

LA PIANIFICAZIONE DELLE RIFORME IN UNA PROSPETTIVA DI RIPRESA E DI RESILIENZA DEL SISTEMA-PAESE

Bernardo Giorgio Mattarella ()*

Partecipare a questo convegno mi fa particolarmente e doppiamente piacere, essendo un'iniziativa congiunta della Spisa e della Corte dei conti.

Inizio col dire che tutti i governi propongono riforme, e, in particolare, la riforma della pubblica amministrazione è una cosa che non manca mai nei programmi di governo. Nei programmi di governo, che sono piani di azione e prevedono riforme di vario genere e ad ampio spettro, non manca mai la componente della pubblica amministrazione, come non manca mai il riordino normativo. In questo il Piano nazionale di ripresa e resilienza non differisce. I programmi di governo, però, sono spesso bellissimi documenti che in buona parte rimangono non attuati, e in realtà, alla fine, tante riforme, in particolare quelle amministrative, vedono la luce a livello legislativo, ma poi rimangono lettera morta e non vengono attuate. Magari vengono fatte altre riforme, che non erano previste dai programmi di governo, per inseguire l'attualità politica.

Poiché il tema della nostra tavola rotonda è proprio la programmazione delle riforme, vorrei mettere in evidenza il fatto che il concetto di programmazione e il concetto di riforma – in particolare di riforma amministrativa – finora, nella nostra esperienza, normalmente non sono andati di pari passo.

Non che le riforme non si facciano. Al contrario, se ne fanno, ma spesso ciò che era stato programmato non viene attuato, mentre le riforme previste non vengono portate a compimento. Il problema non è che l'attività di programmazione non sia propria della nostra pubblica amministrazione: le nostre amministrazioni pubbliche sono continuamente chiamate a fare piani o programmi – il piano della *performance*, il piano della trasparenza, il piano della prevenzione e della corruzione, il piano dei fabbisogni, il piano delle pari opportunità e quant'altro – tanto che le amministrazioni spesso si lamentano di dover programmare troppo. Da questo punto di vista il Governo, in uno dei decreti-legge di attuazione del Pnrr, ha adottato un'iniziativa a mio parere apprezzabile: quella di mettere insieme tutti i documenti di programmazione.

L'attività di programmazione, però, si fa a valle delle leggi e non a monte: non viene prima un programma di riforma e poi le leggi conseguenti, ma si fanno leggi più o meno estemporanee, si fanno le riforme che a un certo punto sembrano opportune, e poi si demanda l'attività di programmazione alle amministrazioni. Questo modo di procedere, naturalmente, crea una certa frammentarietà nell'attività delle amministrazioni.

Da questo punto di vista il Pnrr è uno strumento abbastanza rivoluzionario, una cosa molto diversa da tutte le esperienze di programmazione che conosciamo. L'unica cosa alla quale il Pnrr è paragonabile è il Programma economico nazionale varato nella seconda metà degli anni Sessanta, quando si decise di avviare una programmazione integrale dell'economia, stabilendo in anticipo i tassi di crescita e altri simili fattori. Fu una scelta in qualche misura ingenua, che portò a un'esperienza, come noto, abbastanza fallimentare, anche perché il programma avrebbe dovuto essere attuato attraverso leggi e regolamenti che in buona parte non furono mai attuati. Quella è l'unica esperienza di "programmazione generale" che abbiamo avuto nel nostro Paese.

Il primo elemento che rende il Pnrr completamente diverso dalle passate esperienze è il fatto che consiste in una programmazione complessiva di riforme. Al di là delle cifre, dobbiamo ricordarci che il Pnrr è un piano di riforme prima che di investimenti. L'altro aspetto importante è che esso nasce da un'iniziativa europea, da un regolamento europeo. Questo è importante, in primo luogo, dal punto di vista europeo, perché mostra come si evolve l'Unione europea, perché indica chiaramente che i diversi Stati membri vengono indirizzati verso obiettivi comuni e, quindi, le riforme nei diversi Stati membri – la transizione digitale, la transizione ecologica, gli obiettivi di tutela della salute, la tutela e la valorizzazione dei giovani – devono in qualche modo convergere. È importante, in secondo luogo, dal punto di vista interno, perché il vincolo che nasce dalla fornitura esterna di risorse per gli investimenti è una garanzia di efficacia molto più forte rispetto a tutte le precedenti esperienze di programmazione, e anche rispetto alle precedenti esperienze in cui l'Unione europea ha cercato di condizionare, di incoraggiare le riforme statali.

In realtà esisteva già un piano nazionale delle riforme, ma essendo legato al ciclo di bilancio, aveva minori prospettive di condizionare il legislatore. Oggi lo stimolo derivante dal legame fra riforme e finanziamenti per gli investimenti contenuto nel Pnrr è invece fortissimo, e per questo occorre una mobilitazione generale per la sua piena attuazione. Il programma di riforme del Pnrr è forse un po' meno ambizioso, ma per questo più realistico e molto più credibile, rispetto alle precedenti esperienze. Rispetto al precedente degli anni Sessanta, non è un programma integrale di programmazione dell'economia, ma è ugualmente molto ampio, contenendo sia misure settoriali che misure trasversali o generali; ci sono riforme orizzontali, come quella della pubblica amministrazione; c'è attenzione a problemi di lungo

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso la Luiss Guido Carli.

termine, come il riordino normativo, che è sempre presente nei programmi di governo, ma poi è sempre trascurato, perché i suoi effetti positivi si vedono dopo molto tempo, e quindi politicamente paga poco.

Un'esperienza così innovativa, che prevede una grande quantità di risorse finanziarie destinate all'attuazione del programma di riforme e di investimenti, crea molti rischi di cattiva gestione, di distrazione dei fondi, di corruzione. È quindi fondamentale, per prima cosa, avere i presidi di legalità e di trasparenza che il regolamento europeo richiede e che la Commissione europea sarà attenta a verificare nella valutazione dei piani nazionali. Da questo punto di vista, il ruolo della Corte dei conti, che è il principale organo di controllo del nostro ordinamento, è fondamentale sia in sede di controllo che nelle altre sue funzioni, in particolare quella giurisdizionale. La Corte dei conti, in realtà, già svolge la sua funzione in questo senso, utilizzando gli strumenti che la legislazione prevede. Penso qui alla sua azione soprattutto in sede di giudizio di parificazione della gestione del bilancio, in cui ha sempre operato valutazioni sul modo in cui le amministrazioni attuano i loro obiettivi, piani e programmi.

In conclusione, ritengo che, da un lato, sia particolarmente importante che la Corte dei conti ponga la sua attenzione all'esigenza di assicurare tutti i presidi posti a guardia della corretta gestione dei fondi, e, dall'altro, sia altrettanto importante attuare il piano, agevolare l'efficiente gestione ed attuazione delle misure di riforma, l'efficiente spendita dei fondi, con particolare attenzione alla prospettiva temporale limitata che il Pnrr ci impone.

* * *