

a cura di
Massimo Balducci e Maurizio Ferretti

Le amministrazioni riformano se stesse: casi di successo di modernizzazione amministrativa e suggerimenti per replicarli

Una guida per dirigenti
e quadri di buona volontà

Contributi di Tiziana Autieri, Massimo Balducci, Stefania Cantalini,
Maurizio De Paolis, Efisio Espa, Maurizio Ferretti, Roberto Onorati,
Olga Simeon, Cuno Tarfusser, Francesco Tufarelli

STUDI



Politica



FrancoAngeli 



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

a cura di
Massimo Balducci e Maurizio Ferretti

**Le amministrazioni riformano se stesse:
casi di successo
di modernizzazione amministrativa
e suggerimenti per replicarli**

Una guida per dirigenti
e quadri di buona volontà

Contributi di Tiziana Autieri, Massimo Balducci, Stefania Cantalini,
Maurizio De Paolis, Efisio Espa, Maurizio Ferretti, Roberto Onorati,
Olga Simeon, Cuno Tarfusser, Francesco Tufarelli

 **FrancoAngeli** 

Questo volume è stato pubblicato grazie al sostegno del Crogef - Centro Ricerche Organizzativo Gestionali E Formazione (<http://www.crogef.it/>)

Isbn e-book Open Access: 9788835191636

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

1. Lo scopo di queste pagine	pag.	7
2. Il resoconto delle presentazioni del 6 marzo 2025	»	11
2.1. Intervento di Stefania CANTALINI sul caso Camera di Commercio di Roma	»	11
2.2. Intervento di Cuno TARFUSSER sul caso della Procura di Bolzano	»	18
2.3. Relazione di Maurizio FERRETTI: il personale protagonista nell'organizzazione del lavoro	»	26
2.4. Intervento di Maurizio DE PAOLIS: il Massimario del Consiglio di Stato nel quinquennio 1987-1991 tra innovazioni informatiche e tradizioni consolidate	»	34
2.5. Intervento di Tiziana AUTIERI. Fabrizio AUTIERI: l'uomo, il manager, il metodo	»	44
2.6. Olga SIMEON. L'esperienza di un Esperto Nazionale Distaccato: lezioni apprese e prospettive per la pubblica amministrazione italiana	»	47
2.7. Intervento di Roberto ONORATI: la metodologia di lavoro alla Commissione applicata agli enti locali	»	56

2.8. Considerazioni di Francesco TUFARELLI	pag.	59
2.9. Considerazioni di Efsio ESPA	»	63
3. Il <i>pattern</i> uniforme che accomuna i casi presentati	»	67
3.1. Fiducia e responsabilizzazione di tutti i collaboratori	»	67
3.2. Dirigere e condividere	»	69
3.3. Organizzarsi per processi	»	70
4. Rimocchiamoci le maniche: suggerimenti per replicare i casi di successo	»	75
4.1. Essere e dover essere	»	76
4.2. Scheda riassuntiva: i principi dell'organizzazione e gestione per processi	»	78
5. Chi ha partecipato al progetto	»	83

1. Lo scopo di queste pagine

A fronte di una vera e propria frenesia riformatrice che ha dato scarsi frutti, alcuni dirigenti illuminati delle nostre amministrazioni hanno apportato quei cambiamenti che le riforme legislative non hanno saputo garantire. Non solo i casi rappresentati da questi dirigenti dimostrano che, per ottenere i miglioramenti nel rendimento delle nostre amministrazioni, gli interventi normativi non servono. Tali interventi normativi sono controproducenti dando luogo al fenomeno della “performance per adempimento”.

In occasione delle celebrazioni organizzate dalla Camera di Commercio di Roma per ricordare l’opera di uno di questi dirigenti illuminati, il dr. Fabrizio AUTIERI, già segretario generale della stessa Camera di Commercio di Roma, il 6 marzo 2025 i principali di questi casi sono stati rievocati in un convegno ad hoc¹. Qui riportiamo il resoconto degli interventi e ne deduciamo alcuni insegnamenti pratici, particolarmente semplici, che proponiamo a tutti coloro che ne vorranno approfittare e vorranno tentare, a loro volta, di metterli in pratica. Come vedremo tutti questi casi, che si sono realizzati all’insaputa l’uno dell’altro, seguono lo stesso schema. Qui di seguito (i) prima presenteremo i casi attraverso le presentazioni fatte il 6 marzo, poi (ii) evidenzieremo lo schema che tutti questi casi condividono e (iii) ne dedurremo una sorta di guida operativa per chi volesse replicare le esperienze ed i successi.

¹ L’iniziativa è stata curata da un comitato scientifico composto da Walter ANELLO, Claudia AUTIERI, Tiziana AUTIERI, Massimo BALDUCCI, Stefania CANTALINI, Efisio ESPA, Carlo MOCHI SISMONDI, Francesco TUFARELLI.

Risulterà purtroppo evidente che i casi di successo qui riportati, oltre a ispirarsi tutti ad uno stesso schema (anche se ogni caso si è realizzato senza che ci fosse alcun collegamento con gli altri casi), prendono in considerazione aspetti completamente ignorati dalle riforme nel frattempo tentate per via normativa.

Ai casi concreti (Camera di Commercio di Roma presentato da Stefania CANTALINI già braccio destro del compianto Fabrizio AUTIERI, Uffici Giudiziari di Bolzano presentato da Cuno TARFUSSER già procuratore capo a Bolzano poi passato alla Procura presso la Corte Internazionale dell’Aja, Comune di Bologna presentato da Maurizio FERRETTI dirigente del Settore Innovazione e semplificazione del Comune di Bologna, caso del Massimario del Consiglio di Stato presentato da Maurizio DE PAOLIS) sono state aggiunte: (a) due presentazioni di esperienze realizzate da due ex END e (b) gli inquadramenti delle casistiche presentate messi a fuoco da due top manager pubblici (TUFARELLI e ESPA). Prima di procedere è indispensabile delucidare le ragioni di queste inserzioni accanto ai casi di modernizzazione amministrativa evidenziate.

Iniziamo con il presentare il caso degli ex END. La sigla END sta per “esperti nazionali distaccati”. Si tratta di dirigenti e quadri delle nostre amministrazioni che sono stati distaccati (di solito per un periodo di ca. 6 anni) presso una amministrazione internazionale o sovranazionale (UE, OCSE, OSCE, NATO, ONU etc.). Questi personaggi si sono trovati durante il loro distacco ad operare in condizioni paragonabili a quelle in cui le riforme messe in atto dai nostri dirigenti illuminati sono state realizzate, in via eccezionale, in alcune amministrazioni italiane. Questi ex END, dunque, hanno vissuto in prima persona cosa significhi lavorare in una amministrazione moderna e performante e potrebbero/dovrebbero rappresentare i punti di riferimento su cui far perno per estendere progressivamente a tutte le branche del nostro universo amministrativo il modo di operare richiesto da una amministrazione moderna. Al solito, purtroppo, in Italia ci stiamo limitando all’aspetto normativo. Con la modifica del D.lgs. 167/2001 (come previsto dalla modifica all’art. 32 del D.lgs. 165/2001) si riconoscono alcuni punti a favore degli ex END ma, rimanendo a livello normativo, non si sa tradurre questi riconoscimenti in azioni concrete che permettano un inserimento attivo delle abilità acquisite dagli ex END nell’operare quotidiano dell’ammi-

nistrazione. Gli ex END potrebbero – e dovrebbero – rappresentare il punto di appoggio operativo dei progetti di modernizzazione della nostra amministrazione. Gli ex END qui coinvolti sono Olga SI-MEON, già END alla Commissione della UE poi rientrata nell'amministrazione italiana alla Rappresentanza Italiana a Bruxelles e rientrata nello staff della Commissione come funzionario alla Direzione Generale Concorrenza, e Roberto ONORATI già END alla Commissione a Bruxelles attualmente Segretario Generale della Provincia di Grosseto.

L'inquadramento realizzato in chiusura dai due top manager delle esperienze presentate mette in evidenza come la consapevolezza della necessità di passare dalla norma ai comportamenti concreti oramai comincia a farsi strada. I top manager pubblici qui coinvolti sono Efisio ESPA, già Responsabile del Dipartimento Affari Economici di Palazzo Chigi con esperienze internazionali a Princeton e all'Istituto Universitario Europeo e Francesco TUFARELLI, attualmente al Controllo Interno a Palazzo Chigi dopo aver passato diversi anni distaccato a Sky Italia. Entrambi questi manager pubblici accoppiano una profonda conoscenza del funzionamento della nostra amministrazione con la conoscenza diretta del funzionamento di organizzazioni molto efficaci.

2. Il resoconto delle presentazioni del 6 marzo 2025

Qui di seguito la sbobinatura dei vari interventi all'incontro del 6 marzo 2025.

2.1. Intervento di Stefania CANTALINI sul caso Camera di Commercio di Roma

Grazie Prof. Balducci, sono appunto Stefania Cantalini, dirigente della Camera di Commercio di Roma, oramai in pensione da 5 anni. Però il prof Balducci ha ritenuto di coinvolgermi ancora una volta in un percorso che, come dire, non mi è nuovo nel senso che questo progetto è stato presentato nel corso degli ultimi 20 anni in più occasioni e presso più istituzioni. Nel frattempo mi sono un po' arrugginita quindi vi chiedo scusa se potrò risultare noiosa. Allora, innanzitutto ribadisco che il Segretario generale Dr. Pietro Abate mi ha chiesto di rappresentare la Camera di Commercio di Roma anche perché proprio della Camera di Commercio di Roma si parla nel mio intervento e di porgervi i suoi saluti. Abbiamo anche scelto questa data del 6 marzo perché è rappresentativa nel senso che oggi sarebbe stato il compleanno del nostro Fabrizio AUTIERI e quindi, al di là dell'evento celebrato stamattina in Camera di Commercio, questo è un ulteriore modo per ricordarlo. Però lo scopo, come dire, ulteriore di questo nostro incontro è quello di fare delle riflessioni e condividere con tutti voi uno stato di fatto di cui, purtroppo, dobbiamo prendere atto. Questo progetto ha, oramai, compiuto 20 anni ed è stato definito

nel 2005, salve le progressioni ulteriori che ha avute. Ma diciamo che lo zoccolo duro, che vi racconterò, risale al 2005. Però ci troviamo ancora qui, dopo 20 anni, a discutere di cosa si potrebbe fare e di cosa non è stato fatto per migliorare l'organizzazione della Pubblica Amministrazione e dare una risposta concreta alle istanze di riforma che il legislatore ci ha posto fin dal 1993 con l'allora decreto 29 del 1993. Quando il dr. AUTIERI ha assunto la direzione della Camera di Commercio ha trovato una situazione, purtroppo condivisa da molte altre pubbliche amministrazioni, di totale rassegnazione, inerzia, indolenza, modi vecchi di pensare. Come eravamo? Quali erano le criticità che ci affliggevano al momento? Innanzitutto la paura del cambiamento: stiamo bene così, viviamo tranquilli, iniziamo alle 8 finiamo alle 14, prendiamo lo stipendio il 27, siamo a posto. Chi è che ci guidava? Il nostro santo protettore: il precedente, la logica del precedente. Quindi c'era la mortificazione totale dell'iniziativa, della creatività, della fantasia. Ci si limitava a copiare quello che era stato fatto in precedenza e non ci si accorgeva che così facendo non solo si duplicavano gli errori ma, soprattutto, si introducevano nel processo lavorativo delle mere prassi che erano invece interpretate come adempimenti normativi necessari. C'era una forte demotivazione, de-responsabilizzazione del personale: il processo era, per così dire, frazionato tra più soggetti e, quindi, non c'era identità tra chi assumeva la responsabilità formale dell'esito del procedimento e la responsabilità sostanziale. Anche questo era motivo di demotivazione delle persone. L'attività formativa, a voler essere buona, era carente; ad essere schietta devo dire che era totalmente assente. Era anche errata e improduttiva l'utilizzazione delle tecnologie, che pur esistevano, perché pensate che la Camera di Commercio è stata uno dei primi enti ad essere destinataria di evasione dei procedimenti in via telematica. Quindi perché non producevano risultati apprezzabili? Perché erano calate su processi malati e, quindi, difficilmente avrebbero potuto funzionare. Il dr. AUTIERI, quindi, cos'ha deciso? Ha deciso di abbandonare la logica della *mission* per sposare quella della *vision*. E quale era la sua *vision*? Quella di ritenere che tra amministrazione pubblica e impresa privata non ci fossero differenze se non quella della diversa natura giuridica perché sia l'impresa privata che l'ente pubblico perseguono lo stesso obiettivo: quello di creare valore l'uno per l'imprenditore e l'altro per la collettività. E che cosa ha intuito il

dr. AUTIERI? Che tra i beni da organizzare (pensiamo alla definizione di azienda che ci dà l'art. 2555 del Codice civile) per far funzionare l'azienda ci sono anche e sopra tutto le intelligenze disponibili purché correttamente orientate. Vorrei passare subito ad un breve esame dei risultati che sono stati ottenuti poi vedremo anche quali sono state le metodologie utilizzate. Vi posso dire che il primo risultato importante è stata una inversione dei costi in bilancio tra quelli destinati alle spese di struttura e quelli destinati agli investimenti sul tessuto economico della provincia di riferimento e, cioè, quelli destinati sostanzialmente allo sviluppo economico del territorio locale. Questi dati sono desunti dal preconsuntivo del 2005, quindi mi riferisco al momento in cui il progetto è stato, almeno nella sua portata principale, esaurito; essi ci dicono che i costi di struttura ammontavano al 40% rispetto al 60% delle risorse disponibili da destinare agli interventi per lo sviluppo del territorio. È importante sottolineare che in detti costi di struttura le spese per il personale incidevano per il solo 20% quando sappiamo benissimo che nelle amministrazioni quella delle spese per il personale è una delle voci più elevate che figurano in bilancio. Avevamo sin dal 1995 una pianta organica di 511 unità e un piano triennale occupazionale 2002-2005 che ci autorizzava ad assumere fino a 477. Quindi già riduceva la previsione teorica della pianta organica. Al 1° agosto 2005 le unità in servizio erano 406. Quindi meno 100 unità rispetto a quelle previste dalla pianta organica e una ottantina di unità in meno rispetto a quelle previste dal piano di assunzioni autorizzate. Un indice di produttività presso il registro imprese – cito il registro imprese perché rappresenta il *core business* della missione istituzionale della Camera di Commercio – ci dice che c'era 1,6 operatore per ogni 10.000 imprese iscritte nel registro. Quindi significa che 1,6 operatore (scusate la matematica) governava la nascita, la vita e la morte di 10.000 imprese iscritte nel registro. Il calcolo della contrazione del costo dell'erogazione dei servizi ha evidenziato, sempre al periodo 2005 a cui mi riferisco, un risparmio di ca. il 59%, cioè una cifra abbastanza significativa, mi sento di dire.

Come abbiamo fatto?

Abbiamo messo al primo posto la necessità di intervenire sul personale, sulle risorse umane, su quelle intelligenze che, abbiamo detto, dovrebbero far parte delle risorse di qualunque impresa, pubblica o

privata che essa sia. Abbiamo quindi introdotto una politica di gestione delle risorse umane, termine che suscitava grande perplessità perché non si capiva cosa significasse, posto che ci si era limitati, fino ad allora, alla mera amministrazione del personale. Quindi contratto, ferie, permessi, stipendio.

Abbiamo dato in primo luogo particolare attenzione alla formazione, linfa preziosa che alimenta l'innovazione e il progresso perché stimola la curiosità e la creatività. I singoli interventi sono stati progettati sull'assunto che la migliore scuola fosse l'azienda e che imparare lavorando fosse il modo migliore per passare dall'erudizione al saper fare. L'esempio più rappresentativo in tal senso è la *reingegnerizzazione* dei processi di cui vi parlerò a breve.

Abbiamo puntato poi sulla motivazione delle persone, cercando di assicurarci il loro impegno e la loro fedeltà. Come? Ciascuno di noi ha delle aspettative, no? Di carriera, economiche o quello che sia. E noi abbiamo cercato di incentivare e soddisfare queste aspettative, sia sotto il profilo professionale che sotto il profilo economico. Sotto il profilo professionale abbiamo adottato un regolamento per gli accessi fortemente orientato al riconoscimento delle professionalità interne e che, quindi, nel soddisfare le aspettative di queste professionalità, serviva anche da stimolo per gli altri, per quelli che erano chiamati, se volevano, a seguirne l'esempio. Sotto il profilo economico, abbiamo ovviamente rispettato i criteri meritocratici nel trattamento accessorio che la legge ci chiedeva da tempo e forse ancora chiede. È stato, quindi, introdotto un sistema di valutazione che tenesse conto sia dell'insieme dei risultati ottenuti dai singoli o dalle strutture sia delle loro attitudini e si è lavorato con la logica di coinvolgere le persone nella partecipazione agli utili dell'azienda così come avviene, o dovrebbe avvenire, presso le imprese private. Io vi dico solo questo: che rispetto al 1996 – ed ho scelto questa data perché è l'anno in cui il dr. AUTIERI ha assunto la direzione della Camera di Commercio di Roma – nel 2005 il fondo destinato all'incentivazione del personale risultava incrementato del 100%. Il che significa che, pur nel rispetto delle norme relative al trattamento accessorio, i risparmi ottenuti sui costi di struttura si sono trasformati in riconoscimento economico per quanti hanno contribuito a realizzarli. E qui consentitemi di spendere una parola per dire che in questo abbiamo avuto come partner anche le organizzazioni sindacali. Oggi, tra queste, vedo l'al-

loro rappresentante della RSU, il coordinatore della RSU, e vi devo dire che su quei tavoli le organizzazioni sindacali non hanno mai abbandonato il ruolo di controparte dell'ente. Perché sarebbe stato impossibile chiederlo, né l'avremmo mai fatto. Però hanno dimostrato di aver compreso certe logiche e di aver compreso sopra tutto quali aspettative si aprissero per il personale e quindi per gli iscritti. Ringrazio, perché è stato necessario anche il loro coinvolgimento ed il loro appoggio.

Abbiamo già parlato dell'abbandono della frammentazione del processo che quindi ha responsabilizzato le persone rispetto al processo stesso che andavano a definire. E, quindi, sostanzialmente cosa abbiamo fatto con questo personale? Lo abbiamo coinvolto, lo abbiamo coinvolto a 360°, privilegiando, rispetto ad un modello di tipo gerarchico, un lavoro di squadra in cui ciascuno dava, poteva dare, il proprio apporto e in cui ciascuno alla fine assumeva la paternità, non mi piace dire la responsabilità perché in questo contesto sembra quasi un termine negativo. L'addetto all'inserimento dati, quello che curava l'istruttoria, il controllore poi quello che firmava: è terribile perché questo è demotivante al massimo: magari ho fatto una parte, una grossa parte del lavoro, magari anche la più importante, poi arriva una Stefania Cantalini qualunque che, come dirigente, firma e si assume tutti i meriti. No, così non può funzionare.

Questo è un po' il quadro degli interventi con cui siamo passati dall'amministrazione del personale alla gestione delle risorse umane. Ciò è stato necessario in modo preliminare per poi avviare il lavoro di reingegnerizzazione dei processi e quindi costituisce un po' non voglio dire il punto di arrivo ma l'elemento più importante che poi ha garantito il raggiungimento anche dei risultati che vi ho illustrato prima. Almeno alcuni, in termini numerici e di produttività.

La revisione dei processi non costituisce di certo un'attività nuova, posto che molte amministrazioni hanno intrapreso questo percorso in passato ed ancor oggi altre lo intraprendono. Quello che c'è di nuovo nel progetto realizzato dalla Camera è il metodo con cui questa revisione è stata operata. Diversamente da quanto in genere avviene, non ci si è rivolti ad un consulente atteso che lo stesso, pur professionalmente ineccepibile, conosce le procedure dell'Ente soltanto teoricamente e non ne vive le complessità e le criticità. Senza poi considerare che una persona estranea che esamina e corregge il

lavoro degli altri genera nel personale un fastidioso senso di ingerenza. Quindi, anziché affidare il lavoro di reingegnerizzazione dei processi ad un consulente, lo abbiamo affidato al nostro personale. Come? Avvalendoci di un formatore (formazione mirata) che, in aula, ha trasferito ai nostri collaboratori le metodologie e ne ha verificato i risultati mettendoli a lavorare proprio sui processi che presidiavano quotidianamente. Cosa è emerso da questo lavoro che, descritto così, sembra semplice? Non lo è stato affatto. Immaginate almeno in termini di quantità quanti processi possano esserci all'interno della Camera e quale possa anche essere la loro complessità. Questo personale cos'ha fatto? Potremmo dire che ha indossato i guanti da chirurgo, individuato le patologie, curato ove possibile o asportato drasticamente le parti malate. Via dunque le duplicazioni, gli appesantimenti e le mere prassi. Abbiamo quindi eliminato il passaggio del processo da una scrivania all'altra e abbiamo attribuito la responsabilità del procedimento ai singoli operatori. Abbiamo potuto istituire sportelli multifunzionali in grado di dare all'utenza risposte su più tematiche trattate all'interno dell'ente. Ma non solo questo: con tale sistema dello sportello multifunzionale abbiamo distribuito più equamente i carichi di lavoro e ridotto le file di attesa, perché è fisiologico: se c'è uno sportello più gettonato presso un ente rispetto a sportelli meno gettonati, c'è un operatore che è sommerso da una fila di utenti di cui non vede la fine e ce n'è un altro, magari in attesa o che ha uno, due forse tre clienti davanti e non di più. Abbiamo finalmente potuto utilizzare le tecnologie informatiche che la legge sin dagli anni '90 ci ha chiesto di utilizzare per colloquiare con gli utenti, in particolare con quelli del registro imprese, perché al nostro partner commerciale abbiamo potuto commissionare non un programma o dei programmi che andassero bene per tutte le stagioni ma dei programmi specifici, dei prodotti specifici calati sui processi utilizzati, quindi eliminate tutte le malattie. Infocamere che, come molti sapranno, è la nostra società consortile di informatica ha potuto costruire questo prodotto su misura per noi. Vi dirò di più. Tutto questo lavoro il dr. AUTIERI lo ha registrato alla SIAE perché ha voluto proteggere le intelligenze che lo avevano realizzato e ne ha estrapolato un ulteriore prodotto, chiamiamolo "*workflow*", quindi un macro-programma in grado di racchiudere in sé tutti i processi in atto all'interno dell'ente e quindi di controllare flussi di lavoro, indici di produttività, dare risposte agli

utenti. Ma c'è un ulteriore valore aggiunto perché se è vero che noi abbiamo utilizzato i nostri processi e abbiamo messo le persone in condizione di lavorare meglio, più velocemente dando risultati più rapidi e, a volte, addirittura immediati all'utenza, questa revisione dei processi che cosa ci ha consentito di fare? Di scavalcare il nostro sportello e di metterci dall'altra parte perché se è vero che io devo governare un processo ho un'utente che, per poter dialogare con me, questo processo in qualche modo lo deve pure conoscere se vuole che la sua istanza venga lavorata correttamente e velocemente. Quindi questo lavoro cosa ci ha permesso di fare? Ci ha permesso anche di istituire un *call center* in cui l'utente, se voleva, era guidato nella compilazione delle pratiche da presentare. Perché c'è da dire che uno dei problemi che hanno afflitto la Camera da sempre ma, sopra tutto, da quando è stato introdotto il dialogo telematico tra Camera e utente è stato quello di dover colloquiare anche telematicamente con i cosiddetti intermediari (notai, commercialisti, consulenti del lavoro, titolari di agenzie di servizi) che spesso inviavano pratiche non correttamente compilate secondo la norma o secondo il processo richiesto e che creavano poi forti file di attesa e scontenti tra questi stessi utilizzatori. Sapendo questo e abbandonando le vesti dell'operatore camerale per indossare quelle dell'utente abbiamo cercato di dare una soluzione o quanto meno di migliorare anche questo tipo di problema. Questo non avremmo potuto farlo se avessimo ancora conservato il nostro vecchio modo di lavorare, i nostri processi malati, i nostri processi pesanti.

Il tempo assegnato al mio intervento non consente di scendere in ulteriori dettagli ma spero di aver fornito una sintesi adeguata e, soprattutto, di aver condiviso con voi qui la possibilità, qualora lo si voglia, di cambiare in positivo.

Prof. Balducci: Vediamo se ho capito bene dottoressa. Sostanzialmente come prima cosa avete dato fiducia alle persone e gliel'avete riconosciuta. Come seconda cosa avete detto: qui bisogna cambiare il modo di lavorare cambiando i processi ma non lo facciamo, non ci facciamo dire da un esperto esterno come si fa; dovete essere voi che lavorate ad autocambiarvi.

D.ssa Cantalini: sì, perché solo voi conoscete i problemi che il processo vi dà.

Balducci: poi è un lavoro che fate voi.

Cantalini: esatto, chi meglio di voi.

Balducci: e questo qui ha portato a poter utilizzare meglio lo strumento informatico e vi ha permesso addirittura di migliorare il rapporto con l'utenza. E i risultati che avete ottenuto è un risparmio di ca. il 50% delle risorse, se ho capito bene.

Cantalini: sì, delle risorse spese per la definizione dei processi all'interno dell'ente.

Balducci: E avete raddoppiato, più che raddoppiato gli investimenti fatti sul territorio.

Cantalini: Certo perché prima purtroppo il rapporto era invertito: c'erano più spese di struttura e molto meno risorse disponibili per gli investimenti.

Balducci: Grazie. Adesso prendiamo un altro caso: il caso degli uffici giudiziari di Bolzano. Ce lo racconterà il dr. Cuno TARFUSSEER che ci racconterà una esperienza che ha fatto più o meno nello stesso periodo in cui la Camera di Commercio di Roma faceva questa bella esperienza. Non conosceva la Camera di Commercio come la Camera di Commercio di Roma non sapeva del dr. TARFUSSEER e vediamo cosa ci racconta il dr. TARFUSSEER.

2.2. Intervento di Cuno TARFUSSEER sul caso della Procura di Bolzano

La ringrazio, innanzitutto perché Lei è una delle rare persone che pronuncia correttamente il mio cognome.

Ho fatto il pubblico ministero tutta la mia vita e quindi, di fronte all'auditorium di chi mi ascolta, devo parlare in piedi. Ringrazio

moltissimo il prof Balducci perché quando mi ha scritto oramai alcuni mesi fa mi si è aperto un nuovo mondo perché sono ricaduto indietro nel periodo più bello della mia vita professionale, anche più bello del periodo alla Corte Penale di L'Aia e ringrazio tutti coloro che in qualche modo hanno fatto sì che questo pomeriggio di *revival* per me si potesse realizzare. Grazie anche per l'entusiasmo che a me non manca e grazie anche per l'ottimismo che a me manca, non ce l'ho più. Io sono poco ottimista. Le assicuro che sono poco ottimista. Venendo oggi a Roma ho letto alcune mail che aveva scritto e in una c'era l'allegato che ha chiamato piano di lavoro. In questo piano di lavoro c'era scritto, tra le altri, che questa occasione odierna era fatta anche per non mandare perse queste esperienze e proponeva "di offrire come suggerimento a chi è chiamato a mettere in pratica le riforme istituzionali e delineare una semplice metodologia che aiuti gli operatori ad introdurre concretamente queste riforme".

Ecco io, ripeto, sono un ottimista per l'emozione ma sono un pessimista per la ragione. Comunque seguirò il suo consiglio e cercherò di ripercorrere, come, ha fatto la dr.ssa CANTALINI, un po' il percorso che ci ha portato e che, peraltro, devo dire è estremamente simile a quello che ho sentito. Ci sono molte cose per cui potrei dire che ha già detto la dr.ssa CANTALINI, quindi vale anche per me e chiudo.

Allora, divento procuratore della Repubblica di Bolzano, giovanissimo, nel 2001, a luglio del 2001, ed ero di fronte ad un bivio: o faccio come tutti, nel senso un tubo, vado a cena in qua e là e queste cose qui o do un senso alla mia vita. Però non fare un tubo per i prossimi 25 anni mi sembrava, non era proprio nelle mie corde. E quindi ho cercato di dare un senso alla mia vita. Ho iniziato a fare, dall'interno dell'ufficio dove le persone mi sembravano più portate a fare qualcosa, a fare un salto di qualità ideale e concreto. Ho iniziato con una serie di riunioni di *brainstorming*: cerchiamo di parlarne, cosa possiamo fare per migliorare una macchina fatiscente. Perché diciamo è fatiscente la macchina della giustizia. Lo era allora e lo è tutt'oggi, forse anche peggio. Fino a che un giorno, me lo ricordo benissimo era a luglio del 2004 abbiamo fatto tutta una serie di attività... ma non era quello che volevo fare: volevo dare veramente una sterzata forte. Una mia collaboratrice illuminata, Lucia, viene da me e mi dice: Procuratore, non ha mai pensato di certificare l'ufficio? Io

ovviamente facevo il magistrato, che ne so io di certificazione. Ne avevo sentito parlare, non sapevo altro però ho capito, ho colto e questo è la svolta. Nel giro di pochissime ore ho quindi convocato, ho quindi telefonato all'allora *city manager* di Bolzano, del comune di Bolzano, che attualmente è sindaco. Non so se qualcuno conosce il dr. Caramaschi? L'ho chiamato e gli ho detto: a chi posso rivolgermi per aver un aiuto di organizzazione? perché io sono un idiota organizzativamente parlando, magari so qualche norma, qualche leggina qua e là ma di organizzazione zero... Lui mi ha dato una indicazione di una società di cui si serviva il comune di Bolzano. Telefono a questi, li voglio qua domani. Erano di Padova, non di Bolzano. Per farla breve nel giro di un mese e mezzo abbiamo fatto un progetto che ho chiamato "progetto pilota di riorganizzazione e ottimizzazione della procura della Repubblica di Bolzano". L'ho presentato non al ministero, non al CM (come lo chiamo io – è il CSM) ma al Fondo sociale europeo, che ha accettato questa scommessa e mi ha dato 200.000 euro. Potete immaginare, successivamente quando l'hanno saputo, la mia amministrazione come era contenta. Comunque mi danno 200.000 euro. In questo progetto avevamo come fine, come obiettivi organizzativi (avevo preparato delle *slides* ma qua non è...) avevamo indicati i seguenti: innanzitutto la comunicazione con il cittadino in un'ottica di servizio (io sono servizio e devo parlare con il cittadino, è inutile che ci parliamo tra di noi); poi devo comunicare con i miei *stakeholders* (io credo che ancora oggi molti magistrati non sanno cos'è uno *stakeholder*, neanche io lo sapevo peraltro) e quindi fare una trasparente rendicontazione di quello che facciamo. Poi adottare un moderno strumento organizzativo per dare più efficacia ed efficienza all'attività amministrativa e infine cercare anche di avere dei meccanismi di controllo, di continuo controllo, che tutto questo che implementiamo poi rimanga perché è inutile fare delle belle cose che poi il giorno dopo si afflosciano.

Gli strumenti organizzativi che, insieme a questa società, che voleva – ed è giusto così – che voleva elaborare con noi, con tutti noi. Perché è inutile che io chieda a qualcuno di farmi qualcosa se poi se ne va; che m'insegna quello che devo fare.

Quindi gli strumenti organizzativi che abbiamo adottato sono intanto la Carta dei servizi. E mi ricordo ancora che questa Carta dei servizi era bellissima perché nelle altre amministrazioni esisteva già

ma nell'amministrazione della giustizia figuriamoci. Questa Carta dei servizi l'ho data per leggerla e per cercare di abbassare il livello qualitativo per adattarlo al cittadino comune, l'ho data a una professoressa di linguistica, di Firenze all'epoca, perché mi controlli che il linguaggio sia adeguato all'utente.

Un bilancio di responsabilità sociale che all'epoca esisteva già in molte amministrazioni pubbliche ma figuriamoci se la giustizia rende conto di quello che fa.

I sistemi informativi: noi siamo stati il primo ufficio giudiziario che aveva una *webpage* seria anche inizialmente interattiva, parlo del 2004 – 5 – 6 quindi di vent'anni fa.

Poi un sistema organizzativo certificabile e siamo stati il primo ufficio giudiziario certificato secondo le norme ISO.

Quindi la Carta dei servizi come uno strumento di conoscenza per il cittadino, di chi siamo, di cosa facciamo, di orientamento del cittadino all'interno dell'ufficio, di garanzia perché gli diciamo quanto costiamo, in quanto tempo ha diritto di avere un certo servizio etc. L'abbiamo distribuita in maniera estremamente capillare sul territorio attraverso comuni, carabinieri etc.

Il bilancio sociale, che è il secondo, che io ho trovato lo strumento più straordinario perché per fare un bilancio di responsabilità sociale la cosa fondamentale è che devi conoscere il tuo ufficio. Lo devi conoscere perché se non lo conosci non riesci a scriverlo. Cosa devi scrivere? E quando tu lo conosci vieni a scoprire tra tante cose a cui non avresti mai pensato. Faccio un esempio: ad un certo punto viene da me uno della polizia giudiziaria, un finanziere bravissimo, mi porta i conti dell'anno precedente, quando non avevamo ancora fatto nulla. In questi abbiamo speso 50.000 euro all'anno per trasporto salme. Mica siamo le pompe funebri, no? E allora uno va a studiare, ma perché 50.000 euro? Ho capito – ma se non fai questa attività non lo capirai mai – che noi, ogni volta che c'era un morto per l'Alto Adige, di notte ti chiamano: “è caduto dalla montagna”, “sì, portatelo in ospedale”, e quel trasporto in ospedale lo paghiamo noi! Invece portato in obitorio nel Comune ovviamente la strada è molto inferiore perché se questo casca in montagna a ... e viene portato a Bolzano, le spese sono alte. Insomma, facciamo un servizio, cerchiamo di capire se si tratta di un omicidio o no. Questo ci ha fatto ridurre da un giorno all'altro le spese da 50.000 a 4.000 euro l'anno successivo!

Quindi la conoscenza dell'ufficio è una cosa straordinaria: si entra in meandri impensabili. Oltre che si riesce a dare una strategia e si è trasparenti. La trasparenza di cui si parla continuamente in realtà non è assolutamente nulla. Verso l'esterno, gli *stakeholders*, è uno strumento di rendicontazione, anche qui di trasparenza e anche di impegno. Perché quando mi accorgo che qualcosa non va come dovrebbe mi impegno a farlo meglio l'anno prossimo e mi prendo quest'impegno. Quindi con questo bilancio sociale siamo andati a rendere conto ai nostri interlocutori di cosa facciamo, come lo facciamo, in quanti tempi lo facciamo. E tutto questo ci fa capire dove ci sono i margini di miglioramento o dove stiamo con il sedere per terra. E, veramente, è un lavoro cui, via via, hanno partecipato tutti, con crescente entusiasmo. Il personale, il famoso personale statale "che non fa un tubo".

Poi abbiamo, come ho detto, fatto il primo sito web, in parte solo (parliamo di vent'anni fa) interattivo. Specialmente con la polizia giudiziaria. E abbiamo implementato questo strumento certificabile, questo strumento di qualità organizzativo certificabile che, effettivamente, non è altro che la reingegnerizzazione dei processi lavorativi. Reingegnerizzazione perché? Perché mi è venuto in mente questa cosa? Perché ogni giorno c'era la mia segretaria che mi portava un pacco così di fascicoletti in cui io dovevo, per ogni fascicoletto, aprirlo e mettere una sigla "nulla osta", "nulla osta" e così via. Mai che ci sia stata una sola volta "osta"! Allora, perché devo firmare se nulla osta? Allora dico: ma perché faccio questo? "Si è sempre fatto così". Questa era la risposta. Allora mi metto a studiare il motivo per cui questa cosa continuavo a farla ogni giorno, cioè tra 50 e 100 firme al giorno, arrivavo a mezzogiorno e per mezzogiorno e mezzo ero a fare queste firme. Non vi sto a spiegare. Ho studiato, poi ho fatto una selezione e, da un giorno all'altro, tutti questi fascicoli da 50 sono diventati 2 o 3. Cioè quelli in cui è necessario valutare se ... Praticamente, abbiamo studiato, analizzato tutti i flussi lavorativi, dal momento in cui un fascicolo entra, tutti i percorsi che può fare nell'ufficio finché esce. Quindi abbiamo mappato con i flussi grandi tutti i processi lavorativi e abbiamo eliminato le procedure superflue. Tra l'altro c'erano delle persone che facevano delle cose che, magari, erano già state abolite da tempo; ma delle norme, chi se ne frega. Abbiamo descritto i nuovi processi lavorativi, fatto dei protocolli, e

per molti, c'è sempre questo finanziere che è stato un genio, che di notte si inventava dei processi, dei sistemi informativi per i processi lavorativi di quelli seriali, quindi implementati e quindi tutto questo è andato via senza alcun problema e abbiamo implementato meccanismi di controllo.

I risultati: abbiamo dei risultati di efficacia amministrativa, innanzitutto. Abbiamo semplificato il lavoro quindi accelerato il lavoro, se lo semplifichi lo acceleri. Abbiamo uniformato tutti i modelli non che ognuno faceva il suo, quindi sapevo quello che faceva ognuno, abbiamo unificato anche quelli della polizia giudiziaria, non che uno con la sua fantasia facesse il suo. Li abbiamo per così dire umanizzati. Adesso spiego perché umanizzati: ricevo una citazione, come testimone, dalla Procura della Repubblica di Trieste perché ero parte offesa in un processo (chi se ne frega) e mi citano come testimone. Ricevo questa notifica in cui sono brutalmente indirizzato “devi venire, se non vieni ti arresto...”, una roba... Io faccio il cittadino, devo fare il testimone e vengo brutalizzato in questa maniera. Nello stesso contesto temporale ricevo una analoga citazione da un ufficio giudiziario tedesco, vicino a Monaco, non mi ricordo, di Landsruhe, in cui c'è scritto “gentile signore, Lei...”, cioè una letterina gentile in cui mi si spiega anche il perché, forse è già stato sentito ma deve tornare per questo e questo motivo. Allegato c'era anche la mappa della città con indicato il parcheggio vicino al luogo in cui dovevo presentarmi. Cioè una roba pazzesca. Ho preso immediatamente e umanizzato i miei modelli: ho cercato di parlare con il cittadino, non con il vassallo ...

Abbiamo ridotto l'arretrato a livello fisiologico, cioè quello che mediamente lavori quotidianamente. Le prestazioni amministrative al cittadino quelle le facevamo in tempo reale. Non è che si veniva a chiedere l'urgenza, la non urgenza, i bolli etc. Hai bisogno? Toh, eccoti qua.

E abbiamo continuato a fare questo controllo continuo del servizio; in tutti gli sportelli, c'erano i formulari per segnalare cosa non funziona, cosa funziona e dove intervenire.

Le spese di giustizia: le spese di giustizia sono quelle su cui può intervenire chi è nella posizione che avevo io. Cioè io non posso intervenire sull'affitto del Palazzo di giustizia, sulla luce, sul riscaldamento, etc., però posso intervenire sulle spese di giustizia. Ovvero nell'anno precedente all'inizio di questa “operazione”, le spese di

giustizia erano 1.965.941,60 euro, quindi nel 2003. Nel 2004 abbiamo iniziato il lavoro a settembre ed erano già state ridotte da 1.965.000 a 1.610.000. Negli anni successivi, sempre per via di questa attività di controllo, di conoscenza, nel 2005 erano di 937.000, nel 2006 618.000 e nel 2006 616.000; quindi abbiamo ridotto del 70% le spese di giustizia. Noi siamo a Bolzano ma credo gli uffici giudiziari in Italia sono circa 500. Vi potete immaginare quale è il potenziale di risparmio. O quanti soldi buttiamo dalla finestra senza pensarci.

E vi dico: tutto questo senza che i miei colleghi magistrati mi abbiano detto ma perché non mi fai fare questo. Nessuno si è lamentato. E come fai a ridurre le spese? Conoscendo quale ne è l'origine, attraverso questa attività per fare il bilancio sociale; sensibilizzando poi i colleghi con l'ordine di servizio (guarda è così e così); con interventi strutturali, specialmente le intercettazioni telefoniche tanto per non parlarne: noi spendevamo da 80 a 100 euro al giorno per bersaglio intercettato, adesso eravamo arrivati a 10 euro solo perché siamo intervenuti in un modo conoscitivo sul problema e poi con un controllo di gestione: io avevo un sistema per cui io sapevo quanti soldi qualsiasi, ogni fascicolo aperto al momento, in tempo reale mi costava.

Ma la straordinarietà per me è avvenuta all'interno dell'organizzazione perché è chiaro che all'inizio c'è chi pensava che fossi matto, c'è chi diceva "questo non va da nessuna parte", però più si andava avanti più ci si rendeva conto che stavo lavorando anche per loro, per il personale, per rendere il lavoro più gradevole e più facile. Più si andava avanti più il consenso aumentava: condivisione, coesione, disponibilità, motivazione, gente che mi veniva a dire: "ma Procuratore ha mai pensato a fare questo?". Cioè era una cosa bellissima, c'è stato un clima veramente di grande coesione e movimento, tutti tiravano nella stessa direzione. È stata per me veramente una cosa entusiasmante. E cosa si scopre? Delle professionalità che prima non si conoscevano, parlando di questo finanziere, questo è un genietto dell'informatica ma prima lo faceva a casa sua per i cavoli suoi, adesso lo faceva a casa sua ma in funzione dell'ufficio. Quindi questa cosa straordinaria per cui, ancora oggi, tutti quelli che vanno in pensione m'invitano ancora adesso.

Concludo: abbiamo imparato tantissime cose, però abbiamo imparato che l'implementazione di un modello organizzativo moderno

che coinvolge l'intero ufficio genera qualità, migliora sensibilmente i servizi e aumenta la fiducia del cittadino. Che poi c'è un ritorno: un ufficio giudiziario è un'organizzazione complessa che richiede anche un certo impegno continuo: non è che perché hai fatto qualcosa questo va avanti. Che gli spazi di miglioramento basta cercarli perché ci sono da tutte le parti e che nell'organizzazione devono essere coinvolte tutte le persone, tutti perché tutti hanno qualcosa da apportare, da dare all'ufficio. Concludo qui perché sono già andato oltre però ringrazio ancora il prof. Balducci perché questi 3-4 anni in cui abbiamo fatto questo lavoro sono stati veramente gli anni più belli della mia vita professionale. Grazie.

Prof. Balducci: ho una domanda birichina per Lei, dr. Tarfusser. Lei ha detto: i processi vanno scritti (mi sembra di aver capito). Esiste la procedura penale. Che rapporti ci sono tra questi processi e la procedura penale, quella che gli studenti hanno tanta difficoltà ad affrontare in sede di esame?

Dr. Tarfusser: ma no, uno è il processo lavorativo, l'altro è il processo penale. Io sono intervenuto sui processi lavorativi, sulla sequenza del lavoro, chi deve fare cosa o la razionalizzazione del flusso lavorativo

Una delle cose importanti che forse non ho detto è che ho cercato in maniera molto netta – e questo è stato un lavoro anche con i consulenti – di distinguere la parte amministrativa dalla parte giudiziaria. Cioè dal momento in cui c'è il processo decisionale investigazione, anzi il processo investigativo e poi decisionale non ha nulla a che fare con il processo amministrativo. Il processo amministrativo è servente all'investigazione e alla decisione processuale. Però, se vogliamo, il processo amministrativo è lo *stakeholder*, il cliente del processo, del *core business* dell'ufficio giudiziario come la Procura della Repubblica. Quindi meglio preparo la parte amministrativa a favore del procedimento penale, meglio il sostituto può lavorare sull'indagine; quindi credo che le due cose di per sé non c'entrano nulla ma poi c'entrano moltissimo perché sono assolutamente correlate.

Prof Balducci: sono perfettamente d'accordo con Lei. Allora, nella pubblica amministrazione c'è il problema con gli amministrativisti che questa differenza non la vedono per cui se ci capitasse di sentir dire che il processo è già regolamentato dal diritto chiederemo al dr. Tarfusser di venire a spiegarci la differenza.

Adesso abbiamo altre due interventi, il dr. FERRETTI e il dr. DE PAOLIS, e poi potremo fare delle domande.

Vi ringrazio tanto. Io mi sono divertito moltissimo con le vostre due presentazioni. Il dr. TARFUSSER mi ha raccontato una cosa che adesso non ha detto. Delle volte alla mattina alle sei con i suoi collaboratori andava a fare delle passeggiate sulle bellissime montagne del Trentino e passeggiando discutevano dei processi lavorativi e l'ho provocato dicendo "ma non avete fatto i corsi di *team building*?". Mi ha guardato brutto. Mi ha mandato uno sguardo...

Allora pregherei il dr. FERRETTI e il dr. DE PAOLIS di venire qua. Se portate anche il vostro cartellino.

Il dr. FERRETTI ha delle esperienze maturate, di grandi risultati prima al Comune di Prato dove ha razionalizzato la procedura concessioni edilizie. Poi dal comune di Prato è passato al Comune di Bologna dove ha ottenuto anche lì dei risultati e ci racconterà adesso delle esperienze in cui ha ottenuto dei risultati concreti al comune di Bologna. È un direttore del Comune di Bologna.

Ferretti: Adesso sono direttore del Settore innovazione e semplificazione amministrativa e rapporti con la cittadinanza.

2.3. Relazione di Maurizio FERRETTI: il personale protagonista nell'organizzazione del lavoro

Gli interventi precedenti hanno già concettualizzato diverse cose che inevitabilmente mi troverò a ripercorrere. Faccio una breve nota di tipo biografico perché può essere utile: nasco come analista di organizzazione, anche con competenze informatiche – per un po' sono

stato responsabile di quello che allora si chiamava il CED in un comune toscano – nel tempo poi ho occupato l'area della gestione personale e delle relazioni sindacali e a un certo punto – dal 2004 –, sia per ragioni di opportunità di crescita, sia anche per una certa insofferenza rispetto al continuare a fare il consulente interno per altri settori, e quindi con la voglia di cimentarmi direttamente nel raggiungimento dei risultati, ho soprattutto ricoperto incarichi gestionali attraversando un gran numero di differenti servizi comunali.

La parte dei servizi tecnici l'avevo già affrontata al Comune di Prato, dove facemmo una importante riorganizzazione delle procedure di concessione edilizia. All'interno del Comune di Bologna nel corso di circa vent'anni ho poi seguito un po' tutte le aree; spesso le direzioni di strutture mi sono state affidate per rimetterne a posto il funzionamento. Ho assunto incarichi di direzione non solo di settori comunali ma anche, per citarne alcuni, nelle istituzioni dei servizi educativi e poi dei musei civici e dell'Azienda di servizi alla persona di Bologna (quindi in ambito sociosanitario). Ho sempre portato il tipo di visione da analista di organizzazione all'interno dei servizi con obiettivi da conseguire sul piano della gestione. Nel tempo mi sono creato, ovviamente, una griglia per sveltire l'analisi dei nuovi contesti che mi trovavo davanti, perché poi i problemi che si riscontrano sono di carattere trasversale, hanno delle tipicità, al di là di quelli che di volta in volta erano stati percepiti e che spesso solo parzialmente coincidevano con quelli reali. Per esempio, quando mi hanno proposto l'incarico per l'istituzione dei servizi educativi sembrava che i problemi riguardassero soprattutto le relazioni sindacali e il controllo della spesa: in realtà quelli più gravi riguardavano l'inefficacia di processi cruciali per cui, ad esempio, nei servizi non si riuscivano a garantire le forniture tempestive dei pannolini e dei prodotti alimentari (e qui apro e chiudo una parentesi con una domanda che pongo sempre ai servizi: che tipo di indicatori hai sui processi e sui risultati? Spontanei, occasionali o con un sistema programmato di controllo?).

Come detto mi trovavo spesso in situazioni in cui la percezione delle criticità era diversa o insufficiente rispetto a quelli che erano i veri problemi da affrontare o quelle che erano le reali cause degli stessi. Nel tempo mi sono creato delle griglie, delle *checklists* per velocizzare le analisi, a volte le mettevo a disposizione anche delle

persone che lavoravano assieme a me, dirigenti o quadri, per indagare qual era il livello di razionalizzazione e di controllo delle procedure oppure dei sistemi di controllo sui prodotti, del rapporto con l'utenza, dell'attività di programmazione. Le usavo anche per indagare sia sulla dimensione intra-organizzativa, quindi dei processi e delle procedure, sia pure sulle competenze in essere, quelle tecniche ma anche quelle relative alla capacità di programmare, gestire il tempo, di *problem solving* (della capacità ma anche della semplice attitudine, contrapposta alla logica dell'adempimento). E queste cose in genere con un po' di strumenti si rilevano subito.

In generale voglio evidenziare che le due leve cruciali di ogni intervento alla fine sono sempre quelle: intervenire sui processi e intervenire sul personale sia per l'adeguamento all'intervento che si è realizzato sui processi sia per superare i *gap* di competenze e di atteggiamento affinché si possano raggiungere i risultati. Spesso l'errore che viene fatto, è pensare di risolvere tutto facendo un nuovo regolamento, ma se parto da lì difficilmente risolvo le cose. Oppure comincio informatizzando le attività ma, come è già stato detto, rischio di informatizzare l'inefficacia, l'inefficienza, le patologie. Oppure parto cambiando la struttura organizzativa, sposto le "scatole", creo un nuovo servizio poi vedo se cambia qualcosa; ci si può anche azzeccare ma generalmente ciò avviene anche un po' per caso.

Rilevo anche un altro punto, prima di passare al caso che vi volevo esporre, ossia il fatto che il Comune di Bologna ha dato l'ultimo incarico esterno di consulenza organizzativa nel 2009. Io, nella vita, ho fatto anche il consulente quindi non ho assolutamente niente contro questa attività, in linea di principio, ma oggettivamente i soli costi per introdurre il consulente alla comprensione del contesto in modo che la proposta sia efficace spesso sono superiori ai benefici e, comunque, portano a minori risultati rispetto al lavorare direttamente sulle proprie risorse, eventualmente, questo sì, previo un percorso formativo ad hoc; oltretutto così si capitalizzano le nuove competenze che si sono create.

Voglio raccontare un'esperienza che secondo me è interessante perché riguarda una platea non scontata. È una cosa fatta quando ero direttore dell'Istituzione dei servizi educativi del Comune di Bologna e che non attiene a procedure di tipo amministrativo, che furono comunque coinvolte nella riorganizzazione complessiva perché c'erano

anche dei problemi soprattutto sulle forniture e nel controllo della spesa. Mi sembra interessante portare un caso in cui abbiamo agito direttamente con il personale che lavorava nei servizi, con le operatrici e gli operatori che a Bologna chiamano “dade”, cioè quel personale dei nidi e delle materne inquadrato nell’area operativa, generalmente in possesso del titolo di studio della scuola dell’obbligo, oltreché con gli educatori e le educatrici, pedagogisti e pedagogiste, e anche con gli amministrativi. Avevamo diversi problemi, all’interno di un’attività che pure aveva un altissimo grado di proceduralizzazione: procedure sanitarie, HACCP ecc. Per quanto riguarda le materne negli anni ’90 il Comune di Bologna era stato il primo ente pubblico a certificarsi ISO 9002 perché c’era stato un caso di salmonella e per dare un segno alla città era stato fatto appunto il percorso di certificazione; poi quel servizio era stato esternalizzato però rimaneva nel processo di certificazione anche se gestito da un’azienda esterna. Persino i percorsi educativi con i bambini erano estremamente proceduralizzati: le fasi, la durata, le modalità, le checklist di controllo.

Qui faccio un inciso: la procedura di per sé è un punto critico, è un punto che può anche essere di caduta. Perché se io la procedura non l’affronto con una serie di attenzioni, cioè la capacità di rinnovarla, modificarla in modo da rispondere a quelle che sono le esigenze dell’utenza o a qualunque altro stimolo che ricevo dall’ambiente esterno, se non controllo che sia realmente efficace e funzionale se, quindi, la prendo come valore in sé, rischio di creare una sclerotizzazione: la procedura che funziona come fine a sé stessa, da cui la famosa frase “l’operazione è riuscita, il paziente è morto”. Situazione, quest’ultima, che purtroppo si riscontra troppo spesso nella realtà e, nella versione peggiore, talvolta “congelata” da una informatizzazione acritica. Quindi il ragionamento è quello di considerare sempre la procedura all’interno della logica della ragion d’essere del processo più generale in cui si colloca. Nel caso in questione, se per esempio parliamo di produzione pasti, ovviamente ci sono tante procedure: quelle dei cuochi per la produzione delle pietanze, quelle di tipo igienico-sanitario, quelle di trasporto e poi di scodellamento e, a monte, la procedura – che è anche un procedimento perché conclusa da un provvedimento amministrativo – per la gestione della gara in cui ho acquisito le derrate. Il processo generale è quello con cui trasformo le risorse finanziarie in derrate alimentari e queste in pasti da sommini-

strare ogni giorno ai bambini: è questo il processo che devo avere sempre presente per testare la funzionalità delle diverse procedure.

Il caso di cui voglio parlare lo ritengo interessante per le modalità con cui è stato affrontato e si è svolto all'interno di questi servizi educativi, in particolare rispetto alle procedure di manutenzione. Vi erano peraltro molti caratteri di criticità nel contesto. Intanto c'erano 120 fra nidi e materne (il Comune di Bologna è uno di quelli che ha il numero più alto di servizi educativi in gestione diretta) più altri servizi educativi per l'adolescenza; oltre 1.500 persone che vi lavoravano, con professionalità diverse: gli operatori ai servizi di supporto, gli educatori, i pedagogisti, gli amministrativi; un rilevante appalto di manutenzione che era quello del Comune di cui un'alta percentuale di attività riguardava proprio tali servizi educativi (il valore dell'appalto su 9 anni era di 154 milioni di euro). Inoltre non vi erano figure di responsabili per ciascuno di questi oltre cento servizi, ma tre posizioni di responsabilità intermedia che, mediamente, dovevano gestire circa 40 servizi a testa. Si trattava quindi di una situazione molto complessa da gestire laddove qualcosa cominciava a funzionare male e qualche problema c'era già. I colleghi tecnici del servizio manutenzione del Comune che gestivano l'appalto del *global service* – che gestivano quindi l'interfaccia e il controllo coi fornitori dei servizi – avevano ovviamente messo in campo tutta una serie di procedure: c'era *in primis* un *call center* per le segnalazioni, che rilasciava dei ticket per le stesse e anche una gestione di stato di avanzamento dell'intervento. La struttura della spesa del servizio era articolata su tre linee: c'era la manutenzione programmata e preventiva semestrale per gli impianti e gli edifici; c'era poi una manutenzione cosiddetta “a canone”, con un canone fisso predefinito per una tipologia, anch'essa predefinita, di possibili interventi; c'erano infine gli interventi nel cosiddetto “extra canone” che andavano a generare un costo variabile e ulteriore rispetto a quello del canone fisso. Evidentemente un'area di criticità era quella che oscillava fra queste due dimensioni: più interventi avvenivano in regime di canone e più incidavano sui costi del fornitore, mentre quelli extra canone avevano una copertura tutta a carico dell'amministrazione. Nonostante vi fossero manuali operativi, schede e registri, una procedura informatizzata ecc. i problemi erano continui. Capitava che spesso venissero reiterate richieste per problemi non risolti in modo efficace – da cui poi

problemi anche con l'utenza – ma vi erano anche problemi che impattavano sulla sicurezza: in due casi erano scappati dei bambini per la presenza di buchi nella rete del giardino, rete che risultava riparata ma che invece non lo era. Ed evidentemente l'incertezza nel controllo della correttezza della fornitura portava anche a problemi in termini di controllo della spesa, perché in una situazione del genere non vi era sempre la certezza dell'adeguatezza dell'intervento e talvolta anche della corretta registrazione dell'attività svolta. Immaginatevi tutto questo personale coinvolto, in tutti questi servizi decentrati, quale situazione di incertezza potesse creare, a fronte di un addestramento sulle procedure che era stato comunque molto basilico e meramente informativo partendo dal presupposto che la manutenzione fosse una questione di esclusiva competenza dei servizi tecnici. Col risultato, tra l'altro, di una grande conflittualità tra i servizi tecnici di manutenzione che dicevano che all'interno delle strutture educative c'erano persone incompetenti e incapaci e, viceversa, col personale educativo che attribuiva ai tecnici la non conoscenza delle reali problematiche manutentive

Allora io e il collega ingegnere che gestiva la manutenzione ci siamo chiesti: come possiamo affrontare questa cosa? Abbiamo preso la questione di petto e deciso di organizzare degli incontri plenari con due persone per ogni servizio educativo insieme a tutti i tecnici comunali (una decina) che presidiavano l'appalto del *global service*. Quindi, oltre agli operatori di servizi, c'eravamo insieme io come direttore dell'istituzione, i pedagogisti, il RUP e il DEC (Direttore esecutivo del contratto): in aula tutti insieme con il gruppo dei tecnici (geometri, periti, ingegneri) che seguiva la gestione del *global*. Con aule di 40 persone alla volta, ci siamo messi lì e abbiamo proprio affrontato *in primis* il racconto del processo con le *slides*: come funziona il *global*, dove ti collochi quanto fai le segnalazioni, che cosa mi aspetto che tu faccia e che cosa mi aiuti a controllare. Poi si è sollecitato un confronto sui problemi che nei fatti venivano rilevati dagli operatori ed è venuto fuori di tutto poiché alcune procedure che erano state predisposte “a tavolino” non erano rispondenti alla realtà su cui andavano ad impattare.

Fondamentalmente il processo aveva queste fasi: segnalazione, emissione del ticket, verifica se l'intervento era a canone o a extra canone, esecuzione, certificazione della stessa, eventuale fatturazio-

ne. Nella realtà però si riscontrarono, già nel corso di questi incontri, diverse discrepanze tra le informazioni come risultavano tracciate e quello che invece accadeva realmente nei servizi. Ciò ha quindi portato alla revisione di alcune procedure ma, ancor più, è stata fondamentale la consapevolizzazione delle persone che lavoravano nei servizi che da allora, quando entravano in contatto coi fornitori manutentori, sapevano cosa dover presidiare, laddove in precedenza capitava che mettessero acriticamente la firma su moduli di avvenuto intervento senza aver cognizione di cosa esattamente stessero attestando. Si riuscì inoltre a dare il senso, condiviso, della strategicità della manutenzione programmata che fin lì era presa un po' sottogamba e, comunque, vista come un affare che riguarda solo i colleghi dei servizi tecnici.

Il percorso ha generato da subito tutta una serie di effetti, quali la modifica di alcune procedure e la messa in condivisione dell'accesso allo stato di avanzamento dell'iter degli interventi, e poi ha consentito un migliore controllo della spesa, consentendo anche al RUP e al DEC di riprogrammare alcune attività con il fornitore. Soprattutto si era creata una "prima linea" di operatori che, coinvolti in quel modo, non si sentivano più dei "passacarte" ma dei "padroni di casa" realizzando di fatto, nell'ambito del loro ruolo, il concetto di buon padre di famiglia.

Quindi la conoscenza del processo ha portato alla responsabilizzazione. La svolta è stata veramente importante perché si è creato un meccanismo di retroazione continua: quando le cose non funzionavano veniva segnalato il malfunzionamento delle stesse procedure o la loro non corretta gestione da parte del fornitore e non più soltanto il non funzionamento del problema fisico all'interno del nido o della scuola materna. E a quel punto nella gestione del contratto del global avvenivano aggiustamenti o i richiami al fornitore; oltretutto questa consapevolezza aiutava anche il fornitore stesso, costituito da un raggruppamento di aziende molto complesso, perché consentiva di regolare meglio i rapporti – soprattutto quelli economici corrispondenti ai servizi a canone – fra di loro.

E, ancora, vi fu un rilevante miglioramento del rapporto con l'utenza perché prima il personale di linea finché non era stato direttamente coinvolto, sentendosi solo un passivo esecutore di procedure, rimandava i problemi alle carenze di capacità di intervento del "Co-

mune” ossia del suo stesso datore di lavoro. In generale si era passati da certe tipiche espressioni quali: “il Comune non ci ha mandato...”, “il Comune non è intervenuto...” all’essere in grado di spiegare cosa si stava facendo per risolvere un problema della struttura. Il fatto di sentirsi ingaggiate rendeva alcune di queste persone persino zelanti e alla nostra istituzione arrivavano gli apprezzamenti delle famiglie: ricordo una mail – una per tutte – che si concludeva con un “ben tornata efficienza!”.

Oltre a questo intervento, intanto eravamo intervenuti anche sui problemi di altre forniture, con modalità simili.

Questo percorso ha inoltre mostrato l’importanza di incrociare i punti di vista degli attori del processo anche nella relazione fornitore interno/cliente interno creando un terreno comune di consapevolezza, partendo dal far sentire tutti “responsabili di un appalto che valeva 150 milioni di euro”. E questa è stata una piccola rivoluzione copernicana.

Ho voluto citare questo caso perché sapevo che altri interventi odierni riguardavano più strettamente aspetti di procedimenti, di questioni amministrative, proprio perché è un terreno un po’ meno scontato. Anche perché ha riguardato delle persone con dei livelli di *skill* che spesso erano quelle della scolarizzazione di base: la condivisione di una visione razionale condivisa risultava comunque efficace e le persone assumevano, per la maggior parte, la postura del funzionario pubblico, del rappresentante della pubblica amministrazione verso l’esterno.

Credo fermamente che lo snodo sia davvero questo: arrivare a creare nei nostri colleghi questo livello di fiducia in se stessi (possiamo dire di *self empowerment*), di considerarsi presidi attivi che segnalano dove qualcosa non va e che fanno le proposte per migliorare. Questo consente di potersi avvalere, nella gestione di un servizio, anziché di 10 persone che gestiscono altre risorse umane, di 100 persone che, seppur con competenze e in ruoli diversi, creano una prima linea tutta improntata dalla stessa consapevolezza condivisa e volta alle stesse finalità, che sono quelle del servizio stesso.

Prof. Balducci: Sostanzialmente il ragionamento è: se quello capisce perché lo fa lui ha il coraggio di dirti che si potrebbe far meglio?

Dr. Ferretti: Assolutamente! È così, accade così.

Prof. Balducci: ci sono persone nelle nostre amministrazioni ma anche nelle imprese private che hanno paura di esprimere le loro idee. Pensiamoci, io mi sento quando faccio delle proposte le persone che stanno zitte perché, dicono, si è sempre fatto così. Noi spesso uccidiamo questa risorsa perché non permettiamo alle persone di esprimere i loro suggerimenti. E siccome questi non possono esprimere i loro suggerimenti l'unica cosa che fanno è, come si dice in Toscana, "bubbolano". Cioè protestano sottovoce. Mentre invece in questo modo l'insoddisfazione la trasformi in energia che, come dire, diventa propositiva.

Dr. Ferretti: C'è un punto in quello che hai detto su cui volevo aggiungere una cosa. È importante che la partecipazione avvenga dentro un ecosistema che la sappia valorizzare che fornisca prima alle persone un quadro conoscitivo e un'adeguata consapevolezza del contesto. Si badi bene: non per incanalare o addomesticare la volontà propositiva, perché anzi più è viva e di respiro meglio è. Però deve esserci un percorso razionale di lettura e ricezione, altrimenti si vanno a fomentare ulteriormente quelle sacche di fuga che possono sintetizzarsi nell'espressione "io avrei delle idee ma l'amministrazione non mi ascolta"; e questa è una ulteriore possibile patologia. Invece per muovere l'energia potenziale bisogna avere la capacità non semplicemente di proporre l'equivalente della "buca dei suggerimenti" ma deve essere data la possibilità di una partecipazione concreta che stia dentro il senso reale delle cose.

2.4. Intervento di Maurizio DE PAOLIS: il Massimario del Consiglio di Stato nel quinquennio 1987-1991 tra innovazioni informatiche e tradizioni consolidate

Ho lasciato il Consiglio di Stato nell'anno 2019. In questa occasione colgo l'opportunità che mi ha dato il prof. Balducci di riflettere su cinque anni della mia vita trascorsi a Palazzo Spada. All'epoca ero giovane funzionario. Ricordo che uno dei primi incarichi che ricevetti fu quello di riprendere una tradizione, una pubblicazione periodica che risaliva alla fine degli anni '20 dello scorso secolo quando Santi Romano, allora Presidente del Consiglio di Stato, iniziò questa tradi-

zione che all'epoca aveva un significato importante perché non c'era l'informatica. C'erano soltanto le pubblicazioni cartacee: riviste, poche, e libri anche questi poco numerosi.

Nel 1975 questa tradizione, consolidata nel tempo, iniziata nel 1929, si era arrestata. Per qualche motivo si era bloccata a quella data e l'allora presidente del Consiglio di Stato Giorgio Crisci molto opportunamente volle riprendere la tradizione. Così dall'oggi al domani mi trovai a fronteggiare una pubblicazione che recava come titolo "*Il Consiglio di Stato nel quindicennio 1976-1990*", cioè doveti gestire una pubblicazione di quindici anni di giurisprudenza del Consiglio di Stato sia in sede giurisdizionale sia in sede consultiva. Fu un problema, un problema molto grosso. Perché il mio Ufficio, un piccolo Ufficio e un Ufficio atipico, come tutti gli Uffici del Massimario. Né abbiamo sostanzialmente quattro: presso la Corte costituzionale, presso la Corte di Cassazione, presso il Consiglio di Stato e presso la Corte dei conti. Dicevo, una piccolissima struttura che, ad un certo punto e all'improvviso, ha dovuto curare una pubblicazione la quale ha sviluppato complessivamente sette volumi per circa 3.500 pagine a stampa, realizzata dal Poligrafico di Stato. Quando mi recai dove era la sede del Poligrafico dello Stato, all'epoca in Piazza Verdi a Roma, trovai qualcosa come 400/500 mq del 2° piano dove c'erano i caratteri a stampa a piombo con i quali avevano realizzato la composizione di questa pubblicazione. Che significa una composizione fatta in questo modo? Significa che si utilizzavano criteri di stampa che non si usano più ai nostri giorni; i passaggi di bozza, adesso ridottissimi (uno solo soltanto), all'epoca erano quattro. Il compositore, sebbene abituato, (allora si lavorava solo in questo modo) faceva moltissimi errori soprattutto nella bozza in colonna; 3.500 pagine nella stampa finale dell'opera per complessivi sette volumi, con quattro passaggi di bozze: alla bozza in colonna si aggiungevano la prima bozza e seconda bozza seguite dalla bozza impaginata. Era un lavoro di coordinamento enorme con una struttura che, all'epoca, contava solo su otto unità di personale per una pubblicazione che ha impegnato per mesi circa il 50% del personale di magistratura in servizio. Quindi riuscimmo, con grosso sacrificio, mio personale e di tutto l'Ufficio, a realizzare la pubblicazione che venne poi presentata solennemente nell'Aula di Pompeo dal Presidente Cresci. Fu una delle ultime iniziative che fece prima di lasciare la presidenza di Palazzo

Spada. Purtroppo, devo constatare che questa pubblicazione, dopo il “famoso” quinquennio 1986-1990, è stata abbandonata, non ha più proseguito interrompendo una tradizione del Consiglio di Stato iniziata nel lontano 1929.

Un altro discorso riguarda l’impatto operativo con l’informatica giuridica. È stato un grande problema. In occasione di questo Convegno ho ripreso un mio articolo risalente al lontano 1989 ove ho svolto alcune considerazioni anche sulla base di pubblicazioni risalenti ai miei studi universitari quando, per esempio, Gianfranco Caridi aveva pubblicato un testo che collocava l’informatica giuridica in una posizione di confine tra la filosofia del diritto e la sociologia giuridica. La filosofia del diritto per le argomentazioni logiche e la sociologia giuridica come scienza appena nascente agli inizi degli anni ’70 dello scorso secolo, che, tra l’altro, studiava il comportamento dell’organizzazione amministrativa estesa anche all’organizzazione del lavoro. All’epoca Vittorio Frosini non parlava di informatica giuridica ma di diritto cibernetico e società. Quindi l’informatica non esisteva. Qualcosa avevo appreso studiando a Boston negli Stati Uniti durante un corso di specializzazione. In sostanza mi trovai ad un certo punto della mia carriera, durante la Presidenza di Gabriele Pescatore, con un’apparecchiatura impolverata che si trovava in uno sgabuzzino di Palazzo Spada: un videoterminale, cioè un’apparecchiatura composta da un bulbo con cui si produce il vuoto, da un cannone elettronico che genera un fascio di elettroni, del fosforo per far convergere le energie degli elettroni su un punto dello schermo e da un pannello frontale o schermo visualizzatore. Avevo a disposizione, si parla adesso di risorse strumentali, un televisore, quello era il videoterminale, oggetto di archeologia industriale.

Prof. Balducci: terminale collegato con che cosa?

Dr. De Paolis: Lei, professore, mi ha anticipato. L’incarico ricevuto era di inserire il Consiglio di Stato nel sistema di informatica giuridica nazionale *Italgirefind* gestito dalla Corte Suprema di Cassazione attraverso il Massimario per la redazione delle massime e attraverso il Centro Elettronico di Documentazione (*C.E.D.*) per la parte tecnica. Il *C.E.D.* venne spostato da Piazza Cavour nella nuova sede della Balduina (quartiere di Roma). All’epoca era all’avanguar-

dia sotto il profilo tecnologico e venne preso a modello anche in taluni Stati esteri come la Repubblica Argentina.

Il problema che dovetti risolvere era collegare il Consiglio di Stato con il sistema di informatica giuridica nazionale. Noi non avevamo all'epoca un ufficio informatico. Altro aspetto rilevante sotto il profilo operativo era quello della redazione delle massime ovvero l'estrapolazione di punti di diritto da sentenze, ordinanze e pareri del Consiglio di Stato da far memorizzare nell'elaboratore elettronico, così si chiamava all'epoca, prodotto dalla *UNIVAC*, gestito dalla Corte di Cassazione. Come doveva essere scritto il testo della massima? Non era il problema principale, si è sempre fatto, dall'epoca del diritto romano. Il problema primario era questo: in che modo dovevano essere scritti i sommari e i titoli delle massime che sarebbero serviti, successivamente, per essere recuperati attraverso i canali di ricerca in uso presso Centro Elettronico di Documentazione? Utilizzando la tastiera dei videoterminali collegati con cavi telefonici ai concentratori (passavo intere giornate al telefono con la SIP, che era il gestore delle reti) perché non funzionava il collegamento o veniva continuamente interrotto. Non c'era la fibra ottica. Quindi, sostanzialmente, il primo impegno della mia piccolissima struttura fu quello di realizzare uno schema generale di classificazione strutturato su grandi voci e sottovoci, molto numerose e complesse per materie come l'edilizia, l'urbanistica, il processo amministrativo, il pubblico impiego, i beni culturali, l'ambiente. In effetti, nello schema generale di classificazione c'era dentro tutto il diritto amministrativo sostanziale e processuale, dalla voce "*Acque*" alla voce "*Zone sismiche*". Un lavoro immenso. Lo realizzammo nel giro di sei mesi, perché senza quello non si poteva partire. Riuscimmo a realizzare lo schema generale di classificazione strutturato su 103 pagine scritte (perché i mezzi strumentali a disposizione erano le macchine da scrivere elettriche quando ce le avevi, altrimenti c'erano ancora quelle meccaniche, come le Olivetti-42, dell'anno 1942, in uso ancora nell'Amministrazione). Quindi attraverso la macchina elettrica *Editor 4* costruita dall'Olivetti venivano trascritti i manoscritti da noi elaborati usando le penne. Sto dicendo questo non tanto per fare dell'ironia quanto per far capire il volume di lavoro che fu fatto con questa strumentazione. Penne, fogli bianchi e macchine da scrivere elettriche o meccaniche. All'epoca non disponevamo delle videoscritture: quelle Oli-

vetti (270, 300) che avevano un piccolo schermo comparvero qualche anno dopo. Archeologia industriale da ospitare in qualche museo della scienza e della tecnica! Realizzato lo schema generale di classificazione, veniva assicurata l'uniformità dei titoli e dei testi delle massime, con la possibilità di inserirli nell'elaboratore del C.E.D. della Corte di Cassazione, ovvero di ricercarli attraverso i canali di ricerca disponibili: parole testuali; riferimenti normativi. In tal modo venne creata la prima banca dati informatica del Consiglio di Stato denominata *CONSTA* inserita organicamente nel Sistema di informatica giuridica nazionale *ITALGIUREFIND*.

Nel quinquennio (1987-1991) furono realizzate complessivamente 12.751 massime. Un lavoro imponente. Questo servizio informatico permetteva a tutte le pubbliche Amministrazioni, non soltanto agli uffici giudiziari, di poter effettuare ricerche riguardanti non soltanto la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato) ma anche quella elaborata dalla Cassazione, civile e penale, dalla Corte dei conti, dalla stessa Corte costituzionale. Per la prima volta si era creato un centro unico che faceva capo all'Ufficio massimario e al C.E.D. della Corte Suprema di Cassazione che metteva a disposizione del pubblico una serie di canali di ricerca per trovare precedenti giurisprudenziali utili per tutti i settori della pubblica amministrazione, a cominciare dagli Enti locali in prima linea nella gestione della cosa pubblica. Riuscimmo a fare tutto questo. Inoltre fummo presenti in alcuni importanti eventi come i congressi internazionali di informatica giuridica. Venivano svolti con cadenza quadriennale. L'Ufficio Massimario del Consiglio di Stato prese parte attiva a quello dell'anno 1988: quattro giorni di relazioni e decine di gruppi di lavoro, con la presenza di una cinquantina di Stati esteri. Il tema del Congresso era "*informatica e regolamentazione giuridica*". Ne seguì un successivo nel 1992 dopodiché questo rilevante appuntamento internazionale sull'informatica giuridica cessò di ripetersi. Si trattava di lavori veramente utile per tutti i settori della pubblica amministrazione, perché si incontravano esperti di 40/50 Paesi consentendo interessanti confronti sul piano giuridico e tecnologico.

Grazie proprio al Sistema di informatica giuridica *ITALGIURE-FIND*, a tutt'oggi esistente e denominato *ITALGIUREWEB*, il Consiglio di Stato ha avuto il primo significativo approccio con l'informatica in generale e con l'informatica giuridica in particolare. Devo

purtroppo constatare che il Consiglio di Stato, a tutt'oggi, è l'unica giurisdizione superiore che non alimenta più la banca dati *CONSTA* rimasta cristallizzata ai primi anni del XXI° secolo a tutt'oggi presente nel sistema di informatica giuridica nazionale *ITALGIUREWEB!*

Il Consiglio di Stato, sin dalle sue lontane origini, è nato nel lontano 1831 nel Regno di Sardegna, ha svolto funzioni consultive, anzi è nato come un organo consultivo rimanendo tale sino al 1889 anno in cui venne creata la Quarta sezione giurisdizione che affiancò la Prima, la Seconda e la Terza Sezione. Quindi per molti anni il Consiglio di Stato ha svolto solo funzioni consultive. Nel lontano 1942 venne adottato il R.D. n. 444 che, all'art. 56, prevedeva la preventiva autorizzazione dei singoli Ministeri per rendere pubblici i pareri. Nel quinquennio oggetto della Relazione venivano pronunciati intorno ai seimila pareri a fronte di circa settemila sentenze. La metà del lavoro del Consiglio di Stato era rappresentato proprio dai pareri. Purtroppo la predetta norma, l'art. 56, R.D. n. 444/1942, in assenza del silenzio-assenso, ostacolava e, comunque ritardava la massimazione di pareri su ricorso straordinario al Capo dello Stato o su quesiti delle singole Amministrazioni statali, e a far data dal 1970, anche su quesito delle Regioni a statuto ordinario. Una parte dei pareri andava perduta. Non tutti erano di grande rilievo, in quanto taluni erano presentati per argomenti banali privi di interesse giuridico rilevante e/o innovativo, ma accanto a questi vi erano ricorsi straordinari che invece presentavano punti di diritto interessanti. E poi c'erano i quesiti, formulati dalle singole amministrazioni per dare una linea d'indirizzo unitario sia alle amministrazioni centrali dello Stato, sia alle Regioni e agli enti locali. Pertanto, ad un certo punto per iniziativa del Massimario, in prima linea davanti ai cittadini che si presentavano all'Ufficio per richiedere copia integrale dei pareri, partì la proposta di modificare il "famigerato" art. 56. Era molto difficile spiegare e convincere che lo stesso ricorrente, cioè lo stesso cittadino che aveva presentato il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, non avesse il diritto a prendere la copia del parere in assenza della autorizzazione formale della Amministrazione competente. Era un grande problema pratico al quale si affiancava il problema della massimazione.

Così nell'anno 1978, fu modificato il regime della pubblicità dei pareri. Il DPR n. 250 del 1988 ha stabilito che i pareri del Consiglio

di Stato dovevano essere pubblici decorsi novanta giorni da quando il Ministero o la Regione riceveva la copia. In più c'era la possibilità di massimare subito il parere che era rilevante dal punto di vista giuridico a prescindere dall'eventuale successivo diniego che provenisse dall'Amministrazione a condizione che il nome delle parti venisse coperto. Questa è stata una innovazione significativa perché, ripeto, gran parte dei pareri del Consiglio di Stato non venivano resi pubblici. E per di più non potevano essere redatte le massime.

Prima, neanche le case editrici private, le poche riviste specializzate in diritto amministrativo, riuscivano ad assicurare una soddisfacente pubblicità agli indirizzi elaborati dal Consiglio di Stato in sede consultiva rilevanti soprattutto per gestire la cosa pubblica evitando il contenzioso giudiziario.

Prof. Balducci: da quando data il DPR n. 250?

Dr. De Paolis: il DPR 250 è del 1988.

Prof. Balducci: sono anni in cui l'Italia cambiava. Noi abbiamo visto solo gli eventi tragici ma si cambiava

Dr. De Paolis: in tal modo si è garantita una forma integrale di trasparenza mai realizzata tra il 1942 e il 1988 anticipando i criteri di trasparenza nell'attività della P.A. enunciati attraverso la legge n. 241/1990. Con questo argomento chiudo il mio intervento e lascio spazio agli altri Relatori. Grazie per l'attenzione.

Prof. Balducci: se ci sono domande dal pubblico, si possono fare domande. Prego, dr. CHIAREGO.

Dr. Chiarego¹: io vengo dal privato, quindi suonerò una campana privata, magari sono una voce che può portare a delle differenze. Leggendolo dal mio mondo ho visto due cose che in tutti e 4 i casi sono stati la costante: uno, non c'è stato un cambiamento, un'inversione di rotta, quello che noi chiamiamo un "turn around", un cambio di "performance" di tutta la struttura e l'altro, il fatto di interveni-

¹ Sossio Chiarego, Senior Executive e Business Advisor.

re sul modo di lavorare delle persone. Quello che a noi, a me è successo diverse volte, anche all'estero, è stato di dover andare a cambiare la performance di un team del business. Una cosa che per esempio esiste da noi come regola è che – è molto dura da dire – delle persone (30%) ti ricevono subito, 40% li comprerai dopo e 30% non ti seguiranno mai e quindi, è solo una questione di tempo, li devi licenziare. A noi è più facile questo e, la butto lì in maniera forse un po' violenta, mi rendo conto che è molto più complesso per chi lavora nelle pubbliche amministrazioni perché questa elasticità non c'è. E l'altra invece, una delle cose sulle quali si insiste molto, quando si parla di "indicatori" di performance, il dr. TARFUSSER ci aveva accennato che lo *switch* che noi tentiamo di fare è passare da indicatori interni a output. Faccio un esempio: da "la campagna pubblicitaria è stata fatta per tempo?" a "la campagna pubblicitaria ha avuto effetto?" È la stessa cosa però vista in un certo modo. Mi chiedevo questo, buttandola lì perché sono esperienze anche impressionanti ma per me è un mondo nuovo e, mi rendo conto che è più complesso lavorare in questo mondo: quanto di questo "gestire delle persone" in modo anche forte, violento, esiste nella PA? quanta la possibilità del "coinvolgimento" delle persone? E ancora: come portare degli indicatori di performance del tipo "totale pratiche evase", totale casi evasi, su quella che è la performance "esterna"? Mi spiace se suono in maniera strana ma credo molto nel confronto: ho imparato tantissimo ascoltando l'esperienza e credo che voi lavoriate in contesti molto più complessi, paradossalmente. Grazie.

Prof. Balducci: chiederei al dr. FERRETTI di rispondere.

Dr. Ferretti: Intanto il mondo della pubblica amministrazione è un po' più avanti di come mi pare sia appena stato rappresentato; il tema della valutazione dell'impatto piuttosto che della valutazione legata semplicemente agli indicatori di erogazione, direi che negli ultimi anni è stato ampiamente condiviso, almeno nella cultura teorica; poi è chiaro che la capacità applicativa varia. Ma normalmente oggi si sa di dover ragionare in termini di valore pubblico, di indicatori di impatto e quindi già l'indicatore di performance nel senso stretto va considerato un indicatore intermedio, comunque un mezzo e non un fine. Al di là poi del solito discorso, che spero si possa or-

mai considerato superato dai fatti, di non dovere predisporre indicatori quali il numero di atti o simili o indicatori legati semplicemente al rispetto dei tempi dovuti: quello che deve interessare è che cambi la realtà esterna e quindi occorre la capacità di costruire un set di indicatori coerenti col concetto di valore pubblico. Va detto che anche che mentre sul piano dell'impostazione culturale certe cose sembrano acquisite, occorre anche la capacità di applicarle e di rendere concreti e correnti i relativi strumenti.

Questo lo dico a partire dal mio osservatorio che è quello di un'amministrazione comunale che ha servizi diretti all'utente; in generale, si deve considerare che l'efficacia della sua azione, dal punto di vista del cittadino, non è apprezzabile tanto rispetto alla qualità degli indicatori della performance, quanto dall'impatto finale di tale azione. E, comunque, deve essere sempre presente la logica dell'*accountability*: il sistema degli obiettivi e dei loro indicatori deve essere "riconosciuto" dai beneficiari dei servizi. Praticamente hai un giudice tutti i giorni davanti e questo credo che oramai per lo meno per tutte le amministrazioni che lavorano direttamente sui servizi diretti, e soprattutto di quelli sul territorio, sia una cosa acquisita.

Sul tema delle risorse mi permetto di non condividere il discorso sulle percentuali attese rispetto al grado di ingaggio del personale, nel senso che dipende molto dai contesti, a volte corrispondono, a volte no. Ma credo che qualunque organizzazione deve porsi l'obiettivo di portare in linea di principio tutto il personale alla massima espressione possibile della performance. Le percentuali citate nella domanda dal pubblico possono servire come dato statistico atteso, come riferimento di controllo per valutare ex post l'applicazione del sistema di valutazione delle mie risorse umane, ma mi deve servire a farmi delle domande; cosa diversa dal considerarle una sorte di vincolo, una guida. Io ho una visione più ottimista in quanto la pubblica amministrazione ha una leva particolare in termini di motivazione, che è quella del servizio pubblico che spesso dà un quid in più, rispetto al mondo del privato e che non va sottovalutata. Nel caso, per esempio, che raccontavo prima è vero che noi non abbiamo messo 1400 persone ma comunque ne abbiamo coinvolte circa 250 e il ritorno ci è arrivato praticamente da tutta la platea. In sostanza, se è vero che m'interessa pensare anche al grado di differente coinvolgimento delle persone e al loro differente contributo, ancor più m'inte-

ressa muovere la struttura nel suo complesso verso gli obiettivi. Questa è la finalità, la gestione secondo me è questa e lo dico essendo nato professionalmente dentro l'analisi di organizzazione con un focus particolare sulla costruzione di sistemi di valutazione: io però alla fine devo portare questa squadra al risultato cercando di non sprecare risorse. Anche con personale che non lavora in modo ottimale.

Prof. Balducci: L'amministrazione pubblica è molto più avanti del mondo delle imprese private qui. È molto più avanti. C'è ancora tanta strada da fare. Ma il mondo delle amministrazioni pubbliche è molto più complesso del mondo dell'azienda privata. Perché nell'azienda privata tutto si misura in euro e l'azienda se non lavora bene chiude, se non gli tornano i conti. Un ospedale il suo risultato non lo misura in euro, lo misura in persone e vite salvate, in malattie guarite ed è molto più complicato trovare l'indicatore che sostituisca l'euro. Poi spero che l'intervento del dr. FERRETTI abbia trasmesso qui alla capitale l'idea che la cultura gestionale negli enti locali è molto più avanzata che nei ministeri. Se io vado da Palazzo Vecchio a Firenze esco e vado al ministero delle finanze sono due mondi diversi e il ministero delle finanze è uno dei migliori. Sono veramente due mondi diversi. La cultura dell'ente locale è molto più avanti semplicemente perché c'è il cittadino dietro che ti rompe le scatole. E c'è un'altra cosa che spero che qui a Roma capiscano, l'ente locale piccolo funziona meglio di quello grande perché lì il contatto è immediato. E l'idea di sopprimere gli enti piccoli andatela a raccontarla ai francesi che hanno 35.000 comuni, non gli passa per la capa di chiuderli, non gli passa proprio in mente perché il coinvolgimento del cittadino con la struttura pubblica nella repubblica non avviene al momento dell'elezione, avviene nel rapporto con il comune.

2.5. Intervento di Tiziana AUTIERI: Fabrizio AUTIERI: l'uomo, il manager, il metodo

Mio padre aveva un progetto di vita, coltivato probabilmente sin dalla primissima infanzia. Quel progetto, quel *daimon*, per dirla alla Hillman², era: “organizzare”.

Cosa? La risposta è semplice: qualsiasi cosa.

Aveva la ferma convinzione che con l'organizzazione si potesse raggiungere qualsiasi obiettivo. Per lui era semplice, bastava porsi un obiettivo –lui avrebbe preferito il termine sfida – e organizzarsi per conseguirlo. Se non lo si conseguiva, il suo giudizio era semplice, voleva dire che non ci si era organizzati abbastanza bene. In tal caso, niente giudizi demolitori e pessimistici, nella sua impostazione di *organizzatore ottimista*, non c'era spazio per disfatte, ma semmai l'inizio di un'altra sfida, arricchita dalla certezza di margini di miglioramento.

Inizia così nel 1966, dopo la laurea in Scienze Statistiche, la sua carriera nel gruppo Fiat presso la Sai di Torino. I giudizi positivi dei superiori non si fanno attendere e mettono subito in evidenza doti di leadership. *In primis* la capacità di assumersi responsabilità unita alla capacità di organizzazione e programmazione, oltre ad una spiccata attitudine all'addestramento del personale.

Nel 1967 passa alla pubblica amministrazione con concorso per esami per funzionario della carriera direttiva dell'allora Ministero dell'Industria e, nel 1981, nuovamente in esito a concorso, diventa Dirigente Superiore dello stesso Ministero per i servizi delle Camere di Commercio. Successivamente diviene Segretario generale della Camera di Commercio di Latina, che sotto la sua direzione, tra la fine degli anni '80 e la prima metà degli anni '90, primeggia in Italia per i servizi erogati alle imprese.

Amante dell'innovazione, si trova ad operare in quel clima particolare di modernizzazione³ derivante dall'utilizzazione dell'informatica, che le Camere di Commercio si trovano a vivere – già nel 1974

² James Hillman (1926-2011), psicanalista statunitense.

³ Nello stesso periodo l'informatica viene utilizzata per la costituzione del CED della Corte di cassazione. Cerved S.p.a. e Ced della Corte di Cassazione sono tra le avanguardie nell'utilizzazione dell'informatica nella pubblica amministrazione.

– grazie all’intuizione del prof. Mario Volpato, docente di matematica applicata e Presidente della CCIAA di Padova, che fonda il Cerved – Centro Elettronico Regionale Veneto Elaborazione Dati – oggi Infocamere, considerato la più grande Banca dati *on line* d’ Europa.

Negli stessi anni ricopre il ruolo di Segretario Generale dell’Unione regionale delle Camere di commercio del Lazio e di Segretario a scavalco della Camera di Commercio di Isernia e di Frosinone.

L’esperienza nelle Camere di Commercio, osservatorio privilegiato sulle imprese, gli consente di trarre ispirazione dagli innumerevoli modelli di successo del settore privato.

Tra la fine del 1996 e l’inizio del 1997 raccoglie la sfida della CCIAA di Roma di cui diventa Segretario Generale, portandole in dote il bagaglio di esperienze maturate nella riorganizzazione della CCIAA di Latina. È così che sotto la sua guida, la CCIAA di Roma si fa autrice, grazie al personale da lui voluto quale protagonista del cambiamento, di una riorganizzazione senza precedenti, convalidata dalla compresenza dei tre indicatori: efficienza, efficacia ed economicità, senza anche uno solo dei quali, per citare le sue stesse parole: “non esiste né un’azienda nel senso privato del termine, né una pubblica amministrazione che possa affermare il proprio buon andamento”.

Dalla completezza di queste esperienze trae la ferma convinzione che tra impresa privata e pubblica amministrazione non ci sia quel divario nella gestione che in molti sostengono. Nei maggiori vincoli normativi del diritto amministrativo cui è sottoposta la pubblica amministrazione, non vede ostacoli, bensì opportunità da cui trarre soluzioni innovative.

La riorganizzazione di quegli anni (1996-2007) consente alla CCIAA di investire nella città di Roma grandi capitali per la creazione di Fiera di Roma, Polo tecnologico, CAR, Auditorium Parco della Musica e ancora tante altre istituzioni.

Una lezione da non dimenticare: “efficienza, efficacia, economicità devono coesistere”. Se la coesistenza c’è, il risultato è incontestabile.

Il cambiamento organizzativo realizzato in Camera di Commercio di Roma, nel 2004, viene sottoposto dall’allora Presidente del Nucleo di valutazione della CCIAA, il prof. A. Taradel all’attenzione del prof. Gareth Morgan, autore dell’opera “*Images of Organization*”, adottata come testo base da più di 500 università nel mondo.

Porta la sua esperienza e dedizione nuovamente a Latina (nel 2008), nel ruolo di Commissario straordinario.

Dunque, organizzare e, dove si trovano gli errori, riorganizzare.

La capacità gli viene dall'osservazione, dal saper leggere i fatti, saper ricostruire fedelmente i fenomeni.

A noi figlie impartisce per bene la lezione: “attenzione massima alle premesse, perché queste determinano scelte e soluzioni e se le prime sono sbagliate lo saranno anche le seconde”. E poi, organizzazione del fattore tempo, prima azione creativa: “Se organizzi bene tempo ne hai la gestione, altrimenti va perduto e con sé le sue possibilità”. Quindi buon senso, unito al pragmatismo.

Ha sempre rifuggito la sterilità del più noto dei luoghi comuni, quello che tutti, nessuno escluso, lavoratori del settore pubblico e del settore privato abbiamo sentito innumerevoli volte nelle conversazioni con colleghi e superiori: “si è sempre fatto così”. Un “si è sempre fatto così” divinizzato al punto da rendere impermeabili aziende e pubbliche amministrazioni al miglioramento e dopo di questo all'eccellenza. Categoria quest'ultima, spesso, nemmeno presa in considerazione.

Amava profondamente la logica espressa nell'ordinamento giuridico e in particolare nel Codice civile vedeva magistralmente espressa l'organizzazione dell'umana società. La vita umana scandita nei sei libri del Codice civile dalla nascita alla morte, tutti i momenti più rilevanti dell'esperienza umana e così: il I^o libro delle Persone e della famiglia, sui legami della più piccola società umana, sul *post mortem* con il II^o libro dedicato alle Successioni, il III^o libro sulla Proprietà e poi le Obbligazioni e il Lavoro, quindi l'esperienza dell'uomo nell'impresa e infine a chiusura, la tutela giurisdizionale dei diritti.

Dotato di ordine matematico, è stato economista, statista e giurista. Uomo del fare, riteneva che lavorare fosse un atto di creatività e fantasia, non di ripetizione acritica di procedure o modelli prestabiliti e questo è stato il suo successo. Vedeva nel lavoro svolto in CCIAA di Roma un'esperienza possibile per tutte le pubbliche amministrazioni e nel “capitale umano” il vero protagonista. A chi teme il cambiamento avrebbe detto che: “le navi sono costruite per affrontare il mare e non per rimanere in porto”. Ha lasciato un modello al quale guardare e attingere a piene mani.

Ringrazio tutti i relatori di questa giornata di studio e in modo par-

ticolare il professor Massimo BALDUCCI, eminente studioso dell'Università di Firenze, esperto in tematiche relative alla *Governance* della pubblica amministrazione, che ha fortemente voluto tenere accesi i riflettori sull'esperienza realizzata da mio padre alla guida della CCIAA di Roma.

2.6. Olga SIMEON. L'esperienza di un Esperto Nazionale Distaccato: lezioni apprese e prospettive per la pubblica amministrazione italiana

Nell'attuale contesto di integrazione europea sempre più profonda, l'istituto dell'esperto nazionale distaccato (END) rappresenta una delle più significative opportunità di crescita professionale e di scambio tra le amministrazioni pubbliche nazionali e le istituzioni europee. La mia esperienza, durata otto anni presso la Commissione Europea – di cui sei come END, mi ha permesso di apprezzare appieno il valore di questo strumento, che favorisce un arricchimento reciproco tra i livelli amministrativi, e mi ha offerto una prospettiva privilegiata per analizzare sia i vantaggi di questo meccanismo di mobilità professionale, sia le criticità che ne limitano l'efficacia nel contesto italiano.

Infatti, in un contesto globale sempre più interconnesso, la capacità di interfacciarsi con le istituzioni europee non è più un'opzione, ma una necessità strategica. Tuttavia, l'Italia fatica ancora a sfruttare appieno le opportunità offerte dai programmi di mobilità internazionale, spesso a causa di una cultura amministrativa troppo chiusa e restia al cambiamento. Attraverso la mia testimonianza, cercherò di evidenziare non solo i benefici concreti del distacco, ma anche le azioni necessarie per rendere questo strumento più efficace e integrato nel sistema amministrativo italiano.

Questo contributo ripercorre il mio percorso, dalle origini nella Regione Friuli-Venezia Giulia al distacco a Bruxelles, fino al rientro in Italia, con l'obiettivo di esaminare tre dimensioni fondamentali: in primo luogo, il percorso che porta un funzionario pubblico italiano a diventare END; in secondo luogo, le competenze e le migliori pratiche acquisibili attraverso questa esperienza; infine, le strategie per massimizzare il ritorno di conoscenza per l'amministrazione di pro-

venienza. L'obiettivo finale è fornire un contributo concreto al dibattito sulla modernizzazione della pubblica amministrazione (PA) italiana, dimostrando come l'esperienza maturata nelle istituzioni europee possa rappresentare un volano per migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'innovazione nella PA italiana.

La mia carriera nella PA è iniziata oltre vent'anni fa nella Regione Friuli-Venezia Giulia, dove mi sono occupata principalmente di diritto europeo, specializzandomi su concorrenza e aiuti di Stato. Fin dagli esordi, ho cercato di coniugare il servizio pubblico con una spinta all'innovazione, interrogandomi criticamente su procedure spesso ridondanti e su linguaggi burocratici barocchi, impersonali che sembravano dimenticare il destinatario in modo autoreferenziale e allontanare la PA dalla sua missione di servizio a cittadini e imprese. Uno dei primi progetti che ho promosso è stato il coordinamento interregionale per migliorare e semplificare la gestione delle procedure legate agli aiuti di Stato, nell'ambito della Conferenza delle Regioni e Province autonome. L'obiettivo era chiaro: evitare duplicazioni, condividere migliori pratiche e creare un sistema più efficiente. Questa iniziativa, nata dall'osservazione che molte amministrazioni affrontavano gli stessi problemi senza comunicare tra loro, rappresentò il mio primo significativo contatto con le dinamiche della *governance* multilivello e un'occasione preziosa per avvicinare l'amministrazione italiana alla Commissione Europea. Avere la sede di lavoro a Bruxelles facilitò i contatti e gli scambi non solo con amministrazioni nazionali e regionali di altri Paesi, ma soprattutto con le istituzioni europee. Presentai alla Commissione il coordinamento interregionale come un laboratorio permanente di professionalità impegnate nella corretta attuazione della normativa europea a livello regionale, creando occasioni di dialogo costruttivo con gli uffici della Direzione generale Concorrenza.

In un momento in cui l'Italia era percepita come un Paese con deboli capacità amministrativa nel settore degli aiuti di Stato, la Commissione vide il mio profilo e la mia esperienza professionale come ideale per lavorare su un progetto specifico di collaborazione tra la Direzione generale Concorrenza e l'Italia volto a rafforzare la capacità amministrativa e migliorare le competenze nazionali nel settore degli aiuti di Stato (*Common understanding on strengthening the institutional setup for state aid control in Italy*). Questo segnò l'inizio

del mio percorso in Commissione Europea, avviato nell'unità di coordinamento politico della Direzione Generale concorrenza nel 2016 e proseguito nell'unità Aiuti di Stato Trasporti, dapprima con un contratto temporaneo e successivamente come Esperto Nazionale Distaccato per i successivi sei anni fino al 2024.

L'istituto dell'END è un chiaro esempio di collaborazione a beneficio reciproco. Per l'amministrazione italiana, rappresenta un'occasione per acquisire conoscenze preziose, anticipare le politiche europee e migliorare l'implementazione delle normative. Per la Commissione Europea, significa poter contare su professionisti che conoscono le sfide concrete degli Stati membri, come le difficoltà nel coniugare diritto interno e diritto europeo salvaguardando l'effetto utile di entrambi, ma soprattutto che facilitano il dialogo tra lo Stato membro e l'istituzione europea. In questo, l'esperto nazionale distaccato opera come un vero e proprio interprete non solo di lingue di lavoro strutturalmente diverse, il "burocratese" italiano da un lato e l'"eurocratese" dall'altro, ma anche di metodi di lavoro e approcci negoziali spesso molto diversi.

Tuttavia, affinché questo meccanismo funzioni, è essenziale che l'esperienza maturata all'estero venga poi valorizzata al rientro. Purtroppo, in Italia, questo passaggio critico è spesso trascurato.

L'esperienza in Commissione Europea è stata una palestra di apprendimento sotto molteplici aspetti, dalla conoscenza delle istituzioni e dei loro meccanismi decisionali, all'organizzazione del lavoro alla comunicazione, fino alla gestione delle crisi.

Il mio percorso di otto anni alla Direzione generale della Concorrenza della Commissione Europea è stato un'immersione totale, sia nelle dinamiche istituzionali che nelle politiche concrete. Entrare nella "macchina europea" mi ha permesso di comprenderne i meccanismi operativi: il ruolo della Commissione e le sue interazioni con le altre istituzioni, in particolare il Consiglio dell'Unione e il Parlamento, la Corte dei conti e la Banca Europea degli Investimenti, ma anche i due Comitati consultivi – il Comitato delle Regioni e il Comitato Economico e Sociale Europeo. Questa conoscenza diretta, acquisita sul campo, è diventata un patrimonio professionale che ancora oggi condivido con i colleghi italiani.

Sul piano tecnico, ho maturato competenze specialistiche, passando dal coordinamento della politica degli aiuti di Stato all'applicazione

delle regole di concorrenza ai trasporti e alla logistica, imparando la tecnica legislativa per la redazione di tutta la normativa prodotta dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato. La prima grande lezione è stata imparare a scrivere in modo semplice e al servizio del destinatario, che deve percepire l'istituzione che gli scrive come vicina, facilmente comprensibile e raggiungibile. Questo approccio purtroppo contrasta con la tendenza italiana a un linguaggio burocratico, spesso oscuro e autoreferenziale, che crea distanze e penalizza la trasparenza e quindi l'efficacia dell'azione amministrativa.

Un'esperienza chiave è stata il periodo della doppia crisi, quella pandemica e successivamente quella generata dall'aggressione russa all'Ucraina. In quel periodo ho imparato la legislazione d'urgenza in contesti dove tempismo e precisione erano essenziali: non solo decisioni adottate in pochi giorni per consentire la sopravvivenza degli operatori del trasporto colpiti dalle restrizioni alla mobilità, ma anche la produzione di quadri temporanei di regole che aiutassero gli Stati membri a gestire con rapidità la crisi e la successiva ripresa.

È stata un'esperienza che va oltre la tecnica normativa: è stato una lezione su come l'Europa reagisce alle sfide, bilanciando regole comuni e flessibilità, oltre che un osservatorio privilegiato sulle diverse strategie adottate dai 27 Stati membri per rispondere alle crisi. Uno dei primi aspetti che mi ha colpito è stata l'efficienza della macchina amministrativa europea. A differenza di molte pubbliche amministrazioni nazionali, dove i funzionari sono spesso intrappolati in procedure farraginose, in Commissione il personale è libero di concentrarsi sul proprio lavoro grazie a processi standardizzati e trasparenti, supporto logistico immediato, assenza di gerarchie paralizzanti. Ogni attività è supportata da linee guida chiare, modelli condivisi e banche dati aperte. Un *helpdesk* informatico è disponibile per tutti, risolve problemi tecnici in tempo reale, evitando perdite di tempo. Le decisioni sono prese in modo condiviso, valorizzando il contributo di tutti, dai giovani tirocinanti ai dirigenti, sulla base della competenza e del valore aggiunto portato alla risoluzione dei problemi. La priorità della competenza sulla gerarchia, che apre le porte dell'amministrazione ai giovani e all'innovazione, è forse uno degli aspetti che più contrasta con la realtà italiana, ancora radicata in meccanismi fortemente verticali e conservatori.

Uno degli aspetti più formativi della mia esperienza in Commis-

sione Europea è stato comprendere l'importanza strategica della comunicazione pubblica, intesa non come mera diffusione di informazioni, ma come vero e proprio strumento di *advocacy* e *outreach*. L'*advocacy* mira a spiegare in modo chiaro il ruolo e le decisioni dell'istituzione, mentre l'*outreach* cerca di coinvolgere nuovi interlocutori, avvicinandoli alle politiche europee.

La Commissione investe molto in attività divulgative e seminariale, che nella Direzione generale della Concorrenza sono gestite da un'unità dedicata che non solo coordina gli eventi, ma verifica anche potenziali conflitti di interesse – un aspetto cruciale quando, ad esempio, un grande studio legale coinvolto in un caso aperto antitrust o aiuti di Stato invita a un dibattito. La struttura era organizzata in modo efficiente: una banca dati centralizzata raccoglieva presentazioni già pronte, catalogate per tematiche, permettendo ai funzionari di concentrarsi sui contenuti.

Particolare attenzione era riservata ai comunicati stampa relativi alle decisioni adottate sui vari casi. Sebbene redatti da esperti di comunicazione, il controllo finale spettava sempre al funzionario tecnico che aveva seguito il caso, garantendo precisione e autorevolezza. Questo approccio valorizzava il *know-how* interno e rafforzava la credibilità dell'istituzione, dimostrando come una comunicazione ben strutturata possa essere al tempo stesso trasparente, efficace e istituzionalmente solida.

L'esperienza più significativa – e al tempo stesso più impegnativa – del mio percorso in Commissione Europea è stata senza dubbio la gestione della crisi pandemica, quando la Direzione generale della Concorrenza si è trovata ad affrontare un'emergenza senza precedenti. Il *lockdown*, seppur meno rigido che in Italia, impose il telelavoro immediato, e in sole due settimane la Commissione riuscì a riorganizzare completamente le attività operative da casa.

Lavorando nel settore dei trasporti, uno dei più colpiti dal Covid, ho vissuto in prima linea la pressione per approvare in tempi record decisioni che normalmente richiedevano mesi. Compagnie aeree, operatori ferroviari e logistici erano sull'orlo del collasso, e la Commissione, sotto la guida della presidente von der Leyen, si era impegnata a garantire risposte rapide. Abbiamo lavorato senza sosta, anche di notte, nei fine settimana e durante le festività – ricordo vividamente il Primo Maggio e la Pasqua trascorsi davanti allo schermo.

Quello che emergeva, oltre alla fatica, era però uno spirito di squadra eccezionale: nessuna lamentela sugli straordinari o sui carichi di lavoro, solo la consapevolezza collettiva di contribuire a un obiettivo più grande. Questa dedizione è frutto di una fiducia istituzionale nel *civil servant*: quando viene concessa, si trasforma in lealtà e resilienza, tangibili soprattutto nei momenti di crisi. Lo stesso impegno si è ripetuto nel periodo in cui era necessario garantire una veloce approvazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) degli Stati membri: lavorando nella *task force* che valutava i 27 PNRR sotto il profilo degli aiuti di stato, ho visto la collaborazione trasversale dimostrare ancora una volta come un'amministrazione coesa può reagire alle sfide. Quell'esperienza in Commissione mi ha insegnato che la pubblica amministrazione, quando valorizza le persone e crea un senso di missione condivisa, può raggiungere traguardi inimmaginabili se sa valorizzare il grande capitale umano di cui dispone.

Oggi, osservando la PA italiana, percepisco purtroppo un clima diverso: meno entusiasmo e più frustrazione del funzionario che si sente spesso tradito dall'amministrazione, separato da essa e spesso giustificato a ridurre il proprio impegno per compensare l'assenza di valorizzazione.

Il rientro in Italia: sfide e resistenze culturali

Al termine della mia esperienza di otto anni in Commissione, sono rientrata nell'amministrazione italiana come esperto di aiuti di Stato presso la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE, che afferrisce al Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale. Un rientro che ha rappresentato la naturale continuazione del percorso avviato e che valorizza senza dubbio la mia esperienza pregressa, soprattutto quella europea.

Il mio ruolo oggi consiste nell'essere un ponte tra l'Italia e le istituzioni europee, in modo molto simile al ruolo dell'END, ma dall'altra parte del tavolo. Ho portato con me un bagaglio di competenze tecniche e un approccio organizzativo improntato all'efficienza, alla condivisione orizzontale e alla flessibilità basata sulla fiducia, che cerco di mettere al servizio dell'amministrazione italiana quotidianamente, tuttavia non senza difficoltà. Il passaggio da un sistema isti-

tuzionale europeo, dinamico e collaborativo, a una realtà amministrativa più gerarchica e formalizzata ha rappresentato una sfida significativa soprattutto dal punto di vista del riadattamento a un ambiente di lavoro tendenzialmente resistente al cambiamento e non sempre interessato ad abbracciare metodi diversi.

Resto comunque fiduciosa nei meccanismi virtuosi di contaminazione delle esperienze positive come quelle degli esperti nazionali distaccati, che prima o poi riusciranno a innovare la macchina amministrativa italiana. Sono al tempo stesso consapevole che più grande è la macchina, più questa strutturalmente resiste al cambiamento e maggiore è la resilienza necessaria da parte di chi, dopo avere vissuto modelli amministrativi alternativi e di successo – toccando con mano che “si può fare”, cerca di importarli.

La valorizzazione degli esperti nazionali distaccati: criticità

La grande passione che, nella pubblica amministrazione, mi ha sempre mosso alla ricerca di come migliorare il contesto lavorativo in cui di volta in volta mi trovavo è stata anche la spinta a candidarmi a ruoli direttivi all'interno della sezione italiana del *CLENAD* (*Comité de Liaison des Experts Nationaux Détachés*), la rete degli esperti nazionali italiani distaccati presso le istituzioni europee, fino ad assumerne la vicepresidenza e poi la presidenza nel biennio 2022-2023.

Fin da subito scelsi di fare della valorizzazione degli END la priorità del mio mandato, lavorando assiduamente per analizzare le criticità esistenti che la ostacolavano e individuare strumenti concreti per cercarne di superarle. Il confronto costante con modelli stranieri nell'ambito della rete del *CLENAD International*, in particolare in modello francese, è stato un elemento cruciale di arricchimento e ispirazione delle attività per la valorizzazione dell'istituto in Italia.

Il lavoro svolto in seno al CLENAD assieme a validissimi colleghi fece emergere le principali criticità strutturali che impediscono la piena valorizzazione delle competenze acquisite tramite l'istituto del distacco: una cultura amministrativa molto poco aperta alla realtà e all'esperienza europea, la mancanza di incentivi efficaci affinché la PA si innovi in questa direzione, e la mancanza di una strategia nazionale di valorizzazione dell'istituto durante e soprattutto dopo il distacco.

Purtroppo, molte PA ignorano l'istituto del distacco o lo interpretano erroneamente come una sorta di "vacanza ben remunerata" alla stregua di un privilegio. Tale atteggiamento si riflette in uno scarso riconoscimento dell'esperienza maturata all'estero al momento del rientro, spesso non valorizzata né al momento della ricollocazione in organico, né tanto meno nei concorsi o nelle progressioni di carriera.

Inoltre, manca un sistema che incentivi il rientro degli END. L'esperienza del distacco è nella maggior parte dei casi un'iniziativa individuale, spesso dettata dalla frustrazione verso l'impossibilità di crescere professionalmente all'interno dell'amministrazione, piuttosto che come un investimento condiviso con l'amministrazione di appartenenza di crescita professionale individuale e dell'amministrazione stessa. La mancanza di prospettive valorizzanti in Italia genera un'inevitabile "dispersione" degli END che, al termine del distacco, cercano qualsiasi opportunità per restare nelle istituzioni, tramite contratti temporanei o tentando concorsi pubblici europei.

Infine, manca una *governance* strutturata che mappi gli END soprattutto al rientro in amministrazione alla fine del distacco, per tracciarne le competenze e assicurarne la migliore valorizzazione a beneficio dell'amministrazione.

Proposte per valorizzare gli esperti nazionali distaccati in Italia e risultati raggiunti

Le attività del CLENAD che ho promosso in particolare nel biennio 2022-2023, sintetizzate in un *rapporto* che fu presentato al Parlamento europeo il 5 luglio 2023 con il sostegno della Regione Friuli Venezia Giulia, si basavano su un programma di azioni concrete per la valorizzazione degli Esperti Nazionali Distaccati e di proposte normative a supporto delle azioni.

Il programma individuava la necessità di agire su tre principali fronti:

1) *Progetti condivisi e incentivi*: introdurre una *lettre de mission* sul modello francese, vale a dire un progetto condiviso a monte tra l'amministrazione che distacca e il funzionario distaccato che definisca obiettivi chiari e garantisca un rientro strutturato dell'END, raf-

forzato da meccanismi premianti l'esperienza europea e internazionale nei concorsi, come previsto dalla modifica all'art. 32 del D.Lgs. 165/2001, ancora poco applicata.

2) *Una cultura amministrativa aperta*, che superi la diffidenza verso la mobilità esterna e riconosca il valore delle competenze acquisite in sede europea. A tal fine, preferire meccanismi incentivanti rispetto agli approcci basati su divieti e penalizzazioni, ad esempio introducendo la possibilità di maggiori assunzioni per le amministrazioni che investono nella formazione internazionale dei propri funzionari.

3) *Una strategia nazionale chiara*, sul modello francese, che identifichi le posizioni UE strategiche per l'Italia e guidi i distacchi in modo coerente, mappando le competenze al loro rientro per una loro efficiente allocazione e giusta valorizzazione.

A supporto di questo programma, erano state formulate diverse proposte normative, intese come strumenti di cui le amministrazioni possono avvalersi per tradurre la valorizzazione in azioni concrete. Ad esempio, l'integrazione dell'articolo 32 del D.Lgs. 165/2001 dedicato al collegamento con le istituzioni internazionali, dell'Unione europea e di altri Stati e agli esperti nazionali distaccati, l'integrazione dell'articolo 5 del DPR 487/1994 per introdurre nei concorsi pubblici titoli preferenziali dedicati agli END, e chiaramente una modernizzazione del DPCM n. 184/2014 che disciplina l'istituto del distacco, senza dimenticare il necessario aggiornamento dei contratti collettivi per riconoscere le competenze degli END al loro rientro.

Grazie alla preziosa e fattiva collaborazione in particolare del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel 2023 si è concretizzata una importante integrazione dell'art. 32 del D.Lgs. 165/2001, che ora esplicitamente riconosce l'esperienza degli END come titolo preferenziale per l'accesso alla dirigenza, oltre che alle progressioni orizzontali. Si tratta di un tassello aggiuntivo importante del quadro giuridico esistente, purtroppo ancora poco sfruttato, ma che cristallizza un principio importante. Perché questa riforma non resti lettera morta, serve proseguire il percorso avviato con assiduità e lungimiranza. Il mio augurio è che le

attività qui descritte abbiano contribuito, e possano ancora contribuire, a rendere la PA italiana più dinamica, aperta e capace di valorizzare il potenziale dei suoi professionisti.

2.7. Intervento di Roberto ONORATI: la metodologia di lavoro alla Commissione applicata agli enti locali

Sarò velocissimo vista anche l'ora. Ringrazio il prof. Balducci per tutte queste esperienze che ha raccolto. Sentire queste esperienze, il fuoco che ha animato la voglia di dare un contributo per il miglioramento della pubblica amministrazione veramente mi ha emozionato.

Non sto a ripetere quello che ha detto Olga perché ovviamente ho fatto anch'io l'esperienza di esperto nazionale distaccato presso la Commissione Europea, l'ho fatta per 5 anni, dal 2015 al 2020. Quindi confermo tutto quello che ha detto Olga. Sostanzialmente siamo andati a lavorare in un ambiente che ci ha messi in condizione di fare un'esperienza professionale veramente incomparabile e di apprendere anche qualche cosa. Quello che posso dire velocemente è questo: anch'io sono passato dall'esperienza END per mia iniziativa personale, poiché l'END in Italia non è organizzato bene, non è strutturato come in altri paesi e quindi nasce proprio per iniziativa personale, ci si mette un po' in gioco, si prova a fare l'esperienza presso la Commissione Europea, si va a fare il colloquio e, nel mio caso sono stato fortunato, sono stato preso come esperto nazionale distaccato. Però se ci fosse stata un'organizzazione, una struttura, diciamo END in modo mirato, in questo caso ci sarebbero stati dei vantaggi sia per la pubblica amministrazione che per l'END stesso. Ora, non è che sono andato lì a fare le vacanze, come diceva prima Olga, perché questo è un po' l'atteggiamento che c'è nei confronti degli END in Italia. Quello che posso dire è che ho appreso tanto dal punto di vista professionale, ho cercato poi di portare la mia esperienza quando sono rientrato nella mia amministrazione in Italia. Io vengo da una lunga esperienza di pubblica amministrazione, ho lavorato quasi sempre nei comuni, nell'amministrazione locale, prima come funzionario, come segretario comunale. Quindi, quello che ho cercato di fare quando sono tornato era "portiamo un po' di buone pratiche nell'amministrazione dove si va a lavorare". Quali sono le buone pratiche? Prima

sono state dette alcune cose molto interessanti sulle esperienze di miglioramento. Qualche buona pratica che mi sono portato dietro è l'organizzazione razionale del lavoro. Effettivamente, si lavora bene in Commissione Europea, è una struttura che ti mette a disposizione un'infrastruttura di base funzionale e ti permette di focalizzarti sulle tue attività, cioè se lavori 6 ore, sono 6 ore effettive svolte in modo produttivo. Non devi perdere tempo dietro a tante cose inutili che spesso in Italia nella pubblica amministrazione ci troviamo a fare. Questo è un discorso molto importante legato al tema della produttività, che in Italia ormai cala da decenni. È più produttivo un dipendente pubblico che lavora 6 ore, focalizzato su un certo compito e che è inserito in una organizzazione e processi che funzionano, oppure un povero dipendente pubblico italiano che lavora anche 10, 12 ore al giorno in modo disordinato, in organizzazioni e processi disfunzionali? Io vengo da comuni piccoli in cui si lavora 12 ore al giorno, di cui 7 ore se ne vanno in adempimenti inutili, in cose che non hanno alcun senso. Porto la mia esperienza: ho lavorato alla Commissione Europea nell'ufficio risorse umane e sicurezza. Ho lavorato anche nell'ufficio approvvigionamento, acquisti e gare e poi in un ufficio che preparava a gestire il pre-contenzioso dei funzionari europei. Quando sono andato all'ufficio gare e contratti era tutto semplice, nel senso che c'erano norme chiare e semplici e una piattaforma molto funzionale, per cui gli approvvigionamenti, gli acquisti si facevano veramente in modo molto lineare. Provate invece a fare un acquisto in una qualsiasi amministrazione italiana, provate ad acquistare sulla piattaforma MEPA. Chi ci lavora mi capisce. Qui se c'è qualche operatore economico o qualche funzionario si metterà a ridere. È una cosa veramente incredibile e quasi imbarazzante da dire. Tant'è che noi abbiamo questo mercato elettronico in Italia, il MEPA, e, a parte il fatto che si blocca spesso, io mi ricordo qualche anno fa ci fu anche il problema che il blocco durò giorni per cui misero in difficoltà tante pubbliche amministrazioni che avevano scadenze contrattuali di gara: si blocca spesso, non è molto funzionale, tant'è che anche i comuni piccoli oggi sono costretti ad una fuga dal MEPA. È vero che è una piattaforma gratuita messa a disposizione della pubblica amministrazione. Però se deve funzionare così, meglio pagare e andare da un privato che offre una piattaforma che è abbastanza semplificata e si vanno a svolgere le procedure contrattuali in

questo modo. In Commissione Europea tutto questo non c'era, c'era una piattaforma molto semplice. A mia memoria, in 5 anni non si è mai bloccata. La stessa cosa quando sono andato a fare il lavoro all'ufficio di gestione del contenzioso.

Ora, cosa mi sono portato in Italia? Mi sono portato questo approccio di semplificazione, cercare di semplificare il più possibile le cose ed eliminare gli orpelli inutili. Una delle prime cose che ho cercato di fare quando sono ritornato era di razionalizzare le riunioni. Si sa, la gestione dei "meeting" in Italia è difficile. Però mi ricordo in Commissione Europea la riunione veniva convocata regolarmente, c'era un orario di inizio e un orario di chiusura. Se c'è l'orario di chiusura, si rispettava anche l'orario di chiusura. In Italia, invece, ci dilunghiamo in cose inutili. Come fanno a chiudere in orario? Chi dirige la riunione, da noi era il responsabile di servizio, non faceva prendere la parola a persone che parlavano di altro, quindi i discorsi *off topic* non venivano ammessi. Io ho cercato di portarlo in Italia con qualche difficoltà, però un po' sono riuscito a far passare l'idea piano piano. Gradualmente ci si riesce.

Un'altra cosa e poi concludo. Il dr. TARFUSSER prima parlava dei procedimenti e dei protocolli. Questa cosa in Commissione Europea ce l'hanno, nel senso che non è una cosa strana, si organizza il lavoro per protocolli e per procedure codificate. Tant'è che la prima cosa che si fa quando si arriva lì a lavorare ti danno questo manuale delle procedure e ti danno una guida, un mentore che ti affianca per un breve periodo di tempo su come svolgere correttamente il lavoro. Chiaramente si tratta di manuali di procedure, quelle sostanzialmente standardizzate, quelle più tipiche o che riguardano processi più importanti. Questo, gradualmente, ho cercato di portarlo nella mia amministrazione. Ad esempio, nelle procedure di acquisto, grazie ad un progetto che ora sto seguendo per conto di ANCI, effettivamente per i comuni piccoli cosa si fa nell'affiancamento ai comuni piccoli? Cercare di aiutarli predisponendo dei manuali d'uso, perché i comuni piccoli sono quelli più in difficoltà in Italia nelle procedure di gare, oltre alle difficoltà nell' avere un codice dei contratti che è una cosa incredibile. Eppure, mi domandavo: in Commissione Europea hanno una regolamentazione molto snella e l'origine è la stessa, la direttiva europea degli appalti. Ora come mai in Italia abbiamo questo codice di 250 articoli, mentre alla Commissione hanno questo regolamento sugli acquisti molto snello?

In Italia poi, oltre ai contratti, abbiamo anche l'ANAC, che è un problema ulteriore. Però ora quello che sto facendo con ANCI per i comuni piccoli è di dare loro un aiuto con dei manuali d'uso e delle check-list delle varie procedure. I piccoli comuni fanno acquisti sotto i 150.000 euro in modo snello, sono procedure che si prestano ad essere standardizzate, diamo loro questi manuali d'uso che indicano passo per passo le varie procedure, ad esempio la verifica degli operatori economici oppure una procedura negoziata. Quindi i vari esperti ANCI preparano questi manuali che, grosso modo, sono un po' una bozza di quello che sono i manuali di gestione che hanno tutte le organizzazioni, che sostanzialmente avevano anche in Commissione Europea. Dirò di più, ce l'hanno anche nel privato perché tutte le organizzazioni a livello internazionale sappiamo che lavorano per procedure standardizzate e per quanto possibile per protocolli. Quindi piano piano si cerca di disseminare buone pratiche, come dice il prof. Balducci. Peraltro, mi sento anche di far pubblicità al libro del professore *Un gatto che si morde la coda*, e nel libro ci trovate veramente tante di quelle cose che sono venute fuori stasera, soprattutto una comparazione interessante con le pratiche seguite oltre Alpe, quindi soprattutto la Francia, la Germania, il Belgio. Perché questa esperienza dà anche l'occasione di avere relazioni con dei colleghi che vengono poi da tutti i Paesi e quindi si impara anche tanto su come vengono gestite le amministrazioni pubbliche di altri Paesi.

Prof. Balducci: ci sono due cosiddetti *discussants*: uno è il responsabile del controllo interno di Palazzo Chigi, Francesco TUFARELLI e l'altro, adesso in pensione da un po' di tempo, era il dirigente della Direzione generale Affari economici di Palazzo Chigi, Efisio ESPA, che dovrebbero dirci se da queste esperienze loro pensano che si possa trarre qualcosa di concreto. Venite qua dr. ESPA, dr. TUFARELLI, 6 minuti per ciascuno

2.8. Considerazioni di Francesco TUFARELLI

Comincio io, con 6 minuti, che sono ben il doppio di quello che ci danno a Bruxelles. È una bella sfida. Innanzitutto, ti ringrazio e vi ringrazio per averci dato la possibilità di ascoltare queste esperienze.

Io qualcuna la conoscevo per sentito dire. Quella di Olga la conoscevo meglio perché ne ho vissuto un pezzo. Sicuramente sono delle cose importanti.

Cerchiamo di sminare un po' il campo da alcune cose: ogni struttura pubblica o privata ha il suo linguaggio, i suoi codici e quindi noi, sì, siamo abbastanza complicati anche perché noi nel '90 abbiamo cercato di semplificare qualcosa. Ma anche il privato è abbastanza complicato. Quando sono entrato la prima volta in Sky il mio amministratore generale mi ha detto: “non c'è problema il tuo compito è facile, ti devi soltanto concentrare per ridurre il CERM così riesci ad alzare un po' l'ARPU e chiedi una media tranquilla sull'EBITDA”. Io penso di non capire nessuno di quelle parole, sull'EBITDA ci potevo arrivare però era proprio la parte finale. Quindi i codici li abbiamo ovunque. Quando diciamo che la pubblica amministrazione è complicata non è più complicata degli altri.

Secondo punto: pubblico o privato. Signori, c'è un problema fondamentale che è la nostra garanzia: il nostro pubblico ha una selezione che è fatta per concorso, concorso pubblico su cui dobbiamo lavorare. Noi dobbiamo lavorare con le persone che arrivano nella pubblica amministrazione e si fa con quelle. Fai il pane con la farina che hai. Il licenziamento non è previsto perché la regola d'ingaggio è diversa. Nel privato la regola è diversa: io scelgo la persona, scelgo quanto me la tengo, scelgo se poi spostarla. Le regole sono un po' diverse. Questo lo dico perché così realisticamente sappiamo quello che abbiamo da affrontare. E, peraltro, non sono un fan di quello che dice: “non funziona e quindi lo mando via”. Perché la possibilità che non funzioni perché il capo non è buono a fare il capo è molto alta. Quindi lì sostanzialmente bisogna anche soffermarci sulla valutazione fatta ai dirigenti: sei in grado di far funzionare la tua squadra – perché non è sempre la colpa degli altri – probabilmente potrebbe anche essere colpa tua? Questo lo dico per noi, per i dirigenti e per i direttori generali.

Gli END: gli END sono un problema serio della nostra pubblica amministrazione perché noi non li abbiamo mai considerati. Non abbiamo mai nemmeno considerato in genere l'agente che lavora all'estero. I ritorni della gente che lavora all'estero per noi sono drammatici. Ma anche per le persone che lavorano nel privato: io quando sono tornato dai 5 anni di Sky come direttore generale non è che è stata un'impresa valorizzata. L'ho autovalorizzata perché ave-

vo imparato un sacco di cose ma non ha interessato molto a loro. La pubblica amministrazione per anni è stata chiusa in se stessa. Raccontavo a tavola che fino all'84-'85 i funzionari dell'amministrazione non avevano il curriculum, avevano lo stato matricolare. Intanto non dovevano andare da nessuna parte. E quindi diciamo che è un'esperienza leggermente recente. Dovremmo lavorare molto di più sul nostro personale all'estero, molto più sugli END. Qui basterebbe una mappatura: sono 250 non 3000!

Prof. Balducci: 250 ogni anno, prendi gli ultimi 15 anni, quanti ce n'è?

Dr. Tufarelli: sì, questo mi aiuti a dire, prof., che, con le posizioni di dirigente che scadono ogni tre anni, fare una pianificazione, come diceva Olga, sulle posizioni dirigenziali che riguardano, che hanno attinenze con la materia europea o internazionale all'interno dell'amministrazione e sapere che a settembre rientrano Olga, Francesco e Federico, guarda che si fa con una tabella Excel non c'è neanche bisogno di cose estremamente complicate: sai quando parti e quando ritorni. Dopodiché non è detto che se tornano da Bruxelles siano dei fenomeni. Però è chiaro ed evidente che sicuramente hanno un *know how* importante che va valutato. Quindi questo non è una cosa difficile. Questa va fatta. È che non c'è stato la volontà.

Poi una cosa scomoda: noi non abbiamo avuto per anni le grandissime risorse dei funzionari a Bruxelles. Diciamoci la verità: la classe politica per anni ha preferito mettere commessi, camerieri e baristi che non dirigenti e direttori generali. Per una questione semplicissima, il commesso, il cameriere e il barista ti sarà sempre fedele perché non gli viene nemmeno in mente per l'anticamera del cervello di essere il miglior barista oppure la migliore cameriera o il miglior commesso del mondo mentre, invece, il dirigente o il direttore generale, entro 25 secondi, si convince di essere il miglior direttore generale, quindi, evidentemente, con la classe politica ha l'aggancio sbagliato. Negli anni '80 abbiamo avuto i ragazzi che hanno cominciato a fare bene i nostri concorsi nei confronti delle autorità europee (utilizzo questo termine così lascio tutto il resto) e quindi, sostanzialmente, in questo momento stanno crescendo.

La seconda cosa, anche scomoda da dire, è che purtroppo non sol-

tanto manchiamo nella parte iniziale ma anche a metà carriera e questo perché? Perché i nostri 40-50tenni non si muovono con piacere dall'Italia. E quando questo avviene i nostri dirigenti assumono posizioni di vertice all'interno dell'amministrazione comunitaria, tanto per non fare nomi il povero nostro amico Giovanni Butarelli, che era vicedirettore generale dell'Autorità per la privacy e poi Direttore Generale alla Commissione Europea, e Roberto Viola subito vicedirettore della DG Connect e poi Direttore generale della DG Connect. Quindi non è che non li abbiamo. È che da qui ci si muove con meno facilità perché le posizioni sono un po' più comode. Diceva un mio amico estone: è incredibile che non vi muovete dall'Italia. Dico: no è credibilissimo, è molto più credibile perché noi abbiamo una situazione abbastanza agevole, l'Estone che ha sostanzialmente 3 mesi di buio e di luce al contrario d'estate è evidente che ha una situazione che lo porta a spostarsi più facilmente verso Bruxelles. E questa è la situazione che abbiamo noi, i Greci, i Portoghesi e gli Spagnoli. Infatti siamo sfigurati da questo punto di vista. Dobbiamo fare i conti anche con questo.

E poi, ultima cosa, questi funzionari li dobbiamo seguire perché se un funzionario nella sua vita è sempre seguito da qualcun altro, per cui se viene appoggiato degli stati stranieri, Francia, Germania, per far carriera è chiaro ed evidente che risponderà più facilmente a queste persone. Ma non perché ha tradito ma perché ha trovato in queste quelli che l'hanno appoggiato nella sua carriera. Quindi istintivamente risponderà ai commissari e ai governi degli altri paesi. Come ha detto Olga questi sono organizzati meglio di noi. Abbiamo un grandissimo lavoro da fare. Ha provato a farlo con la legge Buttiglione e poi con la legge Moavero. Questo non è un grandissimo momento da questo punto di vista perché il Dipartimento delle Politiche europee è stato da un po' "venduto" alla Farnesina che istintivamente fa un altro lavoro che non è questo. Fanno benissimo a non fare questo. La politica comunitaria è oramai diventata politica domestica e nazionale e dovrebbe essere accentrata a Palazzo Chigi e sostanzialmente il lavoro dovrebbe essere fatto lì. 40 secondi di ritardo! Scusi per il troppo. Grazie per l'attenzione.

2.9. Considerazioni di Efisio ESPA

Grazie al prof. Balducci e grazie a Tiziana AUTIERI soprattutto per il ricordo appassionato di una persona visionaria, che ha aperto strade di grande innovazione alla Camera di Commercio di Roma e non solo. Sopra tutto grazie a chi, questo pomeriggio, ha presentato tante esperienze di innovazione, effettivamente straordinarie.

Solo quattro “telegrammi” per rimanere nei minuti assegnati.

Il primo: vi sono, anche a livello ministeriale, casi incoraggianti in cui ci si è mossi in passato sul modello dell’analisi dei processi.

Vi porto l’esempio di un collega, l’ing. *Ciro Esposito* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Ai tempi delle sue responsabilità come Direttore Generale della Motorizzazione Civile, l’ing. *Esposito* fu in grado di realizzare alcuni “prodotti” innovativi; per esempio, la patente di guida rilasciata pochi minuti dopo il sostenimento dell’esame. Perché ci riuscì? Perché il suo modo di lavorare – è un ingegnere informatico – è quello, come dire, di “srotolare”, di rendere pienamente espliciti, i processi che portano poi alla realizzazione di uno specifico prodotto. Sulla base di un totale rispetto delle norme esistenti (ovviamente, in questo esempio, il passaggio formale dell’esame di guida) *Esposito* è stato in grado di garantire, con una semplice “macchinetta” affidata all’ispettore della Motorizzazione civile responsabile il rilascio della patente al momento dell’esame; evitando quindi che non si dovesse penare per troppo tempo nell’attesa della patente. Un’altra sua invenzione: il cambio di residenza di un cittadino e la sua trascrizione sulla patente di guida, senza che il cittadino dovesse far nulla, anzi, doveva solo aspettare pochi giorni che arrivasse per posta un “talloncino” da incollare sul documento. In questo caso, sulla base di un processo costruito sul legame informatico tra il comune presso il quale si inoltrava la domanda di cambio di residenza e la Motorizzazione civile, quest’ultima veniva informata del cambiamento di residenza e poi immediatamente inviava il talloncino a casa del cittadino. Anche in questo caso la base della semplificazione e, possiamo anche dire, del valore pubblico generato, si basava su una analisi rigorosa dello specifico processo di costruzione di questo servizio.

Posso anche citare la mia lunga esperienza presso la Scuola nazionale dell’amministrazione. Con lo scopo di semplificare (riducen-

do i tempi di lavoro) il processo di disegno di un programma formativo, diversi anni fa si partì dalla realtà allora esistente degli *step* necessari per “produrre” un progetto formativo: censimmo 61 di questi *step*. Attenzione: si trattava non di 61 elementi di carattere normativo ma, in buona parte, di prassi sedimentatesi nella generazione di un percorso formativo. Anche in quel caso, grazie a un lavoro di tipo multidisciplinare (e con l’apporto fondamentale delle competenze digitali), si fu in grado di reimpostare in modo più efficiente i “passaggi” e quindi anche i tempi di costruzione dei corsi da offrire poi ai nostri dipendenti pubblici.

Un secondo “telegramma”: questo tipo di ricostruzione fattuale è molto importante perché spesso la normativa, anche quella interna alle organizzazioni pubbliche, lascia aperte delle opportunità su cui si può intervenire nel senso dell’efficientamento, evitando che prevalga quello che io chiamo da anni il “diritto parallelo”, quel “si è sempre fatto così” che il dr. TARFUSSER richiamava prima: si tende a rispettare questo diritto parallelo come se fosse una norma formalmente approvata e quindi vincolante.

Un terzo aspetto molto cruciale, sul quale insisto in maniera ossessiva da un buon quarto di secolo si riferisce alla conoscenza dello specifico prodotto che l’amministrazione è chiamata a generare. Ha ragione il dr. FERRETTI, c’è la necessità di ragionare ormai in termini di *management by objectives* più che di *management by products*. Sono totalmente d’accordo, a patto che come amministrazione pubblica, torniamo all’esempio della SNA, devo comunque essere in grado di generare un *output* visibile, misurabile e facilmente comunicabile: ore di didattica, allievi formati, ambiti della formazione. Se si tratta di un’amministrazione impegnata nella realizzazione di infrastrutture di trasporto, dovrò in ogni caso essere capace di generare, magari per il tramite ultimo di soggetti privati, chilometri di ferrovia o di strade che verranno costruite o che sono già in fase di realizzazione. Poi, ovviamente, dovrò andare a verificare l’impatto, ad esempio sull’economia del territorio interessato, dall’infrastruttura materialmente realizzata e già pienamente operativa.

Aggiungo un ulteriore elemento che veniva citato in precedenza sia dalla dr.ssa CANTALINI che dal dr. TARFUSSER: se la struttura amministrativa fa proprio un obiettivo, condiviso al suo interno, di miglioramento del suo funzionamento, il perseguimento di tale obiet-

tivo diventa un elemento di motivazione molto forte per il personale. Alcuni anni fa ebbi l'opportunità di lavorare con la Regione Puglia all'introduzione dell'analisi d'impatto della regolamentazione all'interno dei meccanismi decisionali regionali. Un aspetto rilevante di questa collaborazione riguardava proprio la maggiore "riconoscibilità" del ruolo svolto dall'amministrazione sulla base di una più precisa (e resa esplicita) misurazione dell'output garantito dall'amministrazione stessa. La bravissima dirigente del Dipartimento che si occupava anche di edilizia popolare mi segnalò che l'atmosfera nel suo ufficio era cambiata da quando le circa 30 persone del Dipartimento avevano non solo capito ma anche pienamente assorbito l'idea che loro, le dipendenti, in realtà lavorassero per "costruire" case popolari, che quindi loro fossero parte di un processo che portava a un risultato molto concreto e che senza di loro quegli edifici che avrebbero ospitato tante famiglie in stato di necessità non sarebbero mai stati costruiti. E tutto ciò dava un senso più profondo al lavoro svolto dal Dipartimento.

Un ultimo telegramma, anche qui stimolato dagli interventi precedenti. Ho trovato, infatti, molto interessanti le considerazioni sul ruolo del bilancio all'interno dell'esperienza dell'analisi per processi. Effettivamente, se si guarda nel dettaglio, una volta che si è in grado di snellire i processi, si scoprono significative potenzialità sul piano del contenimento dei costi. Non ho tempo di raccontarvi alcune di queste esperienze, ma effettivamente è così. La migliore scansione delle fasi dei processi consente un'osservazione più diretta e accurata dei costi associati a tali fasi. L'analisi dei processi ha questo enorme vantaggio: trascina con sé anche altre innovazioni, quali, lo si è appena visto, la gestione del personale. E trascina con sé anche un'analisi seria, dettagliata, non calata dall'alto del bilancio e di quei rilevanti risparmi gestionali che possono essere ottenuti con analisi di questo tipo.

Resta, in conclusione e tra le tante, una domanda. Le esperienze presentate questo pomeriggio partono innanzitutto dalla qualità degli innovatori impegnati in prima persona in questi processi. E, a proposito di replicabilità di tali esperienze di successo, difficilmente si possono sostituire persone del calibro e della capacità innovativa di Fabrizio AUTIERI. L'esperienza degli END è senz'altro molto preziosa. E però quella che abbiamo davanti è un'attività di "contagio"

necessariamente più ampia, che deve coinvolgere –tramite istituzioni come la SNA o tramite le *best practices* di enti come l’INPS o diversi Comuni italiani – un numero elevato di manager e dipendenti pubblici. Soprattutto in una fase, tra l’altro, di trasformazione continua, quasi quotidiana, delle *skills*...

3. Il pattern uniforme che accomuna i casi presentati

La presentazione dei casi esposta nel paragrafo precedente delinea amministrazioni sostanzialmente diverse da quelle cui i cittadini italiani sono abituati. Eppure si tratta (ovviamente con l'esclusione dei due casi presentati dai due ex END) di amministrazioni italiane che hanno creato le condizioni descritte indipendentemente da riforme normative. Ci si potrebbe sentire autorizzati a pensare che le risorse umane di cui dispone la nostra amministrazione sono in grado di realizzare quel salto di qualità che le varie riforme legislative sin qui realizzate, a loro volta sostenute da una letteratura smisurata, non hanno saputo fare.

In questo capitolo enucleeremo gli elementi in comune a tutte le esperienze riportate. Noteremo di volta in volta come ciascuno di questi elementi, seppur essenziale alla modernizzazione delle nostre amministrazioni, viene tralasciato o mal interpretato dalle riforme normative e dalla teoria che accompagna queste riforme.

Gli elementi caratteristiche che vengono condivisi da tutti i casi riportati nel paragrafo precedente sono:

- a. fiducia e responsabilizzazione di tutti i collaboratori;
- b. metodo direzionale basato sulla condivisione delle decisioni.
- c. organizzazione per processi.

3.1. Fiducia e responsabilizzazione di tutti i collaboratori

L'elemento risulta fondamentale in tutti i casi presentati. Nel caso degli Uffici Giudiziari di Bolzano addirittura è una collaboratrice del

Capo della Procura a proporre al dr. TARFUSSER, il proprio capo, una metodologia per cercare di uscire dall'impasse in cui gli uffici si trovavano. Il dr. TARFUSSER ricorda con grande piacere le camminate che faceva spesso con i suoi collaboratori sui sentieri di montagna nei dintorni di Bolzano, senza bisogno di perdersi in più o meno fumosi percorsi di *team building*. Nel caso di Bologna, FERRETTI (che aveva alle spalle una lunga esperienza di semplificazione amministrative realizzate prima al Comune di Prato e poi al Comune di Bologna) concentra la parte fondamentale del suo intervento nel coinvolgimento in prima persona di soggetti con qualifiche non elevate, responsabilizzandole.

La dr.ssa SIMEON e il dr. ONORATI (ex END con esperienze di lavoro alla Commissione UE) confermano che alla Commissione anche l'ultimo dei tirocinanti ha il diritto/dovere di far conoscere il proprio pensiero sui problemi in discussione. Nel caso Camera di Commercio di Roma il segretario generale AUTIERI si è trovato di fronte ad un problema da non sottovalutare: il fatto che i collaboratori non sempre se la sentono di "uscire allo scoperto" e di fare proposte. Il dr. AUTIERI ha dovuto forzare la mano ai collaboratori restii a mettersi in gioco in prima persona.

Il coinvolgimento in prima persona dei collaboratori porta il dr. AUTIERI a rifiutare consulenze esterne e, al contrario, a fornire ai collaboratori quelle conoscenze tecniche (sostanzialmente su come si disegna un processo) che sarebbero risultate indispensabili al cambiamento. Anche FERRETTI a Bologna coinvolge i collaboratori in una iniziativa formativa. In questo modo si evita che il *knowhow* necessario ad un agire moderno e spedito non sia esterno all'amministrazione ma faccia parte del patrimonio operativo dell'amministrazione stessa. A Bolzano si ricorre ad un supporto esterno che, però, opera in stretto contatto con il personale degli uffici della Procura.

Qui va purtroppo notato che nessuna delle riforme normative messe in campo negli ultimi decenni richiama la necessità di coinvolgere i collaboratori in prima persona. Piuttosto il contrario. L'art. 17 del D.lgs. 167 del 2001 è formulato in maniera tale da lasciar supporre a molti TAR che gli atti amministrativi a valenza esterna debbano essere presi esclusivamente da un dirigente. La situazione raggiunge livelli tragicomici nei casi dei comuni dove non esistono dirigenti, qui il titolare di funzioni con l'inquadramento più alto (spesso il segretario co-

munale) è chiamato ad assumersi la responsabilità, con la sua firma obbligatoria, di atti riguardanti le materi più disparate, dai tributi all'urbanistica, senza nessuna considerazione della competenza.

3.2. Dirigere e condividere

TARFUSSER evidenzia in maniera chiara il disorientamento che ha sperimentato quando da procuratore esperto quale era si è trovato a dirigere/coordinare una struttura composta di vari procuratori. Questa è una caratteristica, tanto disfunzionale quanto non riconosciuta, delle nostre amministrazioni. Nel nostro Paese vige l'idea che il capo debba essere il più bravo nel settore specifico in cui si opera. Il coordinatore/primario di un reparto ospedaliero deve essere in principio il medico più bravo nel settore in cui è attivo il reparto, a seconda dei casi gastroenterologia, urologia, cardiologia. Sopra le Alpi prevale una concezione diversa: il bravo urologo non deve essere distratto dalle sue funzioni medico specialistiche con incombenze organizzative. Sopra le Alpi il bravo dirigente sa far collaborare insieme individui dotati di competenze diverse e sa organizzare il lavoro in maniera efficace. Sopra le Alpi il bravo capo raramente ordina, il più delle volte si consulta con i propri collaboratori prima di prendere una decisione, di cui, peraltro, si assume tutta la responsabilità e che si aspetta che venga rispettata.

Sotto una forma diversa il problema si è presentato anche al Segretario Generale della Camera di Commercio di Roma, il dr. AUTIERI. La prassi vigente nella nostra amministrazione (riconducibile ad una interpretazione particolare dell'art. 17 del D.lgs. 167/2001) vuole che ogni atto sia firmato dal dirigente, in tal modo operando una scissione veramente ridicola tra “responsabile di procedimento” ex art. 5 della legge 241/1990 e “responsabile di provvedimento” ex art. 17 del D.lgs. 167/2001. Le conseguenze deleterie di questa innaturale separazione vengono di solito ignorate. Basti pensare che gli indicatori di performance, su cui si basano meccanismi finanziari premianti si basano anche sugli atti firmati. Chi ha realizzato tali atti non riceve nessun riconoscimento né nessuna sanzione se ha steso in maniera inadeguata l'atto. Per quale motivo il responsabile di procedimento dovrebbe sentirsi motivato a lavorare con cura per fare avere

un riconoscimento a qualcun altro? La potenziale carica conflittuale di questa pratica è totalmente ignorata. Orbene il dr. AUTIERI ha forzato la ricongiunzione tra responsabile di procedimento e responsabile di provvedimento rifiutandosi di firmare i vari atti. In questo modo ha concentrato la competenza tecnico-professionale nei responsabili di procedimento lasciando a sé e agli altri dirigenti della Camera di Commercio di Roma una funzione di coordinamento e di impulso per nuove iniziative.

Per fare un esempio banale. Nelle nostre amministrazioni esistono molti validi funzionari e dirigenti che conoscono tutto sugli appalti. Quando si tratta di organizzare una gara di appalto distribuendo il lavoro tra i colleghi dell'ufficio il meccanismo si inceppa. Il nostro dirigente è prevalentemente un *professional* adatto a posizioni di *staff* ma è veramente un pesce fuor d'acqua quando si tratta di organizzare il lavoro, distribuire i compiti, elaborare dei cronoprogrammi e confrontare quanto programmato con quanto concretamente si realizza. Orbene TARFUSSER, AUTIERI e FERRETTI (sopra tutto in esperienze antecedenti al caso qui riportato) hanno affrontato e risolto questo problema che, peraltro, è ignorato dalle nostre riforme normative e dalla abbondante letteratura che fiorisce attorno a queste riforme.

3.3. Organizzarsi per processi

AUTIERI alla Camera di Commercio di Roma ha consapevolmente basato la sua riforma copernicana sui processi formando i suoi dirigenti ed i suoi funzionari alla tecnicità dell'organizzazione per processi. TARFUSSER fa espressamente ricorso ad una consulenza basata sui processi e certifica ISO 9001 gli uffici della Procura di Bolzano. FERRETTI realizza il suo intervento perché l'unità che dirigeva era basata su una organizzazione per processi. Qui di seguito vedremo che cosa si intende per organizzazione per processi, quali sono i vantaggi di questo tipo di organizzazione e i malintesi che purtroppo si riscontrano nella normativa.

Per evidenziare rapidamente cosa si intenda per organizzazione per processi e per mettere a fuoco i vantaggi di questo tipo di organizzazione riportiamo qui di seguito il caso della direzione scolastica

provinciale di Pesaro e del prof. Marini¹ che, purtroppo, non aveva potuto partecipare al *workshop* del 6 marzo 2025.

Il prof Marini entra in funzione come dirigente scolastico della Provincia di Pesaro nel 2006 e trova una situazione che può essere definita dai seguenti numeri: ca. 55 dipendenti, ca. 2 anni di ritardo nell'invio all'INPDAP delle pratiche dei dipendenti andati in pensione, ca. il 30% delle cattedre assegnate ad anno scolastico già iniziato. A questo stato gravoso si aggiunge il progressivo taglio dei dipendenti per i provvedimenti miranti al risparmio di risorse. Il prof. Marini non si perde d'animo. Ogni volta che un dipendente si appresta ad andare in pensione e a non essere sostituito chiede al dipendente stesso di elaborare delle procedure e nello stesso tempo di spiegare a tutti i colleghi che restano in servizio il suo lavoro, cosa fa, come lo fa e con quali tempistiche e scadenze. Questo per permettere ai pochi sopravvissuti agli esodi massicci di poter svolgere i compiti prima svolti dai colleghi in procinto di andare in pensione. Questo stragemma, assieme all'utilizzo di cartelle informatiche condivise con i responsabili di settore e alla attivazione del protocollo elettronico che permetteva a ciascun dipartimento di muoversi con scioltezza, si rivelerà provvidenziale perché porterà con sé una serie di conseguenze positive che possiamo riassumere come segue:

- (i) miglioramento del clima generale dovuto al fatto che tutti erano a conoscenza del lavoro di tutti;
- (ii) possibilità di spostare il personale su diversi compiti a seconda dei bisogni del momento;
- (iii) semplificazione dei compiti del dirigente che, attraverso cartelle condivise poteva seguire l'evolversi del lavoro e firmare a cuor leggero perché sapeva che i collaboratori avevano istruzioni precise su cosa fare a seconda della tipologia di casi: il risultato è stato sorprendente.

Dopo un paio d'anni di riduzione del personale (meno 40%) e di codificazione dei processi lavorativi (perché di questo si era trattato, della codifica e condivisione dei processi lavorativi) le cattedre venivano tutte assegnate, generalmente e compatibilmente con le disposi-

¹ Il caso è riportato nel dettaglio in M. Balducci, *Un gatto che si morde la coda ovvero le riforme della Pubblica Amministrazione*, Milano, Guerini, 2024 par. 1.3.2.1.

zioni del Ministero, prima dell'inizio dell'anno scolastico e le pratiche INPDAP e non solo quelle, venivano espletate nei tempi previsti dalle norme giuridiche, a volte anche in poche settimane, riassorbendo il ritardo dei due anni!

Organizzare per processi significa sostanzialmente rendere le modalità lavorative esplicite e condivise. Ciò facendo spesso ci si rende conto che per tradizione si fanno cose poco razionali o magari inutili (il principio "si è sempre fatto così"). AUTIERI alla Camera di Commercio di Roma ha chiaramente espresso il concetto che l'organizzazione per processi è una preconditione per la digitalizzazione (altrimenti la digitalizzazione cristallizza le inefficienze esistenti), per la trasparenza e per la certificazione di qualità

TARFUSSER ha chiaramente messo in evidenza che organizzarsi per processi non significa mettere a punto dei processi uniformi per tutta l'amministrazione. TARFUSSER mette chiaramente in evidenza che si tratta di processi lavorativi e non di processi/procedimenti giuridici. I processi vanno visti dal punto di vista organizzativo, quindi con notevoli varianti da sede a sede (dove caricare il dato nel computer, dove presentarsi per le interviste etc.). La normativa italiana ha dimenticato a lungo i processi. Essi entrano nella prospettiva delle riforme con il PNRR dove per la prima volta si affronta il problema dei rapporti tra digitalizzazione e processi e si introduce per la prima volta il concetto di *reengineering*. Si fa comunque un errore concettuale che corre il rischio vanificare l'intero progetto di riforma inserito nel PNRR: l'Italia si è impegnata con la Commissione a standardizzare 600 processi per l'intera amministrazione. Qui casca l'asino: lavorare per processi non significa ingessare tutta l'amministrazione dentro regole immodificabili quanto sta ad indicare un modo di organizzare il lavoro, sede per sede. Se si prende la *Bundesverwaltungsverfahrensgesetz* (la legge federale tedesca sui processi) si scopre che tale norma indica come debba essere strutturato un processo e non codifica le migliaia di processi dell'amministrazione. La messa a punto di "manuali di procedure" (o, nel gergo della certificazione ISO 9000 "manuali di qualità") serve certamente a organizzare il lavoro, purché tali manuali non siano talmente rigidi da impedire adeguamenti opportuni alle situazioni locali. Tralasciamo qui ogni considerazione sulla posizione nella gerarchia delle norme di tali manuali. Ancora una volta le riforme messe in opera dal legislatore

non toccano affatto i veri snodi cruciali. I casi qui rammentati dimostrano che non solo il cambiamento e la modernizzazione possono avvenire a legislazione invariata ma che è proprio lo strumento legislativo che non è adeguato ad apportare i cambiamenti necessari. Il caso del prof. Marini a Pesaro mette chiaramente in evidenza che qualunque attività, per quanto mal organizzata possa essere, si concretizza in un processo. Bisogna vedere se questo processo è stabile (le cose vengono fatte sempre allo stesso modo indipendentemente da chi le fa), trasparente e condiviso. In buona sostanza organizzarsi per processi significa condividere il modo di “fare le varie cose” e di farle sempre allo stesso modo indipendentemente da chi le fa.

4. Rimbocchiamoci le maniche: suggerimenti per replicare i casi di successo

I casi sopra riportati evidenziano che, al momento di passare dalla teoria ai fatti, le riforme messe in cantiere attraverso la via normativa si inceppano. Del resto, i successi sopra presentati si sono realizzati “a normativa invariata”. Come è pur vero che, al momento di tradurre in pratica le norme delle varie riforme messe in cantiere, si resta prigionieri degli schemi tradizionali. Si impone la necessità di generalizzare le esperienze riportate sopra al cap. 2.

Qui ci permettiamo di fornire alcuni suggerimenti su come realizzare questa contaminazione.

Innanzitutto, la contaminazione può e deve realizzarsi progressivamente e a macchia di leopardo. Là dove un titolare di una qualche posizione gerarchica voglia impegnarsi in questo esercizio è invitato a farlo. Come farlo?

Per prima cosa facendo riferimento a chi già conosce un’amministrazione moderna. Mi riferisco qui agli ex END o a chi è stato coinvolto in esperienze simili a quelle riferite da FERRETTI, CANTALINI, TARFUSSER.

ONORATI riferisce del lavoro realizzato con ANCI Toscana per mettere a punto un manuale di procedure relativo agli appalti. Quanti sono gli ex END che, avendo imparato a lavorare su manuali di procedure, potrebbero aiutare a mettere a punto dei manuali base per varie procedure?

Un ultimo suggerimento. Impegnarsi a trasformare l’unità organizzativa che si dirige (a qualsiasi livello, da una Direzione Generale, ad un Servizio ad una semplice unità operativa) in una organizzazio-

ne basata sui processi. Si tratta di operare quello che il Dirigente Scolastico Provinciale MARINI ha realizzato a suo tempo a Pesaro, senza il supporto di particolare formazione e/o consulenza esterna. Qui i consigli operativi sono semplici e banali:

- (a) innanzitutto, individuare bene i confini dell'unità organizzativa o, in altre parole, quali uffici, gruppi inserire nell'intervento che si intende operare;
- (b) mettere a fuoco quali sono i "prodotti" (in termini di documenti, beni, servizi) che devono uscire dall'unità organizzativa (aspettarsi che ci siano pareri diversi tra i colleghi su questo punto); una delibera è un prodotto, così come un pasto, un servizio di trasporto etc.
- (c) esplicitare e condividere il percorso (processo) che si deve realizzare per arrivare al prodotto atteso (potete dare una occhiata alla scheda della Tabella 1 come possibile aiuto/guida).

Tutto questo va fatto coinvolgendo tutti gli operatori implicati, chiedendo a ciascuno come opera.

Emergerà sicuramente che ognuno interpreta il lavoro in maniera personale. Coinvolgere "tutti" in questo esercizio si dimostrerà un modo impareggiabile per esplicitare l'organizzazione del lavoro e per creare fiducia reciproca tra tutti gli operatori, indipendentemente dal livello gerarchico ricoperto.

La contaminazione resta un supporto su cui andrebbe concentrata l'attenzione. In chiusura non può mancare un invito, anzi un appello ad approfittare delle competenze esistenti e a metterle a frutto.

4.1. Essere e dover essere

Qui va introdotta una complicazione per poi chiarire che, in un primo momento, la si può ignorare. Si tratta del rapporto tra ciò che è (essere o come dicono i tedeschi lo *Ist-Zustand*) e ciò che si vuole realizzare (il dover essere o come dicono i tedeschi lo *Soll-Zustand*). In effetti andrebbe operato un intervento in 4 fasi:

- 1) descrizione di come si opera oggi (*Ist-Zustand*);
- 2) valutazione della situazione rilevata;
- 3) disegno della situazione obiettivo che si vuol raggiungere (*Soll-Zustand*);
- 4) individuazione delle tappe di passaggio.

Tabella n. 1 – Scheda descrizione processo

Processo relativo al prodotto _____

<i>N°</i>	<i>fase</i>	<i>chi la fa</i>		<i>quando</i>	<i>durata</i>	<i>serve?</i>	<i>osservazioni</i>	<i>proposte</i>
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								

Nella scheda sopra riportata (Tab. 1) queste varie tappe non vengono enucleate, la descrizione viene fatta contemporaneamente alla reingegnerizzazione soprattutto utilizzando le ultime tre colonne della tabella (*serve?* *osservazioni*, *proposte*). Queste tre colonne susciteranno le discussioni più tese tra i colleghi. Qui sarà importante tenere a mente che i vari componenti di una macchina amministrativa sono collegati tra loro, per cui se decido, ad esempio, caricare sul sistema informatico i dati dell'utente nel momento di apertura della pratica dovrò prevedere di aggiornare la modulistica (cartacea e/o digitale) in modo che i dati siano disponibili da subito e non vadano più richiesti in corso d'opera.

Qui l'affiancamento di un collega che ha già fatto l'esperienza può servire a "far passare la paura". Non si tratta di niente di complicato, il buon senso è sufficiente per risolvere questa problematica.

4.2. Scheda riassuntiva: i principi dell'organizzazione e gestione per processi

Per riprendere e meglio esplicitare quanto accennato nelle premesse diamo qui alcuni cenni sintetici di quali siano le caratteristiche fondamentali di un'organizzazione – e della correlata gestione – per processi.

In primo luogo, occorre che i processi siano conosciuti e adeguatamente rappresentati. Gli elementi caratterizzanti il disegno dei processi sono diversi: per cominciare devono essere chiaramente individuati i loro *input e output* ricorsivi, nonché le fasi e le procedure che portano alla trasformazione dei primi nei secondi.

La correlazione tra le fasi, a sua volta, può essere concepita:

- in linea “orizzontale” come una scala fini/mezzi, in cui ogni fase rappresenta un fine per quella precedente e un mezzo per quella seguente e in cui il prodotto finale rappresenta l'ultima tappa (un bando di gara è il mezzo per individuare i partecipanti, la valutazione delle istanze è poi un mezzo per assegnare il servizio a un fornitore e tale assegnazione, a sua volta, è un mezzo per consentire la gestione del servizio);
- in ottica “verticale” scomponendo i processi in procedure e sottoprocedure, e così via fino al livello delle semplici attività (la procedura del bando, che a sua volta fa parte di quella complessiva di assegnazione di un servizio, è ulteriormente scomponibile nella redazione del testo, nell'atto di approvazione, nella pubblicazione e ognuna di queste in ulteriori attività);
- in rapporto alle correlazioni tra procedure, in particolare tra quelle finalizzate a produrre beni e servizi e quelle di supporto (in un servizio mensa avremo sia le procedure di produzione diretta di pasti sia quelle per l'approvvigionamento di derrate, le quali a loro volta saranno correlate a quelle trasversali di previsione e controllo della spesa per il bilancio dell'ente);
- nella logica fornitore/cliente, intendendo non solo i clienti esterni ma anche quelli interni, ossia le strutture organizzative che si trovano a monte o a valle della sequenza produttiva (per esempio, le strutture che gestiscono gli approvvigionamenti sono fornitrici di servizi e risorse per le strutture “clienti” che, a loro volta, erogano i servizi finali).

I processi così come disegnati devono essere rappresentati e diffusi con evidenza:

- sia nel loro macro-disegno, cosicché il personale abbia consapevolezza dei più ampi processi in cui si collocano le attività svolte, della ragion d'essere del servizio finale, per sfuggire così alla trappola dell'adempimento fine a sé stesso;
- sia attraverso l'informazione codificata, anch'essa immediatamente disponibile, delle attività da realizzare, nella logica del manuale operativo (chi fa che cosa, come e quando).

Un test che ognuno può fare nel proprio ente sull'esistenza o meno delle condizioni sopra descritte può essere quello di guardare a come avviene l'inserimento dei neoassunti: quali sono i tempi per un inserimento efficace? quante persone e con quale impegno vengono impegnate per accompagnarli nelle attività da svolgere? con quali garanzie di acquisizione di adeguate competenze? Più saranno disponibili informazioni chiare, codificate, contestualizzate e meno l'inserimento sarà oneroso, prolungato nel tempo e di esito incerto.

Un altro elemento necessario è quello dato dalla individuazione del responsabile di processo che ne possa governare il funzionamento, grazie soprattutto a cruscotti di indicatori, non solo relativi ai prodotti finali, al “cosa”, ma anche al “come” questi vengono realizzati (per esempio con la misurazione dei tempi di attesa per l'erogazione di un servizio). L'esigenza di un adeguato sistema di indicatori ha soprattutto due valenze:

- in primo luogo, serve a focalizzare l'attenzione sull'esito finale rispetto al quale i diversi operatori, a prescindere da ruoli e compiti specifici, stanno lavorando. La chiarezza di questa rappresentazione, che deve sempre evidenziare – nel caso di una PA – la rilevanza rispetto a utenti e cittadinanza, è un fattore cruciale del “lavorare per processi”, per evitare i rischi dell'autoreferenzialità delle strutture coinvolte (soprattutto di quelle più lontane dal contatto con l'ambiente esterno) e della prevalenza della logica adempimentale su quella dell'orientamento ai destinatari del servizio;
- in secondo luogo, serve a garantire il governo dei processi grazie al feedback informativo che consente le azioni correttive sull'organizzazione stessa dei processi in modo da mantenere o migliorare la loro efficacia, essendo quella per processi una gestione necessariamente dinamica.

Anche in questo caso un test che ciascuno può fare nel proprio ente è quello relativo a quali sono i “segnalatori” che consentono di individuare pro-attivamente problemi (vd. Tab. 2). Se di norma ci si affida a sistemi programmati (di tipo proattivo) significa quasi sicuramente che esiste un’organizzazione per processi,

Se viceversa l’esistenza dei problemi la subiamo – passivamente – soprattutto grazie ai segnalatori spontanei non si può dire di avere tale modalità organizzativa.

Tabella n. 2 – Segnalatori di problemi

<p><i>esempi di sistemi programmati:</i></p> <ul style="list-style-type: none">d. confronti con standard (storici, comparati o ideali)e. esiti del controllo di gestione circa il raggiungimento o meno di obiettivif. rilevazioni dei carichi di lavoro, se supportate dalla disponibilità di standard di riferimento, e correlate a sistemi di contabilità dei costig. rilevazioni di <i>customer satisfaction</i>h. in generale, tutti gli indicatori di processo quali per esempio il rapporto tra tempi di erogazione e tempo di produzione (che può evidenziare, ad esempio, come pratiche che richiedono pochi minuti di lavoro effettivo si concludano dopo settimane o mesi a causa di problemi nell’iter)i. ecc.
<p><i>esempi di segnalatori spontanei:</i></p> <ul style="list-style-type: none">1. lamentele dell’utenza per disservizi per mancato rispetto di scadenze o per la scarsa qualità del servizio erogato2. pressione sugli uffici dovuta alla necessità di chiedere informazioni su pratiche3. richieste reiterate di incremento di personale da parte degli uffici4. accumularsi di arretrati5. elevato contenzioso6. circolazione di informazioni in eccesso in posta elettronica e concentrazione del flusso informativo sulle figure apicali, incoerenza tra ruoli e contenuto delle mail ricevute, troppi destinatari in indirizzo7. ecc.

Conoscenza del disegno, degli indicatori e della ragion d’essere dei processi sono a loro volta condizioni necessarie per coinvolgere e motivare il personale (come è emerso chiaramente da alcune delle esperienze sopra raccontate), completando così sia dal punto di vista logico che sostanziale il “circolo virtuoso” dell’organizzazione per processi.

Si è già detto di come lo stesso concetto di delega, in questo contesto, debba essere inteso soprattutto come fattore cruciale di razionalità organizzativa ed efficacia gestionale, giacché è necessario stabilire, nel disegno di un processo, quali siano i punti da presidiare in termini di responsabilità e quali siano le competenze necessarie a tale scopo, cosa possibile solo se vi è chiarezza sulle attività necessarie per le diverse fasi.

Ma oltre che per questa finalità di tipo “operazionale”, la conoscenza e la consapevolezza del flusso e delle finalità in cui e per cui ci si trova a operare, così come la necessità di far sviluppare le competenze occorrenti per svolgere i compiti che servono alla funzionalità dei processi, concorrono tutte a creare una maggiore responsabilizzazione di tutto il personale coinvolto, anche quello dei ruoli più operativi e di conseguenza un rafforzamento della sua motivazione.

Gli esiti ottimali che si possono raggiungere sono quelli della creazione di una “prima linea” responsabilizzata sia nei confronti dei clienti esterni che di quelli interni, di un maggior controllo diffuso sulla correttezza ed efficacia del flusso, di una proattività anch’essa diffusa, coerente con la logica del miglioramento continuo. Persone che possano sentirsi non mere esecutrici di adempimenti ma protagoniste all’interno di un’attività più ampia di cui hanno chiara la ragion d’essere diventano alla fine dei potenziali “padroni di casa”, realizzando così le condizioni per una concreta attuazione del principio di buona amministrazione.

5. Chi ha partecipato al progetto

Walter ANELLO, già responsabile delle attività di ricerca della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SPAL), waltanello@gmail.com

Claudia AUTIERI, dottore commercialista, titti_t@libero.it

Tiziana AUTIERI, avvocato, titti_t@libero.it

Massimo BALDUCCI, esperto del Consiglio d'Europa, massimo.balducci@crogef.it

Stefania CANTALINI, dirigente dell'area affari generali e del personale della CCIAA di Roma durante la "riforma Autieri", stefania.cantalini@yahoo.com

Maurizio DE PAOLIS già direttore del Massimario del Consiglio di Stato, maurizio.depaolis@yahoo.it

Ef시오 ESPA, già responsabile del Dipartimento Affari Economici, Presidenza del Consiglio dei ministri, efige@tiscali.it

Maurizio FERRETTI, direttore del settore "Innovazione e Semplificazione Amministrativa" del Comune di Bologna, maurizio.ferretti@comune.bologna.it

Carlo MOCHI SISMONDI, patron di Forum PA, c.mochi@forumpa.it

Roberto ONORATI, già END Commissione UE, ora Segretario Generale della Provincia di Grosseto, onorati66@gmail.com

Olga SIMEON, già presidente dell'associazione END, già esperta di aiuti di Stato alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea e ora funzionario alla Direzione Generale Concorrenza della Commissione europea, olga.simeon@ec.europa.eu; olgasi78@yahoo.com

Cuno TARFUSSER, magistrato, ctarfusser@gmail.com

Francesco TUFARELLI, Controllo Interno, Presidenza Consiglio dei ministri f.tufarelli@governo.it

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/opinione



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835191636

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
arte, territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835191636

Le amministrazioni riformano se stesse: casi di successo di modernizzazione amministrativa e suggerimenti per replicarli

Una guida per dirigenti e quadri di buona volontà

Negli ultimi trent'anni, accanto ai tentativi di modernizzare la nostra Pubblica Amministrazione attraverso varie riforme legislative, si sono realizzati numerosi cambiamenti dovuti all'iniziativa di singoli dirigenti. Si tratta di casi di successo spesso ignorati anche se, a normativa invariata, hanno ottenuto quei risultati che si stenta a ottenere per via legislativa. Trent'anni fa Fabrizio AUTIERI alla Camera di Commercio di Roma, di cui era Segretario, otteneva, a legislazione invariata cioè senza bisogno di modifiche normative, quei risultati che ancora nelle nostre amministrazioni si stanno cercando. Negli stessi anni, in altri settori amministrativi, altri operatori illuminati tentavano di percorrere strade simili a quella percorsa da Autieri: TARFUSSER agli uffici giudiziari di Bolzano, FERRETTI prima al Comune di Prato e poi al Comune di Bologna, DE PAOLIS al Massimario del Consiglio di Stato, di cui è stato Direttore.

Tutti questi casi sono stati messi a raffronto il 6 marzo 2025 in occasione di un evento organizzato dalla Camera di Commercio di Roma per ricordare l'opera di Fabrizio Autieri. Nell'occasione sono state messe in evidenza le caratteristiche che hanno determinato il successo dei vari casi. L'obiettivo è quello di indicare a chi è chiamato a dare applicazione alla congerie di norme miranti alla modernizzazione della nostra amministrazione cosa concretamente fare per ottenere i risultati cercati. Purtroppo vedremo che i cardini su cui si basano questi casi e che ne hanno determinato il successo vengono sistematicamente ignorati dai tentativi di riforma portati avanti per via legislativa.

Fabrizio Autieri credeva nel cambiamento attraverso le persone. In questa prospettiva verranno evidenziati i contributi che gli ex END (Esperti Nazionali Distaccati, che alla UE, alla NATO, all'OCSE, alle varie Agenzie dell'ONU hanno già concretamente lavorato in amministrazioni il cui funzionamento l'amministrazione italiana dovrebbe cercare di emulare) possono dare per la concreta diffusione di queste semplici metodiche. Due ex END arricchiscono i suggerimenti riportando la loro esperienza diretta.

Massimo Balducci è esperto del Consiglio d'Europa, già Full Professor allo European Institute of Public Administration di Maastricht e docente stabile alla Scuola Nazionale di Amministrazione Roma.

Maurizio Ferretti, direttore del settore Innovazione e Semplificazione Amministrativa del Comune di Bologna, collabora con varie riviste scientifiche.