

AUDIZIONE PRESSO LA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE  
PERMANENTE DEL SENATO DELLA  
REPUBBLICA

Doc. XXVII, n. 18 - (proposta di “Piano nazionale di ripresa e  
resilienza”)

4 marzo 2021

Prof. Avv. Miriam Allena  
(Associato di Diritto Amministrativo nell’Università Bocconi di  
Milano)

1. *Gli ambiti di intervento della proposta di PNRR  
oggetto di analisi*

Onorevole Presidente, onorevoli Senatori, desidero  
intanto porgere il mio sentito ringraziamento per essere stata  
invitata a tenere questa Audizione informale, che si svolge in  
relazione all’esame della proposta di “Piano nazionale di ripresa  
e resilienza” approvata dal precedente Governo nel mese di  
gennaio scorso, limitatamente alle materie (digitalizzazione,  
innovazione e sicurezza della PA) di competenza della  
Commissione Affari Costituzionali.

Dei sei pilastri individuati dalla Commissione europea il  
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano si concentra su  
tre, vale a dire

*Digitalizzazione e innovazione*

*Transizione ecologica*

*Inclusione sociale*

Mi soffermerò sui primi due, limitandomi a qualche  
accenno per quanto riguarda il terzo (inclusione sociale),  
evidenziando come si tratti di un obiettivo che non può essere

*Prof. Avv. Miriam Allena  
Associato di Diritto amministrativo Università Bocconi  
Senior Associate Studio Professionale Associato a Baker & McKenzie  
miriam.allena@unibocconi.it*

distinto dai precedenti, ma in qualche misura li permea e ne è, dunque, componente essenziale.

Dalla mia prospettiva, che è quella della studiosa del diritto amministrativo, è interessante soprattutto il ruolo della p.a.: il PN di Ripresa e Resilienza non nasconde che la pubblica amministrazione svolgerà un ruolo centrale nella attuazione del Piano medesimo e nel rendere più competitivo il sistema-Paese.

## *II. Digitalizzazione e pubblica amministrazione*

Il PN di Ripresa e Resilienza mira dichiaratamente ad affrontare, oltre alle conseguenze immediate della pandemia, anche *“i nodi strutturali dell’economia e della società che hanno contribuito a porre il Paese su un sentiero declinante già a partire dagli anni ‘90”*.

Il tema della digitalizzazione (nel Piano definita una *“necessità pervasiva”*) non è certo nuovo: già nel 1979 il Rapporto Giannini (dal nome dell’allora Ministro della Funzione pubblica) sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato, conteneva un intero paragrafo dedicato all’attività informatica delle p.a.

Non a caso, il Rapporto Giannini era fortemente debitore dei concetti elaborati dalla scienza dell’organizzazione di matrice anglosassone: temi come la produttività, il calcolo dei costi, la misurazione dei tempi, l’efficienza e l’efficacia dei servizi amministrativi erano ricorrenti.

Vi sono poi state diverse riforme che hanno riproposto in vari modi il tema. Tuttavia, è di questi giorni la denuncia di Confcommercio riguardo alla cattiva burocrazia (legata, in buona parte, anche alla scarsa digitalizzazione) che frena la produttività delle imprese e ne ostacola la ricrescita.

Paradossalmente, da questi dati emerge che la situazione è ulteriormente peggiorata negli ultimi 20 anni nonostante i continui richiami alla semplificazione, alla digitalizzazione, alla buona amministrazione. Il che testimonia, certo, la difficoltà di riformare la p.a. ma anche, direi, la necessità di un cambio di passo e di proposte e soluzioni nuove.

Peraltro, questa volta la novità potrebbe essere data dal fatto che ci sono più risorse economiche per realizzare la digitalizzazione e dal fatto che la stessa, insieme alla transizione *green*, dovrebbe essere il perno su cui costruire tutte le altre riforme (cioè, tutte le riforme dei prossimi mesi dovrebbero mirare – direi in via esclusiva per evitare dispersione – a digitalizzazione e transizione *green*).

Quando si parla di digitalizzazione e p.a. vengono in rilievo due dimensioni principali: la dimensione orizzontale e quella verticale.

Per quanto riguarda la dimensione orizzontale (il cd. *back-office*), l'utilizzo degli strumenti digitali costituisce senz'altro un risultato positivo e auspicabile (si pensi alla semplificazione dei procedimenti, alla loro velocizzazione) funzionale a sua volta a una amministrazione più efficiente, una amministrazione “di risultato” come anche si usa dire.

Per es., sono note le lentezze e le inefficienze delle amministrazioni quando esse sono chiamate a dialogare tra loro: di qui la necessità di ripensare i procedimenti in un'ottica digitale (come sarebbe la conferenza di servizi o la comunicazione di avvio del procedimento se i procedimenti fossero interamente digitalizzati? È il tema, ben noto, del “*digital only*”).

L'auspicio è che tra qualche anno non abbia più senso distinguere l'amministrazione digitale da una amministrazione

di altro genere, che il codice dell'amministrazione digitale divenga il codice dell'amministrazione *tout court*.

Per quanto riguarda la dimensione verticale, cioè i rapporti esterni che l'amministrazione intrattiene con i privati (il cd. *front-office*), il PN di Ripresa e Resilienza fa riferimento a cittadinanza digitale, servizi e piattaforme per lo sviluppo di servizi digitali in favore di cittadini e imprese, firma elettronica, strumenti di pagamento digitale per il pubblico e il privato, e così via.

Ora, a me pare che occorra distinguere la posizione delle imprese da quella dei cittadini.

Con riguardo alle imprese, la digitalizzazione diverrà sempre più uno strumento di selezione dei soggetti virtuosi, ossia di quelle realtà che hanno saputo adattarsi al cambiamento in atto e coglierne tutte le opportunità. A ogni modo, il Piano prevede interventi a supporto delle PMI che costituiscono la base del sistema produttivo italiano e che potrebbero avere più difficoltà nella transizione tecnologica.

Occorrere fare in modo che la digitalizzazione semplifichi la vita delle imprese che vogliono essere virtuose e, dunque, sia strutturata in modo da condurre a una riduzione della burocrazia (non solo di quella pubblica, ma anche della "burocrazia privata").

Per fare un es. ben noto: pensiamo agli appalti dove l'utilizzo di uno strumento come il DGUE (contenente tutte le autodichiarazioni dell'impresa sulla sua situazione morale, finanziaria, tecnica e che sostituisce la miriade di moduli che occorre compilare in precedenza ed è disponibile esclusivamente in forma elettronica) va nella direzione di semplificare la partecipazione delle imprese alle gare transfrontaliere. Tuttavia, nelle gare pubbliche rimangono

ancora troppi formalismi, norme di interpretazione incerta, vere e proprie “insidie” che si traducono in maggiori costi per le imprese che vogliono anche solo partecipare a una gara pubblica (sono quelli che il PNRR chiama gli “*oneri di natura amministrativa e normativa*”). E poi, inevitabilmente, questi costi finiscono per venire trasferiti ancora, in ultima analisi, sulla pubblica amministrazione che acquista beni, servizi, forniture a un prezzo - nel complesso - più elevato perché riflette anche quei costi di “burocrazia privata”.

Con riguardo ai cittadini, le statistiche ci dicono che il livello di digitalizzazione dei cittadini italiani è inferiore a quello della gran parte dei Paesi europei: in Italia, il 30% dei residenti continua a non utilizzare Internet e tra gli anziani la percentuale sale addirittura al 73%.

È il cd. *digital divide*, cioè il divario esistente tra chi ha accesso alle tecnologie dell’informazione e chi ne è escluso (in ragione delle condizioni economiche, del livello di istruzione, della provenienza geografica: sappiamo bene che internet e la banda larga non arrivano allo stesso modo in tutte le aree del Paese).

Qui il vero tema, per le amministrazioni, è assicurare l’eguaglianza sostanziale di cui parla la nostra Costituzione all’art. 3, di creare le condizioni perché tutti i cittadini possano avvantaggiarsi delle innovazioni o, sempre più, perché possano godere dei diritti fondamentali (l’esempio della didattica a distanza è emblematico): di qui la rilevanza del terzo pilastro del PNRR, ossia l’inclusione sociale che passa, in questo caso, per investimenti infrastrutturali (per es., la banda larga), immateriali (la formazione diffusa) e, più in generale, per un sostegno ai cittadini meno capaci di allinearsi alla transizione digitale.

## 2. *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*

Il secondo pilastro è quello che riguarda la transizione ecologica, la decarbonizzazione, le energie rinnovabili, l'efficientamento energetico, la mobilità sostenibile, l'economia circolare (che incide per es. sui prodotti, sui rifiuti, sull'agricoltura), la neutralità climatica, la tutela del territorio e della risorsa idrica.

Secondo le linee dettate dalla Commissione europea, ogni Piano nazionale dei Paesi europei dovrà dedicare il 37% della dotazione al sostegno della transizione verde.

È evidente che la Commissione europea, nel dettare questi indirizzi, ha voluto chiaramente incardinare i Piani nazionali di *recovery fund* sul *Green Deal* europeo, in modo da dare una spinta verso gli ambiziosissimi obiettivi posti da quest'ultimo.

In base al *Green Deal* europeo obiettivi come la neutralità climatica dovrebbero essere raggiunti entro il 2050, il che significa uno sforzo verso una riconversione economica sostenibile incredibilmente più forte di quello fatto negli ultimi anni.

Siamo qui di fronte a una rivoluzione senza precedenti: l'intero modo di produzione e gli stessi modelli di consumo sono destinati a cambiare radicalmente.

E riforme di questo tipo, lo sappiamo bene, non possono essere fatte senza lo Stato, senza l'amministrazione, senza il pubblico. La parola stessa, *Green Deal* evoca il *New Deal* americano, ossia un'epoca caratterizzata non solo da un più intenso (almeno per l'epoca) intervento regolatorio, ma soprattutto da un intervento pubblico volto ad allocare risorse finanziarie, a dare una nuova destinazione alle risorse pubbliche.

La dimensione ambientale dovrà essere integrata in tutte le politiche pubbliche (analogamente a quanto dicevo per la digitalizzazione) e nelle scelte private, secondo il modello tipico della internalizzazione dei costi ambientali.

Tutto questo rappresenta una opportunità, certo, ma ci saranno anche dei costi di transizione: la transizione non sarà indolore. Ecco di nuovo il ruolo del terzo pilastro, vale a dire la inclusione sociale, per fare in modo che, pure nelle diversità inevitabili, nessuno resti indietro o così indietro da non poter più recuperare.

Si tratta di sfide grandissime che, per di più, dobbiamo affrontare con rapidità: il 70% delle sovvenzioni legate al PNRR andrà speso entro due anni.

Ognuno deve fare la sua parte: politici, cittadini, imprese, professionisti. Occorrono idee nuove e proposte intelligenti. Non c'è tempo da perdere e non c'è da spaventarsi.

A me pare però che quello che si dischiude sia un futuro affascinante e fatto di sfide oltre che di responsabilità specie nei confronti dei più giovani (ai quali del resto è dedicato il *Next generation EU*).

Ringrazio per l'attenzione.

Miriam Allena