

## **Sviluppo economico, sviluppo sociale delle comunità locali: quale ruolo sono tenute a svolgere le burocrazie? \***

*di Rosario Scalia  
Segretario Generale dell'Istituto  
"Max Weber" e Presidente del  
Comitato Scientifico ACSEL*

Il tema introduttivo ai lavori di questo convegno non è dei più semplici.

Richiede visione d'insieme, capacità progettuale, attenzione ai problemi della gente, alle vicende proprie di una comunità che, in quanto tale, fa storia.

Ma anche fiducia nelle classi dirigenti, fiducia nell'associazionismo, cui va riconosciuto il merito di essere chiamato ad agire negli spazi lasciati liberi dalla politica, fondando il suo intervento sul principio fondamentale che ogni persona umana è mossa verso l'altra dalla *caritas*, dovendo ogni individuo essere riguardato, in quella che si indica come la visione laica dell'uomo, sotto la luce dell'*etica dell'irrepetibilità*.

*Etica dell'irrepetibilità che significa consapevolezza del valore che ogni individuo assume in quanto identità culturale ed esperienziale da salvaguardare (dalle insidie della vita), da migliorare (con il contributo della famiglia e del sistema formativo), da valorizzare (puntando sulla sua vocazione individuale, sul suo talento).*

E intorno alla persona umana, e lungo il percorso della sua vita la presenza delle burocrazie si dimostra – in una società civile che voglia assegnare allo

---

\* Intervento introduttivo al Convegno "Nuove centralità per lo sviluppo economico e sociale del territorio", Avezzano, 9 luglio 2011, organizzato dal Centro Noesis in collaborazione con l'Istituto "Max Weber".

Stato (ai diversi livelli di governo in cui si articolano le sue politiche pubbliche – dicevamo, la presenza delle burocrazie si rivela costante.

Dalla culla alla tomba: oggi, il sistema delle burocrazie è in grado di sostenere, di guidare, di vigilare sulla vita degli individui, e sui loro destini.

Sistema delle burocrazie che ha quali naturali interfacce il sistema della famiglie e il sistema delle imprese.

Un sistema delle burocrazie che, oggi, qualsiasi cittadino – nel suo percorso di vita – dà per scontato.

Ma di cui si occupa in maniera del tutto sporadica; cioè, solo quando gli serve, quando gli è utile, quando gli mostra un volto che può sembrargli ostile ma che tale non è.

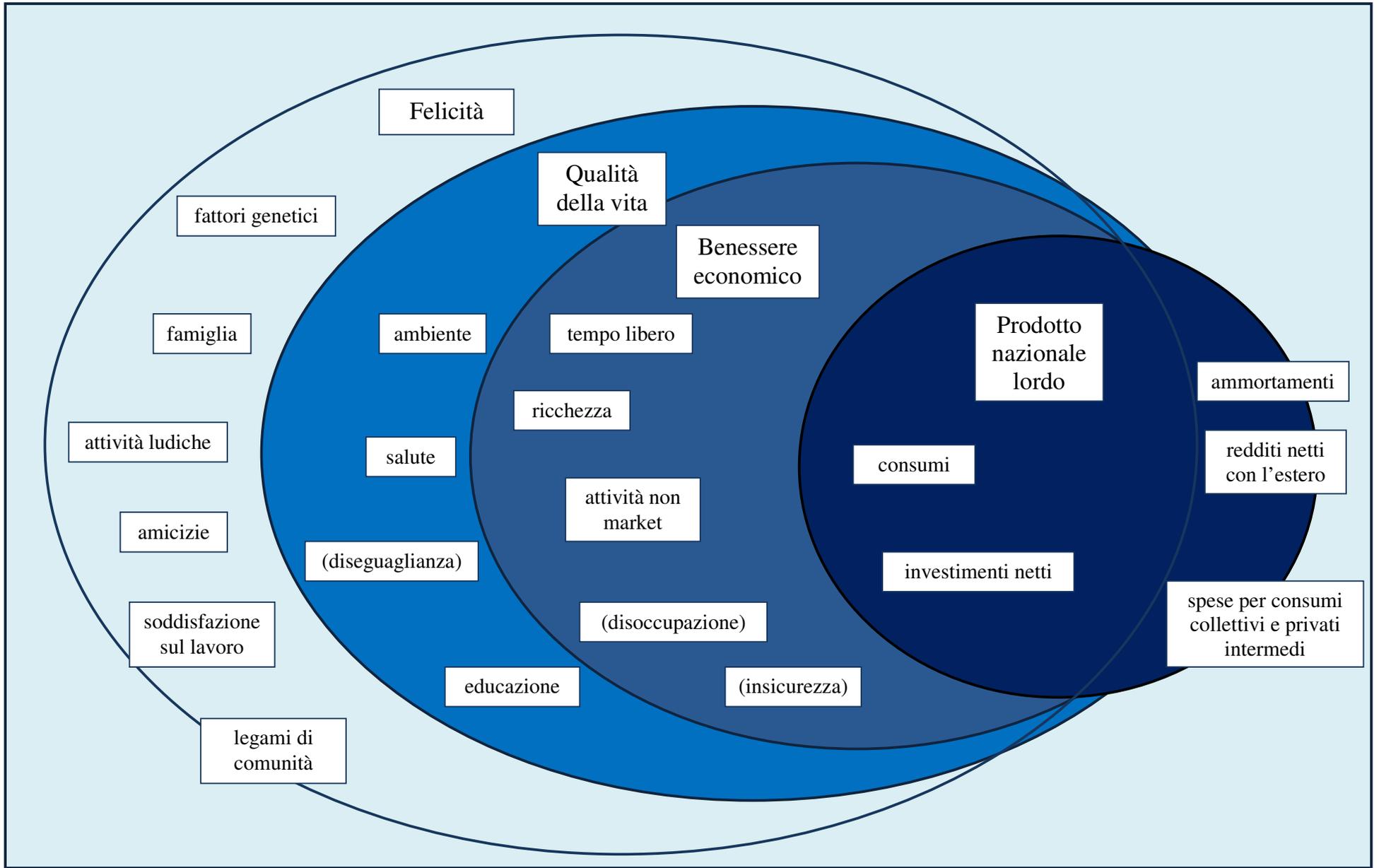
Per, poi, esprimere – lo stesso individuo che con quel sistema condivide regole di comportamento – nei riguardi anche del proprio gruppo – giudizi molto spesso gratuiti – di incapacità professionale, di colposa disattenzione, di allusiva non corretta gestione delle responsabilità di cui è investito in ragione dell'ufficio ricoperto.

Ma le donne e gli uomini delle istituzioni sono persone come tante altre; come quelle che vivono nelle fabbriche, o negli esercizi commerciali, o nelle imprese agricole.

Con le stesse idee del mondo, con le stesse pulsioni per una vita migliore, con le stesse aspirazioni a vivere in pace e a conseguire uno stato di felicità. Quello stato di benessere che lo sviluppo economico è in grado di assicurare in uno con lo sviluppo sociale.

E ciò vale anche in uno Stato di diritto quale è il nostro, cioè in cui se lo Stato – le diverse burocrazie – commettono degli errori, sono queste ultime

tenute a chiedere scusa, a rendere conto dei loro comportamenti, nella visione dell'art. 28 della nostra Costituzione.



**1. *Quale ruolo giocano le burocrazie (dei diversi livelli di governo) per affermare il più alto livello possibile di benessere delle comunità locali, della comunità nazionale?***

L'affermazione del benessere in una società non può essere misurata dalla presenza massiva, nella vita degli individui, di burocrazie che si dovrebbero porre al loro servizio o, più correttamente, che dovrebbero rendere ad essi un numero sempre più ampio di servizi.

Non può certo essere questa la visione che possiamo avere dello “Stato del benessere”, il cui ruolo si assottiglia necessariamente nei periodi, nei cicli di recessione economica di un Paese.

Se accettassimo questa visione finiremmo per sacrificare il ruolo attivo del singolo, e dell'associazionismo (della “società civile”) che risulta condensato nel principio costituzionale che vede l'azione dei pubblici poteri obbligata a recedere dalla voglia di interventismo e che si deve coniugare con la logica del principio della c.d. “sussidiarietà orizzontale”.

Un principio che dovrebbe costringere il potere politico a prendere atto della emersione, nella società civile, di una soggettività, o, meglio, di un insieme di soggettività o di una rete di soggettività.

E in tale rete un peso, oggi, hanno le famiglie, che costituiscono il fulcro essenziale di una società in cammino, di una società che intende costruire, nella dimensione della legalità, progetti di vita per i suoi componenti.

Una emersione che viene da lontano – fin dagli anni sessanta del secolo scorso – che ha messo (e mette) in radicale discussione il rapporto tra potere pubblico (a qualunque livello di governo si manifesti secondo il sistema della Carta costituzionale vigente) e società.

Lo schema che intenda prevedere “*sic et simpliciter*” uno Stato liberatore della società e uno Stato protagonista del superamento di disarmonie, di squilibri, di ingiustizie, è diventato uno schema su cui si è cominciato ad avere seri dubbi, quando ci si rende conto (e, spesso, avviene troppo tardi) che il ruolo che giocano (o hanno giocato) le burocrazie – che sono gli strumenti a volte non troppo lungimiranti del potere politico – non è quello ispirato all’etica della responsabilità.

E tale ragionamento diventa tanto più valido quando – come era abituato a fare Max Weber, agli inizi del secolo scorso, tra gli operai delle industrie o tra i contadini delle campagne tedesche, parlando loro del futuro della Nazione – la società diventa – richiamandosi ai valori scritti nella coscienza e tradotti in principi costituzionali – sempre più autrice della propria liberazione e partecipe della determinazione di quella “legge morale” (Moro, 1968) che si riteneva essere – a torto – patrimonio esclusivo di una élite (quella dei saggi, degli intellettuali).

Oggi che il potere pubblico è reso ancor più responsabile delle sue azioni – ai diversi livelli di governo – dalla Costituzione del 2001, c’è da riflettere su un dato di fatto, che diventa anche una scommessa per l’intera società italiana: come produrre personale politico e personale amministrativo che abbiano tutta l’intelligenza necessaria a guidare gli avvenimenti (globali/locali) che ci stanno di fronte e che, a mio giudizio, richiedono il ricorso a una razionalità più alta di quella meramente tecnica?

Non è più sufficiente parlare di riforma delle istituzioni *tout court*.

E’ sopraggiunta, a mio avviso, anche la stanchezza in quanti – compresi gli operatori pubblici – hanno visto in essa occasioni ghiotte (ma era solo una frangia di intellettuali ad avvantaggiarsene...) di scrivere testi, saggi, articoli;

ma senza che tutto ciò risultasse di una certa utilità, alla fine, per il sistema delle famiglie, per il sistema delle imprese.

Né, d'altra parte, lo slogan che ha mosso sinora i riformatori della pubblica amministrazione sembra aver dato i risultati sperati: “avvicinare la gestione dei servizi ai cittadini ricorrendo al livello di governo comunale significa rendere ad essi servizi migliori”.

Tutto ciò può considerarsi positivo in astratto; ma nel concreto dei bilanci pubblici, spesso la dimensione organizzativa di un servizio deve essere ultracomunale: a volte distrettuale, altre volte provinciale. Altrimenti, il sistema non regge.

Contestualmente, quante volte si è sentito proclamare la formula “questa riforma va fatta a costi invariati!”.

Bene: sul principio della invarianza della spesa pubblica si sono esercitati i decisori politici preoccupati di non far pagare ai cittadini più di quanto essi avessero fino ad allora pagato.

Ma è questo un metodo corretto di gestione della cosa pubblica?

Oppure occorre muoversi su piani diversi, sul piano del confronto europeo, come avrebbe voluto Sabino Cassese, quando, nel 1993, propose all'art. 1 del decreto legislativo n. 29<sup>1</sup>, ora d.lgs. n. 165, di gettare uno sguardo ai modelli organizzativi di altri Paesi per rifondare i nostri servizi pubblici?

---

<sup>1</sup> Art.1. Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione, al fine di:

- a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;
- b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;
- c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del

Oggi, la (ri)proposizione del fabbisogno standard (che è legato al costo-standard), contenuta nella legge delega n. 42 del 2009, non ci consentirà di rendere nessun miglior servizio perché l'analisi organizzativa – fondata sul confronto – non si è realizzata.

E chi avrebbe dovuto farlo (gli analisti di organizzazione, gli economisti dell'organizzazione) si è tirato indietro, lasciando il campo ai ragionieri e ai revisori dei conti ... cioè ai comportamenti di burocrazie che verificano il singolo atto, ma poco si preoccupano dei tempi, dei modi, dei costi dei processi decisionali che si traducono in azione.

Ritengo, però, che nulla è perduto: la forza dell'intelligenza può prevalere sulla chiusura intellettuale di quanti continuano a pensare ai “tagli lineari” della spesa pubblica come alla panacea di tutti i mali delle burocrazie.

Così come pienamente illusorio si presenta il progetto leggibile nella riforma del c.d. “federalismo fiscale” che intende vincolare il livello del prelievo fiscale al fabbisogno standard quando ancora – dopo due anni – poco o nulla si è realizzato per dare esecuzione alla legge sulla *performance* nella Pubblica Amministrazione, cioè al decreto legislativo n. 150 del 2009.

Si tratta di aprire un dibattito tra istituzioni e cittadini che non si è mai aperto.

Si tratta di un dibattito che potrebbe portare – ne sono sicuro – nelle aree svantaggiate del Paese le istituzioni locali a constatare, con grande amarezza, che tutti gli sforzi potrebbero essere vani senza una condivisione partecipata degli obiettivi con la società civile.

---

lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica

## **Il criterio della spesa storica**

---

### **Legge 5 maggio 2009, n. 42**

- art. 1, c. 1
- art. 2, c. 2, lett. m)
- art. 13, c. 1, lett. d)
- art. 20, c. 1, lett. b) e c)
- art. 21, c. 1, let. d) ed e)
- art. 27, c. 1

### **D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216**

- art. 1, c. 1
- art. 2, c. 4
- art. 5, c. 1, lett. a)

**Il costo-standard  
delle funzioni / dei servizi.  
Il richiamo alle norme.**

## **Costo (fabbisogno) - standard**

---

### **Legge 5 maggio 2009, n. 42**

- art. 2, c. 2, lett. f) e m)
- art. 2, c. 6
- art. 5, c. 1, lett. g) e h)
- art. 8, c. 1, lett. b) e c)
- art. 9, c. 1, lett. c), d) e f)
- art. 10, c. 1, lett. d)
- art. 11, c. 1, lett. b)
- art. 13, c. 1, lett. a)
- art. 18, c. 1
- art. 20, c. 1, lett. b)
- art. 22, c. 2

### **D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216**

- art. 2, c. 1 e c. 5, lett. b) e c)
- art. 4, commi 1, 2 e 4
- art. 5, c. 1
- art. 6, c. 1
- art. 7, c. 1
- art. 8, c. 1

E' giunto irrimediabilmente il tempo perché la società civile sia resa edotta dei costi della burocrazia e della qualità dei servizi che è tenuta a rendere.

Alla fine, infatti, il criterio ultimo, o l'ultima possibilità di valutare e di orientare il senso e il ruolo della Pubblica Amministrazione e, quindi anche il senso e il ruolo della presenza di pubblici amministratori eletti o di funzionari nella vita del Paese, non può che essere, per ragioni costitutive, il rapporto tra questi e le attese, i punti di vista, le esigenze, le soggettività e il mondo di valori che sono propri della vita sociale, delle comunità locali.

Non c'è dubbio che per realizzare questo obiettivo è necessario che ai vertici delle istituzioni e degli enti locali ci sia un personale politico e un personale amministrativo – al di là della “bella favola” della c.d. “separazione tra politica e amministrazione” – , o forse si potrebbe dire meglio, un personale fatto di amministratori *tout court*, di tipo nuovo.

Ed è proprio di questo, credo, che siamo qui a parlare oggi, e anche per questa ragione mi auguro che dagli interventi di quanti seguiranno si possa vedere il contributo, ma soprattutto l'interazione, la discussione tra studiosi, esperti e operatori che comunque vivono direttamente il problema di assicurare alle aree svantaggiate del Paese una leadership all'altezza della situazione.

## **2. *Uomini nuovi, culture nuove nella gestione della “res publica”.***

C'è la necessità – lo si sente spesso mormorare tra la gente – di uomini nuovi.

Ma uomini nuovi significa operatori della pubblica amministrazione che siano formati a gestire le risorse finanziarie prelevate dalle tasche dei cittadini attraverso l'imposizione fiscale con metodi diversi rispetto al passato sia prossimo che più lontano.

In particolare, che si assumano interamente la responsabilità delle loro azioni fornendo ai loro azionisti/ai cittadini conto del loro operato.

Oggi sono molti i documenti di analisi che si producono da parte delle burocrazie, ma sono documenti che non risultano comprensibili dalla gran parte degli elettori.

A questi ultimi serve conoscere tre cose: i tempi, i modi e i costi con i quali e attraverso i quali questo o quel livello di governo amministra le politiche pubbliche di rispettiva competenza.

Per anni abbiamo lavorato sulla privacy, e sul fatto che non si doveva “scoprire” a quale ufficio si fosse applicati.

Oggi tutto si sa tranne quello che serve per consentire all'azionista di controllare se i soldi che ha investito, sia pure in maniera coattiva, hanno consentito il perseguimento degli obiettivi di legge.

Consentitemi di rappresentarvi una situazione che si riproduce, ogni giorno, nel contesto delle imprese private; ma, con una sostanziale differenza: nell'area delle istituzioni non profit non c'è la legge del mercato che decreta la fuoriuscita da esso di quelle che non siano gestite con criteri manageriali, cioè che abbiano il giusto margine di profitto.

Al cittadino-azionista interessa solo che nelle istituzioni pubbliche vi sia equilibrio tra costi e ricavi, ovvero che le spese non sopravanzino le entrate.

In tale dimensione appaiono come delle novità quelle che, invece, da centinaia di anni – precisamente dal 1862, anno sotto il quale Camillo Benso Conte di Cavour istituì la prima magistratura dell’Italia unita, cioè la Corte dei conti – sono le linee-guida cui si devono ispirare tutti i bilanci pubblici.

Linee-guida che sono riassunte in queste parole, parole che qualificano i bilanci pubblici: *annualità; unità; universalità; integrità; veridicità; attendibilità, correttezza e comprensività; significatività e rilevanza; flessibilità; congruità; prudenza; coerenza; continuità e costanza; comparabilità e verificabilità; neutralità; pubblicità; equilibrio di bilancio; competenza finanziaria; competenza economica; prevalenza della sostanza sulla forma.*

Le ripetiamo così, come una cantilena; ma sono esse che danno (o, dovrebbero dare) tranquillità al cittadino/azionista.

Per anni, a queste parole non si è ritenuto di dar credito, di assegnare loro il valore profondo che esse hanno.

Così che si è assistito a forme di collusione tra decisori politici e burocrazie.

Oggi, i tagli voluti dal “centro” (Stato-Regione) mettono in evidenza i “buchi” abilmente nascosti, in un sistema di finanza che è (ed è stata) di natura derivata e che non sarà più tale dal 2014.

Decisori politici che vanno, decisori politici che vengono; fino ad oggi senza adempiere all’obbligo di un formale passaggio di consegne.

Ma, spesso, le burocrazie non possono cambiare perché sono quelle che hanno dimostrato una certa quale abilità e, per questo, tornano utili al decisore politico.

Agli uni (ai decisori politici) e alle altre (alle burocrazie) è richiesto, ormai, di dire come stanno sostanzialmente le cose.

### ***3. Professionalità diverse, negli Enti Locali, per contribuire allo sviluppo economico del territorio.***

Il problema della efficienza e della efficacia dei sistemi amministrativi, soprattutto di quelli locali, è stato posto all'attenzione delle nostre burocrazie fin dagli inizi degli anni '90 del secolo scorso: introdotto con l'articolo 20 del decreto legislativo n. 29/93 (con la previsione di un Nucleo di valutazione presso ciascuna istituzione pubblica); confermato con la disarticolazione del sistema dei controlli interni nel 1999 con il decreto legislativo n. 286; ribadito, dieci anni dopo, nel 2009, con il ricorso ad un termine mutuato dalla lingua inglese "performance", che intendeva esprimere il termine in lingua italiana di "produttività" (individuale/collettiva in quanto ciascun operatore è legato ad una organizzazione di cui il decisore politico è responsabile in quanto suo è il compito di attribuirgli, all'inizio dell'anno, le risorse umane, strumentali e finanziarie di cui ha bisogno).

Ma questo problema è stato affrontato dalle classi dirigenti politiche degli Enti Locali, nelle diverse aree del Paese, in maniera differenziata; e ciò è potuto accadere – nonostante gli sforzi prodotti dalla famosa Commissione centrale della finanza locale, operante presso il Ministero dell'interno che ha cercato di dettare negli anni le regole per definire l'entità e la tipologia di professionalità di cui un Comune di certe dimensioni avrebbe dovuto avere bisogno per funzionare al meglio – perché ogni Ente Locale rivendicava per sé lo scudo dell'autonomia organizzativa così come – a suo dire – garantito ad esso dalla Costituzione.

Dopo anni di dibattito sul tema che si è avuto tra costituzionalisti, è stata la Corte Costituzionale a dover reinterpretare questo termine alla luce della c.d. "invasione di campo" che lo Stato, finanziaria dopo finanziaria, veniva a perpetrare fissando regole sempre più stringenti per ridurre la spesa corrente

nella logica del prevalente rispetto del diritto comunitario (Trattato di Maastricht).

Diritto comunitario che impone la sorveglianza sul bilancio pubblico di tutti gli Stati; e che richiede il rispetto di certi parametri atti a definire un bilancio pubblico come “virtuoso”.

Diritto comunitario, però, in movimento, capace di dettare – attraverso il sistema dei Trattati – l’agenda a ciascun Stato membro: fissando, anche, per il 2014 l’obbligo del perseguimento del pareggio di bilancio.

Il principio europeo della “sana gestione finanziaria” si ripercuote, a cascata, all’interno delle istituzioni politico-amministrative in cui si articola il sistema dei poteri pubblici di un Paese.

In tal modo, impallidisce la riscrittura dell’art. 114, fatta nel 2001, che colloca i Comuni prima dello Stato...

Autonomia organizzativa, sì; ma nel corale impegno di assicurare il proprio contributo alla crescita (cioè allo sviluppo) dei territori, avendo prima garantita la stabilità della moneta ormai unica. E a minare la stabilità della moneta sono stati considerati, fino a qualche tempo fa, due fattori: che il rapporto deficit/PIL non sia superiore al 3%; che il peso del debito, sempre nel PIL, non sia superiore al 60%.

Nella visione degli economisti della Scuola di Stoccolma (SSE)<sup>2</sup> – per chi non lo sapesse, la loro collocazione nei gangli della Commissione dell’Unione europea è diventata stabile – lo Stato deve assicurare, nella stabilità, lo sviluppo economico (la c.d. “crescita”), cioè fornendo aiuti al sistema delle imprese nei

---

<sup>2</sup> La Stockholm School of Economics è una scuola di economia di alta formazione od università privata svedese; essa riceve, comunque, contributi governativi.

periodi di crisi (nella fase del ciclo discendente), utilizzando risorse pubbliche; ma lo può fare solo se le sue finanze sono a posto.

Il che si riassume nel concetto semplice e crudo: l'intervento pubblico non deve essere causa di altro debito, che finirebbe per essere scaricato sulle generazioni future; e non deve essere causa, nell'immediato, della crescita di inflazione nell'area dell'euro.

Sono concetti questi che impongono agli amministratori locali di ripensare alla riscrittura dei loro programmi politici, contrassegnati dalla volontà, a volte, di compiacere il proprio elettorato.

Sono concetti questi che impongono agli operatori pubblici di dover ripensare al loro ruolo, quando sopraggiungerà il tempo dell'applicazione, ai servizi resi, del criterio del fabbisogno standard/del costo standard, dovendo essere abbandonato in poco meno di tre anni da oggi il criterio della spesa storica.

Perché a coprire la differenza (non fondata sulla ragionevolezza dei numeri) tra costo effettivo e costo standard dei servizi resi sarà il cittadino, chiamato a tal fine dal proprio Sindaco (se il servizio è comunale), dal proprio Presidente della Provincia (se il servizio è provinciale), dal Proprio Presidente della Regione (se il servizio è regionale); sono loro i livelli di governo che imporranno nuove o maggiori tasse ai propri elettori, alle proprie comunità locali.

Allora, il punto sta nel fatto che, con l'applicazione delle regole nuove poste dalla legislazione in materia di federalismo fiscale (anche se, per la sanità, esse vigono ormai dal 2001), la classe politica – ai diversi livelli di governo – diventa con tutta evidenza responsabile della spesa pubblica; e, contestualmente, responsabile dell'effetto che può derivare da un'abnorme tassazione, cioè che si

abbia una riduzione dei consumi delle famiglie; e ciò accade quando, per coprire le inefficienze dei servizi di competenza, chiederà ai cittadini un prelievo fiscale dal reddito percepito maggiore di quello che sarebbe necessario per il loro ottimale funzionamento.

A voler essere chiari: l'analisi del costo dei servizi, in qualsiasi istituzione pubblica, non è un optional; ad essa tutti devono assicurare il loro contributo se è vero che i dati relativi devono essere resi in chiaro agli elettori/azionisti.

Per tale via, in sostanza, si può riuscire a ridurre la pressione fiscale e così liberare risorse da destinare ai consumi; e, quindi, ciò può apparire utile per favorire la ripresa economica.

Ma il discorso svolto rimarrebbe privo di senso se contestualmente le burocrazie – guidate al perseguimento dell'obiettivo di legge – non dimostrassero di essere produttive; cioè, utili per il Paese.

Anche in questo campo non ci sono più scorciatoie né si possono inventare modelli organizzativi che finiscono per essere riguardati dai cittadini come sistemi per eludere i vincoli posti dalla legge.

Con quali effetti – sinora – si è introdotta la disciplina giuslavoristica propria del settore privato nel settore pubblico?

Gli effetti sui bilanci pubblici si sono fatti sentire, certo, in quanto la creazione dell'ARAN ha consentito allo Stato di scrivere la disciplina della politica dei redditi di circa 5 milioni di lavoratori ancorando gli aumenti della contrattazione al tasso di inflazione programmata.

Se questo è il dato riscontrabile a livello macro-economico, scarsi si sono rivelati gli effetti a livello micro-economico: la verifica della produttività del lavoro, proprio perché non effettuata per la collusione venutasi a creare tra

datore di lavoro pubblico e managers pubblici (parti che hanno identica identità), avrebbe dovuto generare un miglioramento dei servizi resi all'utenza.

Solo tale verifica avrebbe dovuto sviluppare nella dirigenza (la cui retribuzione, per una parte, è per legge legata al conseguimento dei risultati) una cultura manageriale diversa rispetto al modo di gestire la "*res publica*".

Ma, in assenza di comparazioni tra organizzazioni fondate su indicatori, non si può giudicare (ovvero, valutare) il miglioramento di un apparato nell'approccio che esso deve avere nei riguardi della domanda espressa dall'utenza.

Dimostrare la propria produttività, che è la produttività delle risorse umane applicate, significa per il settore pubblico anche la scoperta dell'antieconomicità nell'affidare all'esterno servizi che potrebbero anche essere qualitativamente svolti in house e a un costo minore.

Ma non è sufficiente soffermarsi sulla disponibilità ad essere giudicati riguardo alla propria produttività che gli operatori pubblici sono chiamati ad esprimere, oggi, nei riguardi dei loro azionisti.

La questione riguarda, oggi più che in passato, la classe dirigente politica che, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, è tornata responsabile in prima persona della eventuale insecuzione della legge in questione.

Classe dirigente politica che non può più utilizzare il bilancio pubblico come strumento per accrescere la dotazione organica dell'Ente; né tanto meno consentire sviluppi indiscriminati di carriera dei corpi interni quando non siano aderenti alle esigenze di governo del territorio.

Tutta la legislazione che si è prodotta dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso ad oggi si muove in un'unica direzione: quella di vedere la leva dello

sviluppo economico, dello sviluppo sociale sempre più spostata dal “centro” alla “periferia” del sistema politico; e, quindi, sempre più nelle mani delle burocrazie operanti a livello di governo regionale, provinciale, locale.

Ma una strana contraddizione, comunque, sembra essersi realizzata tra obiettivi economici di lungo periodo della politica e obiettivi di breve periodo, sulla base della considerazione che gli interventi a sostegno delle imprese (caratterizzate, nel nostro Paese, da nanismo costituzionale ma le uniche che creano ricchezza) si sono concentrati nell’area tributaria per opera di una legislazione statale che annovera oggi una giungla di 400 tipi di agevolazioni fiscali.

Al sistema delle imprese – visto che sono loro che creano occupazione e che il tasso di occupazione concorre a definire il PIL di un Paese – ha fatto piacere che lo Stato facesse pagare meno tasse; ma quale ruolo hanno svolto gli altri livelli di governo nel fornire, a loro volta, servizi a supporto della loro crescita che da sola consente lo sviluppo economico e sociale di una comunità?

In maniera ancora più semplice: le Regioni per anni e, ora, le Province hanno facilitato la programmazione della formazione delle risorse umane in modo da agevolare la qualificazione/riqualificazione/riconversione delle risorse umane, in funzione dell’accertato fabbisogno delle imprese presenti sul territorio?

Gli operatori dei servizi di collocamento – che dal 1996 sono provinciali – sono stati addestrati ad indirizzare i centri pubblici e privati di formazione professionale verso le esigenze delle imprese del territorio?

E, poi, i diversi “osservatori” che si sono creati sui disoccupati hanno tenuto conto delle professionalità degli occupati, in una visione o prospettiva di medio-lungo termine dei diversi settori economici?

Queste funzioni pubbliche costano al cittadino/azionista perché sono supportate con il prelievo fiscale.

Nella Repubblica Federale di Germania, in Francia nessuna di queste funzioni (collocamento/formazione professionale) è stata decentrata; sono gestite da enti nazionali.

C'è da chiedersi, allora, se e fino a che punto la dislocazione di funzioni fondamentali per la crescita delle imprese dal livello nazionale alle burocrazie del sistema periferico costituisca un handicap allo sviluppo economico di un Paese come l'Italia.

#### ***4. Potenziare le culture degli operatori pubblici: una via percorribile per recuperare il tempo perduto.***

Per programmare lo sviluppo economico di un'area del proprio territorio non è sufficiente l'intervento di un solo livello di governo.

Da qui la necessità di diffondere la cultura della programmazione tra tutti i livelli di governo; e con tale diffusione creare un apparato amministrativo-burocratico capace di gestire un diritto amministrativo che riesca a governare, nella relazione tra società civile e amministrazione, rapporti che presuppongono un'azione attiva, di impulso, di anticipazione.

Non c'è, ancora, ben diffusa la consapevolezza tra le burocrazie – che sono il supporto dei processi decisionali degli amministratori locali – che occorre acquisire competenze e capacità per gestire l'azione e la promozione, e non il divieto (divieto che scaturisce dalla legislazione di settore la quale, nel 98% dei casi, pone vincoli o al cittadino o all'impresa).

Occorre immaginare, allora, un'amministrazione che va mutata, che intenda ispirare il proprio modello ad un procedimento e ad un'azione che poggiano sulla ricerca preventiva del consenso.

Ecco, quindi, come con grande prepotenza si profilano all'orizzonte del governo di un Ente Locale una serie di esigenze fino a qualche tempo fa sconosciute: la necessità di ricorrere alle tecniche e alle metodologie provenienti dalle scienze sociali (le quali vengono ricomprese nella disciplina che viene indicata con il termine di “analisi delle politiche pubbliche”).

Ma questa è una lettura della situazione in cui versano i decisori politici; lettura che non presenta, peraltro, nulla di esaltante, oggi, che la formazione alla

gestione della *res publica* non risulta scandita da nessun progetto culturale a monte.

Ma può anche essere una lettura che investe quanti, all'interno di un ente, mettono a disposizione della comunità la loro professionalità, e ne sono retribuiti.

Proviamo ad osservare la fisionomia dell'Ente locale di oggi.

L'Ente locale è fondamentalmente un soggetto deputato alla erogazione di servizi e alla gestione del territorio.

Oggi questo soggetto – chiamato a svolgere missioni tradizionali, o tradizionalmente burocratiche – si mostra sempre più inadeguato e sempre più insufficiente.

La gestione del territorio richiede ingegneri, architetti, geometri, economisti; la gestione dei servizi richiede medici, assistenti sociali, psicologi, sociologi e via dicendo.

Si altera radicalmente la proporzione tra professionisti, quindi tra le quote di professionisti di cui l'amministrazione locale ha bisogno e la quota appartenente alle burocrazie/figure professionali tradizionali.

In sostanza si modifica l'amministrazione locale nel senso che ne vengono incrementati i compiti (e questo è avvenuto alla fine degli anni '90, con le c.d. "Bassanini", ma in tale periodo storico a costo zero), attraverso la eredità di compiti statali o regionali.

Cambia l'amministrazione attraverso la modifica delle tecniche di intervento, soprattutto nel settore dei servizi.

Si modifica l'amministrazione finanche nell'ambito dell'attività amministrativa tradizionale per effetto, soprattutto, dell'impatto dell'informatica.

Tutto questo – come ho avuto modo di sottolineare – si traduce in modifiche dei contenuti dell'attività dei singoli operatori, o comunque esige un diverso comportamento nell'attività svolta dai singoli operatori.

Ma il discorso non si esaurisce in questi termini, perché deve tener presente anche altri dati dell'esperienza amministrativa locale.

Prima di tutto, per quanto la legislazione della seconda metà degli anni '90 del secolo scorso sembra aver enfatizzato il c.d. “decentramento delle funzioni a Costituzione invariata”, in realtà essa ha finito col privilegiare (anche se questo aspetto è normalmente sottaciuto nelle interpretazioni) il modello della compartecipazione all'esercizio dei processi decisionali.

Aspetto confermato dalla interpretazione data dalla Corte Costituzionale al principio della leale collaborazione tra livelli di governo, riconosciuto dalla riforma del 2001 paritariamente degni di esprimere i loro punto di vista (principio che si esprime in diverse forme di interazione).

E, ormai, in molte materie non significa che l'Ente locale agisca solitariamente, perché è tenuto a “fare i conti”, se così si può dire, con un momento regionale o statale, o, a volte, con ambedue.

In altri termini, l'attività dell'Ente locale si muove all'interno di una costellazione di poteri. Tutto questo significa che l'amministrazione locale, o il dipendente, o il dirigente dell'Ente locale, non soltanto ha le funzioni tradizionali della gestione o dello svolgimento della funzione o del servizio, ma viene anche caricato di compiti di negoziato, di capacità di contatto e di captazione delle risorse, di abilità nel concorrere in forma competitiva rispetto

agli altri Enti Locali, per esempio, all'attingimento delle risorse finanziarie europee, statali, regionali.

Ci sono le condizioni, allora per definire il ruolo che è chiamato a svolgere o un bravo amministratore, o un bravo dirigente dell'Ente locale.

Costui non è più soltanto quello che riesce a svolgere bene i compiti che a tale livello di governo sono assegnati. E' anche quello che dimostra una peculiare iniziativa, per esempio, in fase di distribuzione delle risorse, cioè in una fase che esorbita dall'ambito territoriale locale.

Recenti indagini hanno dimostrato che, al di là di ogni discorso sulla programmazione, o al di là di ogni discorso sulla distribuzione clientelare della spesa, in realtà spesso la priorità nella distribuzione dipende dalla capacità di iniziativa dell'amministratore o del dirigente dell'Ente locale, il quale è più informato rispetto a una certa disponibilità di risorse, è più abile nell'attivare il contatto con l'istanza regionale, con quella statale, o anche con quella europea.

E, parlando di sviluppo economico, di sviluppo sociale, di tali capacità manageriali l'Ente ha sempre più bisogno.

Ma come acquistarle? E soprattutto esse possono essere circoscritte alle sole burocrazie, o debbono vedere coinvolti gli amministratori?

Prima di fornire una risposta, occorre fare una ulteriore riflessione in ragione della materia (quella dello sviluppo economico, al cui interno sono leggibili più settori di intervento...).

L'Ente locale – come si è già detto – si muove in una costellazione di attività di altri enti, richiedendosi all'operatore una capacità di negoziazione e di contatto rispetto alle altre istanze decisorie.

Un discorso analogo si può fare con riferimento ai rapporti non più tra ente pubblico e ente pubblico, ma tra ente pubblico e settore privato, ente pubblico e impresa, ente pubblico e mercato.

Sotto questo profilo, il discorso sull'operatore, sul soggetto, sulla professionalità finisce per trascendere l'ambito del singolo dipendente perché tende a coinvolgere l'amministrazione e l'amministratore locale.

In altri termini, l'esigenza di nuova cultura nell'amministrazione della "*res publica*" non si avverte soltanto nell'area del sistema burocratico, ma si avverte, soprattutto, nell'area dei decisori politici locali.

Lo sviluppo economico e sociale di una comunità sta anche nelle loro mani, e richiede – perché no? – un allineamento delle tecniche di gestione delle politiche pubbliche al più alto grado possibile.

Dalla contaminazione tra ordinamenti pubblicistici il nostro Paese ha tratto utili elementi per avviare la "Riforma delle riforme", quella che ha riguardato la Pubblica Amministrazione; ma, oggi, essa va letta nel contesto della riforma dei sistemi di bilancio pubblici, nel contesto della riforma fiscale in senso federale.

Oggi, occorre dimostrare che possiamo contare su professionalità capaci di comprendere con intelligenza la realtà che ci circonda, ma senza farsi condizionare – e meno che mai schiacciare – dalle aberrazioni o anomalie che essa produce, che ha sempre prodotto.

Per questo occorre partire dal nostro posto di lavoro, dimostrando che l'etica della responsabilità guida i nostri comportamenti, orientati tutti al perseguimento del bene comune.

Ma soprattutto, avendo tratteggiato quello che effettivamente è il sistema degli Enti Locali, che c'è tra noi una profonda consapevolezza; di persone preparate abbiamo bisogno anche nel settore pubblico.

Mi sembra che in questa occasione è possibile richiamare il pensiero di John W. Gardner che, nel suo libro “Democrazia e talenti” così si esprimeva:

*«Il fatto è che la maggioranza degli esseri porta in sé un “io” migliore, più intrepido e più vigoroso di quello che appare all’esterno.*

*Un “io” che è deliberatamente un po’ duro d’orecchio, ma non è affatto sordo del tutto.*

*Tutti sappiamo che alcuni tipi di comunità, quali la famiglia, la squadra sportiva, il partito politico, ottengono dai loro aderenti il massimo rendimento. In altre parole, l’alto rendimento individuale dipende in gran parte dalla misura in cui una società o una istituzione sono capaci di stimolarlo».*

*«E guai – continua Gardner – alla società che perde il prezioso apporto di questo stimolo!». Perché «quando una istituzione, un’organizzazione o una Nazione perde la capacità di dare ala allo sforzo individuale, i giorni della sua grandezza possono considerarsi contati».*

Questo non può e non deve avvenire; ed è possibile ad una sola condizione, che si torni all’ascolto del “sistema etico nazionale” che ritroviamo interamente definito nella nostra Costituzione, e nei valori fondanti ai quali essa si ispira. Nella convinzione che dobbiamo essere “pronti sempre a rispondere a chiunque ci domandi ragione della speranza che è in noi”.

# I dieci sprechi d'Italia

*di Piero Giarda*

- **Tipo 1.** Utilizzo di fattori produttivi in misura eccedente la quantità necessaria. E' questo il caso quando due impiegati vengono utilizzati per fare un lavoro per il quale uno sarebbe sufficiente oppure quando una macchina costosa e ad alto potenziale viene sistematicamente sottoutilizzata.
- **Tipo 2.** Acquisti realizzati pagando prezzi superiori al mercato o all'effettivo valore. È il caso, per esempio, dei farmaci. Diverse aziende sanitarie pagano prezzi diversi per lo stesso prodotto.
- **Tipo 3.** Adozione di tecniche di produzione sbagliate. Nella produzione pubblica "c'è una tendenza inarrestabile ad utilizzare, tra le diverse tecniche di produzione disponibili, quelle che si caratterizzano per la più alta intensità di lavoro".
- **Tipo 4.** Utilizzo di modi di produzione "antichi, chiaramente più inefficienti e quindi più costosi".
- **Tipo 5.** Utilizzo di modi di produzione che impiegano fattori di produzione incompatibili tra di loro, "ad esempio lavoro non specializzato applicato al funzionamento di macchine innovative ed evolute".
- **Tipo 6.** "Errata identificazione dei soggetti meritevoli di essere sostenuti nei programmi di sostegno del reddito disponibile".
- **Tipo 7.** La progettazione di opere incomplete, il mancato completamento di opere iniziate, i tempi di esecuzione molto superiori ai tempi programmati. A queste tipologie si possono aggiungere la progettazione di opere di dimensione eccessiva rispetto alla capacità realisticamente sfruttabile, a volte eseguite con materiali troppo pregiati.
- **Tipo 8.** Avvio di nuovi programmi di spesa "non preceduti o che non passano il test di benefici superiori ai costi". Il riferimento è per alcune opere pubbliche ma anche interventi nella sanità.
- **Tipo 9.** Il mix dei programmi di spesa pubblica non si adegua (o si adegua con ritardo) ai mutamenti della domanda e dei bisogni della collettività. Per esempio, vengono mantenuti in vita di programmi, attività, strutture organizzative o enti per i quali non sussistono più, se mai erano esistite, le ragioni che avevano portato al loro avvio.
- **Tipo 10.** Le iniziative di spesa avviate in funzione anticiclica e realizzate con spese di durata permanente anziché con programmi di spesa a termine.