

Obbligo di cambiamento

Far funzionare la Pubblica amministrazione

>>>> **Alessandro Natalini**

Premessa

L'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia ha mostrato per intero il basso grado di coordinamento, la penuria di risorse e la incapacità di programmazione delle amministrazioni pubbliche italiane. Queste carenze hanno radici lontane nel tempo legate ad una scarsa diffusione nel nostro paese di una appropriata cultura organizzativa e al ricorso al lavoro pubblico come una forma di welfare improprio e di consenso politico. L'inadeguatezza delle burocrazie si è evidenziata già durante la prima ondata dell'epidemia nel momento in cui si sono dovuti repentinamente reperire e distribuire dispositivi di protezione a norma di legge, realizzare ulteriori posti di terapia intensiva, erogare sussidi per lenire i problemi sociali ed economici e assicurare il distanziamento sociale. Anche la successiva elaborazione del Piano nazionale di Resilienza e Ripartenza – PNRR – è stata gravata dall'incapacità delle istituzioni pubbliche di progettare e realizzare complessi progetti di infrastrutturazione e di concepire e gestire interventi pubblici volti a favorire la transizione ad una economia digitale e sostenibile.

Siamo di fronte ad un evidente paradosso: nel momento in cui le istituzioni pubbliche hanno mostrato per intero la loro scarsa capacità di risolvere i problemi collettivi hanno assunto il ruolo di pilastro del progetto di ripartenza del paese. Dopo anni di *spending review* fatte a colpi di accetta per rispondere alla crisi economica e finanziaria del 2008 è allora apparsa evidente la miopia di chi ha visto la burocrazia solo come una voce di costo "aggredibile" per mettere sotto controllo la spesa pubblica. Nella misura in cui si investe in modo oculato su di essa è infatti un fattore essenziale di sviluppo del paese, mentre diventa una palla al piede dell'economia e della società nel momento in cui il cambiamento burocratico si realizza solo con tagli trasversali di spesa, pensionamenti di massa in-

centivati con quota cento e lanciando strali mediatici contro l'assenteismo endemico del pubblico impiego. Le imprese hanno chiesto (e chiedono ancora per i prossimi anni) sussidi e piani di investimento per rilanciare l'economia, ma questo è precluso nel momento in cui si rinuncia a modernizzare le amministrazioni pubbliche, a reclutare nuove energie. È ormai chiaro che se ci siamo trovati ad affrontare la crisi pandemica disponendo di una pubblica amministrazione esangue, male organizzata e poco motivata è anche l'effetto di un decennio di politica del pubblico impiego basata sul blocco del *turn over* e sul congelamento degli stipendi.

La crisi sanitaria ha impattato su una amministrazione pubblica che ha subito nell'ultimo ventennio continui tagli ma insufficienti e contraddittorie riforme. La politica (e su questo non è facile distinguere la responsabilità dei governi tecnici, di centro sinistra e di centrodestra) ha preferito cavalcare la populistica lotta ai "nullafacenti" lasciando intatte organizzazioni in cui non si lavora per obiettivi e in cui la valutazione delle performance è un mero adempimento. Le proteste per le commistioni tra giustizia e politica e le reiterate accuse rivolte ai giudici di frenare l'azione amministrativa non ha impedito ai governi di ogni colore di continuare a nominare esponenti delle magistrature ai vertici dei propri uffici di diretta collaborazione. Gli interventi di revisione del sistema degli appalti (perpetrati sempre in nome della semplificazione) si sono susseguiti ad un ritmo frenetico producendo nei fatti una paralisi dei piani di infrastrutturazione del paese in quanto le amministrazioni preferivano postergare le scelte nell'attesa che si stabilizzasse la disciplina normativa e si capisse quale disciplina giuridica applicare.

L'esito è che la crisi è stata malamente fronteggiata con l'armamentario dell'amministrazione di emergenza sperimentato più volte nel passato nella gestione dei terremoti, dei dissesti idrogeologici e delle esondazioni che affliggono periodicamente

il nostro territorio. Attraverso il ricorso continuo ai decreti legge e ai poteri di ordinanza sono state disposte procedure derogatorie, nominati commissari governativi dotati di poteri straordinari e sono stati fatti slittare i termini procedurali. Se per l'Italia l'amministrazione dell'emergenza non è una novità occorre rilevare che mai è stata così estesa da ricomprendere tutto il territorio nazionale e mai così lunga. C'è quindi da chiedersi se una crisi così profonda e duratura non sia l'occasione per generare un cambiamento strutturale. È questo il momento di tentare di riformare finalmente la burocrazia come ci raccomanda da tempo l'Europa e come afferma il PNRR presentato dal Governo Draghi a Bruxelles?

Le pagine che seguono hanno lo scopo di dare una risposta a questo interrogativo partendo da una ricostruzione delle vicende del rapporto tra pubblica amministrazione e crisi pandemica secondo una logica temporale: prima si analizzeranno le risposte immediate, poi si passerà ad esaminare le misure adottate per la realizzazione degli interventi del PNRR per chiudere infine con una disamina dei propositi di riforma annunciati dallo stesso Piano di ripartenza ma anche in alcuni susseguenti decreti legge.

La prima risposta alla pandemia

Le principali difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni nel limitare gli effetti e prestare i primi soccorsi durante le tre successive ondate della pandemia sono state di due tipi. La prima difficoltà è stata determinata dalla necessità di operare il distanziamento sociale che ha travolto un modello di organizzazione basato sul lavoro in presenza. Le burocrazie sono state improvvisamente costrette a passare ad una forma improvvisata di lavoro da remoto che era stato previsto da una norma introdotta da Marianna Madia nel 2017 ma che era stato applicato a una quota marginale di lavoratori pubblici con una funzione di mera riconciliazione tra vita e occupazione. La pandemia ha costretto a far lavorare dalla propria abitazione persone che non disponevano degli spazi, delle competenze e della strumentazione adeguata, in assenza dei necessari dispositivi informatici, di una adeguata digitalizzazione dei processi gestionali ma soprattutto di una dirigenza pubblica che ragionasse per obiettivi, che fosse in grado di assegnare a ciascun dipendente compiti specifici da svolgere da casa con obiettivi misurabili. Dopo l'accanimento mostrato da tutti i governi dal 2008 in poi nel reprimere i "furbetti del cartellino" ci si è accorti che il problema principale non è che le amministrazioni non sono in grado di controllare la loro effettiva presenza in

servizio quanto quello di riuscire a misurare la loro effettiva produttività. Nell'estate del 2020, in una fase in cui gli effetti della prima ondata della pandemia si erano placati, il governo Conte II ha tentato di valorizzare questo caotico passaggio al lavoro da remoto come la premessa per diffondere nelle pubbliche amministrazioni modelli organizzativi basati sul lavoro flessibile e sulla digitalizzazione dei processi. Si è quindi disposto che ciascuna amministrazione pubblica adottasse entro il gennaio del 2021 un proprio Piano Organizzativo per il Lavoro Agile – POLA. Tuttavia è evidente, e la pandemia lo ha mostrato chiaramente, che in moltissime amministrazioni pubbliche non ci sono le condizioni abilitanti (in termini di livello di digitalizzazione e di competenze professionali disponibili) per realizzare in tempi brevi e in forma massiva questa trasformazione organizzativa. Inoltre, svolgendo le singole amministrazioni funzioni diverse e in condizioni organizzative molto differenti le traiettorie del cambiamento di ciascuna di esse non può essere identica. Quindi l'adozione di norme di legge che prevedono il passaggio dal lavoro in presenza a quello agile, l'emanazione di linee guida da parte dei ministri che prescrivono modelli astratti e uniformi di organizzazione "da remoto" sono anche un elemento simbolico utile ad indicare una direzione al processo di riforma ma poi restano sulla carta se, nelle singole realtà amministrative, non sono sostenute da concreti processi di costruzione della capacità di concepire ed adottare un paradigma organizzativo appropriato rispetto allo specifico contesto.

La seconda difficoltà è stata determinata dal fatto che per rispondere alla crisi pandemica si sono adottati procedimenti derogatori già utilizzati nel passato per rispondere ad altre situazioni emergenziali, anche se la storia insegna che questa soluzione ha prodotto inefficienza, ritardi e ha rappresentato il presupposto per l'insorgere di scandali corruttivi. Nei fatti le misure straordinarie adottate dal Governo per fornire ausili finanziari alle imprese e ai cittadini sono state attuate con ritardo e scaricando sui cittadini e sulle imprese una eccessiva quantità di adempimenti. Si deve però considerare che le pubbliche amministrazioni hanno dovuto affrontare notevoli problemi. Il primo è stato determinato dalla difficile interpretazione giuridica delle molteplici e sempre cangianti norme vigenti a causa della progressiva stratificazione degli interventi di ristoro e di sussidio che ha portato dal marzo del 2008 ad oggi (giugno 2021) all'adozione di 13 decreti legge che si sono susseguiti e spesso accavallati tra loro nel tempo, e la cui disciplina è stata quasi sempre rivista in maniera non marginale in sede di ratifica parlamentare.

Il secondo problema è stato determinato dalla necessità di attuare procedure amministrative per cui, essendo derogatorie, non è stato possibile poggiare su routine consolidate. È stato necessario ridefinire o comunque adattare il “normale” processo di gestione delle pratiche burocratiche integrando i sistemi informativi e la modulistica. Anche i canali di comunicazione con i cittadini hanno dovuto essere adeguati alle esigenze del distanziamento sociale in una situazione in cui molti dei destinatari dell’azione amministrativa hanno difficoltà ad utilizzare modalità di interlocuzione telematiche.

Il terzo problema delle burocrazie nel dare una prima risposta alla pandemia è stato determinato dalla numerosità e dalla frammentazione delle misure adottate dal governo per lenire i problemi economici e sociali generati dalla diffusione del Covid 19. La pressione delle micro-corporazioni che caratterizzano la rappresentanza degli interessi in Italia ha portato ad adottare interventi plasmati su platee di beneficiari molto specifiche e spesso difficili da circoscrivere univocamente. La proliferazione delle misure di sussidio, chiara espressione della incapacità della maggioranza politica che sosteneva il governo Conte II di prioritarizzare la spesa, adottando il comodo slogan per cui “nessuno deve essere lasciato indietro”, che avrebbe invece dovuto portare all’adozione di misure a carattere universale, ha quindi moltiplicato per le amministrazioni pubbliche le procedure da realizzare e i controlli da svolgere. Questo ha determinato, come era facile prevedere, continue ostruzioni al fluire delle pratiche a cui si è dovuto giocare forza dare risposta postponendo il riscontro della effettiva sussistenza dei requisiti soggettivi e oggetti per l’ottenimento dei benefici a una fase successiva a quella della loro erogazione. L’effetto però è stato un aumento del rischio di comportamenti fraudolenti o opportunistici mentre il sovraccarico burocratico è stato solo spostato nel tempo: le amministrazioni pubbliche si troveranno a dover comunque effettuare queste verifiche con ricadute probabili sulla loro efficienza nella fase in cui la pandemia avrà esaurito i suoi effetti.

La capacità amministrativa per il PNRR

PNRR e amministrazioni pubbliche sono unite da un duplice legame. Da una parte, la progettazione operativa e l’attuazione degli interventi previsti dal piano devono essere supportate da una adeguata capacità amministrativa per garantire il rispetto delle tempistiche e per il conseguimento dei risultati previsti. Per questo il PNRR deve essere accompagnato dall’adozione di opportune misure di semplificazione e deve prevedere l’ap-

postamento delle risorse finanziarie necessarie per far crescere da subito la capacità amministrativa idonea a realizzarlo. Dall’altra parte, il rilancio del paese e la sua resilienza passano per il superamento delle criticità strutturali del sistema amministrativo italiano.

La *governance* del PNRR è stata definita nel recente d.l. n. 77/2021 che ne ha posto al timone il binomio Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell’Economia. A Palazzo Chigi è stata istituita una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, la quale esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR. Per evitare di appesantire i processi decisionali vede la partecipazione in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta dei soli Ministri competenti, dei rappresentanti delle regioni e delle categorie economiche e sociali specificamente interessate dagli interventi all’ordine del giorno. A questa Cabina si affiancano una serie di strutture: una Segreteria tecnica, che rappresenta il “nucleo duro” a supporto della guida politica del Presidente del consiglio e che deve assicurare la continuità dell’azione amministrativa per cui dura in carica fino al 2026 a prescindere dalle sorti del governo Draghi e della legislatura. Un’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell’efficacia della regolazione e un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca scientifica e della società civile.

A Via XX Settembre è invece istituito un Servizio centrale per il PNRR, a cui è stato affidato il monitoraggio e la rendicontazione del Piano e che terrà i contatti con la Commissione europea, e un ufficio presso la Ragioneria dello Stato con funzioni di *audit* e di monitoraggio anticorruzione del PNRR. Intorno a questo centro con due teste ruotano le amministrazioni pubbliche titolari degli interventi che devono individuare al proprio interno una apposita struttura di coordinamento. Per vincere la loro inerzia sono previsti rimedi straordinari: nel caso in cui si configuri il rischio di un mancato conseguimento degli obiettivi intermedi e finali per l’attuazione del PNRR, il Presidente del Consiglio dei ministri assegna al soggetto attuatore un termine per provvedere non superiore a 30 giorni. Nel caso in cui l’inerzia perduri il Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio esercita un potere sostitutivo e nomina un commissario ad acta. Sono, inoltre, previsti specifici interventi di semplificazione procedimentale per la

Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e per il rilascio dei pareri in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio attraverso la costituzione di strutture, che si aggiungono a quelle ordinarie, per svolgere in tempi celeri le sole pratiche che riguardano gli interventi del PNRR. Infine, con d.l. n. 80/2021 si iniettano nuove energie negli apparati pubblici attraverso un programma straordinario di reclutamento di personale a tempo determinato con una procedura derogatoria che dovrebbe concludersi nel giro di 100 giorni, di risorse umane dotate di alte specializzazioni, di professionisti ed esperti, nonché nuovi dirigenti da assumere sulla base di un incarico fiduciario da parte dei vertici politici delle amministrazioni.

Nel complesso la *governance* gestionale del PNRR appare dotata di un manico forte posto in capo all'Esecutivo mentre il Parlamento, i partiti e le regioni, saranno coinvolti, com'è accaduto anche nella fase gestazionale, nella misura in cui sarà necessario sciogliere specifici nodi. Due aspetti devono essere sottolineati con favore: il primo è che alla firma del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* ha fatto seguito, nell'ambito della *governance* del PNRR, l'istituzione del Tavolo permanente per il partenariato, per cui ci sono chiare evidenze del fatto che, dopo un periodo in cui molti hanno declamato ma pochi praticato la disintermediazione rispetto ai rappresentanti degli interessi collettivi, è tornata a prevalere la logica della concertazione; il secondo è che sembra finalmente affermato che la semplificazione non passa per l'adozione di norme che declamano, con molta enfasi, il taglio di ogni onere burocratico o per lo smantellamento dell'obbligo di provvedere e di ogni forma di tutela procedimentale degli interessi pubblici perpetrato con il ricorso indiscriminato al silenzio assenso, ma trova il suo fulcro nel rafforzamento delle strutture amministrative attraverso l'investimento in risorse di personale e digitali.

Le soluzioni adottate sulla *governance* del PNRR determinano rischi che nei prossimi mesi verificheremo se sono stati ben calcolati. Il primo è che la marginalizzazione dei partiti politici e dei governatori delle regioni è sicuramente utile a conferire coesione al progetto di cambiamento e all'interlocuzione con la Commissione europea ma, nel medio termine, potrebbe provocare reazioni, spezzando l'ampio fronte politico che al momento sostiene l'azione del governo. Il secondo è che l'accentramento del potere di impulso e coordinamento, anche a livello gestionale, è indispensabile nel breve termine a rendere credibile la realizzazione del PNRR ma potrebbe finire per invadere le già molto limitate prerogative della pubblica amministrazione "ordinaria". Il terzo è che la semplificazione passa

per la costituzione di strutture "straordinarie" creando ridondanze che avrà sicuramente il positivo effetto di accelerare i procedimenti del PNRR e di innescare un meccanismo di emulazione rispetto alle strutture "ordinarie", ma la storia insegna che la frammentazione dei disegni organizzativi genera una entropia organizzativa che spesso si traduce in inefficienza. Il quarto è che le procedure emergenziali adottate, che in questa fase sono necessarie a realizzare nei tempi assegnati per attuare il PNRR, possono suscitare l'attenzione della magistratura e dei media italiani sempre inclini a mettere sotto i riflettori ogni scandalo o anche la sola parvenza di uno scandalo. Nel caso in cui questo si verificasse si verrebbe a corrodere alla base la legittimazione delle politiche di rilancio del paese.

Dalla teoria del big bang ai laboratori del cambiamento

A partire dall'inizio degli anni '90, le amministrazioni pubbliche sono state oggetto di almeno quattro cicli di riforma (Sabino Cassese nel 1993, Franco Bassanini nel 1996-2001, Renato Brunetta nel 2008-2010 e Marianna Madia nel 2014-2018). Questi interventi hanno mirato a cambiare radicalmente l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso. La strategia è stata quella di provocare un *big bang* che riverberasse i suoi effetti contemporaneamente su tutti gli elementi del sistema amministrativo: dalla disciplina del personale all'uso delle tecnologie, dalle tecniche di valutazione, alla logistica e al bilancio. Lo strumento normativo utilizzato è stato quello dei decreti legislativi la cui attuazione, priva del sostegno di una *leadership* robusta e continuativa, ha finito per impantanarsi lungo il percorso, producendo un miglioramento del livello delle prestazioni molto ridotto e a macchia di leopardo tra le diverse branche degli apparati pubblici e sul territorio.

La pandemia, la quale consente di fare leva sui fondi del PNRR e sulla spinta dall'alto dell'Europa e dal basso dell'opinione pubblica per vincere le resistenze al cambiamento, potrebbe essere l'occasione per rilanciare ancora una volta le istanze di modernizzazione burocratica perseguite nel passato. Nei fatti il PNRR presentato a Bruxelles contiene, in tema di riforme amministrative, una serie di impegni i cui contenuti per molti aspetti sono però ancora abbastanza vaghi. La riforma che si promette si incentra infatti su quattro ambiti: una *revisione delle forme di reclutamento* dei dipendenti pubblici che ha già visto la luce nel d.l. n. 44/2021, incentrato sulla semplificazione delle procedure di concorso e la digita-

lizzazione; un ancora abbastanza generico *rafforzamento delle competenze*, che dovrebbe impennarsi su una revisione complessiva dei modelli di gestione delle risorse umane nelle burocrazie; una *semplificazione procedimentale* che nei fatti, tralasciando quella che riguarda gli specifici interventi del PNRR, sembra essere racchiusa nei proponenti già contenuti nell'Agenda per la semplificazione predisposta sotto il Governo Conte II; una *digitalizzazione* che è ora sospinta dal forte impulso del ministro Colao ma sembra, nei fatti, porsi nel solco delle azioni promosse dal Commissario straordinario Piacentini sotto il governo Renzi e poi proseguite dagli esecutivi che si sono succeduti alla guida del paese.

Quindi nel complesso possiamo dire che le riforme amministrative promesse al momento all'Europa non hanno sicuramente l'ampiezza e l'innovatività di quelle disegnate negli anni passati. Questa apparente mancanza di ambizione non è un male. Infatti, la composita maggioranza che sostiene l'attuale governo, determina l'elevato rischio che concepire adesso una riforma strutturale avrebbe come effetto quello di finalizzarla a perseguire obiettivi ambigui e contraddittori. Inoltre, il governo Draghi per poter guidare la ripartenza del paese ha bisogno di un forte consenso delle forze sindacali anche del pubblico impiego. Per guadagnare questo consenso sono stati promessi ai lavoratori pubblici alcuni benefici (rinnovi contrattuali, nuove assunzioni e uno scivolo pensionistico) non bilanciati al momento dalla richiesta di particolari sacrifici volti a innalzare la produttività del settore pubblico. Invece una seria riforma amministrativa per sua natura è destinata a creare degli squilibri rispetto allo *status quo*, a incidere sulle posizioni di rendita e a correggere la deriva assistenziale che in molte realtà ha caratterizzato il pubblico impiego. È quindi difficile pensare sia realizzata senza creare attriti e conflitti. Ma questo avrebbe effetti nefasti sulla attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, erodendone la base di consenso e probabilmente con ricadute negative sui suoi tempi di realizzazione.

Rinunciare a lanciare in questa fase una nuova grande riforma però non vuol dire necessariamente rassegnarsi alla stasi. Il cambiamento amministrativo può essere perseguito in un orizzonte temporale più dilatato e rinunciando all'effetto *big bang* che non sembra aver portato buoni frutti nel passato. Si può infatti pensare di sfruttare gli interventi del PNRR per farli diventare laboratori del cambiamento in cui sperimentare un nuovo modo di fare le riforme che poggi sulla valorizzazione delle esperienze di innovazione realizzate in questo ambito. Si può partire dalla realizzazione in alcuni ambiti e in alcuni



settori di esperienze di innovazione, che poi possono essere adattate e "riutilizzate" in altri contesti.

Più al fondo, l'esperienza di questa pandemia, e prima ancora quella delle crisi finanziarie del 1992 e del 2008, dovrebbero indurci a non concepire la riforma delle pubbliche amministrazioni come un ritorno alla agognata "normalità" che si spera segua la fine dello stato di eccezione determinato dalla pandemia. Occorre riconoscere che le crisi (economiche, finanziarie, politiche, sanitarie, ambientali) non sono un fattore straordinario. Le amministrazioni pubbliche devono allora essere pensate per anticipare queste crisi, adattandosi a una realtà che muta in genere gradualmente ma non di rado attraverso improvvisi *shock* esogeni. La pandemia ha mostrato i problemi che genera una risposta alle crisi basata sul mero ricorso al repertorio delle soluzioni di emergenza. Le amministrazioni devono invece essere in grado, nel futuro, di adattarsi meglio e in modo meno improvvisato alle perturbazioni determinate dalle crisi ricorrenti.