

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

Luciano D'Alfonso (*)

Davvero credetemi: non vedevo l'ora di parlare. Vi avviso: vorrei essere rispettosamente dissacrante e anche un po' impertinente, sapendo che ho davanti un pubblico consistente per competenza, ruolo e – permettetemi di dirlo – un pubblico segnato anche da presenze di “potere”, intendendo la parola “potere” come verbo e non come sostantivo.

So anche che in platea c'è quel corpo di contrattualizzati dello Stato che riveste la funzione magistratuale, del quale, per esempio, ha fatto parte un grande maestro che ha insegnato, accompagnato e reso viva la cultura della programmazione: Manin Carabba, il magistrato della Corte dei conti che ha insegnato a generazioni di amministratori e di parlamentari che la programmazione economica non è una liturgia, non è una postura estetica, ma è una condizione indispensabile della decisione pubblica. Quindi con il rispetto e la timidezza che proverò a contenere, voglio dare il mio contributo impertinente.

Intanto, visto che siamo in un'aula universitaria, vorrei chiarire una cosa: le parole devono continuare ad essere delle divinità, e non solo dei veicoli per i concetti. Che cosa significa, nel nostro ordinamento, la parola “risorse”? Le risorse sono sì quelle finanziarie, ma non solo. Sono risorse anche quelle normative, anzi, le risorse normative sono una vera e propria potenza. E io di questo discuto sempre, con l'autorevolezza che va riconosciuta alla Ragioneria generale dello Stato, con i funzionari della Ragioneria: esistono risorse normative che spingono la macchina dell'economia più delle risorse finanziarie, e sono quelle che in parte vanno sotto il nome di “semplificazione”, ma non solo quelle.

Ci sono le risorse ideali e progettuali, che spettano alla politica, ai portatori di interessi, e su questo fronte siamo nudi, scoperti, perché non c'è più vitalità e l'effervescenza culturale di un tempo, tant'è che la debolezza di questo profilo di risorse ci spinge a cercare negli scantinati preesistenti con il rischio poi di mandare in onda quello che non serve.

Poi ci sono le risorse organizzative, che stanno dentro la cultura che nasce dalle realtà interessanti come la Spisa. Io vengo da Pescara, e a Pescara un sindaco del passato, Mario Collevicchio, ha imparato la funzione della decisione pubblica frequentando la Spisa.

Poi ci sono le risorse umane, delle quali dobbiamo assolutamente occuparci senza la simpatia né l'antipatia della cultura sindacale. In Italia, in questo momento, mancano 500.000 risorse umane, giacimenti di competenze capaci di visione progettuale. E noi, non ci salveremo dalla spada di Damocle della rendicontazione a settantadue mesi, prendendo come *dies a quo* gennaio del 2021, se non disporremo delle risorse umane capaci di concepire la dimensione progettuale del procedimento amministrativo. Mi sarebbe piaciuto confrontarmi con il professor Mattarella, che si è speso per una parte della vita per aiutare un fondamentale ministero qual è quello che io continuo a chiamare della Funzione pubblica.

Nel contesto che ci si prospetta con l'attuazione del Pnrr abbiamo un'architettura costituita da obiettivi e missioni, ma è fondamentale che ragioniamo in termini nuovi. Non dobbiamo appaltare, cioè, a una qualche società esterna l'aggiustamento delle carte – come a volte accade – organizzando una specie di delocalizzazione delle attività di valore e la trasformazione delle amministrazioni pubbliche in una sorta di cotonifici, in cui la parte decadente viene trattenuta all'interno della p.a. incaricata e la parte, diciamo, “intelligente” viene spostata fuori, determinando un impoverimento che ha fatto del male all'Ordinamento italiano ed è la ragione per la quale un progetto di infrastrutturazione del Paese non si sa quando finisce ma, soprattutto, non si sa quando comincia.

Questo modo di procedere ha impoverito la Funzione pubblica.

Dobbiamo re-imparare il ministero della Funzione pubblica. Nella necessaria attività di re-istruzione sono fondamentali strutture come la Spisa, ma è altrettanto fondamentale che gli organismi di controllo impostino un'attività di controllo cooperativo.

Dobbiamo prendere esempio dalla Chiesa e dalla sua cultura del sinodo. Quando la Chiesa entra in difficoltà, non convoca un tavolo, un *forum*, un convegno o una conferenza.

Quando è di fronte agli snodi della sua missione universale, la Chiesa chiama a raccolta i vescovi delle diverse realtà per affrontare, alla pari, la complessità di un messaggio che deve rimanere lo stesso, che non deve piegarsi alla storia, ma deve continuare ad orientare le coscienze e i progetti di vita.

C'è un segreto nel metodo della Chiesa, che è poi la ragione per cui il messaggio della Chiesa supera indenne le prove della storia; il segreto è che nel sinodo nessuno si sente controparte. Quello che accade quando si è disimparato è che si tende a costituirsi come controparte. Invece la cultura della controparte va scavalcata, se è vera l'immagine drammatica che ci restituisce la fotografia etica della situazione in cui ci troviamo. La pandemia era imprevedibile, ma

(*) Presidente della Commissione finanze e tesoro del Senato della Repubblica.

ci ha restituito una fotografia della verità, con un terzo del Paese che non ha diritti di cittadinanza. La pandemia è stata una rottura di civiltà, ed è chiaro che ad essa si deve rispondere con un piano straordinario di collocazione di tutte le risorse possibili, compresa la risorsa della comprensione. Tutti si devono sentire parte di un cantiere, anche gli organi che in tempi normali avrebbero la missione di indicare i malfunzionamenti.

In questa sala sono riuniti coloro i quali hanno davvero capito la complessità del lavoro che ci attende, e che hanno chiamato a raccolta chi, come la Spisa, fa alta formazione, con chi entra nel merito per arrivare alla giurisdizione, ovvero i magistrati della Corte dei conti. Un grande scienziato della politica, ma un uomo che sapeva molto anche di vita delle istituzioni, Gianfranco Miglio, ha insegnato ad una generazione di studenti – tra cui me, che ho avuto la fortuna di averlo come docente – che arriva un punto in cui l’ordinamento deve porsi la domanda etica: che sta succedendo? Per rispondere a questa domanda a volte occorre arrivare ad usare le categorie della guerra. La guerra, oltre a distruggere, azzerava la fiducia e organizza la distribuzione della paura. Ebbene, la pandemia ha fatto qualcosa del genere. È in un simile scenario, in un contesto “bellico” che nasce il piano straordinario europeista della ripartenza e della ripresa, e aggiungo che non ci sarà un’altra possibilità: se si sbaglia adesso, non avremo altre opportunità. La ripresa dell’economia deve ripartire congiuntamente alla ripresa della fiducia.

Non possiamo più permetterci di ragionare, come si faceva una volta, con la categoria mentale del “ventisettismo”. Un tempo, il 27 del mese era il giorno della certezza del rapporto contrattuale; oggi, questa certezza mentale non può esistere.

Ecco perché, cari costruttori del futuro, ognuno in ragione della propria competenza, dobbiamo costituirci dalla stessa parte, evitando di porci come reciproche controparti. Altrimenti va in onda lo stupidario del giorno dopo. Per fare un esempio, dobbiamo evitare situazioni per cui una norma stabilisca che i viadotti, le gallerie e i ponti non possono più ospitare i trasporti eccezionali in ragione dell’insicurezza di queste strutture. Noi viviamo in un Paese che dal 1923 conserva la dedizione, storicamente cristallizzata, di alcune strade per i trasporti straordinari militari, ma sulle nostre strade non abbiamo tracciati dedicati a trasporti eccezionali della produzione industriale. Si può sostenere che un viadotto ammalorato vada evitato, ma non si può dire che il trasporto eccezionale non ha più cittadinanza nel sistema degli spostamenti del nostro territorio. Quella norma, istruita all’insegna della cultura intransigente che odiava Antigone, è sicuramente corretta in termini di legalità, ma come risponderemmo alla domanda di Norberto Bobbio “*è sicuro che una norma legale sia anche legittima rispetto alla tutela degli interessi del popolo?*” La risposta, in questo caso, sarebbe: assolutamente no. Situazioni come questa sono frutto della logica delle controparti, in cui io faccio il mio e penso al 27 del mese, e quell’altro fa il suo e organizza la ribellione.

Cari premurosi per il futuro, noi italiani a volte restiamo affascinati dalle parole, senza accorgerci delle loro catastrofiche conseguenze. Per esempio, la parola “sblocca cantieri” ha fatto dei disastri, perché ha straordinarizzato l’Italia. Un giovane che ha a cuore l’Italia, e che ogni tanto credo frequenti anche i vostri ambienti di studio, Giacinto Della Cananea, ha fatto una bellissima riflessione: dobbiamo comporre la straordinarietà con l’ordinarietà; non dobbiamo uccidere l’Italia normale nel ricercare l’Italia straordinaria, ma riuscire a comporre questi due aspetti. Non è vero che per ogni cosa servono commissari sblocca cantieri, che demoliscono la tradizione organizzativa; al contrario, serve fare in modo che il procedimento amministrativo, le risorse umane, la formazione, la tecnologia accompagnino con continuità gli obiettivi che di volta in volta ci poniamo.

Dal 1990 esiste una legge, la n. 241, che detta i tempi dei procedimenti amministrativi. Quella legge straordinaria, concepita dall’abruzzese Remo Gaspari e dal marchigiano Ciaffi, stabilisce la durata del procedimento amministrativo in trenta giorni. Sono passati trentun anni, e nessuno ha mai ripreso in mano questa infrastruttura della decisione pubblica, lasciando che ogni trentuno giorni nuovi cerotti si assommino ai cerotti precedenti.

Questo accade perché in Italia, da un lato, l’immediatezza amministrativa evidentemente non è considerata un valore e, dall’altro, perché evidentemente si pensa che, su alcune partite rilevanti concernenti le infrastrutture, le istanze della pubblica amministrazione e del portatore di interesse legittimo non possano comporsi. Si tratta di un’altra conseguenza nefanda della cultura della controparte: quando c’è contrapposizione, non c’è immediatezza. A causa della stessa logica della controparte, accade che l’Agenzia delle entrate vanta 1.000 miliardi di crediti fiscali, crediti non causati dalla sua pigrizia, che si rischia che vadano persi nella distrazione generale. Il programma Biden per la ripresa degli Stati Uniti ammonta a 1.900 miliardi di dollari. Noi, invece, abbiamo scelto un calumet della pace che nei fatti ha portato in soffitta, inutilizzabili, 1.000 miliardi di crediti fiscali, certamente frutto di iper-rubricazioni sbagliate, ma che comunque rappresentavano un titolo. Dobbiamo chiederci come e perché è potuto accadere.

Concludo rivolgendomi agli studenti e ai giovani ricercatori. In Italia esiste un procedimento amministrativo che ha cento anni, e riguarda il demanio dello Stato. Mi riferisco all’unificazione dei porti di Venezia e Chioggia. La procedura fu attivata dal Presidente del Consiglio dei ministri prima di Mussolini, poi ci mise le mani Mussolini, e via via tutti, da ultimo Gentiloni. Il risultato è che ancora oggi il procedimento è in fase istruttoria. La domanda che mi pongo e che vi pongo è: come fa una pratica a vivere cento anni? Dobbiamo riflettere tutti su questo.

* * *