

Più Stato: oltre il patchwork ma non col rococò

di Antonio Zucaro.



Lo scontro politico che s'è aperto sulla struttura di missione a Palazzo Chigi per definire e gestire il **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** mette a nudo la maggiore contraddizione della politica italiana: quella tra l'uso di parte che questa fa degli apparati pubblici, per guadagnarsi consenso e potere con la gestione del personale, degli appalti o dei rapporti con le lobbies, e la conseguente incapacità degli apparati pubblici di realizzare efficacemente le politiche pubbliche che la politica propone, o dovrebbe proporre, al Paese.

Si attacca la **“soluzione rococò”**, come la chiama Cassese ([leggi qui l'intervista](#)), perché rischierebbe di dare troppo potere al Presidente del Consiglio nei confronti dei Ministri, e troppo potere all'Esecutivo nei confronti del Parlamento.

Naturalmente, dietro gli attacchi delle varie personalità e forze c'è la loro intenzione di mettere le mani sui miliardi del PNRR. È vero che la soluzione rococò non funzionerebbe, per le ragioni si cui si dirà. Ma è vero anche che le Amministrazioni non riescono a spendere i finanziamenti europei, e neppure quelli nazionali, perché non riescono a scrivere i relativi progetti, né tantomeno a realizzarli. In questa situazione il Paese non si può permettere un altro fallimento, che sarebbe quello definitivo.

Allora, che fare?

Come s'è detto in precedenza ([clicca qui “Emergenza e Recovery Plan”](#)), il problema nasce dall'incapacità del nostro sistema pubblico, sia istituzionale che amministrativo, di governare per politiche e per piani, ovvero insiemi di provvedimenti tra loro coordinati secondo un indirizzo politico di settore, teso ad orientare quel settore in una determinata direzione. A monte di questa incapacità c'è la **debolezza strutturale dello Stato**

nell'affermare l'interesse generale nei confronti dei singoli interessi organizzati, categoriali e/o territoriali, più o meno forti e più o meno legittimi.

Ciascuno di questi, in una certa situazione, chiede alla politica di essere soddisfatto con una norma e/o con uno stanziamento, promettendo in cambio voti o denaro o appoggio dei propri media. La politica, ovvero i Ministri e i parlamentari, a volte da soli a volte tramite i rispettivi partiti, tende a selezionare queste istanze in relazione alle contropartite offerte e al loro grado di affidabilità. Non in relazione alla loro rispondenza all'interesse generale del Paese, sia pure considerato dall'ottica politica del governo in carica.

Dalla riforma del 2009 **la Legge di bilancio articola la spesa per missioni, programmi e progetti** assegnati alle strutture ministeriali per ottenere risultati valutati e riferiti al Parlamento. **Ma è tutto sulla carta**, perché al di là delle procedure ufficiali previste per legge ciò che conta sono i rapporti palesi, coperti, occulti tra politica, amministrazione ed interessi esterni. Perciò ogni anno la legge di Bilancio è un *patchwork*, un assemblaggio di norme scritte dal solito "giro" dei Capi di Gabinetto ministeriali, tutti giuristi, snodo importante dei rapporti di cui sopra. Norme poi mediate con poche altre, prodotte dagli stessi rapporti in sede parlamentare. I relativi stanziamenti sono calcolati dalla Ragioneria generale e ricomposti nel quadro finanziario complessivo deciso da Bruxelles. Quanto agli apparati amministrativi, in genere forniscono al rispettivo Gabinetto informazioni sulle situazioni di competenza ed un supporto alle relazioni con gli interlocutori esterni, cui troppo spesso sono collegati. Il risultato finale è norme e quattrini. Norme dai Gabinetti, o dai parlamentari, e quattrini dal Tesoro. Nell'assenza di qualunque valutazione sugli effetti dell'applicazione delle norme e dell'erogazione dei quattrini nei processi reali delle singole situazioni. Nonostante le molte norme vigenti che parlano di missioni, progetti, valutazione, di analisi dell'impatto della regolazione e così via.

La formulazione e la realizzazione del PNRR non può essere affidata a questo sistema, tuttora vigente. Ne verrebbe fuori un *patchwork* disorganico e condizionato dagli interessi forti, destinato comunque ad una realizzazione incompleta e distorta da parte delle amministrazioni. Che sono quelle statali, ma anche quelle regionali e degli enti locali.

Perciò la **bozza di Piano**, pubblicata e discussa in questi giorni ([vedi qui il testo](#)), propone una *governance* accentrata su un Comitato esecutivo composto dal Presidente del consiglio, il Ministro dell'Economia e quello delle politiche europee, raccordati agli altri Ministri attraverso il Comitato interministeriale Affari Europei (CIAE). Il supporto sarebbe assicurato da una struttura di missione presso la Presidenza capitanata da *manager* esterni e composta da trecento funzionari, esterni o provenienti da altre amministrazioni. Essendo il PNRR articolato su sei missioni, a loro volta suddivise in diciassette "componenti" che raggruppano i singoli interventi, la struttura sarebbe organizzata di conseguenza, con un manager per ogni missione, e poi responsabili per le varie articolazioni. Il compito sarebbe quello di progettare gli interventi, definendo per ciascuno un "cronoprogramma", e poi di

coordinarne la realizzazione ovviamente affidata alle varie amministrazioni, enti e società. Inoltre, monitorare, vigilare e intervenire con poteri sostitutivi in caso di ritardi o inerzie. È la soluzione definita “rococò” da Cassese, forse in riferimento all’ assolutismo settecentesco coevo a quello stile, in sintonia con l’atteggiamento di opposizione di tutti i soggetti (Ministri, Capi di gabinetto, forze politiche, Regioni) che resterebbero ai margini del processo decisionale.

Prescindendo dalle spinte di parte si può tentare una analisi dei limiti della proposta tenendo conto delle dinamiche reali operanti nelle strutture dell’Esecutivo per individuare delle possibili linee di soluzione. Purché venga fuori una volontà politica di intervenire con forza su tali dinamiche, per costruire nuove politiche pubbliche a partire dalle missioni del PNRR.

Va premesso che è la Commissione UE a chiedere un gruppo di coordinamento centrale e poi responsabili unici per ogni articolazione del PNRR. Ciò detto, a livello di direzione politica sembra opportuno inserire nel Comitato Esecutivo anche il Ministro per gli Affari regionali, perché il Piano va raccordato attraverso rapporti politici anche con quel sistema delle Autonomie che in buona misura dovrà realizzarlo.

Rapporti politici che dovranno essere tenuti anche con le categorie produttive, le altre organizzazioni sociali, il sistema dell’università e della ricerca, necessariamente in primo luogo attraverso i Ministri competenti per le politiche di settore. Certo non nell’improbabile sede del “Comitato di responsabilità sociale” previsto nella Bozza come comitato di esperti con funzioni consultive, per coprire l’esigenza di partecipazione delle suddette categorie.

Vanno stabilite, infatti, delle connessioni efficaci a tre livelli. Il primo è quello del collegamento tra le missioni previste dal Piano e le politiche di settore di competenza delle singole amministrazioni. Il secondo deve tenere insieme, per tutti gli interventi, la fase della progettazione e quella della realizzazione. Il terzo investe il momento della produzione normativa da connettere, anche come tempi, a quello della realizzazione amministrativa.

Il raccordo politico tra le missioni del Piano e le politiche di settore va fatto nella sede del Consiglio dei Ministri, sia pure nella geometria variabile del C.I.A.E., al quale partecipano di volta in volta, a seconda delle questioni esaminate. i Ministri competenti ed anche i Presidenti della conferenza delle regioni, dell’ANCI e dell’UPI.

Se si vuole che i progetti del Piano intervengano efficacemente nei processi reali in atto nella società e nei diversi settori produttivi occorre che anche nella fase di progettazione siano parte attiva i funzionari delle singole amministrazioni che conoscono le situazioni e le dinamiche reali. Sono loro, infatti, che poi dovranno realizzare gli interventi in concreto, o seguirne la realizzazione, e che infine dovranno essere coinvolti nel monitoraggio e della valutazione dei risultati ottenuti. Perché solo quelli che conoscono i processi reali possono progettare gli interventi, realizzarli e misurarne gli esiti. Le strutture di missione devono avere, perciò, la testa nella Presidenza del consiglio ma la base nelle amministrazioni. E

questo è il modo di cambiare davvero le amministrazioni, per renderle capaci di disegnare e realizzare politiche pubbliche piuttosto che di distribuire norme e denaro alle singole istanze.

Alla fine la **contraddizione principale, che rischia di compromettere tutto**, è quella tra la previsione di “cronoprogrammi” per ciascun progetto, con fasi, risorse, scadenze, connessioni con altri progetti, e la previsione di interventi normativi come condizioni per la realizzazione dei progetti, per rimuovere ostacoli, potenziare l’efficacia, produrre sinergie. Perché, se questi interventi normativi sono atti amministrativi generali, come i Decreti del Presidente del consiglio o quelli dei Ministri, c’è solo da realizzarli sollecitamente. Se invece si tratta di Regolamenti, ovvero DPR, col parere del Consiglio di Stato e di altri organi, i tempi si allungano di molto, producendo incertezza. Se infine si tratta di provvedimenti legislativi si finisce nelle fitte nebbie del futuro politico. Di questa distinzione occorre far conto, evitando il più possibile il ricorso a interventi legislativi come preconditione per la realizzazione degli interventi, e poi distinguendo le operazioni in due fasi, tra quelle effettuabili in tempi brevi, perché a normativa vigente o rapidamente modificabile, e quelle dipendenti dall’emanazione di DPR, o di leggi, a tempi più lunghi. Ne consegue la necessità di prevedere un forte grado di flessibilità nelle previsioni degli stanziamenti futuri per le diverse voci nell’ambito del Fondo di rotazione previsto nel Bilancio del MEF per il PNRR. Comunque indispensabile per tener conto di altri provvedimenti *in itinere* e di situazioni impreviste, la flessibilità è resa ulteriormente necessaria dall’imprevedibilità dei tempi della produzione normativa necessaria ai diversi interventi.

È evidente la complessità di una *governance* così configurata, ma questa dipende dalla complessità del PNRR. Come questo prefigura una svolta in materia di politiche pubbliche, la *governance* del Piano prefigura una nuova politica amministrativa, per realizzare lo “Stato innovatore” di cui il Paese ha urgente bisogno.

14 dicembre 2020