

*Costruire il futuro della nuova Pubblica Amministrazione:
il ruolo strategico delle risorse umane e dei modelli organizzativi*

19 marzo - h. 11.00

Palazzo Baldassini - Istituto Sturzo

Via delle Coppelle, 35 – Roma

Giovanni Guzzetta

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico

Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

Analisi di scenario

1. Di fronte alla richiesta di offrire un'analisi di scenario rispetto a un tema della vastità che il titolo di questo seminario implica vorrei iniziare con una domanda volutamente retorica e perciò provocatoria: il titolo che è stato scelto è un titolo originale?

Credo che nessuno possa dare una risposta positiva a questa domanda. Vuol dire allora che questo seminario è inutile, scontato, l'ennesima occasione per reiterare lamentazioni ormai croniche?

Direi esattamente il contrario. La crucialità di questo titolo e di questo tema sta proprio nel fatto di non essere originale, cioè di riproporci un problema, quello del buon funzionamento dell'amministrazione che, come dimostra anche l'esperienza comparata e il dibattito scientifico, è un tema che è strutturalmente sempre attuale.

La cosa interessante però è che questa strutturale attualità è legata a un duplice ordine di fattori. Alcuni di questi riguardano tutte le società e i sistemi politici, mentre altri riguardano in particolare il nostro paese, o forse, più correttamente il nostro paese più degli altri.

Quali sono i fattori di ordine generale che rendono attuale l'esame del funzionamento delle PPAA e la continua necessità di aggiustamento?

Studiosi ben più autorevoli di me hanno messo in evidenza numerosi fattori, che discendono dalla funzione tipica dell'amministrazione: quella di offrire beni e servizi alla società a partire da motivazioni che sono di interesse generale e non di utilità privata, come accade nella normale logica interprivata e di mercato.

Offrire beni e servizi nell'interesse pubblico, implica una serie di conseguenze che conosciamo tutti. Il valore politico delle scelte di amministrazione ha un impatto sia sui mezzi che sui fini, sui moduli organizzativi, sulle modalità e sulle scelte di prestazione; scelte che, alla fine, sono legate ad alternative la cui selezione è innanzitutto politica, perché ricondotta a ponderazione di interessi che non sono quelli del singolo imprenditore (come nel settore privato), ma della collettività, sempre più composita e frammentata nelle società contemporanee.

A ciò si aggiunga che, accanto alle scelte politiche, ci sono ovviamente anche delle scelte tecniche che, sinteticamente, definiremmo di scienza dell'amministrazione. Scelte tecniche che anche i privati i quali offrono beni e servizi compiono in base a modelli organizzativi e gestionali.

Ma, anche da questo punto di vista, le differenze tra PA e Privati rimangono. I modelli gestionali e organizzativi dei processi di produzione privati non possono meccanicamente sovrapporsi, perché anche nella scelta dei modelli, rilevano valutazioni di interesse generale. I mezzi sono intrinsecamente legati al fine che è, rozzamente, di profitto nell'un caso e di servizio al pubblico nell'altro.

Banalità, direte. Ma pensate a quanto continuo per il buon funzionamento dell'amministrazione alcune variabili dipendenti e indipendenti:

- a) la disponibilità di risorse e la scelta della loro allocazione nella remunerazione del capitale;

- b) la stabilità dell'indirizzo politico-amministrativo e la sua allocazione: il Parlamento, il governo, la dirigenza, le strutture di staff dei vertici ministeriali, i livelli territoriali;
- c) il diverso funzionamento dei meccanismi di controllo, di responsabilità e di sanzione;
- d) le modalità e la capacità stessa di valutazione del merito e della formazione del personale.

2. Se dunque il governo della PA è un tema inesauribile, a maggior ragione lo è nel nostro paese, per una serie di ragioni storiche non particolarmente commendevoli, che la letteratura ha ampiamente trattato:

Basti pensare all'assenza di una scelta definitiva del modello di pubblica amministrazione che determina continuamente oscillazioni e sovrapposizioni, le quali danno luogo a veri e propri paradossi: tanto per citarne uno, sottolineato da Sabino Cassese: come si concilia la scelta degli anni '90 del XX secolo di una separazione netta tra indirizzo e gestione, con una politica della dirigenza basata sullo spoil system? Come si concilia il modello di funzionario pubblico stabilmente inserito nella struttura organizzativa con le tendenze sempre più diffuse, non solo per formule contrattuali flessibili, ma anche per il ricorso al fenomeno dell'outsourcing anche per le funzioni più strettamente tipiche dell'agire amministrativo? Come si concilia l'idea di regole fondamentalmente pensate per un'amministrazione unitaria e la nascita di un arcipelago di pubbliche amministrazioni suddivise non solo per livelli di governo, ma anche per forme organizzative tra pubblico e privato, il cui statuto pone continuamente problemi interpretativi e ricostruttivi che sperimentiamo continuamente anche nelle aule dei tribunali amministrativi e ordinari? Come si concilia la sacrosanta pretesa di responsabilizzazione di chi esercita funzioni amministrative per prevenire fenomeni corruttivi e di malaffare, con la sostanziale irresponsabilità e, spesso, inadeguatezza di chi dovrebbe accertare quelle responsabilità?

E ancora più complesso è il tema quando si tratta di valutare non violazioni di legge, ma capacità e merito. Noi ci riempiamo la bocca di capacità e merito, ma il vero problema è che non

abbiamo la forza e il coraggio di dire a qualcuno che demerita, anche perché forse, e non del tutto a torto, non ci fidiamo granché di chi quelle valutazioni compie.

Come si concilia l'obiettivo della semplificazione e della tempestività, con la vera e propria entropia determinata dalla stratificazione infinita di strutture, moduli procedurali, interessi che in modo crescente in società sempre più complesse richiedono valorizzazione e ascolto? Solo per fare un esempio: nel comitato istruttorio sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, presieduto da Cassese, il sottogruppo che si occupava del governo del territorio, ha compiuto una ricognizione in base alla quale vi sarebbero ben 11 livelli di pianificazione incidenti sugli assetti urbanistico-edilizi. Undici livelli, che devono tra loro virtualmente comporsi attraverso procedure e funzioni amministrative.

E ovviamente si potrebbe continuare.

Di fronte a questo stato di cose esistono delle opportunità o la mia domanda retorica iniziale è un modo elegante per annunciare una resa?

Io credo ovviamente che le opportunità ci siano, ma ad alcune condizioni.

Innanzitutto, serve continuità politico-amministrativa e un disegno da perseguire nel tempo: la riforma dell'amministrazione è un'operazione che richiede continuità e che non può essere alla mercé di frenetici cambiamenti dei vertici di governo e di interventi congiunturali affidati ai decreti-legge. Leggere il decreto 19/2024 (il quarto, credo, sul PNRR fa venire un giramento di testa). E non certo per responsabilità di chi lo ha scritto, ma perché da decenni è così che funziona e si interviene sulla PA.

Il successo di una buona pubblica amministrazione, poi, dipende anche da dati esogeni a cominciare da quelli macroeconomici: senza crescita l'amministrazione viene impoverita delle risorse per funzionare.

Vi è poi il dato culturale. Qual è l'identità degli amministratori, la propria percezione di sé e del proprio ruolo "al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98/I Cost.). E quale la percezione del

pubblico, che, come dimostrano gli studi degli ultimi anni, ci restituisce un quadro interpretativo di un degrado percepito molto maggiore di quello reale.

Infine, non si può prescindere, sempre sul piano politico e culturale, da un approccio realistico e pragmatico, che consideri l'intero ciclo dell'amministrazione; che non si esaurisce né, negli annunci, né nella dimensione della normazione, ma richiede di essere seguito nella fase applicativa, nella selezione dei mezzi, nella capacità di sfruttare l'immensa risorsa delle nuove tecnologie, nel monitoraggio, nel follow-up e nella capacità di valorizzare e rimettere in circolo le *best practices* che vengono sviluppate.

Serravalle e Stagnaro ricordano che, su trenta ministri della pubblica amministrazione dal dopoguerra ad oggi, ben 10 hanno proposto progetti complessivi di riforme... 10 grandi riforme. E' un dato che stride con lo stato della pubblica amministrazione. Tanti annunci... lenti e incompleti avanzamenti.

Da questo punto di vista il PNRR è certamente una grande opportunità, perché impone metodi e modalità nuove. Ma anche il PNRR da solo non è una panacea. Non lo è strutturalmente, perché ha una durata limitata e anzi, per certi aspetti, complica i nostri problemi, mantenendo più regimi di amministrazione a seconda che si sia o meno nella cornice delle sue missioni. Ma non lo è soprattutto perché la sua implementazione dipende comunque dal capitale umano, tecnico e operativo delle amministrazioni nazionali.

Infine, considerando che la riforma dell'amministrazione è anche una delle missioni e dei target del PNRR, noi ci troviamo nella difficilissima situazione, quasi un "comma 22" in cui abbiamo una macchina che deve realizzare tutti le finalità del piano e che, mentre è lanciata in corsa per non mancare gli obiettivi del 2026, dobbiamo contemporaneamente riparare.

Un'impresa molto difficile, ma è forse l'ultima possibilità che abbiamo prima che l'entropia non ci divori.