

Camera dei deputati
V Commissione Bilancio

Esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)

Audizione informale
12 di lunedì 8 febbraio 2021

PNRR e capacità amministrativa dell'Italia

Memoria scritta del Prof. Alessandro Natalini (Università Parthenope di Napoli)

Indice

1) Premessa; 2) La capacità amministrativa per il PNRR; 3) La costruzione a breve termine della capacità amministrativa per il PNRR; 4) Un PNRR per la riforma strutturale delle amministrazioni pubbliche

1. Premessa

Un'amministrazione efficiente, semplice e capace è una condizione indispensabile per garantire la resilienza alle crisi e la ripartenza del paese. Come indicato nelle Raccomandazioni del Consiglio UE del 2019 e 2020, occorre quindi che il PNRR sia dotato di una appropriata attività di pianificazione, generi una decisa accelerazione della semplificazione e apposti le risorse finanziarie necessarie per far crescere da subito la capacità amministrative.

Al fondo il PNRR e le amministrazioni pubbliche sono connesse sotto un duplice profilo:

- a) La progettazione operativa e l'attuazione degli interventi previsti dal PNRR devono essere supportate nel breve termine da una adeguata capacità amministrativa per garantire il rispetto delle tempistiche e per il conseguimento dei risultati previsti;
- b) Nel contempo il PNRR deve costituire il presupposto per interventi di riforma che permettano nel medio e lungo termine di superare le criticità strutturali del sistema amministrativo italiano.

Il presupposto è che l'Italia dispone oggi di una bassa capacità amministrativa e che questa è dislocata a macchia di leopardo tra i settori di intervento pubblico e nei territori. Questa carenza ha radici lontane nel tempo legate ad una scarsa diffusione di cultura

organizzativa e al ricorso al lavoro pubblico come una forma di welfare improprio. Nell'ultimo decennio questa carenza si è accentuata a causa del blocco del turn over determinato dall'esigenza di rispondere alla grave crisi finanziaria che ha portato ad una riduzione trasversale e irrazionale del numero dei dipendenti pubblici e ad un aumento generalizzato della anzianità dei dipendenti pubblici. I maggiori vuoti negli organici delle amministrazioni pubbliche si registrano nei profili tecnico-specialistici pregiudicando la progettazione e valutazione delle opere pubbliche, i processi di digitalizzazione e un ricorso sistematico alla valutazione delle politiche pubbliche e del lavoro dei dipendenti. Questo deficit di capacità amministrativa non è stato colmato dai reiterati tentativi di riforma dell'ultimo trentennio che hanno ricevuto una modesta attuazione per cui molte amministrazioni versano in una situazione di incapacità di realizzare interventi complessi in tempi ragionevoli.

2. La capacità amministrativa per il PNRR

La constatazione del fatto che la capacità amministrativa per la realizzazione degli interventi pubblici è una risorsa scarsa e distribuita a macchia di leopardo tra tipologie di interventi, strutture burocratiche e territorio ha delle implicazioni nelle scelte da compiere nella configurazione del PNRR. Infatti:

- Minore è il numero degli interventi che si intendono realizzare e minore sarà la difficoltà di coordinamento complessivo del PNRR sul piano amministrativo;
- Più chiari sono gli obiettivi degli interventi del PNRR e più dettagliati i piani per perseguirli nel tempo disponibile e minore sarà la complessità che si scaricherà sulla fase di attuazione del Piano;
- Concedere ausili finanziari richiede meno capacità amministrativa che realizzare investimenti;
- Concentrare gli ausili finanziari oggi altamente frammentati ed evitare di introdurre criteri selettivi sofisticati richiede minore capacità amministrativa;
- Realizzare interventi infrastrutturali già progettati da anni e per cui almeno una parte dell'iter amministrativo è già stato svolto richiede minore impegno che promuovere nuove iniziative per cui occorre avviare ex novo complessi processi decisionali;

- Interventi sulle infrastrutture di manutenzione straordinaria o di riqualificazione sono meno complessi della realizzazione di nuove infrastrutture;
- Attribuire la responsabilità degli interventi del PNRR sulle (non molte) amministrazioni pubbliche già dotate di una buona capacità aumenta la sostenibilità amministrativa degli interventi.

Sebbene il PNRR debba necessariamente essere sostenibile sul piano amministrativo non possiamo limitarci a fare scelte ritagliate sulle carenze dello stock di capacità amministrativa ad oggi disponibile: se decidessimo di percorrere questa strada la nave Italia eviterebbe scogli amministrativi e secche burocratiche ma non giungerebbe alla meta auspicata. Non daremmo una significativa scossa alla stagnazione economica e non avvieremo la riforma strutturale di cui abbiamo bisogno per una ripresa duratura. Infatti:

- a) Prevedere solo ausili finanziari e una manutenzione delle infrastrutture o il completamento delle opere pubbliche già avviate limiterebbe eccessivamente le scelte da operare per rilanciare l'economia e far crescere l'occupazione specie nel medio e lungo termine;
- b) Plasmare gli interventi sulla carente e mal distribuita capacità amministrativa attualmente disponibile porterebbe ad aumentare i divari esistenti sotto questo profilo tra le diverse branche del settore pubblico e i diversi territori e non favorirebbe un miglioramento strutturale e complessivo dei nostri apparati burocratici che pure deve essere uno dei traguardi conseguiti dal Piano.

Quindi se il PNRR deve essere sostenibile ma anche ambizioso deve poggiare su un credibile progetto di costruzione nel breve termine di capacità amministrativa per realizzare gli interventi programmati e nel contempo per costituire l'avvio di una riforma strutturale delle amministrazioni pubbliche. La Commissione europea prevede che l'erogazione dei fondi del PNRR sia subordinata alla presentazione e poi alla realizzazione di un credibile progetto di riforma del management pubblico. L'esperienza dei fondi di coesione e del Semestre europeo insegna però che Bruxelles può svolgere un fondamentale ruolo di sponda per gli innovatori di uno Stato membro ma la individuazione delle specifiche riforme da realizzare e la determinazione di scadenze sfidanti ma attuabili compete al livello domestico. È quindi l'Italia che deve assumersi in

proprio le proprie responsabilità nel ridefinire e rilanciare il ruolo svolto dalle burocrazie per la crescita dell'economia e per la tutela dei diritti sociali.

3. *La costruzione a breve termine della capacità amministrativa per il PNRR*

Per colmare il deficit di capacità amministrativa necessaria a realizzare gli interventi del PNRR una possibile soluzione è quella di ricorrere ad una amministrazione straordinaria costituita ad hoc. Questa soluzione presenta però serie controindicazioni:

- Introdurre ex novo una nuova struttura burocratica richiede tempo e, sovrapponendosi questa alle strutture amministrative esistenti, aumenta ulteriormente la già elevata entropia del sistema amministrativo. Inoltre, l'esperienza insegna che queste strutture che nascono a termine poi finiscono per stabilizzarsi creando delle ridondanze organizzative permanenti;
- Comunque sarebbe necessario stabilire confini e definire modalità di coordinamento tra questa nuova struttura e le amministrazioni pubbliche ordinarie dei diversi livelli di governo generando conflitti e probabilmente contenzioso;
- L'esperienza insegna anche che l'introduzione di strutture emergenziali straordinarie non sempre produce efficienza e non di rado genera decisioni opache che diventano in breve oggetto di indagini giudiziarie e della magistratura contabile determinando un rallentamento degli interventi;
- Le più qualificate competenze nella gestione degli interventi pubblici sono prevalentemente già all'interno delle amministrazioni pubbliche per cui il problema è individuarle, utilizzarle al meglio e dove necessario integrarle. Non è facile far questo ma è ancora più difficile trovarle all'esterno del settore pubblico;
- Puntando nel breve termine su una struttura straordinaria e temporanea non si produce un rafforzamento nel medio e lungo termine delle pubbliche amministrazioni ordinarie. Questa scelta sarebbe quindi a detrimento dell'intento di riformare strutturalmente la burocrazia che invece è uno degli obiettivi del PNRR.

Pertanto la strada da seguire è quella di far poggiare il PNRR sulle amministrazioni pubbliche ordinarie ma puntellando questa scelta con alcune misure di sistema:

- Introdurre presso la Presidenza del consiglio dei ministri una struttura di *governance* amministrativa del complesso degli interventi previsti dal PNRR

dotata di adeguate risorse, competenze e poteri anche sostitutivi nei confronti delle amministrazioni responsabili dei singoli interventi;

- Dotare il PNRR di un dettagliato Piano operativo che prenda le mosse da una stima del fabbisogno di capacità amministrativa (formazione, reclutamento, digitalizzazione, semplificazioni) che serve per realizzare gli interventi programmati, da una attenta analisi di quella disponibile e da un progetto credibile di acquisizione tempestiva di quella mancante. Questo Piano dovrebbe essere predisposto dai responsabili di ciascun intervento del PNRR sotto la regia della struttura di *governance* complessiva che dovrebbe indicare le modalità per realizzarlo e verificare la congruità delle richieste rispetto agli obiettivi prefissati;
- Prevedere specifiche modalità derogatorie per l'acquisizione delle risorse di personale necessarie. Occorre attivare delle consulenze oppure, preferibilmente, operare un reclutamento di personale con contratti a tempo determinato per la durata degli interventi del PNRR. Questa acquisizione di risorse per i ridotti tempi disponibili e per i problemi di distanziamento sociale legati al perdurare della pandemia dovrebbe essere svolta sulla base di una valutazione dei titoli ed eventualmente un colloquio. Una acquisizione di questo personale "al centro" con mega-concorsi unici porterebbe probabilmente alla necessità di schiacciare le diverse figure professionali in profili eccessivamente uniformi, a dover gestire procedure molto complesse per la numerosità dei candidati e a dover poi stabilire delle modalità per mettere questo personale a disposizione dei responsabili dei singoli interventi. La soluzione preferibile è allora quella di utilizzare una piattaforma unica per il reclutamento e poi lasciare che siano le singole amministrazioni ad indicare gli specifici profili necessari per realizzare gli interventi del PNRR che hanno in carico e a svolgere le procedure di reclutamento del personale in modo trasparente e sotto il monitoraggio continuo della struttura di *governance* unica del Piano. Nel necessario provvedimento normativo volto ad abilitare il ricorso alle procedure di reclutamento derogatorie deve essere chiarito in partenza che il rapporto di lavoro temporaneo instaurato in questo modo può essere una esperienza di cui tenere conto nell'ambito di concorsi pubblici per la successiva acquisizione di personale a tempo indeterminato ma non può essere il presupposto per interventi di stabilizzazione. Questo è essenziale per far sì che si

torni almeno in prospettiva a considerare il concorso pubblico “aperto” come la base di ogni forma di reclutamento nelle amministrazioni pubbliche;

- Introdurre modalità di valutazione che assicurino un apporto della dirigenza pubblica effettivamente funzionale al conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR. In questa prospettiva non è opportuno poggiare sui sistemi di valutazione della dirigenza previsti dal D.lgs. n. 150/2009 per le seguenti ragioni: a) si rallenterebbe l’avvio degli interventi per la necessità di rivedere i Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* e i Piani della *performance* al fine di incorporare gli obiettivi, indicatori e target previsti dal PNRR; b) dato che molti interventi del PNRR comporteranno la partecipazione di diverse amministrazioni si dovrebbero trovare forme di coordinamento tra i diversi Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* che spesso hanno cadenze e modalità molto diverse da amministrazione ad amministrazione; c) il monitoraggio degli interventi del PNRR deve avvenire in forma continua mentre i Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* prevedono usualmente un numero ridotto di monitoraggi intermedi (in molti casi solo uno a giugno) e la Relazione della *performance* è prodotta a giugno dell’anno successivo a quello di adozione del Piano della *performance*; d) l’incentivo sui dirigenti per il mancato raggiungimento degli obiettivi sarebbe poco incisivo in quanto sarebbe costituito solo dalla eventualità di perdere una modesta parte del proprio salario e probabilmente il mancato raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNRR sarebbe compensato dall’immancabile pieno raggiungimento degli altri obiettivi previsti dai Piani della *performance*. Sarebbe invece preferibile prevedere con una apposita norma di legge la revoca immediata dell’incarico dei dirigenti responsabili della attuazione dei singoli interventi del PNRR laddove il monitoraggio e la valutazione dei singoli interventi evidenzino ritardi o distorsioni rispetto ai programmi prefissati.

4. *Un PNRR per la riforma strutturale delle amministrazioni pubbliche*

L’attesa dei cittadini e delle imprese per la realizzazione di un efficace progetto di rilancio del paese, la pressione del livello europeo per conseguire un cambiamento strutturale del settore pubblico, il conseguente impulso politico e le risorse disponibili per il PNRR

possono essere la leva non solo per costruire la capacità amministrativa necessaria a darvi effettiva attuazione, ma anche per avviare un più strutturale processo di modernizzazione burocratica. Al confine e anche dentro il PNRR in discussione oggi presso le Camere (e sperabilmente anche in maggiore misura in quello che sarà adottato in via definitiva) sono in effetti previsti alcuni interventi volti a perseguire le riforme strutturali delle pubbliche amministrazioni con riguardo alla semplificazione procedimentali, a programmi di assunzioni e alla digitalizzazione. Da tempo si discute di una revisione profonda delle disposizioni in materia di valutazione della *performance* e di quelle sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione, nonché di quella in materia di dirigenza pubblica.

Ben vengano questi interventi ma occorre che siano ricomposti all'interno di una cornice comune. Ma nel far questo non si può pensare di procedere con la logica dei due tempi: da un lato, adottare soluzioni eccezionali e temporanee per attuare il PNRR e, dall'altro lato, dare avvio all'ennesima legge delega di riforme amministrative per ridefinire sul piano ordinamentale il funzionamento delle burocrazie nel mondo "normale" del post pandemia. Questo per quattro ragioni:

- Il modello delle riforme complessive incentrate su processi "a cascata" si è rivelato essere macchinoso, lento e con scarse ricadute sul miglioramento effettivo del livello del servizio pubblico. Nella lunga fase di gestazione delle leggi delega e poi dei decreti legislativi con le loro necessarie concertazioni e poi con la pioggia di decreti e circolari attuativi nelle pubbliche amministrazioni si produce inevitabilmente una stasi: le decisioni restano sospese nell'attesa (in genere misurabile in anni) che il nuovo regime sia definito. La stasi prodotta sarebbe profondamente deleteria in una fase in cui dobbiamo rilanciare celermente l'economia e dare una risposta immediata ai bisogni sociali del paese;
- La riforma amministrativa migliora in modo percepibile la qualità dei servizi burocratici nella misura in cui incide effettivamente sugli assetti organizzativi, sulla distribuzione delle risorse, sui tempi di risposta, sul sistema degli incentivi del personale pubblico e sulle possibilità di partecipazione dei cittadini. Pertanto il fulcro del cambiamento deve poggiare sui processi di attuazione di questi interventi all'interno di ciascuna di organizzazioni amministrative che svolgono funzioni diverse, operano in contesti non uniformi e dispongono di capacità di cambiamento molto diverse;

- L’impatto della globalizzazione dei mercati e dell’europizzazione, delle crisi economiche e finanziarie, della rivoluzione digitale e da ultimo della pandemia hanno evidenziato che la “normalità” non esiste e che le amministrazioni pubbliche devono essere in grado di adattarsi continuamente a cambiamenti profondi del contesto in cui operano e che incidono sulle loro funzioni, sulle risorse e sugli strumenti di cui possono avvalersi, nonché sul loro modo di relazionarsi con i cittadini e le imprese;

- Se l’amministrazione pubblica resiliente non è quella pensata per un mondo “senza crisi” ma quella capace di reagire e innovarsi in un contesto perennemente turbolento allora il PNRR è un laboratorio straordinario per ripensare il suo paradigma di riferimento, per sperimentare soluzioni che devono essere il fondamento e il traino di un più generale processo di riforma e modernizzazione strutturale della burocrazia.

Se quindi la logica dei due tempi (da un lato, misure straordinarie e temporanee per realizzare il PNRR e, dall’altro lato, riforme amministrative normative ordinarie per ripensare la “normalità”) occorre puntare su un modello alternativo che metta più funzionalmente in relazione la costruzione della capacità amministrativa per il PNRR e le riforme strutturali delle pubbliche amministrazioni dotando queste ultime di una robusta *governance* e ancora prima di una più complessiva cornice di senso.

Per far questo è necessario introdurre alcune misure di sistema:

- Costruire un Sistema conoscitivo stabile sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni che sia fruibile dai cittadini e dalle imprese e che offra una adeguata base informativa su cui far poggiare i processi di cambiamento e consentire di operare raffronti nel tempo e tra diverse amministrazioni e settori di intervento pubblico;
- Introdurre un Rapporto annuale sulle condizioni sulle PA che attraverso un processo trasparente e partecipato sia la base per evidenziare i principali problemi di organizzazione e funzionamento del settore pubblico e monitorare l’attuazione dei progetti di innovazione in corso;
- Sulla base delle risultanze di questo Rapporto annuale adottare e rivedere dinamicamente un documento di Indirizzi per la riforma amministrativa che offra una visione e una tempistica complessiva del processo di cambiamento individuando le responsabilità e fissando scadenze;

- Incentivare e accompagnare la istituzione almeno nelle realtà burocratiche di maggiori dimensioni di Uffici per l'innovazione amministrativa con il compito di progettare e monitorare gli interventi di cambiamento e di un Cruscotto delle *performance* accessibile ai cittadini e alle imprese e per quanto possibile alimentato da banche dati pubbliche il quale sia funzionale a monitorare nel tempo il grado di attuazione delle riforme e di qualità delle prestazioni fornite in termini di tempi e di onerosità del servizio;
- Per far sì che i processi di costruzione della capacità amministrativa del PNRR rappresentino effettivamente dei Laboratori del cambiamento occorre impennare nella struttura di *governance* complessiva del PNRR una funzione di accompagnamento, monitoraggio e apprendimento che consenta di evidenziare le soluzioni temporanee che sarà opportuno “stabilizzare” e se opportuno estendere ad altri ambiti dell'intervento pubblico.