



Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

<http://osservatorioautonomie.unipv.it>

Focus Regione n. 15

POLITICI, TECNICI E RIFORMA DELLA P.A.

Ci sono temi “sempre verdi”, costantemente presenti e persistenti nel dibattito pubblico, cui le diverse contingenze conferiscono rinnovata attualità: il rapporto tra Politica e Amministrazione, tra Tecnica e Politica è uno di questi, al quale si associa da noi generalmente l’istanza della riforma della Pubblica Amministrazione.

Dopo l’allarme sulla rivolta populista contro le *élites*, sulla emarginazione degli esperti e la svalutazione delle competenze, il recente rivolgimento governativo segna una fin clamorosa riabilitazione dell’*élite* tecnocratica e dell’*establishment*.

Davanti al prolungarsi della crisi pandemica e alla necessità di progettare seriamente la ripartenza, sembra quasi che la politica italiana si sia risolta per una sorta di “passo indietro”, di temporanea “abdicazione”, sfociata in un governo tecnico-politico di unità nazionale.

La circostanza sta generando peraltro non poche riflessioni e commenti interessanti, che proviamo a richiamare nelle righe che seguono.

Certamente, la svolta segnata dal Governo Draghi si può leggere quale conferma della fragilità della politica in Italia, del suo *deficit* di autorevolezza e credibilità.

È quanto fa, ad esempio, E. Galli della Loggia che ne individua le ragioni profonde nei processi di formazione e selezione dell’attuale ceto politico e nei conseguenti limiti culturali.

Se la politica, *contrariamente a quanto molti pensano, non sta in alcun saper fare ma altrove e se il cuore della politica democratica sta piuttosto nel capire l'aria dei tempi e nel presagire il futuro, in un mix di realismo e di fantasia, di fermezza e di duttilità, sta nella conoscenza del passato e nell'aver frequentato i luoghi del proprio Paese*, la diagnosi piuttosto sconfortata sulla qualità dei politici nostrani rimanda alle carenze della loro preparazione di base.

La classe politica italiana – conclude Galli della Loggia – *manca di un sapere generale nutrito di storia, di diritto, di economia, di letture di ogni tipo, di una conoscenza dell'umano e del mondo che deriva dalla dimestichezza con i libri, le persone, le idee che parlano di entrambi* ⁽¹⁾.

Questo approccio rimanda in qualche misura ai “fondamentali”, ma non può evidentemente esaurire il ventaglio delle analisi.

Sappiamo, ad esempio, che un eccesso di cultura giuridica, meglio una riconduzione al solo profilo giuridico degli strumenti ed obiettivi dell’azione politica è da sempre tipica della nostra tradizione.

Questo ha portato la politica a concentrare sullo strumento legislativo la risposta alle istanze della società, a concepire il proprio ruolo come “produttore di norme”.

Ne è testimonianza il riflesso condizionato che scatta quasi sempre davanti ad un problema, ad una nuova emergenza: “serve una nuova legge!”

Questa cultura produce due guasti: sottovaluta la cura della attività amministrativa di dettaglio e si disinteressa delle condizioni organizzative di praticabilità delle nuove norme.

Ad esempio, anche i due precedenti Governi, che hanno agito per lo più in un contesto di emergenza, hanno adottato provvedimenti normativi e amministrativi con la motivazione dell’urgenza, lasciando il consueto arretrato in termini di decreti attuativi.

Il governo Conte Bis ha lasciato in dote al nuovo esecutivo di Mario Draghi ben 539 provvedimenti attuativi. In totale, il governo Conte ha varato attraverso il Parlamento 792 decreti attuativi in totale e di questi solamente 253 sono stati adottati, pari al 32% del totale⁽²⁾.

Il prezzo è un’attuazione solo parziale dei provvedimenti annunciati e spesso la mancata erogazione delle risorse stanziare.

Per questo, suggerisce S. Cassese, ***è indispensabile che il governo metta subito al lavoro un gruppo di alti funzionari che provvedano ad adottare diverse centinaia di atti esecutivi primari per eliminare l’arretrato***: e nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio questa indicazione ha trovato un autorevole riscontro⁽³⁾.

La constatazione non è nuova, ma sembra farsi più chiara la consapevolezza che una politica, realmente interessata alla concretizzazione dei propri programmi, non può esimersi dalla domanda sul **COME** e sulle condizioni organizzative.

Detto con quello che potrebbe essere uno slogan: ***non esiste una politica senza un braccio attuativo, senza una struttura dotata della capacità e delle risorse adeguate per attuarla***⁽⁴⁾.

E questo principio - si sostiene giustamente - ***dovrebbe sovrintendere a tutta l’azione di riorganizzazione della pubblica amministrazione così come dell’attività legislativa, (...) perché ogni norma che implica un’attività da parte della pubblica amministrazione dovrebbe passare al vaglio dell’esistenza di una struttura o di un ufficio specifico, cioè fare una valutazione del costo di gestione***⁽⁴⁾.

Di qui la proposta provocatoria che la nota bollinatura di copertura finanziaria, ordinariamente prevista per le nuove norme da parte della Ragioneria generale dello Stato, venga integrata anche con una **“bollinatura di copertura organizzativa”** che preveda ed espliciti le strutture chiamate ad attuarle e la loro verificata abilitazione.

Un interessante passo avanti in questa direzione, che denota una analoga preoccupazione rispetto ai concreti processi attuativi dell’azione legislativa, si ritrova nel Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia (Regolamento Interno 9 giugno 2009, n. VIII/840, art. 110) che ha introdotto la previsione di una **clausola valutativa** in ciascun testo di legge.

Questa modalità prevede l’attivazione - a distanza di tempo dall’approvazione e periodicamente - di analisi e rilevazioni sui risultati conseguiti e sulle ricadute della norma di riferimento.

Ciò al fine di consentire alla Politica di conoscere gli esiti effettivi della produzione legislativa, sia ai fini valutativi che per eventuali interventi di affinamento o integrazione⁽⁵⁾.

Gli spunti richiamati aiutano anche a porre correttamente il tanto invocato principio di ***semplificazione***.

È passata nella pubblicistica la tesi che il problema della Pubblica Amministrazione sia semplicemente quello di ridurre la mole (certamente ingombrante) della produzione normativa, e si ricorre a metafore quali il “disboscamento della giungla legislativa”, il “superamento di lacci e laccioli” e così via.

Se si parte invece dalla consapevolezza che *la Pubblica Amministrazione è una macchina complessa, che richiede un'organizzazione complessa, che l'azione amministrativa non è semplice ma complessa*, ci si rende conto che i problemi veri sono piuttosto quelli della verifica delle condizioni organizzative per la implementazione dei provvedimenti, della reingegnerizzazione dei processi e poi della revisione dei testi, della predisposizione di testi unici finalizzati a disciplinare materie omogenee, demandando ove possibile a strumenti regolamentari o amministrativi.

Non solo, se si concepisce l'azione amministrativa come un processo produttivo, si vede bene che il discrimine è la verifica dei risultati e degli impatti e la conseguenza è l'aggiustamento continuo, in ultima analisi l'innovazione continua, esattamente come avviene nelle imprese.

Serve certamente una visione ed un disegno complessivo, associato però ad applicazioni progressive.

Di questi tempi si parla molto della tecnologia digitale e giustamente si propone come obiettivo strategico la digitalizzazione della P.A.: anche quella digitale, al pari delle altre tecnologie, serve per incrementare la qualità del prodotto del processo produttivo, ma non ne riduce la complessità.

Per questo e per quel che si è detto fin qui, la saggia conclusione è che *si dovrebbe parlare meno di semplificazione e più di gestione della complessità*⁽⁴⁾.

Intanto, come anticipato sopra, la questione della riforma della P.A. conosce una nuova stagione, un ennesimo e pressante rilancio.

L'ha ricordato di recente a Milano la Presidente della Commissione europea, Von der Leyen, che l'ha definita una delle priorità del nostro sistema paese.

L'impegno più sfidante per il nuovo Governo, ossia la messa a punto e l'attuazione del *Recovery Plan* o Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), incrocia la riforma della P.A. in una duplice modalità.

Essa costituisce al tempo stesso un capitolo del futuro Piano, ma è di fatto anche la pre-condizione per la sua efficace attuazione, dal momento che vanno definite, assegnate e rendicontate le linee di investimento delle ingenti risorse pubbliche che esso ci mette a disposizione.

Nelle dichiarazioni del nuovo Presidente del Consiglio, la riforma dovrà muoversi su due direttive:

- 1. investimenti in connettività con la realizzazione di piattaforme efficienti e di facile utilizzo da parte di cittadini;*
- 2. aggiornamento continuo delle competenze dei pubblici dipendenti selezionando nelle assunzioni le migliori competenze e attitudini*⁽⁶⁾.

Ad oggi – ma sappiamo che il Piano potrà subire ulteriori aggiustamenti - nel PNRR le risorse destinate agli obiettivi di modernizzazione della Pubblica amministrazione sono pari a 1,5 miliardi, di cui 720 milioni destinati a interventi di rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale - dirigenziale e non - della Pubblica Amministrazione.

Due, a giudizio di A. Naddeo, Presidente di ARAN, sono i fattori su cui si può lavorare: *i modelli organizzativi e il reclutamento del personale, oltre quello dello Smart Working rilanciato dal periodo emergenziale*, avendo cura di *consentire l'autonoma ricerca da parte di ciascuna amministrazione del proprio modello organizzativo, superando l'idea che si tratti di un'unica azienda, di un unico datore di lavoro*⁽⁷⁾.

G. Scognamiglio e F. Verbaro offrono ulteriori e concreti suggerimenti: ***Occorre riconoscere di più le professionalità costruite sul campo, con reclutamenti differenziati capaci di selezionare il candidato con esperienze gestionali. Per rimediare alla desertificazione di alcuni ruoli si potrebbe ipotizzare una campagna di reclutamento di figure specializzate, da inquadrare tra la dirigenza e l'ultima categoria D, alla cui assenza si sopperisce ora con l'assistenza tecnica. (...) si dovrebbe pensare a bandi mirati per strappare alle assistenze tecniche le migliori professionalità da immettere stabilmente nella Pubblica amministrazione***⁽⁸⁾.

Anche la recente soluzione adottata per la *governance* del *Recovery Plan* - un tema assai controverso e divisivo nella precedente compagine governativa - sembra andare nella direzione di una forte valorizzazione delle competenze tecniche.

Dopo la decisione di accentrare il governo del Piano sul MEF, di certo il Ministero tecnicamente più vocato, la scelta prevalente pare sia quella di partire dalle strutture e dalle professionalità esistenti, evitando duplicazioni e strutture tecniche sovrapposte che rischierebbero di innescare resistenze interne al lavoro sul Piano.

La scelta è caduta su C. Di Nuzzo, dirigente della Ragioneria Generale dello Stato, con specifiche competenze in materia di regole finanziarie europee e di sistemi informativi, che guiderà l'Unità di missione che al MEF si occuperà di coordinare il *Recovery Plan*⁽⁹⁾.

La struttura guidata da Di Nuzzo sarà il perno del confronto con gli altri ministeri per la predisposizione e poi per la attuazione del nuovo *Recovery Plan*, con compiti di coordinamento e raccordo che non saranno limitati al MEF ma estesi all'intero Governo.

A quanto si apprende, il progetto prevede la creazione di un Responsabile del *Recovery Plan* in ogni Ministero, in ogni Regione e nei grandi Comuni: questi responsabili avranno a disposizione un gruppo di funzionari pubblici che dovrebbero affiancarli nell'attuazione dei piani.

Se sarà così, si tratterà di un'occasione e di una prova importante anche per la nostra Amministrazione locale, e per questo sarà opportuno seguirne gli sviluppi.

⁽¹⁾ E. Galli della Loggia, *La nostra classe dirigente e il sapere che serve alla politica*, in *Corriere della Sera*, 5.02.2021

⁽²⁾ D. G. Alberti, *Draghi e i 539 decreti attuativi da approvare/ Ecco il 'regalo' del Governo Conte*, in *Il Sussidiario*, 26.02.2021

⁽³⁾ S. Cassese (intervista a), *Nella P.A. le grandi riforme falliscono. Draghi deve agire sui punti più critici*, in *La Stampa*, 24.02.2021

⁽⁴⁾ G. Tria, *Una bollinatura organizzativa per rendere la P.A. più efficiente*, in *Il Sole 24 Ore*, 27.02.2021

⁽⁵⁾ Si veda, a titolo esemplificativo: *Relazione, ai sensi dell'art. 21 (clausola valutativa) della l.r. 19/2008, sullo stato di attuazione della legge regionale del 27 giugno 2008, n. 19 "Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di comuni e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali- (triennio 2017/2019), di cui alla dgr 3009 del 30/03/2020 curata dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia*

⁽⁶⁾ *Il pubblico impiego. Funzionari a lezione di digitale – Le idee del Premier*, in *La Stampa*, 18.02.2021 – s.a.

⁽⁷⁾ A. Naddeo, *Organizzazione, non riforme per la <ripresa> della P.A.*, in *Il Sole 24 Ore*, 8.02.2021

⁽⁸⁾ G. Scognamiglio e F. Verbaro, La riforma della P.A. ascolti chi conosce la macchina, in *Il Sole 24 Ore*, 15.02.2021

⁽⁹⁾ G. Santilli, Il governo ha scelto: Carmine Di Nuzzo sarà Mister Recovery, in *Il Sole 24 Ore*, 24.02.2021

Il Responsabile del Focus Regione

Dott. Giampaolo Ioriatti