

**RIFORMARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:
censimento dei problemi e rapide proposte di intervento**
il presente paper risulta dall'assemblaggio di vari contributi pubblicati su
<https://formiche.net/author/massimobalducci/>

1.Considerazioni introduttive: le disfunzioni amministrative e le loro cause

Che il settore pubblico sia uno dei grandi problemi del Paese è innegabile. Basta comparare i tempi di risposta delle nostre amministrazioni con quelli delle amministrazioni dei nostri partner europei. L'amministrazione slovacca, ad esempio, paga una fattura in cinque giorni lavorativi. Il fatto è che le diagnosi e le cure che vengono proposte per migliorare la nostra amministrazione fanno riferimento a quelle stesse mappe cognitive su cui si basa il nostro modello amministrativo corrente.

La nostra amministrazione si è consolidata subito dopo l'Unità, sopra tutto nell'era CRISPI. Allora l'Italia aveva ca. 27 milioni di abitanti (oggi ne ha 60), il settore pubblico era responsabile del 4% del PIL (oggi del 47%), e il 78% di questo 4% veniva dedicato alla macchina militare (oggi non si arriva al 2%).

La nostra amministrazione si è formata e consolidata quando funzione fondamentale dello Stato era quella di garantire la legalità e l'ordine pubblico. Oggi, accanto alla garanzia dell'ordine pubblico, lo Stato deve farsi carico della gestione di infrastrutture e della fornitura di servizi [Balducci, 1987]. All'evoluzione delle funzioni dello Stato la macchina amministrativa ha fatto fronte (i) aumentando gli organici (ma continuando ad assumere personale con competenze esclusivamente giuridiche e non preoccupandosi di assumere professionalità tecniche necessarie per gestire infrastrutture ed erogare servizi), (ii) ampliando le proprie strutture (aumentando i ministeri, sopra tutto per partenogenesi dal Ministero degli Interni), e (iii) decentrando (visto che diveniva impossibile gestire tutti i servizi e tutte le infrastrutture dal centro) [Balducci, 2011].

Che si stia cercando di capire e risolvere problemi nuovi usando mappe cognitive obsolete è riprova dai seguenti fatti: (i) si continua a credere che abbiamo troppo dipendenti pubblici (dai dati OCSE risulta che abbiamo, in proporzione alla popolazione, ca. la metà dei dipendenti pubblici francesi e comunque meno dei dipendenti pubblici tedeschi e statunitensi), (ii) che abbiamo troppi ministeri (ne abbiamo meno della Francia, della Germania etc.), (iii) che il decentramento è la causa dei nostri mali e che dobbiamo abolire le regioni e riconcentrare tutto sulla capitale.

Il fatto è che l'evoluzione dei compiti della macchina statale avrebbe dovuto richiedere una riconsiderazione *ab imis fundamentis* dei principi su cui si basa la nostra amministrazione. Questa operazione non è stata fatta. Ne consegue che le diagnosi e le cure che vengono proposte di solito aggravano il male. Sarebbe necessario fare un salto di qualità. Le proposte che faremo qui tenderanno di basarsi su una diagnosi delle cause delle disfunzioni.

Una attenta anche se rapida analisi della nostra amministrazione mette in evidenza che uno dei problemi fondamentali della nostra amministrazione è la mancata separazione tra elemento personale e elemento strutturale. L'ipotesi su cui basiamo la nostra analisi e le nostre proposte consiste nel fatto che nella nostra amministrazione l'elemento "personale" non si è ancora adeguatamente separato dall'elemento "strutturale"

È dal 1993 (dal decreto legislativo 29 appunto del 1993 di CASSESE con cui si sarebbe dovuto "privatizzare" il rapporto di impiego pubblico) che si tenta di premiare la produttività. Sulla base della mia esperienza come membro di diversi Nuclei di Valutazione posso testimoniare che è molto difficile (per la logica intrinseca del nostro diritto amministrativo) separare la valutazione del rendimento dalla valutazione della fedeltà. Si finisce, quindi, spesso per premiare lo *yes man* e non il più bravo.

Se prendiamo in considerazione l'istituto *organo* può valere la pena vedere come esso è concepito in maniera completamente diversa nella cultura del diritto amministrativo tedesca e francese rispetto alla cultura del diritto amministrativo italiano. Per noi l'*organo* è la persona che presta la sua testa, le sue braccia e le sue gambe all'amministrazione (nella cultura amministrativa tedesca questo elemento viene definito come *unità di azione, Handlungseinheit*). Nella cultura amministrativa tedesca l'*organo* è l'articolazione strutturale, l'ufficio che si fa carico delle microoperazioni in cui si articola la macrostruttura. Per fare un esempio: da noi il Prefetto è un *organo* del Ministero degli Interni; in Germania *organo* del Ministero degli Interni è la Prefettura e il Prefetto è una *Handlungseinheit*. La non separazione dell'elemento strutturale da quello personale è evidenziata, nella prassi quotidiana della vita amministrativa, dalla totale assenza della *tabella dei rimpiazzati*. La *tabella dei rimpiazzati* (strumento di prassi quotidiana sopra le Alpi) codifica chi è chiamato a sostituire chi, in caso di assenza. La mancanza di questo strumento comporta una serie di disfunzioni da non sottovalutare: il blocco delle attività in caso di assenza di un funzionario e una perdita di tempo notevole per il dirigente nel reperire, di volta in volta, chi deve sostituire l'assente. Il risultato è comunque, spesso, rappresentato dal fatto che la "pratica" si blocca durante l'assenza del funzionario.

Non è probabilmente un caso se la maggior parte dei tentativi di riforma della nostra PA si concentrano sull'elemento "personale", sono, cioè, delle riforme che si concentrano sul rapporto d'impiego, tralasciano, o quanto meno sottovalutando, gli altri aspetti. Le proposte che faremo qui di seguito saranno articolate in tre gruppi:

- a. proposte relative al sistema amministrativo nel suo complesso;
- b. proposte relative ad alcuni problemi specifici
- c. proposte relative all'ingegnerizzazione del cambiamento.

2. Le riforme indispensabili per scardinare l'attuale modello burocratico e i suoi effetti perversi

Qui prenderemo in considerazione tre pilastri del nostro sistema burocratico e avanzaeremo altrettante proposte di modifica. Ci concentreremo su:

- il rapporto tra meccanismo gerarchico e meccanismo basato sui processi
- il sistema contabile
- il reclutamento

2.1. Favorire il passaggio ad una organizzazione basata sui processi

Nella nostra amministrazione *i processi sono del tutto assenti*. I problemi vengono affrontati con la logica del "caso per caso" ed ogni atto deve essere obbligatoriamente firmato dal dirigente. Non si sono strutturate modalità operative uniformi per tipologie di problematiche. Se gli si va a chiedere di mostrare dei processi, il dirigente pubblico italiano non sa che rispondere. Al massimo esibisce una serie di *slides in power point* di corsi che ha seguito sui processi. Ma la codifica dei processi non esiste.

La legge 241/1990 al comma 1 dell'art. 5 arriva a stabilire la necessità di individuare i responsabili di procedimento. Ma nulla dice sulla necessità di codificare i procedimenti. Per di più la citata legge 241/90 distingue la funzione del responsabile di procedimento dalla funzione di responsabile di provvedimento. Mentre il responsabile di procedimento è un funzionario, il responsabile di provvedimento, per l'art. 17 del testo unico sul pubblico impiego (Dlgs 165/2001) deve essere un dirigente.

La mancanza di processi ha conseguenze negative su molti fronti. Qui ne evidenziamo una soltanto. L'assenza di processi impedisce la realizzazione di una digitalizzazione reale dell'attività amministrativa. O peggio, la digitalizzazione forzata potrebbe tradursi in una cristallizzazione del caos vigente nell'amministrazione.

La nostra macchina amministrativa è tenuta insieme esclusivamente dal meccanismo gerarchico. Ogni atto a valenza esterna deve essere firmato dal dirigente. In questo modo il dirigente si trova sul tavolo ogni mattina una mole di atti da firmare. Il che comporta due alternative: o li legge tutti prima di firmarli e acquista un ritardo di qualche centinaio di atti ogni giorno, o li firma in maniera inconsapevole. Durante i corsi che ho tenuto alla SNA, chiedevo spesso ai dirigenti quante firme mettessero ogni giorno. I dirigenti del Ministero dell'economia affermavano apporre qualche centinaio di firme al giorno. È noto che il presidente dell'ANAC Cantone apponeva diverse centinaia di firme al giorno. C'è una terza possibilità: il dirigente firma solo gli atti dei funzionari di cui si fida. In questi casi la fiducia è spesso acquisita non sulla base della competenza ma sulla base di capacità di negoziazione e comunicazione del funzionario sottoposto. Tutto questo crea un clima di invidie e ripicche personali che rende il clima organizzativo semplicemente irrespirabile.

Qui va rammentata l'esperienza positiva realizzata negli anni ottanta dall'ingegner BILLIA all'INPS prima e all'INAIL poi. L'ingegner BILLIA, chiamato al capezzale di questi due enti oramai sull'orlo del tracollo, rivoluzionò il modello organizzativo basando tutto sui processi che furono codificati adeguatamente. La codifica dei processi permise di decentrare in periferia la firma degli atti come pure permise una digitalizzazione allora (siamo negli anni '80) all'avanguardia in Europa. Per esperienza diretta posso affermare che il clima dell'INPS e dell'INAIL è molto migliore del clima che si respira nel resto della nostra pubblica amministrazione.

Recentemente all'INPS è stata accorpata l'INPDAP. La amalgamazione delle due organizzazioni sta presentando dei problemi non banali. All'INPDAP ogni pensione è calcolata da un dipendente che è espertissimo in tutte le norme pensionistiche e nella giurisprudenza. All'INPS esiste un pool di esperti giuridici che sviluppa per ogni tipologia di casi un algoritmo secondo cui calcolare la pensione. Questi algoritmi vengono poi trasformati in programmi informatici. Purtroppo l'esperienza dell'ing. BILLIA non è stata generalizzata all'amministrazione e si sta lentamente sfumando sia all'INPS che all'INAIL. Molte amministrazioni hanno copiato il lessico dell'INPS e hanno dato vita nei propri regolamenti organizzativi alle "unità di processo" che, però, a differenza dell'INPS e dell'INAIL non sono caratterizzate dalla gestione di uno o più processi, semplicemente perché i processi non esistono.

2.1.1. La soluzione

Bisogna partire dalle esperienze positive esistenti (INAIL, INPS, Camera di Commercio di Roma, Comune di Bologna, Comune di Prato etc.).

Innanzitutto vanno messe a punto le modifiche normative indispensabili per poter introdurre una organizzazione per processi (non va dimenticato che solo una amministrazione per processi può essere digitalizzata). In maniera particolare vanno modificati l'art. 17 del Dlgs 165/2001 (obbligo di firma dirigenziale sugli atti a valenza esterna non intraprocedimentali) e l'art 5 della L. 241/90 (necessità di superare la distinzione tra responsabile di procedimento e responsabile di provvedimento). A questo scopo sarà comunque necessario ottenere la collaborazione delle organizzazioni sindacali.

Va costruito un progetto a cascata articolato in gruppi di lavoro composti da dirigenti e funzionari delle varie amministrazioni affiancati da dirigenti e funzionari delle amministrazioni "eccellenti" (INPS, INAIL etc.), in modo da attivare un meccanismo di fertilizzazione incrociata. Si sug-

gerisce di far riferimento al Consiglio d'Europa che ha maturato una trentennale esperienza nella gestione di progetti simili nei PECO .

Evitare di farsi aiutare da consulenti esterni. Far perno sulle esperienze positive che già esistono nell'amministrazione italiana e da Consiglio d'Europa!!!!

2.2.La contabilità

Per capire i problemi della nostra contabilità è utile porsi una domanda: da dove deriva l'incapacità di stare dietro alle promesse di pagamento fatte dal settore pubblico? Ricordiamoci delle promesse di Renzi di ridurre i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni. Promesse rimaste inevase, certamente non per mancanza di buona volontà.

Ancora una osservazione relativa ad un problema, per così dire, minore (certamente non da un punto di vista quantitativo): **gli enti locali devono erogare i loro servizi nel corso dell'intero anno ma recuperano le imposte e le tariffe in buona parte a partire dalla metà dell'anno e la maggior parte alla fine dell'anno.** Il fatto è che non ci si sia mai chiesto quanto questa prassi costi in termini di interessi sugli anticipi di cassa cui gli enti locali si trovano giocoforza costretti. Il problema è che non abbiamo una gestione finanziaria delle nostre finanze pubbliche, cioè non gestiamo il nostro cash flow (anche se, in maniera quasi ridicola abbiamo chiamato il nostro budget "legge finanziaria" fino a non molto tempo fa). Perché?

Il fatto è che buona parte dei nostri problemi di finanza pubblica dipende dal tipo di contabilità che abbiamo.

Nonostante la legge 42 del 2009 e il collegato Dlgs 91 del 2011, la nostra contabilità resta una contabilità di competenza (cioè giuridica) che registra le cifre che si ha il dovere di pagare e quelle che si ha il diritto di riscuotere ma non le cifre realmente riscosse e quelle realmente pagate. A ciò si aggiunga che le cifre stanziare per un certo anno possono ancora (nonostante il Dlgs 91 del 2011 preveda diversamente) essere spese per 5-6 anni dopo quello dello stanziamento. Solo così si può spiegare la necessità di un decreto "sblocca cantieri", la necessità di un intervento normativo che permetta di sbloccare cifre stanziare diversi anni fa e ancora disponibili. Ma siamo sicuri che la nostra situazione reale di cassa sia messa così male come la virtualità della competenza giuridica sembrerebbe dire?

Ma la cosa più interessante è rappresentata da come consideriamo le previsioni di entrate. Le previsioni di entrate, nel ritualismo del nostro linguaggio giuridico, vengono chiamate "accertamenti" perché le entrate previste giuridicamente possono essere spese anche se le entrate di cassa non si sono realizzate. Cosa che non succede in nessuna altra parte al mondo. **Altrove la contabilità pubblica è solo di cassa (e non di competenza)** per motivi tecnici che non possono essere riassunti in questo breve spazio (basti qui rammentare che nella contabilità pubblica non è possibile applicare la partita doppia perché ai servizi offerti non corrispondono entrate specifiche, visto che la maggior parte delle entrate è realizzata con lo strumento fiscale e non con quello della controprestazione).

Quando i media riportano che sono accertate evasioni per 100 miliardi di euro in effetti non si rendono conto che danno per certa una cifra che è solo stimata! Non c'è da meravigliarsi che poi si riesca a recuperare solo il 7%. Anche perché sulla stima delle entrate vengono calcolati i premi di produttività dei funzionari dell'Agenzia delle Entrate e non su quanto effettivamente riscosso recuperando evasione reale!

La nostra contabilità pubblica si è venuta consolidando negli anni '70 e '80 dell'800, quando il bilancio statale rappresentava il 4% del Pil (oggi è al 47% del Pil) e quando il 78% di questo bilancio era destinato a spese militari (oggi non si arriva al 2% del bilancio destinato a spese militari). Que-

sta semplicità quantitativa e qualitativa giustificava una contabilità molto semplice. Gli assi portanti di questa contabilità sono due:

1) si tratta di una contabilità sostanzialmente di tipo giuridico, di competenza (che registra le cifre che si ha il diritto di riscuotere e quelle che si ha il dovere di pagare) e non di una contabilità di cassa (che registra quanto si è effettivamente riscosso e quanto si è effettivamente pagato)

2) si tratta di un sistema organizzativo in cui i responsabili della erogazione dei servizi (lavori pubblici, sociale, sanità etc.) non gestiscono le risorse finanziarie che sono gestite da una struttura organizzativa separata, la ragioneria. Queste due caratteristiche non sono rintracciabili in nessun altro paese Ocse. La contabilità pubblica è ovunque esclusivamente di cassa e i responsabili della erogazione dei servizi hanno il loro budget. Nella nostra amministrazione il servizio di ispezione (istituito negli anni '70 dell'800) della finanza pubblica è progressivamente passato da una funzione di controllo e supervisione ad una funzione di effettiva gestione della risorsa finanziaria. Anche qui siamo di fronte ad un unicum non rintracciabile in nessun altro paese Ocse.

Queste due caratteristiche (contabilità giuridica e non gestione dei flussi di cassa reali e separazione dell'attività di erogazione dei servizi dalla gestione della risorsa finanziaria) determinano una "cultura amministrativa" tutta italiana: il dirigente non si preoccupa troppo del costo di quello che fa e non si preoccupa dello sfasamento temporale tra diritto a riscuotere e riscossione reale e tra dovere di pagare e pagamento effettivo. Il ritardato pagamento delle fatture passive ricevute dalla nostra amministrazione è riconducibile a questa cultura. Qui forse può valer la pena di rammentare che l'Amministrazione della Slovacchia paga una fattura passiva in cinque giorni lavorativi.

Formalmente questa situazione avrebbe dovuto essere cambiata radicalmente a partire dalla legge 42 del 2009 e dai decreti legislativi di attuazione (Dlgs 91/2011 relativo alle amministrazioni centrali, Dlgs 118/2011 relativo alle amministrazioni regionali e locali, Dlgs 18/2012 relativo alle università). Di fatto del Dlgs 91/2011 si è persa traccia. Da 4 anni si sta tentando di implementare il Dlgs 118/2011 nelle amministrazioni comunali con scarsi risultati. Qui non si riesce a trasferire la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie dalla ragioneria al dirigente o funzionario responsabile della erogazione dei vari servizi.

La mancata assunzione della responsabilità finanziaria da parte dei responsabili dell'erogazione dei servizi non determina solo lungaggini nei pagamenti ma anche danni finanziari alla amministrazione stessa. Emblematico è il caso dei servizi sociali erogati dai comuni (si noti che nell'Italia del Centro e del Nord oramai questi servizi cubano tra il 20% e il 30% delle spese correnti dei comuni). Gli assistenti sociali passano più della metà del loro tempo lavorativo a stendere progetti per i loro utenti; la stragrande maggioranza di questi progetti non può però essere realizzata perché la ragioneria segnala che non ci sono fondi. In alcuni comuni della Toscana il costo del tempo/uomo speso per fare elaborare progetti che poi non possono essere fatti fa sì che il costo dell'erogazione di un contributo superi il 55% del valore del contributo erogato. Questo spreco sarebbe evitato se i singoli responsabili dell'erogazione del servizio avessero la responsabilità del loro budget, così come previsto dal Dlgs. 118/2011.

Sul versante della spesa la struttura del nostro bilancio pubblico è ancora sostanzialmente articolata secondo la natura di che cosa vado ad acquistare e non secondo la destinazione per cui faccio l'acquisto. In soldoni, la spesa è articolata per l'acquisto di piselli, fagioli, pesce, insalata e non per "fornire mille pasti" ai richiedenti asilo. Quindi la nostra contabilità pubblica mi fornisce informazioni su quanto spendo per gli ortaggi e quanto spendo per la carne, ma non mi fornisce informazioni su quanto spendo per nutrire i richiedenti asilo (né, tanto meno, mi fornisce informazioni attendibili su quanto mi costano i richiedenti asilo).

Questo sistema di contabilità pubblica si è formato nell'800, al momento della nascita dello Stato unitario, e si è consolidato tra le due guerre, in un periodo in cui le funzioni dello Stato erano limitate sostanzialmente alla garanzia della legalità (agli inizi del '900 la spesa pubblica rappresentava circa il 5% del Pil). Le funzioni dello Stato sono venute progressivamente sviluppandosi, ag-

giungendo al tradizionale compito di garanzia della legalità tutta una serie di funzioni nel settore della fornitura di servizi e di gestione di infrastrutture (oggi la spesa pubblica rappresenta circa il 47% del Pil). Questo sviluppo richiede informazioni contabili che il sistema basato sulla “natura della spesa” non è in grado di dare. La necessità di avere informazioni e governare la destinazione della spesa diventa improcrastinabile.

Le strutture dei bilanci pubblici dell’area germanica e anglosassone sono da sempre articolate secondo la destinazione della spesa e non secondo la sua natura. Nel 2001 la Francia, che come tutti i Paesi di cultura latina aveva una contabilità pubblica articolata sulla natura della spesa e non sulla sua destinazione, ha provveduto a una riforma copernicana passando a un bilancio articolato secondo la destinazione della spesa, con la nota Loi Organique sur la Loi des Finances (LOLF).

Per la verità è dal 2011 (Decreto legislativo 91) che anche l’Italia dovrebbe passare a una contabilità pubblica articolata secondo la destinazione della spesa (contabilità per missioni). Ma l’implementazione del D.lgs 91/2011 trova grandi resistenze.

Qui bisogna anche rendersi conto che, sin tanto che avrò dati solo sulla natura della spesa, ogni tentativo di *spending review* sarà, giocoforza, di tipo lineare, cioè potrà solo avere nel suo mirino le cose che compero e non i servizi che erogo con le cose che compero. Potrò, cioè, ridurre le risorse per l’acquisto di medicinali, ma non potrò tener sotto controllo il costo degli interventi chirurgici.

2.2.1.La soluzione

Qui si tratta di implementare concretamente e non solo formalmente la legge 42 del 2009. In maniera particolare vanno analizzate con spregiudicatezza le presunte implementazioni del Dlgs 118/2011 nelle amministrazioni locali. Si tratta di interpretazioni formali che nulla hanno cambiato della reale gestione contabile. Il presunto passaggio da un piano dei conti articolato secondo la natura della spesa ad uno articolato secondo la destinazione della spesa è stato realizzato con l’utilizzo di drives informatici, in altre parole non è stato fatto. Come pure non viene imputato il dato relativo al costo del personale alle singole missioni.

Anche qui il lavoro va organizzato creando gruppi di operatori articolati per amministrazioni (i vari ministeri e enti) e livelli di governo (regioni, province, comuni).

Anche in questo caso è auspicabile richiedere un aiuto ai partners europei, magari non via UE ma via Consiglio d’Europa.

2.3.Il reclutamento

Lo sfasamento tra le prassi oggi in essere (consolidatisi quando le funzioni pubbliche erano sostanzialmente limitate rispetto alle funzioni odierne) e le nuove funzioni che l’amministrazione è chiamata a svolgere determina i seguenti problemi principali:

- a) i tempi della selezione: la prassi in essere si concretizza in un concorso bandito dopo che il posto si è reso vacante; il bando può essere pubblicato solo dopo che siano state acquisite le autorizzazioni da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica e da parte del MEF; i tempi sono spesso allungati dagli stop and go dovuti agli eventuali ricorsi alla giustizia amministrativa; questo determina (visto l’ammontare quantitativo dei reclutamenti da realizzare) un intervallo di tempo tra la vacanza del posto e la presa in servizio del neoassunto notevole (l’esperienza ci insegna che si è intorno all’anno); nel frattempo si è costretti a reclutare dei

- “rimpiazzi” avvalendosi di vari escamotages; questi “rimpiazzi”, con il tempo, determinano il fenomeno dei precari con tutti gli strascichi che comportano;
- b) chi selezionare: tradizionalmente, sino agli anni '80 dello scorso secolo, le professionalità nella nostra Pubblica Amministrazione erano articolate in ruoli; i ruoli erano tre: ruolo amministrativo, ruolo contabile e ruolo tecnico; nel ruolo tecnico (di solito percepito come un ruolo “secondario”) confluivano tutte le varie professioni non giuridiche e non contabili (ingegneri, medici, chimici, etc.); a partire dagli anni '80 dello scorso secolo ai ruoli si è venuto progressivamente sostituendo il meccanismo dei profili; va qui notato che il profilo per molto tempo si è confuso con il mansionario; la confusione tra profili e mansionari è ancora molto diffusa; il profilo deve definire che cosa la risorsa umana che lo possiede deve sapere e saper fare; il mansionario dice cosa deve fare; il mansionario di solito è molto più limitato del profilo ma potrebbe scendere in dettagli operativi maggiori; Qui va segnalato un problema strettamente correlato, quello dell'opportunità di introdurre meccanismi selettivi che diano peso non solo al sapere teorico (come avviene ora) ma anche al saper fare; qui si prospettano tre possibili soluzioni:
- a) quella riconducibile al modello germanico, dove l'accesso al pubblico impiego è aperto a chi ha frequentato delle speciali “Università Tecniche” (le *Verwaltungsfachhochschulen*) dove, utilizzando il metodo duale (alternanza aula-ufficio) si formano risorse umane formate al sapere e al saper fare
 - b) quella francese, dove i laureati (quindi forniti di sapere) sono selezionati o per essere formati negli INET (funzione pubblica locale) o gli IRA e ENA (funzione pubblica nazionale) dove acquisiscono il saper fare;
 - c) l'esempio belga dove i neoreclutati seguono un programma di inserimento guidato e progressivo (talent);
- c) chi fa la selezione: oggi la selezione viene realizzata dai singoli Ministeri (fa eccezione il “corso concorso” gestito dalla SNA); questo ha come conseguenza che il concorso è tarato non tanto sui profili professionali quanto sulle mansioni; è questo il vero vincolo alla mobilità nella pubblica amministrazione, sia della mobilità all'interno dello stesso comparto che la mobilità tra comparti; la selezione richiede, inoltre, selezionatori professionalmente preparati; si evidenzia, quindi, l'esigenza di predisporre un gruppo di esperti nei meccanismi della valutazione dei fabbisogni e capaci di tradurre questi bisogni in meccanismi di selezione:
- d) il fatto che si percepisce oramai chiaramente la necessità di accoppiare reclutamento con formazione ma non si sa come realizzare questo accoppiamento. Alla Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) i corsi-concorsi ripetono le lezioni accademiche (quindi si ribadisce il “sapere” che i candidati dovrebbero già possedere avendo acquisito una laurea). I corsi RIPAM (curati dal FORMEZ) provano a fornire un generico “saper essere” completamente avulso dal funzionamento dell'amministrazione. Non si è ancora capito che la formazione all'entrata (quella che con il corso-concorso e con il metodo RIPAM si tenta di accoppiare al reclutamento) non deve ribadire il sapere né fornire strumenti socio-psicologici vaghi. La formazione in entrata deve fornire il “saper fare”¹. Deve fare in modo che il neoassunto, una volta preso servizio, sia direttamente operativo senza dover passare anni ad imparare come operare, anni durante i quali riceve uno stipendio ma non rende, anzi fa “perdere tempo” ai colleghi che, anziché fare il loro lavoro, devono insegnare al neoassunto come operare. L'apprendimento *on the job* / per affiancamento rappresenta inoltre un insuperabile ostacolo ad ogni futuro cambiamento: l'apprendimento del saper fare per accompagnamento trasmette il messaggio subliminale che, concretamente, le cose possono essere fatte solo nel modo che viene presentato.

¹ Il « saper essere » non può essere trasmesso attraverso azioni formative in aula ma solo nel corso degli stages; qui occorre formare adeguatamente i tutors aziendali

La comparazione con altri partners europei ci presenta i modelli che delineiamo rapidamente qui di seguito. Di fatto ci troviamo di fronte a due per così dire modelli, cui aggiungere un terzo caso per così dire ibrido:

- quello francese caratterizzato dal concorso e dalla formazione accoppiata al reclutamento
- quello tedesco, caratterizzato dalla assenza del concorso e da una formazione orientata al reclutamento già nella fase della formazione universitaria e di scuola media-superiore.

Questi due modelli sono caratterizzati da una convivenza di rapporti di impiego di diritto pubblico e rapporti di impegno di diritto privato. Mentre nel modello tedesco i meccanismi di reclutamento non sono influenzati dal tipo di rapporto di impiego del reclutando, in Francia i meccanismi di reclutamento cambiano a seconda del rapporto di impiego del reclutando.

Oltre a questi due casi, potrebbe dimostrarsi fonte di suggerimenti utili il caso belga. Il caso belga presenta queste caratteristiche:

- rapporto di impiego di diritto pubblico e di diritto privato
- reclutamento attraverso il concorso per le posizioni di diritto pubblico
- programmi universitari orientati in maniera marcata alle future professioni (in maniera simile al sistema tedesco)
- non esiste una formazione iniziale ma un periodo di un anno di assunzione in prova; il pubblico funzionario è sollecitato continuamente a seguire corsi di formazione
- concorso articolato in due fasi: una idoneità di base e una selezione successiva generalmente basata su un colloquio e/o la risoluzione di un caso.

Il caso francese

Sul caso francese va ancora specificato che sono identificabili chiaramente tre funzioni pubbliche:

- la funzione pubblica statale
- la funzione pubblica locale
- la funzione pubblica sanitaria.

Le tre funzioni pubbliche sono caratterizzate da un “referentiel des métiers”, una griglia di profili professionali definiti secondo il metodo delle “famiglie professionali” e declinati in “saperi”, “saper fare”, condizioni per l’accesso, indicazioni sulle prove di selezione.

La funzione pubblica nazionale accoppia il reclutamento alla formazione attraverso tre percorsi:

- il percorso delle Grandes Écoles, ENA, École des ponts et chaussées etc. per l’accesso alla dirigenza
- Il percorso degli Istituti Regionali d’Amministrazione (IRA) riservato ai così detti *Attachés*
- I centri di formazione interni ad ogni ministero (se ne contano ca. 60)

La funzione pubblica locale accoppia il reclutamento alla formazione attraverso:

- il *Centre National de la Fonction Publique Territoriale* (CNFPT) e
- gli *Instituts Nationaux d'Etudes Territoriales* (INET) che formano/reclutano i titolari delle così dette posizioni funzionali (caratterizzate da un rapporto funzionale diretto con l'Amministrazione).

La funzione pubblica sanitaria accoppia il reclutamento alla formazione attraverso:

- *L'École nationale de Santé* di cui esistono diverse antenne locali; qui sarà interessante raffrontare il percorso formativo dell'École nationale de Santé con i percorsi universitari belgi in Santé publique

Il caso tedesco

Il caso tedesco accoppia il reclutamento alla formazione ad ogni livello, anche ai livelli medio-bassi.

Il reclutamento segue un percorso simile sia che si tratti di reclutare dipendenti caratterizzati da un rapporto di diritto pubblico che dipendenti caratterizzati da un rapporto di diritto privato. Va qui rammentato che la Germania è uno Stato Federale e che al centro esistono strutture amministrative molto limitate. Attualmente solo le forze armate dispongono di una struttura che va dal centro fino alla periferia. I Ministeri Federali sono delle piccole strutture che svolgono compiti molto limitati.

Il caso belga

Del caso belga verrà analizzato il sistema SELOR e il meccanismo di selezione nei centri che forniscono i servizi di rilevanza. Anche in Belgio, come in Francia, esiste un sistema di profili professionali (DICTIONNAIRE DES COMPÉTENCES DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE).

I candidati devono superare un test scritto, erogato a scadenze fisse, per entrare in una lista di idoneità articolata secondo il “dizionario delle competenze dell'amministrazione federale”. Quando le amministrazioni hanno bisogno di reclutare emanano una sorta di “interpello” indirizzato agli idonei. Coloro che rispondono all'appello

2.3.1. La soluzione

Si propongono due vie diverse a seconda del livello di governo:

- una via per le amministrazioni centrali, articolata in due fasi:
 - (i) una prima fase in cui si dovrebbe mettere a punto un sistema di profili condiviso tra tutte le amministrazioni, organizzare sulla base di questa griglia una selezione da tenersi a scadenze prestabilite con individuazione delle “vacanze” derivata in buona parte dal turnover storico e da valutazioni relative all'inserimento di nuove figure e/o aggiornamento dei numeri a seconda dello sviluppo dei compiti da svolgere;
 - (ii) solo in una seconda fase accoppiare il reclutamento alla formazione;
- una via per le amministrazioni del comparto regioni/enti locali e il comparto sanità, in cui la selezione può essere accoppiata alla formazione iniziale.

2.3.2. Creazione di una griglia di profili professionali a livello centrale

Sulla base delle considerazioni fatte sin qui, si tratterebbe, in buona sostanza di:

- a. mettere a punto una griglia di “mestieri” o “profili” che dir si voglia copra tutto il fabbisogno dell’intera funzione pubblica dello Stato Centrale con l’esclusione della Funzione Pubblica Sanitaria; per tale griglia si può opportunamente far riferimento all’esperienza ARAN; bisognerà prevedere un meccanismo di aggiornamento continuo della griglia; sui risultati di aggiornamento si possono tarare gli interventi di “manutenzione” delle risorse umane in servizio /formazione continua e gli adeguamenti dei meccanismi selettivi (probabilmente in collaborazione con le organizzazioni sindacali); i singoli profili dovranno essere rilevati con attente rilevazioni nelle singole amministrazioni; le singole Amministrazioni potranno reclutare direttamente dalla lista di idoneità magari con una sorta di meccanismo d’interpello telematico;
- b. mettere a punto un meccanismo di calcolo del fabbisogno annuo tarato sul turnover storico arricchito dei fabbisogni aggiuntivi eventualmente emergenti per nuove funzioni mai esplesate; anche qui si può far riferimento all’esperienza e allo studio ARAN;
- c. adeguare i meccanismi budgetari in modo da prevedere ogni anno in maniera routinaria gli stanziamenti per la copertura dei costi:
 - (i) del turnover,
 - (ii) delle selezioni;
 - (iii) della gestione degli elenchi di idoneità,
 - (iv) del progressivo aggiornamento dei profili e della loro definizione in termini di “sapere” e “saper fare”.

Un sistema di questo tipo dovrebbe garantire i seguenti miglioramenti rispetto alla situazione attuale:

1. permettere il reclutamento appena si libera il posto
2. in questo modo non sarà necessario reclutare personale a tempo parziale per “tappare i buchi” in attesa dell’espletamento dei concorsi e non si dovrebbe più creare il fenomeno dei “precari”
3. evitare l’espletamento di concorsi simili cui partecipano gli stessi candidati più volte, contraendo i costi
4. la chiarezza e la ripetitività routinaria dovrebbero ridurre il rischio di ricorsi paralizzanti al TAR
5. la chiarezza dei profili dovrebbe favorire la realizzazione di interventi di formazione continua messi a fuoco sugli sviluppi dei singoli “mestieri”/“profili”
6. agendo sugli inventari dei “sapere” e “saper fare” che declinano i vari mestieri/profili professionali sarebbe possibile, a partire dal rubinetto del reclutamento, assicurare un progressivo e costante aggiornamento della cultura amministrativa, cultura che oggi viene tramandata per affiancamento del neoassunto.

Per poter realizzare concretamente il modello di reclutamento è necessario in maniera preventiva mettere a punto l’inventario dei mestieri/profili declinati dettagliatamente nelle loro competenze in termini di “sapere”, “saper fare”, e, eventualmente con indicazioni sul “saper essere”.

Per fare questo sarà necessario attivare una struttura di progetto; l’inventario dei mestieri e delle relative competenze deve essere fatto in collaborazione con le rappresentanze sindacali; si suggerisce di non affidare il lavoro all’esterno ma di farsi affiancare da esperti esterni; mi permetto qui di evidenziare che già nel 1999 avevo affiancato la Regione Toscana e mettere a punto il sistema di profili/mestieri (cfr. allegato; il documento è anche scaricabile al sito www.crogef.it); tale sistema

(realizzato in anticipo sulle stesse esperienze francesi) è stato realizzato con il metodo dell'affiancamento di una struttura di progetto creata dalla Regione Toscana con le sue risorse interne; in questo modo si è realizzato un trasferimento di *knowhow* che ha poi permesso alla amministrazione regionale di procedere in maniera autonoma; sarà poi necessario immaginare il marchingegno che dovrà garantire il costante aggiornamento dei profili/mestieri; mettere a punto un sistema di monitoraggio dei fabbisogni quantitativi; qui, come già richiamato in precedenza, ci si può basare sul lavoro già realizzato dal dr. MASTROGIUSEPPE e dal dr. LOVERGINE, magari immaginando un ruolo di affiancamento per l'ISTAT.

2.3.3. Accoppiare reclutamento e formazione a livello di Regioni, ASL e Enti Locali

Si suggerisce di investire nella messa a punto di un sistema integrato di reclutamento/formazione dedicato alle posizioni di livello D del personale del comparto regioni-enti locali cui aggiungere il comparto sanità per quanto riguarda la figura dell'esperto in public health, santé publique.

Si suggerisce per organizzare una laurea magistrale o master di I livello (biennale) a numero chiuso (calcolato sulla stima del *turn over* storico). Si suggeriscono tre lauree magistrali /master di primo livello separati: uno per le posizioni relative alle aree amministrazione, servizi, risorse umane, anagrafe, finanze, tributi, servizi sociali etc. (aperta ai titolari di laurea triennale in scienze politiche, giurisprudenza, economia) ed una per le aree "servizi tecnici", urbanistica, edilizia privata (aperte ai titolari di lauree triennali in architettura e ingegneria), nonché una per il percorso in public health (aperta ai laureati in scienze politiche, economiche, statistica).

Il sistema può essere organizzato o a livello di singola regione o a livello nazionale.

Qui di seguito si scandiscono le tappe per arrivare a mettere a punto un sistema di formazione/reclutamento di questo tipo

Chi conseguirà il titolo entrerà in una lista cui gli enti locali e regionali dovranno attingere al momento del reclutamento. La normativa da creare dovrà prevedere la possibilità, eventualmente, per un laureato di rifiutare una o più offerte di lavoro (in Francia se ne possono rifiutare 2).

Oltre a garantire l'immediata utilizzabilità nel comparto regioni-enti locali dei reclutandi, il sistema proposto permette a chi dovesse conseguire la laurea di poter cercare occupazione anche presso le aziende fornitrici degli enti locali. In questo caso va valutata l'opportunità di richiedere al potenziale datore di lavoro un rimborso (totale o parziale) dei costi della formazione impartita.

2.3.4. Suggestioni generali

Anche in questo caso si suggerisce di farsi affiancare da partners europei che già utilizzano i metodi sopra delineati, preferibilmente con il supporto del Consiglio d'Europa che ha esperienza pluridecennale in simili attività di accompagnamento.

3. Alcuni interventi su particolari settori della pubblica amministrazione

Qui prenderemo in considerazione i seguenti aspetti:

- i. gli appalti
- ii. il livello tra comuni e regioni: province e gestioni associate
- iii. reddito di cittadinanza, incontro domanda/offerta di lavoro, fondi interprofessionali
- iv. la sanità

v. i rapporti con la UE e l'amministrazione

3.1. Gli appalti

La problematica degli appalti può essere articolata in due tronconi come segue:

- (a) la problematica organizzativa e
- (b) la carenza di professionalità tecniche che porta con sé tutta una serie di assurdità istituzionali.

Vediamo i due punti separatamente.

La problematica organizzativa. Malgrado una serie di interventi legislativi che non sono riusciti ad incidere sulla pratica dei comportamenti amministrativi, dietro la fiorente normativa in materia di pubblico impiego opera una sorta di modello fantasma che, anziché stabilire cosa bisogna fare, quando bisogna farlo, come bisogna farlo (organizzazione per processi) distribuisce potere/autorità ai singoli dirigenti e funzionari, senza preoccuparsi di coordinare il loro operato. Questo modello è incardinato nel Codice degli Appalti nella figura del Responsabile Unico del Procedimento (Rup). Tale figura contraddice tutta la normativa sul procedimento amministrativo, introdotta con la legge 241/90 (legge modificata in maniera significativa con la legge 15 del 2005; dopo tale legge comunque si sono avuti, ad oggi, altri 26 interventi di parziale modifica, indicatore questo di notevole instabilità normativa). Orbene questo Rup diventa una sorta di deus ex machina che tutto può e tutto fa, facendone di fatto un paralitico paralizzante. Nel codice degli Appalti il Rup è citato ben 58 volte. All'art. 31 il Codice degli Appalti affida all'autorità anticorruzione (Anac) il compito di definire le attribuzioni del Rup. Anac non si lascia sfuggire l'occasione e produce una lista di ben quaranta dictat (in parte requisiti che il Rup deve avere, in parte poteri che il Rup ha, il tutto in un minestrone privo di filo logico). Si tratta di una lista che, nella sua minuziosità, dice un po' tutto e il contrario di tutto. L'Anac non si ferma qui. L'Anac produce anche una serie di modelli per le stazioni appaltanti che spesso contraddicono quanto l'Anac stessa ha statuito in relazione al Rup e allo stesso codice.

La carenza di professionalità. I nostri partners europei di solito sono sorpresi da alcune pratiche italiane che non riescono a capire. Una di queste pratiche è quella secondo cui il direttore dei lavori non è il responsabile della ditta aggiudicatrice ma è nominato dalla stazione appaltante.

Questa stranezza trova la sua spiegazione nel fatto che i nostri capitolati sono molto vaghi e pieni di buchi che devono essere di volta in volta riempiti attraverso un processo di negoziazione tra la ditta e il direttore dei lavori. Se non c'è qui un'occasione di corruzione, credo che non ci sia nemmeno all'inferno. Qui emerge il vero problema: nel nostro Paese mancano professionisti in grado di fare dei capitolati decenti, capitolati che non devono lasciare niente di imprevisto da decidere on the spot attraverso un processo negoziale. Un capitolato per la costruzione di un edificio da adibire a scuola, di solito, è formato da più di diecimila fogli informatici! Nulla deve essere lasciato al caso. Le varianti in corso d'opera non sono una evenienza apprezzabile.

Una ulteriore stranezza che colpisce i colleghi nordici è data dal fatto che, una volta proceduto all'aggiudicazione, si debba stendere un contratto. Anche se si ha l'incontro della volontà delle parti (la sostanza del contratto) certificato da un atto pubblico (il verbale di aggiudicazione) si sente il bisogno di un ulteriore documento. Questo è riconducibile al fatto che il capitolato è troppo vago. Il contratto dovrebbe essere steso dall'ufficiale rogante (un funzionario della stazione appaltante che percepisce una congrua remunerazione per questa attività). Questi ufficiali roganti raramente hanno la professionalità per stendere contratti complessi. Tali contratti vengono di fatto, spesso, informalmente forniti all'ufficiale rogante dagli esepri della ditta aggiudicatrice. In tali contratti si trovano di

solito riempiti una parte dei buchi lasciati dal capitolato, riempiti nell'interesse della ditta aggiudicatrice.

Non solo mancano professionisti in grado di produrre capitolati decenti, mancano anche ispettori in grado di valutare tecnicamente se quanto realizzato corrisponde al capitolato. Ai colleghi al di sopra delle Alpi appaiono strane, a questo proposito, due cose: innanzi tutto il fatto che non esista un corpo di ispettori/valutatori indipendenti e, poi, il fatto che le commissioni per la valutazione della congruità dell'opera siano presiedute da dei magistrati e non siano composte esclusivamente da tecnici.

3.1.1. Le soluzioni

Qui si impongono alcuni suggerimenti, suggerimenti che possiamo suddividere in due gruppi:

- (a) di impatto immediato e
- (b) di medio-lungo periodo.

Per l'immediato si dovrebbe semplicemente procedere alla eliminazione del Rup e al ripristino dell'utilizzo, come per tutte le altre attività della pubblica amministrazione, del responsabile di procedimento così come previsto dall'art. 5 comma 1 della legge 241/90.

Per interventi più sostanziosi ma che richiedono tempo, bisognerà por mente alla formazione di esperti in stesura dei capitolati e alla formazione di ispettori professionali. Qui non ci si deve fare illusioni: in Italia non abbiamo nemmeno le risorse per formare questi due tipi di professionisti e saremo costretti a far ricorso all'aiuto esterno. Anche qui si raccomanda di richiedere l'affiancamento di partners europei, auspicabilmente con il *sostegno metodologico del Consiglio d'Europa*.

3.2. Il livello tra comuni e regioni: province e gestioni associate

Qui facciamo riferimento a due problematiche:

- (i) quella delle province la cui soppressione è rimasta a mezz'aria e le cui competenze non hanno titolare o hanno titolare senza risorse;
- (ii) quella della dimensione dei comuni e delle gestioni associate.

Per capire queste due tematiche e la loro interazione una rapida analisi comparata può dimostrarsi illuminante. Particolarmente illuminante è il raffronto con il caso tedesco e con il caso francese.

Iniziamo dal caso tedesco. Bisogna pensare che in Germania si è tradizionalmente (a partire dal XVII secolo) separato lo strumento di controllo del governo centrale sulle autonomie locali (Prefetture *Regierungspraesidien*) dallo strumento di erogazione dei servizi (*Landeskreise*). I servizi tecnici non possono essere erogati dai piccoli comuni che li devono conferire ad un livello superiore, il *Landeskreis*. Si tratta di entità governate da un Consiglio formato dai sindaci dei comuni afferenti. In quanto governato da sindaci dispone del potere di usare la coercizione, dal momento che, come in tutta l'Europa Continentale, anche in Germania i sindaci sono ufficiali di governo per quello che riguarda l'ordine pubblico e l'igiene. Mediamente per ogni Prefettura (*Regierungspraesidium*) in Germania esistono due *Landeskreise*.

In Francia e in Italia la situazione è diversa. L'idea che i poteri pubblici debbano erogare servizi è molto recente. In Francia e in Italia le Province si sono identificate con la Prefettura sino alla fine della seconda guerra mondiale. Alla fine del conflitto si è sentito il bisogno di arginare il potere dei prefetti che in Italia e in Francia erano percepiti come collaboratori del regime fascista e come collaboratori dell'occupante tedesco. Si pensi che in Francia le riunioni del Consiglio Provinciale avvengono alla presenza del Prefetto. In Italia la prima competenza che è stata trasferita dalle Prefetture alle Province è stata la competenza sugli ospedali psichiatrici che si pensava fossero stati usati come strumento, sotto traccia ma molto efficace, di controllo politico e sociale.

Di fatto in Germania abbiamo tre livelli di governo del territorio, ognuno dei quali svolge funzioni diverse:

- il livello delle prefetture (organi di deconcentrazione amministrativa) che svolgono una funzione di controllo, non degli enti locali ma del territorio;
- il livello di erogazione dei servizi (Landeskreis)
- il livello della identità culturale (il comune).

Da notare che in Germania non si sente il problema dei piccoli comuni (la cui dimensione media è simile a quella italiana). Per una dettagliata e non noiosa presentazione del caso francese e di quello tedesco mi permetto di rimandare a **M. Balducci, E. Eisenberg, R. Herzog**, "La provincia tra regione e organismi di cooperazione intercomunale; spunti di analisi comparata", in Nuova Antologia, Novembre-Dicembre 2019.

In Italia e in Germania manca la dimensione relativa all'erogazione dei servizi. In Francia nel frattempo hanno posto rimedio al problema. In Francia (dove abbiamo ca. 34.000 comuni nei confronti degli 8.000 comuni italiani) si era assistito, come in Italia, ad una esplosione di enti partecipati per la fornitura dei servizi per i quali la maggior parte dei comuni erano troppo piccoli. A partire dal 2010, con interventi legislativi chirurgici progressivi, l'erogazione dei servizi è stata concentrata nelle "comunità urbane", sorta di associazione di comuni governata dai sindaci dei comuni afferenti. Il potere impositivo è stato trasferito a queste comunità. È a queste comunità urbane che afferisce la gestione del sistema ospedaliero. Va qui notato che l'introduzione delle "comunità urbane" ha determinato nel giro di pochi anni il dimezzamento degli enti partecipati dai comuni. Gli orgogliosi Prefetti francesi affermano con convinzione che lo Stato francese non è collassato di fronte alla sfida del Covid-19 grazie all'azione dei sindaci e delle loro comunità urbane. Si noti, qui, che, a fronte di più di 34.000 comuni (molti dei quali piccolissimi) in Francia non si è mai pensato di ridurre il numero dei comuni e di forzarne la fusione. In un momento in cui la legittimazione dei sistemi democratici è in crisi, la partecipazione dei cittadini alla vita politica locale rappresenta oggi un forte aggancio del cittadino ai valori dello Stato di Diritto (o, come amano dire in Francia, ai valori della Repubblica).

E l'Italia? Dove ci collochiamo noi in questo processo?

Nel 1976 avevamo imboccato la strada giusta, con gli interventi di vera ingegneria istituzionale e costituzionale realizzati da **Massimo Severo Giannini**. A partire dal DPR 616 del 1977 con cui sono state massicciamente trasferite dallo Stato alle regioni praticamente tutte le competenze in materia di servizi. Dal momento che le regioni sono enti di programmazione, queste competenze si sono riversate sui comuni. Nello stesso periodo vengono istituite le "associazioni intercomunali" proprio nella prospettiva di gestire i servizi. Le USL, in Emilia Romagna e Toscana, in effetti, si hanno il loro antecedente proprio in associazioni intercomunali.

Anziché procedere per questa strada, affinando i meccanismi di collaborazione tra i comuni, l'erogazione dei servizi è stata progressivamente esternalizzata a società partecipate (con il meccanismo in house) formalmente controllate da gruppi di comuni che detengono la maggioranza del capitale ma sostanzialmente gestite dal socio privato, l'unico che dispone del know how tecnico necessario.

3.2.1. La soluzione

Il livello di governo tra il comune e la regione va ridisegnato individuando istituti diversi a seconda delle funzioni, articolando la funzione di controllo (prefettura), quella di erogazione dei servizi tra i quali quello sanitario (intercomunale) e quella identitaria fondamentale per la democrazia (comune).

Qui va rammentato che, ai sensi dell'art 117 della Costituzione (nella versione attualmente in vigore dopo la riforma del titolo V della Costituzione del 2001) la competenza sulle dimensioni degli enti locali è una competenza regionale. Sarebbe opportuno che questa tematica venisse affrontata a livello regionale, auspicabilmente con il coordinamento della Conferenza Stato Regioni.

Una attenzione particolare dovrebbe essere data al problema dell'esercizio del controllo delle ditte cui vengono esternalizzati i servizi.

Anche qui si auspica un affiancamento del Consiglio d'Europa.

3.3. reddito di cittadinanza, incontro domanda/offerta di lavoro, fondi interprofessionali

Il "reddito di cittadinanza" investe due aspetti: (i) uno relativo agli sforzi che le strutture pubbliche devono fare per reinserire nel circuito dei cittadini attivi coloro che sono fuori di tale circuito (questi sforzi rientrano nell'area dei "servizi di assistenza sociale"); (ii) uno relativo agli interventi che le strutture pubbliche sono chiamate a realizzare per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e per garantire l'aggiornamento continuo del così detto "capitale umano" (queste attività rientrano nelle politiche attive del lavoro).

Queste due finalità fanno riferimento in Italia ad assetti normativi diversi e nel resto del mondo danno luogo a interventi distinti. La prima cosa da chiederci e se non sia opportuno separare i due interventi, quello relativo al reinserimento nel contesto sociale attivo di chi ne è fuori e quello di garantire un funzionamento fluido dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sforzandosi di mettere a disposizione del mercato del lavoro risorse professionali aggiornate.

Consideriamo i due aspetti separatamente.

Gli sforzi per reinserire nel circuito sociale attivo rientrano nell'attività di "servizio sociale" regolamentata dalle legge 328 del 2000 e sono competenza delle Regioni. La Commissione UE, tra l'altro, ha deciso che il 30% delle risorse del fondo sociale europeo debba essere finalizzata al sostegno al reinserimento. Qui si segnala quanto meno una sovrapposizione di compiti ed un doppio di spese. Attualmente le regioni stanno tentando di gestire questi svariati miliardi che ci arrivano da Bruxelles per offrire un sostegno economico a chi ne ha bisogno, cioè per fare proprio quello che si propone il reddito di cittadinanza. Trovo poco gradevole l'idea che, con le difficoltà finanziarie e di bilancio che abbiamo, si raddoppino gli sforzi in tal modo. Per non menzionare per di più il fatto che non siamo in grado di spendere le risorse UE che rimandiamo indietro all'incirca per il 70% del loro ammontare.

Passiamo ora alla seconda componente del reddito di cittadinanza: l'inserimento del "cercatore di impiego" nel mondo del lavoro. Qui abbiamo due nodi da sciogliere: (i) da una parte un noto istituzional-finanziario simile a quello del sostegno al reinserimento visto sopra; (ii) da un'altra parte abbiamo la necessità di creare strutture tecniche adeguate in grado di assolvere la funzione che oggi dovrebbe essere assolta dai fantasmagorici "navigatori". Vediamo succintamente i due aspetti.

L'inserimento al lavoro ed l'intreccio istituzional-finanziario. Qui il reddito di cittadinanza si incrocia con i fondi interprofessionali. Si tratta del fatto che lo 0,30% della massa salariale lorda dei dipendenti del settore privato (compresi i soci delle cooperative) viene destinato ad iniziative formative a favore dei lavoratori. Il meccanismo per la gestione di questo fondo è farraginoso al punto

che buona parte di questi fondi non vengono spesi o vengono sprecati in iniziative dubbie. In buona sostanza questo 0,30% viene versato all'INPS. A questo tesoretto possono accedere enti bilaterali costituiti da per lo meno una organizzazione datoriali ed un sindacato. Questi enti bilaterali sono attualmente 21 e danno luogo ad una concorrenza spietata per raccogliere i cedolini degli stipendi sulla base dei quali possono farsi devolvere i fondi dall'INPS. Ogni impresa ha diritto a farsi formare i propri dipendenti in ragione dei soldi versati (si dice che ogni impresa ha il suo conto). Ne risulta che ca. il 90% di imprese italiane che hanno meno di 10 addetti non cubano un ammontare sufficiente per coprire i costi di un serio aggiornamento dei propri dipendenti. Questo dà luogo ad un fenomeno molto opaco: il tentativo da parte dei 21 enti bilaterali che gestiscono questi fondi di mettere insieme imprese diverse per poter far partire dei corsi dotati di un plafond sufficiente a coprire i costi. Il risultato è che questi soldi o non vengono spesi o vengono spesi in iniziative dubbie veramente borderline. La maggior parte delle poche volte in cui queste risorse vengono spese in iniziative formative serie sono per realizzare corsi obbligatori per legge (generalmente corsi sulla sicurezza) non per corsi miranti all'accrescimento professionale dei lavoratori. Qui urge, oltre una razionalizzazione del sistema dei fondi interprofessionali (sostanzialmente urge abolire il portafoglio impresa, che di fatto impedisce ai dipendenti delle PMI di usufruire di corsi di aggiornamento), un coordinamento con gli uffici del lavoro e le politiche attive del lavoro. Anche qui si potrebbero realizzare, migliorando il servizio, notevoli risparmi.

L'incontro tra offerta e domanda di lavoro. I navigatori sono destinati a fallire, non tanto e non solo perché sono personaggi privi di competenza in materia (i corsi che si stanno attivando per prepararli sono inoltre inutili) ma perché non dispongono delle informazioni necessarie. Le politiche attive del lavoro fanno riferimento nei Paesi del Nord Europa ad un sistema di profili professionali cui si riferiscono i datori di lavoro e i cercatori di impiego. Un buon esempio in lingua italiana lo si può trovare nella Svizzera di lingua italiana al sito www.orientamento.ch. Il fatto è che i numeri sono tali che è impossibile concepire un serio incontro tra domanda e offerta di lavoro. Senza questo strumento è impossibile accoppiare domanda e offerta e, alla fine, il datore di lavoro si accontenta di un collaboratore non qualificato e il cercatore di impiego di un lavoro per cui non è formato. Sopra le Alpi il datore di lavoro che cerca un collaboratore fa riferimento a queste griglie così come il cercatore di impiego si candida per la griglia in cui si identifica. La griglia può essere usata sia dagli uffici pubblici equivalenti ai nostri centri per l'impiego che da agenzie private, tra le quali un ruolo importante è giocato dalle agenzie di lavoro interinale.

Qui attualmente sta prendendo copro un grosso equivoco che vedo profilarsi all'orizzonte. L'equivoco consiste nel fatto che si possa pensare che per gestire l'incontro da domanda e offerta di lavoro sia necessaria chissà quale fantascientifica strumentazione informatica. Indubbiamente un computer ed un collegamento al web serve. Ma quello che veramente serve è la creazione della griglia dei profili professionali.

Sulla griglia in effetti non partiamo da zero. Molte regioni (tra le quali la mia Toscana) hanno messo a punto una griglia simile. Lo hanno fatto per rispondere ai requisiti di Bruxelles che pretende una individuazione precisa dei profili per cui si realizzano i corsi di formazione finanziati dal fondo sociale. Le griglie esistenti non sono però direttamente utilizzabili ed hanno bisogno di una notevole rifinitura. Sopra le Alpi queste griglie sono state create (nella notte dei tempi) e vengono costantemente aggiornate da un costante dialogo tra organizzazioni datoriali e sindacati. Da noi queste griglie sono state create dalle burocrazie regionali con l'aiuto di ditte di consulenza esterna totalmente prive di competenze in materia. Queste griglie dovrebbero individuare i "saperi" e i "saper fare" necessari per svolgere le attività di un determinato profilo. Saperi e saper fare che sono conosciuti dagli operatori e non da burocrazie regionali e da ditte che finiscono per definire i profili presso che esclusivamente in chiave psicologica.

3.3.1. La soluzione

La soluzione va ricercata a livello regionale. La competenza sul sociale è delle regioni così come quella sulla formazione professionale. La banca dati con le griglie dei profili e i le informazioni su chi cerca collaboratori e chi cerca lavoro andrebbe gestita a livello transregionale. Il ruolo di guida dovrebbe essere giocato dalla Conferenza Stato Regioni.

I fondi interprofessionali dovrebbero essere aboliti e la quota dello 0,30% della massa salariale dovrebbe essere gestita dagli uffici del lavoro.

L'ANPAL non dovrebbe avere un ruolo operativo ma di studio, magari studiando la possibilità/opportunità di assegnarle un ruolo di agenzia della Conferenza delle Regioni.

Qui il raffronto con l'esperienza svizzera (tra l'altro declinata in italiano) si raccomanda.

3.4. La sanità

Questo dipende dalla riforma del 1978 legge 833. Va qui, tra l'altro, rammentato che tale legge all'epoca era una legge quadro che definiva i limiti entro cui le leggi regionali potevano muoversi. Ne deriva che i sistemi sanitari regionali sono sostanzialmente uguali, dalla Lombardia, all'Emilia, alla Puglia.

I problemi della sanità sono, dunque, uniformi in tutto il territorio nazionale. È oramai assodato che la sanità territoriale da noi è carente.

La riforma del 1978 si concentrava sulla USL, unità territoriale che poteva andare da un minimo di 350.000 abitanti ad un massimo di 500.000 abitanti. All'interno delle USL erano previsti presidi ospedalieri (privi di personalità giuridica e di autonomia contabile) e di distretti (sostanzialmente gli originali poliambulatori delle mutue anche questi privi di personalità giuridica e autonomia contabile).

Il medico di base è concepito come una sorta di impiegato amministrativo che è chiamato a smistare i suoi pazienti al distretto e/o all'ospedale.

Il tutto finanziato centralmente. Viene meno la possibilità per il paziente di scegliersi il suo medico e il suo ospedale.

Sostanzialmente si confonde l'organizzazione della struttura che deve offrire dei servizi con l'autorità che deve sovrintendere al territorio. Si pensi che l'accreditamento delle strutture sanitarie avviene con queste due modalità: (i) i presidi ospedalieri si auto-certificano; (ii) le cliniche private vengono certificate o da presidi ospedalieri o da articolazioni della ASL altrimenti dedicate a sovrintendere all'ambiente, per numeri limitati di interventi (per cui le cliniche private per sopravvivere devono convenzionarsi con più regioni).

Va aggiunto che il paziente, se vuole essere trattato in tempi sufficientemente brevi, deve pagare i servizi di tasca propria. Una qualsiasi analisi si costa oramai meno dei laboratori privati che nei distretti ASL che richiedono un ticket superiore al prezzo richiesto dal privato.

Le riforme da realizzare devono essere radicali. Le riassumiamo qui schematicamente:

- conferire personalità giuridica e autonomia contabile agli ospedali
- riportare la ASL sotto il controllo dei sindaci
- conferire ai distretti/poliambulatori la personalità giuridica e l'autonomia contabile
- separare chi eroga il servizio da chi lo paga, evitando che sia chiamato a pagare il paziente, introducendo il meccanismo del "terzo pagante".

3.4.1. La soluzione

Il processo deve essere preso in mano dalle singole regioni, magari con un ruolo di coordinamento da parte della Conferenza Stato Regioni.

Anche qui si raccomanda un continuo raffronto con altri sistemi sanitari europei, in particolare si suggerisce quello tedesco (basato sul principio del terzo pagante) e quello norvegese (dove i servizi vengono finanziati dall'alto).

3.5. I rapporti con la UE e l'amministrazione

Dove si prepara la legislazione europea? Non nelle riunioni plenarie della Commissione e nemmeno nelle riunioni del Consiglio. La proposta della Commissione viene messa a punto dai così detti "comitati di esperti", dove gli esperti non sono dei ricercatori di chiara fama ma i funzionari nazionali che nel loro Paese si occupano dell'argomento. Nelle riunioni di questi comitati la sedia italiana è sistematicamente vuota. Quando, eccezionalmente, il nostro funzionario c'è, capita quasi sempre che non sa l'Inglese (non si lavora con l'interpretariato), per non parlare del fatto che, di solito, arriva alla riunione in fine mattinata (dopo essere arrivato all'aeroporto di Bruxelles, deve prima passare alla sede della Rappresentanza Permanente Italiana per farsi vidimare il modulo di presenza e, poi, al Monte dei Paschi per farsi pagare la diaria). Alle cinque del pomeriggio deve poi ripartire per non perdere l'ultimo volo per Roma. Molte decisioni maturano la sera a cena..

Le proposte di direttiva a regolamento messe a punto da questi gruppi di funzionari nazionali vengono poi passate alla Commissione che li iscrive all'ordine del giorno di una seduta plenaria. Se non pervengono richieste di modifica o di chiarimenti la proposta viene ritualisticamente considerata approvata. La proposta passa poi al Consiglio, o meglio ad uno dei 26° e passa gruppi di lavoro (ognuno formato da un funzionario di ogni Stato membro) che la tratta. Se nel gruppo di lavoro si raggiunge un accordo sulla proposta, essa viene messa all'ordine del giorno del Consiglio e non viene discussa ma approvata ritualisticamente. Se non si raggiunge un accordo il dossier è passato al Comitato dei Rappresentanti permanenti (Coreper). Se qui si raggiunge un accordo la proposta viene messa all'ordine del giorno del Consiglio solo per una approvazione ritualistica.

Solo poco meno del 5% delle direttive e regolamenti approvati vengono effettivamente trattati dalla Commissione e/o dal Consiglio. Nei gruppi di lavoro vige il motto: "pooling of authority". Le autorità degli Stati Membri devono essere messe insieme e trovare una mediazione che soddisfi tutti. Orbene in questi snodi cruciali noi siamo assenti.

Qui bisogna pensare che le istituzioni moderne devono produrre norme su argomenti altamente tecnici, sui quali il rappresentante politico eletto non ha nessuna competenza. In tutti gli stati moderni si assistono a fenomeni simili a quelli che ho appena descritto relativamente ai processi decisionali Ue. La differenza tra Bruxelles e le Capitali nazionali consiste nel fatto che questa attività tecnica, preparatoria e sostanziale dei tecnici a Bruxelles è estremamente trasparente. Tutti i gruppi di esperti sono raggiungibili sul web. Qui si trovano i nomi ed i cv dei rispettivi membri, l'agenda dei lavori, i verbali delle riunioni.

A questo problema avrebbe dovuto dar risposta la così detta Legge Buttiglione cioè la legge 11 del 2005. Tale legge prevedeva l'istituzione di un comitato che avrebbe dovuto coordinare la presenza italiana a Bruxelles (il CIACE). Tale comitato è stato concepito come comitato interministeriale e non come gruppo di funzionari, magari ispirato ai principi della "conferenza dei servizi" prevista dalla l. 241/90. Al Dipartimento delle Politiche Comunitarie non esiste nessun luogo dove siano raccolti i dati relativi ai gruppi di lavoro esistenti, ai lavori in corso e alle possibilità di coordinare la posizione italiana tra i vari gruppi in modo da attivare una negoziazione multi-tavolo.

A Bruxelles lo Stato più influente non è la Germania ma la Francia, subito seguita dalla Danimarca. La Francia e la Danimarca hanno infatti i migliori meccanismi di coordinamento della presenza dei loro funzionari nei gruppi di lavoro di Bruxelles. La Francia ha in generale una capacità di organizzare la sua presenza nei vari gruppi di lavoro non solo Ue ma anche Onu, Osce etc. Attraverso questa capacità la tecnologia francese risulta spesso privilegiata dagli standards internazionali adottati.

Per farsi sentire a Bruxelles non bisogna presentarsi come degli squinternati parà nelle sedi politiche, ma bisogna mandare dei funzionari competenti nei gruppi di lavoro, anche nel caso si dovesse discutere della revisione dei trattati. Rammento che, nella fase di preparazione dei due trattati di Maastricht (allora ero distaccato allo European Institute of Public Administration che ha appunto sede a Maastricht) i lavori venivano seguiti per l'Italia da un eroico funzionario della Farnesina (il Ministro Nigido), che poteva contare su 4 o 5 cinque collaboratori, che dovevano confrontarsi con le delegazioni di esperti degli altri Stati composte ciascuna da centinaia di esperti.

Qui noi scontiamo un grosso gap culturale. Non crediamo nella competenza e nella professionalità e pensiamo che il capo politico (ministro, assessore etc.) possa e debba decidere tutto in prima persona contando sulla fedeltà dei propri collaboratori e disdegnando l'affidabilità dei competenti.

3.5.1. La soluzione

Riunificare le varie strutture sparse tra Ministero degli Esteri, presidenza del Consiglio e CNEL. Chiedere assistenza ai partners francesi (lo hanno fatto con la Svezia) e tedeschi nella messa a punto di questi meccanismi di coordinamento

4. Suggestimenti metodologici

Siamo di fronte ad un problema tecnico: il modello in vigore non è più adeguato alle funzioni nuove che l'amministrazione deve svolgere. Questo disallineamento crea una serie di disorientamenti in cui nessuno sa più cosa si può e cosa si deve fare.

Il caso italiano non è il primo di questo tipo. Il passaggio alla democrazia dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale ha dovuto fare i conti con problemi simili. Una notevole esperienza è stata maturata in questo campo.

Per superare le disfunzioni sopra evidenziate va sviluppata una vera e propria strategia di modernizzazione amministrativa. Strategia che deve articolarsi nelle seguenti fasi:

7. Descrizione della situazione esistente (nel linguaggio degli amministrativisti tedeschi *Ist-Zustand*)
8. Valutazione della situazione
9. Disegno del modello verso cui tendere (*Soll-Zustand*)
10. Individuazione e pianificazione delle tappe di passaggio dallo *Ist-Zustand* al *Soll-Zustand*.

Gli sforzi fatti sin qui per migliorare la nostra amministrazione, fanno, non solo riferimento a modelli concettuali sorpassati, ma lasciano molto a desiderare dal punto di vista metodologico

RICERCHE PUBBLICATE DI RIFERIMENTO

- M. BALDUCCI, L. TRE RE (a cura di) , *L'organizzazione dei servizi sociali* Milano, FrancoAngeli, 2017
- M. BALDUCCI, «Rendre des comptes pour rendre compte : l'évolution de la comptabilité des collectivités locales en Italie», *Revue Française d'Administration Publique*, 2016, n° 160, pages 1079-1092
- M. BALDUCCI (a cura di), *Valutazione e Controllo, strumenti di valutazione per tenere sotto controllo pubbliche amministrazioni, banche e organizzazioni no profit*, Milano, Franco Angeli, 2014
- M. BALDUCCI (a cura di), *La formazione della dirigenza locale in Europa*, Roma, Donzelli 2010
- M. BALDUCCI, E. FORNI (a cura di) *I meccanismi incentivanti la produttività ed i nuovi contratti collettivi del pubblico impiego* Rimini, Maggioli, 1996,
- M. BALDUCCI, *Management of Municipal real estate Property*, Council of Europe Publications, Strasbourg, 2000
- M. BALDUCCI (a cura di), *Organizzazione e management dell'ente locale*, Milano, Angeli, 2003
- M. BALDUCCI, *Le rôle de la formation professionnelle dans l'amélioration des relations entre élus et personnel administratif*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1998
- M. BALDUCCI, "La vicenda dei carichi di lavoro: tra ritualismo burocratico e gestione per obiettivi, in R. Ruffini (a cura di), *I carichi di lavoro negli enti locali*, Milano, Angeli, 1995
- M. BALDUCCI, "Training Civil Servants in Central and Eastern European Countries: a Missed Opportunity?", in *International Review of Administrative Sciences*, London, Sage, 1995, 1
- M. BALDUCCI *Etat fonctionnel et décentralisation: leçons à tirer de l'expérience italienne*, , Bruxelles, Story, 1987
- "Training Civil Servants in Central and Eastern European Countries: a Missed Opportunity?", in *International Review of Administrative Sciences*, London, Sage, 1995, 1
- "Fonction Publique en transition: le cas italien", *Revue internationale des sciences administratives*, 1982, 3-4;