

La Riforma della Pubblica amministrazione e il Piano nazionale di ripresa e resilienza: bisogna cambiare paradigma

*di Massimo Balducci**

1. — Premessa — Nel 2019 e nel 2020 la UE (la Commissione e il Consiglio)¹ hanno indirizzato all'Italia una serie di raccomandazioni relative alla necessità di migliorare il rendimento della nostra amministrazione pubblica. Tali raccomandazioni sono state riprese dalle linee guida indirizzate all'Italia in relazione al Next Generation EU come le riforme orizzontali e abilitanti per poter usufruire con profitto dei fondi del Next Generation EU².

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), cioè il piano italiano di utilizzo delle risorse europee, è stato inviato, secondo prassi, in via informale agli uffici della Commissione per avere commenti e suggerimenti. È noto che la reazione della Commissione è stata talmente negativa che il Presidente Draghi ha dovuto richiedere, in via del tutto irrituale, l'intervento della Presidente della Commissione Von Der Leyen a evitare una sua bocciatura *ante litteram*.

Qui cercheremo di capire il perché di questa reazione, nella speranza che essa possa rappresentare una svolta significativa.

Prima di iniziare la nostra analisi ci sembra importante spendere due parole sulla Commissione e la sua burocrazia che, a seguito della vicenda dei contratti con le grandi case farmaceutiche per i vaccini contro il Covid 19, non gode di buona stampa³. Vogliamo qui sottolineare che si tratta di una buona burocrazia, che regge molto bene il confronto con alcune delle migliori burocrazie al mondo, quali quelle scandinave e quelle germaniche. Questa burocrazia ha, inoltre, maturato una trentennale esperienza in sforzi vari miranti a promuovere la modernizzazione delle burocrazie dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale e, sulla base di questa esperienza, ha sviluppato una sofisticata metodologia e una serie di strumenti, metodologia e strumenti ignorati dal nostro Piano nazionale di ripresa e resilienza.

2. — Critiche di metodo — Le pagine dedicate alle riforme dell'amministrazione nel nostro Piano di ripresa e resilienza si conformano alla prassi italiana relativa alle riforme istituzionali: delineano direttamente la situazione ideale che ci si propone di realizzare. La correttezza metodologica vorrebbe che ogni ipotesi di

* Esperto del Center of Expertise on Local Government Reform del Consiglio d'Europa.

¹ Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, *Relazione sullo Stato di diritto 2020 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*; Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia. Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all'Eurogruppo*, Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 {COM(2020) 150 final}; cfr. Eipa, *Public administration characteristics and performance in EU28: Italy*.

² Cfr. <https://www.fasi.biz/it/notizie/novita/22524-recovery-fund-commissione-ue-linee-guida-governi.html>.

³ La vicenda dei contratti per i vaccini anti Covid 19 ha messo semplicemente in evidenza che la burocrazia della Commissione non ha alcuna esperienza in materia di contrattazione commerciale; la *débaçle* della Commissione in questo caso è da imputare agli Stati Membri che hanno affidato alla Commissione un compito per cui non era preparata.

modifica istituzionale si sviluppasse in maniera più articolata seguendo le seguenti tappe: (i) si dovrebbe prendere le mosse da una descrizione abbastanza dettagliata della situazione esistente; si dovrebbe poi (ii) passare ad una sua valutazione (mettendo in evidenza gli aspetti positivi, oltre a quelli negativi, aspetti negativi che non dovrebbero limitarsi a quelli sintomatologici ma dovrebbero scavare a fondo per rintracciare la cause dei sintomi disfunzionali); a questo punto si dovrebbe (iii) delineare una sorta di modello obiettivo verso cui tendere (modello ragionevolmente raggiungibile in considerazione della situazione di partenza); e, infine (iv) si dovrebbero individuare le tappe necessarie per passare dalla situazione esistente a quella «obiettivo» che ci si è proposti di raggiungere.

Quello che più ha deluso i funzionari della Commissione è la mancanza di analisi delle sinergie che le varie azioni di riforma dovrebbero comportare. Sulla base di oramai trenta anni di sforzi miranti a modernizzare le amministrazioni dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (Peco), la Commissione ha elaborato uno strumento abbastanza sofisticato, denominato logframe (Logical Framework): si tratta di matrici che individuano i rapporti di influenza reciproca tra le varie azioni di riforma (i rapporti reciproci tra formazione delle risorse umane, la riformulazione delle norme, il ridisegno dei processi budgettari etc.)⁴.

3. — Critiche sulla sostanza — Fuori dai corridoi della Commissione (non virtuali perché i funzionari della Commissione non sono in telelavoro) è emersa la delusione per la superficialità della nostra proposta e per non aver declinato come si intende ottenere i miglioramenti dichiarati. Questa delusione per così dire «ufficiale», in colloqui privati si sostanzia andando alla natura dei problemi da affrontare.

I funzionari della Commissione, oltre ad avere una trentennale esperienza nei tentativi di modernizzare le amministrazioni dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale⁵, conoscono bene pregi e difetti delle amministrazioni degli Stati Membri con cui si sono confrontati per decenni.

Sono più di trent'anni che collaboro, in qualità di esperto con la Commissione UE e con il Consiglio d'Europa. Posso testimoniare che la nostra burocrazia gode di una immagine sostanzialmente positiva, particolarmente positiva è la reputazione dei quadri (dirigenti e funzionari) della nostra amministrazione⁶. Alla amministrazione italiana i colleghi di Bruxelles rimproverano, benevolmente, i seguenti «punti deboli»:

a) di non saper distinguere in maniera netta tra funzione e funzionario; non solo sanno bene che, quando si interagisce con certe amministrazioni (tra cui quella italiana) la risposta che si riceve può essere

⁴ Cfr. A mo' di esempio: https://www.ganttexcel.com/free-gantt-chart-excel-template-d3/?utm_campaign=1432720444-55744838563&utm_kwd=&utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_content=518356186557&gclid=EAAlQobChMItKSFvfCt8AIVZ-S7CB0_IQKREAEYASAAEgI_aFD_BwE; in maniera particolare si veda lo strumento messo appositamente a punto dalla Commissione completamente ignorato dal nostro documento Pnrr: https://eeas.europa.eu/archives/delegations/fiji/press_corner/all_news/news/2015/20150420_01_en.pdf.

⁵ In effetti la UE ha collaborato con il Consiglio d'Europa nella realizzazione di questi progetti di modernizzazione delle amministrazioni dei Peco; I vari programmi vengono decisi dalla UE, la loro realizzazione viene delegata al Consiglio d'Europa, di cui sono membri anche i Paesi destinatari dei progetti UE; un ruolo particolarmente rilevante, e positivo, viene giocato dalla Commissione di Venezia, creata sulla base di un accordo separato tra alcuni degli Stati Membri del Consiglio d'Europa.

⁶ Sono stato spesso incaricato di organizzare incontri con vertici politici e amministrativi di Paesi dell'Europa Centrale e Orientale con i loro colleghi italiani, proprio perché l'amministrazione italiana viene considerata un esempio positivo da cui poter prendere suggerimenti; in maniera particolare viene apprezzata la gestione dei rapporti tra I diversi livelli di governo e la gestione della sanità.

profondamente diversa a seconda del funzionario con cui si parla (cosa che non succede con altre amministrazioni, ad esempio con quelle scandinave) ma hanno anche soppesato bene il problema dal punto di vista strutturale e sono ben consapevoli, ad esempio, che per l'amministrazione italiana l'organo è la persona che presta la sua testa, le sue braccia e le sue gambe all'amministrazione (mentre per l'amministrazione tedesca questo elemento viene definito come unità di azione, *Handlungseinheit*), mentre per il francese o il danese l'organo è l'articolazione strutturale, l'ufficio che si fa carico delle microoperazioni in cui si articola la macrostruttura. Per fare un esempio: da noi il Prefetto è un organo del Ministero degli Interni; in Austria organo del Ministero degli Interni è la Prefettura e il Prefetto è una *Handlungseinheit*;

b) il fatto che alla nostra amministrazione manchino i processi; la stessa pratica viene trattata in maniera diversa a seconda del dirigente che gestisce; alla mancanza dei processi vengono imputate (secondo ma non a torto dal momento che la mancanza del processo lascia l'attività concreta all'improvvisazione del caso per caso) le lungaggini della nostra amministrazione; in particolare lascia perplessi il fatto che non ci si renda conto che, senza processi, l'amministrazione non può essere digitalizzata;

c) il fatto di non saper tenere insieme l'attività amministrativa e quella contabile; si rimprovera alla amministrazione italiana, da una parte, di non saper rendicontare le spese realizzate (il caso dei Fondi strutturali è emblematico) e, dall'altra, di stanziare delle somme sulla base di valutazioni politiche e non sulla base della stima dei costi necessari per realizzare le attività che si vorrebbero realizzare.

4. — Le critiche della Commissione e la realtà: vediamo solo il rapporto di impiego — Possiamo dire che, a grandi linee, le «critiche», più sottintese che formalmente dichiarate, che i funzionari di Bruxelles benevolmente ci fanno colpiscono nel segno. La nostra amministrazione non è una amministrazione weberiana, una amministrazione che separa la funzione dal funzionario. Nello strumento della 'pianta organica' l'elemento personale e l'elemento strutturale si sovrappongono e si confondono. La non separazione dell'elemento strutturale da quello personale è evidenziata, nella prassi quotidiana della vita amministrativa, dalla totale assenza della tabella dei rimpiazzi. La tabella dei rimpiazzi (strumento di prassi quotidiana sopra le Alpi) codifica chi è chiamato a sostituire chi, in caso di assenza. La mancanza di questo strumento comporta una serie di disfunzioni da non sottovalutare: il blocco delle attività in caso di assenza di un funzionario e una perdita di tempo notevole per il dirigente nel reperire, di volta in volta, chi deve sostituire l'assente. Il risultato è comunque, spesso rappresentato dal fatto che la «pratica» si blocca durante l'assenza del funzionario. Il problema della paura di apporre la propria firma da parte dei nostri dirigenti è da ricondursi alla mancanza di una chiara separazione tra funzione e funzionario.

I processi sono di fatto assenti nella nostra amministrazione. Le legge n. 241 del 1990, che ci è stata, gentilmente ma fermamente imposta dal Consiglio d'Europa⁷ impone l'individuazione dei procedimenti ma non la loro codifica. Sempre la legge n. 241/90, all'articolo 5, co. 1, impone la separazione tra responsabile di procedimento (di solito un 'istruttore amministrativo' che istruisce la decisione) e il

⁷ La legge 241/90 è il frutto di una raccomandazione dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 1978, raccomandazione che ha impiegato ben 12 anni per arrivare, dopo sollecitazioni varie e sempre più pressanti, a trovare una risposta in una legge nazionale.

responsabile di provvedimento (che, per il combinato disposto con l'art 17 del d.lgs. n. 165/2001, deve essere un dirigente). Questo fa sì che ogni pratica segua percorsi diversi anche se si tratta di casi ripetitivi. Per non parlare che il fatto che ogni atto debba essere firmato da un dirigente determina uno spezzettamento del processo lavorativo ed un allungamento dei tempi, perché il dirigente incaricato della firma diventa una sorta di collo di bottiglia. La mancanza di processi ha conseguenze negative su molti fronti. Qui ne evidenziamo una soltanto. L'assenza di processi impedisce la realizzazione di una digitalizzazione reale dell'attività amministrativa. O peggio, la digitalizzazione forzata potrebbe tradursi in una cristallizzazione del caos vigente nell'amministrazione.

Nel Pnrr si prevede la realizzazione del censimento di tutti i processi della nostra amministrazione. In effetti, ai sensi della citata legge n. 241/1990, tale censimento avrebbe dovuto essere realizzato entro il 31/12/1990. Evidentemente più di trenta anni dopo tale censimento non è stato realizzato. Qui andrebbe presa consapevolezza del fatto che passare ad una amministrazione basata sui processi non è una opera semplice ma richiede un profondo cambiamento culturale che andrebbe programmato e gestito. Andrebbe utilizzato l'approccio per tappe ed integrato che la Commissione ha sviluppato per aiutare le amministrazioni dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale. Per passare ad una amministrazione per processi bisogna intervenire su tutte le componenti della macchina amministrativa: la struttura, le risorse umane e la funzione di direzione.

Può essere interessante considerare il diverso modo di far fronte alla richiesta di maggiore efficienza ed efficacia imposte dal primo conflitto mondiale. La amministrazione francese (in Francia come in Italia non esiste un diritto procedurale amministrativo) ha reagito portando all'interno del Ministero della guerra l'ingegner Fayol, il responsabile della pianificazione della Renault. L'ingegner Fayol, uno degli autori classici dello scientific management⁸, importò un modello basato sui processi. Tale modello non si è mai tradotto in uno strumento giuridico, come in Germania, ma è diventato una costante della cultura gestionale dell'amministrazione francese, costante rinforzata nel secondo dopoguerra dalla istituzione nell'ambito del Ministero dell'Economia dello Scm (Service centrale organisation et méthode).

Diversa è stata la risposta data dall'amministrazione italiana alla necessità di migliorare il suo rendimento durante la prima guerra mondiale. La reazione italiana fu quella di creare una amministrazione separata per gli acquisti e di affidarne la gestione ad un imprenditore di chiara fama, l'industriale della seta Crespi⁹. La separazione tra attività gestionale e contabilità è clamorosamente confermata dalla gestione dei meccanismi di incentivazione della produttività e della performance. Ai sensi della normativa vigente (a partire dal d.lgs. n. 29/1993, per passare al d.lgs. n. 150/2009 e, infine al d.lgs. n. 78/2018) si separano inopinatamente il controllo e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi (demandato all'Organismo Indipendente di Valutazione) dal controllo sulla spesa (demandata alla corte dei conti e ai collegi dei revisori dei conti). Il buon senso vorrebbe che la produttività/performance fosse il risultato del rapporto tra

⁸ Per un inquadramento storico dei vari approcci ai temi dell'organizzazione e del management cfr. Balducci M. (1977), *Ingegneria organizzativa e scienza politica*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2 e la letteratura ivi citata.

⁹ Cfr. Melis G. (2019), *Storia dell'Amministrazione Italiana*, il Mulino, Bologna.

servizi realizzati e risorse impiegate¹⁰.

La nostra amministrazione viene percepita dai suoi operatori e dagli italiani che la studiano presso che esclusivamente come «insieme di persone» o, in altre parole come «rapporto di impiego». I tentativi di riforma della nostra pubblica amministrazione si sono concentrati fundamentalmente sul tentativo di riformare il rapporto di impiego, tralasciando l'aspetto dei processi e della gestione contabile.

Qui richiamo due interventi significativi: l'introduzione della «qualifica funzionale» e la così detta «privatizzazione» del rapporto di impiego pubblico. Vediamo i due punti separatamente.

L'intreccio di necessità di modernizzazione dell'amministrazione e impedimento alla modernizzazione determinato dagli schemi concettuali con cui questa necessità è affrontata è rappresentato in maniera emblematica dalla vicenda dell'introduzione della «qualifica funzionale» agli inizi degli anni ottanta dello scorso secolo. Sino ad allora i singoli dipendenti delle pubbliche amministrazioni erano inquadrati in qualifiche definite da «attribuzioni», cioè da una serie di poteri/autorità secondo il modello tradizionale dell'amministrazione tenuta insieme esclusivamente dal meccanismo gerarchico. A seguito di spinte prevalentemente sindacali, ma non solo sindacali, si arrivò a trasformare il meccanismo della qualifica definita da «attribuzioni» (di potere/ autorità) in una qualifica definita da «mansioni oggettive» (cfr. L. n. 312/1980). Tale normativa si è di fatto risolta in una riforma vuota perché l'amministrazione non è stata in grado di definire i contenuti oggettivi delle mansioni (non più semplici qualifiche definite da attribuzioni). Per definire tali contenuti sarebbe stato necessario poter derivare i contenuti delle mansioni da precisi processi realizzativi. Dal momento che tali processi non esistono, la riforma del 1980 ha smantellato l'ordine gerarchico esistente senza saperlo sostituire con un inquadramento alternativo basato sui processi¹¹.

Nel 1993 l'ennesima «rivoluzione» del modello burocratico avrebbe dovuto passare attraverso una rivoluzione del rapporto di impiego del pubblico dipendente. Con il d.lgs. n. 29/1993 si realizzano 3 interventi: (i) trasformazione del rapporto di impiego dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni in un rapporto di impiego privatistico anziché pubblicistico, con l'eccezione di alcune categorie di dipendenti (magistrati, forze di polizia, diplomatici etc.), (ii) introduzione di una valutazione delle prestazioni dei dirigenti (art. 20) e (iii) dei carichi di lavoro. Volendo far perno sul rapporto di impiego per riformare l'intero impianto della pubblica amministrazione, il d.lgs. n. 29/1993 ha introdotto, inevitabilmente, una serie di equivoci che potrebbero aver peggiorato la situazione.

Un primo problema riguarda la natura del rapporto di impiego dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Se si va ad analizzare la progressiva affermazione del concetto di rapporto di impiego pubblico che dovrebbe caratterizzare non solo lo Stato centrale (come era originariamente sulla base della normativa promossa dal Ministro De Stefani negli anni venti dello scorso secolo) ma anche gli enti locali e altre amministrazioni, ci si rende presto conto che da nessuna parte veniva statuito che le pubbliche

¹⁰ Balducci M. (2021), *La performance come adempimento*, in Anello W., Balducci M. (a cura di), *Cosa si può imparare dagli altri: peers' review of performance management at local level in Italy, France, UK, Belgium, Germany*, Franco Angeli, Milano, con il supporto del Consiglio d'Europa, in corso di stampa.

¹¹ Cfr. Balducci M. (1982), *Fonction Publique en transition: le cas italien*, in *Revue internationale des sciences administratives*, n. 3-4.

amministrazioni potessero avere solo dipendenti caratterizzati da un rapporto di impiego di natura pubblicistica. Similmente ai diritti di proprietà (le pubbliche amministrazioni sono titolari di diritti di proprietà privatistici e pubblicistici) le pubbliche amministrazioni hanno a lungo potuto avere alle loro dipendenze dipendenti caratterizzati da un rapporto di natura privatistica così come dipendenti caratterizzati da un rapporto di natura giuspubblicistica (con le garanzie e i particolari doveri che ne conseguono). Sarà l'*acquis communautaire* a definire le caratteristiche del rapporto di diritto pubblico¹².

Un secondo equivoco riguarda la valutazione della performance: all'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993 confonde la gestione per obiettivi con le attività di auditing e di valutazione della compliance (confusione che continua sino ad oggi in vigore del d.lgs. n. 78/2018).

Infine nella rilevazione e valutazione dei «carichi di lavoro», nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 20 del marzo 1993 (di applicazione del d.lgs. n. 29/1993) si confondeva il carico di lavoro necessario per realizzare l'attività al livello di efficienza esistente con quello auspicabile.

Tutte queste «confusioni» sopravvivono alla evoluzione della normativa e si ritrovano tutte nel Testo Unico d.lgs. n. 165/2001 e sue successive modificazioni e integrazioni.

5. — Una via d'uscita: cambiare prospettiva — Di fatto abbiamo sin qui concentrato i nostri sforzi di riforma della nostra amministrazione sulla variabile su cui abbiamo sin qui basato la nostra amministrazione: il rapporto di impiego pubblico. A partire dagli anni ottanta dell'ottocento, il nostro modello burocratico è concepito esclusivamente come un sistema di funzionari e tutta la pubblica amministrazione è concepita presso che esclusivamente come rapporto di impiego. Ne consegue che i tentativi di riforma della pubblica amministrazione si sono, sin qui, concentrati presso che esclusivamente concentrate sul rapporto di impiego. Qui va richiamato quello che può essere definito il mito della privatizzazione del rapporto d'impiego. A questo proposito valgono due osservazioni:

(i) nelle amministrazioni weberiane classiche più del 60% dei dipendenti da pubbliche amministrazioni hanno un rapporto di diritto privato; in Germania i dipendenti «amtiert» sono veramente molto pochi, solo quelli che «esercitano la potestà pubblica»; in Francia il rapporto giuspubblicistico interessa solo le posizioni così dette «budgetarie», cioè previste nelle spese fisse, oggi riprese dalla Lof (Loi organique sur la lois des finances) del 2001;

(ii) il problema di confondere struttura con persona e l'assenza dei processi è purtroppo una caratteristica anche delle imprese private italiane; non è privo di significato, probabilmente, il fatto che la parola impresa non compare nel nostro codice civile dove si ritrova solo il termine imprenditore.

¹² L'*acquis communautaire* farà chiarezza in proposito stabilendo che un rapporto di impiego alle dipendenze di una pubblica amministrazione può essere considerato di natura giuspubblicistica solo se si verificano congiuntamente i due fattori seguenti: (i) l'esercizio della pubblica autorità (in francese «*l'exercice de la puissance publique*», in tedesco «*Ausübung hoheitlicher Befugnissen*») e (ii) la salvaguardia degli interessi generali dello Stato; Cfr. Causa 152/73, Sotgiu Racc. [1974] 153; causa 149/79, Commissione contro Belgio Racc. [1980] 3881; causa 149/79, Commissione contro Belgio Racc. [1982] 1845; causa 307/84, Commissione contro Francia Racc. [1986] 1725; causa 66/85, Lawrie-Blum Racc. [1986] 2121; causa, 225/85 Commissione contro Italia Racc. [1987] 2625; causa C-33/88, Allué Racc. [1989] 1591; causa C-4/91, Bleis Racc. [1991] I-5627; causa C-473/93, Commissione contro Lussemburgo Racc. [1996] I-3207; causa C173/94, Commissione contro Belgio Racc. [1996] I-3265; causa C-290/94, Commissione contro Grecia Racc. [1996] I-3285.

Il problema è proprio tutto qui. Come gli esperti di riforma delle pubbliche istituzioni sanno bene¹³, spesso i problemi da cui ci si vuol liberare sono determinati dagli schemi concettuali con cui si affronta la realtà. Prima o poi si arriva ad un punto in cui, per poter progredire, è necessario cambiare gli schemi mentali con cui si affrontano i problemi.

Per operare una reale riforma della nostra amministrazione bisogna fare un salto di qualità di tipo culturale. Non spetta tanto al politico o al funzionario fare questo salto. Questo salto dovrebbe essere realizzato dai nostri esperti, dai nostri ricercatori.

Purtroppo sembra che nemmeno questi esperti e questi ricercatori siano in grado di realizzare questo cambiamento di paradigma. Non ci resta altro da fare che chiedere ai nostri partners europei di affiancarci e aiutarci in questo sforzo. Qui, più che ai partners della UE, penso a quelli del Consiglio d'Europa o alla collegata Commissione di Venezia che hanno maturato più di trenta anni di esperienza nell'affiancamento del Peco nei loro sforzi di modernizzare le loro amministrazioni¹⁴.

Mi corre l'obbligo di fare una ultima osservazione. La carenza di processi e la mancata istituzionalizzazione rappresentata dalla mancata separazione tra struttura e persona non è propria solo delle nostre pubbliche amministrazioni ma caratterizza anche le nostre imprese private.

¹³ Cfr. Balducci M. (1995), *Training Civil Servants in Central and Eastern European Countries: a Missed Opportunity?*, in *International Review of Administrative Sciences*, Sage, n. 1.

¹⁴ Va segnalato che, nella sua presentazione del Pnrr al Senato, il 29 aprile 2021, il Presidente Draghi ha espressamente fatto riferimento all'intenzione di fare appello all'affiancamento dei partners europei, specialmente per quanto riguarda la necessità di semplificare la gestione degli appalti.