



**LABORATORIO
FUTURO**
DELL'ISTITUTO TONIOLO

LE RICERCHE

La buona amministrazione

di **Barbara Boschetti** e **Benedetta Celati**

Ottobre 2022

In collaborazione con

RecoveryLab
Resilience

Indice

Sommario

Abstract

Introduzione

1.0 Cos'è la buona amministrazione

- 1.1 La buona amministrazione (nel diritto)
- 1.2 La buona amministrazione (percepita)
- 1.3 La buona amministrazione (digitalizzata)

2.0 Le riforme per la buona amministrazione

- 2.1 La scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione
- 2.2 Come vincere la scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione
- 2.3 Perché è necessario vincere la scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione

3.0 Conclusioni

Sommario

Per definire la “buona amministrazione” può essere utile partire dal diritto, ossia dai principi e dalle regole giuridiche che riempiono di contenuto questa espressione. Al contempo, risulta essenziale conoscere la percezione e le aspettative dei cittadini, fondamentali per analizzare la distanza tra l’amministrazione “desiderata” e quella reale.

Viene in rilievo la necessità di un’amministrazione **servizio per i cittadini** e la società tutta, obiettivo che richiede la realizzazione di un vero e proprio **“nuovo alfabeto” per la pubblica amministrazione, che sia anche culturale ed etico.**

In questo nuovo alfabeto, **delineato dal PNRR**, la “B” di buona amministrazione equivale a **“semplificazione”, mezzo e obiettivo per avvicinare l’amministrazione alle persone e creare fiducia.**

I cittadini, come attestato dall’indagine IPSOS commissionata dall’Istituto Toniolo, dimostrano di avere **una moderata fiducia nella pubblica amministrazione** (il 23% assegna un valore 6, su una scala di preferenze che si articola da 1 a 10 e solo il 17% si spinge ad un indice di fiducia di valore 7), dato sul quale non appare aver inciso **la pandemia** (per il 57% degli intervistati il rapporto con le amministrazioni sarebbe rimasto lo stesso).

La buona amministrazione, in particolare, viene identificata con **l’efficienza economica** (il 30% delle preferenze, ma la percentuale sale al 35% nella fascia d’età che va dai 55 ai 64 anni); quindi, con la **capacità di mostrare vicinanza** (il 26% delle preferenze); con il **trattamento imparziale ed equo** (il 13% del totale); infine, soprattutto da giovani e donne (con il 12%

delle preferenze), **con l'adeguato supporto delle attività economiche di imprese e cittadini.**

Questa buona amministrazione – in quanto efficiente, vicina, imparziale ed equa, capace di fornire supporto – dipenderebbe soprattutto dalla **competenza** (il 25% del totale, ma la percentuale sale al 28% nella fascia d'età che va dai 55 ai 64 anni e al 27% per le donne).

La competenza costituisce il vero **game changer**: l'amministrazione non deve solo **saper fare** ma deve soprattutto **saper interpretare i bisogni delle persone**, essere cioè capace di **abilitare un futuro individuale, comunitario e intergenerazionale**. Tornando al **nuovo alfabeto** della pubblica amministrazione, per i cittadini occorre, dunque, puntare sulla **A di accesso e sulla C di capitale umano**.

L'ultima delle lettere del nuovo alfabeto della pubblica amministrazione è la **D di digitalizzazione**. Per la netta maggioranza degli intervistati, **la digitalizzazione** può contribuire al buon funzionamento della pubblica amministrazione (è di questo avviso il 68% dei cittadini raggiunti dalla rilevazione Ipsos). **Centrale anche in questo caso appare il ruolo della competenza.**

Come messo in luce dal rapporto DESI 2021, il nostro Paese è in grave ritardo per quanto riguarda le competenze digitali di base e avanzate, collocandosi al 25° posto su 27 paesi dell'UE. I dati della rilevazione Ipsos confermano la necessità di **puntare sul capitale umano**: per il 55% dei cittadini intervistati la principale motivazione per cui la digitalizzazione può creare maggiori difficoltà sarebbe costituita, infatti, proprio dalle **scarse competenze dell'utente**.

Per dotare il Paese di un'amministrazione **semplice, competente e vicina ai cittadini** servono **le riforme strutturali**. Il PNRR scommette pertanto **sulla riforma della pubblica amministrazione** interpretandola come **strategia di ripresa e resilienza**. La larga maggioranza dei cittadini intervistati appare condividere questa esigenza (il 77% del totale) e mostra fiducia nella possibilità che la riforma venga effettivamente attuata.

Nella **scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione** è in gioco il **futuro** del sistema Paese, o, per meglio dire, la nostra **capacità di futuro**, individuale e comunitario. La ricetta europea per vincere questa determinante scommessa è semplice: le riforme devono essere **trattate come investimenti e dimostrarsi a "prova di futuro"**.

Le riforme, in particolare, devono essere capaci di rispondere alla domanda, non più eludibile, **di beni relazionali**. I dati dell'indagine Istituto Toniolo-IPSOS sulla Pubblica amministrazione rivelano che i cittadini mettono al primo posto la lotta alla povertà (il 17% del totale), seguita dal sostegno alla cultura (10%), dall'istruzione (9%), dalle politiche per il lavoro (7%) e da quelle di genere (7%).

La vera novità "a prova di futuro" portata da questa nuova stagione di finanziamenti europei, però, è costituita dal salto culturale all'insegna della **cura delle riforme** e, più in generale, **delle regole**, cambiamento che richiede un **contributo corale, condiviso, comunitario**, indispensabile per la costruzione di **nuove alleanze con le istituzioni**.

Vincere la scommessa sulla buona amministrazione significa, dunque, assicurare al Paese il successo delle strategie di ripresa e resilienza prospettate nel PNRR, **creando una amministrazione capace di prendersi cura (di cittadini e imprese) e leale**, presupposto essenziale per una rinnovata **alleanza eco-sistemica**. **Perderla**, al contrario, implica **condannare il Paese**, e il suo futuro, ad essere consegnato nelle mani di **un'amministrazione-burocrazia**, anziché **partner leale e strategico** per una progettualità individuale, comunitaria e intergenerazionale.

Abstract

La buona amministrazione

La buona amministrazione è un'amministrazione leale, che sa prendersi cura di cittadini e imprese ed è capace di accompagnare i grandi scenari di cambiamento strutturale ed ecosistemico del nostro tempo. La scommessa sulla riforma per la buona amministrazione assume, in questo senso, un'importanza cruciale che punta proprio sull'integrale rinnovamento della pubblica amministrazione come prioritaria strategia di ripresa e resilienza. Il report analizza questi scenari, soffermandosi su cosa la buona amministrazione è per il diritto, sul modo in cui i cittadini percepiscono la buona amministrazione, sul loro grado di fiducia nella possibilità di attuare le riforme e sulla necessità, partendo dai dati rilevati, di creare quelle alleanze eco-sistemiche, capaci di restituire alle istituzioni la capacità di pensare al futuro in termini individuali, collettivi e comunitari.

Introduzione

La buona amministrazione rappresenta, per il nostro Paese, un traguardo per costruire un futuro post-pandemico equo, inclusivo e sostenibile.

In questa prospettiva, è essenziale capire, innanzitutto, cosa sia la buona amministrazione. Per rispondere a questa domanda fondamentale il rapporto si muove su un duplice piano: dapprima cerca di comprendere cosa sia **la buona amministrazione nel diritto**, a partire dalle regole e dai principi costituzionali che si sono andati stratificando nel tempo, anche grazie all'apporto del diritto europeo e internazionale; dall'altro, grazie ai dati dell'indagine Ipsos per Laboratorio Futuro¹, cerca di comprendere cosa sia **la buona amministrazione percepita**, o desiderata, dai cittadini e quanto questa sia lontana dall'amministrazione reale. In vista della transizione ad una amministrazione (e vita democratica) pienamente digitalizzata, il rapporto cerca anche di comprendere cosa sia **la buona amministrazione digitalizzata** e come questa venga percepita dai cittadini.

La seconda parte del rapporto si concentra, invece, sulla centralità delle **riforme strutturali** per realizzare la buona amministrazione. Il rapporto cerca di mettere in evidenza la novità della nuova stagione di riforme stimolata dal **PNRR**, il quale individua la buona amministrazione (e la sua riforma) quale **prioritaria strategia di ripresa e resilienza**. Anche in questo caso, i dati dell'indagine consentono di rilevare, in parallelo ad una diffusa consapevolezza della necessità di riformare la pubblica amministrazione, l'esistenza di una persistente fiducia nelle riforme (che prescinde dalla conoscenza del PNRR). Ebbene, questa dose di fiducia è humus fertile per garantire il futuro delle riforme e, più ancora, un futuro comunitario fondato sulla **cura delle regole** e, per essa, su un'**etica della cura**.

Nelle conclusioni vengono presentati due scenari opposti, tendenti a evidenziare **le grandi opportunità** insite nello scenario migliore (in particolare, come la buona amministrazione possa contribuire ad abilitare una creatività individuale, collettiva e inter-generazionale) e i **pericoli** derivanti da quello peggiore, in termini di **"resilienza"**, ovvero, di **capacità di futuro** (in particolare, la condanna ad una amministrazione-burocrazia).

¹ Indagine realizzata da IPSOS per Laboratorio Futuro dell'Istituto Toniolo su un campione di 3.000 casi di cittadini italiani tra i 18 e i 64 anni. Il campione è rappresentativo della popolazione di riferimento per genere, età, area geografica, titolo di studio e condizione occupazionale. L'indagine è stata realizzata online tra il 31 marzo e il 7 aprile del 2022.

Cos'è la buona amministrazione

1.1 La buona amministrazione (nel diritto)

Non si può che partire dalla buona amministrazione. Comprendere cosa sia la buona amministrazione, con quali caratteri essa si identifichi, quale ne sia la misura, è, infatti, essenziale per intraprendere qualunque discorso che su tale concetto si fondi: ad esempio, per comprendere quali siano gli effetti della buona, e all'opposto, della cattiva amministrazione; ovvero, i rimedi per la buona, e all'opposto, contro la cattiva amministrazione. Certamente, è essenziale per capire se, e quanto, il nostro futuro dipenda dalla buona amministrazione.

Il diritto fornisce una buona base di partenza: la buona amministrazione ha, infatti, una sua consistenza normativa, fatta di principi e regole giuridiche, che si sono andate delineando nel tempo, attraverso alcune delle grandi tappe che hanno segnato l'evoluzione del diritto della pubblica amministrazione (Cassese, 2019).

Per il nostro Paese, una di queste grandi tappe è rappresentata dalla Costituzione repubblicana del 1948: in essa trovano espresso rico-

noscimento, oltre al principio di legalità (art. 97), i principi di imparzialità e buon andamento (art. 98). Seppure l'espressione buona amministrazione non vi compaia, il salto in avanti, rispetto all'Italia monarchica, è duplice, sia per il superiore valore normativo della Costituzione, quale legge fondamentale capace di vincolare l'amministrazione e il diritto dell'amministrazione, sia, appunto, per il fatto che i principi costituzionali sull'amministrazione guardano alla sostanza di ciò che l'amministrazione è e fa, al modo in cui l'amministrazione è organizzata e agisce.

Il potenziale trasformativo di questi principi costituzionali si è rivelato lentamente, nei decenni successivi e fino ai nostri giorni, attraverso l'opera, non sempre lineare, del legislatore e, soprattutto, del giudice. Decisiva, al riguardo, la valorizzazione dell'intera cornice costituzionale, con le sue revisioni e i suoi mutamenti (Mangia, 2020), a partire dalla sovranità popolare e dei principi e diritti fondamentali riassunti nella forma repubblicana (art. 139): questo più ampio contesto costituzionale si è rivelato l'humus fertile per dare forma ad

uno statuto della buona amministrazione che sia espressione di una vera qualità del vivere per la persona e la società (Sorace, 2008; Travì, 2022).



Tra diritto interno, europeo e internazionale la buona amministrazione continua ad evolversi e si fa portatrice di nuove garanzie. Ha un ruolo chiave per la ripresa e resilienza (PNRR) e per le grandi transizioni del nostro tempo.

Lo sviluppo dell'ordinamento europeo ha dato un contributo centrale al rinnovamento delle istituzioni nella prospettiva della buona amministrazione. Ci si limiterà ad alcuni riferimenti essenziali: è la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a riconoscere la buona amministrazione tra i principi comuni del diritto europeo (Della Cananea, 2020); quindi, nel 2000, è la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (entrata in vigore nel 2009 unitamente al Trattato di Lisbona) a riconoscere espressamente un diritto (dei cittadini europei) ad una buona amministrazione (art. 41); ancora, è il diritto europeo a dare una spinta significativa alle liberalizzazioni in vari settori dell'economia e alla semplificazione

burocratica (si pensi alla c.d. direttiva Bolkestein), al rinnovamento dei processi decisionali alle sfide dell'incertezza e del rischio (si pensi alla normativa ambientale o in tema di incidenti rilevanti) e, più in generale, dei metodi del buon governo (good governance).

Non meno importante il contributo offerto dal diritto internazionale: la buona amministrazione costituisce l'essenza di quel diritto amministrativo globale che ha accompagnato la crescita (per numero e importanza) delle istituzioni internazionali, un diritto che obbliga tanto le istituzioni internazionali quanto quelle nazionali (e locali). E ancora: è attraverso la Carta europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CtEDU) che i principi del c.d. giusto processo (art. 6) hanno varcato la soglia del diritto amministrativo, contribuendo a rinnovare profondamente i processi decisionali pubblici, a partire da quelli sanzionatori (Allena, 2012). Non va poi dimenticato, sempre nel contesto del Consiglio d'Europa, la centrale attività di monitoraggio sullo stato di salute delle democrazie, anche a partire dalla qualità dell'amministrazione (Venice Commission, Rule of law checklist).

In questo gioco di intrecci, richiami e contaminazioni tra diritto interno, europeo e internazionale, attorno a cui ruota una costellazione di strumenti di c.d. soft law non meno importanti (Boschetti, 2016; Boschetti e Poli, 2021 e 2022), la buona amministrazione continua ad evolversi e aumenta di complessità, si arricchisce di sfumature e si fa portatrice di nuove garanzie e di un nuovo modo di concepire la relazione con lo Stato. Ci si avvede che la buona amministrazione non è solo garanzia di una buona decisione amministrativa, ma che richiede una sollecitudine da parte dell'amministrazione (un *devoir de sollicitude*, V. T-167/94, Nölle), un'amministrazione che si faccia prossima (si pensi al dovere di soccorso istruttorio), che agisca lealmente (nel rispetto del principio di buona fede), che sia accessi-

bile, aperta e trasparente (Carloni, 2022). La buona amministrazione richiede una amministrazione che sia servizio per i cittadini e la società tutta, che sia, per dirla con il Ministro Brunetta, il volto della Repubblica che si presenta a noi ogni giorno.

Questo modo di intendere la buona amministrazione costituisce per se stesso una sfida, in quanto richiede un cambiamento radicale, a 360°, un vero e proprio nuovo alfabeto per la pubblica amministrazione, che sia anche culturale ed etico. Questo cambiamento è, come si dirà, quanto mai necessario in questo tempo ambivalente: per resistere a shock sempre più ricorrenti (dopo la pandemia, la guerra e lo spettro di una crisi energetica, alimentare, economico-finanziaria) e per dare corso alle grandi transizioni ecosistemiche (come quella ecologica, digitale, ma anche sociale, culturale ed epistemica) in modo equo, inclusivo e sostenibile. In una battuta, la buona amministrazione è necessaria alla resilienza delle nostre società e delle loro istituzioni (art. 2, Reg. UE, n. 241/2021).

Non ci dobbiamo perciò stupire se molto di ciò che la buona amministrazione è, e sarà,

fa parte integrante delle strategie di ripresa e resilienza, delle strategie per le grandi transizioni, quali si vanno delineando a livello europeo e internazionale. Dobbiamo così guardare dentro al Green Deal, nel Next Generation EU, nella Bussola per il decennio digitale, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e in quel diritto, soprattutto europeo e nazionale, che accompagna questi grandi scenari di cambiamento (Boschetti, 2022; Chiti, 2022). È proprio il PNRR a dirci che senza una buona amministrazione non vi è vera crescita; e ancora, che senza buona amministrazione non è possibile quella alleanza comunitaria e inter-generazionale necessaria per un cambiamento strutturale e per abilitare qualunque progetto di futuro.

Al di là dei principi e delle regole del diritto, al di là del volto normativo della buona amministrazione, essa costituisce, oggi più che mai, una prospettiva urgente, vivifica e lungimirante dalla quale guardare alle istituzioni pubbliche, richiamandoci a costruire una pubblica amministrazione che sia all'altezza della missione che le è affidata (Berti, 1968; Galetta, 2022; Travi, 2022).

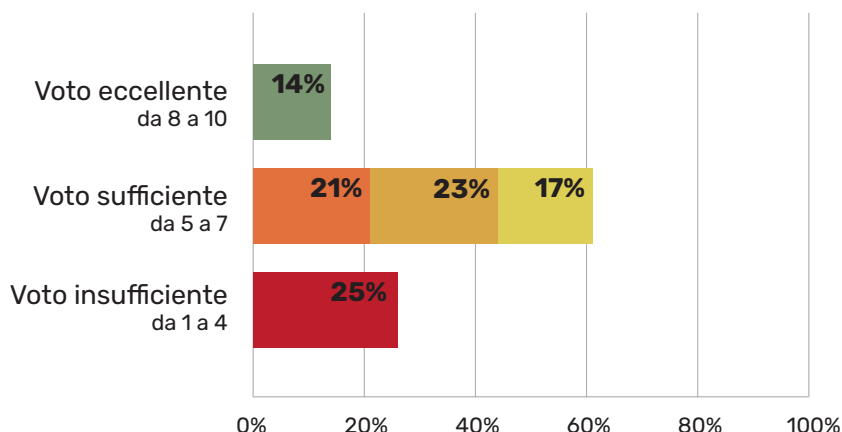
1.2 La buona amministrazione (percepita)

Il PNRR delinea un nuovo alfabeto per la pubblica amministrazione, nel quale la “B” di buona amministrazione equivale a “semplificazione”.

Eliminare gli “incagli burocratici” che rendono poco efficiente (e costosa) l’azione amministrativa e percepiti come un peso è, infatti, al tempo stesso, strumento e obiettivo dei grandi cambiamenti attesi. In particolare, va nella direzione di trasformare l’amministrazione in un “servizio per i cittadini”, invertendo quella tendenza, alimentata dalla retorica della semplificazione (la semplificazione come etichetta), dall’ipocrisia della semplificazione (la semplificazione inattuata), dagli eccessi di (interventi normativi di) semplificazione (la semplificazione ipertrofica), che ha allontanato sempre più la semplificazione dalla “semplicità” (Mattarella, 2017) e i cittadini (con le imprese e il terzo settore) dall’amministrazione (Travi, 2022). Stando ai dati dell’indagine commissionata dall’Istituto Toniolo a IPSOS su “La Pubblica amministrazione come fattore di sviluppo del Paese: opinioni e attese dei cittadini italiani”, la fiducia nella pubblica amministrazione è come sospesa: nel rispondere alla domanda “Quanta fiducia ha nella pubblica amministrazione?” un 21% assegna valore 5 e un 23% valore 6 (in una scala da 1 a 10). Solo il 17% si spinge ad un indice di fiducia di valore 7. Se i cittadini non manifestano eccessiva fiducia nei confronti della pubblica amministrazione, lasciano comunque aperta la possibilità di ricredersi. La pandemia, inoltre, non sembra aver inciso particolarmente sul livello di fiducia nella pubblica amministrazione: per il 57% dei cittadini raggiunti dall’indagine Istituto Toniolo-IPSOS sulla Pubblica amministrazione il rapporto con le amministrazioni sarebbe rimasto lo stesso.

Quanta fiducia ha nella pubblica amministrazione? Su una scala da 1 a 10

Fonte: indagine IPSOS realizzata per Laboratorio Futuro, 2022



Questa amministrazione semplice deve diventare un vero modo di essere delle amministrazioni e un imperativo per il diritto dell'amministrazione (Rangone, 2014; Travi, 2022), su cui costruire una nuova alleanza con le istituzioni. Ecco, allora, che guardare la buona amministrazione (e alla cattiva) dalla parte dei cittadini può essere un buon modo, un punto di partenza, per invertire la rotta.

Ebbene, dall'indagine Istituto Toniolo-IPSOS sulla Pubblica amministrazione, emerge che i cittadini identificano la buona amministrazione innanzitutto con l'efficienza economica (il 30% delle preferenze, ma la percentuale sale al 35% nella fascia d'età che va dai 55 ai 64 anni); quindi, con la capacità di mostrare vicinanza al cittadino (il 26% delle preferenze); con il trattamento imparziale ed equo (il 14% del totale); infine, in particolare giovani e donne, premiano (con il 12% delle preferenze) l'adeguato supporto delle attività economiche di imprese e cittadini.

Con quale aspetto identifica la buona amministrazione pubblica?

Scelta su una lista di 7 fattori.

Fonte: indagine IPSOS
realizzata per Laboratorio Futuro, 2022



Questa buona amministrazione - in quanto efficiente, vicina, imparziale ed equa, capace di fornire supporto - dipenderebbe, secondo i cittadini raggiunti dalla rilevazione, soprattutto dalla competenza (il 25% del totale, ma la percentuale sale al 28% nella fascia d'età che va dai 55 ai 64 anni e al 27% per le donne); quindi dalla semplicità (il 14% del totale); dalla correttezza (il 13% del totale, ma la percentuale sale al 18% nella fascia d'età che va dai 25 ai 34 anni); infine, dall'affidabilità (l'11% del totale), aspetto valorizzato in modo precipuo dai più giovani (dal 17% della popolazione che va dai 18 ai 24 anni). Interessante osservare che per i cittadini la digitalizzazione sembrerebbe non rivestire un ruolo particolarmente rilevante per la buona amministrazione (solo il 5% del totale la considera un aspetto da evidenziare). Insomma, la buona amministrazione, a misura di cittadino, richiede un investimento in competenza, semplicità, correttezza e affidabilità (da questo punto di vista, come si dirà, il PNRR è sulla buona strada).

Da che cosa dipende la buona amministrazione pubblica?

Su 9 aspetti, l'ordine di importanza attribuito dagli intervistati.

Fonte: indagine IPSOS
realizzata per Laboratorio Futura, 2022



Con quale aspetto identifica la cattiva amministrazione pubblica?

Scelta su una lista di 7 fattori.

Fonte: indagine IPSOS realizzata per Laboratorio Futura, 2022



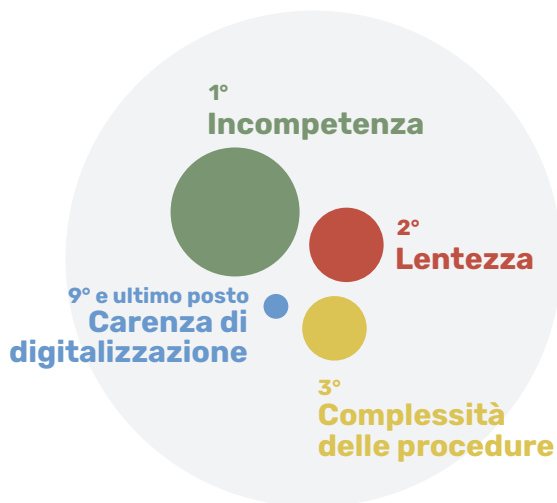
In maniera speculare, la cattiva amministrazione pubblica viene identificata dai cittadini con l'inefficienza e il cattivo uso delle risorse pubbliche (il 38% del totale, ma la percentuale sale al 43% nella fascia d'età che va dai 55 ai 64 anni); con la lontananza dai problemi dei cittadini (il 25% del totale, ma la percentuale sale al 30% nella fascia d'età che va dai 55 ai 64 anni); con la mancanza di agevolazione e supporto delle attività economiche delle imprese e dei cittadini (l'11% del totale, che, però, per giovani e donne vale il 13%); infine, con il trattamento discriminatorio (l'11% del totale, ma la percentuale sale al 15% nella fascia d'età che va dai 18 ai 24 anni). È interessante che il cattivo uso delle risorse pesi di più della sua faccia positiva (l'efficienza economica), mentre per gli altri fattori il risultato sia sostanzialmente identico. Insomma, quando si guarda alla cattiva amministrazione, il cattivo uso delle risorse prende il sopravvento su altri fattori e ciò è forse in linea con la narrazione che ha accompagnato i tagli alla spesa pubblica negli anni precedenti alla pandemia (Cottarelli, 2015).

Per i cittadini, questa cattiva amministrazione – che fa cattivo uso delle risorse, lontana, incapace di accompagnare cittadini e imprese, non equa – dipende dall'incompetenza (per il 26% del totale, ma la percentuale sale al 30% nella fascia d'età che va dai 45 ai 54 anni); dalla lentezza (per il 15% del totale); quindi, dalla complessità delle procedure (per il 13% del totale, ma la percentuale sale al 16% nella fascia d'età che va dai 55 ai 64 anni). Anche in questo caso, poca importanza viene attribuita al ruolo della scarsa digitalizzazione (solo il 5% del totale la considera un aspetto che può contribuire alla cattiva amministrazione).

Da che cosa dipende la cattiva amministrazione pubblica?

Su 9 aspetti, l'ordine di importanza attribuito dagli intervistati.

*Fonte: indagine IPSOS
realizzata per Laboratorio Futura, 2022*



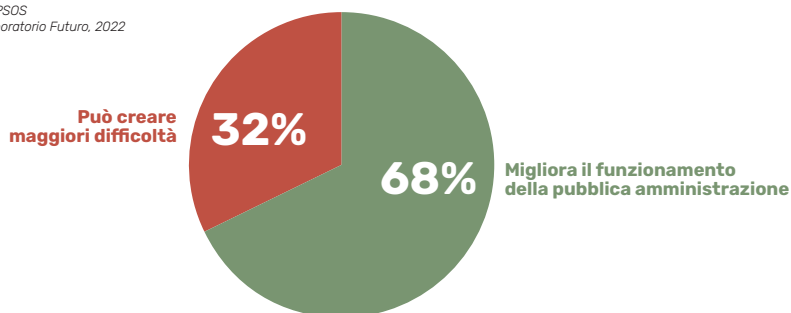
Per invertire la rotta, è dunque necessario costruire un'amministrazione che sia efficiente e vicina, un'amministrazione capace di accompagnare cittadini e imprese nel loro progetto di futuro. Questo deve essere anche il volto dell'amministrazione semplice. Se la semplificazione può combattere la piaga della lentezza e della complessità delle procedure, il vero game changer, per i cittadini, la competenza, il saper fare, ma anche, e soprattutto (se si parte da ciò che la buona amministrazione è per i cittadini), il saper interpretare i bisogni e la risposta ai bisogni, il saper essere leali e "umani" nella relazione con cittadini e imprese, il saper essere facilitatore di futuro e di progettualità per il futuro: in una battuta, il saper essere buona amministrazione. Tornando al nuovo alfabeto della pubblica amministrazione, occorre, dunque, per i cittadini, puntare sulla A di accesso e sulla C di capitale umano.

1.3 La buona amministrazione (digitalizzata)

L'ultima delle lettere del nuovo alfabeto della pubblica amministrazione contenuto nel PNRR è la lettera D di digitalizzazione. La domanda essenziale è cosa la digitalizzazione aggiunge alla buona amministrazione e, soprattutto, quale digitalizzazione sia utile alla buona amministrazione. Come si è visto, infatti, se per i cittadini la buona amministrazione non si identifica con la digitalizzazione, vi è la convinzione che essa possa contribuire al funzionamento della pubblica amministrazione (68% delle preferenze).

Nel futuro i servizi offerti dalla pubblica amministrazione saranno sempre più digitali. Secondo lei, la digitalizzazione...

Fonte: indagine IPSOS
realizzata per Laboratorio Futuro, 2022



Dobbiamo senz'altro escludere che una digitalizzazione intesa come percorso di informatizzazione meramente esteriore, strumentale, e non integrato, possa contribuire al rinnovamento della pubblica amministrazione e alla buona amministrazione. Anzi, così intesa, essa può tradursi in un fattore di complicazione e duplicazione (Mattarella, 2017; Boschetti, 2021). La digitalizzazione deve andare di pari passo con il processo di rinnovamento a 360° del modo di essere e fare amministrazione, nelle sue dinamiche interne (tra uffici e tra amministrazioni) ed esterne (verso cittadini e imprese). In questa prospettiva appare, del resto, porsi la recente modifica dell'art. 3-bis della Legge n. 241/1990, che impone alle amministrazioni di agire «mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le

diverse amministrazioni e tra queste e i privati». Si tratterebbe di una norma dotata di una valenza precettiva poiché idonea a delineare un vero e proprio obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di ricorrere agli strumenti informatici e telematici al fine di gestire i propri procedimenti (Galetta, 2020), segnando un passaggio culturale di non poco momento.

Non è solo questione di tecnologie: i principi giuridici dell'amministrazione digitale (come il digital by default, il once only e one stop shop) si dimostrano, infatti, una leva potente per reingegnerizzare i processi e i procedimenti, infrastrutturare gli ecosistemi in cui le politiche pubbliche prendono vita (Sandulli, 2021; Boschetti, 2022), imprimere unità all'amministrazione, ideare politiche e servizi pubbli-

ci, immaginare gli altri elementi di contesto abilitanti, tra questi le competenze, attuare e gestire la doppia transizione amministrativa e digitale (Boschetti, 2021). È peraltro significativo che proprio la digitalizzazione offra l'occasione per riscoprire il valore, anche infra-strutturante, del principio costituzionale del buon andamento, in funzione del quale tutto deve essere pensato (Berti, 1968; Galetta 2022). La buona amministrazione è il modo a cui guardare all'amministrazione, anche, e soprattutto, quando in gioco vi è la digitalizzazione.

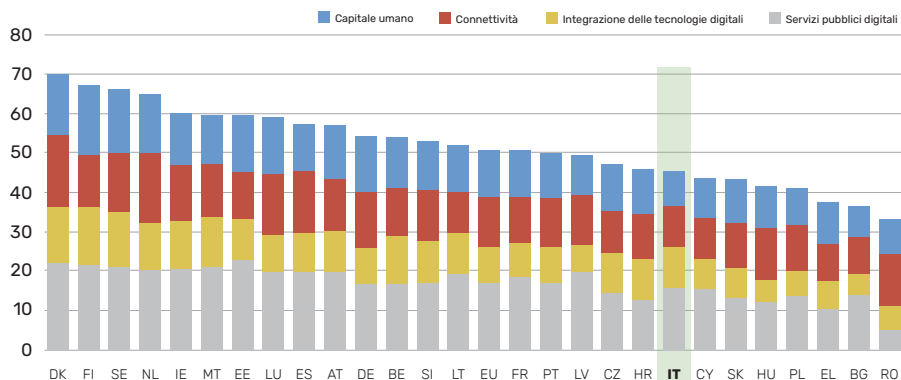
Il mantenimento di questa prospettiva è del resto essenziale per gli obiettivi della transizione digitale e, in particolare, per quanto qui interessa, in vista del passaggio dell'intera vita democratica e amministrativa al modello government as a platform (O'Reilly, 2010, Boschetti, 2021 e 2022). La Commissione europea, nella Bussola per il decennio digitale (2030) lo descrive come un nuovo ecosistema istituzionale e amministrativo fondato sulla piena interoperabilità tra tutti i livelli di governo e tra i servizi pubblici. Questa trasformazione radicale non può che essere nel nome della buona amministrazione e, dunque, di quella qualità della vita che essa è, costituzionalmente, destinata a schiudere.

Il PNRR, che traduce la digitalizzazione in una vera e propria strategia di ripresa e resilienza, spinge l'amministrazione a trasformarsi facendo propria la forza ri-ontologizzante delle tecnologie e infrastrutture digitali (Boschetti, 2021). Basti pensare alle linee di investimento e di riforma dedicate alla transizione al cloud computing e alla piena interoperabilità dei dati, obiettivi che, se effettivamente conseguiti, potrebbero in qualche modo attuare quell'opera di semplificazione, ritenuta essenziale per buona amministrazione, per la quale la legge sembra aver sin qui fallito.

Questo scenario futuro si colloca, tuttavia, in un presente che vede l'Italia occupare il 20esimo posto tra i Paesi UE per Digitalizzazione di economia e società, secondo il rapporto DESI 2021, l'Indice dell'Economia e della Società Digitali, che annualmente riassume gli indicatori sulle prestazioni digitali dell'Europa e tiene traccia dei progressi degli Stati membri dal 2014. Il ritardo riguarderebbe, in particolare, l'uso dei servizi digitali da parte dei cittadini, che rimane al di sotto della media europea, mentre migliori sarebbero i risultati per quanto attiene il rapporto con le imprese.

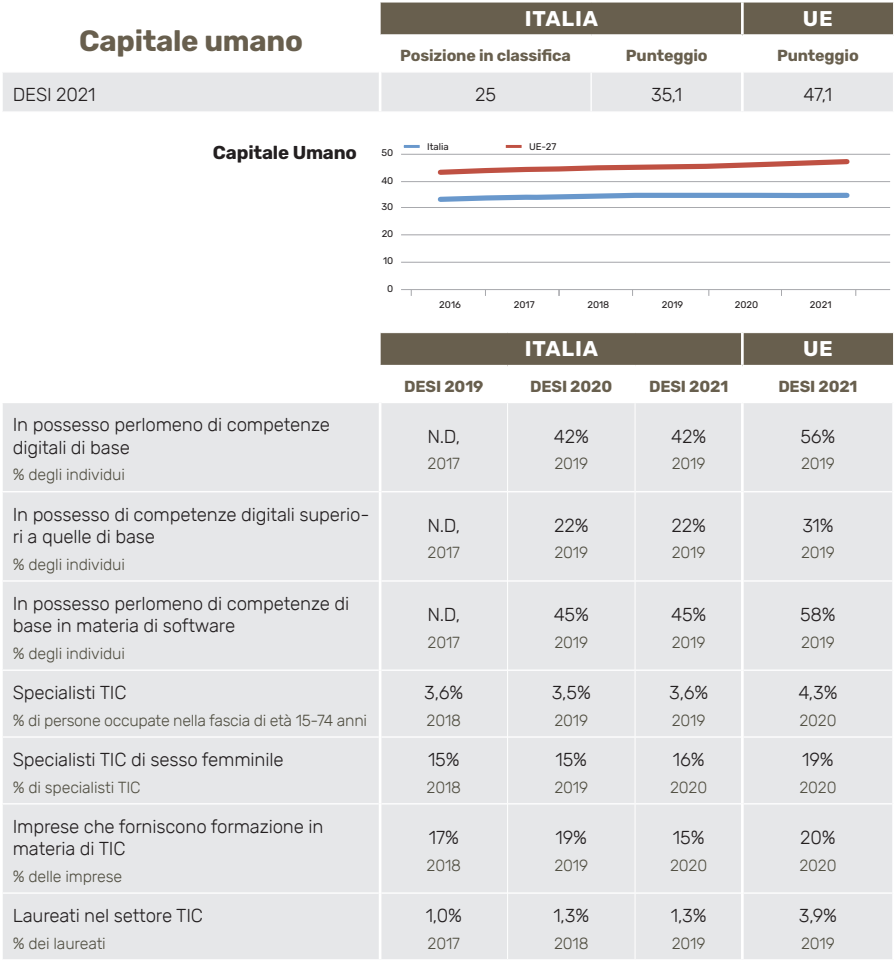
Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), Ranking 2021

Fonte: DESI 2021 Italia



Il rapporto evidenzia, altresì, che, rispetto alla media europea, l'Italia registra livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi.

Per quanto riguarda il capitale umano, il nostro Paese si colloca, infatti, al 25° posto su 27 Paesi dell'UE. Solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede perlomeno competenze digitali di base (56% nell'UE) e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (31% nell'UE). La percentuale di specialisti TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) in Italia è pari al 3,6% dell'occupazione totale, ancora al di sotto della media UE (4,3%). Solo l'1,3% dei laureati italiani sceglie discipline TIC, un dato ben al di sotto della media UE. Le prestazioni dell'Italia sono più vicine alla media UE per quanto riguarda invece gli specialisti TIC di sesso femminile, che rappresentano il 16% degli specialisti TIC (la media UE è del 19%). Solo il 15% delle imprese italiane eroga ai propri dipendenti formazione in materia di TIC, cinque punti percentuali al di sotto della media UE (Rapporto DESI, 2021).

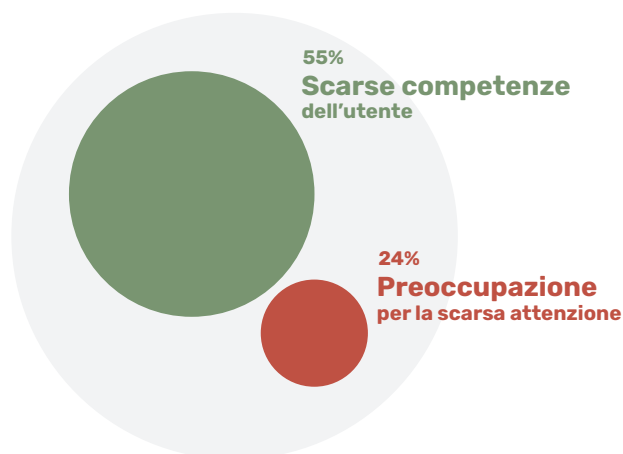


Prendendo atto di questi dati, con il d.l. 152 del 2021, convertito dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, è stata prevista l'istituzione del il «Fondo per la Repubblica Digitale», destinato «al sostegno di progetti rivolti alla formazione e all'inclusione digitale, con la finalità di accrescere le competenze digitali, anche migliorando i corrispondenti indicatori del Digital Economy and Society Index (DESI) della Commissione europea».

Ebbene, l'indagine condotta da IPSOS appare confermare questi dati: il 55% dei cittadini intervistati ritiene, infatti, che la principale motivazione per cui la digitalizzazione può creare maggiori difficoltà sarebbe costituita proprio dalle scarse competenze dell'utente (la percentuale sale al 63% nella fascia d'età che va dai 55 ai 64 anni), a cui fa seguito la preoccupazione per la scarsa attenzione di quest'ultimo (il 24% del totale).

La principale motivazione per cui la digitalizzazione può creare maggiori difficoltà

Fonte: indagine IPSOS realizzata per Laboratorio Futuro, 2022



Come si può evincere da questi dati, ancora una volta a venire il rilievo è il tema cruciale delle competenze, la cui carenza o il cui mancato sviluppo appare incrinare in modo significativo la fiducia dei cittadini nella digitalizzazione come vettore di cambiamento della pubblica amministrazione. Degno di nota appare, in questo senso, quanto rilevato dal report ISTAT del 30 maggio 2022 "Cittadini e lavoro a distanza nella PA durante la pandemia", dal quale emerge che, per il 77% dei cittadini intervistati, il peggioramento dei servizi, nel periodo dell'emergenza pandemica, sarebbe dipeso dall'impreparazione del personale della Pubblica Amministrazione nella gestione dei servizi online.

Le riforme per la buona amministrazione

2.1 La scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione

Per dotare il Paese di un'amministrazione semplice e vicina ai cittadini sono necessarie le riforme strutturali. Basta uno sguardo al passato per accorgersi, però, che la storia della pubblica amministrazione italiana è una storia di perenne riforma, segnata da una retorica delle riforme, di cui è parte anche la retorica della semplificazione (retro, parte 1). Emblematico risulta il fatto che il famoso Rapporto Giannini "sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato", del 1979, ci appaia ancora oggi di straordinaria attualità e modernità. Le riforme vengono annunciate per essere poi abbandonate, vengono fatte per poi rimanere inattuata, dimezzate (Leonardi, 2018) e decostruite nelle aule parlamentari, a mezzo di ritocchi continui, messe in secondo piano da regimi straordinari o eccezionali (Boschetti, 2021).

Con questo passato alle spalle, non solo avanzare ulteriori riforme della pubblica amministrazione, ma, addirittura, puntare ad una riforma integrale della pubblica amministrazione (il c.d. nuovo alfabeto) e scommettere su di essa come driver per il rinnovamento post-pandemico può sembrare illusorio, se non perdente, perfino ipocrita.

Eppure, questo è appunto ciò che fa il PNRR.

Anzi, il PNRR scommette doppiamente sulla pubblica amministrazione (Boschetti, 2021): il rinnovamento a 360° della pubblica amministrazione è strategia di ripresa e resilienza (PNRR, parte II), ma è anche il fattore indispensabile per il successo di tutte le "altre" strategie di ripresa e resilienza (PNRR, Parte III, Missioni da 1 a 6) e per gli scenari di crescita attesi (PNRR, Parte IV, 263-265). Fine e mezzo, potremmo dire.

Effetti macroeconomici di riforme di efficientamento della pubblica amministrazione (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

Fonte: Elaborazione MEF-DT su risultati QUEST.

	T+5	T+10	LUNGO PERIODO
PIL	1,0	1,8	2,3
Consumi privati	1,1	1,8	2,3
Investimenti totali	0,5	1,5	2,2

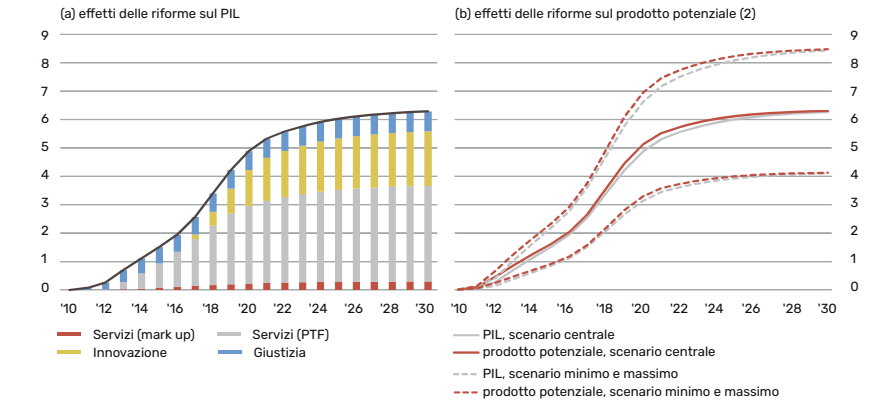
Stima dell’impatto del PNRR (modello MACGEM-11, scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

Fonte: Elaborazione MEF-DT su dati MACGEM IT.

	2021	2022	2023	2024-2026
PIL	0,7	2,0	3,0	3,1
Consumi	0,9	2,3	3,0	2,9
Spesa pubblica	0,5	1,5	2,0	0,7
Investimenti	1,6	5,5	9,4	10,6
Esportazioni	-0,2	-0,4	-0,6	0,4
Importazione	1,0	2,6	4,0	4,7
Occupazione	0,7	2,2	3,2	3,2

Impatto delle riforme strutturali sul PIL e sul prodotto potenziale (1) (valori percentuali)

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (Indagine sulle imprese industriali e dei servizi), Cerved, Istat, Ministero della Giustizia, OCSE, Banca d'Italia, Relazione annuale 2020.

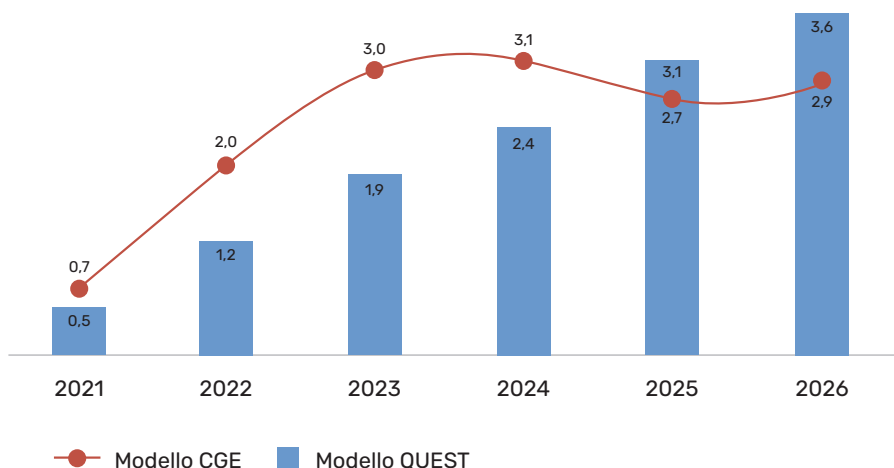


¹ Deviazioni percentuali dallo scenario di base.

² Si delineano 3 scenari, dal minimo al massimo, per tenere conto dell’incertezza che caratterizza le stime microeconomiche.

Impatto sul Pil del PNRR (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

Fonte: Elaborazione MEF-DT su dati QUEST e MACGEM IT.



Il PNRR, e, a monte, il Next Generation EU, sovvertono così la narrativa con la quale, negli ultimi anni, è stata inquadrata la pubblica amministrazione: non più un “peso” per il buon funzionamento del Paese, un costo da tagliare, ma, al contrario, una risorsa fondamentale per proiettare il Paese nel futuro post-pandemico. Dallo Stato cattivo, allo Stato buono. Le riforme per la buona amministrazione (alla quale non sono estranee la riforma del fisco e della giustizia) rientrano, dunque, in questo cambio di prospettiva epocale e ne costituiscono uno dei tasselli fondamentali. Il linguaggio del PNRR è inequivocabile: sono riforme di contesto abilitanti. Lo stesso PNRR, del resto, si affida a regimi semplificati (tra i molti, si vedano i decreti nn. 77 e 152 del 2021 e n. 36 del 2022) riconoscendo così espressamente la funzione abilitante delle regole: per questi regimi semplificati passa la possibilità di portare a compimento le strategie di ripresa e resilienza.

La cosa interessante è che la necessità di riforme per la buona amministrazione è condivisa dalla larga maggioranza dei cittadini intervistati (il 77% del totale) e la stessa maggioranza mostra anche di avere fiducia sulla possibilità che questa riforma possa essere portata a compimento. Ancora una volta, come già per la fiducia nell'amministrazione (retro, par. 1), il giudizio è come sospeso, ma la porta è aperta. Nuovamente un giudizio sospeso: nel rispondere alla domanda “Quanta fiducia ha nel fatto che questa riforma venga attuata?” un 21% assegna valore 5 e un 22% valore 6 (in una scala da 1 a 10). Solo il 15% si spinge ad un indice di fiducia di valore 7.

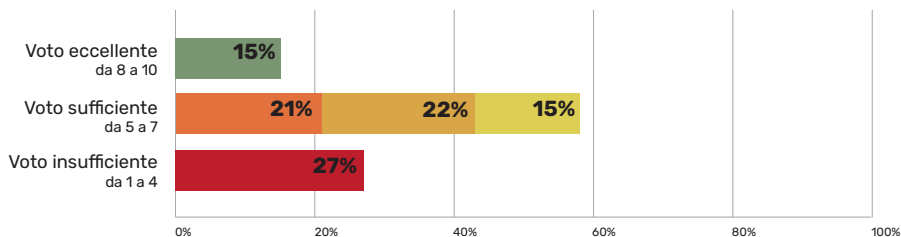
Ritiene che ci sia bisogno di riformare la Pubblica Amministrazione in Italia? Su una scala da 1 a 10

Fonte: indagine IPSOS realizzata per Laboratorio Futuro, 2022



Quanta fiducia ha nel fatto che questa riforma venga attuata? Su una scala da 1 a 10

Fonte: indagine IPSOS realizzata per Laboratorio Futuro, 2022



Questa dose di fiducia nonostante tutto, occorre dirlo, considerata la scarsa percezione del processo di rinnovamento innescato dal PNRR (il 50% degli intervistati dichiara di non conoscere le riforme della Pubblica amministrazione contenute nel PNRR), costituisce forse il dato più sorprendente e, ad un tempo, un valore prezioso, da non sperperare, da custodire e alimentare: come si vedrà, essa rappresenta una delle chiavi di successo della scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione e, più ancora, l'ingrediente essenziale per realizzare i grandi cambiamenti strutturali ed ecosistemici che attraversano, oltrepassandolo, l'orizzonte temporale del PNRR: tra questi, la transizione ecologica e digitale, quella epistemica e culturale, quella sociale e istituzionale.



Il 50% degli intervistati dichiara di non conoscere le riforme della Pubblica amministrazione contenute nel PNRR

2.2 Come vincere la scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione

Non possiamo che chiederci, a questo punto, cosa ci possa far credere, o, almeno, far ben sperare, che questa volta la scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione possa essere vinta.

La ricetta europea è abbastanza semplice: le riforme (62 quelle previste su un totale di 226 misure) sono investimenti (per la ripresa e la resilienza) e come tali vanno trattate: devono essere selezionate in funzione del loro impatto strutturale e “a prova di futuro” (future-proof, come dice la Commissione europea, Linee guida 12.01.21), dotate di adeguate risorse economiche, programmate temporalmente, attuate e monitorate lungo il loro percorso (Boschetti, 2022; Boschetti e Poli, 2022; Galetta, 2022).

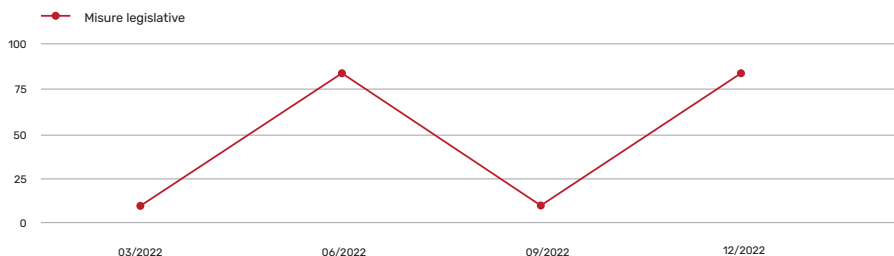
Si prevede, insomma, un vero e proprio percorso di accompagnamento delle riforme, che è anche, e soprattutto, un accompagnamento alle riforme, ispirato al modello transition as a service. Prende così vita una nuova architettura istituzionale e amministrativa orientata alla leale collaborazione tra livelli di governo, operante proprio in funzione di assistenza, di

supporto, di potenziamento e abilitazione delle amministrazioni al cambiamento. Un supporto formativo e/o tecnico-operativo che contribuisce ad assicurare l'effettività delle riforme, l'effettività delle regole e, per esse, del cambiamento di cui essere sono portatrici (Boschetti, 2022). Un'amministrazione che abbraccia l'amministrazione (a partire dal capitale umano, le competenze, le infrastrutture) per garantire la (riforma della) buona amministrazione. Le riforme partono da dentro e coinvolgono l'amministrazione a 360°.

Ovviamente, quando in gioco sono le riforme, le scorciatoie valgono solo fino a un certo punto: nonostante la regia del governo legislatore (Cassese, 2021), le riforme strutturali previste dal PNRR, con la loro politicità, mantengono in sé un margine di incertezza non indifferente. Il calendario delle riforme del PNRR, con la scansione temporale fino al 2026, ne è la prova, come lo sono i difficili e tortuosi percorsi parlamentari di alcune delle riforme abilitanti, tra cui fisco e giustizia.

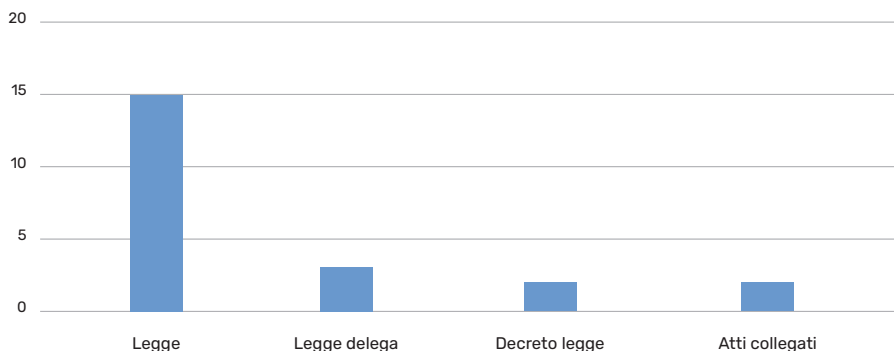
A dicembre 2022 prevista l'entrata in vigore di 9 riforme.

Fonte: elaborazione Openpolis su dati Camera dei Deputati



Le misure legislative previste dal PNRR per il 2022 suddivise per tipologia di atto.

Fonte: elaborazione Openpolis su dati Camera dei Deputati



Inoltre, questo surplus di amministrazione “a termine” non è privo di effetti strutturali: da un lato, la c.d. governance del PNRR (PNRR parte IV; d.l. n. 77/2021) incide sulla forma di governo (Lupo, 2021, Cassese, 2021); dall’altro, esso schiude la strada a quello che potremmo chiamare un meta-ciclo della regolazione orientato al monitoraggio e miglioramento costante delle regole (CE, *Joining forces to make better laws*, 29 aprile 2021).

Di fondo, però, si assiste a un vero e proprio salto culturale all’insegna della cura delle riforme e, più in generale, della cura delle regole che costituisce la vera novità “a prova di futuro” portata da questa nuova stagione di finanziamenti europei ispirata a meccanismi di conformazione – protesi al perseguimento di un’azione virtuosa nel futuro – piuttosto che di condizionalità (Passalacqua, 2021; Passalacqua, Celati, 2020; Rangone e a., 2022; Chiti, 2022). Una cura che passa anche, e soprattutto, per la costruzione, in parallelo al percorso di accompagnamento delle riforme, del sapere e delle competenze necessarie per un cambiamento inclusivo e veramente ecosistemico.

Ecco, allora, che proprio nel momento in cui si riscopre la forza or-dinante del diritto (la matrice or- ci fa riscoprire la capacità del diritto di orientamento al futuro), il diritto, e la sua effettività, si aprono all’amministrazione e alla società. Si riscopre, insomma, qualcosa di ovvio, ma che a lungo era rimasto nell’ombra, oscurato dietro il mito (fallace) della forza della legge, della sua auto-sufficienza e auto-referenzialità: le regole hanno bisogno di cura e la cura delle regole richiede un contributo corale, condiviso, comunitario (Cantaro, 2021, Boschetti, Poli, 2022; Boschetti, 2021). Per curare il diritto, per portare a compimento la (riforma per la) buona amministrazione, vi è dunque bisogno di alleanze istituzionali, comunitarie e intergenerazionali, basate su legami di fiducia.

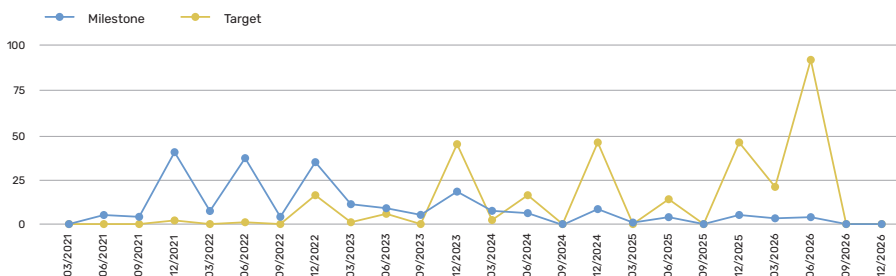
È questa fiducia l’humus fertile per costruire un’etica della cura (Forti, 2018), che ci ponga in relazione con l’altro (persone, imprese, istituzioni) e cambi, anche, il nostro rapporto con le regole del vivere comunitario. In gioco non vi è solo la (riforma per la) buona amministrazione.

2.3 Perché è necessario vincere la scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione.

Deve essere chiaro che nella scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione è in gioco il futuro del sistema Paese, o, per meglio dire, la nostra capacità di futuro, individuale e comunitario. Non è, insomma, solo questione di raggiungere questo o quel target (213), questa o quella milestone (314), che segnano l'affollato cronoprogramma del PNRR, e che più voci già chiedono di rivedere al ribasso (Boschetti e Poli, 2022).

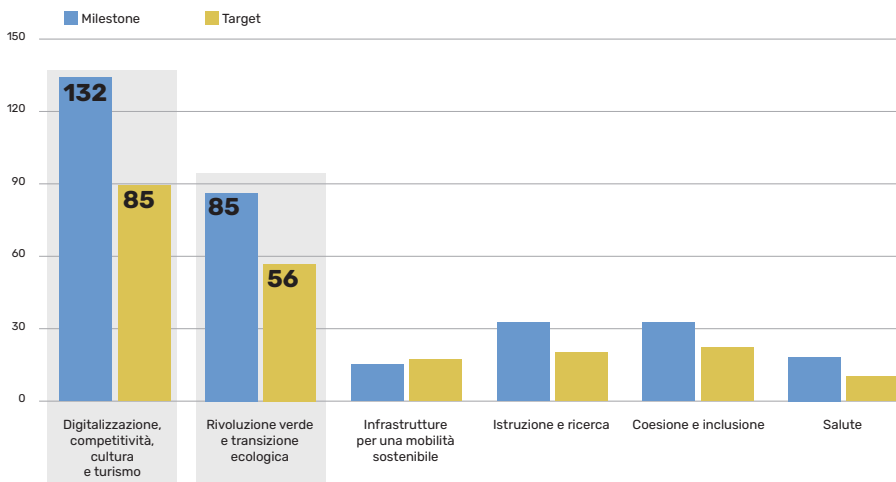
La distribuzione di milestone e target lungo l'arco temporale di attuazione del piano (2021-2026).

Fonte: elaborazione e dati Openpolis



Il quadro delle scadenze del Pnrr (milestone e target) suddivise per missione.

Fonte: elaborazione e dati Openpolis e Mef



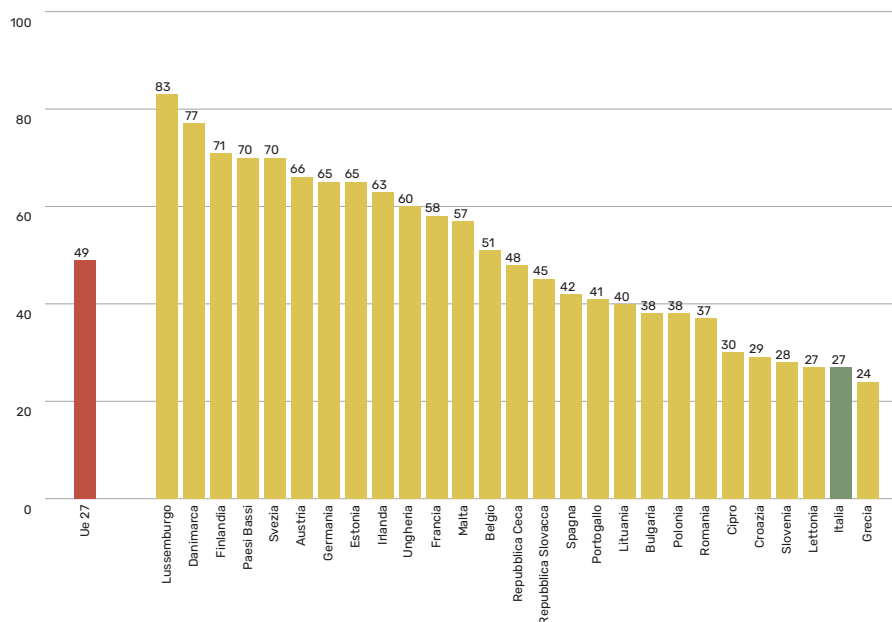
Al di là dei costi economici e politici, perdere la scommessa della (riforma per la) buona amministrazione avrebbe, infatti, un costo in termini di “resilienza” (di perdita di). Come già anticipato, la resilienza, forse il lascito più prezioso della pandemia, non esprime tanto, e solo, la capacità di resistere agli shock sempre più ricorrenti che caratterizzano il nostro tempo (crisi economico-finanziarie, pandemie, guerre e connessi scenari migratori, energetici, alimentari), ma, soprattutto, la capacità di porre in essere, portare avanti, grandi scenari di cambiamento strutturale ed ecosistemico (le grandi transizioni: da quella ecologica a quella digitale, da quella epistemica a quella sociale e culturale), in modo equo, inclusivo e sostenibile (come recita art. 2, Regolamento UE 2021/241). In una battuta, la resilienza esprime la nostra capacità di futuro (Boschetti, Poli, 2022).

Perdere la scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione significa, allora, perdere in resilienza e, dunque, in capacità di futuro.

In gioco vi è però anche un altro elemento determinante per la nostra capacità di futuro, ossia quel rinnovato legame di fiducia tra cittadini e istituzioni che costituisce mezzo e fine del successo di questa stagione di riforme. L'incapacità delle istituzioni di pensare al futuro in termini collettivi, l'incapacità di portare avanti riforme per una progettualità comunitaria è infatti alla base di una società sempre più irrazionale (quale è fotografata dal 55° Rapporto del Censis). Questa incapacità, dunque, in quanto si riflette inevitabilmente anche sulle traiettorie individuali, contribuisce all'affermazione di un senso di frustrazione diffusa e di sfiducia che ci sottrae, individualmente e collettivamente, all'etica della cura e, dunque, alla cura delle regole.

Fiducia nei confronti della Pa nei Paesi UE 27. Periodo febbraio/marzo 2021

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Confortigianato su dati Commissione europea, 17 maggio 2021





La (riforma per la) buona amministrazione va dunque presa sul serio, come sul serio va preso ciò che la buona amministrazione, nella sua dimensione più alta, è in grado di restituire.

Conclusioni

La buona amministrazione per il futuro

È necessario vincere la scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione perché in gioco vi è la nostra capacità di futuro e, prima ancora, la nostra fiducia nel futuro, inteso come apertura (del presente) ad una progettualità individuale, comunitaria e intergenerazionale (Zabala, 2021; Alpa, 2021).

Già il percorso verso la buona amministrazione, con il salto culturale all'insegna della cura delle riforme (e delle regole) lungo tutto il loro ciclo di vita, aperto al contributo corale, condiviso e inevitabilmente intergenerazionale, diviene una straordinaria occasione per fare esperienza concreta di un nuovo modo di essere in relazione con l'altro, di costruzione di un sapere comunitario nel fare e attuare le regole per il futuro, ispirato all'etica della cura. Da questo punto di vista, i dati sulla fiducia nelle riforme che l'indagine restituisce, insieme a quelli sulla percezione della necessità di questa riforma, ci consentono di dire che vi è un tesoro (di fiducia, appunto) da custodire e alimentare.

Al di là delle riforme, però, è necessario porre la nostra attenzione su ciò che la buona amministrazione è in grado di mettere a disposizione della società, nel suo farsi vicina, prossima, abilitante di un futuro individuale, comunitario, intergenerazionale. Se l'assenza di fiducia, quel fattore disgregativo che ci allontana dall'etica della cura, dipende dalla mancanza di beni relazionali, ossia quei beni che sono prodotti dalle relazioni e il cui valore viene con fatica inquadrato dai modelli economici tradizionali (Becchetti, 2020); ebbene, se l'assenza di fiducia si nutre di questo vuoto, il vero contributo che la buona amministrazione può fornire è appunto in termini di beni relazionali e abilitanti una progettualità individuale, comunitaria e intergenerazionale.

È questo che segna la differenza tra l'essere "a prova di futuro" (future-proof) o, semplicemente, lost in transition(s) (Boschetti, Poli, 2022). È questo, soprattutto, ciò che i cittadini si attendono dalla pubblica amministrazione. All'interno di un clima di sostanziale attesa e incertezza (solo il 53% degli intervistati ritiene che la pubblica amministrazione abbia un ruolo da svolgere nei grandi scenari di cambiamento di questo tempo), i dati dell'indagine Istituto Toniolo-IPSOS sulla Pubblica amministrazione rivelano che vi è una domanda non eludibile di beni relazionali: al primo posto, vi è la lotta alla povertà (il 17% del totale), seguita dal sostegno alla cultura (10%), dall'istruzione (9%), dalle politiche per il lavoro (7%) e da quelle di genere (7%).

Cosa chiedono i cittadini alla pubblica amministrazione per il futuro.

Su 18 aspetti, l'ordine di importanza attribuito dagli intervistati.

Fonte: indagine IPSOS realizzata per Laboratorio Futuro, 2022



Questi beni sono essenziali non solo per transizioni giuste in quanto inclusive, eque e sostenibili, ma anche per una giustizia nelle transizioni, per transizioni, cioè attuate in modo inclusivo, equo e sostenibile. Non a caso, la resilienza (del diritto e attraverso il diritto) o è equa, sostenibile e inclusiva o, semplicemente non è: la capacità di resistere agli shock e di attuare persistenti cambiamenti strutturali non può, allora, che avvenire, come ci ricorda l'art. 2 Reg. UE 241/2021, in modo equo, sostenibile e inclusivo. Si tratta di una giustizia di relazione, anche intergenerazionale.

Questa giustizia delle transizioni, e nelle transizioni, deve divenire la misura della buona amministrazione, la misura di una amministrazione "a prova di futuro".

Scenario 1

L'Italia vince la scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione

È certamente lo scenario migliore. Vincere la scommessa sulla buona amministrazione significa assicurare al Paese il successo delle strategie di ripresa e resilienza prospettate nel PNRR, creando una amministrazione capace di prendersi cura (di cittadini e imprese) e leale, presupposto essenziale per una rinnovata alleanza eco-sistemica. Vincere questa scommessa rispondendo alla domanda, non eludibile, di beni relazionali e di cura delle norme significa, inoltre, e in modo ancor più significativo, restituire alle istituzioni la capacità di pensare al futuro in termini collettivi, abilitando progettualità individuali, comunitarie e intergenerazionali.

Scenario 2

L'Italia perde la scommessa sulla (riforma per la) buona amministrazione

È lo scenario peggiore. Perdere la scommessa sulla buona amministrazione significa porre il Paese, e il suo futuro, nelle mani di un'amministrazione-burocrazia, anziché partner leale e strategico per una progettualità individuale, comunitaria e intergenerazionale. Un danno non solo in termini di efficienza ma anche, e soprattutto, in termini di resilienza, cioè in capacità di futuro. Perdere la scommessa sulla (riforma della) buona amministrazione significa però anche rinunciare all'opportunità di valorizzare quel tesoro di fiducia nelle riforme che l'Indagine IPSOS ha permesso di rilevare. L'incapacità di portare avanti riforme abilitanti, quale quella della pubblica amministrazione, si riflette, infatti, inevitabilmente sulle traiettorie di vita e di impresa, dando luogo a un senso di frustrazione diffusa e di sfiducia che ci sottrae, individualmente e collettivamente, all'etica della cura, indispensabile per creare alleanze eco-sistemiche e, dunque, per costruire il nostro futuro.

Bibliografia

AA.VV. (2021) L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli, Torino: Giappichelli

Alpa, G. (2021). Il diritto di essere se stessi. Milano: La nave di Teseo.

Allena, M. (2012), Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo. Napoli: Editoriale scientifica.

Azoulai, L. & Clément-Wilz, L. (2014). Le principe de bonne administration. In J-B Auby, J. Dutheil de la Rochère (Eds). Droit Administratif Européen. Bruxelles: Éditions Bruylant.

Becchetti, L., La nuova economia fra relazioni e civismo. // *Corriere della Sera*. 14 aprile 2020.

Benvenuti, F. (1996). Disegno dell'Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive. Padova: Cedam

Berti, G. (1968). La pubblica amministrazione come organizzazione. Padova: Cedam.

Boschetti, B. (2016), Soft Law e normatività: un'analisi comparata. *RRM*, 32-52.

Boschetti, B. (2021), Più cura nelle norme per fare riforme a prova di futuro. *Il Sole 24 Ore*, 25 giugno 2021.

Boschetti, B. (2021), Dalle riforme alla governance. La Pubblica Amministrazione nel PNRR. *Pandora Rivista*.

Boschetti, B. (2021). Transizione digitale e amministrazione (eco) sistemica. *SPCC*, 53-81.

Boschetti, B. & Poli, M.D. (2021). A Comparative Study on Soft Law: Lessons from the COVID-19 Pandemic. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 20-53, <https://doi.org/10.1017/cel.2021.8>

Boschetti, B. & Poli, M. D. (2022). The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective. In Palano, D. (Eds). State of emergency. Italian democracy in times of pandemic. Milano: EDUCatt, 1-18, <https://www.polidemos.it/fascicolo-19-2021/>

Boschetti, B. (2022). La transizione della pubblica amministrazione verso il modello *government as a platform*, in A. Lalli (a cura di). L'amministrazione pubblica nell'era digitale. Torino: Giappichelli (in corso di stampa).

Cantaro, A. (2021). *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*. Torino: Giappichelli.

Carloni, E. (2022). *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*. Bologna: Il Mulino.

Cassese, S. (2019). Il diritto alla buona amministrazione. *Irpa*.

Cassese, S. (2020). *Il buon governo. L'età dei doveri*. Milano: Mondadori.

Cassese, S. (2021). Il governo legislatore. *GDA*, 557-558.

Chiti, E. (2022). Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process, in *Common Market Law Review*, 59, 19-48.

Clarich, M., Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico, luglio 2021, in www.astrid-on-line.it

Corso, G., De Benedetto, M. & Rangone, N. (2022). *Diritto amministrativo effettivo*. Bologna: Il Mulino.

Cottarelli, C. (2015). *La lista della spesa*. Milano: Feltrinelli

Della Cananea, G. & Franchini, C. (2017). *I principi dell'amministrazione europea*. Torino: Giappichelli

Della Cananea, G. (2020). *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Forti, G. (2018). *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*. Milano: Vita e Pensiero.

Galetta, D.U. (2020) Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT). In R. Cavallo Perin & D.U. Galetta (a cura di). *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*. Torino: Giappichelli, 85-117.

Galetta, D.U. (2022). Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare. *Federalismi*, 103-125.

Leonardi, M. (2018). *Le riforme dimezzate. Perché lavoro e pensioni non ammettono un ritorno al passato*. Milano: Egea.

Lupo, N. (2022). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti. *Federalismi*, 3-13.

Mangia, A. (2020) *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*. *Diritto Costituzionale*, 75-116.

- Mattarella, B.G. (2017), *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*. Bologna: Il Mulino.
- Merusi, F. (2007), *Sentieri interrotti della legalità*. Bologna: Il Mulino
- Napolitano, G. (2015). Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo. *RTDPub*, 611-640.
- O'Reilly, T. (2010). Government as a Platform. *Mitpressjournal*.
- Passalacqua, M. (2022). "Numquam nega, raro adfirma": il rinnovato "intervento" dello Stato nell'economia. *MCR*, 55-78.
- Passalacqua, M. & Celati, B. (2020). Stato che innova e Stato che ristruttura prospettive dell'impresa pubblica dopo la pandemia. *Concorrenza e Mercato*, 93-129.
- Rangone, N. (2014). Semplificazione amministrativa. *Diritto online Treccani*.
- Renna, M. & Vaccari, S. (2019). Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. Open Government, in R. Ursi - G. Scala (a cura di), *Lo statuto costituzionale. Pubbliche amministrazioni*. Palermo: Palermo University Press, 35-52.
- Salvia, F. (2008). La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici. *Nuove autonomie*, 447-455.
- Sandulli, A. (2021). The Italian legal order and the making of a national cultural identity, con Edoardo Chiti e Gianluca Gardini, in *The Changing Administrative Law of an EU Member State. The Italian Case*, a cura di Domenico Sorace, Leonardo Ferrara, Ippolito Piazza. Heidelberg: Springer, 171-195.
- Sandulli, A. (2021). Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche. *RTDPub*, 513-527.
- Sorace, D. (2008). La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione. www.costituzionalismo.it.
- Travi, A. (2022), *Pubblica Amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?* Milano: Vita e pensiero
- Zabala S. (2021). *Essere dispersi. La libertà nell'epoca dei fatti alternativi*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Zito, A. (2002). Il diritto «ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e nell'ordinamento interno. *R.I.D.P.C.*, 425-444.



**Nella stessa serie
Ricerche di Laboratorio Futuro:**

1. Alessandro Rosina, Mirko Altimari, "Un buco nero nella forza lavoro", gennaio 2020
2. Tiziana Ferrario, Paola Profeta, "COVID: un Paese in bilico tra rischi e opportunità. Donne in prima linea", maggio 2020
3. Rete UnoNonBasta, "La perdita della speranza: i NEET, tra incuria istituzionale e pandemia", aprile 2021
4. Tiziana Ferrario, Paola Profeta, "COVID: la crisi più dura per le donne in un Paese ancora senza parità", maggio 2021
5. Corrado Bonifazi, Angela Paparusso, "Gli immigrati nell'economia italiana: tra necessità e opportunità", giugno 2021
6. Cecilia Leccardi, Ivana Pais, "Il futuro della città", gennaio 2022



www.laboratoriofuturo.it

PARTNERS



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

ISTITUTO TONIOLO
ENTE FONDATORE
DELL'UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE