

IL CONTRIBUTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LA CRESCITA DEL PAESE

Riflessioni e proposte in occasione dei 20 anni
di Promo PA Fondazione

Introduzione del Presidente Gaetano Scognamiglio

6 dicembre 2023 – ROMA

Quando 20 anni fa nacque Promo PA Fondazione, fra gli obiettivi dichiarati c'era quello di sostenere la PA nel processo di semplificazione e di innovazione, con attività di ricerca, di formazione e di assistenza tecnica.

Questa attività si è consolidata nel tempo in 6 ambiti:

- 1) amministrazione e management;
- 2) cultura e beni culturali - e a questo proposito nel materiale distribuito c'è l'ultima ricerca sui finanziamenti alla cultura nella nuova programmazione fatta da Sabina De Luca -;
- 3) comunicazione e sviluppo;
- 4) ambiente e energia;
- 5) digitalizzazione e procurement;
- 6) PNRR, con l'attivazione dell'Osservatorio Recovery Plan (in sigla: OREP), in collaborazione con l'Università di Roma Tor Vergata.

Per quanto la platea dei destinatari si sia ampliata a professionisti e imprese, il campo di azione assolutamente prevalente rimane sempre e comunque la Pubblica Amministrazione.

Nell'introdurre il tema di oggi consentitemi di esporre in estrema sintesi il punto di vista maturato dalla Fondazione sull'evoluzione della PA nel corso di questi ultimi anni, declinandolo in 5 spunti di riflessione:

- 1) molto è migliorato;
- 2) molto si è complicato;
- 3) molto è da fare;
- 4) qualcosa è da ripensare;
- 5) qualcosa sta cambiando.

Entro nei singoli punti, senza poter ovviamente fornirne una disamina esaustiva ma evidenziandone almeno alcuni aspetti salienti:

- 1) quanto alla prima valutazione, penso ad amministrazioni eccellenti come l'INPS, alle innovazioni nella contrattazione con la creazione dell'ARAN, che ha fatto un ottimo lavoro, alla identità digitale e ai servizi connessi. Fortunatamente l'elenco non finisce qui e mi scuso di non poter citare tutto;
- 2) molto si è complicato, talchè da anni si rincorre il mito della semplificazione senza apparenti risultati ma su questo punto tornerò dopo. C'è un altro tema, a proposito di complicazioni, su cui è opportuno soffermarsi: la maggiore attenzione del legislatore nel rafforzare strutture e attività di controllo con un quadro normativo accompagnato da severe sanzioni, in un contesto che – specie in anni recenti – è sembrato dominato dalla sfiducia e sospetto verso la PA. La doverosa e necessaria lotta alla corruzione - fondata peraltro, come riconobbe lo stesso Presidente Cantone, più sulla percezione emotiva che non su dati oggettivi - ha finito per essere enfatizzata ben oltre la realtà, ossia la sua effettiva dimensione empirica, quantitativa, fattuale. Ci si è pertanto affidati ad un rincorrersi di opinioni e pregiudizi che, intrecciandosi e cementandosi, hanno prodotto vere e proprie fake news. Ricordo in proposito che la Commissione Europea arrivò a stimare il costo della corruzione in Italia nei famosi 60 miliardi, ossia la metà dei 120 miliardi del costo stimato della corruzione in tutta Europa. Così recitava il primo rapporto europeo sulla corruzione redatto nel 2014.

La Commissione riconobbe poi che era del tutto inverosimile che la metà del costo della corruzione europea fosse da addebitare all'Italia. Tuttavia sottolineò che il dato era stato ripreso dalla Corte dei Conti. Si scoprì allora che in una memoria del giugno 2009 la Corte aveva avvalorato il dato riferendosi a presunte stime effettuate dal SAET (Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Ministero della P.A. e dell'Innovazione). Il problema è che il SAET non aveva mai fatto quelle stime e

precisò che aveva riportato, definendole tali, “semplici opinioni” che non erano frutto di studi. Ma il danno era ormai stato fatto e la convinzione cementata nell’opinione pubblica.

Questa sorta di gara ad enfatizzare con il rilancio dei media, il fenomeno della corruzione ha prodotto un danno reputazionale alla pubblica amministrazione e per osmosi allo Stato e ha giustificato il varo di una legislazione in cerca di consenso. Legislazione che ha portato ad una sorta di penalizzazione sistematica delle attività amministrative con la trasformazione delle fattispecie di “eccesso di potere” da vizi amministrativi in abuso di ufficio.

La conseguenza finale è stata la fuga dalle responsabilità e la cosiddetta “paura della firma” con ricadute pesanti su cittadini e imprese, che non hanno certo gli strumenti per rintracciarne il nesso di causalità, talché “una burocrazia ritenuta inefficiente e troppo costosa” è, secondo il Censis, la terza causa del rancore sociale in Italia (si veda il Rapporto 2019, pp. 58-59).

Le ricadute sono anche sul sistema-Paese nel suo complesso: i ritardi della spesa nell’attuazione del PNRR ne sono un esempio. Il peso sull’amministrazione attiva è aumentato poi a causa dei parametri di *compliance* sempre meno facoltativi e più cogenti, nonché dalle varie certificazioni annesse e connesse.

Anche le norme europee non aiutano: si pensi al rispetto del principio del DNSH, di difficile dimostrazione, e che creerà sicuramente non pochi problemi al momento di rendicontare la spesa dei fondi PNRR.

Va rilevato infine a complicare il quadro, il fenomeno della normativizzazione dei provvedimenti amministrativi, nato e consolidatosi nell’intento di limitare la discrezionalità amministrativa, come ha più volte rilevato il professor Sabino Cassese.

- 3) sul “molto da fare”: diciamo che è tutto scritto nel PNRR per la parte che riguarda la pubblica amministrazione. Quindi: digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa, il che significa formazione, formazione, formazione. Tema quest’ultimo su cui il Dipartimento della funzione pubblica sta operando con forza e che richiederà il coinvolgimento di tutti gli attori in gioco se si vogliono raggiungere risultati in tempi accettabili, in particolare per l’urgenza di assicurare il sostegno al processo di qualificazione delle stazioni appaltanti. Si tratta anche di recuperare un gap decennale dovuto al dimezzamento della spesa di formazione riferita all’anno 2009 disposto dal dl 78\2010, norma abolita solo 10 anni dopo con dl 124\2019.

C'è poi il problema del ricambio della forza lavoro. Secondo l'Osservatorio Inps sui lavoratori pubblici entro 10 anni un terzo (1/3) dei dipendenti accederà alla pensione. Vero è che si sono accelerate le procedure di concorso, ma resta comunque difficile pensare che ciò non sia avvenuto a scapito del livello qualitativo dei selezionati.

- 4) A proposito poi di “qualcosa da ripensare”: forse una riflessione, a trent'anni dalla sua introduzione, andrebbe fatta sulla cosiddetta “separazione tra politica e amministrazione”. Fu appunto il decreto legislativo 29/93 ad introdurla e venne congegnata per una dirigenza che al tempo si configurava come stabile. Quella che doveva essere non tanto una separazione ma una distinzione dei ruoli è diventata nei fatti “incerta e aggirabile”, (Cassese) dopo l'introduzione nel 1998 e poi 2002 nel del cosiddetto “*spoils system*”, quando si è resa la dirigenza dipendente dalla politica, che ne decide le nomine, le conferme, le rimozioni.

Sicuramente da ripensare è anche il sistema premiante, che non è mai veramente decollato, nonostante gli interventi che si sono susseguiti negli anni. L'ultima direttiva del ministro Zangrillo apre prospettive interessanti ma mi permetto di ricordare che a monte vi è una difficoltà degli organi politici a dare gli obiettivi e soprattutto a darli nei tempi giusti. Se non si interviene decisamente e con chiarezza su questo punto, la strada per la *performance* e la meritocrazia rimarrà in salita.

- 5) E vengo alla quinta ed ultima riflessione, affermando che qualcosa sta veramente cambiando.

Mi riferisco alla semplificazione e a un tentativo di ristabilire un rapporto di fiducia tra politica ed amministrazione.

Sul primo punto:

di semplificazione si parla da anni tentando di raggiungere l'obiettivo con leggi *ad hoc*, il che da un certo punto di vista rappresenta una sorta di ossimoro. I risultati infatti sono impercettibili. Il processo per arrivare all'obiettivo è più complesso. Per raggiungerlo bisogna far nascere e consolidare una cultura della semplificazione.

È quanto sta realizzando “Facciamo semplice l'Italia”, il progetto che, a tappe, in varie città del Paese sta portando avanti il Ministro Paolo Zangrillo con l'obiettivo di ascoltare gli operatori della pubblica amministrazione e del mondo produttivo per capire dove sono gli ostacoli al raggiungimento di quella semplificazione indispensabile per far crescere l'Italia, specialmente in questi decisivi anni di realizzazione del PNRR.

Ho sottolineato che qualcosa è veramente cambiato perché è la prima volta che invece di procedere dall'alto assistiamo al centro che va in periferia ed è giusto che

sia così perché sono gli Enti del territorio, dai Comuni alle Province, fino alle Camere di Commercio, il vero ed autentico *front office* di tutta la pubblica amministrazione, anche di quella centrale. E' infatti con questi Enti che il cittadino ha i principali rapporti ed a essi arrivano i reclami e le lamentele, anche quando non riguardano argomenti di loro effettiva competenza.

Proprio per questi motivi l'ascolto del territorio è importante per capire e per mettere a punto una riduzione di procedure e di adempimenti che risponda alle esigenze di famiglie e imprese.

Un altro segnale di discontinuità, che riguarda il superamento del consolidato rapporto di sfiducia fra politica e amministrazione, è arrivato dall'articolo 2 del nuovo Codice dei contratti, articolo che ha introdotto l'innovativo e fondamentale principio della fiducia nella azione legittima corretta e trasparente dell'amministrazione e dei funzionari. Un principio che, legato a quello di risultato dell'articolo precedente, rivitalizza il potere discrezionale che è alla base dell'attività amministrativa e contribuirà, se ben compreso e applicato, a liberare i funzionari dal timore della firma in un settore chiave come quello dei contratti pubblici. L'auspicio che è possa operare in tal senso anche negli altri ambiti amministrativi.

Insomma qualcosa è cambiato o almeno sta cambiando. Lo dimostrano anche i primi risultati dell'XI Rapporto di PromoPa Fondazione sulla "PA VISTA DA CHI LA DIRIGE", dove per la prima volta dopo molti anni si registra un indice di fiducia dei dirigenti che comincia a risalire.

Con questo ultimo dato confortante e benaugurante, chiudo la mia introduzione e lascio la risposta al tema dell'incontro di oggi agli amici, assai più autorevoli di me, che mi seguiranno.