalla rivoluzione digitale in cui l'intero Paese è coinvolto oggi.

⁴³ MID, 2025 Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, 2019.

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione rappresenta un fenomeno su cui si è molto discusso e oggi possiamo affermare che stanno avvenendo concreti cambiamenti per cambiare il modo di agire degli enti pubblici, seppur in maniera lenta e complessa.

Il forte tasso di innovazione che pervade l'intero Paese ha reso sempre più necessaria una visione comune volta ad orientare le istituzioni pubbliche verso azioni in grado di generare una trasformazione digitale e tecnologica. Tale fine è perseguibile mediante un'efficace organizzazione dei processi di trasformazione in modo condiviso ed interconnesso, ma soprattutto in modo strutturale, per mezzo dell'adozione di una strategia che possa generare le condizioni per un'innovazione sostenibile.

La strategia mira al raggiungimento di tre sfide principali che richiamano gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite e che corrispondono alla digitalizzazione della società, all'innovazione del Paese e allo sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso⁴⁴. All'interno della prima sfida è richiamato l'obiettivo legato all'aumento delle competenze digitali nel settore pubblico.

Oggigiorno, infatti, le Pubbliche Amministrazioni stanno attraversando una fase di 'rivoluzione digitale' che sta cambiando profondamente le procedure amministrative, la struttura e la gestione degli enti, ma anche i rapporti che si instaurano con l'utenza e il modo attraverso cui vengono erogati servizi e prestazioni pubbliche⁴⁵. Si tratta di un processo di trasformazione strutturale e radicale che richiede forte collaborazione tra i livelli amministrativi quali Ministeri, Regioni, Comuni, ma richiede anche l'intervento congiunto da parte di agenzie centrali e soggetti privati per creare un lavoro coordinato, puntualmente aggiornato e condiviso⁴⁶.

La missione attuata dalla strategia consiste nel realizzare una "PA 4.0" volta a mettere in relazione gli enti pubblici con i cittadini e con gli imprenditori, in modo da creare una comunicazione online diretta tra questi soggetti e di garantire un accesso diffuso e inclusivo dei servizi⁴⁷.

Il tema dell'inclusione digitale riveste un ruolo fondamentale nella programmazione europea degli ultimi anni, in quanto la realizzazione di un sistema digitale viene influenzata direttamente da fattori esterni di grande portata, quali la disuguaglianza sociale, quella territoriale e il divario digitale. In questo senso, si sta puntando a rafforzare

⁴⁴ MID, 2025 Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, 2019.

⁴⁵ MARTINES F., La digitalizzazione della pubblica amministrazione, Medialaws, 2018.

⁴⁶ MID, 2025 Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, 2019.

⁴⁷ PA 4.0, Internet4Things.

le competenze digitali dei dipendenti pubblici, in modo tale da poter realizzare un design dei servizi basato su un modello che metta al centro il cittadino, come afferma il Direttore regionale per l'Europa dell'OMS Norbert Kluge nel suo rapporto per il Comitato economico e sociale europeo.⁴⁸ Egli, inoltre, dichiara l'importanza di agire secondo un intervento organico per realizzare una digitalizzazione inclusiva, tenendo in considerazione molteplici elementi, quali il livello del costo per l'accesso alla rete o ai dispositivi digitali, il grado della qualità della connessione e delle infrastrutture digitali, la valorizzazione dei dati e lo sviluppo delle competenze digitali. Infine, viene presa in considerazione anche la capacità di creare una rete territoriale che consenta di far partecipare tutta la comunità alle dinamiche economiche e al dialogo democratico, oltre che ai servizi pubblici e che permetta di ridurre le problematiche generate dai divari territoriali, di genere e generazionali.

La realizzazione di una "PA 4.0" rappresenta un obiettivo rilevante oggi ma ancora di difficile realizzazione, proprio perché è necessario un cambiamento organico e gestionale di tutta la macchina amministrativa e insieme a questo, serve cambiare il modo di pensare e di agire dei dipendenti.

Il termine e-government, ovvero amministrazione digitale, indica, infatti, questo complesso processo di informatizzazione degli enti pubblici volto a promuovere «l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione coniugato a modifiche organizzative ed all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici ed i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche»⁴⁹. L'implementazione di nuove tecnologie digitali da un lato permette di rafforzare i principi cardine dell'azione amministrativa, quali la trasparenza, l'efficienza, la pubblicità, poiché permette di visionare la tracciabilità della gestione di ogni operazione svolta dall'organizzazione per mezzo degli strumenti digitali e, dall'altro permette anche di erogare servizi di facile messa in atto, intuitivi, efficaci e sicuri nei confronti dei soggetti destinatari grazie all'implementazione e all'aggiornamento costantemente dei sistemi informatici.

⁴⁸ IACONO N., Europa, l'inclusione digitale per la sfida alle disuguaglianze, 2020.

⁴⁹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa.

CAPITOLO II: IL QUADRO LEGISLATIVO E OPERATIVO DELLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA

2.1 La Governance multilivello e i Fondi Strutturali europei

A partire dagli anni della crisi economica si sono attuati dei cambiamenti per quanto concerne la programmazione, in quanto si è ridotta notevolmente la spesa pubblica e questo ha imposto un cambiamento di tipo finanziario ed organizzativo. È stato necessario considerare sempre di più, negli anni a venire, le risorse derivanti dai fondi comunitari, alle quali per molto tempo è stata attribuita scarsa importanza. Oggigiorno, possiamo considerare i fondi europei uno dei principali strumenti finanziari che la nazione utilizza per realizzare gli obiettivi stabiliti dai programmi: siano essi europei, nazionali o regionali.

Negli ultimi cicli di programmazione implementati, si è data maggiore importanza all'efficacia della programmazione, proprio a fronte della necessità di migliorare la capacità di spesa e, con essa, anche di potenziare la rendicontazione, al fine di valutare l'efficacia complessiva dei programmi implementati.

A partire da tale premessa è possibile affermare che si sono venute a configurare forme di governance differenti da quelle utilizzate in passato e per la prima volta nel 2001, all'interno del Libro bianco sulla governance europea disposto dalla Commissione europea, viene fatto esplicito riferimento alla governance multilivello, intesa come azione coordinata di una pluralità di livelli di governo per assumere decisioni e attuarle. Tale documento nasce con l'intento di riformare la governance europea e introdurre dei cambiamenti innovativi che rendano le politiche e la programmazione economica più efficaci. Essi sono legate alla capacità di:

- **Aumentare la partecipazione al dibattito pubblico.** Questo fine è realizzabile mediante il soddisfacimento di molteplici sotto obiettivi, quali la capacità di rendere maggiormente trasparente il sistema decisionale e di funzionamento dell'UE, coinvolgere la comunità tramite approcci di democrazia partecipativa ed individuare obiettivi coerenti tra loro che possano dare risultati duraturi nel tempo e non solo essere perseguiti mediante una logica di tipo settoriale;

- **Costituire reti di collegamento.** Il beneficio di quest'azione deriva dalla possibilità di interconnettere tra loro diversi centri di potere, quali possono essere le imprese, i centri di ricerca, le associazioni e di individuare strumenti e approcci al passo con il cambiamento tecnologico, economico e sociale e «in grado di sostenere la cooperazione transnazionale tra operatori regionali e locali»⁵⁰;
- **Migliorare la normativa.** Rendere più snello il diritto comunitario e la regolamentazione più semplice permette di conferire maggiore chiarezza alla comunità e, di conseguenza, di consolidare la fiducia nei confronti dell'operato delle istituzioni pubbliche;
- **Contribuire alla governance mondiale.** Essere credibili agli occhi della comunità impone di rafforzare la governance interna. Tale fine risulta attuabile qualora si riesca ad innovare il sistema istituzionale, tramite azioni che ne aumentino l'efficacia e la legittimità della normativa;
- **Ridefinire la strategia politica delle Istituzioni.** È necessario riconsiderare la strategia politica globale, dandone una chiara rappresentazione che permetta ai cittadini di essere sempre informati e coinvolti nel processo decisionale. Ci si concentra, inoltre, sulla capacità di rafforzare il ruolo delle istituzioni, chiarendo le responsabilità esecutive e attuando maggiori controlli sul bilancio, in relazione alla realizzazione degli obiettivi. In particolare, viene data importanza alla pianificazione strategica, mediante la quale l'Unione Europea basa la propria strategia sul perseguimento di obiettivi chiari ed incentrati all'interno di un progetto ad ampio spettro e non di tipo settoriale⁵¹.

Negli anni a seguire si è sempre più diffusa la tendenza di ricorrere al decentramento delle responsabilità verso i livelli di governo più bassi. Le regole sulla governance multilivello vengono promosse proprio dai regolamenti dei Fondi Strutturali europei, al fine di rendere i programmi fortemente innovativi, condivisi e ragionati, attraverso un dialogo promosso per realizzare una programmazione coordinata e sistemica, volta a creare un quadro ordinato delle numerose procedure, prassi, istituti e principi che interconnettono i vari livelli governativi. Si intende lasciare spazio a diversi soggetti, ognuno portatore di interessi economici e sociali, per definire la programmazione degli interventi che verranno implementati tramite le risorse dei fondi comunitari.

⁵⁰ GAZZETTA UFFICIALE DELLE COMUNITA' EUROPEE, La Governance europea – Un libro bianco, 2001.

⁵¹ Ibid.

Lo scopo risulta essere quello di generare un'azione coordinata e condivisa tra Unione Europea, Stati membri ed enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁵² e, quindi, volta a dare maggiore capacità di decisione e di attuazione in capo alle nazioni, escludendone la competenza per le sole attività di attribuzione esclusiva dell'Unione Europea⁵³. Gli strumenti tipici della governance multilivello che vengono a configurarsi sono pratiche concertative, partecipative che prediligono un approccio ascendente di tipo *bottom-up* e meccanismi di programmazione basati sul partenariato, considerato il fulcro della cooperazione istituzionale. Con riferimento a quest'ultimo, l'art. 5, comma 1 del Regolamento n. 1303 del 2013 dispone che «Ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner: a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; e c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione»⁵⁴.

Tale norma è evidenza del fatto che il principio del partenariato, oltre ad essere esteso come obbligo, assume natura procedurale⁵⁵, ovvero predispone la strategia da seguire per fissare gli obiettivi prioritari, ripartire le risorse finanziarie ed individuare le azioni da implementare per il raggiungimento degli obiettivi stessi. Questo avviene a livello nazionale con gli Accordi di partenariato e a livello europeo tramite i regolamenti e il Quadro strategico comune. Tale processo avviene tenendo in considerazione i singoli contesti giuridici ed istituzionali di ogni ordinamento costituzionale. A ragione del fatto che questa pratica ha assunto un ruolo centrale nella governance, è stato in seguito emanato il Regolamento della Commissione n. 240 del 2014⁵⁶, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

⁵² GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, Parere del Comitato delle regioni su «Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle regioni», 2012.

⁵³ PAVY E., Il principio di sussidiarietà, 2021.

⁵⁴ GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2013.

⁵⁵ PANARA C., *The Sub-national Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*, Springer, 2015.

⁵⁶ GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, 2014.

Nonostante ciò, se da un lato si sono avviati cambiamenti verso una partecipazione sempre più ampia e democratica, è doveroso mettere in luce anche le criticità riscontrate nella programmazione degli ultimi anni in un'ottica di auspicabile miglioramento per la programmazione in corso, avviata nel 2021.

2.1.1 Il sistema dei Fondi europei

I fondi europei rappresentano il principale strumento di finanziamento per l'implementazione della programmazione dell'Unione Europea. Essi si differenziano principalmente in fondi diretti per tema e in fondi indiretti o strutturali di ambito.

I primi sono gestiti direttamente a livello centrale dall'Europa seguendo il metodo della programmazione di tipo *top-down*. In questo caso, la Commissione e le Direzioni generali predispongono sia programmi pluriennali che mirano a specifici temi, sia iniziative singole volte a sostenere attività pilota in settori considerati di prioritario intervento. Le singole iniziative sono realizzate attraverso forme di finanziamento concesse in modo diretto a differenti beneficiari, come possono esserlo enti pubblici, privati, associazioni o consorzi e si attuano per lo più mediante bandi di gara di progetto⁵⁷.

I secondi, invece, sono gestiti in modo decentrato a livello nazionale e regionale, seguendo il modello della gestione concorrente, ovvero si basa su un sistema di responsabilità condivisa per la scelta dei Programmi Operativi tra Commissione europea e Autorità centrali e regionali dei singoli Stati. La responsabilità complessiva nell'esecuzione del bilancio è posta a livello europeo, mentre al livello nazionale e regionale è attribuito il compito di programmare gli interventi, determinare i criteri di sovvenzionabilità, gestire le risorse e attuare controlli sulle attività svolte. Quest'ultimo modello prevede una gestione di multi level governance, in cui a diversi livelli sono attribuite competenze diverse ma deve esistere un rapporto e un coordinamento generale. I fondi strutturali sono costituiti dai Fondi SIE: Fondi Strutturali e d'Investimento, i quali sono gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dai paesi dell'Unione Europea. Ad eccezione del Fondo agricolo per lo sviluppo rurale e di quello per il mare e la pesca, i principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'UE sono il Fondo europeo

⁵⁷ MERLO G., La programmazione sociale: principi, metodi e strumenti, Carocci, 2014.

di Sviluppo regionale (FESR), quello Sociale (FSE) e quello di Coesione (FC). La totalità di essi costituisce i Fondi SIE.

La gestione dei fondi strutturali si basa su specifici principi che ne disciplinano i contenuti, le modalità, i criteri da rispettare e le finalità. I primi due principi di seguito esposti sono di natura generale, mentre i successivi sono riferibili principalmente all'attività di rendicontazione, che ha lo scopo di garantire la corretta esecuzione della gestione dei fondi.

- La programmazione dei fondi si basa sul criterio di riparto dei fondi, il quale corrisponde ad un sistema di cofinanziamento che viene stabilito di volta in volta dalla Commissione, a seconda dello specifico programma operativo⁵⁸. Secondo il principio del cofinanziamento, l'importo sovvenzionato con fondi europei corrisponde ad una quota che si aggira intorno ad una cifra ricompresa tra il 50% e l'80% del costo totale, alla quale viene aggiunta una quota di risorse nazionali per la parte rimanente⁵⁹.
- Un altro importante principio è quello dell'addizionalità⁶⁰, secondo il quale gli stanziamenti dei fondi che vengono utilizzati dallo Stato non possono sostituirsi alle spese pubbliche ordinarie dello Stato stesso, ma sono aggiuntivi.
- La programmazione dei fondi deve attenersi a necessità che rispecchiano la realtà e l'efficienza della spesa e, quindi, deve prefigurarsi sulla base di budget ragionevoli ed effettivamente sostenibili.
- Secondo la regola del divieto di cumulo e retroattività «non è possibile finanziare contemporaneamente la stessa voce di spesa attraverso la partecipazione a progetti diversi»⁶¹ e nemmeno utilizzare le risorse previste per realizzare attività prima che il progetto sia ufficialmente avviato.
- Il principio della trasparenza e della tracciabilità della spesa⁶² impone di registrare correttamente ogni spesa effettuata, con la corretta stesura e gestione dei documenti comprovanti l'effettivo pagamento.

⁵⁸ ROMA M., Fondi strutturali e di investimento europeo: cosa sono e come funzionano, ForumPA, 2020.

⁵⁹ FONDAZIONE CRT, Guida all'Europrogettazione, 2021.

⁶⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, Servizio Studi, 2021.

⁶¹ FONDAZIONE CRT, Guida all'Europrogettazione, 2021.

⁶² COMMISSIONE EUROPEA, Sistema di trasparenza finanziaria.

- Ogni contributo deve essere caratterizzato da assenza di profitti e, quindi, assenza di forme di surplus di cui gli Stati possono beneficiare. Inoltre, ogni quota erogata dall'Europa tramite fondi a gestione diretta corrisponde ad un contributo a fondo perduto.

In entrambi i cicli di programmazione presi in esame vengono attuati dei cambiamenti innovativi rispetto al passato. Uno di questi consiste in opzioni di costo semplificato che, prevedendo l'uso di finanziamento a tasso forfettario e di tabelle standard di costi unitari, ha permesso di ridurre il tasso d'errore e di concentrare maggiormente l'attenzione sul raggiungimento degli obiettivi strategici, poiché questi "costi semplificati" vengono calcolati attraverso un metodo predefinito, senza la necessità di una tracciatura sulle spese fatte⁶³. Questo comporta, da parte dei dipendenti un maggior impiego di tempo a beneficio dell'attuazione e dell'andamento della gestione, piuttosto che focalizzarsi sulla raccolta e sul controllo amministrativo di documenti finanziari.

Nonostante ciò, i cicli di programmazione avviati negli anni passati hanno fatto emergere le carenze da parte delle istituzioni nella gestione e rendicontazione dei fondi strutturali in Italia. Gli sforzi fatti per aumentare l'efficacia della programmazione e l'introduzione di nuovi approcci, meccanismi o riforme, non sono bastati a frenare i rischi nati a causa della mancata capacità di riformare e di coordinare l'intero sistema, che ha portato a concentrarsi soltanto su alcuni cambiamenti settoriali.

Oggi è possibile affermare che nessun ciclo di programmazione ha condotto all'efficace conseguimento degli obiettivi stabiliti e, quindi, ad una ottimale gestione finanziaria dei fondi. A supporto di tale tesi verrà di seguito presa in esame la gestione dei fondi degli ultimi due periodi di programmazione, ad esclusione di quello attuale, poiché ancora in attuazione.

2.2 Il ciclo di programmazione 2007-2013

Il ciclo di programmazione 2007-2013 ha puntato principalmente al raggiungimento di tre obiettivi: quello della convergenza tra gli Stati e le regioni meno sviluppate, quello

⁶³ UNIONE EUROPEA, Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC). Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), L'Europa sociale, 2015.

della competitività e dell'aumento del tasso di occupazione e, infine, quello della cooperazione territoriale⁶⁴.

Il problema più rilevante riscontrato durante questo periodo è stato il ritardo nell'utilizzo delle risorse della politica di coesione, verificatosi già a partire dai primi anni. Secondo la regola stabilita dalla Commissione europea dell' $n+2$, le risorse che vengono programmate annualmente nel bilancio devono essere obbligatoriamente spese entro il termine del secondo anno. Di conseguenza, ad ogni Stato membro non rispettoso di tale regola vengono definanziate le risorse per un importo pari a quelle non utilizzate e questo provoca anche una riduzione della quota del cofinanziamento nazionale.

Il maggiore rischio a cui l'Italia è andata incontro è stata proprio la riduzione delle risorse derivante dalla difficoltà da parte delle amministrazioni centrali e regionali di utilizzarle secondo i tempi prestabiliti. Nel 2010, trascorsi tre anni di operatività dei fondi, l'Italia si trovava nella penultima posizione di utilizzo tra gli Stati membri, con un impegno pari al 22% del totale delle risorse disponibili e il corrispondente pagamento del solo 12%, tanto che si è dovuto provvedere all'elaborazione di un documento volto ad accelerare e riprogrammare i programmi comunitari 2007-2013.

Di fronte a questa preoccupante situazione la soluzione è stata quella di adottare misure che accelerassero la realizzazione dei programmi cofinanziati e il metodo utilizzato dalla Commissione europea è stato l'introduzione di un monitoraggio infra-annuale nazionale previsto ogni 31 maggio e 31 ottobre ad intervallo di due annualità, al fine di verificare il corretto andamento dei target di impegno e di spesa certificata. In tal modo le nazioni sono tenute a raggiungere gli obiettivi in modo graduale e ad essere efficienti non solo tenendo in considerazione l'intero periodo settennale, ma anche nel breve periodo, ovvero dovendo rispettare le scadenze biennali.

Di fronte a questo stringente vincolo l'Italia reagisce adottando il Piano di Azione e Coesione (PAC) come risposta ai ritardi legati all'attuazione dei programmi, il quale ha operato una riprogrammazione degli obiettivi e un'azione strategica di riposizionamento, incentrata specialmente sul rilancio del Sud Italia. Anche il nuovo programma d'azione però si è rivelato alquanto fallimentare e i problemi legati ai ritardi di attuazione sono rimasti gli stessi. Questo può far pensare che oltre alla ricerca di una buona azione strategica, per implementare le azioni programmatiche in maniera efficace è necessario

⁶⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, La chiusura della programmazione 2007-2013, Servizio Studi, 2018.

sviluppare un sistema di relazioni istituzionali coeso, aperto al dialogo e all'interazione per risolvere le controversie che nascono a livello decentrato. Se queste problematiche non vengono condivise e risolte a livello generale, probabilmente comportano altri scompensi e, di conseguenza, a ripercussioni che gravano sull'intera attività di programmazione.

L'ulteriore ritardo è dimostrato dal fatto che, a sei mesi dalla chiusura del ciclo e a due anni e mezzo dal 2015, data di scadenza per il raggiungimento degli obiettivi ma poi di fatto prorogata al 2017, l'Italia è ancora distante dalle finalità prefissate e ha utilizzato solamente il 40% delle risorse programmate.

In seguito ad ulteriori riprogrammazioni e all'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, nel 2014 si è avviata una spinta all'implementazione dei programmi che ha consentito il pressoché pieno utilizzo dei fondi stanziati, arrivando al 31 marzo 2017, termine ultimo per non incorrere alle sanzioni finanziarie, alla chiusura dei programmi.

La decisione presa dalla Commissione europea di posticipare il termine dal 2015 al 2017 ha permesso che i progetti non ancora realizzati entro il 2015 venissero completati, potendo scegliere di agire con una duplice modalità. Da un lato è stata fatta salva la possibilità di ricorrere a risorse detenute dai singoli Stati per il completamento dei programmi, dall'altro si consente il loro conseguimento con l'avvenire del successivo ciclo di programmazione, ma solamente per i programmi che detengono i requisiti regolamentari appositi.

2.3 Il ciclo di programmazione 2014-2020

Per quanto concerne il periodo di programmazione 2014-2020, lo stanziamento dei fondi SIE è ammontato a 638 miliardi di euro, di cui 454 sono stati destinati al bilancio dell'Unione Europea, che ha investito in oltre 500 programmi, mentre la restante somma è rimasta a carico dei bilanci statali e regionali⁶⁵. Ciò significa che circa il 34% dell'importo fissato per il bilancio europeo, ovvero 46,4 miliardi, sono stati destinati ai livelli governativi sottostanti e si è fatto uso dei sopracitati principi della sussidiarietà e del decentramento per la gestione dei fondi, volti a conferire maggiore autonomia.

⁶⁵ UNIONE EUROPEA, Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, 2017.

Le finalità per questo periodo sono quelle di realizzare una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, così come auspicato dalla Strategia Europa 2020. Inoltre, i principali target su cui l'Europa punta sono undici e mirano principalmente a rafforzare gli ambiti dell'innovazione, dell'istruzione, le materie relative al clima, all'energia e alla mobilità ed infine gli ambiti dell'occupazione, della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Per quanto riguarda due aspetti innovativi su cui si è incentrata la programmazione di questo periodo temporale sono stati lo sviluppo locale di tipo partecipativo e l'uso dell'e-government. Relativamente al primo si è tenuto conto per la prima volta del coinvolgimento delle aree sub-regionali affinché si creassero gruppi di azione locale basati su interessi socioeconomici locali condivisi, sia pubblici che privati e si sono attuate delle strategie specifiche che tenessero conto delle diverse potenzialità ed esigenze territoriali. Di conseguenza, questo ha portato ad un'innovazione anche dal punto di vista sociale, perché ha permesso di creare in modo semplificato delle reti nei contesti locali, tramite metodologie condivise dalla regione di appartenenza e, quindi, una maggiore cooperazione ed inclusione sociale⁶⁶. Per quanto concerne l'e-government, ovvero «l'utilizzo di tecnologie innovative nei processi amministrativi che le pubbliche amministrazioni svolgono per servire servizi ai cittadini»⁶⁷, si introducono interventi per la modernizzazione delle istituzioni pubbliche, legata sia all'aspetto gestionale e dei sistemi di management interno, ma anche allo sviluppo di Open Data e di una digitalizzazione degli enti, attraverso la razionalizzazione dell'infrastruttura ICT.

Ciò che emerge ancora una volta di positivo è legato al consolidamento del metodo di programmazione, poichè sempre più improntato su una gestione condivisa, prevedendo come principali strumenti l'utilizzo di un quadro strategico comune, di accordi di partenariato, dell'uso di programmi operativi e di relativi monitoraggi periodici, con conseguente redazione di una relazione annuale sull'andamento della gestione dei fondi. Questo miglioramento viene supportato anche da tre autorità fondamentali che incentrano la loro attività su un metodo di programmazione ben delineato, le quali corrispondono all'autorità di gestione, volta ad attuare i programmi operativi e a questa si affianca anche un comitato di monitoraggio che supervisioni i lavori, un organismo di certificazione che è incaricato di verificare lo stato di spese e richieste di pagamento prima che vengano

⁶⁶ COMMISSIONE EUROPEA, Sviluppo locale di tipo partecipativo, 2014.

⁶⁷ DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, E-government: significato e attuazione, Qualità PA, 2014.

trasmesse alla Commissione europea e un terzo organismo con funzione di revisione dei conti per ogni singolo programma operativo, come garante di un efficiente sistema di programmazione e controllo. Inoltre, la Commissione ha fornito un sostegno, che per il ciclo 2014-2020 si è notevolmente rafforzato, per aiutare gli Stati membri ad utilizzare in maniera efficiente i fondi della politica di coesione, corrispondenti ad esempio ad eventi virtuali in collaborazione con partner internazionali in cui vengono presentati strumenti per lo sviluppo delle capacità amministrative dei soggetti che gestiscono i fondi.

I due principali versanti su cui la programmazione punta sono il rafforzamento della capacità di pianificazione strategica a livello nazionale e regionale e il miglioramento della qualità della spesa dei Fondi strutturali.

Dai risultati emersi però si sono evidenziate, nonostante gli indiscussi miglioramenti, ancora notevoli carenze che derivano dal poco coordinamento di una pluralità di livelli di governo e di interessi in gioco.

Con il coinvolgimento di maggiori attori ed interessi la programmazione è diventata più complessa, poiché volta a dare risposta a bisogni in continua evoluzione che necessitano di un'analisi e di una progettazione più articolata rispetto al passato. Precedentemente, infatti, l'attenzione era posta esclusivamente su tre fasi: a) la definizione del pacchetto finanziario, b) la creazione di istituzioni preposte alla programmazione dei Fondi Strutturali all'interno degli Stati, e c) la formulazione dei programmi operativi⁶⁸. A partire dal 2014, invece, è stato necessario trovare un equilibrio tra centro e periferia, ovvero tra la crescente autonomia concessa ai livelli governativi e la necessità di un coordinamento richiesto per l'elaborazione di strategie uniformi. In ogni Paese, infatti, si è sviluppata una governance multilivello più o meno accentuata. Alcuni Stati sono rimasti più restii ad attribuire maggiore importanza ai governi sub-statali e, in questi casi, l'approccio multilivello si è rivelato un mero formalismo impartito dall'esercizio vincolante dei regolamenti, tanto che i governi nazionali hanno avuto il ruolo di *gate-keepers* nella gestione dei Fondi, lasciando uno spazio marginale ai soggetti decentrati⁶⁹. In altri casi, invece, è stato lasciato maggiore spazio agli enti decentrati, nell'ambito delle proprie competenze. Queste decisioni hanno influenzato non di poco l'andamento della gestione

⁶⁸ HOOGHE L., MARKS G., *Multilevel governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Oxford, 2001.

⁶⁹ DOMORENOK E., *Istituzioni del federalismo*, Maggioli Editore, 2014.

dei fondi, in quanto la concessione di gradi diversi di autonomia ha generato squilibri nel panorama mondiale.

Una tensione tra autonomia e uniformità genera problemi legati alle tempistiche di realizzazione degli interventi, poiché contemplare molteplici soggetti, ognuno dotato di un'autonomia decisionale su determinate questioni, comporta una dilazione dei tempi per quanto concerne il coordinamento e lo scambio di idee sulla strategia da perseguire e sulle risorse da allocare e tale situazione si è verificata.

Di conseguenza, il ritardo delle tempistiche non ha permesso, in alcuni casi, di far ricorso a potenziali atti pregiudizievoli da parte di altri livelli di governo. Dal punto di vista economico, invece, maggiore autonomia gestionale ha comportato l'adozione di strategie e regole che si sono ripercosse in differenti gestioni finanziarie, per quanto attiene la predisposizione dei bilanci da parte dei diversi Stati membri.

Passando ad un'analisi sull'utilizzo dei fondi è necessario specificare che l'importo inizialmente stanziato ha subito un decremento, così come riportato nel Bollettino statistico del Ministero dell'economia e delle finanze⁷⁰, in quanto la crisi pandemica provocata dal Covid-19 ha permesso agli Stati di riprogrammare alcuni dei Programmi Operativi, riducendo le risorse complessivamente programmate a 51,5 miliardi. A fronte di tale modifica è stata concessa anche la possibilità di richiedere l'applicazione del tasso di cofinanziamento fino al 100% a carico dei fondi UE, per le spese destinate a contrastare gli effetti provocati dalla pandemia.

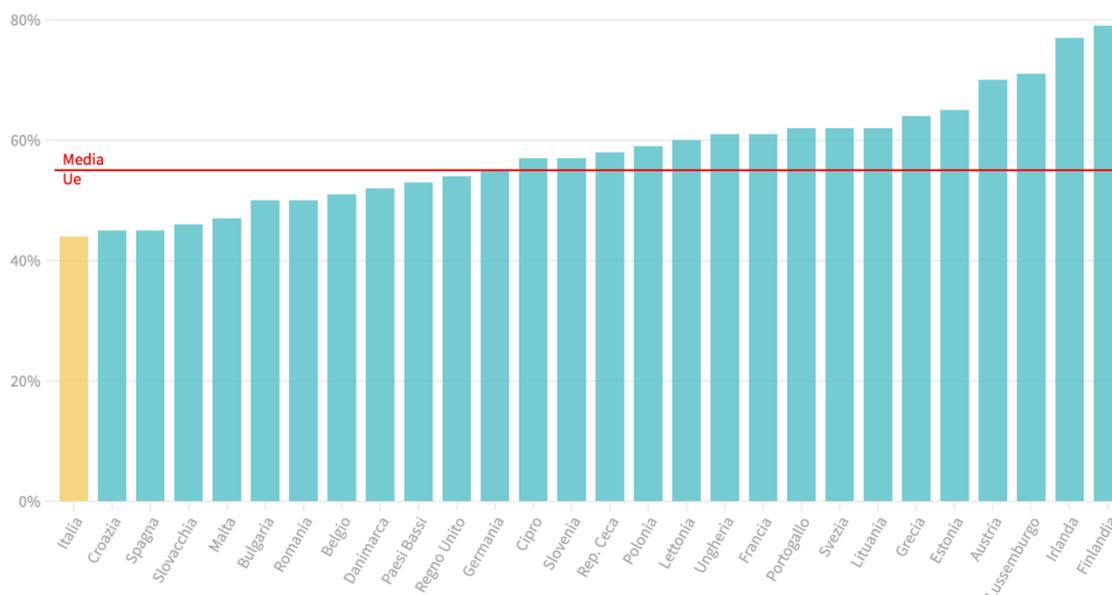
È possibile affermare che il ritardo avvenuto nella programmazione del ciclo precedente ha accompagnato anche la realizzazione dei nuovi programmi e questo è dovuto principalmente ad una lentezza burocratica e alle complesse procedure di designazione delle autorità che gestiscono i fondi europei, ovvero enti pubblici nazionali, regionali, locali oppure organismi pubblici scelti dalle stesse amministrazioni. Inoltre, il vincolo dei target annuali di spesa, già fissato nel precedente ciclo, è stato dilatato, in quanto la scadenza è divenuta triennale (regola dell' $n+3$), con conseguente perdita delle risorse e riduzione della quota di cofinanziamento dopo tre anni. Questo ha generato maggiore inefficienza dettato da comportamenti più passivi e inerti. Secondo i dati del rapporto della Corte dei Conti UE, la media degli Stati aveva un tasso di assorbimento delle risorse pari al 55%⁷¹. L'Italia, insieme alla Croazia, si attesta in ultima posizione nel 2020

⁷⁰ MEF, Monitoraggio Politiche di Coesione 2014-2020, 2021.

⁷¹ CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazioni annuali, Curia Rationum, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020.

sull'utilizzo delle risorse europee, come è possibile notare dal sottostante grafico. Si tratta di un dato estremamente negativo, considerando il fatto che il livello di fondi assorbiti si attesta al 44%.

Grafico 1. Assorbimento dei fondi SIE da parte degli Stati membri



Fonte: Corte dei Conti europea (2020)

I motivi di tale inefficienza possono essere ricondotti principalmente a tre cause:

- 1) Prima tra esse è attribuibile ad un ritardo che nasce ancor prima dell'inizio dell'attuazione dei programmi, in quanto è dettato dalla prima tappa procedurale che coincide con la stipulazione dell'accordo di partenariato. Precedentemente sono stati presentati i numerosi benefici che tale approccio apporta ma, altrettanti sono i rischi che si possono generare di fronte ad una lentezza amministrativa e una mancanza di coordinamento tra il livello nazionale ed europeo.

Dopo il negoziato svoltosi tra Europa e Italia da aprile 2014 ad ottobre dello stesso anno, viene approvato un accordo di partenariato voluminoso e prolisso. Uno dei problemi principali è quindi legato all'eccessiva estensione della normativa che caratterizza la maggioranza degli Accordi di partenariato che, seppur esplicita poiché cerca di dare risposta alle possibili domande degli interlocutori con illustrazioni ed esemplificazioni, si dilaga in molti volumi, allegati e centinaia di

pagine. Inoltre, le numerose osservazioni apportate sui programmi proposti e sull'assegnazione delle risorse finanziarie, anche sui meno complessi, hanno esteso i tempi di inizio dei programmi, occupando un intervallo temporale prolungato per leggere le considerazioni fatte, piuttosto che concentrarsi sull'implementazione dei programmi⁷².

- 2) La seconda causa è attribuibile sempre ad una problematica legata alla gestione della tempistica ma questa volta indirizzata alla designazione delle autorità di gestione. Come precedentemente anticipato si tratta di enti, che nella la maggior parte dei casi coincidono con ministeri, regioni ed enti locali, responsabili della gestione e dell'attuazione dei programmi operativi.

Il problema è di natura simile a quello precedente, in quanto l'individuazione in sé delle autorità si costituisce alla base come un elemento innovativo legato al principio della sana gestione finanziaria. Tali autorità, infatti, sono istituite per assolvere stabilire procedure per la corretta gestione dei fondi e per assolvere funzioni, di controllo, potendo garantire il corretto svolgimento delle operazioni sui finanziamenti, di sorveglianza, potendo guidare e controllare i lavori e di valutazione, potendo elaborare e predisporre rapporti annuali e finali di esecuzione⁷³. Il problema nasce dal fatto che tali autorità vengono designate solo a partire dal 2018, quasi al termine del ciclo di programmazione, portando a pochi risultati rispetto a quelli auspicati.

- 3) A queste problematiche si sono aggiunti rischi legati alla scarsa capacità da parte degli enti regionali di gestire i poteri addizionali loro attribuiti. Talvolta si è verificato un uso non efficace degli strumenti messi al loro servizio, o una carente capacità di coordinamento orizzontale tra regioni nella partecipazione ai processi decisionali nazionali ed europei. Ancora una volta l'intento di base risulta essere un elemento di innovazione che ha lo scopo di aumentare l'efficienza e la cooperazione della politica di coesione, ovvero l'attribuzione di competenze a livello decentrato, ma si verifica un problema che deriva dalla carenza di competenze istituzionali ed amministrative e da un'insufficiente capacità

⁷² RUSCA R., Rivista giuridica del mezzogiorno, Il negoziato per politica di coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide visti da un insider, il Mulino, 2015.

⁷³ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, Autorità di gestione.

progettuale, necessaria per gestire le risorse assegnate per quel territorio e che quindi inficino la crescita e lo sviluppo del territorio stesso.

Ne emerge un complesso quadro in cui è difficile comprendere quali siano i ruoli interpretati da ciascun soggetto istituzionale, ma sia necessario un coordinamento globale per evitare l'innescamento di meccanismi che automaticamente fanno venire meno i benefici di una governance multilivello e di approcci di programmazione innovativa.

È possibile affermare che le principali criticità derivano da problemi già radicati nel Paese, legati ad una capacità istituzionale-amministrativa debole e una lentezza burocratica eccessiva.

Successivamente, si è assistito ad un lieve miglioramento nell'impiego dei fondi, con il raggiungimento del 40% della spesa programmata. Gli impegni stanziati alla fine del ciclo di programmazione sono ammontati al 77,4% del totale programmabile, mentre la percentuale dei pagamenti si è attestata al 47,2%, corrispondente a 23,8 miliardi di euro⁷⁴. Tale andamento è dettato per lo più dalla riprogrammazione attuata in seguito alla crisi pandemica che ha permesso agli stati maggiore flessibilità della gestione dei fondi.

2.4 Programmazione europea: la politica di coesione

In seguito all'esposizione di un quadro generale sulla gestione dei fondi comunitari e sulle problematiche riscontrate derivanti soprattutto dalla scarsa capacità di fare programmazione nelle tempistiche previste, verrà ora preso in esame il percorso normativo che porta alla programmazione europea.

Come già anticipato, essa presenta un quadro piuttosto complesso e diversificato. Differenti territori, infatti, creano condizioni di vita e di sviluppo economico, sociale e digitale-innovativo diversi. Al tempo stesso fattori come il partenariato o l'approccio ascendente *bottom-up*, sempre più utilizzati nella programmazione degli anni ultimi anni, rendono i programmi europei più innovativi e condivisi ma, tale aspetto, ne compromette la facilità di intervento.

Il principale intervento posto in essere a livello europeo è la Politica di Coesione dell'Unione Europea, che si pone l'obiettivo di uniformare il più possibile gli Stati Membri

⁷⁴ FOTINA C., Spesa fondi UE ferma al 47%: serve sprint per 29,7 miliardi da usare entro il 2023, il Sole 24 ore, 2021.

che vi appartengono, sia dal punto di vista normativo, sia per quanto riguarda la promozione di uno sviluppo sostenibile, tenendo però conto delle specificità territoriali che contraddistinguono ogni Stato. Designata a partire dal 1986 all'interno dell'Atto Unico Europeo, la politica di Coesione è costituita da numerosi progetti che vengono attuati grazie alle risorse provenienti principalmente da tre fondi strutturali europei: il Fondo europeo di Sviluppo regionale, il Fondo Sociale europeo e quello di Coesione.

Il ciclo di programmazione della Politica di Coesione dell'Unione Europea si effettua con cadenza settennale e il suo scopo, così come disciplinato dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea, mira alla coesione economica, sociale e territoriale e alla solidarietà tra gli Stati membri⁷⁵.

I cicli settennali di programmazione si articolano in Programmi Operativi, nazionali e regionali, i quali hanno lo scopo di perseguire gli obiettivi dei Fondi SIE. La programmazione è rivolta all'individuazione delle priorità strategiche della politica di coesione e viene attuata per definire la quantità di risorse necessarie per implementare i programmi, le procedure gestionali da attuare e i sistemi di controllo.

L'attività di programmazione dipende principalmente da due fattori che limitano la libertà totale di intervento. Da un lato, infatti, le scelte programmatiche sono frutto di decisioni di natura politica e, costituendo atti politici, dipendono dalle intenzioni della politica di occuparsi di determinati ambiti o meno. Dall'altro lato, il Trattato di Lisbona dispone un elenco tassativo di materie per le quali vengono assegnate competenze diverse ai differenti livelli e organi delle istituzioni pubbliche, perciò, la programmazione viene attuata in base al riparto e ai limiti di competenza di ciascun livello governativo. La ripartizione delle competenze si differenzia tra quelle di attribuzione esclusiva dell'UE, quelle concorrenti per cui sia UE che le nazioni possono legiferare e adottare atti e, infine vi sono le competenze di sostegno, per le quali l'UE può solo supportare e coordinare l'azione dei singoli Stati.

La programmazione comunitaria viene realizzata seguendo diverse fasi cronologiche di seguito descritte.

Il primo step prevede la definizione del bilancio per la politica e le norme d'uso per la realizzazione dello stesso, le quali vengono decise di concerto tra il Consiglio europeo e Parlamento europeo, tenendo conto di una proposta che viene presentata da parte della

⁷⁵ GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, Trattato sull'Unione Europea, 2012.

Commissione. Il primo documento programmatico che viene elaborato è il Quadro Strategico Comune, il quale contiene i principi guida strategici su come devono essere utilizzati i Fondi SIE e su come integrare tra loro i diversi fondi per il raggiungimento della strategia delineata dall'Europa. Nel Regolamento generale, insieme al Quadro Strategico Comune, viene sottoscritto anche il Quadro Finanziario Pluriennale, volto a stabilire l'allocazione finanziaria delle risorse che tiene conto sia del totale stanziato, sia della ripartizione di risorse sulla base delle priorità di intervento. Oltre all'elaborazione di questo bilancio ordinario settennale, viene approvato un bilancio annuale con riferimento al singolo anno.

In seguito allo stanziamento a bilancio delle risorse che saranno effettivamente disponibili, la Commissione instaura un dialogo con i singoli Stati membri, chiedendo loro la bozza della strategia che intendono perseguire, con annesso l'elenco dei programmi che si vuole realizzare. Di conseguenza, ogni Stato presenta, con la partecipazione di tutti gli attori sopracitati, un progetto di Contratto di partenariato contenente oltre che la strategia, anche i programmi operativi che coinvolgono lo Stato, quelli che coinvolgono le regioni ed eventuali progetti che sono aperti alla cooperazione tra più stati. Di conseguenza, viene avviato un negoziato tra Commissioni e autorità nazionali per stabilire il contenuto dei Contratti di partenariato e dei singoli programmi. Ogni Accordo di Partenariato contiene le priorità di intervento e la strategia che il singolo Stato intende perseguire per il proprio territorio e viene sottoscritto dallo Stato in questione e dalla Commissione europea. Questo passaggio permette a ciascuno stato di elaborare i Programmi Operativi contenenti la propria strategia d'intervento, gli obiettivi prioritari e l'allocazione delle risorse per questi ultimi. Ogni strategia nazionale individua degli assi prioritari di intervento⁷⁶, ovvero degli indirizzi che vengono seguiti per il raggiungimento dei target prefissati. Inoltre, vengono individuate delle misure sulla base dell'area e della tipologia di intervento e delle azioni, che permettono la concreta implementazione dell'obiettivo. L'elaborazione della strategia di attuazione dei Programmi Operativi di ogni Stato avviene attraverso il coinvolgimento di diversi attori, tenendo in considerazione anche gli organismi che rappresentano i lavoratori, i datori di lavoro e la società stessa, secondo l'approccio della governance multilivello. Tra i Programmi Operativi si distinguono i Piani Operativi Nazionali (PON), i Programmi

⁷⁶ MERLO G., La programmazione sociale: principi, metodi e strumenti, Carocci 2014.

Operativi Regionali (POR), i Programmi Operativi Interregionali (POIN) e i Programmi Operativi transfrontalieri, interregionali, transnazionali⁷⁷.

La fase successiva prevede l'effettiva realizzazione dei programmi da parte degli Stati membri e dalle regioni e viene preposta delle Autorità di gestione, che si incaricano di selezionare, controllare e valutare i numerosi progetti stilati⁷⁸.

Oltre alle Autorità di Gestione, per ogni Programma Operativo viene individuato sia un Organismo di Certificazione, ovvero un ente che ha lo scopo di certificare anticipatamente le dichiarazioni di spesa e le richieste di pagamento prima che vengano trasmesse alla Commissione, sia un'Autorità di Audit⁷⁹, anch'essa un ente che ha lo scopo di svolgere una verifica sul corretto funzionamento del sistema di gestione e di controllo. Dopo l'individuazione dei progetti è possibile impegnare i fondi per permettere agli Stati di implementare la propria strategia e questa operazione è posta in capo alla Commissione europea, alla quale spetta il compito di impegnare i fondi e successivamente di rimborsare le spese certificate ai singoli Stati e monitorare i programmi realizzati. Infine, l'ultimo passaggio viene svolto in maniera congiunta tra la Commissione e gli Stati, relativamente alla stesura di relazioni concernenti l'intero periodo di programmazione⁸⁰.

Per la realizzazione dei programmi, la programmazione comunitaria introduce strategie che rimandano a due differenti approcci. Si tratta di due modelli che si differenziano in base a come e in che modalità vengono stanziati i finanziamenti. Da un lato l'azione programmatoria agisce sulla base di programmi comunitari, che vengono implementati seguendo il metodo *top-down*, quindi gestiti direttamente dall'Europa (Fondi relativi ai Programmi a Gestione Diretta)⁸¹. Quest'ultima effettua una suddivisione di programmi in base alla tematica su cui si intende incentrare le proprie azioni strategiche. Tale approccio si attua tenendo conto di specifiche necessità che caratterizzano una collettività di soggetti e che si intende valorizzare in base agli obiettivi di sviluppo in particolari settori tematici. Un esempio può essere ricondotto al tema delle cure o dell'assistenza, specialmente in vista del periodo di crisi pandemica attuale che ha accentuato la necessità di spendere maggiori risorse nella sanità. In questo caso, la finalità risulta essere quella di attuare

⁷⁷ DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, Programmi 2014-2020, Opencoesione.

⁷⁸ COMMISSIONE EUROPEA, Rafforzamento del buon governo e della capacità amministrativa per la politica di coesione, 2020.

⁷⁹ COMMISSIONE EUROPEA, Autorità di Audit, 2021.

⁸⁰ COMMISSIONE EUROPEA, Programmazione e attuazione, 2021.

⁸¹ MERLO G., La programmazione sociale: principi, metodi e strumenti, Carocci 2014.

strategie in diversi ambiti e prevede come forma di realizzazione quella della partnership tra i soggetti che appartengono all'UE, gestito a livello centrale.

Il secondo approccio di finanziamento prende il nome di programmazione strutturale e/o di ambito, in quanto si incentra su specifici territori che necessitano di maggiore assistenza rispetto ad altri. Questi fondi strutturali prevedono una gestione concorrente⁸² tra livello nazionale e regionale e, quindi sono gestiti in maniera decentrata. La finalità è quella di individuare le aree più svantaggiate e investire più risorse in programmi specifici per ridurre le disparità e migliorare le condizioni di vita di quel territorio.

Il fine ultimo mira a diminuire le disparità tra le diverse regioni dando maggiore sostegno a quelle meno avanzate, oltre che favorire uno sviluppo del territorio più equilibrato, sostenibile e coeso⁸³. Per riuscire a percepire realmente quali territori necessitino di maggiori spinte e cambiamenti evolutivi, è doveroso adottare un sistema il più possibile uniforme di indicatori. Per questo, il Regolamento (CE) n. 1059 del 2003 ha istituito una nomenclatura statistica comune nelle unità territoriali, denominata "NUTS", che permette di rilevare dati in maniera omogenea e, conseguentemente di diffondere statistiche di dati armonizzate, appartenenti a tutta l'Unione Europea. Attualmente, sono stati individuati tre livelli di "NUTS", disposte secondo un ordine gerarchico, le quali suddividono il territorio economico degli Stati membri, tenendo anche conto di specifiche soglie demografiche. Un meccanismo simile comporta non soltanto maggiore efficienza nella raccolta dei dati a fini statistici, ma permette anche di mettere in luce quali siano gli obiettivi su cui puntare e quali siano le regioni bisognose di maggiori sostegni⁸⁴. Per dare maggiori delucidazioni viene di seguito esposta la suddivisione territoriale italiana in base ai tre livelli: le aree sovra-regionali italiane Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud, Isole rappresentano il primo livello, le regioni italiane il secondo, mentre il terzo ed ultimo è costituito dalle province italiane.

Ogni intervento di programmazione individua obiettivi tendenzialmente in base alle necessità più emergenti in quel periodo temporale. Per il periodo di programmazione 2014-2020 l'UE ha puntato su una strategia che risollevasse l'Europa dalla crisi e investisse sull'innovazione digitale come spinta verso un cambiamento positivo.

⁸² Ibid.

⁸³ REDAZIONE ANSA, La politica di coesione: cos'è e come funziona, 2019.

⁸⁴ HAASE D., Il fondo di solidarietà, Note tematiche sull'Unione europea 2021.

2.4.1 Strategia Europa 2020

La politica di coesione 2014-2020 ha promosso e sostenuto finanziariamente “Europa 2020”, la strategia decennale messa in atto dall’Unione Europea, nell’ottica di rafforzare l’economia sociale di mercato, favorendo una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva⁸⁵.

L’Unione Europea e gli Stati membri hanno avviato questa strategia nel 2010, durante un periodo piuttosto complesso, segnato dalla crisi economica che ha messo in luce le debolezze strutturali dell’Europa. Al fenomeno della crisi del 2008, si sono aggiunte alcune trasformazioni di forte impatto come la globalizzazione e una pressione sulle risorse umane causata dall’aumento dell’età media della popolazione, le quali hanno portato alla necessità di una nuova strategia d’intervento e di crescita secondo logiche sostenibili⁸⁶. Già a partire dal 2009 il PIL dell’area dell’Unione Europea era sceso del 4% e i tassi di crescita e di occupazione erano inferiori a confronto delle altre grandi economie del mondo.

L’idea di “Europa 2020” nasce come risposta a queste pressioni, con la finalità di creare un ambiente dinamico e competitivo, che potesse risollevare l’Europa dal punto di vista economico, cercando soluzioni nuove, eque e sostenibili per l’ambiente e per la comunità. Molti dei progressi apportati negli anni precedenti, infatti, non hanno trovato prosecuzione a causa di questi fenomeni, riversando particolari ripercussioni sulla crescita degli Stati e sull’occupazione.

Il fine della strategia consisteva nell’avviare un’azione collettiva a livello europeo che riuscisse a guidare le nazioni nell’individuazione di una specifica linea di intervento per il proprio Paese con un’ottica di lungo periodo, e non solo individuando interventi immediati per risollevare gli Stati dalla crisi. Per tale motivo, il raggiungimento di questa sfida avrebbe richiesto un intervento unitario e coordinato a livello europeo, nazionale, regionale e anche locale. Un’importante novità deriva dall’introduzione di una piattaforma di monitoraggio, creata dal Comitato delle regioni con lo scopo di far partecipare enti regionali e locali di tutta l’Unione Europea, poiché gli interventi vengono implementati per la maggior parte a livello locale e regionale⁸⁷.

⁸⁵ COMMISSIONE EUROPEA, Strategia Europa 2020.

⁸⁶ COMMISSIONE EUROPEA, Europa 2020: la strategia europea per la crescita, 2015.

⁸⁷ Ibid.

Un'altra caratteristica innovativa che ha contraddistinto questa strategia deriva da un'interconnessione forte tra Europa e Stati membri, che ha portato all'individuazione di scadenze annuali in termini di obiettivi da realizzare. Inoltre, è prevista un'ampia partecipazione da parte del Parlamento europeo, quale fulcro del coordinamento, ma anche da parte dei parlamenti nazionali che possono intervenire con proposte, migliorando l'aspetto della trasparenza del processo decisionale e richiedendo motivazioni adeguate in merito alle iniziative proposte.

Gli interventi di "Europa 2020" sono stati finanziati dal bilancio dell'UE, sul quale si è investita un'ingente somma per l'attuazione di sfide comuni tra gli Stati membri. La finalità si basa nuovamente sul principio dell'addizionalità e, quindi, risulta essere quella di aiutare le nazioni che non dispongono di sufficienti introiti, o che singolarmente spenderebbero di più di quanto sia costoso finanziariamente per l'Europa, per creare valore aggiunto per il proprio Paese. La programmazione di un progetto può essere avviata solo qualora essa possa apportare benefici addizionali rispetto ad un insieme generico di interventi attuati a livello locale. In questo senso il valore prodotto da progetti costituiti su più Paesi deve generare maggiori benefici rispetto a singoli interventi effettuati dalle nazioni. Inoltre, deve essere dimostrato il fatto che in assenza del finanziamento erogato il programma non potrebbe essere implementato, oppure come già considerato, avrebbe un impatto minore⁸⁸.

Questa strategia ha coinciso con l'avvio nel 2010 del semestre europeo, ovvero il «ciclo di coordinamento delle politiche sociali, economiche, di bilancio e del lavoro dell'Unione Europea»⁸⁹. A fronte della crisi sorta dal 2008, si è rivelato necessario l'introduzione di un meccanismo che permettesse di rafforzare la governance economica e sociale dell'Europa.

Il semestre europeo si compone di una fase preparatoria nei mesi di novembre e dicembre, in cui la Commissione presenta un'analisi attuale della situazione e parallelamente esplicita le priorità politiche su cui si incentrerà l'azione politica nell'anno a venire; di una prima fase a partire da gennaio, in cui vengono formulate le prime ipotesi di intervento a livello europeo e successivamente, a marzo la Commissione elabora delle raccomandazioni e degli orientamenti politici a favore degli Stati membri. Ad aprile viene avviata la seconda fase, in cui ogni Stato presenta i propri programmi, ovvero i programmi

⁸⁸ FONDAZIONE CRT, Guida all'Europrogettazione, 2021.

⁸⁹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Semestre europeo, 2021.

di stabilità e di convergenza e i programmi nazionali di riforma, concernenti le singole strategie che la nazione intende perseguire. In seguito ad una valutazione da parte della Commissione europea, a luglio viene avviata la terza ed ultima fase, che prende il nome di “semestre nazionale”, poiché coincide con il rispetto da parte delle nazioni delle raccomandazioni impartite dall’Europa e con la presentazione da parte delle nazioni dei documenti programmatici di bilancio entro metà ottobre, per poi iniziare con il ciclo successivo.

“Europa 2020” è stata oggetto di discussione del primo semestre europeo, insieme alle politiche di bilancio e agli squilibri macroeconomici⁹⁰, con l’intento di valutare nei primi sei mesi dell’anno le proposte politiche dell’Unione Europea.

Il semestre europeo si configura come un processo volto a coordinare ed integrare l’azione politica tra il livello europeo, che delinea la strategia generale nei primi sei mesi dell’anno e il livello nazionale, il quale, sulla base delle linee guida generali e delle raccomandazioni impartite dall’Europa formula la propria strategia in linea con la vision europea.

Al fine di raggiungere questi target l’Unione Europea ha introdotto sette iniziative faro per gli Stati membri, tra cui l’avvio di un’agenda per la creazione di nuove competenze e posti di lavoro, la transizione verso un’economia efficiente con basse emissioni di CO2 e la diffusione di politiche industriali per rendere le imprese più moderne e competitive. Altre iniziative sono state promosse a favore della mobilità studentesca e per garantire una coesione economica, sociale e territoriale. Le ultime due si sono focalizzate sul tema dell’innovazione, le quali da un lato hanno puntato sullo sviluppo di politiche legate al campo della ricerca e sull’individuazione di idee innovative che potessero stimolare la crescita del Paese, e dall’altro sulla creazione di un’Europa digitale, che fonda la propria economia su un mercato digitale e propone di rendere più rapida e fruibile la diffusione di una rete internet ultraveloce, da cui poter trarre vantaggi in diversi settori.

Per la realizzazione di quest’ultimo obiettivo legato al digitale, l’Europa ha investito molto nella realizzazione di servizi e-government più efficienti, nel miglioramento e nella creazione di nuovi servizi sanitari, nella sicurezza informatica e nella maggiore fruibilità di accesso a Internet da parte di tutta la popolazione⁹¹.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ COMMISSIONE EUROPEA, Europa 2020: la strategia europea per la crescita, 2015.

L'Agenda Digitale Europea ha rappresentato un'importante novità che ha permesso di accrescere l'innovazione, il progresso e la crescita economica degli Stati membri, attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Inoltre, la scelta intrapresa ha orientato l'Europa verso una nuova vision, verso il potenziamento del ruolo strategico del digitale per accrescere lo sviluppo della società e dell'economia⁹².

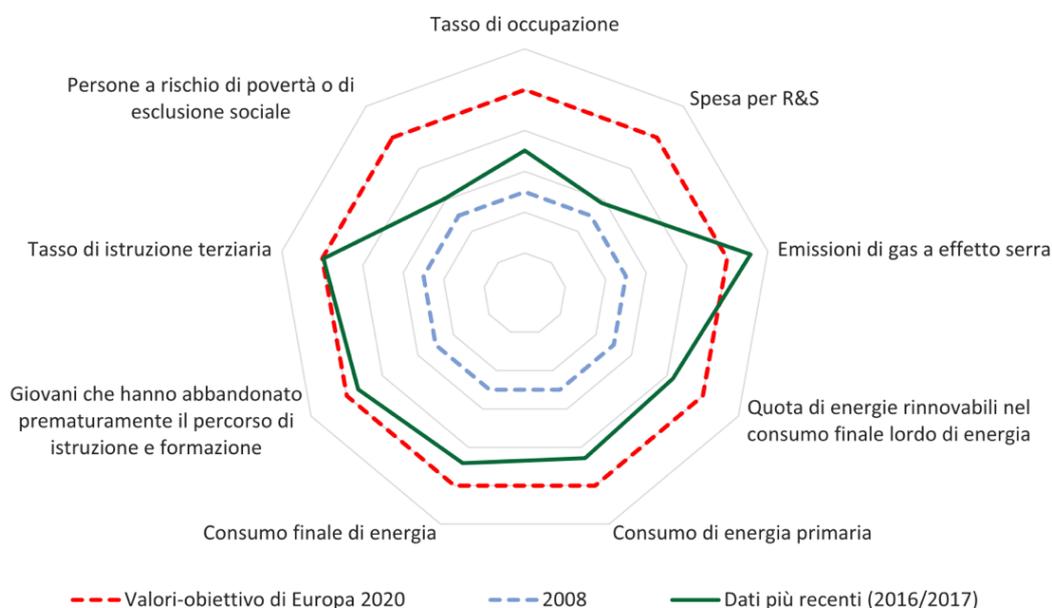
L'Europa ha individuato numerose azioni d'intervento che potessero massimizzare i benefici della rivoluzione digitale e, conseguentemente, migliorare la qualità della vita dei cittadini. Ogni azione concreta di intervento è stata raggruppata dalla Commissione europea in sette macro aree di intervento, che rappresentano le principali leve della trasformazione digitale:

1. Creazione di un Mercato unico digitale e dinamico;
2. Interoperabilità e standard;
3. Fiducia e sicurezza delle reti;
4. Accesso ad Internet veloce e ultraveloce;
5. Ricerca ed innovazione;
6. Miglioramento delle competenze tecnologiche e dell'inclusione nel mondo digitale;
7. ICT come strumento per migliorare i servizi digitali e l'E-governmen

L'audace sfida di realizzare progressi nel settore innovativo-digitale si è però rilevata poco efficace.

⁹² DE PIETRO L., SANNA ARTIZZU M. A., L'Agenda Digitale EUROPEA 2020, Formez PA, 2017.

Grafico 2. Indicatori a confronto: i progressi dal 2008 al 2018



Fonte: Eurostat (2018)

Rispetto ai principali obiettivi preposti dall'Unione Europea, è possibile notare come siano stati poco incentivati i giovani a proseguire il proprio percorso di studi, fino a raggiungere un buon livello di specializzazione. Di conseguenza, questa situazione riduce la possibilità affinché i giovani sviluppino competenze necessarie per avviare un percorso professionale, volto a stimolare la creazione di soluzioni innovative. Questa fattispecie è ancor più evidenziata dal fatto che la spesa per ricerca e sviluppo nel 2017 è ancora estremamente bassa rispetto al target stabilito a livello europeo.

Gli obiettivi portati a compimento riguardano principalmente l'ambiente e l'utilizzo di energie sostenibili e rinnovabili.

Tali indicatori dimostrano la situazione nell'anno 2017, tre anni prima della conclusione della strategia. Nonostante ciò, è possibile affermare che l'andamento degli anni successivi non ha previsto un grande miglioramento dei target. In particolare, la crisi pandemica provocata dalla diffusione del Covid-19 ha messo in luce le criticità già evidenziate negli anni precedenti, come ad esempio la riduzione del tasso di occupazione, che si attestava già ad un basso livello.

A distanza di un decennio dalla crisi economica del 2008, l'Europa si trova a fronteggiare una nuova crisi. Da un lato questo fenomeno ha colpito duramente molti settori come

quello sanitario, economico e sociale; dall'altro invece ha rappresentato il motore di un nuovo sviluppo improntato sul digitale e sull'innovazione.

2.5 Programma strategia per il 2030: “Il percorso per il decennio digitale”

Il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 ha reso fruibile un'ingente somma di risorse per risollevare l'Europa dalla crisi post Covid-19 e creare una nuova strategia di lunga visione, puntando principalmente sui valori della coesione, della resilienza e soprattutto sull'innovazione e sul digitale.

Un anno dopo l'attuazione di “Europa 2020” viene avviato un nuovo percorso strategico a livello comunitario, che per la prima volta pone in cima alle priorità il cambiamento digitale, al punto di definire la strategia stessa un percorso nuovo che mira alla creazione di un decennio digitale.

La crisi pandemica provocata dal Covid-19 ha messo in luce l'importanza dell'interconnessione tra i cittadini, del potenziamento della rete, dell'erogazione di servizi online e delle competenze digitali di cui necessitano i cittadini per poter svolgere in maniera efficace le attività inerenti alla propria sfera professionale.

La pandemia ha costretto il mondo intero a cambiare le proprie abitudini di vita e l'Europa non ha potuto esimersi da questo. Infatti, il vecchio continente ha dovuto adattarsi ai mercati tecnologici in rapida crescita, adottando una strategia che rafforzasse la propria leadership e soprattutto la propria resilienza in ambito digitale. Per tali ragioni, l'Europa sta avviando un nuovo programma che da un lato riprende alcuni degli obiettivi prefissati dalla strategia “Europa 2020” legati ad esempio all'ambito dell'intelligenza artificiale o all'interoperabilità delle pubbliche amministrazioni europee, ma non portati a compimento in maniera soddisfacente, dall'altro invece rappresenta una novità⁹³.

Un primo elemento innovativo riguarda lo sviluppo di una nuova forma di governance, attraverso la quale le istituzioni europee e gli Stati membri collaborano in maniera più attiva, in virtù di un meccanismo di cooperazione annuale tra i due soggetti. Inoltre, viene concessa maggiore flessibilità alle nazioni nel conseguimento dei propri obiettivi legati al digitale.

I principali obiettivi individuati dal nuovo programma sono finalizzati a:

⁹³ FONDAZIONE CRT, Guida all'Euoprogettazione, 2021.

- elevare le competenze digitali di base per almeno l'80% della popolazione ed aumentare il numero dei professionisti altamente qualificati nel settore digitale ad un numero di 20 milioni;
- creare infrastrutture digitali sostenibili, sicure e performanti. Si intende dare Gigabit a tutte le famiglie, 5G in tutte le zone abitate, una maggiore produzione di semiconduttori e nodi periferici su cloud che siano anche sicuri e computer con accelerazione quantistica);
- rafforzare il processo di trasformazione digitale delle imprese, attraverso un uso più pervasivo di cloud e di big data da parte di 3/4 delle imprese dell'UE. Si intende inoltre rafforzare l'intensità digitale per le PMI;
- digitalizzare i servizi pubblici. L'obiettivo mira a rendere disponibili online il totale dei servizi pubblici e delle cartelle cliniche, oltre ottenere l'identificazione digitale da parte di 4/5 della popolazione dell'UE⁹⁴.

Il programma “Europa digitale” si presenta anch'esso, come “Europa 2020”, come una strategia decennale; perciò, si auspica il raggiungimento di tali target entro il 2030.

L'Europa si è resa consapevole di dover intensificare gli sforzi legati alla trasformazione digitale in un contesto di crisi causato dal Covid-19 e per questo ha proposto una strategia di accelerazione della ripresa che possa costruire per la propria comunità capacità digitali strategiche e facilitare la diffusione delle tecnologie digitali per i propri cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni.

Il programma ha l'obiettivo di sfruttare l'utilizzo dell'intelligenza artificiale e delle competenze digitali dei cittadini per rafforzare tutti i settori che pervadono la società. Il digitale viene inteso come motore di spinta per creare maggiore benessere e prosperità per i cittadini europei. L'Europa, infatti, intende promuovere soluzioni basate sull'intelligenza artificiale per migliorare le aree più critiche, come la salute o il cambiamento climatico, far leva sulle tecnologie digitali per aumentare la competitività industriale e rendere, in tal modo, l'Europa in grado di affrontare le sfide future a cui sarà sottoposta in un'ottica di lungo periodo.

⁹⁴ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Percorso per il decennio digitale: relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, 2021.

CAPITOLO III: PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E PROGRAMMAZIONE REGIONALE

3.1 L'evoluzione della programmazione economico-finanziaria in Italia

I primi documenti di programmazione nascono con l'intento di rendere trasparenti le scelte di *policy* intraprese dal governo, nonché le metodologie, i processi e gli strumenti di programmazione⁹⁵.

Fino agli anni Settanta, la normativa di riferimento in materia di contabilità generale dello Stato era la Legge n. 468 del 1978⁹⁶, la quale prevedeva la predisposizione di un unico documento di programmazione che si affiancava al bilancio annuale. Si trattava della Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica, la quale comprendeva al proprio interno due diverse sezioni: la prima, di competenza del Dipartimento del Tesoro, che aveva lo scopo di descrivere il contesto economico generale, e quindi rendere visibile la situazione italiana prima di presentare la manovra finanziaria e la seconda, la cui responsabilità veniva attribuita al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, relativa alle previsioni di finanza pubblica e alle decisioni in materia di bilancio⁹⁷. A differenza della prima sezione, che prevedeva un'analisi iniziale e previsioni macroeconomiche di breve e medio periodo, la seconda alludeva a previsioni riferite su un arco temporale più lungo, di tipo pluriennale.

Nel corso degli anni gli strumenti si sono modificati e, alla fine degli anni Ottanta, sono stati istituiti il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF), che definiva il quadro macroeconomico programmatico, e la Relazione sull'Andamento dell'Economia nell'Anno precedente e Aggiornamento delle Previsioni per l'anno in corso (AGGRPP).

Con la fine degli anni Novanta, a questi due documenti si aggiungono il Programma di Stabilità (PS), introdotto in seguito all'ingresso dell'Italia nella Unione Economica

⁹⁵ GRILLI V., I Documenti Programmatici – Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF, Le Guide dell'Economia, 2006.

⁹⁶ MEF, L. n. 468/1978, Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.

⁹⁷ MEF, Relazione Previsionale e Programmatica.

Monetaria e il Rapporto sulle Riforme Economiche (RER), che dal 2005 prenderà il nome di Programma Nazionale di Riforme⁹⁸.

In questo stesso periodo temporale viene a configurarsi una nuova visione delle pubbliche amministrazioni, legata all'introduzione di nuove logiche di governo, tecniche di gestione aziendali ed elementi manageriali, volti al perseguimento dei principi di efficienza, efficacia ed economicità. Secondo tale visione, la programmazione di bilancio e la valutazione dei risultati a consuntivo vengono considerati requisiti fondamentali di un sistema gestionale di qualità. Inoltre, l'emanazione del Decreto Legislativo n. 286 del 1999⁹⁹ ha riformato la disciplina sui controlli, introducendo la riduzione degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità e conferendo, in tal modo, maggiore autonomia alle pubbliche amministrazioni e flessibilità organizzativa e gestionale ai dirigenti. A riguardo vengono introdotti controlli di regolarità contabile e amministrativa, il controllo di gestione e anche il controllo strategico, finalizzato «all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico - amministrativo»¹⁰⁰.

A cospetto dei miglioramenti introdotti fino a questo momento, la principale riforma contabile che funge da spartiacque con il periodo precedente e che ha introdotto novità riguardanti la programmazione strategica è la Legge n. 196 del 2009¹⁰¹, recante disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica. All'interno della nuova disciplina, il ciclo della programmazione si configura come un processo composto da più fasi, il cui scopo risulta essere supportare l'organo che detiene il potere decisionale nel disporre un piano d'azione per il proprio Paese. Inoltre, viene migliorata la leggibilità di "ciò che fa lo Stato per i propri cittadini", in quanto, oltre ad indicare l'importo di ciascun investimento, viene dimostrato anche come vengono spese le risorse pubbliche.

Per assecondare questa nuova necessità, è stata introdotta una classificazione distinta per missioni e per programmi del bilancio dello stato, sperimentata durante l'anno precedente ed entrata in vigore nello stesso 2009. A differenza degli anni passati in cui la distribuzione delle risorse avveniva per unità organizzative, ognuna responsabile della

⁹⁸ MEF, Il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria: dalle regole nazionali a quelle europee.

⁹⁹ GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, D. Lgs. n. 286/1999, Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11, L. n. 59/1997.

¹⁰⁰ CHIAPPINELLI C., CONDEMI L., CIPOLLONI M. C., Programmazione controlli responsabilità nelle pubbliche amministrazioni, Giuffrè Editore, 2010.

¹⁰¹ MEF, L. n. 196/2009, Legge di contabilità e finanza pubblica.

somma che impegnava e il focus della programmazione era incentrato su quali fossero i soggetti responsabili della gestione della spesa, ora l'implementazione di ogni programma e il corrispondente importo investito è affidato ad unico centro di responsabilità amministrativa, ovvero le unità organizzative di primo livello dei Ministeri e quindi al Dipartimento oppure alle Direzioni generali, le quali hanno il compito di dimostrare come le risorse vengono allocate e quali interventi vengono finanziati con il denaro pubblico¹⁰².

Seguendo tale logica, l'attività programmatoria persegue una duplice finalità: se da un lato permette di individuare la strategia da perseguire, gli obiettivi prioritari e quante risorse investire, dall'altro rende visibile alla comunità su quali ambiti o obiettivi lo Stato intende investire maggiormente e l'intero operato dei programmi stessi.

Inoltre, viene introdotta una struttura contabile basata su missioni e programmi. Le missioni costituiscono le finalità principali per cui viene utilizzata la spesa pubblica, determinano gli obiettivi e al loro interno contengono uno o più programmi¹⁰³. Secondo la definizione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, i programmi rappresentano invece «degli aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni Ministero per perseguire obiettivi individuati in maniera puntuale» e si suddividono a loro volta in macro aggregati, ovvero degli «insiemi di spesa»¹⁰⁴. Lo scopo di un programma risulta essere quello di perseguire specifici risultati in termini di maggiori benefici per la collettività, per mezzo del soddisfacimento degli obiettivi individuati nel programma stesso.

La nuova classificazione introdotta ha lo scopo di realizzare una gestione di più chiara ed efficace delle risorse, sia dal punto di vista dell'efficienza allocativa, rispetto all'utilizzo delle risorse pubbliche per il perseguimento di interventi prioritari, sia sotto un'ottica di efficienza operativa, che permette di raccogliere in un unico documento gli obiettivi strategici, i quali risultano essere ben definiti e raggiungibili in termini di implementazione ed anche sottoposti a controlli più limpidi ed efficaci¹⁰⁵.

La nuova normativa nasce dall'esigenza di adeguare le regole di finanza pubblica al contesto italiano, che in quegli anni ha subito importanti cambiamenti, quali l'adesione all'Unione monetaria, l'evoluzione del sistema economico e il nuovo rapporto

¹⁰² PARLAMENTO ITALIANO, La struttura del bilancio.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, La classificazione del bilancio per programmi e missioni, Elementi di documentazione, 2007.

istituzionale tra lo Stato e gli enti regionali e locali, e anche dalla necessità di semplificare le procedure in tema di finanza pubblica.

Per tali ragioni, viene introdotta un'importante novità riguardante «la delega per l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni, nonché la creazione di una banca dati unitaria»¹⁰⁶, predisposta per la raccolta di informazioni contabili e gestionali; questo ha permesso anche il rafforzamento dei monitoraggi e dei controlli sull'andamento della gestione economica.

Un'altra rilevante innovazione è stata introdotta in relazione alla razionalizzazione dei documenti di finanza pubblica e alla modifica del ciclo di programmazione e delle procedure volte a determinare gli strumenti di programmazione. Per la prima volta viene rafforzato il coordinamento tra lo Stato e gli enti decentrati per l'individuazione delle politiche di bilancio e degli obiettivi individuati sia a livello comunitario, che nazionale. In particolare, vengono modificate le tempistiche, orientando la programmazione finanziaria e di bilancio in un'ottica di medio periodo, mediante un orientamento triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse.

Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria viene sostituito dalla Decisione di finanza pubblica (DFP) con cui viene avviato il ciclo di programmazione. Tale documento individua «il quadro economico e di finanza pubblica, gli obiettivi di politica economica, le previsioni tendenziali a legislazione vigente del conto economico, del saldo di cassa e del debito e gli obiettivi programmatici dei saldi e del debito»¹⁰⁷.

Alla luce di quanto esposto, la Decisione di finanza pubblica determina la manovra finanziaria che lo Stato intende perseguire per ciascun anno del triennio, attraverso la definizione di obiettivi e deve essere inviato al Parlamento entro il 15 settembre.

A differenza del passato, in cui il DPEF doveva essere presentato al Parlamento entro il 30 giugno, vengono dilatati i tempi di presentazione del nuovo documento con scadenza entro il 15 settembre, in modo tale da avere maggiore certezza sulla manovra finanziaria da attuare o, eventualmente per rivedere alcune disposizioni.

La seconda scadenza è fissata al 15 ottobre e prevede la presentazione sia del disegno di legge di stabilità che del disegno di legge del bilancio dello Stato al Parlamento.

La legge di stabilità contiene le misure volte alla realizzazione degli obiettivi individuati all'interno della Decisione di finanza pubblica, riferite all'interno triennio e viene

¹⁰⁶ MEF, La legge di contabilità e finanza pubblica, Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, Servizio Studi, 2010.

¹⁰⁷ Ibid.

accompagnata da una nota tecnico-illustrativa da esporre al Parlamento. Inoltre, il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica il Programma di stabilità, con due settimane di anticipo rispetto alla data di presentazione in sede europea, il quale contiene un quadro prospettivo di medio periodo sulla situazione italiana e le linee guida per la sua attuazione. Il ciclo continua con il mese di aprile, in cui viene elaborata la Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF), la quale presenta un quadro sull'andamento dell'economia dell'anno precedente e predispone previsioni di tipo macroeconomico e di finanza pubblica relativamente al periodo previsto di programmazione.

Segue l'elaborazione della Nota di aggiornamento della Decisione di finanza pubblica, che può apportare a degli aggiustamenti qualora intervengano situazioni che rendano necessario un riallineamento delle decisioni strategiche.

La terza importante riforma che ha modificato il ciclo di programmazione e i relativi strumenti all'interno dell'ordinamento italiano è stata la Legge n. 39 del 2011¹⁰⁸, la quale rappresenta ancora oggi il riferimento normativo sulla programmazione nazionale.

Tale legge viene emanata in seguito alla modifica apportata al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e di crescita che ha previsto l'introduzione del Semestre europeo¹⁰⁹, con la necessità di adattare e far convergere la legislazione italiana alla nuova impostazione comunitaria. Inoltre, la dura crisi del 2008 ha reso necessaria una revisione legata alla gestione delle finanze pubbliche in diversi Paesi dell'Europa. Sulla base delle suddette motivazioni, i principali cambiamenti apportati sono inerenti ad una diversa tempistica di presentazione dei documenti programmatici e ad una revisione delle modalità di coinvolgimento degli enti decentrati.

Secondo il nuovo ciclo, si assiste all'introduzione del Documento di economia e finanza (DEF), che si sostituisce alla Decisione di finanza pubblica e viene disposta anche una conseguente Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (NADEF).

Il DEF, che viene presentato dal Governo alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno su proposta del MEF, ricopre il ruolo di principale strumento attorno al quale si configura tutta l'attività di programmazione. Tale documento racchiude al proprio interno lo schema del Programma di stabilità (PS), ovvero le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e lo schema del Programma nazionale di riforma (PNR), ovvero un documento

¹⁰⁸ MEF, L. n. 39/2011, Modifiche alla L. n. 196/2009 conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

¹⁰⁹ MEF, La legge di contabilità e finanza pubblica, Legge n. 196/2009, Servizio Studi, 2010.

strategico contenente gli interventi da implementare per il raggiungimento degli obiettivi. Essi devono essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione entro il 30 aprile. Il passaggio successivo del ciclo prevede la stesura e l'invio della Nota di aggiornamento del DEF alle Camere da parte del Governo, entro il 20 settembre¹¹⁰. Quest'ultima assume una rilevanza fondamentale, in quanto permette al governo di rivedere la propria strategia sulla base di dati più certi e dell'andamento macroeconomico del Paese e contiene osservazioni, eventuali aggiornamenti, modifiche o indicazioni su specifici ambiti di intervento.

Un mese dopo, entro il 20 ottobre, deve essere redatto il bilancio annuale di previsione in termini di competenza e cassa, il quale viene presentato alle Camere.

Gli altri strumenti di programmazione dello Stato sono il disegno di legge del bilancio dello Stato, contenente una prima parte relativa alle innovazioni legislative e una seconda concernente le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, il disegno di legge di assestamento del bilancio annuale e quelli legati alla manovra di finanza pubblica.

Infine, viene redatto il rendiconto generale dello Stato che, pur non essendo uno strumento di programmazione, costituisce l'ultimo step del ciclo di bilancio.

3.1.1 Il Codice dell'Amministrazione digitale e l'Agenzia per l'Italia digitale

L'emanazione del Decreto Legislativo n. 82 del 2005 introduce nell'ordinamento italiano il Codice dell'Amministrazione Digitale, un testo che unisce e organizza al proprio interno le norme riguardanti «l'informatizzazione degli enti pubblici nei rapporti con i cittadini e le imprese»¹¹¹.

Il CAD ha rappresentato per l'Italia il primo passo verso l'abbandono del formato cartaceo, dell'erogazione di servizi online per la propria comunità, nonché una spinta verso procedure digitali più trasparenti, efficaci ed efficienti¹¹².

¹¹⁰ MEF, Il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria: dalle regole nazionali a quelle europee.

¹¹¹ AGID, Codice Amministrazione Digitale.

¹¹² MANCA G., Breve storia della PA digitale: la genesi e l'evoluzione del Codice dell'Amministrazione Digitale, Agenda digitale.

Nel corso degli anni il codice ha subito diverse modifiche, tra le quali le più rilevanti sono state il Decreto Legislativo n. 179 del 2016¹¹³, che ha apportato dei cambiamenti e delle integrazioni al testo originale e il successivo Decreto Legislativo n. 217 del 2017¹¹⁴, che ha portato ad una razionalizzazione e riorganizzazione della normativa.

L'obiettivo di quest'ultimo è stato legato ad una deregolamentazione della normativa precedente, con la finalità di introdurre delle linee guida da sostituire alle regole tecniche precedentemente introdotte nel CAD.

La definizione di linee guida strategiche è avvenuta tramite il coordinamento con l'Agenzia per l'Italia digitale¹¹⁵, istituita nel 2012, con l'intento di realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, in coerenza con quelli stabiliti da quella europea.

Le principali novità introdotte a partire dal 2017 hanno riguardato la diffusione dell'identità e del domicilio digitale¹¹⁶, con la possibilità per i cittadini di partecipare al procedimento amministrativo ed effettuare pagamenti online, ma anche il rafforzamento dell'interoperabilità dei servizi pubblici erogati dagli enti, in modo tale da erogare ai cittadini servizi semplici nell'utilizzo e non escludere coloro che non detengono competenze digitali avanzate. Inoltre, importanti novità hanno riguardato anche i documenti amministrativi, quali l'introduzione di sistemi di conservazione digitale più immediati, e di gestione dei documenti in modo più snello, attraverso lo strumento della firma digitale.

L'Agenzia per l'Italia digitale ha il compito di «garantire l'attuazione degli obiettivi posti in essere dall'Agenda digitale italiana e di diffondere nel Paese l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione»¹¹⁷. Essa svolge un importante ruolo di sostegno nelle progettualità delle pubbliche amministrazioni, ed in particolare legato al percorso di attuazione del Piano Triennale per l'Informatica della pubblica amministrazione agli enti stessi¹¹⁸.

¹¹³ GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, D. Lgs. n. 179/2016, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al D. Lgs. n. 82/2005, ai sensi dell'art. 1 della L. n. 124/2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

¹¹⁴ GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, D. Lgs. n. 217/2017, Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. n. 179/2016, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al D. Lgs. n. 82/2005, ai sensi dell'art. 1 della L. n. 124/2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

¹¹⁵ AGID, Strategia e quadro normativo.

¹¹⁶ AGID, Art. 3-bis, Identità digitale e domicilio digitale.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

Un'altra figura di fondamentale rilevanza per quanto attiene l'accelerazione del processo di digitalizzazione in Italia è il Comitato interministeriale per la transizione digitale, istituito di recente nel 2019, con lo scopo di individuare standard omogenei che possano migliorare la coordinazione gestionale tra le pubbliche amministrazioni¹¹⁹.

3.2 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Digitalizzazione e innovazione nella pubblica amministrazione

Il ciclo di programmazione avviato nel 2021 ha messo a punto un nuovo accordo per la creazione di un fondo straordinario della somma di 750 miliardi di euro per aumentare la resilienza degli Stati membri, fortemente colpiti dalla crisi pandemica. Si tratta del Next Generation EU, le cui risorse si aggiungono al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, e al proprio interno gli investimenti si articolano su tre assi definiti dall'UE: trasformazione digitale, transizione ecologica e dell'inclusione sociale¹²⁰.

Per accedere all'utilizzo dei fondi stanziati dall'Unione Europea, il Governo italiano ha elaborato un documento strategico, denominato Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha presentato ad aprile 2021 alle Istituzioni europee, finanziato per la maggior parte da risorse europee, ma con l'aggiunta di un cofinanziamento nazionale di ulteriori 30,6 miliardi di euro. In seguito ad una analisi da parte della Commissione il piano è stato approvato a luglio del 2021¹²¹. Esso contiene al proprio interno sei missioni prioritarie, ognuna della quale si sviluppa in più interventi da attuare, denominati componenti, e sono strutturate come riportato di seguito.

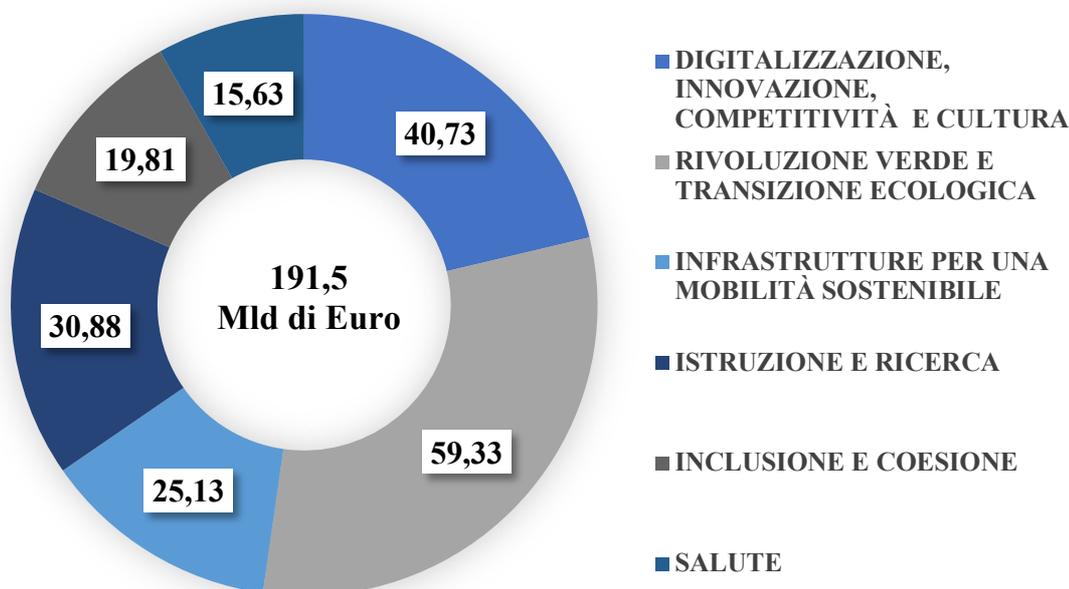
¹¹⁹ MITD, Comitato interministeriale per la transizione al digitale, 2021.

¹²⁰ AMATO G., BLASI O., BUGAMELLI M., TURANO V., MEDDE R., Dall'emergenza Covid alla Programmazione 2021-2027: Le nuove sfide della Politica di Coesione, Cohesion il web magazine sulle politiche di coesione, 2021.

¹²¹ REDAZIONE OSSERVATORI DIGITAL INNOVATION, Guida al PNRR, Politecnico di Milano, 2021.

Grafico 3. Le missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

6 Missioni



Fonte: MEF, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021)

Il PNRR prevede un'ambiziosa riforma legata alle pubbliche amministrazioni. All'interno della prima missione, infatti, la prima competente è denominata "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA"¹²².

La linea strategica dettata dal Governo italiano ha messo in luce l'importanza di rinnovare e modernizzare gli enti pubblici, non solo attraverso un insieme di singoli interventi settoriali, ma mediante una riforma strutturale, che coinvolgesse ogni malfunzionamento della macchina amministrativa italiana.

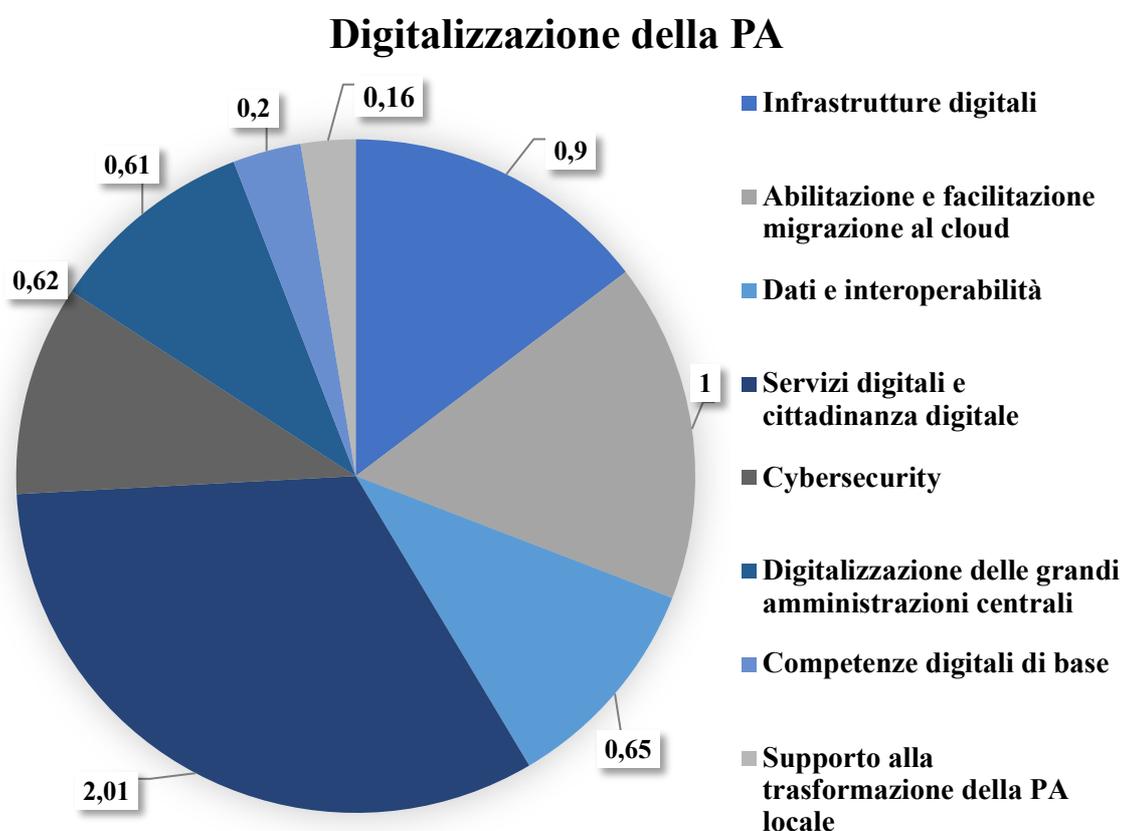
Uno dei principali assi di intervento è legato alla necessità di semplificare e digitalizzare, e quindi rendere più efficaci, le procedure di reclutamento dei dipendenti pubblici. Tale azione è dettata da una esigenza di ricambio generazionale, al fine di elevare le competenze dei dipendenti e raggiungere un livello almeno al pari di quello delle amministrazioni degli altri Stati membri. L'Italia si è posta l'obiettivo di investire nel

¹²² MEF, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021.

capitale umano e nello sviluppo delle competenze digitali per selezionare personale di qualità e rafforzare la capacità amministrativa del proprio sistema.

Le due principali linee tematiche su cui si sviluppa l'iniziativa del Governo italiano sono una spinta a favore della digitalizzazione nelle PA e l'introduzione di innovazione che migliorino l'efficienza organizzativa, gestionale e di sistema degli enti pubblici. Come è evidenziato dal grafico sottostante, i due principali interventi della riforma contengono molteplici interventi e target da realizzare.

Grafico 4. Digitalizzazione della pubblica amministrazione



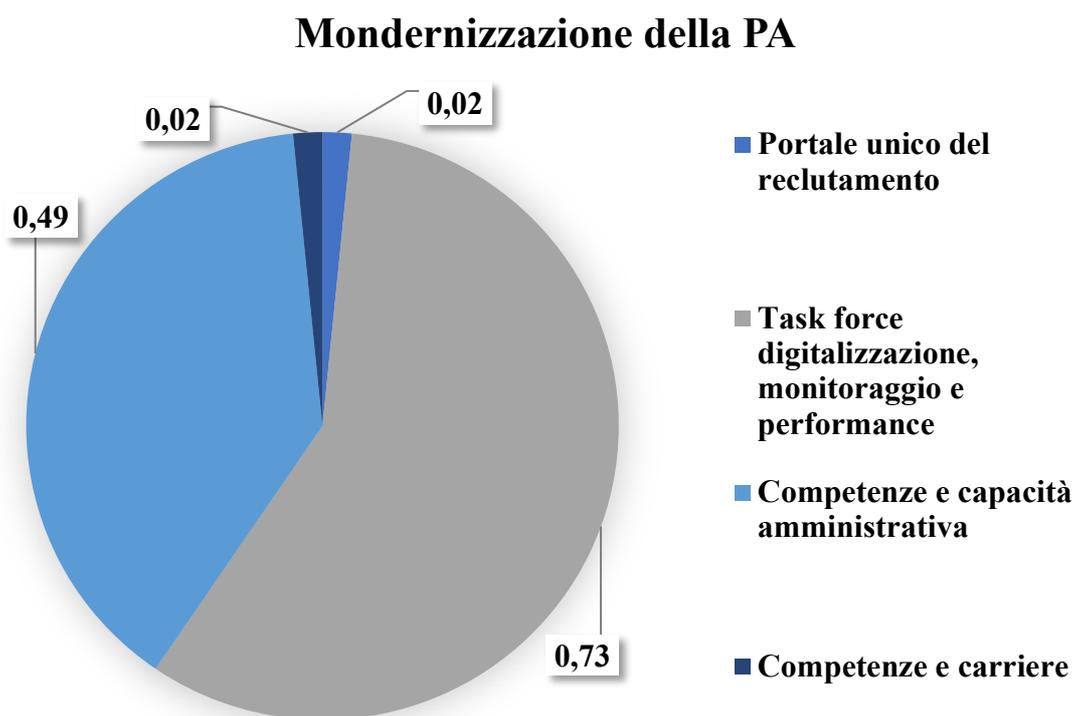
Fonte: MEF, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021)

Digitalizzazione PA. La distanza tra gli enti pubblici ed i cittadini è da sempre un problema che intacca la possibilità di fornire dei buoni servizi agli individui. L'obiettivo di questo piano è quello di ridurre questa lontananza e snellire la burocrazia, la quale rende i servizi lenti, poco reattivi ed inefficaci. A tal fine, la soluzione non più rimandabile è quella di digitalizzare le infrastrutture tecnologiche e i servizi che la pubblica

amministrazione offre alla propria comunità. Questa necessità è divenuta sempre più concreta anche a seguito della pandemia che ha colpito il globo nel 2019, stravolgendo la vita sociale e lavorativa dei cittadini. Proprio questo evento ha messo in risalto i ritardi delle pubbliche amministrazioni in ambito digitale, in quanto ogni soggetto economico è più o meno riuscito ad adattarsi alle nuove necessità e alle nuove modalità di lavoro e vita, creando invece per gli enti pubblici disguidi, poiché ancora lontani da una visione del lavoro digitale come lo smart working o dall'erogazione di servizi digitali prima della pandemia.

Emerge, dunque, come la digitalizzazione deve essere al centro dei piani di sviluppo futuri sia al fine di rendere i servizi più efficaci nei confronti dei cittadini, ma anche per evitare che eventi improvvisi possano mettere a rischio i compiti che le PA hanno nei confronti degli individui.

Grafico 5. Modernizzazione della pubblica amministrazione



Fonte: MEF, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021)

Modernizzazione della pubblica amministrazione. Un problema che negli anni è stato sottolineato, anch'esso non più rimandabile, è quello della modernizzazione della PA, al fine di attuare un miglioramento che prenda in considerazione efficacia, efficienza dei processi, miglioramento delle competenze ed uno snellimento dei processi, riducendo la burocrazia al loro interno. Questo obiettivo è molto articolato e multidimensionale, poiché esso prende in considerazione diversi ambiti di miglioramento:

- Riformare i meccanismi di selezione del personale della PA. Questo sarà supportato attraverso lo sviluppo del nuovo portale digitale che ha l'obiettivo di rendere più chiara e veloce la pianificazione strategica del capitale umano ed il monitoraggio delle performance.
- Sviluppare un capitale umano di eccellenza rispetto al mercato del lavoro italiano. Questo ponendo attenzione su diversi obiettivi come attrattività e selezione del capitale umano.
- Totale digitalizzazione dei processi interni. Prevede un processo di re-ingegnerizzazione delle procedure amministrative accompagnate da interventi di digitalizzazione a livello infrastrutturale e di servizi.

3.3 Il piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione

L'Italia, nel 2020, ha aggiornato un altro importante documento strategico, sulla base del nuovo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e in coerenza con la strategia per il decennio digitale emanata dall'Unione Europea. Si tratta del Piano Triennale per l'informatica, precedentemente previsto per il triennio 2020-2022 e poi aggiornato con un orizzonte temporale sempre triennale per gli anni dal 2021 al 2023.

Il documento è stato redatto in collaborazione con il Dipartimento per la transizione digitale e con il contributo di numerose pubbliche amministrazioni centrali, regionali e città metropolitane¹²³.

È possibile affermare che questo piano sia la continuazione dei due precedenti, in quanto nel primo è stata individuata la strategia, nel secondo viene posta l'attenzione su come implementarla e nel terzo viene avviata la concreta realizzazione delle sfide

¹²³ AGID, Piano triennale per l'informatica nella PA: pronto l'aggiornamento 2021-2023, 2021.

individuare¹²⁴. L'innovazione rispetto ai precedenti piani è posta proprio sulla misurazione dei risultati e sull'attenzione posta ai processi di valutazione interna dei fini perseguiti.

La conformazione territoriale italiana si contraddistingue per un elevato numero di piccoli livelli amministrativi decentrati e quindi l'idea di creare un piano per l'informatica comune a tutte le pubbliche amministrazioni ha l'intento di rafforzare il processo di innovazione tecnologica anche negli enti dove le risorse sono inferiori o dove si è maggiormente restii alla diffusione di una gestione amministrativa sempre più digitale.

Inoltre, il vantaggio di usufruire di sistemi di Open Data e informazioni e documenti accessibili in rete avviene in maniera efficace solo se vi è un coordinamento tra i diversi livelli della pubblica amministrazione¹²⁵.

Ancora una volta l'approccio utilizzato per l'elaborazione del piano avviene attraverso un modello di tipo *bottom-up*, per permettere la partecipazione alle scelte decisionali anche da parte degli enti locali¹²⁶. Il piano mette in luce la necessità di un intervento unitario da parte non solo delle istituzioni pubbliche ma anche delle Università, dei Centri di ricerca e delle imprese, come motore per lo sviluppo di una grande rete che apporti benefici sia agli enti ma anche alla ricerca e allo sviluppo di un tessuto industriale delle imprese più attrattivo e competitivo. Il coinvolgimento di diverse tecnologie e competenze digitali permette di sviluppare maggiore multidisciplinarietà tra i soggetti che partecipano al processo di trasformazione digitale, facendo leva sul meccanismo dell'*open innovation*¹²⁷, secondo il quale le sfide innovativo-digitali delle PA devono essere affrontate ricorrendo sia ad idee interne, in quanto i decisori conoscono i bisogni del sistema e quindi sono in grado migliorarlo, ma anche tenendo conto del coinvolgimento di attori esterni e soprattutto dei cittadini, beneficiari principali dell'azione pubblica¹²⁸.

L'obiettivo della diffusione dell'*open innovation* e dello sviluppo di competenze *know how* è condiviso anche da un altro documento importante che connota la strategia individuata dall'Italia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese.

¹²⁴ AGID, DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE, Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, 2020.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ REDAZIONE OSSERVATORI DIGITAL INNOVATION, Open Innovation.

Strategia 2025 si fonda sul rafforzamento della digitalizzazione della società, sull'innovazione e sulla capacità di attuare cambiamenti innovativi in modo sostenibile ed è stata elaborata sulla base degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite¹²⁹. Come essa, il Piano Triennale per l'informatica accoglie al proprio interno le principali sfide in risposta dalla crisi che l'Italia ha dovuto passare e che ancora oggi non è stata arginata, individuando un piano d'intervento specifico per le istituzioni pubbliche. Il piano deve essere pensato come una strategia di riferimento per ogni ente pubblico, ognuno dei quali potrà elaborare in termini operativi una diversa strategia aziendale in base alla propria collocazione rispetto alla digitalizzazione nell'ente e facendo leva sulle spinte e sulle linee guida fornite dal piano nazionale.

Il documento fa leva, in particolare, su quattro componenti tecnologiche da innovare nelle pubbliche amministrazioni, ovvero i servizi, i dati, le piattaforme e le infrastrutture¹³⁰.

Servizi. La qualità dei servizi pubblici rappresenta uno dei punti focali su cui oggi giorno si sta molto investendo. L'erogazione dei servizi pubblico online è di fondamentale importanza per il cittadino sotto diversi punti di vista: permette di evitare lunghe code ad uno sportello, dà modo all'utente di pagare o soddisfare un proprio bisogno in modo sicuro ed in qualunque posto egli si collochi e quindi rappresenta un valore ed una maggiore qualità di vita stessa. Per tali ragioni, il servizio deve essere erogato in maniera semplice, veloce e diretta, permettendo ad ogni cittadino di effettuare il servizio, senza la necessità di possedere elevate competenze digitali.

Il piano pone in capo alle organizzazioni pubbliche la responsabilità di semplificare i processi interni di designazione dei servizi pubblici e soprattutto richiede agli enti l'adozione di soluzioni omogenee tra loro, facendo leva su software *open source*.

Un rafforzamento e un miglioramento della capacità amministrativa avvengono attraverso «l'utilizzo di *Software as a Service*, sulla condivisione delle competenze tra enti, sull'adozione di modelli e strumenti che possano essere utilizzati da tutti e sul monitoraggio dei servizi erogati»¹³¹.

Di seguito è presentata una rielaborazione dei principali obiettivi, di azioni concrete e dei conseguenti vantaggi che ne derivano, in relazione alla componente tecnologica dei dati.

¹²⁹ MID, Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, 2019.

¹³⁰ AGID, DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE, Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, 2020.

¹³¹ Ibid.

Tabella 1. Potenziare i servizi pubblici

OBIETTIVO	AZIONI CONCRETE	VANTAGGIO
Migliorare la capacità di generare ed erogare servizi digitali.	Adesione alla piattaforma <i>open source</i> Web Analytics Italia.	Offre rilevazioni statistiche sul grado di soddisfazione dell'utente e quindi permette di migliorare il processo gestionale del servizio.
Migliorare la capacità di generare ed erogare servizi digitali.	Acquisto di servizi cloud solo se qualificati da AGID e dichiarazione all'interno di Developers Italia della scelta del software.	Developers Italia è una community dedicata allo sviluppo di open source e quindi permette alle pubbliche amministrazioni di dialogare e condividere scelte da cui trarre vantaggi per la gestione dei servizi.

Fonte: rielaborazione degli obiettivi contenuti nel Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione (2021)

Dati. Per quanto concerne i dati, la finalità che il Governo italiano intende raggiungere è l'istituzione di una "Data governance"¹³², ovvero la messa in atto di policy volte a migliorare la gestione e la fruizione di dati, coerentemente con quanto stabilito dall'Unione Europea.

¹³² SADAS, Data Governance: le nuove strategie per una migliore gestione e valorizzazione del patrimonio informativo aziendale, 2021.

Tabella 2. Ottimizzare la fruibilità dei dati

OBIETTIVO	AZIONI CONCRETE	VANTAGGIO
Favorire la condivisione ed il riutilizzo dei dati tra Pa	Individuazione di dataset delle PA di tipo dinamico da rendere disponibili in open data secondo quando disposto dalla normativa europea e nazionale. Adeguamento dei sistemi che si interfacciano alle banche dati di interesse nazionale	Aumenta la fruibilità e l'accessibilità dei dati da parte di tutte le PA.
Aumentare la qualità dei dati e dei metadati.	Inserimento dei dataset delle PA nel catalogo nazionale geodati.gov.it.	Permette un confronto diretto tra PA sul livello della qualità dei dati, con conseguente possibilità di proposte o azioni condivise innalzare la qualità.

Fonte: rielaborazione degli obiettivi contenuti nel Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione (2021)

Piattaforme. Un'altra importante sfida è rappresentata dalla creazione di piattaforme a supporto dell'interoperabilità dei dati. Esse, infatti, permettono di facilitare il lavoro dei dipendenti, in termini di minor tempo d'impiego, minor percentuale di errori, e minori costi di attuazione, poiché possono essere condivise con altre pubbliche amministrazioni centrali, regionali o locali.

Tabella 3. Sviluppare e potenziare le piattaforme

OBIETTIVO	AZIONI CONCRETE	VANTAGGIO
Aumentare il grado di adozione delle piattaforme da parte delle PA.	Completamento del passaggio alla piattaforma PagoPA per tutti gli incassi delle pubbliche amministrazioni centrali e locali.	Snellimento e semplificazione delle procedure di pagamento e utilizzo di un supporto che renda omogenea la procedura di pagamento in un unico portale accessibile.

Fonte: rielaborazione degli obiettivi contenuti nel Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione (2021)

Infrastrutture. Per realizzare questi obiettivi è di fondamentale importanza lo sviluppo di infrastrutture digitali che rispecchino i requisiti della sicurezza, dell'affidabilità e della sostenibilità. La creazione di piattaforme e di scambio di dati deve essere supportata da infrastrutture di rete moderne, che gestiscano i dati in maniera sicura, evitando attacchi cyber o di altro genere.

Come dimostrato da alcune recenti esperienze e secondo i dati del Censimento del Patrimonio ICT della PA le infrastrutture si dimostrano poco sicure, specialmente per quanto attiene la struttura e l'organizzazione. Inoltre, il piano ha l'obiettivo di razionalizzare le infrastrutture, al fine di evitare la creazione di data center da parte di ogni ente e, quindi, di razionalizzare anche i costi per lo sviluppo delle infrastrutture.

Tabella 4. Potenziare le infrastrutture

OBIETTIVO	AZIONI CONCRETE	VANTAGGIO
Aumentare la sicurezza delle infrastrutture usate dalle PA.	Avvio di piani di adeguamento sulla base dei regolamenti AGID per i livelli minimi di sicurezza e affidabilità dei <i>data center</i> .	Aumento della sicurezza dei dati dei cittadini e del lavoro svolti dai pubblici dipendenti.

Fonte: rielaborazione degli obiettivi contenuti nel Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione (2021)

3.4 Il crescente ruolo delle regioni nella programmazione europea

Il quadro generale della programmazione viene definito a partire dal livello europeo, al quale si coordinano quello nazionale, regionale e delle comunità locali.

Una delle principali novità introdotte è il diverso ruolo della governance nelle politiche di sviluppo e coesione. In questo senso, alla Commissione europea viene assegnata una posizione dominante nel determinare l'andamento dei processi decisionali, a scapito del ruolo sempre meno centrale dei governi nazionali.

A partire dagli anni Ottanta, lo sviluppo delle politiche di coesione e la maggiore attenzione posta alle tematiche economiche, sociali e innovative del territorio rende necessario aumentare il potere delle autonomie territoriali. A partire da questo periodo alle Regioni vengono attribuite maggiori competenze relative «alla programmazione strategica, alla gestione, al monitoraggio e alla valutazione»¹³³, che permettono loro di organizzare in maniera sistematica l'attività politica e amministrativa nella gestione delle risorse pubbliche. Contemporaneamente ad una crescente autonomia gestionale, viene

¹³³ SIMIONATO A., Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027, *Federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017.

concessa alle Regioni anche maggiore autonomia di spesa, tramite il riconoscimento di ingenti contributi derivanti dai fondi strutturali europei e utilizzabili da esse.

Il ruolo regionale nel contesto europeo assume maggiore importanza con il passare del tempo e nasce l'esigenza di far interagire costruttivamente tra loro il livello comunitario e quello regionale. Se è veritiero che l'Europa percepisce sempre di più la necessità di ascoltare i livelli decentrati come le regioni e gli enti locali, poiché soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione delle politiche locali e nell'erogazione dei servizi ai cittadini, accade anche che le regioni debbano coordinarsi alle azioni politiche ed amministrative dell'Europa.

Per tali motivi, le Regioni hanno adattato i loro strumenti di programmazione e le tempistiche di elaborazione dei documenti al quadro generale della programmazione europea. In questo modo, la progettazione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei risultati¹³⁴ assumono importanza, diventando fasi fondamentali del processo decisionale, ognuna della quale richiede una rigorosa attenzione nell'esecuzione e, soprattutto, una coerenza con le fasi precedenti, per la realizzazione di un ciclo efficace di programmazione.

Diviene, inoltre, più frequente l'utilizzo del partenariato, che permette alle amministrazioni regionali di accedere e partecipare al processo decisionale per l'individuazione delle scelte strategiche europee. Il modello utilizzato è quello della coamministrazione, ovvero un insieme di relazioni tra enti differenti che si affianca al tradizionale approccio esecutivo europeo di tipo indiretto¹³⁵.

Di conseguenza, inizia ad essere utilizzato l'approccio *place-based*¹³⁶, ovvero basato sul luogo, rafforzando così la visione secondo cui l'identità e la specificità di un territorio lo rendono unico e, per questo, è necessario che ogni ente partecipi attivamente al processo decisionale delle politiche di sviluppo.

Alla luce di quanto emerso il nuovo ruolo della governance pone molta attenzione nei confronti del rapporto tra le istituzioni europee e governi sub-statali, dando meno rilevanza al ruolo giocato dalle nazioni, seppur di fondamentale importanza.

¹³⁴ BRUZZO A., PETRETTO A., BALDI P., Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana e Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2008.

¹³⁵ SIMIONATO A., Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027, *Federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017.

¹³⁶ *Ibid.*

Il quadro di riferimento così delineato fa emergere la necessità di un ruolo propulsivo da parte delle Regioni, le quali sembrano però riscontrare difficoltà per quanto attiene alla gestione operativa dei programmi e alla capacità di recepire e coordinare le risorse, siano esse europee, nazionali oppure regionali.

3.5 Programmazione regionale: l'evoluzione del contesto normativo in Italia

A partire dal 1970 vengono istituiti gli enti regionali, enti territoriali decentrati e dotati di un proprio statuto. Alle regioni viene attribuito fin da subito un ruolo chiave nella programmazione, che si esercitava a partire dal Programma di Sviluppo Regionale (PSR), principale documento di programmazione che conteneva gli indirizzi generali presentati dal Governo italiano¹³⁷.

Negli anni successivi, si assiste alla cosiddetta seconda regionalizzazione, in cui gli enti sub-statali acquisiscono maggiore importanza e autonomia per quanto concerne la competenza di materie su cui possono avviare l'attività di programmazione e il PSR assume notevole importanza in quanto si affianca e coordina alla nuova programmazione di bilancio, sistema che viene introdotto con la nuova normativa sulla contabilità.

Successivamente dal 1980 e fino agli anni 2000 il potere in capo agli enti sub-statali viene ridimensionato ed esercitato prevalentemente per lo svolgimento di funzioni di tipo consultivo¹³⁸. La nascita della Conferenza Stato-Regioni nel 1983, ad esempio, aveva l'intento di favorire la cooperazione¹³⁹ tra l'attività del livello centrale e quella del livello regionale e di mettere in luce il ruolo centrale dello Stato, poiché essa veniva convocata solo su iniziativa del Presidente del Consiglio e la stipula accordi o intese tra i due livelli governativi avveniva quasi esclusivamente tenendo conto del livello statale, per cui le regioni, di fatto, detenevano pochi poteri d'iniziativa.

La Legge costituzionale n. 3 del 2001 avvia una nuova fase per le amministrazioni regionali, poiché con essa viene richiesta la modifica degli statuti regionali e quindi anche le leggi sulla programmazione¹⁴⁰.

¹³⁷ GARGANESE R., I documenti di programmazione delle Regioni a statuto ordinario: legislazione e prassi, Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2019.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ GOVERNO ITALIANO, Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

¹⁴⁰ GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, L. Cost. n. 3/2001.

A partire da questo periodo viene accentuata la pratica della concertazione tra diversi soggetti che partecipano al processo decisionale e di programmazione. I principali attori coinvolti sono gli enti locali, le parti economiche e quelle sociali e la scelta delle modalità di partecipazione è rimessa in capo alla Giunta regionale¹⁴¹.

La concertazione nasce con l'intento di far partecipare i soggetti maggiormente coinvolti sullo scenario economico, sociale e territoriale europeo, in modo tale da individuare obiettivi strategici il più possibile condivisi e volti ad apportare benefici concreti per la comunità.

In questo stesso periodo assume notevole importanza anche il coordinamento tra livello europeo, nazionale e regionale, per cui le Regioni iniziano ad adattare il proprio ciclo di programmazione e i propri strumenti a quello statale, il quale a sua volta si coordina con la politica di coesione comunitaria. Nel contesto italiano, alle Regioni viene richiesta la predisposizione del Documento Strategico Regionale (DSR), al fine di adottare un Quadro Strategico Nazionale capace di individuare la linea strategica da perseguire in coerenza con la politica di coesione¹⁴². Alla luce di quanto affermato, al PRS si affiancano gradualmente i Programmi Operativi Regionali (POR), finanziati principalmente dai fondi comunitari.

Il principale riordino della disciplina contabile contenente norme sulla programmazione regionale avviene con l'emanazione del Decreto Legislativo n. 118 del 2011, con la finalità di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali¹⁴³.

Il testo normativo configura una nuova visione della programmazione, nel senso che i documenti e le scadenze divengono fortemente connesse alla programmazione di tipo economico-finanziaria¹⁴⁴. Inoltre, la programmazione assume notevole importanza, al punto da rappresentare uno dei quattro principi contabili applicati che dettano le norme di dettaglio per il rispetto uniforme in tutti gli enti decentrati delle regole sulla contabilità. Il principio contabile della programmazione di bilancio viene inteso quale «processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i

¹⁴¹ BRUZZO A., PETRETTO A., BALDI P., Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana e Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2008.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ D. Lgs. n. 118/2011.

¹⁴⁴ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, Documenti di economia e finanza delle regioni, 2021.

piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento»¹⁴⁵.

La programmazione diviene un processo che comprende tutte le azioni che permettono di comparare e valutare alternative strategiche sulla base del criterio dell'efficienza valutativa, e non solamente un insieme di mere attività di spesa pubblica¹⁴⁶.

3.5.1 Programmazione della Regione Veneto: normativa e strumenti attuativi

A partire dal 2001 è stata emanata la Legge Regionale n. 35 del 2001, la quale ha reso possibile un miglioramento del contesto economico-amministrativo della Regione Veneto, poiché ha rafforzato il ruolo della programmazione, quale strumento in grado di migliorare l'azione politica ed amministrativa regionale¹⁴⁷. Tale normativa ha infatti apportato numerosi cambiamenti volti a consolidare del ruolo della programmazione quale strumento per l'attuazione dell'azione politica ed amministrativa¹⁴⁸.

I risultati conseguiti dall'attività di programmazione sono fondamentali per gli enti stessi, in quanto permettono di misurare il conseguimento degli obiettivi in termini di implementazione sia nel medio che nel lungo periodo e, congiuntamente ad esso, è possibile analizzare l'efficienza con cui si sono raggiunti i risultati, in termini di qualità di beni pubblici prodotti rapportati al minor uso di risorse e anche gli impatti che i programmi politici hanno generato, in termini di soddisfazione dei bisogni della comunità.

L'attività di programmazione, infatti, riveste un importante ruolo anche all'esterno dell'ente, poiché i documenti programmatici che vengono elaborati hanno lo scopo di rendere comprensibile e visibile alla comunità come le risorse pubbliche vengono spese. La realizzazione dell'attività programmatica deve essere coerente e uniformarsi sia al programma politico espresso dal governo, il quale individua la strategia nazionale, gli

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ GARGANESE R., I documenti di programmazione delle Regioni a statuto ordinario: legislazione e prassi, Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2019.

¹⁴⁷ BALDI P., BRUZZO A., PETRETTO A., Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana e Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2008.

¹⁴⁸ Ibid.

ambiti su cui investire di più e gli interventi in termini di obiettivi strategici e, dall'altro, deve sottendere agli indirizzi di finanza pubblica, dettati dalle istituzioni europee.

Il ciclo di programmazione regionale è composto da una serie di fasi processuali, per lo più coincidenti con la stesura di documenti di programmazione che la Regione Veneto emana a partire dal Programma di Governo nazionale.

Ogni ciclo di programmazione regionale deve coordinarsi al processo di programmazione dello Stato e questo, a sua volta deve essere integrato coerentemente con le tempistiche e le fasi del ciclo di programmazione europeo¹⁴⁹.

La recente e ancora attuale normativa recante le disposizioni sulla programmazione della Regione del Veneto è la Legge regionale n. 15 del 2018, la quale ha semplificato e modificato la precedente legge.

Le principali novità introdotte sono relative alla rilevanza data alla programmazione decentrata, ampiamente discussa precedentemente, ad alcune disposizioni in materia di società partecipate e alla rivisitazione degli atti e degli strumenti di programmazione¹⁵⁰.

I principali cambiamenti apportati riguardano la sostituzione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) con il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) e l'aggiunta di una relativa nota volta ad aggiornare le previsioni programmatiche in funzione di una maggiore stabilità. Inoltre, tutti gli atti e i documenti successivi alla nota di aggiornamento prima erano sostituiti solamente dai Piani di Attuazione e Spesa (PAS) e dai bilanci pluriennali ed annuali. I PAS erano dei documenti di durata biennale o triennale che contenevano le azioni da implementare sulla base delle risorse disponibili e il loro scopo era quello di «coniugare la logica della programmazione con quella del bilancio», con riferimento alla spesa stanziata per ogni investimento¹⁵¹.

Come disposto dall'articolo 7, il processo di programmazione si fonda su:

- a) il Programma regionale di sviluppo (PRS);
- b) i Piani di settore;
- c) il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) e relativa nota di aggiornamento (NADEFER);
- d) il disegno di legge di stabilità regionale;

¹⁴⁹ MEF, Documento di Economia e Finanza 2021, 2021.

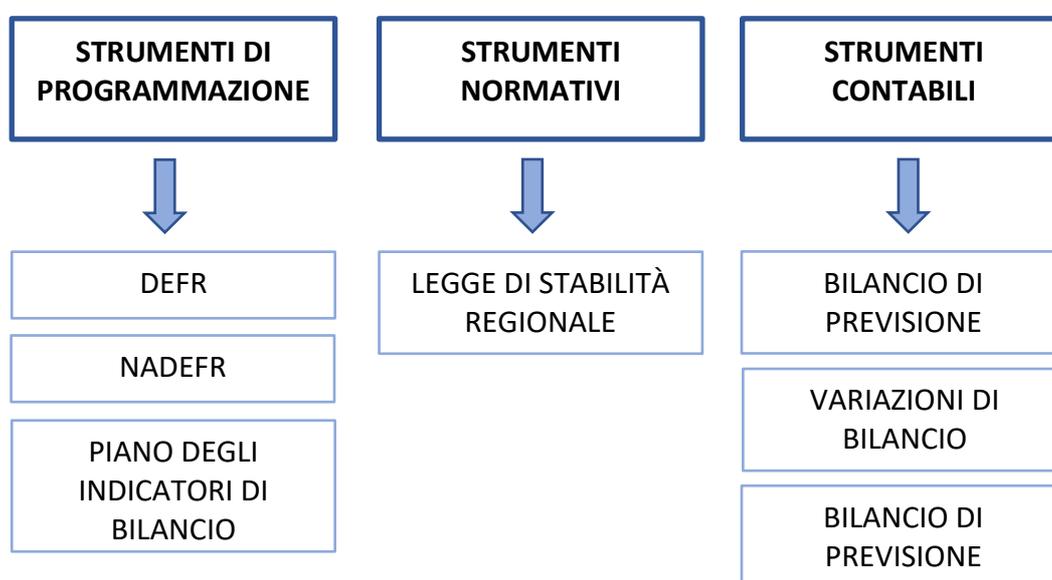
¹⁵⁰ BUR N. 39 DEL 24/04/2018, L.R. n. 15/2018.

¹⁵¹ BALDI P., BRUZZO A., PETRETTO A., Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana e Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2008.

- e) il disegno di legge di bilancio;
- f) il piano degli indicatori di bilancio;
- g) il disegno di legge di assestamento del bilancio;
- h) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;
- i) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio;
- j) il Piano della performance¹⁵².

Gli atti e gli strumenti che compongono il ciclo di bilancio possono essere ricondotti a strumenti puntuali di programmazione, ad atti normativi o contabili.

Figura 3. Gli strumenti del ciclo di bilancio regionale



Fonte: BISIO L., Il principio contabile della programmazione per le regioni FarePA (2015)

Programma regionale di sviluppo. L'avvio del nuovo ciclo di programmazione avviene con il Programma regionale di sviluppo (PRS), ossia un documento programmatico che delinea gli indirizzi e le linee fondamentali dell'azione che la Regione intende perseguire. Esso viene definito uno «strumento di conoscenza»¹⁵³, nel senso che serve a presentare il quadro del contesto Veneto e il prospetto strategico che la Regione intende adottare con un'ottica di lungo periodo.

¹⁵² BUR N. 39 DEL 24/04/2018, L.R. n. 15/2018.

¹⁵³ REGIONE DEL VENETO, Documenti di programmazione regionale, 2019.

Il PRS viene elaborato dalla Giunta, sulla base delle priorità da essa individuate, utilizzando il metodo della concertazione e quindi prevedendo la partecipazione e il coinvolgimento al processo decisionale di enti locali e di soggetti privati¹⁵⁴.

Piani di settore. All'interno di questa strategia di lungo periodo si incardinano altri documenti programmatici che si sviluppano con una visione temporale più breve, tra cui i Piani di Settore¹⁵⁵, documenti adottati dalla Giunta regionale che individuano obiettivi specifici e strumenti per gli interventi da apportare su determinati settori. Essi, inoltre, curano anche aspetti di carattere amministrativo e normativo, scegliendo i soggetti destinatari della realizzazione del servizio, prevedendo anche forme di compartecipazione tra pubblico e privato per l'organizzazione finanziaria e gestionale degli interventi, sulla base del principio costo-efficacia.

Documento di Economia e Finanza Regionale. Proseguendo con gli strumenti che vengono adottati dalla Regione vi è il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER), che rappresenta il principale documento di programmazione con cadenza triennale. Esso è adottato dalla Giunta a partire dal 2016 in poi e viene presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno. Il DEFER contiene al proprio interno una parte dedicata agli «scenari economico finanziari interazioni, nazionali e regionali»¹⁵⁶ ed una parte relativa alle politiche da adottare in un'ottica previsionale e agli obiettivi relativi alla manovra di bilancio, con riferimento a quelli generali di finanza pubblica.

Il DEFER ricopre una duplice finalità, nel senso che la parte introduttiva del documento è sviluppata descrivendo il quadro di riferimento che fotografa il contesto economico, sociale e territoriale veneto di quel momento, utile a presentare in seguito la parte concernente gli obiettivi che la regione intende avviare suddivisi in base a delle specifiche Missioni. Ognuna di esse contiene obiettivi di tipo prioritario e complementare e le relative risorse associate per il finanziamento degli interventi.

Il documento funge anche da catalizzatore delle azioni e della strategia politica che la Giunta regionale intende mettere in atto e intende anche presentate ai propri cittadini. Esso, infatti, è pubblicato nel sito ufficiale della Regione del Veneto, con l'intento di rendere trasparenti al popolo gli obiettivi prefissati nel seguente triennio e contiene il quadro finanziario relativo alle risorse disponibili per l'implementazione degli obiettivi

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ BALDI P., BRUZZO A., PETRETTO A., Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana e Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2008.

¹⁵⁶ BUR N. 39 DEL 24/04/2018, L.R. n. 15/2018.

di programmazione, con esplicito riferimento alle cadenze periodiche di ciascun intervento.

Altro vantaggio attribuibile al DEFR deriva proprio dalla caratteristica di racchiudere in un unico documento le proposte regionali; questo permette infatti di perseguire un'attività di controllo efficace¹⁵⁷, monitorando lo stato di attuazione dei programmi ed elaborando una relazione di rendiconto di gestione finale.

Nella parte finale del documento sono presentati gli indirizzi agli enti strumentali e alle società controllate e partecipate dalla Regione Veneto.

La Nota di Aggiornamento al DEFR. La novità introdotta con la predisposizione della Nota di Aggiornamento al DEFR consente alla Giunta regionale di apportare modifiche, se necessario, entro la fine di settembre. La NADEFR deve essere presentata al Consiglio regionale con scadenza massima di 30 giorni aggiuntivi rispetto alla presentazione da parte del Governo della Nota di Aggiornamento del DEF al Parlamento, il quale a sua volta si attiene alle scadenze dettate dalle Raccomandazioni dell'Unione Europea. La finalità perseguita dalla NADEFR è quella di poter aggiornare le previsioni e gli interventi preposti nel DEFR, sulla base di indicatori più certi e di un contesto maggiormente solido, dato che viene presentata successivamente, con un intervallo temporale di circa tre mesi.

Legge di stabilità regionale e Legge di bilancio. I disegni di legge di stabilità regionale e di bilancio devono essere presentati dalla Giunta al Consiglio entro il 31 ottobre e comunque entro massimo 30 giorni dalla presentazione di quelli statali. La legge di stabilità regionale contiene norme volte a realizzare degli effetti di tipo finanziario, come lo possono essere variazioni di aliquote, rivalutazioni relative al gettito dei tributi regionali, autorizzazioni di spesa per un periodo ulteriore rispetto a quello precedentemente stabilito o ancora per dettare norme sull'aumento delle entrate previste o sulla riduzione delle spese programmate.

Il bilancio di previsione finanziario, che si riferisce sempre ai tre anni successivi, viene approvato ogni anno con delibera del Consiglio e contiene le previsioni di entrata e di spesa che si presume che l'ente dovrà sostenere nell'anno di riferimento. Esso, in particolare, contiene «le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio e le previsioni di competenza di quelli successivi»¹⁵⁸. All'interno del bilancio di previsione le entrate si suddividono in titoli e tipologie, rispettivamente in funzione della fonte o della

¹⁵⁷ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, Documenti di economia e finanza delle regioni, 2021.

¹⁵⁸ BUR N. 204 DEL 29/12/2020. L.R. n. 42/2020, Bilancio di previsione 2021-2023.

natura di provenienza delle entrate stesse e le uscite in missioni e programmi; le prime rappresentanti le «funzioni prioritarie e gli obiettivi strategici con l'indicazione delle relative risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate», e le seconde identificabili in «aggregati omogenei di attività» volti a raggiungere i già menzionati obiettivi¹⁵⁹.

L'insieme delle due leggi permette di realizzare la manovra di finanza pubblica relativa al triennio di riferimento.

Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio. Le Regioni sono tenute alla pubblicazione del suddetto piano entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e viene trasmesso al Consiglio sia all'inizio dell'esercizio, che a seguito dell'approvazione del rendiconto. Il piano è costituito da una serie di indicatori sintetici che analitici che hanno lo scopo di rendere confrontabili tra loro i bilanci, attraverso i quali è possibile comprendere i risultati perseguiti relativamente ai programmi individuati per ciascuna missione¹⁶⁰. Esso rappresenta un documento che persegue i principi di trasparenza e pubblicità dell'attività politica e amministrativa della comunità regionale e per questo è posto l'obbligo di sua pubblicazione nel sito della Regione del Veneto, nella sezione “*Amministrazione trasparente*”, “*Bilanci*”¹⁶¹.

Assestamento del bilancio. Entro il 31 luglio di ogni anno, la Regione approva l'assestamento di bilancio con legge regionale, il quale permette di verificare gli equilibri generali di bilancio e, solo in caso questi non siano stati rispettati, di emanare dei provvedimenti che ripristino il mancato equilibrio.

Eventuali variazioni di bilancio. Sino al 30 novembre dell'anno a cui il bilancio si riferisce, la Regione può apportare delle modifiche riguardanti, ad esempio, il minor ricorso a nuovo debito, variazioni concernenti l'utilizzo del fondo pluriennale o del fondo di riserva per le spese impreviste; ognuna di esse può essere autorizzata solo con legge.

Piano della performance. È un documento strettamente legato al DEFR, in quanto quest'ultimo definisce gli obiettivi economico-gestionali da perseguire, mentre il piano della performance si coordina sulla base di questi per valutare il perseguimento degli obiettivi di performance organizzativa ed individuale¹⁶². I principi alla base di questo

¹⁵⁹ MEF, D. Lgs. n. 118/2011, Allegato A/1, Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

¹⁶⁰ D.G.R. N. 22 DEL 18/01/2022, Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio per il triennio 2022-2024.

¹⁶¹ IL PORTALE DELLA REGIONE DEL VENETO, Bilanci, 2021.

¹⁶² D.G.R. N. 58 DEL 26/01/2021, Piano della Performance 2021-2023.

documento, anch'esso triennale, sono il raggiungimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità; quindi, il piano viene introdotto con finalità legate alla ottimizzazione

CAPITOLO IV: L'INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

4.1 La performance digitale italiana rispetto agli Stati membri dell'UE

A partire dal 2010, quando la Commissione europea elabora la strategia Europa 2020, una delle sette iniziative faro è la creazione di un'Agenda Digitale Europea.

Gli obiettivi posti al centro del piano hanno riguardato la creazione di una strategia per il mercato unico digitale, secondo il quale l'Europa deve puntare maggiormente sull'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per migliorare l'accesso di beni e servizi da parte dei consumatori e delle imprese ed ampliare la rete di diffusione dei servizi digitali¹⁶³.

Il perseguimento degli obiettivi viene calcolato sulla base di indicatori specifici di cui la Commissione europea dispone a partire dal 2015, ovvero il Digital Economy and Society Index (DESI)¹⁶⁴. Si tratta di un indice sintetico, corrispondente ad un numero, che permette di monitorare i risultati raggiunti dalla strategia per l'Europa digitale e quindi di quantificare la "situazione digitale" dei singoli Stati membri¹⁶⁵. Questo indice permette sia di comparare le situazioni tra le diverse nazioni, ma anche di monitorare internamente i progressi apportati nel proprio Paese rispetto all'anno precedente. Esso si compone di circa 30 indicatori che vengono suddivisi sulla base di quattro dimensioni prioritarie: connettività, capitale umano/competenze digitali, integrazione della tecnologia digitale e servizi pubblici digitali¹⁶⁶.

Connettività. L'Italia si posiziona al 23° posto tra gli Stati membri, quasi in fondo alla classifica, con un punteggio pari a 42,4¹⁶⁷. Alcuni miglioramenti si sono verificati per quanto attiene la percentuale di famiglie che possiedono una velocità di rete di almeno

¹⁶³ GOUARDÈRES F., RATCLIFF C., Un'Agenda digitale europea, Note tematiche sull'Unione Europea, 2021.

¹⁶⁴ DE PIETRO L., ONANO S., FORMEZPA, Monitorare l'avanzamento dell'Agenda Digitale Europea: il DESI, Formez PA, 2017.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ MERANTE A., Indice DESI 2021: Italia in crescita sul digitale ma forti ritardi su competenze e capitale umano, Open Gate Italia, 2021.

100 Mbps (dal 22% nel 2019 al 28% nel 2020)¹⁶⁸. Questo però non è bastato a raggiungere la media europea che si attesta ad un livello del 34%. Inoltre, anche il numero di famiglie che possiedono la banda larga fissa è aumentato (61% nel 2020), ma non al punto da poter competere con gli altri Stati membri, la cui media si attesta intorno al 77%¹⁶⁹. Un dato che fa riflettere riguarda la diffusione del 5G; l'Italia, infatti, nonostante sia stato uno dei primi paesi ad utilizzare il 5G, ha raggiunto una copertura solo dell'8%, a differenza del 14% delle zone dell'Unione Europea¹⁷⁰.

Capitale umano/competenze digitali. Il risultato meno soddisfacente per l'Italia è attribuito al grado di competenze digitali che possiedono i cittadini. La questione risulta di fondamentale importanza, tanto che a partire dal 2020 sono state avviate iniziative ed azioni volte a potenziare le risorse umane e le loro competenze tecnologico-digitali, con l'avvio della Strategia Nazionale per le Competenze Digitali. La tempistica auspicata per il raggiungimento di tutti gli obiettivi è fissata al 2025 e significherebbe un grande passo per l'Italia, poiché alla situazione odierna si posiziona al 25° posto in classifica, con notevoli carenze sulle competenze di base ed avanzate¹⁷¹. Allo stato attuale della situazione preoccupano le conseguenze che potrebbero gravare sulla mancanza di competenze digitali, come l'esclusione digitale di una parte cospicua di cittadini oppure forti ritardi sulla capacità di innovare le imprese e gli enti pubblici e quindi sul sistema italiano stesso¹⁷².

Integrazione della tecnologia digitale. Le imprese italiane si dimostrano performanti nel livello di tecnologia digitale che utilizzano per migliorare la produttività e si collocano al 10° posto nella classifica europea. Il 69% delle imprese si attesta al di sopra della media europea (60%), e i punti di forza si registrano per quanto riguarda la fatturazione elettronica, l'uso di servizi cloud e l'utilizzo dei *Big Data*¹⁷³. Il settore privato si è dimostrato capace di saper utilizzare e sfruttare le tecnologie basate sull'intelligenza artificiale per produrre beni di maggiore qualità e servizi migliori per i propri consumatori.

Servizi pubblici digitali. Il tema che ha maggiormente interessato le pubbliche amministrazioni nell'ultimo periodo temporale è certamente riconducibile alla capacità

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

di sviluppare servizi digitali per i propri cittadini. La creazione e l'erogazione di servizi online fruibili a tutti diventa un'impresa di difficile realizzazione qualora il grado delle competenze digitali dei cittadini sia molto scarso, come si è evidenziato precedentemente. È quindi necessario pensare alla creazione di servizi semplici e veloci in modo tale che si possano apportare benefici e non ad ulteriori difficoltà. Ancora una volta il dato italiano si trova al di sotto della media europea, in quanto si attesta al 36% nel 2020, rispetto al 64% della media UE. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha investito ingenti risorse nel potenziamento e nella riprogettazione di servizi online e l'Italia è riuscita ad ottenere buoni miglioramenti ma il percorso di digitalizzazione dei servizi risulta ancora non portato a compimento.

4.2 Il percorso verso l'efficienza interna delle Pubbliche Amministrazioni

La Pubblica Amministrazione italiana riveste un ruolo di fondamentale importanza per il Paese, sia in termini di capillarità d'azione nel territorio, sia per la distribuzione di servizi a valenza collettiva che eroga conciliando i bisogni prioritari dei cittadini.

Vista la notevole importanza che rivestono all'interno dei settori economici ed occupazionali e tenuto conto della finalità pubblica per cui vengono istituite, è necessario che le macchine amministrative degli enti pubblici siano conformi ai bisogni emergenti della società e siano in grado di adattarsi e dimostrarsi flessibili di fronte ai cambiamenti sociali, economici e tecnologici a cui la società è sottoposta oggi.

Spesso gli enti pubblici non hanno dimostrato questa prontezza d'azione ma hanno mantenuto un sistema rigido e chiuso, basato principalmente sulla burocrazia e sulle abitudini passate.

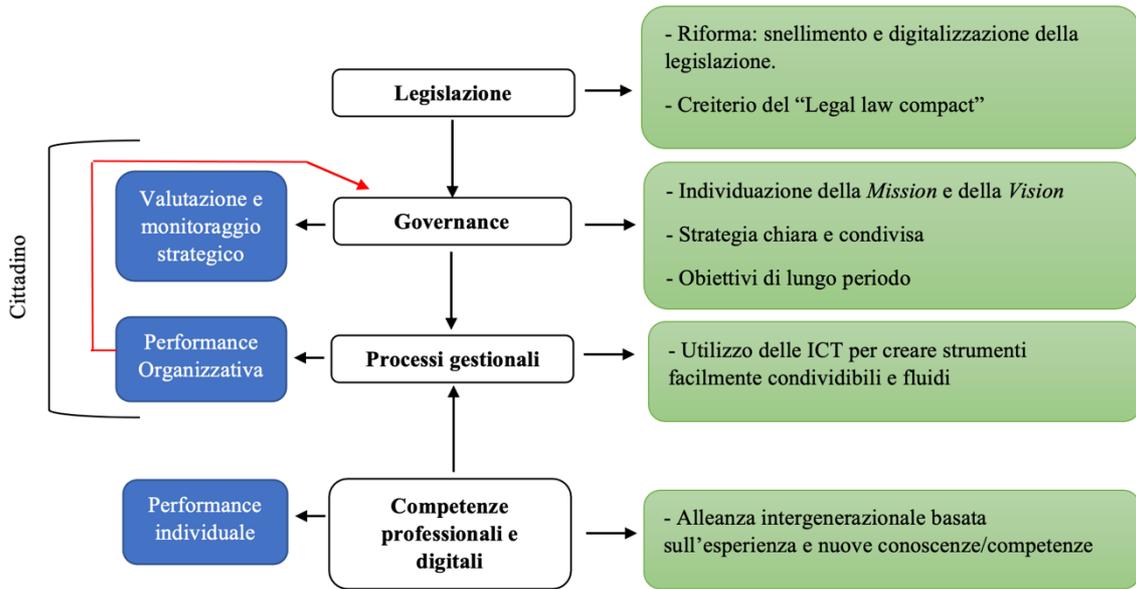
A partire da questa analisi viene di seguito sviluppato un modello teorico che ha la finalità di dimostrare il percorso da compiere e le relazioni che intercorrono tra le componenti del sistema amministrativo, affinché la Pubblica Amministrazione raggiunga l'efficienza interna.

La prima riforma necessaria è mirata alla creazione di una legislazione più snella e digitale, la quale potrebbe prevedere alla base il principio del *Legal law compact*, analizzato nei prossimi paragrafi. Una regolamentazione chiara e un numero adeguato di norme permettono agli organi politici di sviluppare processi decisionali in modo più rapido, chiaro e condiviso tra i livelli centrali e decentrati e permette anche di individuare

in maniera più veloce i limiti entro i quali la governance può agire. Di conseguenza, il governo e gli organi politici sono in grado di elaborare una strategia chiara e di condividere gli obiettivi in un'ottica di lungo periodo. Il modello prosegue con la creazione di processi gestionali efficaci perché improntati su una programmazione dall'alto chiara che permette di prevedere la distribuzione delle risorse, i risultati da ottenere e i tempi entro i quali serve agire. In questo modo è possibile anche creare processi gestionali che mettano in primo piano il cittadino e i suoi bisogni.

Contemporaneamente, però, lo sviluppo di processi gestionali e servizi ottimali necessita del supporto di una macchina amministrativa competente e capace. La soluzione potrebbe essere la creazione di un'alleanza intergenerazionale tra l'esperienza di dipendenti assunti da molto tempo e nuove risorse umane, capaci di portare idee e competenze innovativo-digitali. Il modello si basa interamente sul sistema della valutazione e del monitoraggio, in quanto non è possibile valutare efficiente o meno una programmazione se alla base non vi è il sistema di monitoraggio degli obiettivi conseguiti in termini di risultati e di benefici apportati alla collettività. Allo stesso modo è impensabile reingegnerizzare o migliorare i processi gestionali se non vi è a posteriori l'analisi della performance organizzativa, la quale valuta efficacia o meno attraverso il grado di soddisfazione dei cittadini. Infine, deve essere rafforzata e diffusa una maggiore cultura improntata sulla valutazione della performance individuale, in termini di obiettivi personali raggiunti e di feedback da parte dei dipendenti di grado superiore.

Figura 4. Il modello di efficienza interna nelle Pubbliche Amministrazioni



Fonte: elaborazione personale

4.3 I processi gestionali delle Pubbliche Amministrazioni: situazione attuale e criticità

A partire dagli anni Novanta, le Pubbliche Amministrazioni hanno subito cambiamenti dettati dal fenomeno dell'aziendalizzazione, la quale ha posto in primo piano la necessità di accostare l'approccio gestionale, utilizzato all'interno degli enti privati, a quello degli enti pubblici. Da un lato, questo fenomeno ha dato una forte spinta a nuovi modelli gestionali e strumenti operativi volti a raggiungere maggiore efficienza, efficacia ed economicità interna, ma dall'altro l'elevata burocrazia e la gestione ancora basata su processi obsoleti ed abitudinari hanno reso difficile l'implementazione della nuova gestione. Questo processo di cambiamento ha sicuramente innovato il modo di pensare e di concepire la creazione di bene pubblico, ma non ha permesso una completa applicabilità del nuovo processo gestionale in tutte le sue fasi, limitandosi a miglioramenti di tipo settoriale o per lo più teorici. L'idea ipotizzata è risultata di per sé buona ma la sua implementazione ha faticato a trovare spazio in un sistema alquanto rigido e ancora poco proattivo verso cambiamenti innovativi.

L'inizio del ventunesimo secolo e la crisi economica che l'Italia ha dovuto attraversare

hanno influito notevolmente sul settore pubblico, in quanto è stata prevista una diminuzione della spesa pubblica in quasi tutti gli ambiti.

Dal punto di vista dei processi gestionali la razionalizzazione dei costi ha influito notevolmente, in quanto gli auspicati principi di efficienza, efficacia ed economicità hanno lasciato spazio prevalentemente al primo. Le Pubbliche Amministrazioni, infatti, hanno introdotto metodi di gestione rivolti principalmente all'ottenimento del risultato attraverso il minor utilizzo di risorse. La visione dominante che si è diffusa all'interno dei pubblici uffici è stata quella del risparmio, assecondata da vincoli di bilancio sempre più stringenti e da atteggiamenti di adeguamento nei confronti della soluzione di più facile realizzazione. Il settore pubblico fatica ad avviare nuovi processi gestionali, metodi o tecniche che permettano di innovare il sistema pubblico e, conseguentemente, di erogare servizi di maggiore qualità.

Il primo indice di debolezza deriva dalla scarsa capacità di individuare obiettivi chiari e improntare una gestione finalizzata al risultato¹⁷⁴. L'ente deve innanzitutto avere chiara la propria missione e visione istituzionale, al fine di creare una strategia in cui ogni scelta sia condivisa e coerente con la finalità dell'ente stesso. Non è possibile stabilire obiettivi ed elaborare programmi in linea con le necessità dei cittadini se prima l'organizzazione non ha chiara la direzione, i valori e i principi da perseguire, e in che modo raggiungerli. I processi gestionali interni e l'elaborazione di programmi per l'attuazione di obiettivi spesso risultano poco chiari e incoerenti tra loro e la causa solitamente deriva da differenti scelte sul modo di procedere a livello operativo, diversi modi di allocare le risorse e poca coordinazione tra i livelli che implementano il processo operativo. Inoltre, come già esplicitato nei precedenti capitoli la programmazione degli enti pubblici si è dimostrata carente e poco efficace, in quanto domina un'elevata numerosità di programmi e la poca chiarezza derivante da norme e regolamenti prolissi e non aggiornati in maniera uniforme.

¹⁷⁴ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Guida pratica per una Pubblica Amministrazione di qualità, 2016.

4.3.1 In che modo l'innovazione migliora i processi gestionali: reingegnerizzazione dei processi, valorizzazione della performance organizzativa e una governance efficiente.

La creazione di processi gestionali di qualità dipende, in primo luogo, dal grado di individuazione della missione, della visione, della strategia e degli obiettivi che si pone l'azienda. È possibile affermare con certezza che siano avvenuti dei miglioramenti circa la modernizzazione e la gestione degli enti pubblici ma, il passato ha dimostrato quanto sia fondamentale per la qualità di un ente individuare una strategia condivisa. Infatti, qualora un ente non adotti una corretta gestione è possibile che una strategia corretta porti all'insuccesso, mentre se la gestione è corretta ma la strategia perseguita è poco chiara e non coerente, allora sarà certamente vero che in un'ottica di lungo periodo l'ente non sarà in grado di risollevarsi dall'insuccesso¹⁷⁵.

La trasformazione digitale dei processi gestionali può avvenire solo se si tengono in considerazione due aspetti fondamentali: una visione che converga verso obiettivi condivisi da parte dei livelli amministrativi e dei numerosi enti pubblici, e una visione che ponga al centro del processo decisionale e gestionale il cittadino¹⁷⁶.

Innanzitutto, gestire processi di gestione e reingegnerizzarli impone uno sforzo collettivo mirato al dialogo e allo scambio di idee per individuare la soluzione migliore. L'Italia, essendo caratterizzata da un'elevata frammentazione di enti, specialmente enti locali e quindi di piccole dimensioni, fatica ad individuare logiche di condivisione e di coordinamento per la creazione di nuovi processi di gestione. Oltre a ciò, nelle Pubbliche Amministrazioni si fatica ad avviare una logica aperta alla trasformazione digitale, in quanto spesso ci si limita ad osservare gli aspetti negativi, o meglio la fatica necessaria ad avviare un cambiamento di questo tipo, senza tenere in considerazione i benefici, i quali, ponderati, sono indubbiamente maggiori in termini di qualità dei servizi (servizi più semplici, diretti, di ampia portabilità, migliorano la qualità della vita del cittadino), riduzione dei tempi (il dipendente lavora meno se si basa su algoritmi, deve utilizzare meno tempo per il controllo delle procedure perché automatizzate) e riduzione dei costi (meno lavoro da svolgere significa meno risorse umane da utilizzare).

¹⁷⁵ DONNA G., La pianificazione strategica nell'ambito pubblico, ImpresaProgetto, 2010.

¹⁷⁶ SCALETTA A., Valutazione e ciclo delle performance nel settore pubblico: una guida completa, ForumPA, 2021.

Per ottenere maggiore un miglior coordinamento tra le istituzioni pubbliche si potrebbero sviluppare “mappe per la creazione di valore” come supporto ai programmi operativi, le quali avrebbero lo scopo di estrapolare e riassumere documenti articolati, per mettere in risalto gli elementi principali delle procedure, i punti di forza e le principali relazioni che intercorrono tra le componenti della mappa. La tecnologia rappresenterebbe un ottimo modo per riuscire a creare mappe di valore condivise e basate su una stessa logica di processo che permetta di comparare processi differenti in maniera omogenea. Questo permetterebbe, inoltre, di interfacciarsi con gli stakeholder qualora coinvolti, poiché questo si verifica nella quasi totalità dei casi, e permetterebbe loro di avere una visione generale della strategia procedurale e dei risultati da conseguire. Inoltre, permetterebbe loro di capire il modo di operare degli enti pubblici e come interfacciarsi con loro, permettendo, in tal modo, una maggiormente connessione e la costituzione di rapporti di fiducia.

Il secondo aspetto fondamentale è, infatti, la centralità del cittadino nelle procedure gestionali: non è possibile riprogettare un processo se non si pensa a chi è rivolto e quindi alla sua finalità. Il cittadino rappresenta da un lato il punto di partenza da cui gli amministratori devono partire per creare un nuovo progetto, un programma, un servizio o una procedura. Essi rappresentano anche i principali soggetti che valutano la fase conclusiva del ciclo gestionale del servizio, in quando la valutazione e il grado di soddisfazione del cittadino sono il punto di partenza per la programmazione del ciclo gestionale successivo e per migliorare il prodotto in sé.

Altro nodo cruciale deriva dallo sviluppo di sistemi di valutazione della performance organizzativa. Il termine performance è diventato sempre più usuale nelle pubbliche amministrazioni ma la sua operatività rimane ancora una mera azione formalizzata all'interno di documenti. Per diverso tempo gli enti pubblici si sono focalizzati maggiormente sulla regolarità procedurale interna all'ente, ponendo in secondo piano l'impatto delle procedure sui cittadini, in termini di servizi. Di fronte a contesti in continua evoluzione, la richiesta di bisogni sempre più complessi da parte della comunità e un'offerta di mercato sempre più competitiva, le organizzazioni devono stare al passo con l'evoluzione digitale e riposizionare al centro delle proprie priorità non solo il cittadino in sé, ma la visione di un cittadino orientato al continuo cambiamento. In questo senso la tecnologia può aiutare le istituzioni pubbliche a migliorare gli strumenti che

portano all'erogazione dei servizi, qualora l'attenzione sia posta sui risultati¹⁷⁷. Questo si misura in termini di migliore qualità del servizio, per mezzo della soddisfazione da parte del cittadino. Per incrementare l'efficienza gestionale sono quindi necessari «monitoraggi, schede di valutazione sulla gestione e valutazioni della performance, nonché un sistema di bilancio basato sui risultati»¹⁷⁸.

La creazione di un modello gestionale ed operativo efficiente presuppone a monte anche una governance efficiente¹⁷⁹. Spesso, infatti, convergere processi obsoleti al digitale non è la soluzione consona ma andrebbe rivista l'intera struttura alla base della procedura. La tecnologia, infatti, si trasforma in benefici se prima vi è alla base un processo decisionale ben strutturato e realistico. In questo senso i decisori politici e gli amministratori dovrebbero avviare un percorso volto a rivedere i propri processi e compiere un'analisi critica su quelli che possono essere digitalizzati e quelli che invece impongono un cambiamento a livello di sistema. Come affermato dal Professore John Kay «la produttività non è semplicemente il risultato della disponibilità del capitale e della tecnologia a disposizione»¹⁸⁰. Il cambiamento tecnologico, infatti, può supportare e migliorare la finalità del processo ma non può sopperire alle mancanze del processo stesso. Il primo passo deve essere l'attivazione di un dialogo che permetta la condivisione di idee stimolanti volte a semplificare, riorganizzazione e, se necessario, reingegnerizzare, i processi. Una volta compiuto questo primo passaggio operativo, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono aiutare i governi a rendere i processi più fluidi, con minori margini di errori e più monitorabili.

4.4 La legislazione nelle Pubbliche Amministrazioni: situazione attuale e criticità

Secondo i dati estrapolati dallo studio di Deloitte Consulting, le Pubbliche Amministrazioni rappresentano una realtà altamente frammentata, poiché in Italia vi sono

¹⁷⁷ SCALETTA A., Valutazione e ciclo delle performance nel settore pubblico: una guida completa, ForumPA, 2021.

¹⁷⁸ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Guida pratica per una Pubblica Amministrazione di qualità, 2016.

¹⁷⁹ AIELLO S., Trasformazione digitale PA, governare il cambiamento o sarà ancora flop, Network Digital 360, 2018.

¹⁸⁰ KAY J., The Truth About Markets, 2004.

all'incirca 10.500 enti pubblici¹⁸¹, la maggior parte dei quali sono costituiti a livello locale. Secondo tale studio, «solo l'1,7% degli organi burocratici è centralizzato, mentre il rimanente circa 98% è dislocato in organi locali»¹⁸². Questi dati mettono in luce una realtà disomogenea e frammentata e quindi, di conseguenza, incapace di essere efficiente, sia a livello interno e nelle relazioni con gli altri enti, ma anche nella produzione di beni a rilevanza esterna. Se ad ognuno di questi contesti si attribuisce l'autonomia di dettare regolamenti, decreti, prassi e procedure in maniera autonoma senza coinvolgere, per quanto possibile, le realtà più simili tra loro per un coordinamento formale e procedurale, ecco allora che si vengono a configurare enti estremamente complessi. Tale complessità non viene attribuita solamente, come già descritto, al repentino cambiamento della società e all'evoluzione dei bisogni che si modificano e diventano sempre più complessi, ma si verifica anche a partire dal sistema interno delle amministrazioni. Un'eccessiva quantità di prassi normative non condivise tra i vari livelli e di soggetti regolatori che operano in ambienti in cui la regolamentazione talvolta ricopre il primo posto nella scala valoriale delle priorità generano indubbiamente inefficienze di sistema. Ne emerge un contesto altamente burocratizzato e in cui domina una sovrapproduzione normativa. Secondo lo studio del "The Europea House – Ambrosetti", in Italia sono attualmente in vigore un numero di norme estremamente elevato, che si attesta circa a 160.000¹⁸³. In realtà è bene precisare che non si è a conoscenza del numero esatto ma all'incirca 71.000 sono state le norme emanate dalle amministrazioni centrali, mentre le restanti sono state avviate da parte delle regioni e degli enti locali o di altre Autorità. Secondo una prima analisi tale situazione pone in luce un problema di tipo sistemico: non è possibile conoscere con precisione la quantità delle norme italiane poiché alla base non vi sono piattaforme abilitate in grado di raccogliere, suddividere ed ordinarle.

Di conseguenza, si verificano inefficienze a livello interno, in termini difficoltà nell'essere aggiornati sulle normative di riferimento e di eccessivo impiego di tempo per dedicarsi alla lettura e alla comprensione delle leggi, talvolta di non semplice interpretazione e contraddittorie le une con le altre a distanza nel tempo.

¹⁸¹ MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, PA: semplificazione, digitalizzazione e nuove competenze, 2021.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ THE EUROPEAN HOUSE – AMBROSETTI, La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese, Ambrosetti Club, 2019.

4.4.1 In che modo l'innovazione migliora la legislazione: semplificazione delle procedure e il criterio *Legal law compact*

Oggigiorno è essenziale attuare una riforma sulla burocrazia in Italia e come afferma Pompei, CEO di Deloitte, rappresenta anche una condizione imprescindibile affinché le risorse impegnate nel NextGeneration EU possano promuovere i miglioramenti auspicati¹⁸⁴.

La norma rappresenta il presupposto fondamentale dell'azione e, quindi, gli amministratori non si possono esulare da una reale comprensione di esse prima di procedere concretamente. Questo rappresenta un imponente limite all'efficienza interna e l'unico modo per migliorare questo aspetto risulta essere una riforma volta a snellire, semplificare e digitalizzare la normativa e, di conseguenza, l'apparato amministrativo.

Con riferimento alla disomogeneità di norme disperse nei numerosi enti pubblici è indispensabile ribadire l'importanza dell'utilizzo delle tecnologie ICT. La creazione di database e piattaforme condivise di norme, regolamenti, prassi e procedure potrebbe aiutare ad organizzare in modo sistemico l'ordinamento normativo e, quindi, semplificare notevolmente gli iter burocratici degli enti pubblici, a partire da quelli a livello centrale, sino a quelli di piccole dimensioni, a livello locale. Per questi ultimi, una riorganizzazione normativa rappresenterebbe anche un beneficio in termini di riduzione dei costi, di cui spesso i bilanci locali non possono farsi carico.

Altro nodo cruciale esposto nel paragrafo relativo alle criticità è rappresentato dal numero eccessivo di leggi presenti nel panorama italiano. Se si confronta il dato italiano relativo alla promulgazione di nuove leggi rispetto a quello di altri paesi europei virtuosi, la quantità di norme si attesta più o meno sullo stesso livello. Il flusso di norme che vengono approvate non rappresenta il vero problema, quanto l'eccessivo stock di norme inglobate nel sistema¹⁸⁵. Questa problematica è stata accentuata nel tempo dal ricorso sempre più frequente del Decreto-legge. Trattandosi di uno strumento normativo più flessibile e di veloce attuazione, in quanto l'iter di approvazione richiede una durata inferiore rispetto alla legislazione ordinaria, talvolta si è abusato l'utilizzo del Decreto-legge, inizialmente previsto solo per la risoluzione di situazioni emergenziali¹⁸⁶. L'utilizzo di tale strumento

¹⁸⁴ MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, PA: semplificazione, digitalizzazione e nuove competenze, 2021.

¹⁸⁵ THE EUROPEAN HOUSE – AMBROSETTI, La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese, Ambrosetti Club, 2019.

¹⁸⁶ Ibid.

genera a cascata problemi logistici legati alla mancata esaustività delle norme, poiché emanate più rapidamente, e di conseguenza comporta la necessità di ulteriori provvedimenti volti a supportare la normativa stessa.

In un contesto così delineato si creano inevitabilmente inefficienze derivanti dalla complessità delle norme e soprattutto dalla difficoltà di ripercorrere tutto l'iter normativo che contestualizza l'ambito o l'argomento di interesse del dipendente. Questo si ripercuote anche nei confronti dell'ambiente esterno, in quanto molto spesso imprese e cittadini faticano ad interpretare le normative e faticano ad instaurare un rapporto chiaro e semplice con gli enti pubblici.

Per migliorare questa inefficienza, in virtù dei sempre più citati principi della semplificazione e dello snellimento degli iter amministrativi, si potrebbe introdurre un criterio simile a quello del *fiscal compact*, con riferimento però alla regolamentazione normativa¹⁸⁷. Similmente al vincolo da esso posto nel rapporto tra deficit e PIL, si potrebbe introdurre il criterio del *Legal-law compact*¹⁸⁸, volto a limitare l'entrata in vigore di nuove normative qualora non ne siano eliminate altre. Ancora una volta il supporto della tecnologia potrebbe aiutare ad attuare un processo di questo tipo, poiché mirerebbe a dare una spinta verso l'abbandono del formato cartaceo per costituire un database con i formati digitali di ogni riforma, legge, o prassi. Inoltre, la tecnologia consentirebbe anche la riduzione di eccessivi oneri derivanti all'individuazione, dalla gestione, e dall'archiviazione della normativa.

4.5 Sistemi di assunzione e capacità amministrativa: situazione attuale e criticità

L'assunzione nelle pubbliche amministrazioni avviene, ad eccezione di particolari casistiche, attraverso modelli *career-based*¹⁸⁹, i quali prevedono l'ingresso di nuovi dipendenti qualora si abbia superato un concorso pubblico. Si tratta, quindi, di un sistema fortemente formalizzato e chiuso, in quanto l'unica via di accesso si basa sul superamento del concorso stesso.

¹⁸⁷ BORGONOVİ E., Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme, Rivista italiana di Public Management, 2018.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ CUCCINIELLO M., FATTORE G., LONGO F., RICCIUTI E. e TURRINI A., Management Pubblico, Egea, Milano, 2018.

Tendenzialmente, il dipendente rimane all'interno del settore pubblico una volta assunto, e anche per quanto concerne i percorsi di carriera viene utilizzato un sistema alquanto formalizzato. Ne emerge un sistema incentrato su meccanismi di progressione legati a criteri basati sull'anzianità oppure sull'acquisizione di titoli.

A partire dagli anni Novanta sino a tempi piuttosto recenti si è assistito, congiuntamente al contenimento delle spese pubbliche, ad una razionalizzazione della spesa a favore dell'assunzione di nuovo personale, che ha portato al fenomeno del blocco del turnover. La gestione del personale pubblico, certamente di non semplice realizzazione, ha provocato effetti negativi che, nonostante poco visibili all'inizio, sono sfociati in inefficienze di sistema. I due motivi principali derivano dal notevole innalzamento dell'età media dei dipendenti e dall'impossibilità di assumere giovani, portatori di nuove conoscenze e professionalità¹⁹⁰.

Di recente, specialmente con l'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è stata avviata una nuova riforma sullo sblocco del turnover, la quale ha previsto entro il 2026 un numero di assunzioni pari a 730 mila¹⁹¹. Essa prende il nome di Decreto Reclutamento PA ed è stata avviata con il Decreto – legge n. 80 del 2021¹⁹², recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti pubblici, prevedendo da un lato assunzioni a tempo determinato di esperti che lavoreranno su specifici progetti, e dall'altro la valorizzazione e il rafforzamento delle competenze dei dipendenti interni¹⁹³. Nel corso degli anni risultano, pertanto, altalenanti le assunzioni nel settore pubblico e non vi è stata la capacità di diffondere flussi innovativi o idee propositive. Questo ha portato ad inefficienze dettate anche dall'adattamento dei dipendenti a procedure basate sullo storico, senza un ripensamento dei servizi o dei processi, ma funzionali alla logica del “si è sempre fatto così”.

¹⁹⁰ CUCCINIELLO M., FATTORE G., LONGO F., RICCIUTI E. e TURRINI A., *Management Pubblico*, Egea, Milano, 2018.

¹⁹¹ REDAZIONE ECONOMIA, *PNRR, 730 mila nuovi posti di lavoro in Italia entro il 2026*, Corriere della Sera L'Economia, 2022.

¹⁹² GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, D.L. n. 80/2021, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*.

¹⁹³ REDAZIONE FPA, *Decreto Reclutamento PA, terzo pilastro del PNRR: ecco cosa prevede*, ForumPA, 2021.

4.5.1 In che modo l'innovazione migliora la capacità amministrativa: assunzioni agili e reattive, formazione e performance individuale

Per rafforzare la capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni è necessario innanzitutto un adattamento al contesto in cui si opera. Questa pratica è usuale in ambiente dinamici, in cui domina la flessibilità d'azione e non l'abitudine.

Il primo indicatore necessario per la realizzazione di un sistema amministrativo efficace e capace è verificabile dal pacchetto di competenze che detiene chi lavora per il sistema stesso. È possibile aumentare la produttività e la qualità dei beni pubblici che le istituzioni erogano solo se si parte dal rafforzamento delle competenze e dal grado di adattabilità ai contesti da parte dei dipendenti. In questo senso, chi lavora per il raggiungimento di un fine per la collettività deve, non solo essere in grado di comprendere i bisogni emergenti della comunità, ma anche di stare al passo con il contesto evolutivo sempre più dinamico della società e pensare a soluzioni innovative e sostenibili per migliorare la qualità di vita dei cittadini.

Secondo lo studio di ForumPA, l'età media dei dipendenti si attesta attorno ai 50 anni¹⁹⁴ e questo influisce notevolmente sul grado di reattività e di innovazione all'interno dei sistemi pubblici, in quanto ci sono meno stimoli al cambiamento, soprattutto se per molti anni ha dominato una stessa logica basata sul "ritualismo burocratico"¹⁹⁵. L'inserimento di forza lavoro giovane, dinamica e propulsiva e di comportamenti e soluzioni nuove potrebbe generare un cambiamento in positivo all'interno di questi contesti, favorendo un flusso persistente di inserimenti nel contesto lavorativo e quindi porterebbe all'abbandono di pratiche radicate, in cambio di un'apertura a cambiamenti innovativi.

La soluzione per migliorare l'efficienza interna nelle PA non si esaurisce con l'assunzione di nuovi dipendenti giovani e propositivi, in quanto l'esperienza dei soggetti che lavorano già nel contesto da molti anni è essenziale per la rinascita e la creazione di una nuova amministrazione.

L'idea alla base di una riforma del personale amministrativo consiste nella creazione di un flusso di conoscenza derivante innanzitutto da un metodo continuativo di assunzioni ma anche da ciò che l'autore Borgonovi definisce "alleanza intergenerazionale"¹⁹⁶. Tale

¹⁹⁴ MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, ForumPA 2021, presentata la ricerca sul lavoro pubblico, 2021.

¹⁹⁵ COMINELLI L., Sociologia del diritto, FrancoAngeli, 2010.

¹⁹⁶ BORGONOV E., Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme, Rivista italiana di Public Management, 2018.

approccio nasce dalla concezione di unire diverse generazioni e diverse conoscenze ed esperienze per la creazione di valore. I dipendenti pubblici radicati da più tempo nelle organizzazioni detengono maggiore esperienza sul campo e conoscono aspetti positivi e negativi del sistema, mentre le nuove risorse possono diffondere idee, comportamenti e modi di agire sfidanti, che possono aumentare la crescita del sistema. Inoltre, i neoassunti possono proporre nuove sfide o nuovi metodi di gestione sfruttando le ICT, che pervadono sempre più tutti gli ambiti.

La cooperazione e il coordinamento tra forze di lavoro vecchie e nuove potrebbe attenuare la rigida impostazione del sistema pubblico basata su forme tradizionali di gestione e di organizzazione¹⁹⁷, lasciando spazio a nuove sfide e a nuovi metodi gestionali basati sulle sempre più pervasive tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Un altro elemento innovativo volto migliorare la gestione interna dell'attività amministrativa potrebbe essere la creazione di una gestione basata su un modello orizzontale, in cui lo stimolo di nuovi input può arrivare anche dai nuovi assunti e non solo seguendo approcci interni di tipo *top-down*, per mezzo dei quali i ruoli inferiori svolgono le proprie mansioni senza poter partecipare al processo decisionale.

Inoltre, una soluzione per aumentare l'efficienza dell'attività amministrativa potrebbe essere l'introduzione di performance valutative individuali. Questo metodo consentirebbe di premiare chi effettivamente è in grado di raggiungere gli obiettivi prestabiliti e comprendere chi invece non persegue la propria attività in maniera performante.

Nel settore pubblico risulta essere ancora carente non solo la conoscenza dei metodi di valutazione individuale, bensì la diffusione di una cultura improntata a premiare il merito ai fini della progressione, sia essa di carriera o economica, del dipendente¹⁹⁸. Le logiche di progressione legate all'anzianità di servizio, o alla conoscibilità di leggi e regolamenti devono cedere il posto a sistemi di avanzamento di carriera basati sul merito e che riescano a differenziare le competenze; da un lato si deve tener in considerazione il grado tecnico e specialistico sulle discipline di riferimento e dall'altro competenze differenti come il possesso di quelle di tipo gestionale, organizzativo, digitale ed anche manageriali e di leadership¹⁹⁹. Ciò che manca maggiormente sono queste ultime.

Un altro aspetto chiave su cui lavorare è la formazione del dipendente. Le Pubbliche

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ BORGONOV E., Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme, Rivista italiana di Public Management, 2018.

Amministrazioni non hanno mai avviato una riforma volta alla promozione di competenze manageriali e digitali, oggi giorno fondamentali, e spesso ci si è limitati all'uso basico del computer, senza comprenderne davvero le potenzialità ed i benefici. Inoltre, il cartaceo viene visto ancora oggi come punto di riferimento per molti dipendenti. Anche questa problematica non è emersa di recente in quanto, a differenza del settore privato che ha investito notevolmente sulla formazione di tipo manageriale e imprenditoriale in tutti i livelli che compongono il sistema aziendale, il pubblico è rimasto ancorato alla disciplina della scienza politica, del diritto e della tecnologia in modo marginale, senza la diffusione di una cultura aziendale e manageriale²⁰⁰.

²⁰⁰ BORGONOV E., Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme, Rivista italiana di Public Management, 2018.

Conclusioni

Il lavoro presentato ha affrontato alcuni degli aspetti più ostici, nonché le principali disfunzionalità che caratterizzano oggi le Pubbliche Amministrazioni. Esse rivestono un ruolo di fondamentale importanza per il Paese in termini di capillarità d'azione nel territorio, sia per quanto concerne la provvista e la gestione di beni, risorse pubbliche e personale, ma anche per quanto attiene alla distribuzione di servizi a valenza collettiva, che erogano conciliando i bisogni prioritari della società. In questo senso, le Istituzioni pubbliche rivestono un ruolo centrale all'interno dei settori economici, perciò l'emanazione di normative, l'avvio di processi decisionali e la scelta del modo di operare influisce notevolmente sull'andamento del sistema produttivo nazionale.

Negli ultimi anni, e in particolar modo con l'avvento della crisi pandemica provocata dal Covid-19, le Istituzioni europee, nazionali e anche gli enti decentrati, sempre più coinvolti nei processi decisionali, stanno avviando una programmazione innovativa, volta al rafforzamento della competitività del Paese, alla digitalizzazione dei servizi pubblici e anche al miglioramento dell'apparato amministrativo stesso, da sempre poco performante perché pervaso da un'eccessiva burocrazia in ogni suo ambito.

In primo luogo, si riscontra che la Politica di Coesione europea e i cicli di programmazione nazionale e regionale stanno investendo ingenti risorse per avviare cambiamenti di questo tipo, ma ciò che risulta ancora carente nel panorama istituzionale è la diffusione di una cultura rivolta al cambiamento. Ne emerge una scarsa capacità, da parte delle amministrazioni, di flessibilità e di adattabilità alle dinamiche esterne, oltre che di essere capaci di mettere al centro dei processi decisionali e di quelli gestionali i bisogni sempre più complessi e mutevoli dei cittadini.

L'elaborato mette in luce, inoltre, i principali cambiamenti necessarie e auspicabili al fine di creare una macchina amministrativa più efficiente, alcuni dei quali già avviati negli ultimi anni. Nello specifico, è emerso come la valorizzazione di sistemi monitoraggio degli obiettivi raggiunti, la diffusione di sistemi di performance organizzativa, nonché di performance individuale e legati al rafforzamento della capacità amministrativa e delle competenze innovativo-digitali, possano rendere più dinamico, fluido, consapevole e snello il modo di operare degli amministratori.

Un altro nodo cruciale che influisce notevolmente sull'efficienza interna delle Pubbliche Amministrazioni e che a cascata si riversa sul modo di fare programmazione e sulle scelte operative e gestionali risulta essere il quadro normativo dell'ordinamento italiano. Di

fronte a contesti in continua evoluzione, a richieste di bisogni sempre più complessi e ad un'offerta di mercato sempre più competitiva le Istituzioni pubbliche non possono esularsi da una riforma di tipo legislativo. Il criterio preso in considerazione all'interno del presente elaborato è il *Legal law compact*, uno strumento capace di ridimensionare il numero di leggi, norme, regolamenti e prassi quando ne vengono introdotte di nuove. In tal modo la regolamentazione del Paese sarebbe in linea con la costituzione di un sistema normativo costantemente aggiornato e snello, supportato da piattaforme digitali abilitate e capace di far dialogare le Pubbliche Amministrazioni con i principali attori del sistema economico, sociale e territoriale del panorama nazionale.

Alla luce di quanto emerso è possibile affermare che indubbiamente le organizzazioni pubbliche rappresentano enti complessi e difficili da regolare in modo uniforme, ma la società di oggi impone maggiore reattività ai cambiamenti, chiarezza nell'elaborazione di strategie, consapevolezza dei limiti da superare e voglia di mettersi in gioco per riuscire a superarli. Risulta essere questa la strada percorribile per aumentare l'efficienza interna nelle Pubbliche Amministrazioni e, conseguentemente, soddisfare la finalità pubblica per cui sono state istituite. Questo significherebbe maggiore qualità dei servizi erogati ai cittadini e, quindi, aumento della qualità di vita della società stessa.

Bibliografia

- LIPPI A., MORISI M., Scienza dell'amministrazione, Bologna, il Mulino, 2005.
- MERANTE A., Indice DESI 2021: Italia in crescita sul digitale ma forti ritardi su competenze e capitale umano, Open Gate Italia, 2021.
- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.
- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, Autorità di gestione.
- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, Documenti di economia e finanza delle regioni, 2021.
- AGID, Art. 3-bis, Identità digitale e domicilio digitale.
- AGID, Codice Amministrazione Digitale.
- AGID, DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE, Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, 2020.
- AGID, Piano triennale per l'informatica nella PA: pronto l'aggiornamento 2021-2023, 2021.
- AGID, Strategia e quadro normativo.
- Art. 41 Cost.
- Art. 81 Cost.
- Art. 97 Cost.
- BRUZZO B., PETRETTO A., BALDI P., Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana e Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2008.
- BUR N. 204 DEL 29/12/2020. L.R. n. 42/2020, Bilancio di previsione 2021-2023.
- BUR N. 39 DEL 24/04/2018, L.R. n. 15/2018.
- BUR N. 39 DEL 24/04/2018, L.R. n. 15/2018.
- BUR N. 39 DEL 24/04/2018, L.R. n. 15/2018.
- CHIAPPINELLI C., CONDEMI L., CIPOLLONI M. C., Programmazione controlli responsabilità nelle pubbliche amministrazioni, Giuffrè Editore, 2010.
- FOTINA C., Spesa fondi UE ferma al 47%: serve sprint per 29,7 miliardi da usare entro il 2023, il Sole 24 ore, 2021.
- PANARA C., The Sub-national Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance, Springer, 2015.

- CAMERA DEI DEPUTATI, I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, Servizio Studi, 2021.
- CAMERA DEI DEPUTATI, La chiusura della programmazione 2007-2013, Servizio Studi, 2018.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa.
- COMMISSIONE EUROPEA, Autorità di Audit, 2021.
- COMMISSIONE EUROPEA, Europa 2020: la strategia europea per la crescita, 2015.
- COMMISSIONE EUROPEA, Programmazione e attuazione, 2021.
- COMMISSIONE EUROPEA, Rafforzamento del buon governo e della capacità amministrativa per la politica di coesione, 2020.
- COMMISSIONE EUROPEA, Sistema di trasparenza finanziaria.
- COMMISSIONE EUROPEA, Strategia Europa 2020.
- COMMISSIONE EUROPEA, Sviluppo locale di tipo partecipativo, 2014.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Percorso per il decennio digitale: relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, 2021.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Semestre europeo, 2021.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazioni annuali, Curia Rationum, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020.
- GUARASCIO D., SACCHI S., Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro, INAPP Public Policy Innovation, 2017.
- HAASE D., Il fondo di solidarietà, Note tematiche sull'Unione europea 2021.
- D. Lgs. n. 118/2011.
- D.G.R. N. 22 DEL 18/01/2022, Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio per il triennio 2022-2024.
- D.G.R. N. 58 DEL 26/01/2021, Piano della Performance 2021-2023.
- DIALOG, Pianificazione, Programmazione e Controllo Aziendale: vademecum, 2020.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, E-government: significato e attuazione, Qualità PA, 2014.
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, Programmi 2014-2020, Opencoesione.

- BORGONOV E., Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme, Rivista italiana di Public Management, 2018.
- DOMORENOK E., Istituzioni del federalismo, Maggioli Editore, 2014.
- PAVY E., Il principio di sussidiarietà, 2021.
- PEROBELLI E., ROTOLO A., L'innovazione digitale nei servizi di welfare. Stato dell'arte e prospettive, Milano, Egea, 2019.
- ARCHIBUGI F., Compendio di programmazione strategica per le Pubbliche Amministrazioni, Alinea Editrice, Firenze, 2004.
- GOUARDÈRES F., RATCLIFF C., Un'Agenda digitale europea, Note tematiche sull'Unione Europea, 2021.
- MARTINES F., La digitalizzazione della pubblica amministrazione, Medialaws, 2018.
- FONDAZIONE CRT, Guida all'Europrogettazione, 2021.
- AMATO G., BLASI O., BUGAMELLI M., TURANO V., MEDDE R., Dall'emergenza Covid alla Programmazione 2021-2027: Le nuove sfide della Politica di Coesione, Cohesion il web magazine sulle politiche di coesione, 2021.
- DI NARDI G., Economia dell'industria, Bari, Cacucci editore, 1961.
- DONNA G., La pianificazione strategica nell'ambito pubblico, ImpresaProgetto, 2010.
- MANCA G., Breve storia della PA digitale: la genesi e l'evoluzione del Codice dell'Amministrazione Digitale, Agenda digitale.
- MARCON G., L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità, Azienda Pubblica, 2011.
- MERLO G., La programmazione sociale: principi, metodi e strumenti, Carocci, 2014.
- MUGLAN G., L'innovazione nel settore pubblico, Volta Paper 0, 2016.
- REBORA G., Management pubblico: una prospettiva di scienza dell'organizzazione, Rivista italiana di Public Management, 2020.
- VARRIALE G., I processi di programmazione strategica nello Stato, Liuc Papers Serie Economia e Istituzioni, 2006.
- GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, Parere del Comitato delle regioni su Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle regioni, 2012.

- GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento delegato n. 240/2014 della Commissione, 2014.
- GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2013.
- GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, Trattato sull'Unione Europea, 2012.
- GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, D. Lgs. n. 179/2016, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al D. Lgs. n. 82/2005, ai sensi dell'art. 1 della L. n. 124/2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.
- GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, D. Lgs. n. 217/2017, Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. n. 179/2016, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al D. Lgs. n. 82/2005, ai sensi dell'art.1 della L. n. 124/2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.
- GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, D. Lgs. n. 286/1999, Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11, L. n. 59/1997.
- GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, D.L. n. 80/2021, Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.
- GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, L. Cost. n. 3/2001.
- GAZZETTA UFFICIALE DELLE COMUNITA' EUROPEE, La Governance europea – Un libro bianco, 2001.
- GOVERNO ITALIANO, Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.
- GRANDI, BOBRERO M., Innovazione tecnologica e gestione d'impresa. La gestione strategica dell'innovazione, il Mulino, 2005.
- IL PORTALE DELLA REGIONE DEL VENETO, Bilanci, 2021.
- KAY J., The Truth About Markets, 2004.

- ANSELMINI L., Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni, Torino, Giappichelli, 2003.
- COMINELLI L., Sociologia del diritto, FrancoAngeli, 2010.
- DE PIETRO L., SANNA ARTIZZU M. A., L'Agenda Digitale EUROPEA 2020, Formez PA, 2017.
- DE PIETRO L., ONANO S., FORMEZPA, Monitorare l'avanzamento dell'Agenda Digitale Europea: il DESI, Formez PA, 2017.
- GIANI L., Attività amministrativa e regolazione di sistema, Giappichelli, Torino 2002.
- HOGHE L., MARKS G., Multilevel governance and European Integration, Rowman & Littlefield, Oxford, 2001.
- LA SPINA, ESPA E., Analisi e valutazione delle politiche pubbliche, Bologna, Il Mulino, 2011.
- CUCCINIELLO M., FATTORE G., LONGO F., RICCIUTI E. e TURRINI A., Management Pubblico, Egea, Milano, 2018.
- D'ORSOGNA M., Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione, Giappichelli editore, Torino 2001.
- PERANO M., La strategia dell'innovazione, Torino, Giappichelli, 2005.
- ROMA M., Fondi strutturali e di investimento europeo: cosa sono e come funzionano, ForumPA, 2020.
- MEF, D. Lgs. n. 118/2011, Allegato A/1, Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.
- MEF, Documento di Economia e Finanza 2021, 2021.
- MEF, Il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria: dalle regole nazionali a quelle europee.
- MEF, L. n. 196/2009, Legge di contabilità e finanza pubblica.
- MEF, L. n. 39/2011, Modifiche alla L. n. 196/2009 conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.
- MEF, L. n. 468/1978, Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.
- MEF, La legge di contabilità e finanza pubblica, Legge n. 196/2009, Servizio Studi, 2010.
- MEF, Monitoraggio Politiche di Coesione 2014-2020, 2021.

- MEF, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021.
- MEF, Relazione Previsionale e Programmatica.
- MID, 2025 Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, 2019.
- MID, Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, 2019.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, Libro bianco sulle privatizzazioni, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001.
- MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, ForumPA 2021, presentata la ricerca sul lavoro pubblico, 2021.
- MITD, Comitato interministeriale per la transizione al digitale, 2021.
- N. IACONO, Europa, l'inclusione digitale per la sfida alle disuguaglianze, 2020.
- N. LUHMANN, Organizzazione e decisione, Bruno Mondadori, 2005.
- P. BALDI, A. BRUZZO, A. PETRETTO, Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana e Associazione Italiana di Scienze Regionali, Toscana, 2008.
- CAREYROGER P. E., SHIPLEY R., Planning Programming Budgeting System (PPBS), Project Management, 2018.
- PA 4.0, Internet4Things.
- PARLAMENTO ITALIANO, La struttura del bilancio.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Guida pratica per una Pubblica Amministrazione di qualità, 2016.
- DIPACE R., L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.
- ZUFFO R. G., Studi organizzativi, FrancoAngeli, 2013.
- GARGANESE R., I documenti di programmazione delle Regioni a statuto ordinario: legislazione e prassi, Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2019.
- RUSCA R., Rivista giuridica del mezzogiorno, Il negoziato per politica di coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide visti da un insider, il Mulino, 2015.
- REDAZIONE ANSA, La politica di coesione: cos'è e come funziona, 2019.

- REDAZIONE ECONOMIA, PNRR, 730 mila nuovi posti di lavoro in Italia entro il 2026, Corriere della Sera L'Economia, 2022.
- REDAZIONE FPA, Decreto Reclutamento PA, terzo pilastro del PNRR: ecco cosa prevede, ForumPA, 2021.
- REDAZIONE OSSERVATORI DIGITAL INNOVATION, Cos'è l'innovazione digitale, come è evoluta e quali sono i trend innovativi del futuro, Digital Innovation, Politecnico di Milano, 2021.
- REGIONE DEL VENETO, Documenti di programmazione regionale, 2019.
- AIELLO S., Trasformazione digitale PA, governare il cambiamento o sarà ancora flop, Network Digital 360, 2018.
- SILVESTRELLI S., Innovazioni gestionali e nuove relazioni sistemiche per la competitività dell'impresa, CUEIM, 2014.
- SADAS, Data Governance: le nuove strategie per una migliore gestione e valorizzazione del patrimonio informativo aziendale, 2021.
- SCALETTA, Valutazione e ciclo delle performance nel settore pubblico: una guida completa, ForumPA, 2021.
- SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, La classificazione del bilancio per programmi e missioni, Elementi di documentazione, 2007.
- SIMIONATO, Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027, Federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2017.
- THE EUROPEAN HOUSE – AMBROSETTI, La Pubblica Amministrazione da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese, Ambrosetti Club, 2019.
- UNIONE EUROPEA, Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, 2017.
- UNIONE EUROPEA, Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC). Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), L'Europa sociale, 2015.
- GRILLI V., I Documenti Programmatici – Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF, Le Guide dell'Economia, 2006.

Sitografia

- Agenzia per l'Italia Digitale, <https://www.agid.gov.it>
- Agenzia per la coesione territoriale, <https://www.agenziacoesione.gov.it>
- BUR Regione Veneto, <https://bur.regione.veneto.it>
- Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>
- Commissione europea, <https://ec.europa.eu>
- Corte dei Conti Europea, <https://www.eca.europa.eu>
- Dipartimento della Funzione Pubblica, <https://www.funzionepubblica.gov.it>
- Dipartimento per le politiche di coesione, <https://politichecoesione.governo.it>
- Formez PA, <http://www.formez.it>
- Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, <https://eur-lex.europa.eu>
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it>
- Governo italiano, www.governo.it
- Il Consiglio dell'Unione europea, <https://www.consilium.europa.eu>
- Il Sole 24 Ore, <https://www.ilsole24ore.com>
- Ministero dell'economia e delle finanze, <https://www.mef.gov.it>
- Ministro dell'innovazione tecnologica e della transizione digitale, <https://innovazione.gov.it>
- Redazione ANSA, <https://www.ansa.it>
- Regione del Veneto, <https://www.regione.veneto.it>
- Unione Europea, <https://european-union.europa.eu>