

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

www.ilcommento.it

anno IX
nona raccolta(4 maggio 2012)

In questa raccolta:

- *I “tagli”(alle prefetture)*, di Antonio Corona, Presidente di AP-Associazione Prefettizi, pag. 1
- *Se la spending review parla tedesco!*, di Maurizio Guaitoli, pag. 6
- *Innovazione e competitività nella strategia del cambiamento*, di Paola Gentile, pag. 8

Approfondimenti

- *Province sì, Province no*(seconda e ultima parte), di Giuseppe Pompella, pag. 11

I “tagli”(alle prefetture)

di Antonio Corona*

Come in quasi ogni altra disciplina - persino in quelle definite *scientifiche*, le cui conclusioni sono universalmente valide soltanto, però, fino a prova contraria - in *economia* non esiste alcuna “verità assoluta”(se non *a posteriori*...) ma semplicemente convinzioni suffragate da ipotesi.

Di qui le varie *scuole di pensiero*, che su medesime questioni possono divergere tanto nelle analisi quanto nelle discendenti soluzioni, non ultimo in conseguenza della eterogeneità degli aspetti di volta in volta considerati e/o privilegiati.

Appena qualche giorno fa, il *premier Monti* si è per esempio dichiarato contrario a eventuali iniziative di matrice *keynesiana*, ritenendole dagli effetti effimeri.

Opinione ovviamente e assolutamente rispettabile, forse anche “giusta”, che esprime un orientamento:

- tanto, come tale, inevitabilmente opinabile e perciò più o meno condivisibile;
- quanto, per la autorevolissima provenienza istituzionale, portatore di rilevanti riflessi nella vita e per la generalità dei cittadini.

Può dunque venire allora da chiedersi in base a quale parametro, o riflessione di qualsiasi natura, il presidente Napolitano abbia pensato a Mario Monti - e non a un

altro qualsiasi economista, di altrettanti chiara fama e specchiato *curriculum*, ma di “scuola” diversa - come *presidente del Consiglio* chiamato a gestire una drammatica emergenza.

La domanda non pare peregrina, specie se posta in relazione alle sollecitazioni - provenienti in maniera sempre maggiormente pressante ormai anche dal Quirinale - per misure finalizzate alla *crescita*.

Varrà rammentare che Monti, facendosene promotore e capofila di un significativo numero di *capi di governo*, qualche tempo dopo il suo insediamento ebbe a inviare una lettera a Bruxelles in cui poneva appunto lo *sviluppo* tra i temi da affrontare. Circostanza che lo stesso Monti sta oggi legittimamente rivendicando, in ciò corroborato da un clima politico in Europa che potrebbe spezzare l’asse Merkel-Sarkozy e indurre la *cancelliere* tedesca a sostituire Parigi con Roma nel ruolo di... *ancella* favorita di turno.

Per altro verso, tuttavia, lo stesso Mario Monti non smette di precisare in ogni dove come le riforme avviate e immaginate dal suo *governo* non producano effetto alcuno sulla *crescita* nell’immediato, ma possano piuttosto favorirne il progressivo incedere(a ripresa però già avviata).

Per provvedimenti atti a innescarla, il premier ha rinviato a quanto potrà emergere in proposito dal vertice europeo in calendario il prossimo mese di giugno.

Che iniziative specifiche di tal fatta non siano state contemplate nella strategia complessiva dell'attuale esecutivo, è d'altra parte anche di recente confermato dalle dichiarazioni pubbliche rese dal Ministro per lo sviluppo Corrado Passera ("sulla crescita non vi sono ideone, tutt'al più qualche ideuzza"), come pure dalle (almeno apparenti) improvvisazioni ed estemporaneità che paiono improntare l'(eventuale) accordo governo-abi sulla conversione in finanziamenti alle imprese dei crediti da queste vantati nei riguardi delle pp.aa.(v. al riguardo, Corona, A., *Aspetti della situazione di crisi italiana*, VIII raccolta 2012-23 aprile 2012 de *il commento*, www.ilcommento.it).

Insomma, sin da subito Monti si è preoccupato di fissare con estrema chiarezza, quale priorità assoluta, la sola tenuta dei conti a qualsiasi costo: *rigore, uber alles!*

Così va altresì probabilmente interpretato il suo intendimento, stando a indiscrezioni apparse su *la Repubblica*, di una sollecita approvazione in parlamento del *fiscal compact* - possibilmente in contemporanea con Berlino - quella specie di *camicia di forza* finanziaria che impegna i Paesi aderenti *prima di tutto* ad adoperarsi per rientrare dall'eccesso di *debito pubblico*.

Perché dunque ora pretendere da Mario Monti ciò che Mario Monti - per sue preferenze, preparazione, orientamento di pensiero e quant'altro - non è forse in grado di dare (almeno) nell'immediato, ma probabilmente (forse) solo in prospettiva?

È un po' come se a suo tempo si fosse chiesto a *paròn Rocco* di far giocare la sua mitica Triestina... *a zona* o a *Rinus Michels*, il profeta del *calcio totale*, di disporre in campo i suoi *lancieri* od *orange*... *a uomo!* O, per stare a questa travagliata epoca, come se si schierasse al centro dell'attacco Buffon, il portierone azzurro-bianconero, o relegasse tra i pali *la pulce* Messi...

E allora, tornando alla domanda posta in precedenza: *quando ha pensato a Mario Monti, il presidente Napolitano aveva in mente una Italia catenacciara o all'olandese che fosse? E il parlamento, quando ha votato la fiducia con numeri da maggioranza bulgara, dov'era, in cosa era indaffarato? Oppure, al momento, non ci si è posti il problema e ci si è affidati con convinzione messianica allo stellone italico e al pedigree professionale dell'attuale premier? Si è cioè ritenuto che fosse comunque sufficiente un "tecnico", purché tale, a prescindere dalle personali sue idee e scuola di pensiero in materia economica?*

Mario Monti non si è auto-designato né auto-votato *presidente del Consiglio*. Iniziano quindi a diventare persino incomprensibili le crescenti critiche, esplicite e manifeste o meno, che si stanno levando da più parti per gli effetti decisamente recessivi delle iniziative informate al *rigore* finora assunte dell'*esecutivo* in carica.

Tra le quali iniziative, il possibile aumento in autunno dell'IVA dall'attuale 21 al 23% per assicurare la tenuta del bilancio dello Stato.

Per scongiurarlo, ecco ora scatenarsi il *mantra* dei *tagli alla spesa pubblica*.

Che, si osserva a margine, sta tra l'altro distogliendo l'attenzione di molti dalla *riforma del lavoro*...

Tagli, dunque.

Prima considerazione, di carattere generale.

Se ve n'è bisogno per scongiurare il previsto aumento dell'IVA, probabilmente tutte le altre misure restrittive fin qui adottate starebbero allora rivelandosi insufficienti ad assicurare la stabilità di bilancio. *Ergo*, l'esigenza di disporre di ulteriori (ingenti) liquidità. Peraltro, con due precise avvertenze, formulate dallo stesso Mario Monti e da altro autorevole esponente del *governo*:

- i 4,2miliardi di *euro* ipotizzati potrebbero non bastare;
- ai *tagli* potrebbe non conseguire alcuna diminuzione della *pressione fiscale*.

Ne discende che le disponibilità aggiuntive ricavate non potranno essere in alcun modo dirette a stimolare e/o a favorire *ripresa, crescita* e quant'altro, perlomeno nell'immediato.

Si tratterà invece di risorse economiche finalizzate pressoché esclusivamente a tappare *buchi di bilancio*.

Seconda considerazione, sempre di carattere generale.

Anche i *tagli*, esattamente al pari delle *tasse* e delle *imposte*, qualcuno alla fine se li troverà sul conto, sicuramente quelli relativi a voci irrinunciabili di spesa, quale è quella sanitaria.

Già oggi, *tagli e ristrutturazioni* operati in passato hanno per esempio determinato la (re)introduzione del *ticket* a vario titolo. Ciò significa che eventuali, ulteriori interventi restrittivi sulla *sanità pubblica* andranno a tradursi in maggiori esborsi da parte dei singoli cittadini allorché questi dovessero avere necessità di ricorrere al *sistema sanitario nazionale* o, in alternativa, a strutture private per sopravvenute insufficienze o inadeguatezze di quelle pubbliche.

Come ancora si dirà, i *tagli* che incidano su servizi necessari alla collettività, si tradurranno comunque in una sorta di *tassa o imposta* ulteriore sotto mentite spoglie.

Ne consegue che *spesa pubblica* e *tasse* siano direttamente proporzionali.

Minore spesa, minori servizi. Minori servizi, maggiore spesa individuale da compensare con *minori tasse*. Se, viceversa, aumentano sia le *tasse*, sia i *tagli*...

Sulla scorta di quanto appreso dai *mass media*, arriviamo ai *tagli* (o *razionalizzazioni*?) annunciati sulla stampa dalla ministro dell'Interno, l'ex prefetto Anna Maria Cancellieri, da definire partitamente, entro il 31 maggio p.v., in attuazione di specifica direttiva del *presidente del Consiglio*.

Prefetture.

La domanda è d'obbligo: *non servono o servono?*

Nel primo caso, vanno abolite tutte e senza indugio.

I *tagli*, in tale eventualità, porterebbero a risparmi benedetti.

Rimarrebbe da risolvere il problema di tutto il personale nelle stesse impiegate che, salvo che non si voglia metterlo in strada, andrebbe collocato diversamente.

Nella seconda ipotesi, lo scenario muta completamente.

Da quello che si è finora compreso, si procederebbe all'accorpamento di un 20/25% delle prefetture (*fra quelle da accorpate o tra queste e altre?* La differenza è chiaramente sostanziale).

Al posto di quelle soppresse perché "accorpate", rimarrebbero soltanto degli *sportelli di servizi al pubblico*.

Tutte le altre, dovrebbero essere definitivamente trasformate negli *uffici territoriali di governo*, dove fare confluire la superstita amministrazione statale sul territorio.

Si avrà modo di tornarci, quando si saprà e si capirà di più del progetto del Viminale.

Può nondimeno intanto azzardarsi qualche brevissima riflessione.

In particolare nella prospettiva di prevedibili, fortissime fibrillazioni sociali (e non solo, si pensi ai *rumors* sull'IMU, vibratamente stigmatizzati dal *premier*, provenienti da centinaia di Comuni) *in conseguenza della difficilissima congiuntura economica, è lungimirante un "ripiegamento" di quelle strutture statali, quali su tutte sono le prefetture, che costituiscono parte essenziale della struttura istituzionale del Paese?*

Si rammenterà certamente come talune appena trascorse classi dirigenti abbiano provato ripetutamente a porre all'ordine del giorno la soppressione (o almeno la "sterilizzazione", attraverso la loro trasformazione in meri uu.tt.g.) delle *prefetture*: non anche, si badi bene, delle *questure*, dei vari comandi delle *Forze di polizia*. Delle sole *prefetture!*

Prefetture, cioè, simbolo ed espressione concreta della *coesione nazionale*, cardine fondamentale della unitarietà del *sistema-Paese*, sicuro punto di riferimento dello Stato sul territorio per istituzioni locali e cittadini su questioni o criticità le più disparate.

Paradossalmente, alcune suggestioni del pensiero delle suddette classi dirigenti - che immaginavano un prefetto sostanzialmente depotenziato negli aspetti caratterizzanti la *funzione di governo* e di converso assimilato a una sorta di direttore di un u.t.g. inteso quale semplice *agenzia di servizi* - sembrano però avere in qualche modo attecchito negli stessi ambienti viminalizi, al punto da potere perfino stravolgere il senso originario degli *uu.tt.g.*.

Questi furono istituiti, seppure poi mai costituiti, in attuazione della “Bassanini 1”(legge n. 59/1997, art. 12/c.1, “... *h*) *riorganizzare e razionalizzare, sulla base dei medesimi criteri e in coerenza con quanto previsto dal capo I della presente legge, gli organi di rappresentanza periferica dello Stato con funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e gli enti locali;...*”), principalmente ed essenzialmente quali interfaccia con lo Stato, sul territorio, per (*regioni e*) *enti locali* dotati di sempre maggiore autonomia(cui garantire, a norma del vigente art. 11 del d.lgs n. 300/1999, la leale collaborazione degli uffici periferici statali).

Oggi, nei fatti, potrebbe venire a determinarsi una loro vera e propria mutazione “genetica”.

Ne suonerebbe indiretta conferma la dichiarata intenzione di lasciare intanto e soltanto, al posto della *prefettura* “cancellata”, uno *sportello di servizi* per così “mitigare” i disagi dei *cittadini* per effetto degli “accorpamenti” in argomento. Con il *nocciolo duro* delle funzioni, quelle per intendersi che interagiscono con i soggetti istituzionali sul territorio, a trasmigrare invece tranquillamente altrove, quasi che in definitiva sia indifferente per un medesimo territorio che esse siano o meno svolte e comunque, nell’affermativa, in uno o altro

luogo(!). A differenza dei servizi al cittadino...

Dovendo procedere a... “riorganizzazioni”, perché non pensare piuttosto a un ridimensionamento delle prefetture da accorpate, mantenendone però inalterati - accanto allo “sportello” e magari seppure in “scala” - funzioni e compiti in tema, per dire, di raccordo con gli enti locali, sicurezza e quant’altro? Non è proprio questa difficilissima congiuntura a suggerire di non sguarnire oltremisura una presenza qualificata dello Stato sul territorio?

Nell’ottica di un effettivo e permanente risparmio, si potrebbe altresì puntare e investire sul *telelavoro*, che consentirebbe l’utilizzo di strutture assai più ridotte dove attestare lo svolgimento non “veicolabile” elettronicamente dei compiti di istituto.

Si vedrà.

Tornando al poco che al momento si conosce.

Quanti più servizi saranno trasferiti in altra provincia, tanti più inconvenienti di ordine (pure) economico ricadranno sui singoli cittadini.

Accorpate significa inoltre che coloro che lavoravano nella *prefettura ante-accorpamento*, salvo quanti dovessero rimanere nei residuali... *sportelli al pubblico*, vedranno trasferita la loro sede di lavoro: *chi pagherà? Le spese, e i sacrifici non solamente di natura economica, ricadranno interamente sulle spalle di coloro che abbiano avuto la sfortuna di lavorare in uffici con bacini di utenza inferiori a tot migliaia di abitanti? E le prefetture di destinazione avrebbero spazi sufficienti ad accoglierli?*

Se, viceversa, gli *sportelli al pubblico* continuassero ad assorbire gran parte del personale(e, in effetti, è noto che i dipendenti assegnati agli uffici “amministrativi” assorbono la grandissima parte del totale), è difficile immaginare un gran risparmio sugli spazi(immobili) già occupati.

Infine(per ora).

Gli accorpamenti riguarderanno contestualmente anche gli uffici statali da fare confluire negli uu.tt.g.? Quali effettivi

risparmi si conseguirebbero ove non si potesse pervenire a una riduzione degli spazi(immobili) complessivamente occupati?

Sarà interessante ascoltare in proposito la viva voce della ministro.

p.s.

il 24 aprile u.s., insieme al Si.N.Pre.F., AP-Associazione Prefetizi ha inviato alla ministro dell'Interno la lettera in allegato 1.

Successivamente, sempre con il Si.N.Pre.F. e questa volta con altri sindacati della polizia di Stato e dei vigili del Fuoco, sono stati diramati i comunicati stampa in allegato 2 e 3.

ALL. 1

Signora Ministro,

si fa riferimento alle notizie riportate dagli organi di informazione nella giornata di ieri, circa la Sua intenzione di procedere a riduzioni del personale dell'amministrazione civile dell'Interno, nonché a tagli di prefetture e uffici in sede centrale.

A tal riguardo, e in previsione della sessione del consiglio dei Ministri ove dovrebbero essere poste all'ordine del giorno le cennate ipotesi, si prega di considerare, con ogni più favorevole disponibilità, la possibilità di un incontro con le scriventi organizzazioni sindacali, attese le profonde ricadute delle iniziative in parola sul personale rappresentato e sulla organizzazione generale dello svolgimento delle attività di istituto.

Nel confidare in un tempestivo e favorevole riscontro, si porgono intanto distinti saluti.

ALL. 2

CONTI PUBBLICI. Prefetti, poliziotti, vigili del fuoco: si alla lotta agli sprechi, ma attenzione alla amministrazione del territorio, alla sicurezza e al soccorso pubblico!

Razionalizzazione del complessivo sistema di governo del territorio, una più efficiente organizzazione della sicurezza e del soccorso pubblico per meglio soddisfare le crescenti e diversificate esigenze del cittadino: queste, da sempre, le priorità in agenda per i sindacati dei prefetti, dei poliziotti, dei vigili del fuoco, da questi ripetutamente e con convinzione poste alla attenzione dei vertici politici succedutisi al Viminale e a Palazzo Chigi.

*Così SINPREF e AP per i prefetti, SIULP, SAP, UGL polizia e CONSAP per la polizia di Stato, FNS CISEL, UIL, CO.NA.PO. e UGL per i Vigili del Fuoco, le sigle che rappresentano la maggioranza del personale operante in questi settori, dopo avere appreso soltanto dai quotidiani del progetto anticipato alla stampa dalla ministro dell'Interno Cancellieri, nell'ambito della azione di *spending review*.*

I sindacati esprimono preliminarmente profondi rammarico e sconcerto per essere stati tenuti completamente all'oscuro dalla ex prefetto della Repubblica Anna Maria Cancellieri della iniziativa dalla

Si rinviato a una prossima occasione le considerazioni sulle ricadute del progetto viminalizio (quando, cioè, se ne saprà abbastanza) sull'istituto prefettizio e sul personale della carriera.

**presidente di AP-Associazione Prefetizi*
a.corona@email.it

stessa assunta, la quale non sembra avere minimamente avvertito l'esigenza di informarne le rappresentanze istituzionali di centinaia di migliaia di lavoratori dell'Interno.

Questo, sul piano del metodo.

Su quello del merito, invece, appare quantomeno azzardato, evidenziano i sindacati, esprimere sin d'ora una qualche valutazione sulla base di qualche anticipazione giornalistica appena, fermo restando il forte auspicio che non si tratti di provvedimenti che finiscano con il causare danni assai maggiori di quelli che dovrebbero risolvere.

Nell'ottica delineata, aggiungono, verrà a breve fissata una riunione congiunta, in cui stabilire le iniziative da assumere, e sarà altresì inviata una nota al Presidente Mario Monti e alla Ministro Cancellieri per la convocazione di un primo urgente incontro.

Nel frattempo, concludono i sindacati, si rivolge sin d'ora un accorato appello alle Forze politiche in Parlamento affinché questioni tanto importanti e nevralgiche per i cittadini tutti e il Paese intero siano adeguatamente trattate e non troppo sollecitamente liquidate sull'altare del rigore.

*Intanto, come immediata misura di risparmio, suggeriscono di iniziare dalle *auto blu*, una spesa unica quanto assurda al mondo, una più oculata gestione delle quali lascerebbe centinaia di milioni di euro nelle casse dello Stato.*

Roma 30 aprile 2012

ALL. 3

SPENDING REVIEW. Sindacati Prefetti, Polizia e Vigili del Fuoco prendono atto delle precisazioni Ministro e attendono confronto.

I sindacati SINPREF e AP dei Prefetti, SIULP, SAP, UGL Polizia e CONSAP per la Polizia di Stato, FNS CISEL, UIL, CO.NA.PO. e UGL per i Vigili del Fuoco, dopo la dura protesta di lunedì e le precisazioni del Ministro Cancellieri di oggi, prendono atto del fatto che sulla sicurezza il Ministro abbia affermato che non ha mai parlato di tagli e che è pronta al confronto.

Un settore così delicato e centrale per la vita del Paese, per la difesa delle sue Istituzioni, per la tutela della sicurezza dei cittadini e del complessivo sistema di governo del territorio merita, sottolineano i sindacati, un'azione attenta e oculata prima che si assuma qualsiasi decisione.

Ecco perché, nell'apprendere che il Ministro vuole razionalizzare e non tagliare la sicurezza del Paese, dichiarandoci sin da ora disponibili, attendiamo una convocazione per discutere nel merito l'intervento di razionalizzazione e di potenziamento della sicurezza che il Ministro vuole attuare.

Roma 2 maggio 2012

Se la spending review parla tedesco!
di Maurizio Guaitoli

Francia contro Germania? Forse...

Sta di fatto che, al primo turno delle presidenziali francesi, il famigerato duo Merkozy sembra avere perduto la sua desinenza francese(per ora...).

Dopo il commissariamento, da parte dei "poteri forti" di Francoforte e Wall Street, dei Governi greco e italiano, ugual sorte toccherà al "sinistrosissimo"(absit iniura verbis...) Hollande, qualora sconfigga Sarko'? Ci potete scommettere...

Per farlo, però, i veri padroni del mondo dovranno far fare *default* a un paio di bei "Campioni Nazionali" dell'alta finanza francese. Cosa non difficile, facendo tremare ancora un po' i Paesi europei con i nervi scoperti del debito pubblico(v. Spagna, Grecia, Irlanda...), vista l'esposizione delle più importanti banche francesi nazionalizzate, imbottite di *bond-spazzatura*, ad es., del *debito pubblico* greco! La Francia, nell'era di Sarko', ha rappresentato la vera gamba d'appoggio su cui si fonda il monopolio tedesco del *Fiscal Compact*, che arricchisce solo la Germania e fa affondare le economie europee più deboli.

Se prima Parigi e Berlino se la ridevano, credendo di restare le sole sulla cresta dell'onda, rispetto ad altri Paesi dell'Ue in piena recessione(a causa delle drastiche politiche di contenimento dei *deficit* pubblici, che hanno depresso le speranze di crescita delle loro economie per chissà quanti anni ancora!), oggi è rimasta soltanto la Merkel a trarre teoricamente profitto da quel disastroso(per gli altri...) "accordo fiscale".

Una domanda, Signora Cancelliere: *stramazzone il cavallo dei consumi europei, chi acquisterà più i prodotti tedeschi?* Anche i mistici islamici *sufi* sanno che una tassazione troppo elevata abbatta i consumi... E la *spesa pubblica* di Paesi come l'Italia(che spende più di 700miliardi di *euro* per la P.A.!) è considerata incompressibile, non potendo mettere per la strada molte centinaia di migliaia di impiegati dello Stato... In merito, seppure la soluzione del blocco del *turn over*

nel settore pubblico implichi risparmi nel lungo periodo, è pur vero che una simile, drastica misura contribuisca a far dimagrire il cavallo dei consumi(per corrispondente contrazione della base stipendiale complessiva), facendo invecchiare "a consunzione" gli attuali impiegati e inibendo, per di più, l'accesso ai giovani.

Sì..., ma come accade che la Germania rimane grande e noi "nani"?

In merito, ci sono troppe letture storicamente sbagliate, per eccesso di pubblica *disinformatia* della stampa di regime(non solo italiana...).

Una possibile lettura "macro" è la seguente.

Sapete voi perché i tedeschi, rasi al suolo a seguito degli eventi bellici da loro stessi provocati, risorsero così tanto rapidamente, a partire dagli anni '50 del XX sec.?

Semplice: quella parte della loro industria pesante che, dopo il 1945, non era stata completamente distrutta, venne letteralmente smontata pezzo per pezzo dai sovietici occupanti e trasferita in Russia. Sicché, grazie agli imponenti aiuti del *piano Marshall*, i tedeschi ricostruirono in pochi anni il loro intero apparato produttivo, avvalendosi del più avanzato *know how* tecnologico dell'epoca. Fu così che la Germania divenne la prima Nazione europea per crescita economica e beni esportati. Un po' come accade dopo un terremoto disastroso: si sotterrano le macerie e si ricostruisce *ex novo* la struttura produttiva del territorio con materiali e tecnologie nuove di zecca. Vai poi a competere con il soggetto rinato avvalendoti dei tuoi vecchi arnesi!

Bene, la stessa cosa è accaduta alla fine del XX sec. con la riunificazione tedesca.

Bonn - investendo migliaia di miliardi di *marchi!* - ricostruì *ex novo* l'intero apparato produttivo della Germania Est, per di più avvantaggiandosi come nessun altro del cambio tra *marco* ed *euro*(quest'ultimo profondamente "germanizzato", grazie ai

vincoli di Maastricht!). Negli ultimi dieci anni, poi, a seguito del *changeover marco-euro*, le banche tedesche hanno acquistato massivamente titoli del debito pubblico dei "Paesi cicala"(come Italia, Spagna, Grecia), favorendo così le dinamiche di *deficit spending*. Sicché, oggi, quegli stessi Paesi non possono fallire, abbandonando l'euro, altrimenti crollerebbe il sistema finanziario tedesco e con lui il benessere della Germania stessa.

Ma, allora, che cosa resta?

Direi un immenso "buco nero" al centro dell'Europa che, se non stiamo bene attenti - sublimando solo a livello simbolico i futuri conflitti - ci porterà diritti a un altro scontro armato mondiale, a seguito del prevedibile insorgere, in varie regioni d'Europa, di nuovi, accesi giacobinismi, favorevoli all'abbandono dell'euro, da parte dei Paesi interessati. Se, purtroppo, dovesse invece prevalere la demagogia, senza una comune, condivisa *exit strategy*, allora chi deciderà unilateralmente di tornare alle monete nazionali, dovrà ricostruire dalle fondamenta il proprio benessere economico. Ora, "mi si consenta" una rispostina propositiva al supercommissario Enrico Bondi, ovvero di dire anche la "mia" verità sugli statali...

In primis.

Serve il lavoro pubblico?

No di certo, se acriticamente garantito a vita, a prescindere dai risultati.

Sì, ma che cosa si intende per... risultato?

L'attività amministrativa pubblica, come si sa, rappresenta una realtà indefinibile, non paragonabile minimamente con quella privata, il cui fine è il profitto, o guadagno di impresa. "Il Fare", in termini pubblicistici, significa rispettare regole e procedure fissate dal legislatore, dai Ministri e dai vertici burocratici. In tutto questo, il costo di ciò che si fa è una... *variabile indipendente*. La spesa pubblica improduttiva è strettamente correlata, di conseguenza, alla inarrestabile proliferazione e moltiplicazione delle procedure amministrative, che provocano notevoli aumenti della spesa

corrente(aumento della massa stipendiale complessiva, delle sedi per uffici, dei consumi di beni, degli appalti di forniture e servizi, etc). Per di più, il personale pubblico pesa enormemente per il suo mantenimento, per quanto riguarda la spesa per investimenti(acquisto di beni strumentali, immobili, etc), forniture e servizi.

A organici pletorici corrispondono mansionari rigidi, incardinati su di una miriade di livelli e di profili professionali puramente "declaratori", buoni soltanto a dare più soldi in *busta paga* agli impiegati, che passano di livello, senza nulla guadagnare in professionalità!!

Quale sarebbe, a norma della Costituzione, la missione della PA?

In estrema sintesi, quella di garantire una più equa ponderazione degli interessi in gioco, quando si avvale della sua podestà discrezionale(riconosciuta dalla legge) per autorizzazioni, concessioni, licenze, appalti, contratti, etc., che riguardano beni pubblici immateriali e non. Altra sua prerogativa è quella di erogare e coprire - attraverso le entrate fiscali - i costi dei servizi pubblici essenziali(sanità, trasporti, sicurezza, etc.), non alienabili a privati, in quanto o non remunerativi sul piano locale, ovvero considerati beni primari indisponibili, come la polizia, la difesa militare, la gestione della moneta e della politica estera.

Quindi, dove andare a tagliare?

Semplice. Basterebbe, nell'ordine:

- disboscare drasticamente le procedure;
- digitalizzare gli atti degli affari correnti;
- unificare tutte le banche dati della PA;
- definire i prodotti amministrativi e i relativi *standard*(con un premio variabile di produzione per unità e tipologia di prodotto) di esclusiva competenza della PA.

Dopo di che, è sufficiente: organizzare esclusivamente in *via telematica* il lavoro amministrativo(mantenendo soltanto spazi comuni per i *team* di lavoro e gruppi, per seminari e formazione); fondare il trattamento economico su di una parte fissa comune - pari al sussidio di disoccupazione - e a una accessoria, basata sulla produttività. In tal

modo, chi è più bravo e capace potrà prendere in carico i prodotti amministrativi a più elevato valore aggiunto (*densità di know how*), guadagnando così il giusto.

I risparmi di centinaia di miliardi di euro verrebbero, poi, automaticamente:

- dalle dismissioni di migliaia di immobili pubblici (di proprietà, o in affitto);
- dall'abbattimento drastico della spesa energetica (benzina, energia elettrica);
- dalla unificazione dei centri acquisti;

- dalla omologazione piena di prodotti amministrativi simili (provvedimenti di aspettativa per malattia non devono essere più lavorati da una miriade di uffici del personale che facciano le stesse identiche cose);
- dall'abbattimento drastico dei costi di funzionamento della Pa, etc..

Questa e non altra, a mio avviso, Commissario Bondi, è la vera *spending review*!!

Innovazione e competitività nella strategia del cambiamento

di Paola Gentile

In un precedente articolo pubblicato di recente sempre su *il commento*, ho parlato delle caratteristiche che si richiedono ai *manager* dell'innovazione in una organizzazione attestata sulla conservazione del passato, chiusa verso le novità, terrorizzata alla sola idea del "ricambio", la cui *leadership* intenda operare una inversione di rotta verso la crescita di lungo termine e la competitività.

La tematica può essere anche utilmente affrontata partendo da una analisi della legislazione regionale friulana emanata in materia di sostegno e sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese (l.r. n.4 del 2005) e non è un caso, dato che la perdita di competitività sul mercato globale ha investito in particolar modo le aziende di tali dimensioni.

Ai sensi dell'art. 2 della l.r. n. 26 del 2005, si intende per *innovazione* "ogni tipo di produzione, sviluppo e sfruttamento nei settori economico, tecnologico, del welfare e della pubblica amministrazione, cui consegua un significativo miglioramento concreto e misurabile" e, in particolare:

1. il rinnovo o l'ampliamento della gamma dei prodotti o dei servizi a essa associati;
2. l'introduzione di nuovi metodi di produzione, approvvigionamento e distribuzione;
3. l'introduzione di mutamenti nella gestione, nelle organizzazioni, nell'esecuzione delle

attività lavorative e nella qualificazione delle risorse umane.

Perché tanta attenzione alla innovazione da parte degli amministratori friulani?

La risposta è nella dimensione degli attori economici locali, quasi sempre troppo "piccoli" per risultare competitivi sul mercato globale.

Si è ritenuto dunque che lo sviluppo economico e sociale di quel territorio dovesse necessariamente fare leva su fattori di crescita dimensionale interna ed esterna delle imprese quali:

- lo sviluppo delle capacità produttive e di competenza, attivando le risorse umane, tecnologiche, finanziarie e manageriali a disposizione delle stesse;
- lo sviluppo di tipo autonomo e interamente governato dall'impresa, basato cioè su risorse proprie o di credito per acquisire capacità, competenze, managerialità e tecnologie già formate o operanti all'interno delle aziende, ovvero mediante accordi, collaborazioni o aggregazioni con altri soggetti imprenditoriali;
- *business plan* e cioè progetti imprenditoriali;
- economie di scala per la riduzione dei costi;
- processi di internalizzazione e di razionalizzazione degli aspetti gestionali e organizzativi, attraverso una ridefinizione

dei costi e l'aumento dell'efficienza e della produttività.

Un caso tipicamente italiano che può essere citato in proposito è quello della vendita dei prodotti protetti da un marchio: essa richiede investimenti talmente ingenti da non poter essere sempre sopportati da un'impresa di dimensioni medio-piccole.

L'attivazione di processi innovativi sul piano organizzativo e dimensionale (es. incentivi pubblici al fenomeno delle "fusioni", ad accordi di collaborazione sistematica e plurifunzionale, ad associazione a catene di marchio) è stata individuata come principale politica industriale a supporto di progetti locali di sviluppo competitivo.

I casi sopra descritti evidenziano i principali fattori della innovazione nelle aziende di piccole (o medie) dimensioni: il *personale* (ovvero le risorse umane) e la *formazione*.

Ipotizzando un trasferimento della esperienza maturata in ambito aziendale alla realtà della pubblica amministrazione, si potrebbe tracciare un *fil rouge* tra quest'ultima e la strategia individuata dal legislatore nel momento in cui si è accinto a delineare la riforma della *carriera prefettizia*, a norma dell'art. 10 della legge 28 luglio 1999 n. 266.

Con il decreto legislativo 19 maggio 2000 n. 139, la missione del *corpo prefettizio* è stata ridefinita sulla base di due assi fondamentali portanti: il recupero della propria dimensione etica e valoriale, sottolineando luoghi e simboli di uno stile che tiene insieme funzionari che appartengono allo stesso Corpo, e il potenziamento della funzione di amministrazione generale, in grado di monitorare - nella frammentazione del tessuto istituzionale - gli interessi pubblici che fanno capo all'intera comunità nazionale, sollecitandone la cura e pretendendo il raggiungimento dei *livelli essenziali* delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In tale ottica, alla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno è stato

attribuito il difficile ma non impossibile ruolo di *supporter dell'innovazione*.

Come svolgere tale delicato compito?

Riferisco quanto al riguardo dichiarato dal Prefetto Troise Zotta, *ex* Direttore della S.S.A.I., nel corso delle celebrazioni per il venticinquennale della fondazione dell'Istituto: "(...) *Con il decreto interministeriale del 10 settembre 1980 nasce la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, preposta all'amministrazione generale sul territorio e per il territorio. Da allora, la Scuola ha fatto molta strada (...) La Scuola è riuscita a sviluppare tra i suoi frequentatori un particolare clima di amicizia e di solidarietà lavorando sui singoli individui, motivandoli, infondendo in loro e rafforzandone il senso etico di appartenenza e della responsabilità della missione svolta. Missione che esige professionalità. E, nel caso del funzionario di Governo, la parola 'professionalità' acquista un significato molto preciso: significa essere soggetti attivi del cambiamento, agenti capaci di rinnovare in senso democratico la vita delle istituzioni (...) D'altronde, accompagnare i cambiamenti non è certo un'impresa nuova per l'Istituto Prefettizio, che in 203 anni di vita è stato il 'traghettatore' delle più importanti modifiche istituzionali, coinvolgendo e raccordando, nel tempo, i vari segmenti istituzionali insediati sul territorio (...)*".

Le considerazioni appena svolte evidenziano che il cambiamento nella pubblica amministrazione in generale e nell'Amministrazione dell'Interno, in particolare, attiene a una pluralità di dimensioni: in primo luogo, inevitabilmente, organizzative, ma anche tecnologiche, gestionali, culturali e normativo-istituzionali.

Tale processo implica la messa in campo di variegate azioni e fasi quali, ad esempio, l'introduzione di un più efficace sistema di *pianificazione e di controllo*, la *reingegnerizzazione dei servizi*, lo *sviluppo di architetture organizzative*, la messa a punto di *sistemi informativi*, l'*adeguamento della strumentazione tecnologica* e, soprattutto, la

predisposizione di *percorsi formativi* orientati allo sviluppo delle *risorse umane*.

Prendiamo ora in esame, pertanto, i singoli fattori sui quali ipotizzare una strategia del cambiamento nell'ambito del Ministero dell'Interno.

Volendo analizzare i principali fattori sui quali si è ipotizzato di costruire un percorso di cambiamento, penso sia opportuno iniziare dai *valori* oltre che dalle *risorse umane* su cui essa è destinata ad agire.

Non vi è difatti chi non colga che il primo passaggio di un qualsivoglia sistema che punti sulla *innovazione* strategica sia la promozione di una cultura che faccia leva sull'autonomia e sulla responsabilità di coloro che nelle diverse posizioni saranno chiamati a interpretare il ruolo di innovatori.

Responsabilità come leva per il cambiamento organizzativo, dunque.

Prima di ipotizzare un processo di *change management* all'interno della carriera prefettizia può peraltro essere utile e interessante analizzare le elaborazioni prodotte dalla scienza del *management* in merito alle caratteristiche delle persone più efficaci per il ruolo di "agenti del cambiamento", per raffrontarle con gli obiettivi dell'azione formativa della S.S.A.I. tracciati dal Prefetto Troise Zotta.

In una ricerca (Frohman, 1997) è stato possibile trarre le seguenti considerazioni:

- gli agenti del cambiamento sono persone facilmente identificabili per la loro energia e ad alcuni atteggiamenti, quali la lealtà, ma anche una rispettosa messa in discussione dell'autorità;
- raramente sono individui considerati tra le *superstar* dell'organizzazione. In genere si tratta di persone indipendenti, in grado di reagire velocemente alle diverse situazioni;
- spesso si tratta di persone guidate dall'idea di volere ottenere benefici per l'organizzazione nel suo insieme e sono motivati più dall'idea di generare una differenza qualitativa che una promozione;
- si tratta di soggetti che agiscono con un senso di urgenza e trovano stratagemmi per aggirare la burocrazia;

- si aspettano di avere successo;
- le loro azioni si incentrano sull'ottenere risultati e danno particolare importanza al lavoro di gruppo: sebbene lavorino "dentro" il sistema e siano particolarmente sensibili ai bisogni altrui, agiscono spesso in modo indipendente.

La riforma della dirigenza introdotta negli *anni '90* ha consentito di sviluppare una maggiore razionalità organizzativa in relazione al concetto di *responsabilità*: il conferimento ai dirigenti pubblici di poteri gestionali ha stimolato difatti l'insorgere di nuovi modelli gestionali, superando una visione settoriale e frammentata dell'azione amministrativa.

Ci si potrebbe chiedere, a questo punto, se i cosiddetti "agenti del cambiamento" necessitino di una formazione specifica, o per essi sia sufficiente un percorso formativo "a pioggia".

In alcune organizzazioni, difatti, la formazione è gestita secondo criteri di "egualitarismo", nel senso che essa è aperta alla partecipazione di tutti i dipendenti; in altre, invece, i percorsi formativi sono individualizzati, mirando esclusivamente allo sviluppo di determinate competenze del personale che necessita di migliorare particolari *skill*.

Il tema si riconnette, secondo quanto elaborato dalla scienza del *management*, a quello della "gestione delle carriere": in una organizzazione orientata al cambiamento, la principale innovazione risiede nella corresponsabilità individuo-organizzazione nella gestione dei percorsi di avanzamento professionale.

Il ruolo della formazione nel processo di cambiamento organizzativo appare dunque decisivo nelle strategie ministeriali.

Resta da chiedersi, e questo è un interrogativo ancora aperto, se l'opportunità di costruire un percorso personalizzato delle aspettative di carriera offerte al funzionario riuscirà a coniugarsi con le prerogative culturali e organizzative dell'Amministrazione.

Si tratta indubbiamente di una sfida, che, come in precedenti occasioni, il *corpo*

prefettizio non mancherà di raccogliere.

Approfondimenti

Province sì, province no* di Giuseppe Pompella

Questo essendo il quadro più generale di riferimento, che attiene allo sviluppo delle *autonomie territoriali* nel loro complesso, quali che siano le decisioni future del legislatore, occorre avere presente ai nostri fini il ruolo che le Province hanno nell'attuale assetto organizzativo.

In ordine di dimensione territoriale, la Provincia occupa tra gli enti territoriali una posizione intermedia tra la Regione e il Comune. Essa è una comunità risultante dagli appartenenti a più comuni limitrofi e ha come territorio lo stesso territorio di quei Comuni.

Le funzioni attribuite alla Provincia nella legislazione statale vigente al momento di entrata in vigore della *legge di riforma delle autonomie locali*, legge n. 142/1990, erano scarse e limitate e risultavano assai meno rilevanti rispetto a quelle comunali, caratterizzandosi inoltre per una notevole settorializzazione e frammentarietà. In sede di attuazione del *decentramento autarchico*, realizzato in base alla legge 11 marzo 1953, n. 150, esse non erano state granché potenziate, per cui, secondo molti, in sede di realizzazione delle *autonomie regionali* sarebbe stato perciò opportuno sopprimere quelle provinciali.

A partire dagli *anni '70*, con l'attuazione dell'ordinamento regionale, il ruolo di questo ente si è andato rivalutando in esito alle numerose deleghe di attribuzioni operate dalle leggi regionali.

Con la riforma del 1990, la Provincia recupera la sua posizione di ente territoriale intermedio, titolare di qualificanti funzioni di amministrazione attiva in un vasta serie di materie, attinenti allo sviluppo della comunità

provinciale e alla tutela e uso del relativo territorio(art. 14); di compiti di collaborazione e di coordinamento con i Comuni per la realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale nei settori economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale e sportivo; nonché di rilevanti funzioni programmatiche.

Queste ultime costituiscono il momento maggiormente significativo del nuovo ruolo assegnato alla Provincia dal legislatore del 1990, anche sotto il profilo del raccordo tra istituzioni regionali e comunali. Le anzidette funzioni si esplicano invero nella raccolta e nel coordinamento delle proposte comunali per la programmazione regionale e nel concorso alla determinazione del programma regionale di sviluppo e di altri programmi e piani regionali, nella formazione(con il concorso dei Comuni) e nella conseguente adozione di propri programmi pluriennali di sviluppo(formulati con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del suddetto programma regionale) e nella promozione del coordinamento della attività programmatica comunale, nonché, in più specifico riferimento al governo del territorio, nella predisposizione(sempre con il concorso dei Comuni) di un piano territoriale di coordinamento(esso pure, al pari dei programmi pluriennali, approvato dalla Regione), recante indirizzi generali di assetto del territorio e avente carattere vincolante nei confronti degli altri enti e amministrazioni pubbliche.

La successiva evoluzione muove dalle leggi e dai provvedimenti delegati del triennio 1997-9, concentrati sui temi del

decentramento, del federalismo amministrativo e della semplificazione.

Nella originaria formulazione dell'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative degli *enti locali* erano attribuite alle Regioni in base al parallelismo tra competenza legislativa e competenza amministrativa.

Il primo significativo distacco da questo sistema si ha con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (cd. *legge Bassanini*). L'allocazione delle funzioni tra i vari livelli di governo segue un sistema ispirato al principio di *sussidiarietà*, in virtù del quale la generalità delle competenze e delle funzioni amministrative deve essere attribuita, in ordine gerarchico inverso, innanzitutto ai Comuni, quindi alle Province e alle Comunità montane, poi alle Regioni e infine allo Stato.

L'assetto delineato dalla *legge Bassanini* è stato fatto proprio dal legislatore costituzionale e costituisce ora il contenuto del nuovo art. 118 Cost., il cui *comma 1* sancisce che *“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*.

Infine, l'art. 7 della legge n. 131/2003 fornisce le linee guida per dare attuazione all'art. 118 Cost. prevedendo, in particolare, una competenza generale residuale dei Comuni, dal momento che per espressa previsione normativa, alle Province, alle Città Metropolitane, alle Regioni e allo Stato possono essere conferite soltanto quelle funzioni *“di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia, dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale”*.

Come si vede, ne è passato di tempo da quando, con la nascita dello Stato unitario, le Province e i Comuni, pur essendo dotati di personalità giuridica propria, erano

considerati “membra dello Stato” e la loro organizzazione interna era dominata da organi dello Stato. Pensiamo appunto alla Provincia al cui vertice era posto allora un organo collegiale, la Deputazione provinciale, presieduta dal Prefetto, che era ed è organo periferico dello Stato.

In un secolo e mezzo, l'amministrazione pubblica italiana ha cambiato profondamente la sua fisionomia originaria, seguendo esigenze effettive ma anche tendenze non sempre razionali e orientamenti talvolta contraddittori.

Perfezionatosi (o quasi) il passaggio da un tipo di amministrazione tutta concentrata nello Stato al sistema attuale, caratterizzato dalla larga attuazione del principio autonomistico, non può ciononostante ritenersi che il quadro che ne risulta possa considerarsi soddisfacente.

Il panorama dell'amministrazione pubblica è realmente sovraccarico: esso fa perno sugli *enti territoriali*, che ne costituiscono la spina dorsale, ma è ingombro di strutture organizzative di tutti i generi; e ciò spesso incide negativamente sulla efficacia dell'azione amministrativa, che risulta appesantita dal frazionamento delle competenze, oltre che dal non sempre perfetto funzionamento degli uffici delle varie amministrazioni. Viene, al riguardo, evidenziato che i livelli di governo sono troppi e che la eliminazione del livello provinciale servirebbe a rendere più semplice il quadro organizzativo generale e più spedita l'azione amministrativa.

Se alle difficoltà di operare armonicamente e celermente si sommano poi quelli che sono i costi della politica, e cioè l'enorme spesa per il mantenimento di così tante strutture organizzative, possiamo allora comprendere perché di nuovo si mettano in discussione le Province, costituendo queste per molti versi l'anello debole tra le Regioni e i Comuni.

**fine seconda e ultima parte
(per la precedente, v. VII raccolta 2012,
www.ilcommento.it)*