

Sistema PA: azioni sinergiche e di cooperazione istituzionale per la tutela degli interessi nazionali. Analisi dei limiti e delle risorse dell'azione amministrativa e pianificazione delle possibili strategie di intervento per il rafforzamento dello scambio informativo e delle sinergie operative nella Pubblica Amministrazione.

Marlene Mauro

Il recente dibattito politico pone comprensibilmente l'accento sull'esigenza - non più derogabile - di riformare la Pubblica Amministrazione in direzione di un ammodernamento e di una digitalizzazione che la rendano capace di rispondere in modo efficiente ed efficace a minacce che - anche a causa dell'esperienza emergenziale - appaiono di sempre maggiore complessità ed impatto.

Indebolita dalla crisi di legittimità che ha investito la politica e dalle strutturali debolezze che ogni Stato si trova oggi a dover affrontare, la Pubblica Amministrazione si scontra con una carenza di risorse umane e strumentali che le impedisce, in molti casi, di rispondere adeguatamente alle necessità della comunità civile e politica di riferimento.

Oltre ai noti problemi relativi alle risorse umane e strumentali, il report si concentrerà sull'esigenza di favorire una graduale integrazione di competenze amministrative che permettano - specialmente al comparto sicurezza globalmente inteso - di tutelare gli interessi prioritari dello Stato agendo come attore integrato capace di mettere a sistema il rilevante bagaglio di competenze, conoscenze e possibilità operative.

Favorire le sinergie e lo scambio di informazioni con adeguati incentivi e tramite la diffusione di una cultura di azione sistemica permetterebbe di massimizzare i benefici di qualunque azione di riforma, garantendo un perseguimento efficiente di quei risultati che la macchina amministrativa è chiamata ad assicurare.

Introduzione

Il dibattito politico generato dall'urgenza di attuare nuove misure in direzione dell'ammodernamento della Pubblica Amministrazione (PA) è quanto mai vivo e

presente, così come la chiara percezione dell'esigenza non più rimandabile di ripensare l'Amministrazione permettendole di superare le evidenti criticità operative. Cosa fare, dunque, per rendere la PA capace di confrontarsi con le sfide sistemiche che si trova davanti? Il report analizzerà le criticità che impediscono alla macchina amministrativa di rispondere al meglio delle sue (pur altamente specializzate) possibilità di azione. Scopo dell'analisi è portare l'attenzione sugli strumenti normativi già esistenti – si pensi a titolo esemplificativo agli accordi già possibili tra PA¹, o ai sistemi di incentivazione introdotti dalla riforma Brunetta² – ipotizzando che un loro impiego, unito a una rinnovata cultura della cooperazione e dell'interoperatività, sia già di per sé sufficiente a migliorare in modo rilevante le prestazioni della macchina amministrativa. Pur parlando di Amministrazione in generale, il focus sarà rivolto al comparto sicurezza ed a quelle criticità che spesso impediscono di massimizzare i risultati in termini operativi.

Limiti operativi e interventi possibili

Le spinte della globalizzazione³, nonché la rapida evoluzione di nuove tecnologie e di nuovi strumenti, hanno generato effetti tanto ampi da aver ormai realizzato un obiettivo cambiamento qualitativo delle variabili oggetto di studio. Si parla di processi ampiamente dibattuti su cui non sembra utile tornare; è però interessante notare come la convergenza di tali elementi abbia avuto dirompenti effetti sul piano interno e internazionale.

La minaccia senza precedenti rappresentata dal COVID-19 ha messo in evidenza le criticità esistenti, imponendo un ripensamento che non può non coinvolgere la Pubblica Amministrazione globalmente intesa. L'attenzione riservata alla riforma della PA non può quindi sorprendere.

Nell'analizzare sinteticamente i limiti di risposta con cui l'Amministrazione si trova a confrontarsi, si tratterà l'argomento evitando dissertazioni giuridiche e cercando di non

¹ Art. 15 l. 241/1990

² Legge delega 4 marzo 2009 n. 15/ e Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

³ David Held, Anthony McGrew, *Globalismo e antiglobalismo*, Il Mulino, 2010.

cadere nella tentazione di ipotizzare riforme che possano presentarsi come panacea di tutti i mali attribuiti alla PA.

Ciò su cui ci si concentrerà sono gli strumenti già esistenti che possono porre rimedio ai limiti individuati. Se una riforma è necessaria e possibile, la sua buona riuscita non può certo prescindere dall'approccio degli attori in gioco. È quindi da qui che si ritiene necessario partire: analizzare i limiti della PA, individuando le soluzioni già disponibili per far sì che essa possa muoversi ed operare come sistema integrato capace di rispondere prontamente alle esigenze della comunità nazionale.

Il Recovery Plan⁴ recentemente approvato pone comprensibilmente l'accento sull'esigenza di riformare la Pubblica Amministrazione modernizzandola e digitalizzandola. Pur nella definizione dei necessari passi da fare⁵, il Piano si focalizza sui risultati attesi in termini di una disponibilità di servizi, di facile accesso ai dati del patrimonio informativo, di una maggiore efficacia nel realizzare gli interventi decisi dal vertice politico. Alcuni degli elementi di maggiore criticità riguardano certamente temi noti, come la carenza di risorse umane e strumentali. Oltre ai punti segnalati rilevano però anche tutti quei limiti che dipendono non solo e non prevalentemente dall'assenza di norme che "liberino" le risorse esistenti, quanto più dall'assenza di una cultura capace di guidare l'azione in modo sinergico e coordinato.

Ciò su cui si vuole focalizzare l'attenzione è la mancanza di una cultura unitaria e di azione sistemica. La mancanza, quindi, di quella interoperabilità che dovrebbe caratterizzare la macchina amministrativa e che stenta a manifestarsi compiutamente.

A ben vedere, in termini di cooperazione tra Amministrazioni, gli strumenti normativi appaiono infatti già esistenti, pur se impiegati in modo ancor troppo limitato.

Il riferimento normativo degli accordi tra Pubbliche Amministrazioni è rinvenibile nell'art. 15 l. 241/90. Con l'entrata in vigore della citata disposizione si assiste alla

⁴ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf.

⁵ Digitalizzazione, rinnovamento generazionale, formazione dei dipendenti, nuova organizzazione del lavoro.

generalizzazione degli accordi tra PA, definiti da autorevole dottrina⁶ “procedimenti di coordinamento infrastrutturale”, attraverso cui superare l’organizzazione gerarchica di soggetti ed interessi. Il “nuovo” modo di intendere l’azione amministrativa, non più come autoritativa e impositiva, vede i soggetti coinvolti operare con modalità diverse, inducendo il passaggio da un modello amministrativo accentrato ad un modello policentrico che prevede l’utilizzo degli accordi come strumento di riduzione della complessità e di soddisfazione armonica di una pluralità di interessi.

Nonostante l’esistenza di strumenti normativi, la cooperazione tra Pubbliche Amministrazioni appare come uno dei tanti elementi ancora non compiuti del percorso di integrazione sistemica. In termini di sicurezza e di capacità di rispondere alle minacce interne, uno dei limiti più evidenti sembra ancora risiedere nella costante difficoltà di relazione e collaborazione tra forze dello Stato. Pur agendo tutti per il perseguimento del medesimo interesse, le singole articolazioni amministrative stentano a percepirsi e ad agire come realtà integrate e complementari.

È quindi utile soffermarsi su alcuni dei limiti che storicamente contribuiscono a limitare la capacità della PA di operare quale sistema integrato al servizio del Paese.

L’immobilismo derivante dall’assenza di esplicite previsioni può senza indugi essere considerato uno dei mali della Pubblica Amministrazione. L’esondazione legislativa, cui negli anni si è assistito, ha spesso innescato un meccanismo poco virtuoso, nonché la genesi della diffusa abitudine ad agire solo se e nella misura in cui l’azione sia sempre e dettagliatamente tipizzata dalla legge. Il complesso dei Sinai⁷ è certamente uno dei

⁶ Rosario Ferrara, *Gli accordi di Programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell’Amministrazione concertata*, CEDAM Padova, 1993.

Fabio Merusi, “Procedimenti di coordinamento infrastrutturale e procedimenti di collaborazione dopo le leggi sul procedimento amministrativo e sulla riforma delle autonomie locali”, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, II, Milano, Giuffrè, 1993, 1052.

⁷ L’amministrazione rimane immobile a meno di non avere norme di copertura che ne regolino l’operato. Lorenzo Casini, *Politica e Amministrazione: “The Italian Style”*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Vol. 1 (2019), 13-37, <https://iris.imtlucca.it/retrieve/handle/20.500.11771/11721/7452/L.%20Casini-Politica%20e%20amministrazione.pdf>.

principali fattori inabilitanti rispetto cui intervenire per ottenere maggiori sinergie operative. Astenersi da cooperazione e condivisione solo in ragione della mancanza di esplicite previsioni in tal senso limita inevitabilmente l'azione amministrativa, nonostante la stessa dovrebbe orientarsi in direzione di obiettivi specifici e ben individuati che potrebbero essere più facilmente raggiunti sviluppando reti di azione istituzionale sul territorio.

La “disabitudine” all'integrazione informativa nazionale è certamente un altro elemento su cui soffermarsi. Il rischio di duplicazione delle funzioni e la carenza di reale comprensione delle opportunità offerte dall'adozione del principio del *need to share* continuano a rappresentare ostacoli per la genesi di una cultura e di una politica della sicurezza nazionale integrata. Mancando l'abitudine e la cultura della condivisione, si comprende come la possibilità reale di raggiungere adeguati livelli di sinergia operativa sia ancora compromessa. Gli strumenti legislativi per agire in direzione di una maggiore integrazione sembrano – in larga misura – già presenti. Ciò su cui ci si deve concentrare è, di conseguenza, la capacità di cogliere i benefici insiti in iniziative di cooperazione – ivi inclusa la possibilità di superare le strutturali carenze in termini di risorse strumentali ed umane. È necessario sottolineare come a livello nazionale si registri un crescente incremento delle iniziative di cooperazione e scambio informativo, così come l'incremento di iniziative volte a mettere in relazione amministrazioni con competenze simili e complementari. Tale sforzo, pur presente a livello di strutture di vertice centrali, rischia tuttavia di tradursi in mero adempimento nelle singole realtà operative territoriali. In questo senso, appare di assoluta rilevanza ripensare ai modelli di attuazione di tali politiche all'interno delle strutture amministrative e delle rispettive articolazioni territoriali, anche tramite iniziative mirate di formazione e sensibilizzazione di dirigenti e dipendenti coinvolti⁸. Il sistema di valutazione dirigenziale potrebbe inoltre incentivare la cooperazione e lo scambio informativo tramite l'introduzione all'interno del sistema di misurazione e valutazione della

J.H. Merryman, “Lo “stile italiano”: la dottrina”, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1966, p. 1169.

⁸ Luisa Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, 2009.

performance, di obiettivi che incentivino i dirigenti ad attuare realmente le sinergie operative e di *information sharing* definite dalle rispettive strutture di vertice.

Tra i fattori di assoluto rilievo da considerare – anche al fine di evitare che le nuove assunzioni programmate nella PA e presto possibili grazie agli ingenti fondi europei in arrivo non diano i risultati sperati – si devono inevitabilmente menzionare anche i limiti delle procedure di selezione. Per raggiungere gli obiettivi auspicati non sembra infatti possibile prescindere da un profondo ripensamento anche dei modelli di selezione⁹. I dipendenti pubblici – quale che sia il loro inquadramento – potrebbero essere selezionati ricercando, oltre alle conoscenze e competenze tecniche, anche elementi di affidabilità e quello spirito di servizio spesso non sempre adeguatamente rappresentato. Avvicinare le procedure di selezione a quanto già previsto in ambito militare, inserendo strumenti di valutazione psicologica e motivazionale. A titolo esemplificativo, si pensi alla possibilità di far ricorso durante le procedure selettive di test come il Minnesota Multiphasic Personality Inventory – MMPI-2. L'uso di strumenti già esistenti o l'elaborazione di nuovi strumenti di selezione capaci di isolare tratti caratteriali ritenuti di volta in volta utili potrebbe favorire il reclutamento di risorse capaci di farsi portatrici di un cambiamento culturale non più rimandabile. Tra i limiti all'integrazione operativa si rileva, inoltre, la presenza di preferenze divergenti. Spesso le amministrazioni sono portate allo scambio informativo e all'implementazione di sinergie operative solo in funzione di valutazioni parziali, che pongono interessi particolareggiati, esigenze di visibilità (forse da limitare) ed obiettivi personali in posizione prioritaria rispetto ai reali risultati. Disincentivare tali approcci e imporre, anche per via gerarchica, priorità orientate al raggiungimento di obiettivi integrati potrebbe, nel tempo, aiutare a superare le criticità segnalate.

La cooperazione tra Amministrazioni è infine spesso penalizzata dall'assenza di un'adeguata condivisione delle infrastrutture e degli *asset*. In termini di infrastrutture, non si può non pensare ai problemi derivanti dalla scarsa integrazione informativa a volte dipendente da criticità infrastrutturali. Nonostante le norme contenute nel Codice

⁹ B.G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma Edizioni della SSPA, 2009.

dell'Amministrazione Digitale (CAD)¹⁰ e la presenza di dettagliate linee guida che orientano verso l'interoperabilità degli applicativi in dotazione alla PA, si riscontra tuttora la scarsa integrazione e condivisione di applicativi e banche dati esistenti. La condivisione informativa – anche ove esistesse la piena volontà di realizzarla – risulterebbe compromessa anche in ragione di limiti tecnici che ancora impediscono la condivisione e l'integrazione di banche dati ed informazioni già disponibili. Il problema potrebbe essere superato, oltre che accordando priorità alla creazione di banche dati interconnesse e di applicativi interoperabili, anche individuando quei settori e quei contesti operativi in cui le informazioni possano essere agevolmente condivise secondo il principio del *need to know*.

Intervenire sugli elementi individuati non può prescindere da una ricognizione e conseguente pianificazione di ampio respiro, volta ad individuare - specialmente per il comparto sicurezza globalmente inteso - le materie di sovrapposizione e gli obiettivi strategici condivisi.

Agire in tal senso eviterebbe inutili rivalità, particolarismi e dispendiose duplicazioni, favorendo azioni operative, ragionamenti strutturali, interventi coordinati, nonché la genesi di un sistema amministrativo integrato da cui non si può oggi più prescindere.

MARLENE MAURO è parte del The Alpha Institute of Geopolitics and Intelligence con cui collabora da tempo sulle materie legate ai temi della sicurezza e della difesa.

È Dirigente pubblico dell'Amministrazione finanziaria. Ha lavorato come funzionario per il Ministero dell'interno e come ricercatrice per il Cemiss, nonché come analista Due Diligence e Security nel settore privato.

Si precisa che le opinioni esposte nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers



¹⁰ Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82

#CASD2021, sono attribuibili esclusivamente all'autrice e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.