

CONVEGNO

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IMPIEGO PUBBLICO: PROSPETTIVE DI RIFORMA

NEL QUADRO DELLE INIZIATIVE DI RIPRESA DEL PAESE

Madonna di Campiglio 1 - 2 luglio 2021

Ore 15.00

APERTURA DEL CONVEGNO E PRESIDENZA DEI LAVORI

GUIDO CARLINO

Presidente della Corte dei conti

Buon pomeriggio a tutti.

1. Sono lieto e onorato di aprire i lavori di questo Convegno, che rappresenta un'occasione preziosa, la prima, forse, per tornare finalmente a incontrarci in presenza, dopo le limitazioni imposte dalle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19.

Un ringraziamento sentito desidero rivolgere ai Sindaci di Pinzolo e di Tre Ville, al Presidente della Provincia autonoma di Trento e al Commissario del Governo per la Provincia di Trento, che ci hanno accolto in questa bella località, colma di straordinaria cultura dell'ospitalità.

Esprimo il mio compiacimento per l'ottima organizzazione di questo evento, il cui merito va a chi l'ha curata con impegno, e in particolare al Consigliere Giampiero Pizziconi, e per la preparazione di un così ampio programma che abbraccia diverse tematiche del pubblico impiego, un tema che sta molto a cuore alla Corte dei conti.

Gli argomenti promossi sono di viva attualità e di alto interesse, anche in ambito europeo e internazionale.

La materia è ricca di spunti problematici e offre ampi spazi di riflessione non solo per gli aspetti che i relatori andranno ad approfondire alla luce degli studi

effettuati e delle esperienze maturate, ma, soprattutto, per il particolare momento in cui si è deciso di affrontarli.

Il confronto è valorizzato da un ampio ventaglio di materie che toccano molti dei principali nodi strutturali della riforma del pubblico impiego e intende mettere a fuoco il divenire dell'organizzazione pubblica e il suo agire che, rispetto al passato, mira ora a evolversi in apparati e modelli di lavoro più razionali e adeguati alle reali esigenze della vita moderna e ai nuovi compiti richiesti dalla realizzazione dei progetti di riforma e di investimento previsti dal PNRR.

Progetti, questi, che sarà possibile realizzare grazie ai fondi messi a disposizione a tale scopo e dei quali è necessario monitorare costantemente il corretto utilizzo.

L'attenzione che le comunità pongono alla correttezza della gestione del denaro pubblico richiede adeguati e attenti controlli e verifiche, a garanzia della regolarità delle procedure e della integrità finanziaria delle amministrazioni pubbliche.

Le attività giurisdizionali e di controllo che gli uffici della Corte dei conti esercitano su tutto il territorio con scrupoloso impegno in alcun modo possono ritardare l'azione amministrativa; al contrario tali funzioni costituiscono un sostegno per le amministrazioni e una condizione per rafforzare l'imparzialità e il buon funzionamento delle stesse.

A tal fine, la Corte dei conti svolge un ruolo che si rivela propulsivo per lo sviluppo, a tutela dell'equilibrio economico e finanziario del Paese e che consente di avere una visione d'insieme e una migliore percezione delle diverse problematiche, le quali si riflettono direttamente sui servizi resi dalla pubblica amministrazione ai cittadini e alle imprese.

2. La storia del pubblico impiego nel nostro Paese è stata costellata da diversi interventi di riforma, mossi dall'esigenza duplice di correggere le dinamiche di un sistema amministrativo complesso e in continuo cambiamento e di risolvere i problemi reali del settore.

Bisogna riconoscere che la PA si è più volte trovata a dover gestire un insieme di norme e procedure estremamente articolate e complesse, che si sono

progressivamente stratificate nel tempo in maniera non sempre coordinata e spesso conflittuale.

L'azione di semplificazione normativa da svolgere a contrasto della proliferazione e della scarsa chiarezza delle leggi, che ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche, deve essere accompagnata dai necessari interventi di carattere organizzativo.

Tale azione supporta trasversalmente le sei missioni del PNRR, rappresentando un'operazione di riforma essenziale per favorire la crescita del Paese.

Nell'ultimo decennio, la legislazione della crisi e le rigide misure di contenimento della spesa nel settore del lavoro pubblico, avviate fin dal 2008, pur avendo consentito il controllo della spesa per il personale, hanno generato una significativa riduzione delle competenze e del numero dei dipendenti pubblici, in misura differenziata nei diversi livelli territoriali di governo, producendo il progressivo declino della capacità amministrativa e un ricambio generazionale lento e parziale, accompagnato dall'aumento dell'età media dei dipendenti in servizio.

La prolungata assenza di *turn over* e il taglio delle spese di formazione, hanno, difatti, accentuato il disallineamento conoscitivo e professionale tra le competenze generalmente possedute dal personale in servizio e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo digitale, acquisite nell'*iter* formativo dalle nuove generazioni, che sempre più di frequente mettono le loro competenze a disposizione di altri Paesi.

In un contesto lavorativo in rapida trasformazione, dunque, l'attività di reclutamento di nuovo personale viene ad accostarsi a un attento esame del modello organizzativo di ciascuna amministrazione nel quale, inevitabilmente, va ridefinita la composizione dei profili professionali adeguati a caratteristiche specialistiche, diverse da quelle passate, di cui oggi si avverte la necessità.

Ai futuri dipendenti pubblici e non solo ad essi, ma a tutti i componenti del comparto, sono richieste conoscenze e capacità pluridisciplinari, compresa la necessaria dimestichezza nell'uso degli strumenti digitali.

A questo va aggiunta una ferma attenzione ai valori dell'etica e all'aspetto motivazionale, più spiccato nelle giovani generazioni, che stimoli ad affrontare le sfide

del cambiamento e del miglioramento e ad aumentare la propensione a cogliere le enormi potenzialità offerte dalla digitalizzazione dei processi.

Tale esigenza può essere soddisfatta dal ricambio generazionale, dal quale è, comunque, necessario partire, affiancato da un vigoroso intervento di riqualificazione, che punti a colmare e sviluppare quelle aree di competenza fino a oggi trascurate, al fine di assicurare un assetto organizzativo più moderno e altamente qualificato.

Riqualificazione del personale assolutamente necessaria, ove si rifletta sul fatto - messo in rilievo anche nel recente giudizio di parificazione del rendiconto - che una rilevante quota del personale ha una età prossima ai cinquanta anni che non può e non deve essere esclusa dalla partecipazione attiva al processo di riorganizzazione, anche perché contribuisca ad una più adeguata formazione delle nuove generazioni che presto faranno ingresso nella pubblica amministrazione.

Alle politiche formative vanno, pertanto, unite modalità di reclutamento del personale più moderne, che privilegino la preparazione pratica rispetto a quella teorica, la predisposizione alla soluzione dei problemi e le attitudini relazionali, al fine di contribuire a offrire alla PA la concreta opportunità di essere protagonista dell'ambizioso progetto di cambiamento del Paese.

In tale direzione guardano i recenti decreti-legge 31 maggio 2021, n. 77 e 9 giugno 2021, n. 80, intesi a regolamentare la *governance* del PNRR e a introdurre alcune importanti novità in tema di accelerazione e snellimento delle procedure e di reclutamento e valorizzazione del personale.

L'esperienza acquisita nello svolgimento delle funzioni istituzionali induce a ritenere che, allo stato attuale, misure in grado di rafforzare le capacità amministrative e funzionali della pubblica amministrazione si rendono davvero necessarie per andare incontro alle aspettative dei cittadini, superando le incertezze di una certa cultura giuridica e organizzativa della PA, che hanno finora concorso al generale rallentamento della nostra economia.

Ciò che conta è avere la consapevolezza che la tempestività degli interventi è sempre più importante e che occorre operare con rapidità e coerenza.

La rapidità degli interventi non può tuttavia escludere la necessità di una verifica puntuale degli effettivi fabbisogni soggettivi e territoriali delle pubbliche amministrazioni e, ovviamente, di una selezione che privilegi il merito.

La Corte, conservando la sua alterità rispetto all'amministrazione, si rende disponibile a offrire il contributo della propria azione di controllo rivolta a restituire capacità operativa ed efficacia alle amministrazioni controllate.

3. Con l'emergenza sanitaria si è avvertita la necessità di avviare un processo di riorganizzazione delle funzioni amministrative e delle strutture operative delle istituzioni su tutto il territorio.

Tale processo, indispensabile per la realizzazione dei programmi del PNRR, deve essere caratterizzato dalla discontinuità con il passato, proiettandosi verso obiettivi strategici di sviluppo di medio lungo termine, intesi a fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati ai bisogni di cittadini e imprese.

Siffatto percorso di riforma e di rinnovamento organizzativo intende assicurare una capacità amministrativa stabile all'interno delle pubbliche amministrazioni, che nasce dalla convinzione del loro ruolo determinante, da leggere in chiave di rilancio dell'intero sistema Paese.

In sostanza, all'amministrazione pubblica è richiesta una capacità di innovazione ancora più decisa per rispondere alle crescenti esigenze della collettività e poter implementare l'interazione *on line* reciproca.

Per una riforma strutturale non si può non tenere conto di due tipologie di vincoli: quelli interni, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, e quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure, più volte auspicata dalla Corte.

A tal fine, nell'ottica di impedire rallentamenti nello svolgimento dell'attività amministrativa e di incentivarne il celere esercizio, più efficace ed efficiente, si rivela essenziale il passaggio attraverso la selezione delle migliori professionalità, che conduce a una maggiore capacità decisionale e coraggio di realizzare gli obiettivi,

ovviando in tal modo anche al fenomeno della “paura della firma” per non incorrere in responsabilità di natura amministrativa.

Il sistema della responsabilità amministrativa, incentrato sul dolo e sulla colpa grave quali criteri di valutazione della esigibilità degli *standard* di diligenza, ha raggiunto un punto di equilibrio, in armonia con la Costituzione, prevedendo, con il limite della colpa grave per le condotte addebitabili agli agenti pubblici, i medesimi canoni valutativi fissati dall’ordinamento per gli altri tipi di responsabilità professionale.

Va, tuttavia, constatato che limitazioni o esclusioni della colpa grave, come quelle di recente introdotte anche se in forma temporanea, potrebbero comportare, già nell’immediato, ma soprattutto se protratte nel tempo, il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di “attenzione amministrativa” per una gestione oculata del denaro pubblico.

Una scelta che suscita perplessità, anche alla luce dell’esigenza di assicurare la tutela delle risorse rese disponibili nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, esigenza comunque inderogabilmente imposta dagli artt. 81 e 97 della Costituzione e dai principi di effettività, equivalenza e leale cooperazione dell’ordinamento dell’Unione Europea.

Al riguardo, ad avviso di chi vi parla, andrebbe invece auspicata una perimetrazione normativa della colpa grave, che tenga conto della esigibilità della condotta nei confronti dell’agente pubblico in base alle specifiche competenze allo stesso richieste ed in relazione al caso concreto.

4. Il processo di digitalizzazione della PA, che in più occasioni la Corte ha definito come antidoto ai fenomeni di corruzione poiché assicura la trasparenza delle procedure e la tracciabilità delle responsabilità, oltre a favorire il costante aggiornamento delle informazioni e l’affidabilità delle funzioni, è stato accelerato dall’esigenza di distanziamento sociale emersa nel difficile contesto pandemico, avviando il rapido superamento dei ritardi nei cambiamenti strutturali del Paese non solo di natura tecnologica, ma anche culturali, che per anni avevano frenato l’utilizzo massivo degli strumenti informatici.

Il potenziamento delle competenze e la diffusione dei servizi digitali, difatti, stimola la partecipazione attiva alla vita democratica e l'accesso al mercato del lavoro, incoraggiando il crescere della cittadinanza digitale.

L'esperienza maturata nell'ultimo anno potrà, dunque, costituire una solida base, utile per realizzare un sistema strutturato e ben integrato delle reti e delle piattaforme informatiche esistenti nella struttura amministrativa e uniformi sull'intero territorio, in risposta alla crescente domanda di erogazione dei servizi all'utenza e consentire una riduzione dei costi per cittadini e imprese, anche grazie all'introduzione di una maggiore flessibilità lavorativa, che ha permesso l'avvio di un'organizzazione pubblica virtuale impostata sui risultati da conseguire.

Occorre, dunque, accelerare la dematerializzazione delle attività pubbliche, ancora incompleta, e procedere alla reingegnerizzazione dei processi, che operano a beneficio dei canoni dell'efficienza, della chiarezza e della imparzialità dell'azione pubblica, della tempestività e della trasparenza, contrastando indirettamente gli sprechi e la stessa corruzione, grazie alla più agevole individuazione delle responsabilità e valutazione del corretto uso dei fondi pubblici e delle procedure impiegate.

Tale cambio di passo, ad oggi, sembra scontrarsi con l'inadeguatezza degli attuali modelli organizzativi e delle effettive capacità della compagine lavorativa, spesso riscontrata dalla Corte dei conti nell'esercizio delle proprie funzioni, intese a verificare la regolarità dell'azione amministrativa e la coerenza del modello organizzativo adottato, con riferimento ai risultati ottenuti in termini di ragionevolezza e congruità dei mezzi impiegati e dei costi sostenuti, in confronto con gli obiettivi programmatici da perseguire.

5. La crisi economica ha reso imprescindibile un drastico intervento sull'ordinamento amministrativo, unitamente a operazioni rivolte allo sviluppo, che coinvolgano tutte le risorse nazionali a fini di sostegno e crescita della competitività del nostro sistema produttivo e degli stessi servizi pubblici, generando un conseguente fattore moltiplicatore dell'efficacia di tale azione di ripresa e resilienza economica e sociale.

Il buon esito del rilancio della produttività del Paese verso una maggiore e condivisa sostenibilità ambientale e sociale implica l'adeguata gestione della complessa macchina della pubblica amministrazione che, nell'ottica del potenziamento in termini di efficienza e rapidità, deve coinvolgere fortemente anche il funzionamento della giustizia, condizione indispensabile e cruciale per sostenere la dinamica dell'intera economia e stimolare la competitività delle imprese e la loro propensione a investire.

I tempi prolungati della celebrazione dei processi, difatti, possono inficiare la percezione della qualità della giustizia resa nelle aule giudiziarie, a causa dell'impatto che si riflette sulla fiducia degli operatori economici, anche nella prospettiva degli investimenti esteri, e offuscarne indebitamente il valore. Aspetto quest'ultimo, che è stato anche considerato nelle sedi europee.

In questo quadro, la Corte è sempre pronta a svolgere il suo ruolo di affiancamento alle amministrazioni anche in corso d'opera, ispirato al principio di concomitanza, offrendo loro, nell'esercizio delle attività di controllo, un quadro di riferimento per lo svolgimento dell'azione amministrativa, con il conseguente miglioramento dei servizi resi alla collettività.

All'impiego di risorse corrispondono impegni sempre più esigenti.

Nessuna amministrazione può sottrarsi all'obbligo di mantenere i bilanci in equilibrio, di garantire l'efficienza dei servizi e i diritti ai cittadini, di favorire la sinergia tra pubblico e privato, in modo che crescano le opportunità per tutti.

La funzione di controllo, attenta al monitoraggio e all'analisi economico-finanziaria, nell'accompagnare le amministrazioni verso prassi virtuose, incoraggia la semplificazione delle procedure e consente l'adozione di tempestive misure correttive o la sollecita rimozione delle criticità rilevate, al fine di una più efficace utilizzazione delle risorse stanziare.

L'appropriata valorizzazione del controllo successivo sulla gestione, che può svolgersi anche con la metodica della concomitanza, dunque, potrebbe migliorare l'efficacia complessiva dell'attività amministrativa e la valutazione delle concrete conseguenze sulle comunità amministrate.

6. È auspicabile che il portato più prezioso del PNRR possa essere l'aumento permanente dell'efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale.

Bisogna poter contare su una pubblica amministrazione più semplice, veloce e vicina ai cittadini in modo trasparente ed efficiente.

Certamente, non è compito della Corte indicare le priorità, ma segnalare l'esigenza di scelte corrette e responsabili.

Salvaguardare gli interessi del Paese significa agevolare la sinergia delle attività di tutti gli organismi coinvolti delle istituzioni competenti, utilizzando al meglio i meccanismi di intesa.

È un diritto dei cittadini e anche una forma di rispetto per le imprese, che impegnano strutture e capitali.

In tale contesto evolutivo, la Corte si pone come interlocutore ed è disponibile al confronto e al dialogo con le amministrazioni, offrendo il proprio contributo nell'ambito dello svolgimento delle funzioni e delle competenze che le sono proprie, alla luce delle norme costituzionali e della legislazione in materia.

La presenza su tutto il territorio dei magistrati e funzionari dell'Istituto che presiedo, che vigilano sul corretto impiego delle risorse provenienti dal prelievo fiscale, rafforza la fiducia nella pubblica amministrazione e nei suoi operatori e rassicura i cittadini, che guardano alla Corte come a un costante presidio di legalità per la gestione delle pubbliche finanze, generando un più alto senso di appartenenza alla collettività.

Questo radicamento vicino ai cittadini è la nostra forza per servire al meglio l'interesse pubblico e rispondere adeguatamente alle istanze che provengono dalle mutate esigenze del Paese.

Diamo ora inizio ai lavori di oggi, con l'auspicio che dalle diverse angolazioni dei relatori provengano anche indicazioni concrete dedicate alla migliore cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle nostre comunità, che è preciso compito e responsabilità delle pubbliche amministrazioni, alle quali i cittadini si rivolgono.