



Classificazione Decimale Dewey:

351 (23.) AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

La nuova pubblica amministrazione tra innovazione, governance e opportunità del PNRR

A cura di

Giuseppe **Mongelli**
Salvatore **Romanazzi**

Prefazione di

Cinzia **Barisano**

Postfazione di

Carmela **de Gennaro**





ISBN
979-12-218-1221-3

PRIMA EDIZIONE
ROMA 23 MARZO 2026

Ringraziamenti

Si ringrazia il Personale della Ragioneria territoriale di Bari, Andria e Trani per la impareggiabile collaborazione e l'impegno profuso a diverso titolo nella realizzazione della Pubblicazione *La nuova Pubblica Amministrazione tra innovazione, governance e opportunità del PNRR*: Giulia Palmisano per la collaborazione al progetto, Giulio Deliso, Valentina Lenoci, Rocco Mastrolonardo, Giuseppe Pascale per l'apporto grafico e informatico, Adriano Muggeo, Domenico Zonno, Fabio Zotti per la collaborazione tecnica e operativa.

Si ringrazia la Cassa Rurale ed Artigiana di Castellana Grotte – Credito Cooperativo – Soc. Coop. per il sostegno alla realizzazione del progetto.

Si ringrazia l'Associazione Nazionale Certificatori e Revisori degli Enti Locali (ANCREL) FOGGIA – CAPITANATA che ha aderito al progetto avviato dalla Ragioneria Territoriale dello Stato di Bari/BAT.

Indice

- 13 Prefazione
Cinzia Barisano
- 17 Introduzione
Augusto dell'Erba

PARTE PRIMA

QUADRO GENERALE E RIFORMA DELLA P.A.

- 23 1. La riforma permanente della p.a., tra ricerca di efficienza, risultati, valore pubblico, PNRR e antichi nodi irrisolti
Giuseppe Mongelli
- 47 2. Lo sviluppo delle risorse umane nella pubblica amministrazione, alla luce dei continui cambiamenti normativi, organizzativi e tecnologici
Alberto Ametta
- 73 3. L'evoluzione del reclutamento del personale nella pubblica amministrazione tra urgenze e opportunità del PNRR, stabilizzazioni e regola concorsuale
Nicola Roberto Toscano
- 105 4. Tentativi, insuccessi e nuove prospettive della *spending review*
Giulio Mongelli

PARTE SECONDA

PERFORMANCE, VALUTAZIONE E DECISIONE DI BILANCIO

- 125 1. La valutazione delle performance e l'impatto generazionale delle politiche pubbliche
Corrado Crocetta, Antonia Cofano, Laura Antonucci
- 143 2. L'evoluzione della decisione di bilancio tra fini costituzionali e spinte unionali
Raffaele Tranchitella

PARTE TERZA

**CONTABILITÀ, CONTROLLO E RESPONSABILITÀ
(ASPETTI TECNICO-GIURIDICI)**

- 193 1. L'ontologia del valore pubblico: l'*accrual accounting* tra entropia patrimoniale e avviamento pubblico
Salvatore Romanazzi
- 233 2. La funzione consultiva della Corte dei conti nel prisma delle riforme
Donatella Palumbo
- 255 3. Il monitoraggio dei debiti commerciali. La tempestività dei pagamenti nella pubblica amministrazione
Lucia Spilotro
- 279 4. L'utilizzo della contabilità forense nella pubblica amministrazione: strumento di controllo e prevenzione
Spiridione Lucio Dicorato, Paolo Esposito, Massimiliano Tufo

PARTE QUARTA

ALGORITMI, AI E AMMINISTRAZIONE DIGITALE

- 303 1. Trasparenza algoritmica, riserva di umanità e responsabilità: sfide e opportunità dell'AI nell'*e-procurement*
Alessandro Mazzullo

- 341 2. La metamorfosi della funzione amministrativa: dalle categorie di Benvenuti agli algoritmi dell'IA
Davide Nalin
- 387 3. L'amministrazione algoritmica: la rivoluzione digitale che proietta la pubblica amministrazione verso la modernizzazione del paese
Giuseppe Natuzzi
- 403 4. L'utilizzo dell'intelligenza artificiale "strumentale" all'attività provvedimentale nella normativa europea e nazionale: tra rischio di cattura del decisore umano, controllo e aggravio per l'amministrazione
Augusto di Cagno
- 439 5. La digitalizzazione della p.a. e la nuova figura professionale del social media e digital manager
Nicola Sorgente

PARTE QUINTA

DIRITTO AMMINISTRATIVO E CONTRATTI PUBBLICI: TRA GARANZIE E RESPONSABILITÀ

- 481 1. Principio di fiducia e responsabilità amministrativa "limitata" nel Codice dei contratti pubblici: colpa grave, scudo erariale e prospettive di riforma (legge 7 gennaio 2026 n. 1 c.d. legge Foti)
Lucia Minervini
- 507 2. Il ruolo istituzionale del Ministero dell'Interno e delle Prefetture nella valorizzazione del patrimonio storico-artistico attraverso la partecipazione
Andrea Mongelli
- 419 3. L'influenza del PNRR sulla contrattualistica pubblica in tema di occupazione e clausole sociali
Simona Scardicchio

- 537 4. La “soccorribilità” dell’omessa presentazione del DGUE: un
Giano Bifronte fra sostanzialismo e formalismo
Carmen Papalino

PARTE SESTA

PNRR: IMPLEMENTAZIONE, IMPATTI E RESPONSABILITÀ

- 569 1. Le ricadute del PNRR lette attraverso i cambiamenti nel capi-
tale intellettuale delle pubbliche amministrazioni
Luciano Hinna

- 595 2. Il sistema di tutela e le responsabilità connesse alla realizza-
zione del Programma *Next Generation UE* e del PNRR
Antonio Senatore

- 611 3. L’Impatto (non definitivo) del PNRR sulle pubbliche
amministrazioni
Giuseppe Napolitano

- 631 4. Il PNRR e la Riforma della Giustizia Tributaria: la figura del
Giudice Tributario tra nuove modalità di Reclutamento e criti-
cità insolute
Luigi Iacobellis

- 663 5. Il PNRR e la spinta alla digitalizzazione delle p.a., opportunità
e limiti
Valentina Lenoci

PARTE SETTIMA

LEADERSHIP, GOVERNANCE, E CASI APPLICATIVI

- 689 1. Public Value Governance e modelli di leadership di servizi
innovativi di mobilità urbana sostenibile. Riflessioni teoriche ed
evidenze empiriche
Nunzio Angiola, Piero Bianchi, Francesco Maria Nacci

- 719 2. L'Azienda–Museo nella nuova p.a.: governance giuridica e modelli di performance management per le sfide del PNRR
Sabrina Spallini, Enzo Varricchio
- 777 3. Convenzioni per la valorizzazione dei beni culturali
Adriano Buzzanca
- 803 4. Il ruolo di ENAC nel comparto dell'aviazione civile italiana: attualità e prospettive
Gianluca Lo Bianco, Elena Palma
- 819 Postfazione
Carmela de Gennaro

Prefazione

Cinzia Barisano^(*)

Il presente volume non si limita a offrire una ricognizione dello *status quo* della pubblica amministrazione, ma ambisce a tracciare le coordinate ermeneutiche di una importante evoluzione istituzionale. Attraversiamo, infatti, un frangente storico che si iscrive, rinnovandolo, in quel percorso “costituente”, in cui la Pubblica Amministrazione è stata chiamata a trascendere la sua tradizionale funzione di mero esecutore normativo per divenire motore proattivo di valore pubblico, operando all’interno di un perimetro disegnato da risorse ingenti finalizzate ad assicurare crescita strutturale, prime fra tutte quelle del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. È un percorso quasi catartico che ha preso il via dalla grande stagione di riforme dei primi anni ’90, che all’epoca era stata definita “rivoluzione copernicana”, tanto forte doveva essere l’impatto che si attendeva ne sarebbe conseguito. In effetti, attraverso il passaggio dall’amministrazione per atti all’amministrazione di risultato, con l’introduzione di strumenti di valutazione dell’azione pubblica e di misurazione degli effetti e la positivizzazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, l’operatore pubblico è diventato attore principale della politica economica ed il risultato, quale bene della vita in vista del quale la discrezionalità della pubblica amministrazione viene esercitata, un bene giuridicamente qualificato. Il Codice dei contratti del 2023, nel riconoscere al principio del risultato la primazia, giunge

(*) Presidente di Sezione della Corte dei conti.

a codificare una nuova gerarchia degli interessi protetti, dominata proprio dal principio del risultato, in tutte le sue declinazioni, attuativo del principio di buon andamento, costituzionalmente tutelato, e dei correlati principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Il titolo del volume, *La nuova Pubblica Amministrazione tra innovazione, governance e opportunità del PNRR*, evoca la complessità della sfida che permea queste pagine: la necessità di mantenere entro confini etici l'evoluzione incognita di strumenti tecnologici che simulano capacità umane, di abbracciare l'innovazione senza abdicare ai principi fondamentali della "riserva di umanità", e di tradurre l'opportunità finanziaria del PNRR in un'eredità strutturale e duratura.

Il percorso logico dipanato dagli Autori muove, con encomiabile rigore sistematico, dall'analisi del quadro generale delle riforme. Qui, lo sguardo si posa lucidamente sulla natura "permanente" del processo riformatore, un *continuum* in cui la ricerca dell'efficienza e del risultato si scontra ancora troppo spesso con quegli "antichi nodi irrisolti", "lacci e laccioli" che rischiano di vedere nell'azione amministrativa un fattore d'intralcio allo sviluppo del Paese, invece che di molla propulsiva. È in questo contesto che emerge con forza la centralità del fattore umano: lo sviluppo delle risorse umane non è più trattabile come una variabile dipendente, bensì come la chiave di volta su cui investire per fronteggiare i continui mutamenti normativi, organizzativi e tecnologici. Parallelamente, si osserva un'evoluzione concettuale della *spending review*, che, superando la stagione dei tentativi estemporanei quanto infruttuosi dei tagli lineari, cerca nuove prospettive più aderenti al concetto di revisione della spesa quale efficace strumento selettivo e qualificato di governo della finanza pubblica.

L'indagine procede ulteriormente in profondità penetrando i temi della misurazione e della decisione di bilancio, dove il volume offre spunti di alto profilo scientifico. La valutazione delle *performance* viene qui riletta non come sterile adempimento burocratico, ma nella sua drammatica rilevanza di strumento abilitante dell'efficacia delle politiche pubbliche in un contesto intergenerazionale, ponendo l'accento sulla responsabilità di oggi proiettata verso i consociati di domani. Tale visione si intreccia inevitabilmente con l'evoluzione della decisione di bilancio, oggi astretta in un difficile equilibrio tra il rispetto dei fini

costituzionali interni e i vincoli derivanti dal coordinamento eurounitario delle politiche pubbliche degli Stati nazionali.

Da magistrato contabile, osservo con particolare favore la densità dottrinale con cui vengono affrontati gli aspetti giuscontabili e i profili di responsabilità. Gli Autori hanno saputo cogliere la portata ontologica del passaggio all'*Accrual Accounting*, un sistema che mira a far emergere i concreti effetti economici e patrimoniali dell'azione amministrativa. In questo scenario di trasparenza sostanziale, la funzione consultiva della Corte dei conti mantiene la veste di presidio di legalità in funzione collaborativa, pur se, in parte, la recente riforma della Corte dei conti (legge 7 gennaio 2026, n. 1) ne ha rivisto alcune caratteristiche. Indispensabile è il supporto che la Corte dei conti, forte di un'esperienza ormai ventennale, continua ad offrire per accompagnare l'amministrazione nel monitoraggio dei debiti commerciali e nell'adozione di strumenti di controllo avanzati che operano anche come baluardo tecnico contro le opacità gestionali.

Dirompente, per attualità e acutezza visiva, è la sezione dedicata alla sfida digitale. Il volume rifugge dalla retorica tecnocratica per interrogarsi sulle implicazioni profonde dell'amministrazione algoritmica. Si analizza la "metamorphosi" della funzione amministrativa, che vede le classiche categorie giuridiche di Benvenuti confrontarsi con gli algoritmi dell'Intelligenza Artificiale. Dalla "trasparenza algoritmica" nell'*e-procurement* alla ridefinizione dei profili professionali come il *digital manager*, l'opera pone un monito fondamentale: l'algoritmo non deve divenire un aggravio né un *dominus*, ma un'opportunità, uno strumento utile ad incrementare le abilità dell'intelligenza naturale, nel rispetto di quella "riserva di umanità" che è presidio di civiltà giuridica.

Il discorso torna sul terreno del diritto amministrativo sostanziale e della contrattualistica pubblica quando viene trattato il secondo dei principi codificati dal Codice del 2023, quello di fiducia. È un saggio storico, che sposta l'esegesi interpretativo-ermeneutica dell'azione amministrativa dalla cultura del sospetto a quella della responsabilità del risultato, rafforzando e valorizzando l'autonomia decisionale nell'esercizio del potere discrezionale, sempre nell'immanenza del superiore interesse pubblico generale. Gli Autori dimostrano come le garanzie procedimentali — dalla partecipazione alla soccorribilità, descritta

suggestivamente come un Giano bifronte tra sostanzialismo e formalismo, fino all’inserimento di clausole sociali e occupazionali — non siano orpelli, ma leve strategiche per un’azione amministrativa che coniughi celerità e giustizia sociale.

Tutte queste premesse teoriche trovano la loro naturale “messa a terra” nell’analisi dell’implementazione del PNRR. In questa parte, il volume misura le ricadute concrete sui cambiamenti del capitale intellettuale delle PA, sviscera il sistema di tutele e responsabilità connesso al *Next Generation EU* e affronta nodi storici come la riforma della giustizia tributaria e la spinta alla digitalizzazione. È un richiamo forte alla concretezza, che si sublima infine nella presentazione di modelli di *governance* applicata: dalla *Public Value Governance* nella mobilità urbana sostenibile, alla gestione innovativa dell’Azienda–Museo, fino alle convenzioni di valorizzazione dei beni culturali e al ruolo strategico di enti come l’ENAC.

In conclusione, questo volume offre al lettore — studioso, operatore o decisore pubblico — una cornice di profondi spunti di riflessione. Testimonia che la pubblica amministrazione è in continuo divenire, un cantiere aperto alle innovazioni, vivace e complesso, dove dottrina, giurisprudenza, controlli e prassi gestionale lavorano sinergicamente per edificare un Paese più moderno, efficiente e democratico.

Introduzione

Augusto dell'Erba^(*)

La decisione della Cassa Rurale ed Artigiana di Castellana Grotte di sostenere la pubblicazione del volume *La nuova Pubblica Amministrazione tra innovazione, governance e opportunità del PNRR* non è ascrivibile a un mero atto di mecenatismo editoriale, né può essere ricondotta a una rituale consuetudine di supporto alla cultura locale. Essa costituisce, al contrario, una ponderata scelta di campo, una precisa assunzione di responsabilità nel dibattito sulla modernizzazione dell'architettura della macchina pubblica. Significa affermare che il sistema del Credito Cooperativo, per la sua natura ontologicamente legata ai territori e all'economia reale, non può disinteressarsi della qualità delle istituzioni pubbliche. La vitalità del tessuto produttivo e la competitività delle imprese, infatti, dipendono in misura dirimente non solo dall'accesso al credito, ma dall'efficienza dell'ecosistema amministrativo in cui esse operano.

Nell'accogliere l'invito a introdurre questa imponente opera collettanea, curata con dedizione scientifica e rigore metodologico da Giuseppe Mongelli e Salvatore Romanazzi, avverto l'onere di dover interpretare il cambiamento in atto non solo con gli occhi del giurista, bensì con la prospettiva pragmatica di chi, governando i flussi finanziari a supporto dello sviluppo, misura quotidianamente l'impatto economico dei tempi della giustizia, della certezza delle regole e della qualità della spesa pubblica.

(*) Presidente del Consiglio di Amministrazione della Cassa Rurale ed Artigiana di Castellana Grotte Credito Cooperativo; Presidente di Federcasse.

Il volume ha il grande pregio di affrontare la transizione amministrativa superando la frammentarietà che spesso affligge la saggistica di settore. Attraverso le sue sette parti, l'opera dipana il complesso passaggio da un modello di amministrazione "per atti" — statico, formale e talvolta autoreferenziale — a una moderna "amministrazione di risultato". È in questo snodo cruciale che l'interesse del mondo bancario converge con quello giuspublicistico: la legittimazione dell'azione pubblica non risiede più soltanto nella conformità procedurale, ma nella capacità di generare quel *Valore Pubblico* concreto che gli autori pongono, giustamente, al centro dell'indagine. Un valore che si traduce in servizi tangibili, in infrastrutture realizzate, in risposte tempestive alle istanze della collettività.

Tuttavia, vi è una ragione profonda, intima e identitaria, che rende questo volume particolarmente caro al nostro Istituto e alla comunità che esso serve. Mi riferisco alla scelta lungimirante e doverosa dei curatori di interessare la trama dell'innovazione tecnologica con l'ordito dell'eredità morale e giuridica di Vitantonio De Bellis. La figura di De Bellis, illustre figlio della nostra terra, non viene qui evocata per un mero tributo memorialistico, ma assurge a parametro di riferimento etico indispensabile per leggere il presente. In un momento storico in cui l'Intelligenza Artificiale e gli algoritmi rischiano di indurre una "cattura" del decisore pubblico — tema trattato con estrema lucidità nel testo — il richiamo al rigore, alla competenza tecnica e alla profonda onestà intellettuale di De Bellis costituisce l'antidoto necessario. Il suo insegnamento ci rammenta che nessuna digitalizzazione, per quanto avanzata, potrà mai sostituire la "riserva di umanità" e la rettitudine del servitore dello Stato: l'innovazione senza etica diviene tecnica cieca, incapace di perseguire il bene comune.

Scendendo nel dettaglio dell'analisi offerta dal testo, preme sottolineare l'importanza strategica della sezione dedicata alla *governance* contabile e finanziaria. Il passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale (*Accrual Accounting*), puntualmente disaminato nel volume, rappresenta una rivoluzione culturale prima che tecnica. Per il sistema bancario, abituato a valutare il merito creditizio sulla base di bilanci veritieri e corretti, l'adozione di sistemi che permettano di misurare l'effettiva consistenza patrimoniale dell'Ente pubblico e di superare le attuali "entropie" informative è condizione essenziale per un dialogo

trasparente tra Stato e Mercato. Sapere come e dove le risorse pubbliche generano valore è il primo passo per una *spending review* che non sia taglio lineare indiscriminato, ma razionale riqualificazione della spesa.

Altrettanto rilevante, dal nostro osservatorio, è l'approfondimento giuridico dedicato al nuovo Codice dei contratti pubblici. L'introduzione del "principio di fiducia", analizzato nel testo come leva per scardinare la cosiddetta "paura della firma", tocca un nervo scoperto dell'economia nazionale. La *burocrazia difensiva*, che paralizza i cantieri e congela le risorse, rappresenta un costo occulto che il Paese non può più permettersi, specialmente nel tempo della messa a terra del PNRR, ormai giunto all'ultimo miglio. La "legittimazione del fare", invocata dagli autori e bilanciata da un rinnovato perimetro della responsabilità erariale, è la chiave di volta per trasformare i fondi europei in opere strategiche nei tempi imposti dall'Unione.

Il volume non si limita alla teoria generale, ma scende nel concreto delle riforme settoriali e delle prassi gestionali. Penso all'analisi sulla riforma della giustizia tributaria, essenziale per garantire un rapporto fisco-contribuente più equo e certo; o ai casi studio di eccellenza gestionale presentati, che spaziano dalla *governance* della mobilità sostenibile alla valorizzazione manageriale dei beni culturali (il modello Azienda-Museo), fino alla complessa regolazione del settore dell'aviazione civile. È in questi ambiti tangibili che la *Public Value Governance* esce dai manuali per farsi prassi operativa, dimostrando che una PA efficiente è possibile.

Come Presidente della Cassa Rurale ed Artigiana di Castellana Grotte e di Federcasse, auspico che questo volume possa divenire uno strumento di lavoro e di riflessione per chi è chiamato a decidere. Sostenere quest'opera significa per noi ribadire che il futuro non si attende passivamente, ma si costruisce: con l'innovazione degli strumenti, certo, ma ancorati saldamente a quella tradizione di integrità, competenza e senso dello Stato che Vitantonio De Bellis ci ha tramandato. Un capitale morale e culturale che resta, oggi come ieri, l'asset più prezioso da custodire per le generazioni future.

