

## **RIFORMARE LA PA CON NUOVI METODI E CONTENUTI**

La Commissione europea, nell'ambito del semestre europeo, ha più volte raccomandato all'Italia di innovare le pubbliche amministrazioni ma con scarsi risultati. Gli ingenti fondi che finanziano il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) introducono una condizionalità economica che rende la pressione europea molto più incisiva. Questo ha indotto l'Italia ad assumere nel Piano, sottoposto alla Commissione europea il 30 aprile 2021, un formale impegno a modernizzare strutturalmente la propria burocrazia con scadenze predefinite. Il rispetto di queste scadenze è condizione per l'erogazione delle diverse tranche dei fondi del Next Generation EU per cui l'Italia avrà ottime ragioni per mantenere le promesse fatte.

Il pessimismo della ragione sembra però autorizzare ad essere scettici sugli effetti di questo ennesimo rilancio di un vasto programma di riforme amministrative. Infatti, nel corso degli anni i governi italiani (ma anche quelli di altri paesi del Sud Europa) hanno mostrato una notevole capacità di spacciare come riforme amministrative l'adozione di leggi che ci consentono di adempiere formalmente ai requisiti richiesti da Bruxelles ma che nei fatti poi restano inattuati. Nel contempo il livello europeo non ha mai rivelato una spiccata capacità di sospingere negli Stati membri un processo di innovazione burocratica laddove negli stessi paesi non abbia trovato una classe dirigente incline a (e capace di) realizzarlo.

Lo scetticismo sugli esiti delle riforme amministrative trova origine in due tipi di argomentazione. La prima è una declinazione del "pessimismo cosmico". In questa prospettiva le riforme amministrative in sé considerate sarebbero espressione di una fondamentale ipocrisia. I progetti di modernizzazione burocratica sarebbero infatti il prodotto di governi che non sono in grado di dare risposte effettive ai problemi collettivi, per cui provano a sviare la colpa del fallimento

sulle burocrazie. Si genera così inizialmente nei cittadini la speranza che improbabili innovazioni organizzative possano mettere in condizione gli apparati pubblici di appagare la loro richiesta di migliori servizi per poi addossargli la colpa dell'inevitabile insuccesso. Le burocrazie, sostengono i pessimisti cosmici, sono infatti immortali e non sono soggette a forme di cambiamento intenzionale ma solo a lenti processi carsici di mutazione determinati da variazioni del contesto sociale ed economico. Se si muove da questo deterministico punto di vista, le riforme amministrative possono al massimo essere annunciate, ma non realizzate, al fine di tacitare almeno nel breve termine le richieste del livello europeo e per dare al ceto politico una occasione per scaricare sulle pubbliche amministrazioni gli eventuali insuccessi del PNRR.

Lo scetticismo può trovare, in alternativa, fondamento nel "pessimismo storico". Se tracciamo un bilancio dei reiterati cicli di riforma avviati in Italia a partire dall'inizio degli anni Novanta è un fatto che i risultati sono stati molto limitati. Questa incapacità riformista troverebbe fondamento in una realtà istituzionale in cui la tradizione civica è scarsa e mal distribuita sul territorio, in cui impera un retrivo paradigma cognitivo di stampo giuridico e in cui i dipendenti pubblici hanno un forte potere di veto che la debole e discontinua leadership del vertice politico non è in grado di vincere. Nel complesso, per ragioni storicamente determinate, l'Italia non sarebbe al momento in grado di realizzare una seria riforma amministrativa.

Lo scopo di questo articolo è quello di propugnare la tesi che le riforme amministrative devono essere ancora perseguite ma il *cliché* ereditato dagli anni Novanta deve essere profondamente rivisto. Per sostenere questa tesi si parte da una sintetica analisi dei lasciti del passato e dei propositi del presente (racchiusi nel PNRR approvato dalla Commissione europea) per poi chiudere con alcune proposte (riformiste) sul futuro.

SE TRACCIAMO UN  
BILANCIO DEI REITERATI  
CICLI DI RIFORMA AVVIATI  
IN ITALIA A PARTIRE  
DALL'INIZIO DEGLI ANNI  
NOVANTA È UN FATTO  
CHE I RISULTATI SONO STATI  
MOLTO LIMITATI

## LE RIFORME A CASCATA E LE LORO REPLICHE

All'inizio degli anni Novanta gli italiani erano molto insoddisfatti dei servizi che ricevevano dalla burocrazia, la quale nel secondo do-

poguerra era stata caricata di alcune funzioni improprie: assicurare la pace sociale attraverso la creazione di posti di lavoro nel Meridione e garantire il consenso elettorale alle forze di governo mediante una centellinata distribuzione di aumenti retributivi e promozioni alle diverse micro-corporazioni del lavoro pubblico. Nel momento in cui diventava necessario un intervento amministrativo più celere (a causa dei ricorrenti disastri naturali) o più funzionale (per favorire lo sviluppo economico o per introdurre la previdenza sociale) invece di riformare le pubbliche amministrazioni ordinarie si faceva ricorso alle procedure derogatorie di emergenza che eliminavano ogni forma di vincolo procedurale (ma ingeneravano scandali corruttivi e sprechi) o ad amministrazioni parallele costituite da enti del parastato e da società in mano pubblica. Questa, come vedremo, sarà la strada seguita ancora una volta nel momento in cui l'Italia è stata travolta dalla diffusione del Covid-19.

All'inizio degli anni Novanta si è aperta in Italia la stagione delle riforme amministrative per alcune ragioni concomitanti: la crisi economica e fiscale, la crisi politica a seguito di Tangentopoli, la diffusione a livello globale delle ricette propugnate dal New Public Management (che negli anni seguenti sarebbero passate di moda in quanto inadeguate a guidare i processi di cambiamento in contesti diversi da quello anglosassone) a cui anche il nostro paese ha cercato di allinearsi per mostrarsi competitivo nei confronti dei mercati finanziari. Da allora abbiamo avuto almeno quattro cicli di riforme che hanno preso sulla stampa il loro nome dal ministro della Pubblica amministrazione che le ha promosse (Cassese, Bassanini, Brunetta e Madia). Anche se per alcuni aspetti queste riforme hanno avuto caratteri molto diversi (il rapporto con le rappresentanze sindacali del pubblico impiego, la prevalenza o meno della legge sul contratto nella disciplina del lavoro pubblico, l'autonomia lasciata alla dirigenza) il modello d'azione seguito in tutti e quattro questi tentativi di modernizzare la burocrazia presenta alcuni elementi di continuità: privilegiare innovazioni dall'alto e dal centro previste da norme generali e uniformi che devono poi essere adattate e applicate in diverse amministrazioni pubbliche; ricorrere a una complessa architettura di norme giuridiche a cascata (legge delega, decreti legislativi, regolamenti di varia specie e poi atti amministrativi generali e particolari) che richiede anni solo per essere approntata e deliberata; propugna-

re innovazioni radicali che la maggior parte delle amministrazioni pubbliche non sono in condizione di realizzare; investire pochissimo sulla fase di attuazione delle norme conseguendo risultati molto al di sotto delle aspettative che queste riforme avevano inizialmente alimentato.

## **LA LOTTA AGLI SPRECHI, AI FANNULLONI E AI CORROTTI**

Questi reiterati tentativi di innovare le pubbliche amministrazioni nell'ultimo decennio hanno incrociato altri quattro flussi di cambiamento. Il primo è stato quello generato dalle ricorrenti crisi finanziarie che hanno imposto ai governi italiani, specie tra il 2010 e il 2018, di adottare un drastico blocco del turn over e di congelare gli stipendi degli impiegati pubblici. In questo modo abbiamo avuto effetti positivi sulla spesa pubblica ma nefasti sulla qualità dei servizi burocratici. Il secondo è stato alimentato da continue campagne di stampa contro i fannulloni della Pubblica amministrazione volte a stigmatizzare la scarsa produttività del pubblico e il diffuso assenteismo che hanno contribuito a demotivare i lavoratori pubblici. Il terzo è stato determinato dal periodico ripresentarsi degli scandali corruttivi a cui è stata data dai governi (in particolare quello Monti) una risposta apparentemente drastica con l'introduzione di un profluvio di minute prescrizioni che ha finito per ingessare ulteriormente l'agire delle pubbliche amministrazioni. Il quarto flusso è stato quello della rivoluzione digitale che ha cambiato radicalmente il modo di concepire l'organizzazione del lavoro e la prestazione dei servizi nel settore privato ma che ha molto faticato ad essere accolta nel settore pubblico.

La somma di questi influssi (unita alla incompiutezza delle riforme burocratiche) ha fatto sì che la pandemia nel 2020 abbia incontrato una amministrazione pubblica scarsamente modernizzata, profondamente delegittimata agli occhi della pubblica opinione e fortemente indebolita per effetto dei tagli trasversali praticati negli anni precedenti. A ciò si è aggiunto il fatto che le pubbliche amministrazioni sono state costrette a ricorrere al lavoro da remoto che fino ad allora avevano utilizzato solo modeste frange di dipendenti pubblici. Nel complesso si è determinata una diminuzione della produttività del

lavoro pubblico (svolto da molti dipendenti da casa e con strumenti improvvisati) per cui i sussidi previsti dai tredici decreti legge che sono stati emanati dai governi per sostenere l'economia sono giunti spesso in grave ritardo, mentre gli appalti e i concorsi pubblici hanno subito un notevole rallentamento.

## LA NUOVA STAGIONE

Il PNRR si intreccia con la modernizzazione degli apparati pubblici sotto un duplice profilo: da un lato, è necessario costruire la capacità amministrativa per la realizzazione di questo piano; dall'altro lato, uno dei suoi obiettivi è la realizzazione di riforme strutturali dell'amministrazione pubblica.

Con riguardo al primo profilo il governo Draghi ha già adottato alcuni decreti legge per reclutare con procedure derogatorie nuovo personale e per sciogliere i nodi procedurali. Questo sforzo di dotare le amministrazioni pubbliche delle capacità amministrative necessarie alla realizzazione degli interventi del PNRR è da valutare con estremo favore in quanto suggella il superamento della logica dei tagli seguita a lungo nel passato decennio. Però sulla riuscita di questa operazione gravano alcuni rischi. Il primo è che il nuovo personale finisca per disperdersi in strutture organizzative non in grado di canalizzare e valorizzare le nuove energie. Il secondo è che si è scelto di semplificare per addizione, cioè introducendo al fianco delle strutture ordinarie nuove strutture *ad hoc* in materia di beni culturali e valutazione di impatto ambientale che dovrebbero sveltire i procedimenti degli interventi del PNRR, per cui sarà necessario valutare sul campo se si riuscirà a costituire rapidamente queste nuove strutture (reclutare il personale, assegnare uffici, munire ciascuno di una scrivania e un computer ecc.) e se questa duplicazione finirà effettivamente per ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi o invece aumenterà l'entropia del sistema.

Per quanto riguarda le riforme amministrative strutturali nel PNRR sono state fissate alcune scadenze per adottare dei provvedimenti normativi e definiti gli ambiti di intervento (reclutamento del personale, rafforzamento delle competenze, semplificazione procedimentale, digitalizzazione), ma nel complesso, almeno per il momento, i contenuti di queste misure sembrano essere ancora vaghi. Dalla lettura

del PNRR si ricava comunque l'impressione che le riforme amministrative promesse al momento all'Europa non abbiano l'ampiezza e l'innovatività di quelle tentate nel passato. Le ragioni di questa apparentemente ridotta ambizione riformista sono essenzialmente legate alla difficoltà di dotare un processo di cambiamento strutturale di obiettivi chiari e coerenti da parte della variegata maggioranza che sostiene il governo Draghi e alla necessità di non incrinare il consenso di cui gode l'esecutivo aprendo una stagione di conflitti con i sindacati del pubblico impiego.

Non è in effetti questo il momento per replicare le riforme del passato ma comunque resta necessario, se vogliamo che il processo di rilancio del paese poggi su basi salde, non rassegnarci all'immobilismo burocratico.

La nuova stagione delle riforme amministrative dovrebbe infatti rovesciare sul piano del metodo i principali assunti di quelle che la hanno preceduta. Non si deve muovere dalla adozione di articolate e ambiziose leggi delega ma invece puntare sulla analisi delle pratiche innovative sperimentate, sulla base di norme derogatorie, nell'ambito del PNRR per poi estenderle, nel caso abbiano avuto successo, ad altri settori e "stabilizzarle". In parallelo, dobbiamo creare le premesse per avviare un processo di riforma che abbia un orizzonte almeno quinquennale introducendo: a) un Sistema conoscitivo sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni su cui far poggiare i processi di cambiamento; b) un Osservatorio dei cambiamenti amministrativi per monitorare l'attuazione delle iniziative di innovazione in corso anche innescate "dal basso"; c) in ogni burocrazia di maggiore dimensione un Ufficio per l'innovazione amministrativa con il compito di progettare e monitorare gli interventi di cambiamento sul piano organizzativo. Quindi, rispetto al passato, riforme con un orizzonte temporale sostenibile e basate su una governance credibile che supporti il processo di cambiamento lungo tutto il suo percorso.

Sul piano dei contenuti i primi provvedimenti del governo Draghi sembrano puntare prioritariamente al reclutamento del personale. Le nuove strategie di riforma dovrebbero invece poggiare inizialmente

LA NUOVA STAGIONE DELLE RIFORME AMMINISTRATIVE DOVREBBE ROVESCiare SUL PIANO DEL METODO I PRINCIPALI ASSUNTI DI QUELLE CHE LA HANNO PRECEDUTA: PUNTARE SULLA ANALISI DELLE PRATICHE INNOVATIVE SPERIMENTATE, SULLA BASE DI NORME DEROGATORIE, NELL'AMBITO DEL PNRR PER POI ESTENDERLE AD ALTRI SETTORI E "STABILIZZARLE"

su una ridefinizione e riallocazione delle funzioni tra le amministrazioni pubbliche (pensiamo ad esempio al ripensamento del Testo unico degli enti locali o allo snellimento della elefantiaca struttura della presidenza del Consiglio dei ministri ma anche alla razionalizzazione delle stazioni appaltanti e degli Sportelli unici per le attività produttive oltre che degli uffici periferici dello Stato) che consenta di superare l'attuale situazione di frammentazione amministrativa e sia alla base di una profonda reingegnerizzazione dei processi resa possibile dallo sfruttamento della risorsa digitale. Partiamo dalle funzioni, poi passiamo a ridefinire le organizzazioni e i processi e solo a quel punto, a seguito di una fondata analisi dei fabbisogni assunzionali, avremo modo di giungere ad acquisire nuovo personale, perché solo allora sapremo quale organizzazione deve assumere, quante persone e con che profilo. Assumiamo subito chi serve per far partire il PNRR, ma evitiamo di lanciare un controproducente reclutamento di massa. Il blocco delle assunzioni perpetrato per anni è stato un grave errore ma oggi ci offre l'opportunità di colmare i vuoti nelle fila della burocrazia in modo mirato accompagnando i processi di innovazione. Questa occasione non dobbiamo sprecarla.

Concludendo, le riforme amministrative sono assolutamente necessarie ma non nella forma di una replica di quelle del passato: non abbiamo bisogno di nuove norme per dare al governo Draghi la possibilità di sventolare di fronte all'opinione pubblica e al livello europeo una riforma di carta, ma di innescare un processo di cambiamento che metta nel medio termine le amministrazioni pubbliche in condizione di affrontare i problemi dell'Italia.