



Una P.A. alleata della crescita e delle nuove generazioni. La prova del Recovery Plan

di Paola Severino

Vice Presidente della Luiss

Policy Brief n. 20/2020

Per la prima volta nella sua storia, l'Unione europea ha deciso di attingere al mercato dei capitali in modo massiccio per finanziare 750 miliardi di euro di prestiti destinati agli Stati membri. Un salto di qualità istituzionale senza precedenti che però potrà risultare vano nei suoi effetti pratici se a esso non corrisponderà la capacità degli Stati nazionali di concepire progetti finanziabili all'altezza e poi di dare attuazione agli stessi. È soprattutto in quest'ultima fase che entrerà in gioco la Pubblica amministrazione. In questo Policy Brief ci concentriamo su alcuni possibili indirizzi di riforma della PA italiana che la rendano capace di gestire al meglio la fase di attuazione dei futuri progetti finanziati dalla Recovery and Resilience Facility. Dividiamo le proposte di riforma tra quelle con un effetto a breve termine (incentivi per una PA che sappia decidere, digitalizzazione, automatismi nella distribuzione delle risorse) e le proposte con effetto nel medio-lungo termine (piano di formazione straordinaria dell'alta dirigenza, nuove logiche nelle procedure di assunzione dei quadri medi e bassi della PA, ruolo rafforzato delle università e dei centri di alta formazione). Una PA che intraprendesse un simile percorso di cambiamento, oltre a cogliere le sfide della ripresa economica, diventerebbe davvero alleata delle prossime generazioni.



In una situazione sanitaria ed economica difficile come quella italiana, il cui prolungarsi genera tra l'altro crescente insofferenza nell'opinione pubblica, i fondi straordinari dell'Unione europea per la fase post-pandemia offrono a detta di tutti un'occasione irripetibile di sviluppo. Per la prima volta nella sua storia, l'Unione europea ha deciso di attingere al mercato dei capitali in modo massiccio per finanziare 750 miliardi di euro di prestiti destinati agli Stati membri. Un salto di qualità istituzionale senza precedenti che però potrà risultare vano nei suoi effetti pratici se a esso non corrisponderà la capacità degli Stati nazionali di concepire progetti finanziabili all'altezza e poi di dare attuazione agli stessi. È soprattutto in quest'ultima fase che entrerà in gioco la Pubblica amministrazione. In questo Policy Brief ci concentriamo su alcuni possibili indirizzi di riforma della PA italiana che la rendano capace di gestire al meglio la fase di attuazione dei futuri progetti finanziati dalla *Recovery and Resilience Facility*.

La strada stretta che suggeriamo si muove tra **due bisogni primari: proteggere le risorse da eventuali illeciti accaparramenti e liberare le procedure amministrative da pastoie burocratiche che impedirebbero pure l'impiego lecito dei fondi**. Dividiamo quindi le proposte di riforma tra quelle con un effetto a breve termine (incentivi per una PA che sappia decidere, digitalizzazione, automatismi nella distribuzione delle risorse) e le proposte con effetto nel medio-lungo termine (piano di formazione straordinaria dell'alta dirigenza, nuove logiche nelle procedure di assunzione dei quadri medi e bassi della PA, ruolo rafforzato delle università e dei centri di alta formazione). Una PA che intraprendesse un simile percorso di riforma, oltre a cogliere le sfide della ripresa economica, diventerebbe davvero alleata delle prossime generazioni. Se questo – in linea di principio – è il nostro obiettivo, quelle che seguono sono alcune proposte di lavoro per dargli maggiore concretezza.

Una PA che non abbia paura di decidere. L'Italia già dispone di un set strutturato di strumenti normativi per prevenire fenomeni illeciti nell'impiego di denaro pubblico. Le norme antiriciclaggio, i sistemi di tracciabilità dei flussi finanziari, i controlli antimafia, i vari obblighi di trasparenza, le misure anticorruzione, il ruolo dell'Anac, solo per citarne alcuni. Proprio perché questo set di strumenti anti-illeciti oggi è riconosciuto tra i più completi e severi nell'area OSCE, non dobbiamo aver paura di eliminare invece eccessi panpenalistici che da tempo alimentano una certa ritrosia dei soggetti pubblici rispetto alla presa di decisioni. Il Decreto Semplificazioni delle scorse settimane, ridimensionando almeno un po' la spada di Damocle dell'abuso d'ufficio e della responsabilità erariale, è stato un primo passo nella giusta direzione. La riscrittura di quelle norme che inducono una dannosa irrisolutezza in alcuni settori della PA deve continuare.

Una PA trasparente e digitale. Il processo verso una PA che non ha paura di fare scelte e assumersi responsabilità va rafforzato di pari passo con un ricorso strutturale alla trasparenza e al digitale: solo così al cittadino-utente si attribuisce il potere effettivo di esercitare un controllo continuo sulle pratiche che lo riguardano, e solo così l'amministratore pubblico viene dotato del potere di dimostrare giorno per giorno che il



suo operato e la sua eventuale collaborazione con soggetti privati sono finalizzati al buon esito di un procedimento e non ad altri obiettivi meno commendevoli. Se è vero infatti che dall'inizio degli anni Novanta la Pubblica amministrazione italiana si è aperta al privato, è pur vero che su tutte le forme di interazione tra pubblico e privato continua ad aleggiare una cultura del sospetto, come se ogni occasione in cui pubblico ufficiale e operatore privato interagiscono possa di per sé favorire degli illeciti. Trasparenza e digitale rendono possibile un dialogo tra PA e privati che sia sano e soprattutto finalmente percepito come tale. Detto altrimenti, grazie a trasparenza e digitale, alla repressione può essere affiancata una cultura della legalità preventiva che rassicuri ogni dirigente pubblico che fa onestamente il suo lavoro: un dirigente sarà premiato non se prenderà il numero minimo di decisioni per stare al riparo da eventuali sanzioni, ma se avrà la capacità di portare avanti – agli occhi di tutti, dentro e fuori la PA – un progetto complicato dal punto di vista amministrativo.

Team composti dalle migliori professionalità. Per minimizzare abusi e inefficienze nella fase di attuazione dei progetti da finanziare che saranno scelti dal decisore politico, inoltre, può essere utile costituire presso tutte le amministrazioni centrali e locali coinvolte da tali progetti dei team composti dalle migliori professionalità selezionate nei singoli enti, cui conferire poteri di gestire personale e risorse strumentali in tempi rapidi, dovendo poi riportare in modo continuo e chiaro gli esiti e lo stato di avanzamento dei loro interventi. La selezione di professionalità di livello e di processi decisionali snelli e controllabili che siano interni alla PA, tra l'altro, ricondurrebbe nell'alveo della normalità la necessità di chiedere assistenza a società di consulenza private, con risparmi di spesa e accresciuta *accountability* che non potranno che essere apprezzati dalla cittadinanza.

Meccanismi automatici e tracciabili per l'erogazione dei fondi. Vanno premiati gli amministratori che prendono decisioni funzionali all'avanzamento di un progetto, lo abbiamo scritto, ma contemporaneamente vanno disincentivate tutte quelle forme di interventismo pubblico che causano inutili ritardi e opacità. A questo proposito si evoca spesso il “modello tedesco” di rapporto tra amministratore pubblico e operatore privato: in Germania, chi presenta alla PA il progetto si assume tutta la responsabilità della veridicità delle proprie attestazioni; può iniziare a costruire un immobile – per esempio – sulla base di un progetto, senza nemmeno passare per quello che noi chiamiamo “silenzio-assenso”, sapendo però che, se risulteranno difformità da quanto dichiarato, si potrà arrivare fino alla demolizione dell'edificio. L'effettività della sanzione e il controllo sociale hanno infatti in quel sistema una forte efficacia dissuasiva. Adottare una filosofia simile non è impossibile nemmeno in Italia; lo dimostra quanto fatto in questi mesi con l'erogazione dei prestiti agevolati SACE-CdP: la normativa predisposta ad hoc prevede che centinaia di milioni di euro siano distribuiti in breve tempo, basandosi sul meccanismo dell'autocertificazione, e rinviando i controlli sulla veridicità delle attestazioni, rese sotto la personale responsabilità del richiedente, a momenti successivi, seguiti – in caso di



illeciti – dalla revoca dei finanziamenti. Per i progetti che col Recovery Fund saranno volti a sostenere gli investimenti privati, occorrerà puntare dunque, se si vuole contare su forme rapide ed efficienti di supporto all’economia, sull’utilizzo di meccanismi automatici (per esempio crediti di imposta) che permettano il più possibile di disintermediare i trasferimenti di risorse, facendole così affluire rapidamente alle imprese. E “rapidità”, si badi bene, non è sinonimo di “superficialità”, se si sanno introdurre meccanismi di monitoraggio sui flussi di denaro e sul suo impiego. In vista degli esborsi nell’ambito della *Recovery and Resilience Facility*, sarebbe consigliabile, ad esempio, prevedere la possibilità di erogare i finanziamenti su conti dedicati i cui movimenti siano tracciabili, così da poter monitorare in modo continuativo e magari *ex post* l’uso del finanziamento. Si tratterebbe di un intervento piuttosto semplice per non creare colli di bottiglia nei controlli finanziari *ex ante*, consentendo uno scorrere fluido ma monitorato dei fondi anti-crisi.

Una rivoluzione formativa e generazionale al servizio della PA. Sarebbe inoltre opportuno pensare ad alcune proposte da mettere in cantiere subito perché abbiano effetto nel medio-lungo termine. In una Pubblica amministrazione come quella italiana, in cui l’anzianità media di servizio è salita nella quasi totalità dei settori (in particolare nei Ministeri e nelle Autonomie locali), formazione continua e riforma del sistema di accesso diventano prioritarie. La Francia, per esempio, ha da tempo investito in istituzioni d’eccellenza, come l’*École nationale d’administration* (Ena), che è divenuta il simbolo del senso di fiducia dei francesi nelle istituzioni pubbliche, grazie alla **alta qualificazione dei funzionari che si formano in quella Scuola**. Per l’alta dirigenza della nostra PA, una formazione continua di simile livello dovrebbe fornire innanzitutto gli strumenti, non solo tecnico-specialistici ma anche manageriali, per dispiegare una migliore capacità di progettazione. Gli sforzi della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (Sna) nel settore pubblico, e di istituti come la Luiss School of Government nel mondo privato, stanno fortunatamente già andando in questa direzione, ma gli sforzi devono essere moltiplicati, perché l’esito della sfida alla crisi economica che stiamo vivendo dipende in buona parte dalla qualità della classe dirigente amministrativa e dalla sua capacità di programmare, monitorare e verificare l’uso del Recovery fund.

Nell’ambito della formazione continua che dovrà essere garantita dalla Scuola Nazionale dell’Amministrazione, inoltre, si tratterà di assicurare **un dialogo quanto più serrato tra organismi pubblici e privati**: per chi opera nella PA deve aumentare infatti la consapevolezza di lavorare non per massimizzare interesse e potere del proprio settore di appartenenza, ma per offrire servizi indispensabili a soggetti privati – individui o società che siano – che hanno loro caratteristiche peculiari e che richiedono frequenti scambi di idee e di informazioni per poter corrispondere alle aspettative e alle esigenze del settore pubblico. Sempre in questa direzione, si potrebbe pensare per esempio a come facilitare programmi sulla base dei quali i dirigenti pubblici abbiano la possibilità di passare un periodo sabatico nel settore privato, e viceversa (previa selezione e con valutazione del caso). Il modello sarebbe quello dei percorsi che già oggi permettono a



diplomatici in carriera (solitamente al livello di Ministri) di essere “distaccati” come “consiglieri diplomatici” presso le aziende strategiche del paese. In modo analogo, seppure stavolta con l’obiettivo di creare maggiore osmosi con le organizzazioni internazionali, si potrebbero rafforzare programmi strutturati di sabatici di nostri amministratori presso altre amministrazioni; in questo senso non va sottovalutato il programma “Esperto Nazionale Distaccato”, né la storica e ancora attuale esperienza del Servizio Studi di Banca d’Italia, i cui membri lavorano per lunghi periodi presso FMI, BCE e Banca mondiale. Si tratterebbe di strategie per ampliare indiscutibilmente il bagaglio culturale e professionale dei nostri amministratori, allo stesso tempo valorizzandone ruolo e immagine anche fuori dal consueto perimetro d’azione, perfino evitando che alcuni di loro – proprio per certe eccessive rigidità dei percorsi di carriera – scelgano invece di allontanarsi definitivamente dalla nostra PA, sottraendole prezioso capitale umano.

Per quanto riguarda i quadri intermedi e quelli di base della PA, occorrerà concepire **nuovi criteri di selezione per le future leve di assunti**. Non solo sarebbe importantissimo assumere giovani con competenze di programmazione digitale che assecondino il processo di trasformazione della PA, ma dal mondo della frontiera tecnologica bisognerebbe trarre ispirazione per una innovazione ancora più radicale, quella che consiste nel privilegiare profili abili nel *problem-solving* più che nello sfoggio di nozionismo. Un esempio di questo tipo ci viene, ancora una volta, dalla Francia, Paese in cui opera da qualche anno una scuola rivoluzionaria, denominata École 42. Rivoluzionaria perché non ha professori ma giovani che apprendono lavorando insieme, risolvendo problemi con un approccio di diffusione della conoscenza *peer to peer* (letteralmente: da pari a pari) e che sceglie i propri iscritti tra quanti dimostrano attraverso test innovativi – di logica e percorso motivazionale – una particolare capacità nell’uso di mezzi informatici, nella programmazione di nuove funzioni e ambiti di attività. Anche la Pubblica amministrazione italiana, nei suoi futuri concorsi, dovrebbe premiare – ancora più di quanto non abbia già iniziato a fare in alcuni casi – una simile capacità di diventare *problem-solver* innovativi, ridimensionando il peso delle pur necessarie conoscenze nozionistiche.

Un ruolo propulsivo per le Università. Il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, intervenendo lo scorso 9 novembre all’inaugurazione dell’Anno Accademico della Luiss Guido Carli, ha giustamente sottolineato che l’Università e la ricerca saranno destinatarie prioritarie delle risorse del Recovery Fund. Non solo, ha aggiunto che “sul piano della formazione superiore” occorrerà lavorare, sempre grazie a queste nuove risorse, su quattro macro-indirizzi: una ricerca multidisciplinare, integrata e complessa; il rafforzamento della ricerca di base e di quella mission-oriented; infine rapporti più stretti tra mondo delle università e mondo delle imprese e del lavoro in generale. Rispetto a quest’ultimo punto, aggiungo – parafrasando uno dei più amati Presidenti degli Stati Uniti – che gli atenei italiani non dovranno chiedersi soltanto cosa il Recovery Fund può fare per loro, ma cosa potranno fare loro perché il Recovery Fund alimenti una ripresa duratura e

LUISS



che abbia al centro le giovani generazioni. Si tratta innanzitutto di concepire progetti di formazione, a livello universitario e post-universitario, destinati anche alla dirigenza pubblica oltre che a quella privata, o meglio ancora programmi congiunti di formazione. In questo modo le risorse europee destinate oggi alle università contribuiranno a innervare fin da domani la Pubblica amministrazione con una cultura dell'innovazione orientata alla soluzione dei problemi. Come da sollecitazione del Presidente del Consiglio Conte, e come da DNA della Luiss, dunque, gli atenei dovranno impegnarsi ancora di più a “definire percorsi di formazione permanente, rafforzando il collegamento tra Università, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, ordini professionali, imprese e mondo produttivo”. Così i nostri atenei potranno diventare veri e propri moltiplicatori di sviluppo, nell'interesse delle future generazioni e dunque nello spirito più proprio di un programma che la Presidente della Commissione, Ursula Von der Leyen, ha ribattezzato non a caso – non dimentichiamolo mai – “Next Generation EU”.