

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

# Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2021 - Anno XLII

## **IL RECOVERY PLAN E LA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI: IL FATTORE, ANCHE CULTURALE, CHE PUÒ UNIFICARE IL PAESE. E UNA RIFLESSIONE SUL TEMA DELL' ANTICORRUZIONE E DEI PROGETTI PER FAR CRESCERE LE COMUNITÀ**

del Dott. Enrico Conte, Ex Direttore Dipartimento Lavori Pubblici e project financing presso il Comune di Trieste

### Sintesi

L'articolo propone una riflessione critica su come il Paese potrà uscire dalla crisi usando le risorse del Recovery plan, ma dandosi un metodo che si ispiri alle migliori pratiche di impiego dei fondi strutturali.

Esponde una sintesi sugli obiettivi del Recovery plan e dedica una parte importante alla pubblica amministrazione, la cui riforma, insieme a quelle sulla giustizia e sul fisco, costituisce una delle più rilevanti riforme strutturali previste dal Piano.

Si conclude con un' esame concernente il tema della corruzione e dei possibili abusi nell'uso delle risorse pubbliche, usando un approccio attento alle sue implicazioni sociali.

### Abstract

The article proposes a critical reflection on how the country will be able to emerge from the crisis using the resources of the Recovery plan, but giving itself a method that is inspired by the best practices of using structural funds.

It presents a summary of the objectives of the Recovery plan and dedicates an important part to the public administration, whose reform, together with those on justice and taxation, constitutes one of the most important structural reforms envisaged by the Plan.

It concludes with an examination concerning the issue of corruption and possible abuses in the use of public resources, using an approach that is attentive to its social implications.

Sommario: 1. Scheda di sintesi sul Piano Recovery plan: gli obiettivi del piano - 2. La debolezza istituzionale -3. La capacitazione e il rinforzo del capitale sociale - 4. Piani anticorruzione: dalla dimensione burocratica al processo di crescita della comunità, senza cultura politico amministrativa non c'è sviluppo - 5. Dal piano anticorruzione ai progetti per far crescere il territorio.

## **1. Scheda di sintesi del Recovery plan: gli Obiettivi del piano**

Il Recovery plan è un pacchetto di investimenti e riforme, costruito come una serie di opportunità per dare al paese la possibilità di modernizzare la pubblica amministrazione, rafforzare il sistema produttivo, contrastare la povertà, l'esclusione sociale e le diseguaglianze.

### **Queste le principali finalità**

Ridurre l'impatto sociale ed economico della pandemia;  
raddoppiare il tasso di crescita economica italiana dallo 0,8% al 1,6%, in linea con la media UE;  
aumentare gli investimenti pubblici almeno al 3% del PIL;  
far crescere la spesa per Ricerca e sviluppo dall'attuale 1,3% al 2,1% sopra la media UE;  
portare il tasso di occupazione al 73,2 % in linea con la media UE, contro l'attuale 63% e innalzare gli indicatori di benessere di equità e di sostenibilità ambientale;  
ridurre i divari territoriali di reddito e occupazione, di dotazione infrastrutturale e il livello dei servizi pubblici;  
aumentare l'aspettativa di vita in buona salute;  
migliorare il tasso di natalità e la crescita demografica.

### **Le sei Missioni**

1. digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo e della PA, istruzione, sanità e fisco;  
2. rivoluzione verde e transizione ecologica;  
3. infrastrutture per mobilità e telecomunicazioni, rete nazionale in

fibra ottica, sviluppo reti 5g e Alta velocità;  
4 istruzione, formazione, ricerca e cultura;  
5 equità sociale di genere e territoriale;  
6 politiche attive del lavoro e piano per il sud.

## **2. La debolezza istituzionale**

Adesso che i soldi sono stati messi in cassaforte, tali e tanti da richiamare il piano Marshall del secondo dopoguerra - quando, tra il 1950 e il 1971, il PIL per abitante è cresciuto in media del 5,3 per cento l'anno, la produzione industriale dell'8,2 e la produttività del lavoro del 6,2 (in meno di un quarto di secolo l'Italia ha portato avanti un processo di convergenza verso i paesi più avanzati e il reddito medio degli italiani è passato dal 38 per cento al 64 di quello degli Stati Uniti e dal 50 per cento all'88 di quello del Regno Unito) - e che sono state impostate le prime misure per garantire progettazione, cabina di regia, monitoraggio e rendicontazione dei fondi del Recovery plan (circa 248 miliardi, compresi i fondi complementari), il compito di utilizzare le risorse verrà affidato ai soggetti attuatori: la parte del leone verrà svolta dalle Ferrovie dello Stato e da chi si occuperà delle infrastrutture materiali, della transizione ecologica e di quella digitale.

Un ruolo considerevole verrà svolto, tuttavia, dal sistema delle autonomie locali, le Regioni, e i Comuni in particolare, che dovranno gestire non meno di 80 miliardi, su di un totale il cui 40 per cento è destinato al Mezzogiorno.

Questi, in estrema sintesi, i numeri del piano di ripresa e resilienza che, tra i suoi obiettivi, ha quello di superare i divari economico-sociali tra le diverse aree del paese.

Il primo problema che verrà affrontato da uno qualsiasi dei soggetti attuatori, si pensi per tutti ai servizi sanitari o agli enti locali (per i nidi e le scuole d'infanzia), sarà costituito dal fatto che il Recovery plan è stato elaborato in un contesto di crisi politica, che ne fa un

documento macro-economico scritto a tavolino e fondato su modelli e simulazioni statistiche, senza la necessaria e prolifica interlocuzione, e mediazione, dei partiti la cui fragilità e debolezza, va ricordato, aveva determinato la medesima crisi di governo.

Adesso il Piano dovrà passare dalla dimensione macro economica a quella operativa, posto che le stazioni appaltanti avranno il compito di trasformare gli stanziamenti in progetti, capitolati e gare, fasi che saranno seguite dalle stesse pubbliche amministrazioni già in sofferenza di risorse tecniche e professionali, pur nel quadro delle assunzioni in corso offerte dalla recente decretazione d'urgenza.

C'è tuttavia un punto sul quale è opportuno acquisire una certa vigile consapevolezza.

L'attuazione del Piano sarà soggetta a controlli che condizioneranno i flussi di spesa necessari per realizzare lavori, forniture e servizi, ma si farà fatica, in ogni caso, a misurare cosa e come verrà fatto con le "riforme", che costituiscono condizione e ossatura trasversale del Piano, riforme di "contesto" (PA e giustizia), abilitanti (semplificazione e concorrenza), di "accompagnamento" (fisco, famiglia, lavoro, consumo di suolo), alle quali aggiungere, per ciascuna delle sei missioni in cui si articola il Recovery, un pacchetto di riforme tematiche, per citarne alcune, dall'economia circolare alla gestione del ciclo dei rifiuti, agli istituti tecnici e professionali, alle borse di ricerca, ai nidi d'infanzia, alle farmacie rurali, alle quali assegnare servizi sanitari.

Il cosa e il come delle riforme che interesseranno lo Stato e il sistema delle autonomie regionali (sanità in particolare) e locali, farà la differenza, una questione di merito dunque sulla quale sarà quasi impossibile che la Commissione UE possa dire qualcosa.

Giocherà un ruolo decisivo la riforma trasversale della PA, e il rinforzo delle sue capacità amministrative, della cui necessità avvertiva l'ancora attualissimo Rapporto Giannini del 1979. A parte una

parentesi dovuta alle leggi sulla trasparenza, sull'elezione diretta dei Sindaci e a quelle Ciampi, Cassese e Bassanini degli anni '90, con le quali si doveva dare una risposta alla crisi del sistema dei partiti dopo Tangentopoli, la storia della PA racconta una sostanziale continuità di apparati, di logiche, una "lunga durata" di comportamenti.

Le semplificazioni sistematicamente invocate negli ultimi venti anni, e che non a caso coincidono con il periodo di stagnazione del paese, 1999-2019 (riportato nello stesso Recovery plan), dai roghi simbolici della normazione in eccesso fino all'ultima decretazione d'urgenza su semplificazione del Governo Conte 2, oltre che costituire sintomo di una storica debolezza e di una "antica e radicata cultura anti-istituzionale" (Angelo Panebianco, sul Corriere della sera del 27 giugno 2021), si sono puntualmente limitate a riprodurre il medesimo schema: le PA sono state considerate come "apparati esclusivamente tecnici", alle quali dare compiti di efficienza, facendo slittare sulle stesse problemi non risolti a monte dal livello politico e dalla sua classe dirigente, nel quadro di uno stile di funzionamento che registra l'antica egemonia del formalismo giuridico, che si accompagna ad una significativa emarginazione delle culture tecnico-scientifiche e al predominio di un modello culturale che nasce da lontano, nell'Italia dei primi anni del '900.

Le PA, frutto di questo meccanismo, sono diventate un capro espiatorio sulle quali scaricare vecchi mali e antichi corporativismi, nascondere inadeguata volontà politica e, soprattutto, celare l'incapacità del sistema dei partiti di utilizzare uno sguardo d'insieme, con programmi che non si limitassero alla sola emanazione di leggi, magari anche frutto di una buona intuizione, ma che fossero punto di partenza di policy coordinate e integrate, necessarie per assicurare la continuità tra l'azione del governo, con la sua forza anche simbolica, e l'azione amministrativa (si pensi alle politiche del lavoro

o a quello che occorre fare contro il caporalato).

Le strutture amministrative, al netto di comportamenti opportunistici, non costituiscono oggetti inerti ma, nel secolo dei servizi, organismi viventi I cui uomini (i burocrati dei vari livelli) rispondono funzionalmente in ragione degli obiettivi politici e degli indirizzi concretamente ricevuti, nel quadro di una distinzione di ruoli, politici e amministrativi, ma anche, non va taciuto, di un progressivo svuotamento di contenuti e di perdita di spessore da parte del personale e dei programmi politici: l'efficienza della PA è stata considerata, insomma, una faccenda separata e indipendente dalla dimensione politica, circostanza questa che ha alimentato un processo di autoreferenzialità delle strutture burocratiche.

PA quindi come variabili indipendenti, nonostante il sistema degli incarichi di vertice dirigenziale dipenda dal personale politico. Ministri Sindaci,Presidenti di Regione affidano gli incarichi con un meccanismo circolare che lega la politica all'amministrazione con l'assegnazione degli obiettivi e degli indirizzi, e che si chiude prevedendo che sia il politico, e I suoi organismi, a svolgere un ruolo di vigilanza e controllo.

Ecco allora che se è giusto rivedere e modernizzare le procedure di selezione del personale amministrativo, ciò che si sta facendo con le misure attuative del Recovery plan, altrettanto opportuno dovrebbe essere aggiornare I meccanismi di selezione della classe dirigente politica. Tema toccato di recente da un segretario di partito, che ha parlato della necessità di dare al paese una legge sui partiti, quanto meno per fissare un congegno statutario per selezionare, con criteri di merito, i candidati, e non lasciando che quella selezione sia affidata a puri rapporti di forza(potentati nazionali e locali).

La qualità della regolazione, della sua interpretazione, dei modi scelti per applicarla e, non ultimo, l'individuazione dei settori di intervento ai quali assegnare priorità, costituiscono fattori in grado di incidere e

di influenzare non solo le PA statali( ministeriali), ma anche quelle regionali e locali. Si pensi, per tutti, al settore degli appalti e delle concessioni, che avrebbe ben potuto registrare piuttosto che inutili e ripetute semplificazioni normative, l'individuazione delle priorità di intervento, accompagnata da interventi formativi, e azioni di supporto, promossi dai governi in carica, per esempio sulla finanza di progetto e sui partenariati, sui contratti di efficienza energetica per ridurre i costi e le emissioni di Co2, o per razionalizzare il numero delle stazioni appaltanti( cosa che, molto probabilmente, farà adesso il Recovery), o dotare il settore delle concessioni demaniali dei siti balneari di una riforma in grado di bilanciare vecchi investimenti con le aspettative di giovani imprenditori, certo messi in coda dalle barriere all'accesso, chiamate "proroghe".

Nessuna PA è riuscita a sottrarsi a questo fenomeno culturale, fatto da paradigmi di legalità formale, che hanno contribuito a produrre, insieme alle annunciate inutili regole semplificatrici di rilevanza nazionale, carte, schede, target, performance, verifiche superficiali, mai valutazione dei risultati di impatto conseguiti; si è salvato solo il singolo operatore pubblico che, in ogni luogo (nelle Università, nelle Scuole, nei Comuni, nella sanità, nel fisco, nella giustizia) ha cercato di sottrarsi provando ad usare altri metodi che premiassero la selettività delle scelte di merito, la valutazione delle priorità, la ricerca di soluzioni non routinarie, magari individuate in quei settori normativi rimasti per lo più sulla carta.

E' in questo quadro che può spiegarsi l'assenza della dimensione generativa e trasformativa del Recovery plan, più propriamente del nesso, che adesso dovrà essere sviluppato, per connettere il Piano con il profilo delle policy necessarie.

Si consideri che compare nel Piano un continuo richiamo all'innovazione, che viene per lo più intesa come tecnologica, mentre manca un adeguato rinvio a processi di cambiamento, quelli che i

governi in carica, solo per parlare degli ultimi venti anni, hanno per lo più disatteso non impostando una serie di iniziative e azioni integrate, che avrebbero potuto dare continuità alle iniziative parlamentari e incisività all'azione del governo, si pensi a quanto accaduto, per esempio, con riguardo alla riduzione delle partecipate (processo avviato ma poi interrotto), ai servizi pubblici locali a rilevanza economica: sul territorio nazionale, dopo la legge Letta del 2000 che ha cercato di rompere il monopolio dei gestori del servizio di distribuzione del gas, si registrano solo 16 gare in corso, 13 revocate o sospese, sulle 177 previste nei diversi ambiti, gare che sono in grado di produrre significativi investimenti e occasioni di lavoro, per i nuovi interventi sulle reti.

Per quanto si è esposto, pertanto, spendere i soldi del Recovery sarà certo importante, importantissimo, ma non sarà sufficiente se questo fatto non verrà accompagnato dalla consapevolezza che per conseguire i risultati di sistema che si vogliono raggiungere servirebbero: una visione d'insieme di sviluppo da parte dei distinti livelli di governo, una serie di iniziative politiche collaterali, tanto più necessarie quando si tratterà di coinvolgere il personale dipendente e le corporazioni, nazionali e locali. Le metriche, sostiene Mario Calderini, guardano sempre a obiettivi globali e planetari e sempre meno rappresentano gli interessi di prossimità delle comunità e i processi locali di creazione di valore sociale.

Si pensi, per tutti, all'utilizzo di un cloud unico per la gestione dei dati sanitari e delle cartelle cliniche, attualmente suddivisi in sistemi regionali non sempre dialoganti (interoperabili), e che dovrà completarsi e integrarsi con servizi ospedalieri che, piuttosto che agire, come molto spesso accade, con logiche clientelari possano iniziare a contenere il fenomeno del turismo sanitario, magari accreditando le cliniche private partendo da cosa occorre per abbattere le liste di attesa.



La trasformazione dei progetti finanziati dal Recovery plan in opportunità di sviluppo e di modernizzazione dei servizi pubblici, costituirà una cartina di tornasole, che permetterà di accertare se, accanto alla rendicontazione della spesa, siano state poste le basi per generare valore duraturo sui territori, come dovrebbe essere necessario per tutti i fondi di natura strutturale.

Sarebbe necessario che il Governo centrale, facendo uso delle prerogative già esercitate a causa della pandemia per assicurare una disciplina unitaria e prevalente nella materia della profilassi sanitaria (azione confermata dalla Corte Costituzionale, sent. n. 37 del 2021), dotasse il paese di un piano capace di coinvolgere, in forme proattive, tutte le parti sociali.

In Germania esiste un patto nazionale basato sulla produttività. I rappresentanti delle imprese e dei lavoratori adottano regole partecipative e decidono i livelli salariali guardando ai risultati. Le regioni dello Stato federale (Länder) svolgono funzioni di sostegno allo sviluppo e tengono conto dei vincoli costituzionali a non sfiorare il budget disponibile: cooperano con il centro e creano lavoro di qualità. In Italia, invece, dopo la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, le Regioni vanno ognuna per conto proprio, si pensi ai centri per l'impiego, prima e dopo il reddito di cittadinanza, e producono il 50 per cento del contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

### **3. La capacitazione e il rinforzo del capitale sociale**

Saranno allora le condizioni di contesto a fare la differenza, con una crescita economica che sia anche sociale e culturale, contesto che, come ricorda Gregorio Arena nel suo recente "I custodi della bellezza", è composto da tre fattori:

I servizi pubblici, senza esclusioni, sanità, mobilità, istruzione, educazione, ricerca, assistenza, ordine pubblico e giustizia, cruciali, per determinare un luogo in cui si hanno minori o maggiori opportunità di realizzare le proprie scelte;

il capitale sociale, inteso come l'insieme delle risorse di natura relazionale durature che un individuo, o un gruppo, può utilizzare, congiuntamente con altre risorse, per perseguire i propri obiettivi.

il capitale sociale è fondamentale non soltanto per lo sviluppo personale ma anche per quello economico di una comunità perchè è più facile che le imprese vadano nelle zone dove c'è molto capitale sociale;

la qualità dei beni pubblici, il terzo elemento fondamentale nella determinazione del contesto. La qualità maggiore o minore dei beni pubblici, per conseguire la quale è importante sia la vigilanza civica che l'attiva partecipazione nella cura e nella manutenzione di quei beni di interesse generale (sussidiarietà orizzontale, art. 118 Cost.), altrimenti percepiti come cose di nessuno.

In questo quadro di conclamata debolezza degli organismi intermedi (i partiti sono ridotti a comitati elettorali, mentre i movimenti restano forme fluide di consenso, entrambi alle prese con la problematica formazione di una classe dirigente, e che non sembrano interessati a costruire, attraverso strutturati dibattiti pubblici, un consenso che non sia legato all'immediato presente) potrebbero essere le associazioni e le istituzioni presenti sul territorio a svolgere un ruolo di supplenza e di sussidiarietà orizzontale, con iniziative che possano, per un verso, tallonare gli amministratori al fine di spingerli a fare e a generare valore aggiunto, per un altro a costruire contenuti che non siano solo burocratici (si pensi a quello che sarà necessario fare per aprire un solo nido d'infanzia, che non sia solo struttura-lavoro pubblico ma progetto educativo di inclusione sociale e di crescita).

Una rete di "agenti del cambiamento" per alimentare circuiti virtuosi, alleanze positive fuori dagli schemi. con i cittadini e le imprese, con i soggetti del Terzo settore, con le parrocchie, in luoghi dove tradizionalmente si costruiscono legami, tanto più necessari dove

occorra bilanciare spinte regressive delle strutture burocratiche e delle politiche parassitarie.

Una molteplicità di soggetti che si renda parte attiva del modello di amministrazione condivisa, rilanciata recentemente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 131 del 2020, e che punta sulla convergenza di obiettivi e sulla aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico di un "prezzo" tra parte pubblica e parte privata.

Una possibile indicazione su come si muoveranno i territori sarà data dall' attivazione per tempo delle reti di soggetti pubblici e privati (consorzi) per partecipare ai Bandi UE KIC, ecosistemi di innovazione sociale il cui scopo, ricorda Pierluigi Sacco, è promuovere la creazione di nuove competenze imprenditoriali e nuova impresa nei settori strategici quali, per esempio, quelli culturali e creativi, sia per i posti di lavoro che si possono creare, sia per l'impatto sociale che le dinamiche di cambiamento comportamentale generano come effetto collaterale, e anche imprevisto, della partecipazione culturale.

il moderno Pangloss adatto ai tempi della frantumazione sociale, sarà allora un soggetto, singolo o associativo, che agisce in rete, un motivatore, un suggeritore di accordi fuori dagli schemi, un mutageno urbano, un facilitatore e stimolatore che supporti nella costruzione di progetti e di collaborazioni nello svolgimento di pratiche non conformiste con funzioni educative e civiche, un alleato delle Prefetture, delle Università, delle scuole e degli enti locali, per costruire dal basso o, più semplicemente, per accendere un faro sui fenomeni di abuso delle risorse o di devastazione del territorio o, più pragmaticamente, per stimolare il rispetto, da parte delle PA, dei tempi entro i quali (30gg) le stesse devono pagare le

fatture a cittadini e imprese, magari senza chiedere l' intercessione dell'Amministratore di turno.

Un Think tank, insomma, un suscitatore e elaboratore di idee, delle quali ultime sono a corto quello che resta dei partiti, per uno sviluppo economico, sociale e culturale che sia frutto della capacità di fare della persone e delle comunità (Amartya Sen), mettendosi in gioco, creando laboratori di innovazione sociale per creare valori culturali, nello spirito, a ben vedere, delle riforme abilitanti previste dal Recovery plan.

#### **4. Piani anticorruzione, dalla dimensione burocratica al processo di crescita delle comunità**

##### **Senza cultura politico-amministrativa non c'è sviluppo**

Una valanga di soldi si riverserà sull'Italia, sono quelli del Recovery plan, 248 miliardi compresi i fondi complementari ( il 40 per cento destinato al Mezzogiorno), una parte dei quali dovrà essere restituita: si tratta di risorse che andranno acquisite dal mercato dei titoli pubblici, non più, come ora, dalla Bce, che non potrà più concedere prestiti con la ripresa economica in corso.

Si ipotizza sarà necessaria l'emissione di 400 miliardi di nuovi titoli del debito pubblico all'anno, buoni del tesoro che si trasformeranno in un debito per le generazioni future.

Se questo è il contesto nel quale giocherà un ruolo rilevante la reputazione del Paese verso il mercato degli investitori, è lecito chiedersi quanti di questi fondi saranno trasformati in lavori pubblici e servizi, e quanti, piuttosto, nello stile di quella pessima Italia che non vince i campionati, finiranno per ingrossare i canali della corruzione, o più semplicemente quelli dello spreco e delle inefficienze. Interrogativi doverosi, ove solo si guardino le classifiche sul fenomeno della corruzione.

Alcuni dati.

Nelle classifiche internazionali sulla corruzione percepita

(reputazione) da parte di uomini d'affari e esperti nazionali all'interno del paese, l'Italia si colloca, in un elenco di 180 paesi, in posizione centrale, 53 punti, prima di Bulgaria e Grecia, tra 0 (altamente corrotto) e 100 (per niente corrotto), sia pur in un quadro, esposto recentemente da Giuseppe Busia, Presidente dell'Anac (l'Autorità che si occupa della prevenzione della corruzione) che rivendica un rating migliorato di 17 posizioni dal 2014. Classifiche, avverte, che andrebbero migliorate e magari costruite con criteri più oggettivi, con metodi scientifici come, per esempio, la verifica sullo spezzettamento degli appalti per restare sotto la soglia di gara internazionale, sulla scarsa partecipazione alle gare, iniziative di misurazione che dovrebbero accompagnarsi con parallelo rinforzo dei mezzi per far funzionare la banca dati dell'Anac (recentemente - contesa col Ministro Brunetta).

Servirebbero, inoltre, conclude Busia, piattaforme interconnesse tra stazioni appaltanti, fascicoli virtuali delle Imprese per incrociare i dati e per verificare i sub appalti, rinforzi e riduzioni delle stazioni appaltanti, da sottrarre al localismo e alle pressioni dei gruppi di interesse.

Ma i numeri e gli indicatori citati, pur rilevanti, non sembrano esaurire la spiegazione del fenomeno che viene trattato, nel quadro di una ricerca astratta all'uniformità, toccando esclusivamente la punta di un iceberg assunta come patologica, e non sempre in linea con i suoi risvolti sociali, antica mentalità giuridico burocratica che sembra intrecciarsi con la tendenza della finanza, diventata paradigma culturale, a disinteressarsi dell'economia reale.

Si pensi che, sia detto per inciso, Busia indica come disfunzionale la suddivisione in lotti quando, da oltre dieci anni, dopo la crisi economica del 2008, è la regolazione europea, trasfusa nel Codice Appalti, che spinge esattamente nella direzione opposta, per venire incontro al settore delle piccole e medie imprese, inevitabilmente

interessate ai piccoli lotti.

Non si vuole negare, ovviamente, che negli ultimissimi anni i Piani anticorruzione abbiamo migliorato le cose, si vuole solo riflettere sul fatto che la parte più innovativa della legge Severino del 2012, che li ha istituiti, è rimasta sullo sfondo.

Si consideri che è stata introdotta una nozione molto ampia del fenomeno corruttivo, con l'obiettivo di prevenire lo stesso trattandolo con uno sguardo sistemico: quello che fino ad allora era stato considerato un affare di esclusiva pertinenza penale doveva (dovrebbe) diventare una più ampia vicenda di mal-costume da trattare in chiave preventiva sì, con piani aziendali costruiti sulle arre di rischio, ma soprattutto con strumenti e metodi capaci di incidere e di prevenire il fenomeno, partendo da rapporti reali e non solo dalle carte di un appalto.

Ecco allora che, se i fatti che dovrebbero essere prevenuti sono tutti quelli che non si risolvono, esclusivamente, in una faccenda corruttiva peraltro di per sé difficilmente dimostrabile per il patto indissolubile che lega autore e vittima del reato, ma riguardano tutte quelle vicende che si risolvono in un fatto di mala amministrazione, di abuso di funzioni pubbliche, di interessi privati mascherati come pubblici, non sembra sufficiente un piano anticorruzione con un responsabile individuato solo negli organi di vertice tecnico, e trattato come faccenda separata e di pertinenza della sola struttura amministrativa.

Servirebbe piuttosto, un tentativo volto a rinforzare la cultura civica e del rispetto sostanziale delle regole, accompagnato da un processo riformatore delle modalità di selezione e di formazione della classe dirigente.

Quello che si è fatto sul terreno dell'anticorruzione ha risentito di un approccio formale, per lo più esclusivamente giuridico, lo stesso approccio, si badi, che ha contrassegnato gli inutili tentativi di

semplificazione di questi anni, che hanno considerato le PA come “macchine” che si occupano di procedure, quando invece le stesse sono organismi viventi, dove contano le persone, nei diversi ruoli ricoperti, politici e amministrativi, la mentalità, i comportamenti.

Così inquadrato il fenomeno, si potrà più facilmente spiegare come sia possibile che in un Ente che abbia pubblicato sul suo sito un ineccepibile quanto rituale Piano anticorruzione, accada, come dimostrano le vicende di cronaca giudiziaria di queste settimane a Foggia, che vengano arrestati un Sindaco e alcuni consiglieri comunali, ai quali si contesta di aver percepito una tangente di 500mila euro, come contropartita per una valutazione di interesse pubblico di un contratto plurimilionario per l'illuminazione pubblica della città, proposto con la formula della finanza di progetto.

Entrando allora nel dettaglio e leggendo in controluce la realtà, soprattutto quella dei grandi affari, operazioni contrassegnate da grossi margini di discrezionalità politica e amministrativa, gioca un ruolo centrale comprendere le dinamiche di potere all' interno delle quali si originano gli abusi.

Si pensi con riguardo ai poteri decisionali, da un lato al ruolo giocato dagli incarichi dirigenziali e dei ruoli intermedi che, stando alla legge Severino, dovrebbero essere affidati a rotazione, dall' altro ai meccanismi che vengono utilizzati per selezionare la classe dirigente politica, che sarà poi chiamata a gestire quelle selezioni e quegli incarichi. I due momenti, piuttosto che essere trattati simmetricamente, sono mantenuti separati, circostanza questa che ha alimentato l'autoreferenzialità della parte amministrativa della PA e il cono d'ombra del quale si giova la parte politica che utilizza logiche ben lontane da quelle auspicate dai piani anticorruzione.

In molti enti accade allora che a orientare l'affidamento degli incarichi, siano criteri di lealtà piuttosto che di competenza, in un intreccio tra responsabili politici, responsabili di vertice tecnico,

imprese legate al territorio e al suo tessuto economico sociale, aziende che magari sono riuscite ad inserire in quegli stessi Enti persone di riferimento, grazie ad una rete di rapporti collaudati e alla debolezza o impermeabilità del personale politico.

Come spiegare altrimenti il caso di dirigenti inamovibili con incarichi pluriennali che sembrano assolvere alla funzione di assicurare continuità amministrativa a operazioni di sotto governo e di favoritismo?

Indipendentemente dalla scrittura e pubblicazione di un Piano anticorruzione che, lo si ribadisce, costituisce comunque una misura utile e necessaria, occorrerebbe chiedersi se lo stesso abbia la forza di cambiare gli equilibri consolidati, di rimettere in gioco le persone, facendo uso della rotazione, e di gettare fasci di luce sulle zone d'ombra che si accumulano all'interno di molte PA.

La lettura del fenomeno corruttivo per quanto esposto va fatta allora non fermandosi ai numeri e ai dati che si perdono nella montagna di moduli che contrassegna l'attuale fase burocratica delle PA, mai mettendo in relazione le filiere che hanno peso, e sottoponendo a verifiche e controlli non solo i ruoli amministrativi ma anche quelli politici.

Ecco che risalendo la catena degli incarichi si finisce per srotolare il filo di Arianna del comando e arrivare a toccare i metodi usati dai partiti quando devono essere individuati i candidati che occuperanno posti di responsabilità come Sindaci, Assessori, Presidenti di regione, Amministratori in genere.

Va ripreso, sul punto, l'art 49 della Carta costituzionale che prevede che "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale", norma che è sempre stata volta a garantire, in epoca repubblicana, la libertà di associarsi per predisporre un progetto politico, escludendo che si possa entrare nella disciplina interna (



statuti) e che al più è giunta ad abolire (nel 2014) il finanziamento pubblico dei partiti.

Modello italiano distinto da quello usato in Germania, dove si è adottato, per drammatiche ragioni storiche, un sistema a "democrazia protetta", con una legge che disciplina la selezione della classe dirigente, attraverso una formula che non tocca le procedure interne al partito ma quelle "esterne", quelle che finiscono per condizionare le istituzioni. Nel sistema tedesco i candidati che devono essere scelti per un mandato diretto, vengono prima selezionati con una votazione (primarie) con scrutinio segreto da tutti gli elettori della circoscrizione iscritti al partito, in alternativa la candidatura può essere scelta da delegati, votati sempre a scrutinio segreto dagli iscritti al partito.

Sarebbe accaduto quello che è successo recentemente in Calabria se ci fosse stato un sistema così congegnato, al netto dei probabili tentativi di condizionamento mafioso?

Un'azione preventiva che si limiti, come quella attivata con i piani anticorruzione, a richiedere misure su aree di rischio e che si fondi esclusivamente sui monitoraggi effettuati su numeri, rischia di non interessarsi al fenomeno nella sua complessità socio-economica e di non considerare che un'azione, una qualsiasi azione che non sposta gli equilibri di potere consolidati in un Ente, sui quali si regge il sistema della corruzione, è destinata a fallire.

Servirebbe allora una legge sui partiti che protegga la democrazia italiana dal vezzo di improvvisare classi dirigenti, magari accompagnata da una legge sulle lobbies o che più semplicemente estenda ai ruoli politici il divieto di pantouflage (non assumere incarichi in società dopo aver avuto un ruolo istituzionale di controllo verso le stesse) ora previsto solo per la dirigenza.

Si pensi, per comprendere cosa sfugga ai piani scritti a tavolino, al settore sanitario e alle forniture di materiale scarso o difettoso, alla

prestazioni professionali rese in nero tra le mura di un ospedale, alle convenzioni con le cliniche private accreditate che riescono ad intercettare rimborsi regionali, ai regali o agli sconti fatti ad un finanziere o ad un agente di polizia locale nell'esercizio della attività di vigilanza sul commercio o sull'edilizia privata, o a quanto accade nel lucrativo settore dei rifiuti o dei servizi cimiteriali, magari affidati alla gestione di società compiacenti composte da personale precario poi assunto con promessa di voto.

## **5. Dal Piano anticorruzione ai progetti per far crescere il territorio**

Tutto questo sfugge ai Piani anticorruzione e sembra tante volte sfuggire anche all'Authority.

Misure di ingegneria istituzionale sono necessarie, come quelle previste dalla legge Severino del 2012, ma non sono state in grado da sole di invertire la rotta come solo iniziative di natura sistemica e strutturale potrebbero fare, Piani anticorruzione che andrebbero pertanto accompagnati con progetti promossi dagli Enti locali, dalle scuole e dalle Università, con le Prefetture, le associazioni in circuito virtuoso di iniziative sperimentali di sussidiarietà e generative, nella migliore tradizione della storia amministrativa nelle quali coinvolgere le istituzioni, non ultima la magistratura pure interessata da inquietanti vicende corruttive.

Iniziative di democrazia magari accompagnate dalla riscoperta non solo dei compiti della statistica e delle sue preziose letture interpretative per farne la base per politiche pubbliche, o dal rinforzo dei ruoli tecnici avviato dalla decretazione d'urgenza dopo il Recovery plan, ma anche dalla funzione ispettiva, quella che già a fine '800 promosse Francesco Crispi con il suo disegno di rinforzo delle funzioni del giovane Stato unitario.

Ispettori che, piuttosto che fermarsi alla lettura di carte o documenti digitali, dovrebbero essere messi in condizione di comprendere i

settori da indagare con priorità e di cogliere le patologie, partendo dall'analisi concomitante delle dinamiche interne e con iniziative mirate, e in grado di paralizzare lo spreco del denaro pubblico, per investire sulla formazione, sulla cultura del rispetto sostanziale delle regole, necessità avvertita nel settore dei rischi sul lavoro, non adeguatamente presidiato da nuclei attrezzati di ispettori dell' Inail.

Le PA sono sempre lo specchio della comunità e del territorio che le genera e che le stesse rappresentano. Non è indulgere a facile sociologismo, ma la povertà culturale ed educativa di un contesto e del suo tessuto civile, si riflette, inevitabilmente, sulla qualità del corpo politico e amministrativo di una PA.

Progetti che vogliono migliorare le condizioni di quel territorio non possono prescindere da questa consapevolezza per far crescere la comunità, il territorio nel quale la PA, la stazione appaltante, è collocata con iniziative complementari che siano di capacitazione e di cura del tessuto sociale ed economico, interno ed esterno.

Non solo un Piano anticorruzione, quindi, ma progetti integrati di città.

Il Recovery plan prevede che le amministrazioni in quanto responsabili dell'attuazione degli interventi effettueranno i controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese, dovranno adottare le iniziative necessarie a prevenire le frodi e i conflitti di interesse, evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, e sono responsabili dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate, ovvero oggetto di frode, ma c'è da chiedersi se siano sufficienti azioni non accompagnate da progetti che integrino la dimensione puramente interna dei Piani anticorruzione, in larga misura legati a prassi e abitudini di una certa burocrazia, per cogliere, piuttosto, le più autentiche finalità dei fondi del Recovery plan, e per mettere insieme i pezzi di una società che sembra mancare di una visione d 'insieme.

Progetti di accompagnamento e dibattiti pubblici sui fatti che hanno generato malcostume e sulle conseguenze prodotte, per occupare uno spazio pubblico arricchito da idee generative, altrimenti monopolizzato da sterili commenti indignati sulle cronache giudiziarie: si pensi, solo per fare un esempio, alle conseguenze prodotte dall'immobilismo e dall'assenza di scelte urbanistiche, che hanno causato speculazione edilizia e crescita urbana disordinata, assenza di servizi pubblici, degrado, quando non pessimo gusto estetico nelle architetture dei luoghi.

Non c'è altra soluzione allora, sostiene Natalino Irti, che inventare o suscitare spazi di democrazia...all' interno di un "piano", in quella zona in cui può svolgersi lo spirito critico nei più vari campi, dove la democrazia può riprendere respiro. "Il consenso parlamentare manifestato su di un piano, è pur sempre una timida garanzia di democraticità. Servirebbe più intensa partecipazione ... all'interno delle sue fasi attuative, capaci di aprirsi al contributo della società civile e delle comunità intermedie".

Iniziative, queste, di consapevolezza, forse la cosa più importate dalla quale ripartire per non sprecare le opportunità offerte dal Recovery plan e per non tradire le generazioni future.

### **Bibliografia essenziale**

Gregorio Arena, I custodi della bellezza, Touring club Italiano, 2020.

Giuseppe Busia, "il Codice appalti non si può cancellare, bisogna usare il bisturi, la Repubblica,24 maggio 2021.

Mario Calderini, L'innovazione come rimedio,la Repubblica,20 luglio 2021.

Roberto Cingolani,Via la burocrazia, ripartiamo da sole e vento,la Repubblica,28 aprile 2021.

Vittorio Colao,Con il digitale un'Italia più giusta per giovani e donne,la Repubblica,1 maggio 2021.

Sabino Cassese, Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane, Donzelli,1998.

- Sabino Cassese, Le basi del diritto amministrativo, Scientifica Einaudi, 1989.
- Alberto Flores d'Arcais, Non esistono più territori, soltanto piattaforme, la Repubblica, 1 maggio 2021.
- Carlo Galli, Politica, spettacolo e realtà, la Repubblica, 8 maggio 2021.
- Celestina Dominelli e Emilia Patta, Dal Pnrr italiano una spinta decisiva alla crescita e all'attrattività, il Sole 24 Ore, 10 luglio 2021.
- Enrico Giovannini, Le riforme serviranno per attirare più investimenti privati, la Repubblica, 27 aprile 2021.
- Enrico Giovannini, Intervista sul Recovery plan, il Sole24 Ore, 1 maggio 2021.
- Luca Gori, il mosaico dell'amministrazione condivisa, Labsus, 20 luglio 2021.
- Albert O. Hirschman, Come far passare le riforme, il Mulino, 1990.
- Natalino Irti, Gli spazi di democrazia che migliorano i piani (anche quelli salvifici), il sole 24 ore, 14 luglio 2021.
- Nicoletta Polla-Mattiot, Pubblico e privato insieme per fare ripartire il motore dell'arte e della bellezza, Il Sole 24 Ore, 9 luglio 2021.
- Guido Melis, Storia dell'Amministrazione italiana, il Mulino, 1996.
- Marco Nicolai e Walter Tortorella, Partenariato pubblico e privato e project financing, Maggioli, 2009.
- Sergio Rizzo, Al Mezzogiorno non basta l'alta velocità Napoli-Bari, la Repubblica, 3 maggio 2021.
- Guglielmo Saporito, Concessioni balneari, bocciata la proroga al 2023 del Friuli Venezia Giulia, Il Sole 24 Ore, 7 luglio 2021.
- Giovanni Sartori, La democrazia in trenta lezioni, Mondadori, 2008.
- Antonio Padoa-Schioppa, Le sfide italiane per la crescita e la tutela della UE, Il Sole 24 Ore, 7 luglio 2021,
- Luciano Vandelli, Il sistema delle autonomie Locali, il Mulino, 2004.