



Classificazione Decimale Dewey:

351.45 (23.) AMMINISTRAZIONE. ITALIA

STEFANO GAUDIANO

ITALIA

IL DESTINO È NELLE NOSTRE MANI

**LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA:
DALL'ATTUALITÀ ALL'INNOVAZIONE,
NECESSITÀ E PROSPETTIVE**





ISBN
979-12-218-2278-6

PRIMA EDIZIONE
ROMA 30 OTTOBRE 2025

INDICE

7	<i>Premessa</i>
9	<i>Introduzione</i>
17	CAPITOLO I Pubblica Amministrazione italiana 1.1 Introduzione, 17 – 1.2. Il ruolo e l'influenza della Pubblica Amministrazione nell'economia e nella vita di una nazione, 18 – 1.3. Il rapporto fra cittadini, prodotti e servizi privati, Pubblica Amministrazione, 19 – 1.4. Il cittadino suddito, 21 – 1.5. La riforma della Pubblica Amministrazione, 22 – 1.6. L'anticorruzione, 22 – 1.7. I dipendenti pubblici, 24 – 1.8. Gli strumenti di pianificazione, di organizzazione interna, di rendicontazione, 26 – 1.9. Contabilità e bilanci della Pubblica Amministrazione, 29 – 1.10. Un modello di organizzazione, 33 – 1.11. La separazione fra organi di governo e dirigenti, 35 – 1.12. L'autoreferenzialità, 35 – 1.13. Conclusioni, 37.
39	CAPITOLO II Principi basilari della Pubblica Amministrazione 2.1. Introduzione, 39 – 2.2. I tentativi di riforma in Italia, 40 – 2.3. La gestione del lavoro nella Pubblica Amministrazione: bisogni, motivazioni, orientamento al risultato, 42 – 2.4. La Dirigenza nella Pubblica Amministrazione, 47 – 2.5. Dalla erogazione di servizi alla governance della gestione e della complessità. New Public Management, 51 – 2.6. L'organizzazione del lavoro per obiettivi. La Balanced Scorecard, 53 – 2.7. I controlli come elemento strategico per l'ottimizzazione delle prestazioni e per il rispetto della legalità, 55 – 2.8. Le riforme della Pubblica Amministrazione. Le forme di separazione fra la politica e l'amministrazione, 57 – 2.9. Conclusioni, 58.

59	CAPITOLO III
	Best practices
	3.1. Introduzione, 59 – 3.2. I sistemi contabili internazionali nel settore pubblico, 59 – 3.3. Struttura della Pubblica Amministrazione nel Regno Unito, 64 – 3.4. Audit Commission, 67 – 3.5. Audit Commission. Case study: Ashfield District Council, 74 – 3.5.1. <i>Annual Audit and Inspection Letter - Ashfield District Council</i> , 77 – 3.6. Rendicontazione; Bilancio di Sostenibilità ESG, 82 – 3.7. Standard globali: GRI - Global Reporting Initiative, 87 – 3.8. La Corruzione, 92 – 3.8.1. <i>L'etica, valore economico e sociale</i> , 94 – 3.8.2. <i>Le forme della corruzione</i> , 99 – 3.9. La Giustizia Riparativa, 102 – 3.9.1. <i>Fonti del diritto</i> , 103 – 3.9.2. <i>Caso di studio: la transizione del Sudafrica</i> , 105 – 3.9.3. <i>L'Italia. Applicazione della Giustizia Riparativa</i> , 108 – 3.10. Conclusioni, 110.
115	CAPITOLO IV
	Casi italiani
	4.1. Introduzione, 115 – 4.2. Casi italiani: La Giustizia, 115 – 4.3. Casi italiani: La Sanità, 118 – 4.3.1. <i>Aspettativa di vita in salute</i> , 119 – 4.3.2. <i>Accesso all'assistenza sanitaria</i> , 124 – 4.4. Casi italiani: autoreferenzialità, 127 – 4.5. Conclusioni, 130.
133	CAPITOLO V
	Quali prospettive
	5.1. Introduzione, 133 – 5.2. Una Pubblica Amministrazione efficiente. Strumenti per l'influenza della Pubblica Amministrazione nell'economia e nella vita di una nazione, 134 – 5.3. Una nuova cambiare il ruolo e realtà aziendale, 135 – 5.4. Giustizia, 136 – 5.5. Sanità, 137 – 5.6. Fisco, 138 – 5.7. Quali prospettive per il nostro Paese, 140.
143	<i>Per approfondire</i>
145	<i>Bibliografia</i>

PREMESSA

Molti dentro del cor sofferse affanni,
Mentre a guardar la cara vita intende.

Omero, *Odissea*

Premessa di grande importanza per capire l'impostazione e l'utilità di quest'opera, è che la conoscenza approfondita e dettagliata della attuale Pubblica Amministrazione italiana, di leggi, norme, procedure, interpretazioni, giudizi, commenti, necessaria comunque a chi vi opera, e a chi ne ha interesse, viene continuamente e ripetutamente sviluppata con testi, corsi universitari e post universitari, riviste specializzate, convegni, dibattiti. Tutto questo mondo è gestito per la maggior parte da docenti, esperti, specialisti, o sedicenti tali, che di Pubblica Amministrazione vivono: dirigenti delle amministrazioni pubbliche, membri di consigli di amministrazione di aziende a partecipazione pubblica, esperti o docenti che vanno sistematicamente nelle pubbliche amministrazioni a tenere corsi ben remunerati. In sostanza, ciò che vanno ad analizzare e giudicare appartiene a chi gli dà da vivere. Su questo aspetto è indispensabile una riflessione: se metodologicamente sia credibile questo sistema, oppure se sia necessario che intervengano soggetti liberi esistenzialmente e intellettualmente, competenti e super partes, nella valutazione di un mondo che, come vedremo, ha nell'autoreferenzialità il suo principale problema, e anche il suo principale punto di forza per mantenere il proprio potere e opporsi al cambiamento.

Con quest'opera ho voluto mettere a disposizione la mia esperienza e i miei studi di public management dei quasi 25 anni di lavoro che ho passato nella Pubblica Amministrazione, di cui gli ultimi 11 anni anche di lavoro nella facoltà di Economia della Università di Bologna.

Anche perché non appartenendo al mondo di docenti qualificati come esperti di Pubblica Amministrazione, ho avuto raramente occasione di farlo.

Molte delle vicende e degli argomenti che riporto sono anche di mia esperienza personale, diretta oppure osservata o frutto di riflessioni stimolate dal mio costante interesse verso il mondo di cui facevo parte. Infine, ho ricevuto importanti conoscenze e stimoli attraverso i numerosissimi momenti e corsi di formazione a cui ho partecipato, apprezzando talvolta la competenza dei docenti che mi hanno aiutato a capire questo difficile mondo.

Ho voluto scrivere un'opera divulgativa, resa più semplice possibile data la complessità e l'ampiezza dell'argomento, tuttavia di contenuto rigoroso, rintracciabile e ripetibile per indispensabili esigenze di credibilità.

L'argomento trattato porta inevitabilmente a chiedersi se il nostro Paese riuscirà a superare i suoi grandi problemi. Non ci può essere una risposta, ma qui vengono indicati i modi e tracciate le strade. Si può affermare senza dubbio che è possibile. Rimane la speranza che il Paese reagisca e prenda la strada della salvezza da un destino che attualmente è molto preoccupante.

Ancora una volta sono felice di esprimere il più caro ringraziamento alla Prof.ssa Simona Zambelli, una persona di rara onestà, dedizione alla ricerca e alla didattica universitaria, con cui mi onoro di collaborare strettamente da ormai quattordici anni, che mi ha insegnato qualità, regole e rigore della ricerca scientifica che indegnamente cerco di applicare e che mi ha appoggiato, sostenuto e stimolato nella redazione di questo lavoro.

Quest'opera è dedicata al mio amatissimo figlio Federico, un ometto che quest'anno ha finito la prima elementare. Non sappiamo quale mondo vedrà, possiamo solo augurargli con tutto il cuore che vivrà in pace in un mondo sostenibile e solidale in cui riuscirà ad entrare anche il nostro Paese. Da parte nostra non possiamo rinunciare a batterci per il cambiamento e l'innovazione, e perdere la speranza, che è un'arma potentissima.

La dedica si estende a tutti i bambini che hanno bisogno di un mondo migliore, e anche a tutte le persone che nella loro vita quotidiana, e nei compiti grandi e piccoli che svolgono, alimentano la giustizia e l'onestà.

INTRODUZIONE

Questo libro vuole dare una visione reale della Pubblica Amministrazione italiana, e delle prospettive per il cambiamento e il buon funzionamento, di carattere divulgativo, in termini semplici e ben comprensibili. È necessario che ciò che viene raccontato possa essere letto e compreso dai cittadini, dai lavoratori del settore pubblico, dagli studenti, e dai giovani in generale, che hanno bisogno di capire, di cambiamento e di innovazione, e di speranza, per la risoluzione dei problemi della Pubblica Amministrazione che per decenni hanno oppresso l'intera Nazione.

La Pubblica Amministrazione fa la differenza nel benessere, nella ricchezza, nell'efficienza di una nazione. Basta pensare che comprende e governa direttamente o indirettamente quasi tutti gli aspetti della vita dei cittadini e delle imprese. In Italia, nel nostro Paese, la Pubblica Amministrazione non funziona, è un sistema inadeguato rispetto alle esigenze di un Paese moderno: inefficienza, inadeguatezza, lentezza, e corruzione, sono gli elementi riconosciuti come caratterizzanti. Si potrebbe pensare che queste caratteristiche siano proprie di una qualsiasi Pubblica Amministrazione, a causa della complessità della materia di cui si occupa, e che quindi ogni Paese abbia un impatto difficile con la sua Amministrazione Pubblica. Non è così: in tanti Paesi la Pubblica Amministrazione è un amico che accompagna i cittadini e le Imprese con procedure semplici ed efficaci e risolvendo i problemi. Dove funziona, l'amministrazione pubblica si basa su sistemi e procedure semplici, sperimentati e consolidati, e applicabili in qualsiasi altra Amministrazione di altri Paesi. Queste pratiche sono a disposizione di tutti,

senza segreti, anzi vengono espressamente diffuse perché si auspica che tutti i Paesi le utilizzino per parlare un linguaggio tecnico comune e comprensibile a tutti, e confrontabile.

In questo libro, dopo la prima parte, di carattere informativo, critico e descrittivo, dedicata alle informazioni sullo stato reale della Pubblica Amministrazione italiana, sugli sviluppi storici significativi, sul funzionamento e sulle difficoltà attuali, si inizia a parlare un linguaggio ben diverso, e al quale non molti sono abituati. La seconda e la terza parte, infatti, introducono al vero management della Pubblica Amministrazione, alle soluzioni già solidamente in atto in tanti Paesi, e alle reali aspettative per una Pubblica Amministrazione efficiente. Questi sono i veri contenuti e lo scopo dell'opera. Attraverso conoscenze, criticità e innovazione, entreremo in un mondo del quale probabilmente non immaginiamo neanche l'esistenza. Ci occuperemo di Best Practices: è un termine molto concreto e molto importante, che indica che esistono situazioni già in atto che possono servire come riferimento per le analoghe situazioni e problematiche di altri. In seguito ne vedremo diversi casi concreti. Se è vera la volontà di migliorare, le Best Practices sono un indispensabile strumento di confronto, dalle quali attingere in termini analoghi o metodologici per effettuare un vero cambiamento. Potremmo reagire alla conoscenza a cui saremo accompagnati, con un sentimento di frustrazione per aver capito che quello che ci manca non è "irrealizzabile nonostante ammirevoli tentativi", ma esiste da molto tempo, ed è a disposizione in bella vista in giro per il mondo. A questo sentimento, è senz'altro preferibile l'augurio che la conoscenza e la visione delle cose stimolanti e interessanti che incontreremo ci regali la determinazione a volerle anche per noi, e la serenità della consapevolezza che esistono le soluzioni ai problemi nei quali ci dibattiamo con grande sofferenza.

Per cominciare a ragionare, bisogna rendersi conto che quello che vediamo, malfunzionamenti e problemi, non è normale: la realtà italiana non è la normalità, a cui si ha la tentazione di rassegnarsi; la realtà può essere virtuosa ed efficiente, può funzionare e servire i cittadini. Perciò si è parlato di governance, dei principi di riferimento, del management, dei sistemi contabili, della gestione del lavoro e della dirigenza, di organizzazione, strategie, controlli, del ruolo della politica. Il piacere

di scrivere questo libro, la sua novità, e si auspica anche il gusto e l'interesse a leggerlo, è la presentazione di esperienze particolarmente significative, di grande rilevanza, e di grande utilità, che sono solidamente sviluppate in molti Paesi del mondo e con molto realismo sono quelle, e solo quelle, che possono determinare il cambiamento. Sono tanto efficaci quanto semplici da capire e realisticamente possibili da realizzare, condizionate solamente dalla effettiva volontà di cambiare e di entrare in un percorso di efficienza e soprattutto di legalità.

Si è voluto presentare com'è e come funziona una fra le amministrazioni pubbliche più efficienti ed evolute del mondo, quella del Regno Unito. In particolare, abbiamo presentato l'Audit Commission, sia come ente che guida la Pubblica Amministrazione e ne indirizza le performance, sia come ente autorevolmente operante nella valutazione e controllo, con facoltà di intervenire con osservazioni e anche con obblighi da rispettare. L'Audit Commission è una istituzione che ha fatto un lavoro importantissimo nel Regno Unito dal 1 aprile 1983 al 31 marzo 2015, per essere poi sostituita da altre società indipendenti di audit che continuano attualmente numerose fra le sue funzioni. Viene dato ampio spazio all'esposizione di un Case study sul lavoro che l'Audit Commission ha svolto su Ashfield District Council, mostrando l'importanza che si attribuisce a questo strumento, che si può considerare una Best Practice fondamentale per reindirizzare e rifondare profondamente la Pubblica Amministrazione italiana, e per eliminare radicalmente la corruzione.

Si è voluto far conoscere come si racconta la verità sul proprio operato ai cittadini, mediante le tecniche di rendicontazione ESG (*Environmental, Social, Governance*), anch'esse ormai sperimentate, consolidate ed efficaci. Prima della rendicontazione ESG, nel mondo si rendicontava con altri valori di riferimento, ma sempre con tecniche volte a dire la verità, a dare possibilità di riverificare quanto veniva comunicato, e a dare spazio reale alle osservazioni degli stakeholders e di chi non era d'accordo. Invece in Italia la comunicazione si fa senza regole e senza riscontri oggettivi, inventandosi metodi autoctoni e sostanzialmente facendo propaganda, raccontando solo presunti successi e comunque attribuendo ad altro ed altri la responsabilità di eventuali innegabili insuccessi, tanto che ormai nessuno crede a quello che viene

raccontato. Anche in questo campo c'è mancanza di conoscenza delle esperienze e dei metodi onesti ed efficaci, e manca la cultura della verità, che in certi Paesi è la prima richiesta che si fa ai politici, ma in realtà si fa a tutti; mentre in Italia è considerato normale essere furbi e capaci di ingannare. In particolare è stato presentato GRI–*Global Reporting Initiative*, che è il più importante sistema di rendicontazione al mondo, è a disposizione gratuitamente di tutti, nazioni, aziende pubbliche o private, grandi o piccole, ed è modulabile in funzione del tipo di azienda e dell'approfondimento desiderato.

Certamente non si può scrivere sulla Pubblica Amministrazione italiana senza esaminare quella che è una caratteristica di grande impatto sulla vita nel nostro Paese, la corruzione. Si è ribadito come la corruzione sia un fenomeno complesso e spesso non venga neanche riconosciuta come tale, tanto è il suo radicamento nel costume degli italiani, peraltro talvolta anche per stati di necessità assoluta, causati da carenze macroscopiche che costringono a lottare per la vita e per la dignità. Si è introdotto un punto di vista di grande interesse riguardo ai valori positivi della convivenza, quali l'etica, il rispetto delle regole, l'onestà, la sincerità, la correttezza dei rapporti. Mediante un lavoro di ricerca rigorosa e scientifica, valutabile e ripetibile, qui riportato in sintesi ma sviluppato estesamente in altro testo dall'Autore (Gaudio S., 2016), si riscontra che il più importante fattore positivo per l'economia è proprio l'insieme di questi valori, che non per niente sono considerati fondamentali, e difesi e sostenuti per gli ultimi secoli da un gruppo di Paesi del mondo — prevalentemente i Paesi anglosassoni — a prescindere da approcci morali. I Paesi che pongono al primo posto questi valori sono diventati proprio per questo i più ricchi, con la migliore qualità della vita e la maggiore felicità. La corruzione invece spinge all'opposto; si potrebbe dire che la furbizia e la disonestà non pagano, non danno vantaggi duraturi, a medio e lungo termine portano malfunzionamento, sofferenza, fatica per vivere.

Infine si è introdotto uno strumento poco conosciuto ma estremamente interessante e proficuo per risolvere problemi complessi, che non sono realisticamente risolvibili ricorrendo all'applicazioni di leggi o di principi, attraverso i quali manterrebbero una conflittualità insuperabile. Si tratta della Giustizia Riparativa, uno strumento giuridico

fortemente innovativo, culturalmente e metodologicamente, di grande impatto e in grado di risolvere problemi e situazioni estremamente difficili da affrontare con i metodi ordinari della giustizia. Anche in Italia si può valutare che situazioni di grande impatto sulla convivenza e sull'economia si possono risolvere con la Giustizia Riparativa, e che d'altra parte la loro risoluzione è urgente e fondamentale per il futuro del nostro Paese.

E ancora, si è ragionato di New Public Management, di Sistemi contabili internazionali, di Gestione del lavoro nella Pubblica Amministrazione, di Organizzazione del lavoro per obiettivi, di Balanced Scorecard, di Controlli come elemento strategico.

Sono stati introdotti casi significativi di malfunzionamento della Pubblica Amministrazione italiana, quali la Giustizia e la Sanità, e la problematica della autoreferenzialità, un fattore comune nella Pubblica Amministrazione, che allontana le istituzioni dai cittadini.

Fino ad ora, tanti anni del nuovo Stato italiano, dal dopoguerra, non sono serviti a creare una organizzazione efficiente al servizio dei cittadini, ma sono passati con la continua resistenza di un sistema anomalo che non ha voluto perdere il proprio potere e non ha mai voluto essere controllato, né controllabile. Resistenza che ha più facce: chi lavora nella Pubblica Amministrazione e non vuole perdere potere e privilegi; le lobby ed i sistemi di potere che vogliono mantenere controllo e influenza; la politica ed i politici che vogliono mantenere potere, consenso, fare carriera, e se possibile fare i politici a vita; la criminalità organizzata che vuole controllare e fare affari con dipendenti pubblici e politici. Per non essere controllabile, la Pubblica Amministrazione italiana, a partire dagli Enti Locali, fino allo stesso Stato, generalmente ha sviluppato le proprie leggi e norme con modalità e regole proprie, diverse da quelle internazionali, con cui non si armonizzano, e spesso redatte in modo confuso e difficile da usare. Cercare soluzioni "italiane" ha sempre voluto significare non voler risolvere situazioni che non si aveva interesse a risolvere. Neanche l'appartenenza all'Unione Europea, che obbliga i Paesi ad adottare provvedimenti comuni, ha cambiato questo atteggiamento: molto spesso l'Italia, per ottemperare agli obblighi, non si uniforma semplicemente alle direttive europee e alle

esperienze consolidate ed efficaci, ma sviluppa proprie modalità e particolarità che non rispettano i requisiti e i tempi richiesti.

Nella prima parte del libro, dopo avere raccontato com'era l'Amministrazione Pubblica italiana nel passato, vedremo quali sono attualmente le principali leggi e norme della Pubblica Amministrazione italiana, quali sono i principi basilari su cui si è costantemente legiferato, e quali sono i settori in cui sono state apportare modifiche, negli ultimi trenta e passa anni. Vedremo che struttura si è data oggi la Pubblica Amministrazione italiana, quindi come dovrebbe essere organizzata secondo le leggi e norme fondamentali di oggi. Vedremo come sono previsti gli ambiti operativi, organizzativi e strategici, la gestione del lavoro, i meccanismi di selezione del personale e del management, i sistemi contabili, gli strumenti di governo e i documenti che rendicontano le attività. Ci occuperemo di conoscere e capire quali sono le principali problematiche. Vedremo anche che fra i dipendenti pubblici sono molto diffuse le situazioni di disagio, contrariamente all'immagine del dipendente che lavora poco. Ci sono tanti che tendono ad affrontare completamente le proprie responsabilità, i propri doveri e il proprio ruolo professionale, che spesso si trovano loro malgrado in una organizzazione poco efficiente.

I cittadini, chi arrabbiato, chi rassegnato, chi affaticato, chi ha individuato i nemici, chi pensa di cavarsela da sé, in generale non hanno strumenti per capire e valutare le situazioni, non conoscono altre metodologie o altre realtà, non hanno termini di paragone, quindi non riescono a incanalare le proprie emozioni e le proprie forze in un percorso costruttivo.

Perfino partendo da una condizione così compromessa, si può recuperare il corretto funzionamento dello Stato e della Pubblica Amministrazione Italiana. Capiremo anche che, per la nostra sopravvivenza, non è possibile fare altro; che lo Stato e la Pubblica Amministrazione sono al cuore e al centro della vita futura, nostra e delle prossime generazioni. Questo recupero, organizzativamente, socialmente, è molto complesso, e condizionato dalla effettiva volontà di cambiare e di entrare in un percorso di efficienza e soprattutto di legalità. Ma non è difficile: come già detto, non è necessario risolvere problemi e rompicapi o inventare soluzioni dell'impossibile: è tutto a disposizione, tutto

già fatto, sperimentato ed efficiente, con Best Practices già solidamente sviluppate in molti Paesi del mondo.

Utopie? Per la verità, dal punto di vista dei molti Paesi evoluti, è l'Italia che è un mondo fantastico, che va oltre l'immaginazione e oltre la logica e il normale buonsenso. Quella che per le nostre cattive abitudini ci sembra un'utopia irrealizzabile, è la normalità in tanti Paesi, nei quali si rispettano le regole, si pagano tasse eque, si usa con accortezza il denaro pubblico e si rendiconta su programmi, spese, e risultati. Rimane sempre, a favore del perseguimento dell'"utopia", il fondatissimo timore che il nostro Paese sia sull'orlo del disastro, cosa che rende inevitabile attuare profonde riforme, meglio definibili vere e proprie rivoluzioni. Non sarebbe la prima volta che l'Italia si è trovata costretta a compiere scelte virtuose, anche se mai su un intero sistema di Pubblica Amministrazione; di riforma radicale della Pubblica Amministrazione però si è parlato, più volte negli ultimi decenni, anche se con proposte autarchiche e inefficaci.

Con questo libro, un'opera di contenuto rigoroso ma sviluppato in modo divulgativo, si vuole dare un grande contributo per l'innovazione della Pubblica Amministrazione.

Abbiamo sviluppato un percorso che ci interroga sul presente e sul futuro del nostro Paese.

Vedremo che quello che ci serve è già a nostra disposizione, semplificando si può dire che è da prendere e utilizzare: da questo il titolo dell'opera, "Italia: Il destino è nelle nostre mani".

Quali prospettive? La conclusione di questo lavoro traccia quello che potrebbe essere un percorso articolato per portare la Pubblica Amministrazione italiana all'altezza di quelle dei Paesi realmente evoluti.

A questo punto non resta che augurarVi una Buona lettura.

CAPITOLO I

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

1.1. Introduzione

Nel primo capitolo vedremo come è strutturata una amministrazione pubblica, spesso riferendoci a una tipologia facilmente comprensibile e vicina ai cittadini, un comune medio-grande. Utilizzando quando necessario e utile questo caso tipico, vedremo come erano le amministrazioni pubbliche nel passato, quali sono le principali leggi e norme sulla Pubblica Amministrazione¹, quali sono i principi basilari su cui si è costantemente legiferato, e quali sono i settori in cui sono state apportare modifiche, negli ultimi trenta e passa anni. Vedremo che struttura si è data oggi la Pubblica Amministrazione italiana, quindi come dovrebbe essere organizzata secondo le leggi e norme fondamentali di oggi.

¹ Per definizione di Pubblica Amministrazione si veda: DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - Art. 1. Finalità ed ambito di applicazione. Comma 2 "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI". Si veda inoltre: Senato della Repubblica - Legislatura 17^a - Dossier n. 162 "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" - settembre 2014. Articolo 8 (*Definizioni di pubblica amministrazione*). link https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/800923/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione30-b2_b28.

Vedremo come sono previsti gli ambiti operativi, organizzativi e strategici, la gestione del lavoro, i meccanismi di selezione del personale e del management, i sistemi contabili, gli strumenti di governo e i documenti che rendicontano le attività. Ci occuperemo di conoscere e capire quali sono le principali problematiche. Vedremo come dovrebbero essere organizzati i rapporti con i cittadini ed i servizi ad essi forniti.

Valuteremo se il sistema reale attuale è organizzato correttamente e opera concretamente secondo i propri principi. Valuteremo soprattutto se in assoluto, al di là dei principi, corretti o meno e applicati o meno, il sistema funziona, o se ha i presupposti per funzionare, in tutto o in parte; oppure, se e come va riformato. Di quest'ultimo aspetto ci occuperemo nella seconda parte.

1.2. Il ruolo e l'influenza della Pubblica Amministrazione nell'economia e nella vita di una nazione

La Pubblica Amministrazione fa la differenza nel benessere, nella ricchezza, nell'efficienza di una nazione. Dovrebbe rappresentare, proprio per la sua importanza, una eccellenza, di cui i cittadini godono i benefici e da cui si sentono tutelati. Dovrebbe essere un insieme di aziende evolute ed efficienti, in cui i lavoratori si sentano motivati ed orgogliosi di appartenervi, in cui sia premiato il merito, sia tutelata famiglia e maternità. Quanto dello stile aziendale determina i buoni risultati e la qualità dei prodotti? Quanti lavoratori desidererebbero lavorare in quella azienda? Può quell'azienda selezionare ed assumere i lavoratori migliori e i giovani più promettenti? Perché, invece, la Pubblica Amministrazione italiana deve essere sistematicamente un mostro malfunzionante, arretrato, inefficiente e ingiusto, che mette in difficoltà i propri referenti, trascura i cittadini che ne hanno bisogno, e mortifica la parte sana dei propri lavoratori?

La Pubblica Amministrazione è un insieme complesso di attività che sono costituite per rispondere, nel migliore e più semplice dei modi, alle esigenze, ai bisogni, dei cittadini, delle imprese, di tutti i soggetti che si relazionano con esse. Per iniziare a capire di cosa si parla, citiamo alcuni settori, fra i tanti: la Sanità; la Giustizia; l'Amministrazione

fiscale; l'Urbanistica; l'Edilizia; le Attività economiche (licenze, controlli, ecc.); i Servizi alla famiglia (scuole materne, asili nido); i Servizi di assistenza e sicurezza sociale.

Consideriamo ora alcune delle esigenze fondamentali che possono avere i cittadini:

- la prevenzione e la cura delle malattie;
- l'assistenza ai malati cronici, ai disabili, agli anziani, alle loro famiglie;
- la comprensione con chiarezza e semplicità delle leggi;
- la semplicità ed equità di tasse e imposte;
- l'apertura di una attività economica;
- l'autorizzazione a fare modifiche sulla propria abitazione o sulla sede della propria attività;
- spostarsi per lavoro;
- a chi affidare i figli piccoli quando si lavora.

Fra queste necessità portate ad esempio, è probabile che di una o più avremo bisogno nella vita, entrando in contatto con un'Amministrazione il più delle volte malfunzionante. Pensiamo quanto tempo viene utilizzato nel nostro Paese da chi deve affrontare queste necessità. Quanta energia viene profusa per risolvere complicazioni inutili.

1.3. Il rapporto fra cittadini, prodotti e servizi privati, Pubblica Amministrazione

Dal dopoguerra in poi in Italia si sviluppava la ricostruzione. Nasceva la produzione industriale, tanti beni venivano messi a disposizione. Nasceva la diversificazione dei prodotti: mentre prima si andava al negozio di alimentari e si chiedevano "pomodori pelati" dei quali c'era un solo tipo, che l'esercente di propria iniziativa dava al cliente, nel nuovo sistema le aziende iniziavano a farsi concorrenza vendendo gli stessi prodotti, ciascuna sostenendo le qualità del proprio. Si distribuiva un certo benessere: il pollo, da prodotto di lusso diventava disponibile per il pasto di domenica; beninteso, si trattava del pollo di allevamento, che

aveva costi molto inferiori, compatibili con il tenore di vita, in crescita, delle famiglie.

Anni dopo, è iniziata l'evoluzione del rapporto fra produttori e consumatori, che è spesso cambiato, seguendo logiche legata alle modifiche economiche e sociali interne e internazionali. Il primo cambiamento è stato lo sviluppo di un rapporto che il produttore faceva credere che fosse personalizzato e attento alle esigenze individuali. Non si discuteva più se un prodotto fosse meglio di quello del concorrente, ma si sviluppava il rapporto qualificato e diretto fra la aziende e i clienti, come per esempio le automobili, offerte con allestimenti "personalizzati" che venivano scelti dall'acquirente.

Poi è venuto il momento del rispetto dell'ambiente e della giustizia planetaria: quasi nessun produttore si poteva permettere di vendere un prodotto senza pubblicizzare di devolvere una parte (infinitesima) del prezzo per costruire pozzi o scuole in Africa.

Fortunatamente ciò si è ulteriormente evoluto nel più ampio concetto di reputazione, nella adesione (sincera o strumentale) ad una vasta gamma di valori, attraverso i quali le aziende produttrici di beni o servizi di oggi mostrano chi l'impegno ambientale e sociale, chi il rispetto e l'aiuto verso i propri dipendenti, chi l'uso di energie rinnovabili, chi l'affidabilità dei prodotti.

Lo sviluppo del rapporto fra i produttori e i consumatori ha stimolato la consapevolezza di questi, li ha messi in una posizione di maggiore indipendenza e di maggiore potere. Da tempo nei Paesi anglosassoni si dice "vote with your feet", vota con i tuoi piedi, cioè vai da chi merita il tuo acquisto: un grande principio per selezionare la concorrenza meritevole, sulla base dei propri desideri commerciali ma anche dei propri valori.

Nell'Italia dal dopoguerra ad oggi, così come il rapporto fra il consumatore e le aziende produttrici di beni e servizi, anche il rapporto fra il cittadino e la Pubblica Amministrazione si trasforma. Aumenta la consapevolezza e la forza dei cittadini come interlocutori della Pubblica Amministrazione o come utilizzatori dei servizi pubblici; aumenta la complessità del vivere, perciò delle esigenze. Nel dopoguerra ancora fra i servizi pubblici c'erano le centrali del latte comunali, perché andava garantita la produzione di un bene di prima necessità. Oggi sono le reti