

PNRR, GOVERNANCE E CAPACITA' AMMINISTRATIVA

Palazzo Baldassini - Roma
15 febbraio ore 10:30

2° FOCUS "PA & SEMPLIFICAZIONE"

La semplificazione motore della giustizia sociale

La pandemia, purtroppo non ancora terminata, ha avviato un vero e proprio cambio di paradigma nei rapporti tra gli individui, il mondo del lavoro e il ruolo dello Stato nei rapporti economici e sociali.

È cambiato il rapporto degli individui con il lavoro, tanto che in migliaia hanno abbandonato i loro impieghi precedenti cambiandoli con altri che fornissero maggiori capacità di conciliazione con la vita privata e familiare.

Il dibattito post-pandemia sta inoltre ponendo al centro il ruolo delle disuguaglianze di ogni natura - economiche, sociali, geografiche - nel pieno dispiegarsi della crescita sostenibile dei vari Paesi.

Sono emersi alcuni elementi, primo fra tutti il ruolo delle disuguaglianze, nell'efficace lotta al virus. Basti pensare al sovraffollamento abitativo e alla capacità di lavorare durante i lockdown.

Dopo decenni in cui si era affermata, a destra come a sinistra, una concezione del ruolo dello Stato mirante soltanto ad assicurare che il mercato non fosse disturbato più di tanto, oggi sono le grandi aziende multinazionali, gli *establishments* e i *think tank* di ogni estrazione ideologica a invocare un maggiore ruolo dello Stato per affrontare i nuovi nodi dell'economia come la transizione ecologica o i divari di genere, subordinandoli anche alla crescita tout court.

E se negli altri Paesi industrializzati, Stati Uniti ed Europa in primis, sono soprattutto i giovani ad essere insoddisfatti dell'ordine economico esistente e a protestare, poiché la crescita ha portato comunque una crescita dei salari, in Italia la situazione è molto più complessa e complicata visto che negli ultimi trent'anni siamo l'unico Paese ad aver visto i salari reali arretrare piuttosto che crescere.

In un quadro siffatto non ci sono fattori che da soli possano creare nuovi miracoli italiani, bensì strategie complessive nelle quali lo Stato deve occupare un ruolo centrale nel riportare al centro della vita politica ed economica i valori costituzionali.

La semplificazione può essere uno dei cardini della strategia fino ad assumere il ruolo di motore della giustizia sociale tanto invocata. Il perché è semplice: uno Stato che ha così tante leggi,

una burocrazia invasiva e invadente, molto attenta al rispetto formale di norme e regolamenti piuttosto che ai bisogni dei terzi amministrati fa la differenza tra chi può permettersi alti costi e chi non può farlo. Alcuni autorevoli Centri studi (PMI.it, CGIA di Mestre) stimano intorno ai 60 miliardi di euro il costo annuo della burocrazia per le aziende, decisamente un macigno per chi vorrebbe far partire nuove imprese.

Insomma, mentre le idee d'impresa sono democratiche, e possono quindi arrivare da multinazionali come da geniali studenti universitari o neo laureati, metterle in pratica non lo è per nulla. È chiaro che una multinazionale o un'azienda che può permettersi non solo i costi, ma anche professionisti che riescono a districarsi all'interno di leggi e regolamenti, questo potrebbe rendere impossibile sviluppare innovazione così come, già attualmente, scoraggia gli investimenti esteri (nel 2022 siamo al 106esimo posto nel mondo per capacità di attrarre investimenti diretti dall'estero¹).

Ecco quindi che la semplificazione diventa un formidabile fattore di giustizia sociale laddove riesca a far sì che anche chi ha meno mezzi possa fare impresa.

Ovviamente, soprattutto in Italia, attanagliata anche da forte corruzione, vi è sempre un *trade off* tra le esigenze di semplificazione e quella di effettuare controlli rigorosi per evitare malversazioni.

Noi della FLP, come già detto, siamo per la piena attuazione dei principi costituzionali e secondo la nostra opinione uno dei principi più importanti della prima parte della carta costituzionale è quello contenuto nel secondo e terzo comma dell'articolo 41. **Se l'iniziativa privata è libera la stessa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e recare danno all'ambiente, alla salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. E deve essere lo Stato a determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l'iniziativa economica possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.**

Altrettanto fondamentale è il ruolo dello Stato e, in generale, delle pubbliche amministrazioni nel trovare soluzioni interne che rendano gli adempimenti più facili ai cittadini. Non c'è bisogno di nuove leggi anzi semmai un deciso taglio alla legislazione, ma un deciso intervento sull'organizzazione e sul concetto stesso di cultura dei servizi.

È sostanzialmente un problema di *governance* cioè di valori, procedure e soprattutto di principi. Una volta avviato il cambiamento su valori e principi ciascuna pubblica amministrazione dovrà trovare la propria strada che non può che essere basata su due concetti cardine: l'autonomia a tutti i livelli, ma in maggior misura della dirigenza; la responsabilità per i risultati raggiunti o mancati.

Non è un caso che, mentre in altri Paesi si sta andando verso organizzazioni meno verticistiche e più orientate al risultato, in Italia la pubblica amministrazione sia legata a filo

¹ https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/

doppio a una miriade di livelli gerarchici, alla cultura dell'adempimento, al rigido rispetto delle prassi spesso sbagliate, in nome del principio per il quale "si è sempre fatto così e non c'è alcun bisogno di cambiare".

È chiaro che in un sistema in cui le regole pensano per tutti, non c'è spazio per nuove soluzioni e spesso dietro un apparente rispetto delle regole si nascondono fenomeni corruttivi o più semplicemente la voglia di non assumersi le giuste responsabilità per i propri comportamenti.

Quindi, laddove altri studiano ormai i comportamenti dei gruppi informali con la network analysis per migliorare le performance, noi continuiamo nel tran tran del travet che non si cura delle conseguenze delle proprie azioni basta che possa assicurare di avere le "carte a posto".

Non è un caso che negli ultimi anni l'unica vera novità organizzativa nella pubblica amministrazione sia arrivata a causa dell'emergenza conseguente al Covid: lo smart working, che ha come presupposti proprio i principi che mancano all'interno delle PA e cioè autonomia, responsabilità e abbandono della cultura dell'adempimento in favore di quella del risultato.

Ed è anche, probabilmente, il motivo per il quale, nonostante la legge istitutiva sia del 2017, al lavoro agile non si è mai fatto ricorso prima della pandemia tranne che in pochissimi casi. Infine, non ci pare un caso se anche dopo la regolamentazione avvenuta all'interno degli ultimi contratti, si continui a privilegiare il lavoro in presenza o comunque una sorta di telelavoro che non ha nulla di smart e nel quale è centrale non il risultato conseguito bensì il controllo del tempo del lavoratore.

Una rivoluzione culturale è ciò di cui hanno bisogno le pubbliche amministrazioni a regime, non di altre riforme. Ciò non toglie che anche in queste settimane si sono riaccessi i dibattiti sulla carenza di tecnici per raggiungere gli obiettivi del PNRR. Ed è proprio su questo fronte che bisogna concentrarsi al più presto. Se la vera semplificazione, infatti, consiste nel riuscire a dare risposte ai cittadini in tempi rapidi e in modo efficiente lo Stato su questo versante sta fallendo. **Ecco perché al momento non c'è alcuna possibilità che si spendano i soldi del PNRR o, perlomeno, che lo si faccia in modo efficace garantendo lo sviluppo del Paese per i prossimi decenni.**

Non bastano gli interventi su organizzazione, procedure, norme e burocrazia se mancano le persone che devono rendere i servizi.

Uno studio di un paio di anni fa dei docenti delle Università di Torino e del Piemonte orientale – Maria Luisa Bianco, Bruno Contini, Nicola Negri, Guido Ortona, Francesco Scacciati, Pietro Terna e Dario Togati – dimostra come i dipendenti pubblici siano insufficienti per far fronte ai bisogni del Paese. Nel 2015 i dipendenti pubblici per 100 abitanti italiani sono inferiori a quelli di qualunque paese industrializzato, Germania e Olanda comprese². In numero assoluto sono circa la metà di quelli della Francia e del Regno Unito. Dal 2015 la situazione è fortemente peggiorata.

² Bianco, Contini, Negri, Ortona, Scacciati, Terna, Togati, *I pubblici dipendenti sono troppo pochi*, www.bollettinoadapt.it/i-pubblici-dipendenti-sono-troppo-pochi/

Gli occupati nei servizi pubblici su 1.000 abitanti sono circa 80 in Italia a fronte degli oltre 130 sia in Francia che in Germania, 150 nel Regno Unito e quasi 180 in Paesi come la Svezia³.

Senza un numero sufficiente di addetti lo Stato non funziona e senza uno Stato che funziona non ci può essere sviluppo economico. Inoltre, è dimostrato dallo studio citato che la differenza tra il tasso di occupazione degli altri Paesi europei e il nostro è interamente assorbito dalla carenza di dipendenti pubblici.

Secondo il saggio dei docenti piemontesi sarebbero 2,5 milioni i dipendenti pubblici qualificati mancanti. La loro proposta minima è sintetizzata in quella che hanno chiamato Proposta neokeynesiana (propostaneokeynesiana.it) e parte dall'assunto che non solo i dipendenti pubblici sono pochi ma esiste una disoccupazione elevata anche tra coloro che hanno titoli di studio medio alti o alti.

Mentre le classiche politiche keynesiane sarebbero insufficienti ad assicurare lo sviluppo, l'assunzione di manodopera qualificata pari a un milione di persone con una spesa di 20 miliardi di euro assicurerebbe un effetto moltiplicatore di 20 miliardi per il primo anno, 50 dopo due anni e 85 miliardi alla fine del terzo anno, con una crescita di oltre 5 punti di PIL.

La proposta di investimento consiste nel finanziare la spesa iniziale con una lieve tassa sulla ricchezza finanziaria oltre i 150.000 euro, evitando ulteriori imposte sulle case e sugli immobili in genere, che risulterebbero recessive. In tal modo sarebbero rispettati anche i vincoli finanziari europei e, fatto l'investimento iniziale, la spesa si ripagherebbe da sola grazie al citato effetto moltiplicatore.

Al di là di come il Governo voglia finanziare un deciso investimento pubblico nella macchina statale, se con una piccola patrimoniale o una diversa tassa di scopo, ci pare di poter affermare con ragionevole certezza che senza un rafforzamento dell'impiego pubblico, accompagnato da semplificazioni burocratico-normative, non siamo oggi in grado di spendere in modo efficace i soldi del PNRR che, al massimo, finirebbero sempre nelle stesse mani alimentando ulteriore disuguaglianza anziché sviluppo sostenibile. Lo Stato non è in grado di assicurare l'indirizzo dei fondi a fini sociali e nel rispetto delle politiche ambientali e di transizione ecologica e nemmeno di fare i controlli necessari per evitare azioni corruttive.

Basti guardare al numero esiguo di ispettori del lavoro e agenti del fisco, di personale specializzato negli enti locali e, per quanto riguarda i servizi alla persona, l'impossibilità di assicurare una sanità efficace a costi accettabili.

Quali che siano i programmi governativi da questo problema non si sfugge. Oggi la vera semplificazione è dare servizi efficienti a tutti; orientare lo sviluppo è materia che solo lo Stato può fare. Si può migliorare la macchina amministrativa quanto si vuole, ma sono ancora le persone a fare la differenza.

³ Vedi Nota precedente