

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

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL RECOVERY PLAN: PRIME NOTE DI LETTURA, UNA RIFLESSIONE SULLA NECESSARIA CONTINUITÀ NELL'AZIONE DI CAMBIAMENTO E SU UN POSSIBILE RUOLO DELLA FORMAZIONE.

del Dott. Enrico Conte, Ex Direttore Dipartimento Lavori Pubblici e
Project Financing Comune di Trieste

Sintesi

Lo scritto ripercorre le principali novità contenute nel decreto legge 31.5.2021, n. 77, conv. in legge 29.7.2021, n. 108, e in quello 9.6.2021, n.80, conv. in legge 6.8.2021, 113, nel quadro del Recovery plan. Dal che si pone attenzione al modello di governance introdotto, confrontandolo con la disciplina ordinaria delle funzioni del Governo e svolgendo, infine, una riflessione critica sulla riforma della PA, collocata in un contesto storico di lungo periodo ed accompagnata dall'analisi di alcuni snodi problematici di natura culturale, premessa per programmi di formazione e per un cambiamento assunto come priorità nell'azione dei governi nazionali e locali.

Abstract

The paper traces the main changes contained in the decree law 31.5.2021, n. 77, conv. in law 29.7.2021, n. 108, and in that 9.6.2021, n.80, conv. in law 6.8.2021, 113, within the framework of the Recovery plan. From which attention is paid to the governance model introduced, comparing it with the ordinary discipline of the Government functions and finally carrying out a critical reflection on the PA reform, placed in a long-term

historical context and accompanied by the analysis of some problematic issues of a cultural nature, a prerequisite for training programs and for a change taken as a priority.

Sommario: 1. Premessa: perchè una riforma della Pubblica Amministrazione collegata al PNRR - 2. La Governance del Piano 3. Dalle regole ai comportamenti: alcuni snodi culturali, per una PA che non sia autoreferenziata.

1. Premessa: perchè una riforma della Pubblica Amministrazione collegata al PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si presenta come la risposta alla crisi sociale ed economica determinata dalla pandemia, finanziato con 200 miliardi di fondi europei e dal fondo complementare nazionale (di 30 miliardi).

L'uso di queste risorse, che corrispondono a circa un quarto del bilancio dello Stato del 2021, dipenderà, molto, dalle effettive capacità delle Pubbliche Amministrazioni di attuare e realizzare gli obiettivi del Piano, con un arco temporale che stringerà (mai come prima) - "a tenaglia" - l'efficacia dell'azione amministrativa, vincolata, per altro, a programmare, impegnare e liquidare le ingenti risorse entro cinque anni, ossia entro il 2026 e quindi, per intendersi, un periodo - a ben guardare - corrispondente agli anni che sono stati necessari per la partenza dei cantieri dopo il terremoto delle Marche del 2016.

Né può dirsi una banale casualità, in tal senso, che la Commissione europea, nelle sue Raccomandazioni annuali, abbia da tempo chiesto all'Italia una innovativa riforma della Pubblica Amministrazione, oggi assunta come snodo strutturale e fondamentale per la crescita di un Paese.

Si ponga mente che il ritardo italiano - nella classifica Digital Economy and Society Index 2020, che misura la connettività, il capitale umano, l'uso di internet, l'integrazione tecnologica e la PA Digitale - colloca il Paese al quartultimo posto, seguito da Romania, Grecia e Bulgaria. I primi cinque paesi sono, invece, Finlandia, Svezia, Danimarca, Paesi Bassi e Malta, seguiti dal Regno Unito, Spagna, Germania, Francia, Slovenia.

Senonché è forte l'impressione che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza affronti come una tra le concause dell'attuale crisi proprio il fatto che la PA sia inghiacciata tra norme e procedure complesse, stratificate nel tempo, nonché assai spesso conflittuali sui diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale): circostanza questa – così si legge nei documenti del Governo - che provoca ineluttabilmente un rallentamento dei processi e che Draghi ha denunciato come " fuga dalla firma".

La situazione di partenza è di una PA indebolita anche nel suo profilo quantitativo, poichè conta 3,2 milioni di dipendenti, il 13,4% dell'occupazione, inferiore alla media OCSE del 17,7% nel 2017, un'età media di 50,7 anni ed investimenti in formazione quasi dimezzati (dai 262 milioni del 2008 a 164 milioni del 2018), con un importo medio pari a 48 euro per persona, un giorno di formazione all' anno. Dati ai quali aggiungere il blocco del turnover risalente agli anni del Patto di stabilità.

Il Piano, segnatamente, prevede una (vera e propria) "cura ricostituente" - così, per altro, si esprimono le fonti governative - attraverso tre principali driver di:

- * investimento sul capitale umano con reclutamento veloce e mirato a profili tecnici, per consentire l'innesto di nuove energie e risorse di alta specializzazione, con riforma delle regole e avvio del portale unico del reclutamento in modo da mettere a disposizione delle PA i curricula dei candidati; la revisione degli strumenti per l'analisi dei fabbisogni; la previsione, accanto a percorsi ordinari di reclutamento, di programmi dedicati agli alti profili (dottorati, master, esperienza all' esterno) e ai profili specialistici (accordi con università, centri di alta formazione, ordini professionali; introduzione di un efficace sistema di valutazione delle performance per i dipendenti pubblici, unitamente alla riforma degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV); corsi on line centrati sulle priorità del PNRR; attivazione di 20 comunità di competenze con 100-150 manager per ognuna; supporto ad almeno 480 amministrazioni medio piccole con progetti dedicati di "change management", per diffondere buone pratiche all'interno delle PA; revisione dei percorsi di carriera, potenziamento del Formez e della Scuola Nazionale dell'Amministrazione;

- * semplificazione normativa e amministrativa, per ridurre tempi e costi per cittadini e imprese; eliminazione dei vincoli burocratici a partire dalle procedure critiche; creazione di una task force temporanea (tre anni) composta da mille professionisti a supporto delle amministrazioni sia per il recupero dell' arretrato che per

individuare un catalogo dei "colli di bottiglia" nelle procedure VIA, impianti riciclo rifiuti, autorizzazioni per energie rinnovabili ed efficientamento energetico degli edifici, rigenerazione urbana e conferenze di servizi;

- * digitalizzazione dei processi e dei servizi, con rafforzamento delle competenze digitali di base, interoperabilità tra i dati delle amministrazioni e migrazione sul cloud di PA centrali e locali. Digitalizzazione vista come asse trasversale del nuovo sistema per formare esperti che rendano fluida l'azione amministrativa, attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa e la facilitazione degli investimenti al riguardo necessaria.

Il compito di avviare le riforme amministrative, nel rispetto di tempistiche imposte dalla Commissione UE, è stato inizialmente affidato a due decreti legge: il D.L. 31.5.2021, n. 77, conv. nella l. 29.7.2021, n.108, e il D.L. 9.6.2021, n. 80, conv. nella l. 6.8.2021, n.113, contenenti fondamentalmente tre ordini di misure:

- * semplificazione e accelerazione procedurale, digitalizzazione dei processi, un freno alle sospensive davanti al TAR nel settore delle opere pubbliche(art 48,comma quattro D.L.n.77, che rimanda all'art 125 del codice del processo amministrativo);
- * rinforzo delle capacità *amministrative* con strumenti e possibilità normativamente offerti, da utilizzare da parte dei soggetti attuatori degli interventi del PNRR e destinati a durare fino al 31 dicembre 2026;

- * sostegno e rilancio degli istituti che, ordinariamente, sono a supporto delle PA: le piattaforme sul reclutamento di funzionari e dirigenti, gli Elenchi unici di dirigenti a contratto o di funzionari e per l'individuazione dei "colli di bottiglia", il rinforzo del Formez e della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

2. La Governance del Piano

Un carattere di particolare novità riveste, fra l'altro, quella parte del summenzionato D.L. n. 77 dedicata alla governance del Piano, un capitolo molto importante perchè segna un deciso cambio di passo, fondamentale, nell'azione del Governo, per aver centrato nella Cabina di regia, costituita presso la Presidenza del Consiglio e presieduta dal Presidente del Consiglio, i compiti di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Piano.

Sembra trattarsi di un organismo che riprende in forme diverse, e aggiornate, il modello delle "amministrazioni parallele" che, già in anni non recenti, erano state create per sopperire alle inefficienze o inadeguatezze delle amministrazioni ordinarie e ministeriali, sia pur nella forma di organi dotati di limitata autonomia o di enti con personalità giuridica separata (si pensi, per tutte, alle Aziende Autonome poi trasformate negli anni '90 in s.p.a. o alla Cassa per il Mezzogiorno).

I compiti della "Cabina di regia" si pongono, infatti, l'obiettivo di creare un sistema di governo funzionale al Piano nonché volto a traguardare, con celerità, i suoi obiettivi e centrato sulla figura del Presidente del

Consiglio, con una scelta che sembrerebbe segnare una sorta di linea di discontinuità nel funzionamento del Governo, la cui configurazione, data dalle fondamentali leggi n. 400 del 1988 e n. 303 del 1999 (attuative della riserva prevista dall'art 95, comma terzo, Cost.), è sempre stata quella di organo collegiale, con impronta ministeriale e settoriale, con un Presidente concepito con un ruolo di *primus inter pares*. Circostanza, questa, che spiega i tentativi, risalenti al periodo (anni '80) della c.d. Grande riforma, volti a dare più forza all'azione del governo (o, forse, del suo leader).

Al Presidente del Consiglio si dovrà pertanto fare riferimento sia come garante delle decisioni di sintesi, che come organo al quale rimettere il compito di intervenire con ordinanze derogatorie di ordinamenti regionali e locali, nell'eventualità in cui ciò si renda necessario per non bloccare l'andamento degli interventi previsti nel Piano e, in ultima analisi, per non mettere a rischio la stessa credibilità del Paese, della quale il Presidente Draghi si è fatto garante. Si tenga presente che il PNRR, se costituisce atto di pianificazione a portata generale e a proiezione pluriennale, sotto il profilo dell'ordinamento internazionale è disciplinato dal Regolamento UE 2021/241 e costituisce, a tutti gli effetti, un contratto vincolante che lega lo Stato Italiano all'Unione Europea e la cui attuazione condiziona l'erogazione delle risorse.

La Cabina di regia prevista assume, quindi, un connotato misto perchè aggiunge a compiti di indirizzo - già del Consiglio di gabinetto, previsto da art 6 della legge n 400 /1988 - anche compiti di attuazione, di coordinamento, di impulso, di integrazione e tenuta.

Le disposizioni del D.L. n. 77, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento - UE - 2021/241 (disciplinante i fondi del Piano), sono peraltro adottate nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione Europea, di cui all' art. 117, secondo comma, lett a) della Costituzione, e definiscono, ai sensi della successiva lett. m) dello stesso articolo, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

Viene quindi assunto, come preminente valore, l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi – art. 2 del D.L. n. 77 - con la peculiare scelta di una formula di immediata e cogente imperatività e con la creazione di una premessa normativa per giustificare la già accennata possibilità per il Presidente del Consiglio di emanare ordinanze in deroga, in caso di inerzie nella conduzione delle procedure di spesa che mettano a rischio il conseguimento dei traguardi del Piano (art 12 poteri sostitutivi).

La clausola generale dell'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel Piano - di palese valenza politica e che riprende senza esplicitarlo il principio dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica(art 5 Cost) - potrà fare scattare il principio di sussidiarietà verticale e metterà ragionevolmente a dura prova il già fragile sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni¹

¹ Antonio Mitrotti. L'interesse nazionale dell'ordinamento italiano. Editoriale Scientifica, 2020

Il D.L. n. 77 prosegue con la creazione di una Segreteria tecnica, vero braccio operativo nelle istruttorie, volta a seguire l'andamento del Piano e a promuovere per la Cabina di regia, se necessario, interventi sostitutivi. L'ufficio dirigenziale che la contempla, con una formula che tradisce il contesto politico-istituzionale che in sé ha dato origine al Governo Draghi, avrà una durata sì temporanea, ma superiore a quella del Governo e che si protrarrà fino al completamento del PNRR, comunque non oltre il 31 dicembre 2026,

Si completa la governance con il Servizio presso il MEF, quale organismo di raccordo con la commissione UE e di monitoraggio e controllo sull'andamento delle spese, e con il Tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale, che sembra poter svolgere un ruolo volto a dare anima di territorio, non solo economica, ai progetti e agli interventi del Piano.

Il decreto riprende, la figura dei Comitati interministeriali, crea il Ministero per la Transizione ecologica e quello per la Transizione digitale, istituisce la Commissione tecnica speciale interna al ministero della Transizione ecologica, per lo svolgimento di tutte le procedure di valutazione di impatto ambientale, istituisce una Soprintendenza speciale interna al ministero della Culturale, per un approccio ragionevolmente meno rigido rispetto a certe prassi di Soprintendenze locali.

E' infine prevista una moltitudine di semplificazioni procedurali concernenti la VIA, gestione dei rifiuti e dei siti contaminati. Di rilevante impatto il rafforzamento della capacità amministrativa e la qualificazione

delle Stazioni Appaltanti, che dovrebbero ricorrere alle Centrali di committenza per impostare le gare afferenti ai fondi riconducibili al Recovery plan. La misura ², che registra un'azione di resistenza politico-amministrativa, è tesa a dotare le PA di un nucleo di professionisti specializzati, di estrazione professionale multidisciplinare, e che dovrebbero rappresentare il cuore progettuale delle Stazioni Appaltanti, in grado di declinare sui territori un uso dei fondi del PNRR che non sia di mero adempimento.

3. Dalle regole ai comportamenti: alcuni snodi culturali per una PA che non sia autoreferenziale

Il tema dell'efficienza della pubblica amministrazione accompagna la storia del Paese.

La sua ricorrenza e continua urgenza ha trasformato il problema del funzionamento e dell'efficacia delle PA in una vera e propria "questione amministrativa", sia pur con connotati diversi nelle distinte aree del Paese, che registrano diverse sensibilità politico-amministrative e ricadute altrettanto differenziate sul piano del funzionamento dei servizi pubblici.

²L'articolo 1, comma 1 del decreto Sbocca Cantieri ha sospeso l'applicabilità dell'art 37, comma 4 del Codice Appalti e Concessioni, fino al 31 dicembre 2020. La disapplicazione è stata prorogata al 31 dicembre 2021 dall'art 8, comma 7, lettera a) del DL 16 luglio 2020, n.120 e, da ultimo, sino al 31 dicembre 2023, dall'art 52, comma 1, lettera a), punto 1.2 del decreto semplificazioni bis n.77 del 2021.

A beneficio della nuova generazione di funzionari pubblici può essere utile collocare questa riforma in un contesto di lungo periodo, che registra, in ogni caso, alcuni passaggi fondamentali:

quelli dell'Italia successiva al boom economico degli anni '50 e '60, quando si pose l'accento sull'importanza della programmazione e sulle procedure di spesa (nel quadro dell'art 41, comma terzo della Cost, si pensi al Programma economico generale per il quinquennio 1966-1970, e alle leggi di riforma delle procedure di spesa e del Bilancio dello Stato, a partire dalla legge n. 468 del 1978);

quelli sul terreno dello stato giuridico del personale, introduttivi dei "profili professionali" - ritenuti allora la chiave per superare un modo rigido di svolgere compiti e mansioni – e culminanti nella legge-quadro del pubblico impiego (legge n. 93 del 1983); e, dopo il rapporto Giannini del 1979 (che ne costituì la premessa),

e, infine, quello relativo alla privatizzazione del rapporto di lavoro e alla rilevanza attribuita all'attività amministrativa organizzata, responsabilmente, per processi e risultati.

Punto di svolta è stata la legge delega n. 421 del 1992, poi tradotta nel d.lgs n. 29 del 1993³, accompagnata da una riforma economico-sociale in grado di imporsi anche sugli ordinamenti autonomi delle Regioni speciali, con l'introduzione del principio della separazione tra competenze degli organi politici e degli organi dirigenziali – questi ultimi

³Il d.lgs.n.165 del 2021 stabilizza,sotto forma di Testo Unico,un decennio di riforme, note come quelle di Ciampi,Cassese e Bassanini.

resi autonomi, nel quadro degli indirizzi ricevuti dagli organi politici, nella gestione del budget ricevuto in assegnazione .

Chiude il cerchio la previsione per i dirigenti di un'area di contrattazione separata, la misurazione delle performance sulla base dei risultati conseguiti, il collegamento agli stessi di una quota della retribuzione.

Ciò premesso, perchè la riforma della PA, prevista dal Recovery plan e tradotta nei due decreti legge citati, possa considerarsi, come dichiarato nel Piano e desumibile dalla natura strutturale dei suoi fondi, un intervento duraturo e produttivo di effetti virtuosi, può forse essere d'aiuto partire da una serie di osservazioni.

Quello che è stato messo in piedi dal Governo Draghi è solo un primo capitolo di un processo che richiederebbe un complessivo rinnovamento politico-amministrativo, un approccio al tema, problematico, che non si esaurisca nella pura dimensione regolatoria, ma si traduca in una sistematica, graduale e diffusa creazione delle condizioni di contesto necessarie per rendere concrete le riforme e dotarle di gambe, per passare, in una locuzione, dalle regole ai comportamenti; Ciò che, a titolo di esempio, non è accaduto con la L. n.150 del 2009(legge Brunetta) che intendeva accentuare il peso della misurazione dei risultati individuali.

Il PNRR, non va taciuto, nasce in un contesto di crisi politico-partitica, con i connotati di un'azione di soccorso e di supplenza di impronta istituzionale, che ha portato con sé, inevitabilmente, la predisposizione dall'alto, del Piano stesso, piuttosto che con logiche di territorio e dal

basso, come avrebbe richiesto la natura strutturale e di coesione dei fondi che lo alimentano.

La Commissione europea, consapevole del ritardo cronico del nostro Paese in molti settori ha posto come condizione per ricevere i fondi del Piano la realizzazione di una serie di riforme, tra le quali occupano un ruolo principale quella della Pubblica Amministrazione e quella, alla stessa collegata, della Giustizia civile, posto che lo sforzo complessivo che si chiede al Paese è quello di riservare maggiore attenzione ed efficace risposta alle istanze e ai diritti dei cittadini (servizi pubblici) e delle imprese (giustizia civile).

In questo quadro si colloca quindi il PNRR, che fa largo uso di formule e modelli econometrici che sembrano mancare, tuttavia, di agganci al contesto e a criticità di natura socio culturale e di profilo qualitativo. La circostanza sembra confermata dal rinvio alla pura dimensione quantitativa effettuata utilizzando il modello dinamico di equilibrio economico generale QUEST, sviluppato dalla Commissione Europea. Si ipotizza che la misurazione del capitale pubblico investito, in quantità significative e persistenti, contribuisca alla produttività e alla competitività del sistema economico. Si pensi alle infrastrutture energetiche o di trasporto o agli investimenti in ricerca e innovazione, che, così si legge nel PNRR, possono creare impatti diretti ed esternalità positive sul sistema produttivo nazionale.

Su queste premesse, la riforma della PA che viene lanciata con i due citati decreti legge, sembra lasciare sullo sfondo una serie di snodi problematici irrisolti che contrassegnano l'esperienza politico-

amministrativa sul territorio, quanto meno degli ultimi venti anni, e che non a caso coincidono con un periodo di stagnazione del Paese.

Per tradurre le finalità del PNRR in obiettivi che siano generativi di valore, sarebbe necessario costruire, con elaborazioni dal basso, nuovi paradigmi di natura istituzionale, concernenti il modo di fare amministrazione, e legati alla sostenibilità di contesto, a quella ambientale, alle transizioni ecologica e digitale, attraverso un ancor più decisivo presidio del profilo formativo e della ricerca. Non va taciuta l'importanza che riveste, in questi processi, la cura delle modalità di accesso per merito ai ruoli dirigenziali, scolastici e universitari, che hanno un ruolo fondamentale nella costruzione del pensiero degli operatori pubblici e privati.

La costruzione di tali paradigmi, e prassi correlate, dovrà confrontarsi con i punti critici dell'attività amministrativa, gli snodi e i fattori di arretratezza che hanno frenato - e frenano tuttora in molte aree del Paese - i processi di cambiamento della Pubblica Amministrazione.

Si tratta di fattori che sono, in primo luogo, di natura socio-culturale, ancor prima che tecnica, e che hanno concorso a determinare - si potrebbe dire con una licenza certo ingenerosa nei confronti di tanti settori che funzionano - i buchi neri di una "pubblica amministrazione senza qualità", perchè apparentemente priva di idee e dell'attitudine a scegliere secondo priorità, che convive con un'altrettanto vitale, anche se non sempre prevalente e riconosciuta, PA fatta di apertura all'innovazione, di iniziative, di sperimentazione, di risposte alle istanze dei cittadini.

La PA è un organismo vivente, un complesso apparato che eroga servizi di natura diversa, nel quale convivono visioni culturali molteplici, molte volte contraddittorie. È un contesto sistemico sul quale programmi di governi instabili, non accompagnati da policy adeguate, sono raramente riusciti a travasare condivise e durature visioni culturali, a partire, per esempio, dal ruolo della PA nei confronti di cittadini e imprese, sul quale ha certo rivestito un decisivo punto fermo la legge n.241 del 1990 sul procedimento amministrativo e sulla trasparenza che tuttavia ha lasciato irrisolta la necessità di una riflessione continuativa sul possibile ruolo della regolazione pubblica (e dello Stato) nei confronti del mercato e della libertà di iniziativa privata, nel quadro dell'equilibrio costituzionale tra i valori della cultura liberale e di quella sociale.

I nuovi funzionari troveranno, pertanto, apparati che producono, mescolandole, idee, comportamenti, assunti, preconcetti, sperimentazioni, conoscenze, vuoti, conflitti, regolamenti e prassi, che dovrebbero essere letti con il punto di vista di altrettanto molteplici discipline: dalla cultura storica a quella politologica, da quella istituzionale e giuridica a quella economica e statistica, e ancora aziendale e tecnica.

Ciò autorizza a pensare che la formazione dei nuovi funzionari, in particolare in questa fase di transizione, dovrà concentrarsi non solo sulla conoscenza statica di regole di settore - da quelle giuridiche e ordinamentali a quelle economiche o di altre discipline - quanto sul possesso di qualificate competenze e abilità (skills) nel disporre di

diverse chiavi di lettura, per contribuire a decifrare i fattori di arretratezza della Pubblica Amministrazione in tutti i suoi comparti, partendo dalla messa in discussione del modello gerarchico burocratico, come ha svelato la recente esperienza dello smart working, che ha lasciato purtroppo in ombra i settori che già lavoravano orientati ai risultati e alla loro misurazione⁴.

Ecco allora che intervenire sulle procedure per semplificare, come viene fatto con i decreti legge n. 77 e n. 80 - che sono, per tanti aspetti, in linea con altre semplificazioni, da ultimo con la legge n. n.120 del 2020 e con le norme sblocca-cantieri - sarà certo importante per rispettare i tempi imposti dal Recovery plan, ma altrettanto, e ancor più, sarà necessario promuovere un processo volto a cambiare i paradigmi di uso corrente nelle PA. Questi toccano momenti dell'agire pubblico difficilmente identificabili e misurabili con indicatori economici, il cui superamento richiederebbe un approccio che faccia uso di strumenti concettuali e di conoscenza di profilo multidisciplinare, i quali possano contribuire a dare un nuovo volto alla PA, posto che sia messa in condizione di:

- * saper attrarre una generazione di giovani professionisti in grado di superare quella spiccata tendenza all'autoreferenzialità delle strutture burocratiche, frutto di un modello di PA centrato sul solo rispetto formale delle regole delle procedure, più che sui risultati da conseguire, modello che trasforma, paradossalmente, il

⁴Guido Melis, Riformare l'amministrazione pubblica. Il Mulino, luglio-agosto 2020

monitoraggio delle performance e degli obiettivi, in mero adempimento di un passaggio burocratico;

- * preferire le scelte di natura discrezionale, amministrativa e tecnica, a quelle vincolate e con pochi margini di ponderazione e nelle quali si rinuncia al cuore dell'attività amministrativa, al merito, alla valutazione, alla ponderazione e alla scelta tra interessi pubblici diversi, messi a confronto con interessi privati, per collocarsi sotto un ombrello protettivo composto da regole rigide e astratte, non sempre in grado di dare una risposta efficace alle esigenze del caso concreto. Le recenti pronunce della C. Cost. n. 69 del 2018 e n.116 del 2020, rilanciano il principio della libera amministrazione delle autorità pubbliche, peraltro ripreso dall'art 166 del Codice Appalti e Concessioni del 2016, che recepisce le Direttive UE nn. 23,24 e 25 del 2014.

Può forse risultare utile richiamare le parole di Fulvio Cortese il quale, nel quadro di una riflessione volta a orientare l'interpretazione e la prassi operativa, sostiene che il ruolo della PA non debba limitarsi ad "applicare", ma ad "attuare" gli indirizzi politici, per una PA dunque capace di interpretare e di scegliere, di passare dalla pura dimensione unilaterale e autoritativa ad una generativa del caso singolo, che "rompa" lo schema uniforme⁵, tante volte - va aggiunto - promosso da certa regolazione amministrativo-contabile statale;

⁵ Fulvio Cortese, Smart city, Mimesis, 2020, Feliciano Benvenuti, il nuovo cittadino, Marsilio, 1994, Gregorio Arena, Touring Club italiano, 2020

- * superare un modello di controllo sulle spese che si fonda su tre principali assunti: l'approccio meramente inerziale e incrementale delle decisioni di allocazione delle risorse, l'operare con tagli di spesa per lo più lineari e orizzontali giustificati da ragioni di urgenza, lo scarso o inadeguato utilizzo di tecniche di misurazione dei risultati, che possano fornire ai decisori politici un ventaglio ponderato di opzioni tra possibili alternative, colpendo le spese non produttive, le inefficienze o, più semplicemente, le scelte non più prioritarie e attuali (si pensi a quelle che potranno profilarsi quando si darà gambe alla transizione ecologica), che possono essere affrontate solo entrando nel merito delle stesse;
- * superare una scarsa attitudine all'innovazione e al rapporto con gli ambienti della ricerca. Il Recovery plan, sotto questo profilo, finanzia i dottorati di ricerca comunali. Rapporti episodici con il mondo della ricerca universitaria hanno alimentato un vuoto culturale e di idee, che ha lasciato inevitabilmente il campo allo spirito di iniziativa (e al lobbismo) delle grandi imprese, con ciò condannando le PA, e le Stazioni Appaltanti, ad un ruolo passivo piuttosto che propositivo, quale sarebbe quello che porta alla promozione di policy nate dalla conoscenza del merito dei problemi e da una ricerca applicata condotta non su questioni astratte e slegate dai territori; Staff di professionisti attrezzati nelle Stazioni Appaltanti, con robuste competenze specialistiche, sono richiesti dalla Raccomandazione della Commissione UE del 2017.
- * invertire una diffusa tendenza a preferire modelli di azione unilaterali e autoritativi, a tutto discapito di quelli partecipati e

consensuali (si pensi, per tutti, agli accordi con i privati e ai PPP, alle consultazioni preliminari di mercato e al dibattito pubblico, previsti dal Codice Appalti e Concessioni del 2016). La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 235 del 2018, ha definito il dibattito pubblico un istituto "fisiologicamente teso a consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni e istituzioni di ogni livello"...in grado di garantire che vengano adeguatamente in rilievo le esigenze e i problemi dei territori incisi dall'opera"...Vedasi anche il Consiglio di Stato, parere Commissione Speciale n 855 del 1 aprile 2016 e Raccomandazione della Commissione Nazionale per il Dibattito pubblico n. 1 del 17 giugno 2021). Una PA che agisce preferendo modelli unilaterali spiega gli atteggiamenti in chiave difensiva piuttosto che propositiva e collaborativa, e racconta, nello stesso tempo, la crisi di un modello statico e ripetitivo, nonché determinista, della pianificazione urbanistica e della programmazione delle opere pubbliche⁶.

La disapplicazione sistematica dell'art. 118, comma quattro, della Costituzione, che prevede che lo Stato e gli Enti locali si facciano promotori dell'impulso di singoli per iniziative di interesse generale, ne costituisce una conferma. La recente sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale cerca di rilanciare il tema, promuovendo un "modello di relazione pubblico privato che si basi sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la

⁶ Marina Dragotto, *A chi serve la città?*, Zel edizioni, 2020. In tema anche Michele Corradino, *L'Italia immobile*, Chiarelettere, 2020, Rossella Pace curatrice e AA. VV., *Pillole di coscienza collettiva*, Immaginare l'inedito umano, Kinetès, Francesco Ermani, *Dove ricomincia la città*, Manni, 2021, *Rigenerare gli spazi dismessi*, nuove opportunità per la comunità, Fondazione CRC, 2019

progettazione in comune di interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale"; modello di amministrazione per accordi al quale si era invero già fatto riferimento con l'art 2 commi 203 ss della legge 28 dicembre 1996,n.662, attuati con delibera CIPE n.29/1997 e al quale modello ancor più evoluto fa ora riferimento la Comunicazione della Commissione UE 267/01 del 7 luglio 2021 diretta a rilanciare i PPP per l'innovazione (art 65 Codice Appalti e Concessioni).

- * confrontarsi, e convivere, con il "vuoto" lasciato da parte di una classe politica, di profilo culturale problematico⁷, che lavora con un orizzonte temporalmente limitato, in un quadro di incertezza regolatoria e giuridica, concepita come unica cornice dell'azione amministrativa, esito di una debolezza e sostanziale instabilità del sistema politico, peraltro appiattito su mere logiche economiche, e provare a superare... "le debolezze delle metriche in uso, per istituire indicatori adeguati a cogliere i rivolgimenti che il capitalismo maturo ha impresso alle società post-industriali....nessuno di quei rivolgimenti è infatti registrato dal PIL, che si limita a delineare espansione e contrazione, senza illustrare, per esempio, gli elementi di benessere o di malessere delle comunità"⁸;

⁷ Gustavo Zagrebelsky, Moscacieca,Laterza,2017,Fabrizio Barca e Piero Ignazi,Il triangolo rotto,Laterza,2013,Antonio Galdo, Gli Sbandati,La nuova classe dirigente e le scuole del potere,ed.Il Sole 24 Ore 2021

⁸Mauro Campus,Il Sole 24 ore del 3 ottobre 2021, commenta "Misurare ciò che conta,Al di là del PIL di Joseph E.Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi e Martin Durand

- * superare, in quanto assunto come tema prioritario, il cronico ritardo nei tempi di risposta, come quello accumulato nei pagamenti alle imprese - nel 2020 si valutavano in 52 miliardi i crediti delle imprese⁹.

- * fare molta attenzione - per ultimo, ma senza considerarla definitiva istanza - al dover convivere con il rischio, più o meno alto a seconda delle aree del Paese, e con un approccio che non sia solo burocratico nella costruzione e nel monitoraggio dei piani anticorruzione, che i flussi di denaro vengano intercettati dalla criminalità organizzata o, più semplicemente, distratti con pratiche clientelari.

Il protrarsi infinito di questi snodi irrisolti ha trasformato negli anni la necessaria riforma in una vera e propria questione, una "questione amministrativa".

Il tema della modernizzazione della Pubblica Amministrazione accompagna, infatti, con ciclica puntualità, gli ultimi cento anni di storia del Paese. Come ricorda Guido Melis¹⁰, chiusa l'esperienza di Governo di Crispi e di Giolitti che "rappresentarono la solida realtà di uno Stato capace di governare con intelligenza il decollo industriale, affrontandone e risolvendone le contraddizioni, spesso intervenendo a supplire quel che il mercato non era in grado di fare. L'amministrazione perse via via la sua capacità di interpretare gli obiettivi di sviluppo e si rassegnò a

⁹Fonte Cgia che ha analizzato dati Eurostat

¹⁰Guido Melis, Storia dell'amministrazione italiana, il Mulino, 1996

rappresentare l'inerte retrovia, l'ospedale da campo dove ricoverare i feriti del gran balzo in avanti dell'economia, coloro che altrimenti sarebbero stati inesorabilmente esclusi per ragioni geografiche, storiche e sociali".

Terminata poi l'esperienza dell'emergenza bellica della prima guerra mondiale, che ingrossò gli apparati e fece aumentare la spesa pubblica, si è reso necessario porre mano ad una razionalizzazione delle attività contrattuali delle strutture ministeriali con la legge De Stefani che, nel 1923, ha fissato il modello dell'evidenza pubblica e dato avvio a quel paradigma giuridico-contabile di stampo formalista, che ha contrassegnato, e contrassegna tuttora, il modo di funzionare di molte strutture burocratiche, mentre si è andata delineando una "funzione di stabilizzazione sociale dell'amministrazione, sia come distributrice di risorse, sia come datore di lavoro, cosa che appare evidente durante il ventennio fascista, ma ancor di più negli anni difficili del secondo dopoguerra e poi ancora nei decenni del benessere di massa .Oggi però - scriveva Melis nel 1996 in piena temperie post tangentopoli e crollo del sistema dei partiti - questa funzione sociale collegata al patto non scritto tra sviluppo e sottosviluppo sembra venire definitivamente meno con l'utopia di un'amministrazione efficiente e in sintonia con la parte più moderna del Paese".

Ma una riflessione e un monito di sorprendente attualità sembra essere quello di Paolo De Joanna che così scriveva nel 2013, commentando le politiche di spending review resesi necessarie a seguito degli effetti della crisi economica dei subprime del 2008: "per modulare riorganizzare e innovare nelle politiche pubbliche gli strumenti sono essenziali. Senza una comprensione delle loro dinamiche, delle culture giuridiche,

economiche e gestionali che mobilitano e degli interessi che mettono in gioco, la strumentazione vive una vita sua propria, che riproduce e difende le culture e gli assetti dentro cui ha costruito la sua storia e la sua stratificazione di potere, una certa autonomia dei saperi incorporati nella struttura amministrativa è forse necessaria per distanziare questa macchina dalla pressione immediata della politica, ma questi saperi devono risultare del tutto trasparenti, nei metodi e nelle assunzioni che orientano le scelte. La politica pensa di guidare le danze, ma in realtà spesso resta essa stessa prigioniera di un rapporto di cui perde il controllo"¹¹

Di grande pertinenza appaiono le parole di Giulia Caminito che sostiene che "la ripresa non deve essere a tutti i costi, nell'inconsapevolezza diffusa"¹², con un invito che forse andrebbe raccolto e assunto come punto di partenza di programmi formativi, che servano a darsi una direzione che sappia distinguere la mera innovazione tecnologica dal cambiamento, e che non si limiti a prendere atto di ciò che sosteneva Walther Rathenau, "oggi non la politica, ma l'economia segna il destino", ripreso recentemente da Natalino Irti¹³.

La preparazione dei bandi di concorso, e delle modalità che saranno utilizzate per attrarre i nuovi funzionari facendo leva motivante sulle

¹¹Paolo De Ioanna .A nostre spese.lit edizioni 2013.In tema anche Carlo Cottarelli, All'inferno e ritorno,Feltrinelli,2021,Marianna Mazzucato,Lo stato innovatore,Laterza 2014

¹²Giulia Caminito,intervista dopo la vittoria del Premio Campiello,la Repubblica del 6 settembre 2021

¹³Natalino Irti,il Sole 24 Ore del 3 settembre 2020 .In tema, anche Adriano Prosperi,Un tempo senza storia,Einaudi,2021

missioni del Recovery plan, rappresenterà una cartina di tornasole per verificare se l'approccio dei soggetti chiamati ad attuare gli interventi del PNRR sarà puramente quantitativo-incrementale, o se verrà colta l'opportunità di cambiare il volto della PA, partendo dalla qualità delle tecniche di selezione.¹⁴ Per trasformare la PA occorrerebbe considerarla alla stregua di una grande azienda la quale, intendendo modificare nel profondo le sue politiche, avvia un processo di cambiamento culturale e di formazione dei suoi quadri." C'è un'inerzia della macchina che è complicatissimo far evolvere – così in una recente intervista Elisabetta Romano, amministratrice delegata di Telecom Italia Sparkle¹⁵ - anche solo a cominciare dalla terminologia. Per trasformare un'azienda devi agire sull'aspetto culturale. Ci sono persone che sono in azienda da lungo tempo e bisogna capire che solo cambiando si può migliorare, altrimenti si sopravvive ma non si cresce".

Un ruolo non secondario rivestirebbe allora un cambiamento inteso come processo continuo, e il peso con cui esso fosse assunto da ciascun Ente, dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali - non solo dalle rispettive strutture burocratiche in senso stretto, ma anche dai suoi organi di governo, titolari di compiti di indirizzo politico e di una competenza specifica sui temi della rilevazione dei fabbisogni, dell'assegnazione delle risorse e della predisposizione dei piani per la formazione, da orientare sulle nuove priorità del PNRR, che potranno così essere trasformate in finalità dell'azione amministrativa.

¹⁴Vademecum di buone pratiche a cura di forum PA, Movimenta e Forum Disuguaglianze e Diversità

¹⁵Il Sole 24 Ore del 5 settembre 2021. in tema anche Marcello Clarich, Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico, Il Corriere giuridico, 8-9 /2021

La PA è un organismo complesso, un sistema che, per funzionare efficacemente, non richiede – solo - adeguate regole giuridiche o organizzative, ma un approccio di natura non esclusivamente legalistico, come nella tradizione della cultura amministrativa. Tale sistema postula l'adozione di un insieme di misure integrate e riconducibili ad una policy, che sia frutto di competenze miste e di conoscenze di contesto, circostanza quest'ultima imprescindibile per rinforzare la capacità di indirizzo, il senso di appartenenza e la visione culturale delle strutture burocratiche e di chi le governa.

Qualcosa di diverso da quanto accaduto non solo negli ultimi venti anni, caratterizzati da un “processo frammentario, per strappi successivi, e che ha contrassegnato il cammino delle semplificazioni, con fasi di attivismo governativo anche molto pronunciato, seguite da lunghe pause di inerzia nel corso delle quali l'iniziativa è tornata pressochè totalmente nelle mani delle burocrazie, subendo rallentamenti, sviamenti, e talvolta temporanei arresti”¹⁶.

¹⁶Guido Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani*, il Mulino, 2014; Per uno sguardo anche sui servizi pubblici nelle diverse aree del Paese, si rimanda a Ernesto Galli della Loggia e Aldo Schiavone, *Una profezia per l'Italia*, Mondadori, 2021, per un supporto alla lettura del PNRR si rimanda a *Il Manuale del PNRR*, a cura di Francesco Sciaudone e Roberto Giorgio Mattarella, Italia Oggi, 2021; Maria Carla Manca, *PNRR, Guida all'applicazione del Recovery plan negli Enti della PA*, Maggioli, 2021