

## Cinque domande al Capo Dipartimento per le politiche del personale e per le risorse strumentali e finanziarie, Prefetto Luciana Lamorgese



1. In un periodo di cambiamenti epocali e di grande rinnovamento per tutte le amministrazioni pubbliche, Prefetto Lamorgese, può rappresentarci in sintesi il ruolo e i compiti di un Capo per le politiche del personale civile nel Ministero dell'Interno?

*In un momento di profondo cambiamento, come quello che stiamo vivendo, il ruolo del Capo Dipartimento per le politiche del personale non può che essere orientato alla ricerca di soluzioni che rispondano, in primo luogo, all'esigenza di conseguire un significativo recupero di efficienza, utilizzando al meglio le risorse disponibili e valorizzando le migliori energie presenti nell'Amministrazione. In un momento critico di contrazione della spesa pubblica, è più che mai necessario, inoltre, saper cogliere le enormi potenzialità offerte dalla tecnologia e far nascere un clima favorevole all'innovazione. La gestione delle risorse umane e finanziarie deve essere ispirata, quindi, all'ottimizzazione, assicurando qualità ed efficienza dei servizi.*

2. Quali sono le strategie per mantenere alti il clima organizzativo e la leva motivazionale dei dipendenti in questo momento di ristrettezze economiche e di crisi valoriali?

*Il capitale umano è sicuramente il fattore strategico per il successo di una pubblica amministrazione. Al pari delle altre realtà lavorative, ma forse ancor più nella pubblica amministrazione, l'aspetto emozionale della prestazione assume una valenza particolare. La motivazione, il senso di appartenenza, la condivisione dei programmi e degli obiettivi diventano la principale guida dell'azione professionale e dell'organizzazione nel suo complesso. La valorizzazione del personale e il rafforzamento dei legami tra i dipendenti e l'organizzazione è senz'altro la condizione essenziale perché l'amministrazione possa agire in una prospettiva di sviluppo e assicurare la realizzazione delle missioni istituzionali.*

*Il miglioramento della performance organizzativa è, inoltre, possibile solo nella misura in cui a ciascun dipendente è riconosciuto un margine adeguato di autonomia non disgiunta da una maggiore responsabilizzazione. E' in questi termini che va ripensato il modello organizzativo.*

3. In che modo può contribuire la formazione?

*Fattore determinante al processo di cambiamento è la formazione; una formazione mirata, il più possibile coerente con i reali fabbisogni e sempre più orientata allo sviluppo delle risorse, alla cultura del risultato, alla qualità e all'efficienza dei servizi da rendere al cittadino. Occorre intervenire sui modelli di comportamento dei dirigenti e valorizzare la leadership, in modo da migliorare il sistema di relazioni, favorendo prima di tutto la partecipazione del personale ai processi decisionali e la condivisione degli obiettivi da raggiungere.*

*Non meno rilevanti sono le iniziative volte allo scambio e al confronto di esperienze, non soltanto con le altre Amministrazioni, ma allargate anche a settori diversi, per condividere conoscenze e comportamenti organizzativi, dai quali trarre nuove idee e insegnamenti, mettendo, così, a fattor comune le migliori "pratiche".*

4. Sulla base della sua esperienza anche in qualità di Prefetto in sede, che consigli darebbe ad un collega all'inizio della carriera?

*Il consiglio che do ai giovani colleghi è quello di svolgere la propria funzione nell'interesse generale, tenendo presente, in ogni occasione, le esigenze del territorio e le istanze dei cittadini. E' necessario pertanto saper operare in stretta collaborazione con le componenti istituzionali coinvolte e con tutti i soggetti interessati, senza tralasciare l'apporto di alcuno, per poter conseguire soluzioni condivise e adeguate al contesto territoriale di riferimento.*

5. E' tempo di cambiamenti negli assetti territoriali dello Stato. Come vede le sorti delle Prefetture e dei Prefetti?

*I prefetti, anche nell'ottica dei nuovi assetti territoriali, dovranno mantenere il ruolo di interpreti del territorio, a prescindere dall'ampiezza delle circoscrizioni territoriali in cui operano e rappresentare la centralità delle istituzioni e dello Stato.*

*Inoltre, in un contesto di rinnovato riconoscimento alle Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, di importanti e delicati compiti, tra cui quelli connessi alla rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio, i Prefetti saranno chiamati a svolgere anche la rilevante funzione di "Garanti" dei rapporti tra Stato e cittadino in un'ottica di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa, che si aggiunge all'ormai consolidato ruolo di garante delle autonomie e di una leale cooperazione con le Regioni, Province e Comuni, fungendo da punto di incontro tra esse e lo Stato centrale.*

## Cinque domande al Dottor Francesco Delfino, esperto di contabilità economica



1. Lei solitamente affronta il tema della finanza pubblica, della finanza locale e della contabilità pubblica. Quali sono i concetti chiave che ritiene di maggiore attualità?

*E' evidente a tutti come i temi della finanza pubblica e della contabilità pubblica siano, in questo momento storico, di particolare rilevanza strategica per comprendere come si stanno evolvendo le situazioni economico – finanziarie degli Stati e delle Istituzioni pubbliche e in particolare quale sia lo stato della nostra finanza pubblica a livello statale, regionale e locale. Questa conoscenza deve permettere di valutare poi le relazioni tra l'economia pubblica e il sistema privato nel contesto italiano, europeo e mondiale, anche in una prospettiva di crescita e di sviluppo delle economie insediate.*

*L'operatore pubblico, a tutti i livelli di responsabilità, deve, a mio avviso, essere posto in condizioni di comprendere come la propria attività debba essere valutata in tutti i riflessi che determina per l'Istituzione in cui opera, per la Regione di appartenenza, per lo Stato, per l'Europa e conseguentemente per le relazioni internazionali: questa affermazione non è teorica ma rappresenta la richiesta di un'acquisizione di consapevolezza su quanto sia rilevante il proprio lavoro (o il "non lavoro") per le Comunità di riferimento, oggi e in prospettiva futura.*

*L'argomento del "debito pubblico" rientra, ad esempio, in questa considerazione: aver operato nel tempo alimentando le fasi economiche con l'indebitamento ha determinato false certezze "sulla bontà delle politiche di un governo, sulla capacità di un istituto finanziario di fare ingenti profitti o sul tenore di vita di un paese" (C.M. Reinhart – K. S. Rogoff – Questa volta è diverso – Otto secoli di follia finanziaria – Il Saggiatore).*

*Nel testo che ho citato, che consiglio come lettura a tutti coloro che vogliono capire i fondamenti delle crisi finanziarie del passato e attuali, mi ha colpito un'affermazione: "A nostro avviso le difficoltà che si incontrano per reperire dati sul debito pubblico non sono che un aspetto del generale basso livello di trasparenza con cui la maggior parte degli stati tiene i propri libri contabili...La mancanza di trasparenza è endemica, ma la difficoltà di trovare dati storici di base sui debiti dell'amministrazione centrale degli stati è quasi comica" (C.M. Reinhart – K. S. Rogoff – op. cit.).*

*Ecco perché quando entro in aula ripeto sempre a me stesso: prima i principi, poi le tecniche. La trasparenza e la veridicità dei dati contabili e dei dati di finanza pubblica inizia da quelli del bilancio, della gestione e del rendiconto di un piccolo Comune, sperduto tra le montagne del nostro meraviglioso Paese, e arriva allo Stato e agli Stati.*

2. Partendo dal principio di trasparenza dei “Libri contabili”, in che senso possiamo parlare di armonizzazione dei sistemi contabili nel pubblico e quali applicazioni concrete vede nel contesto della Pubblica Amministrazione italiana?

*La Pubblica Amministrazione Italiana sta operando uno sforzo notevole per conseguire l'obiettivo di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dello Stato, delle Amministrazioni pubbliche, delle Regioni, degli Enti locali e loro organismi gestionali (Legge 196/2009 – art. 2, Legge 42/2009 art. 2 e D Lgs. 118/2011). L'obiettivo ha anche una notevole valenza, in termini di trasparenza, alla luce del periodo precedente.*

*E' un progetto che considero fondamentale per lo sviluppo del settore pubblico del nostro Paese: come si può parlare di coordinamento della finanza pubblica e di responsabilizzazione nel reperimento e nell'impiego delle risorse pubbliche, se ogni livello di governo segue propri principi e regole contabili difficilmente confrontabili e omogeneizzabili?*

*Le resistenze al cambiamento sono molte, come sempre, ma spero di poter vedere un risultato positivo secondo la volontà del legislatore e per il futuro dell'Italia: per parte mia cerco di dare il mio contributo nell'ambito del gruppo tecnico costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel contesto della COPAFF (Commissione Tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale – MEF).*

*Anche in questo caso ribadisco che non si tratta soltanto di rivedere e modificare le regole tecniche di contabilità ma soprattutto di rivedere i principi contabili fondamentali e quindi gli approcci alla previsione, gestione e rendicontazione delle risorse pubbliche ai vari livelli di responsabilità: non otteniamo nessun risultato vero se non lavoriamo per un cambiamento radicale di mentalità dell'operatore pubblico, sia esso attore politico, sia dirigente o operatore della Pubblica Amministrazione.*

*Ad esempio, per rimanere sempre nell'ambito dell'indebitamento pubblico, non si tratta soltanto di cambiare le regole di rappresentazione contabile del ricorso al debito per il finanziamento degli investimenti, ma di fare comprendere ai decisori pubblici e ai gestori che ricorso al debito significa necessariamente bilancio in disavanzo, che lo stesso comporta conseguenze sugli equilibri presenti e futuri del bilancio pubblico, come si pone nell'ottica del principio costituzionale del pareggio di bilancio, che lo stesso determina situazioni di rischio da valutare, come si affronta la questione del rapporto tra debito e tempi dell'investimento programmato e così di seguito: cambiare gli orientamenti e prima la capacità di conoscere e valutare le situazioni, poi applicare le regole contabili di rappresentazione e leggerle secondo i nuovi fondamentali di finanza pubblica.*

*E' evidente, in questa prospettiva, l'importanza della formazione: quella vera, che opera sulle capacità di cognizione e valutazione.*

3. E nel Ministero dell'Interno, in particolare?

*Il Ministero dell'Interno ha avuto e continua ad avere un ruolo fondamentale nel contesto della finanza pubblica e in particolare della finanza locale di Province e Comuni.*

*Il Ministero rappresenta punto di riferimento per l'applicazione e l'interpretazione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali nonché per la conoscenza dei dati di finanza locale e nella determinazione e gestione dei trasferimenti erariali agli enti locali e, in oggi, nell'attribuzione delle entrate da federalismo fiscale a Province e Comuni. Anche le situazioni patologiche, deficitarietà e dissesto finanziario, trovano le necessarie risposte presso il Ministero dell'Interno.*

*Nonostante ciò auspico veramente l'esercizio di un ruolo più attivo dell'Interno nel settore della finanza locale in sinergia con il Ministero dell'Economia: la cultura delle autonomie locali che il Ministero ha acquisito negli anni non può essere dispersa o limitata soltanto alla assegnazione delle risorse ed alla gestione di una banca dati dei trasferimenti agli enti locali.*

*Si tratta evidentemente anche di scelte sulle competenze da affidare ai singoli ministeri e sulla dotazione di risorse umane e strumentali da dedicare al settore specifico della finanza degli enti territoriali all'interno del Ministero.*

4. Il contesto nel quale viviamo è in continuo mutamento. Quali sono gli aspetti più critici e quali prospettive immagina per la finanza locale?

*Stiamo vivendo un momento molto difficile per il nostro Paese, in un contesto di crisi più generale e diffusa.*

*Penso e sono certo che riusciremo con l'aiuto di molti che nella Pubblica Amministrazione stanno lavorando seriamente e con continuità ad uscire dal tunnel della crisi.*

*Credo molto nel contributo dei giovani per il cambiamento: non si può continuare a operare nel settore pubblico come "abbiamo sempre fatto" e quindi occorre impegno nella formazione di nuove mentalità direzionali e gestionali pubbliche.*

*In particolare per la finanza locale vedo prospettive di una profonda revisione del modo di lavorare e di gestire le entrate e le spese pubbliche in un quadro di assoluta trasparenza dei fatti gestionali e dei dati contabili: gli enti locali devono risolvere i problemi veri delle comunità di riferimento e hanno quindi anche bisogno di una giusta considerazione delle responsabilità che assumono nella "gestione dei territori" pur in un quadro di compatibilità con i vincoli più generali di finanza pubblica: è questa la questione che vedo come di maggiore rilevanza per il prossimo futuro.*

*In questo senso ricordo sempre le illuminate valutazioni del Prof. Giuseppe De Rita sull'economia dei nostri territori e sullo sviluppo determinato da tanti piccoli e medi operatori che agiscono nelle realtà locali: vedi ad esempio "L'altro fronte dell'economia" ( Corriere della Sera – 10 luglio 2012).*

*Nel contesto del federalismo fiscale, in cui stiamo muovendo i primi faticosi passi, ritengo che lo Stato centrale debba avocare la prevista funzione perequativa per evitare disagi sul territorio per effetto della riforma.*

5. Che consiglio darebbe a chi vuol approfondire lo studio della finanza pubblica e della contabilità pubblica?

*Prima di tutto superare il timore che si tratti solo di numeri e quindi di questioni che appartengono prevalentemente a regole matematiche e tecniche rigide e sostanzialmente "senza anima".*

*Poi insisterei sulla fondamentale importanza della conoscenza dei principi e delle regole di finanza pubblica come modo per avere una leva fondamentale per la comprensione dei fenomeni economico – sociali del nostro Paese inserito in un contesto Europeo e Mondiale.*

*Quando tengo le lezioni ai futuri segretari comunali e provinciali presso la Scuola cerco di fare capire loro come vi sia un bisogno eccezionale di dirigenti pubblici che associno alla preparazione giuridico – amministrativa (che in loro è molto forte) la conoscenza dell'economia pubblica e della finanza pubblica: solo in questo modo potremo formare i dirigenti del futuro.*

*Di questi dirigenti ha bisogno la Pubblica Amministrazione Italiana.*

## Cinque domande al Direttore della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Prefetto Emilia Mazzuca



1. Prefetto Mazzuca, lei è il direttore della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI). Che tipo di formazione offre la SSAI e a chi si rivolge?

*La Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno ha il compito di formare il personale civile del Ministero dell'Interno. Si tratta sia della formazione per l'accesso o la progressione nella carriera prefettizia, sia dell'aggiornamento culturale e professionale di tutti i dipendenti durante il loro percorso lavorativo. La Scuola rivolge la sua offerta didattica-formativa anche al personale di altre amministrazioni pubbliche ed offre opportunità ai giovani laureati che vogliono avvicinarsi al mondo delle istituzioni pubbliche.*

2. Può anticiparci qualcosa del prossimo ciclo di programmazione?

*La programmazione 2013 sarà fortemente orientata ad offrire al personale gli strumenti per essere al passo con le innovazioni ed essere protagonista della stagione di riforma che la pubblica amministrazione italiana sta attraversando. Una formazione a carattere specialistico, attenta a rafforzare le competenze e le metodologie in tutti i campi d'interesse dell'Amministrazione. La tipologia degli interventi varierà dai corsi residenziali a quelli di breve durata, senza trascurare le conferenze e gli incontri internazionali. Una particolare attenzione sarà riservata all' e - learning. Dopo il successo nel 2012, in cui la formazione a distanza ha ricevuto più di 8000 richieste di partecipazione, si stanno mettendo a punto una serie di iniziative da offrire on line.*

*Presenteremo a breve alle organizzazioni sindacali e al Comitato Direttivo un programma dei corsi, sulla base di queste linee e coerente con le risorse disponibili.*

3. La riforma in atto della Pubblica Amministrazione ha messo al centro i principi della legalità e della trasparenza e le Prefetture possono giocare un ruolo di prima fila quali poli di aggregazione degli attori sul territorio. Ritiene che ciò influirà sulle scelte di erogazione della formazione e, nel caso, quali sono le azioni che la SSAI ha previsto su questi temi?

*La tutela della trasparenza e della legalità sul territorio, sotto il profilo della visibilità dell'azione amministrativa e del rispetto delle regole e dei valori della civile convivenza in corrispondenza con il ruolo del Prefetto quale garante della tenuta del sistema istituzionale e delle condizioni necessarie al sano sviluppo dell'area territoriale, è tradizionalmente presente nel programma della Scuola e continuerà ad ispirare le strategie nel 2013, anche alla luce della nuova normativa sulla corruzione che incentiva la formazione sull'etica e la trasparenza e affida alle prefetture compiti specifici per la pianificazione anticorruzione sul territorio. La Scuola proseguirà il suo impegno sui temi dell'antimafia, dell'anticorruzione*

*e della trasparenza realizzando cicli formativi destinati a rafforzare le competenze sui diversi aspetti della materia, rivolti, via via, a tutti gli Uffici centrali e a tutte le Prefetture. Stiamo studiando anche la possibilità di organizzare un master su queste tematiche in collaborazione con un partner universitario.*

4. La sfida più grande è garantire che il processo di apprendimento diventi un momento di crescita di tutti i dipendenti all'interno del contesto lavorativo. Come pensa di riuscirci?

*In questo momento di crisi la formazione raccoglie una sfida importante che è quella di veicolare la cultura valoriale e stimolare la propensione alla riflessione critica. La valorizzazione del sapere finalizzato alla gestione della complessità e del cambiamento, insieme ad una formazione mirata, il più possibile coerente con i fabbisogni ed orientata alla cultura del risultato come quella che la Scuola propone, può contribuire a migliorare non soltanto la professionalità, ma anche il sistema delle relazioni e il senso di appartenenza di tutto il personale. E' un impegno che deve essere condiviso da tutta l'Amministrazione.*

5. Si parla di sinergia tra le Scuole di Pubblica Amministrazione per ottimizzare le risorse e migliorare la qualità delle attività formative dei dirigenti e dei funzionari pubblici. Ha in mente ipotesi di collaborazione con altre Scuole?

*Pensare ed agire in un'ottica di ottimizzazione delle risorse non è solo una necessità dettata dalla riduzione dei fondi per la formazione, ma un'opportunità per mettere a fattor comune conoscenze e capacità con altri Istituti di formazione pubblica. Abbiamo già realizzato nel 2012 delle esperienze molto positive. Penso alle giornate formative organizzate con la Scuola Superiore di Polizia e agli "atelier" di lavoro con i colleghi del Centro di Alti Studi del Ministero dell'Interno francese (CHEMI). Anche per il 2013 sono in programma diverse iniziative di formazione congiunta sia con lo CHEMI, con il quale sarà realizzato un workshop nel prossimo mese di gennaio, sia con le altre Scuole del Ministero.*

*La SSAI ha intrattenuto negli anni una consolidata collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL). La conclusione del processo di riforma che riguarda l'Agenzia dei segretari comunali e provinciali e la SSPAL può dare nuove opportunità per rilanciare un modello di formazione integrata per il territorio che interessi i funzionari del Ministero dell'Interno, i segretari comunali e provinciali, i dirigenti degli enti locali e anche figure professionali che partecipano alla vita degli enti territoriali come i revisori contabili.*



## Cinque domande al Dottor Antonio Polimene, esperto di management pubblico



1. Lei è un esperto di formazione. In questo campo, quali sono, a suo avviso, i concetti chiave che ritiene di maggiore attualità?

*La formazione, com'è noto, è un mezzo particolarmente efficace di adattamento dell'uomo al suo ambiente sociale e professionale. E' inoltre una costruzione "storica", in grado perciò di adeguare i propri procedimenti alle diverse fasi di sviluppo delle società e degli individui. Oggi, nell'epoca del cambiamento continuo e della "civiltà delle reti", s'impone agli individui un nuovo modo di sapere e saper essere. . Siamo infatti immersi in un contesto di "**continuous learning**", in un mondo nel quale la creazione di valore è affidata sempre più ai cosiddetti **knowledge workers** e la risorsa più pregiata è ormai la conoscenza.*

*o confermano le riflessioni di insigni studiosi come Lester Thurow, per il quale " la preparazione della forza lavoro è l'arma più importante per la concorrenza del Ventunesimo secolo...le persone qualificate rappresentano l'unico vantaggio competitivo sostenibile" e come Peter F. Drucker, secondo cui " la nostra società è post-capitalistica perché la conoscenza è diventata la risorsa, non una risorsa...". E in questa nuova società "si può prevedere con sicurezza che chiunque abbia una conoscenza dovrà acquisirne una nuova ogni quattro o cinque anni, altrimenti diventerà obsoleto". E ancora " quando avviene un cambiamento nel modo di sentire, i fatti possono non cambiare, ma il loro significato sì".*

*In un mondo cosiffatto, ad orientare i comportamenti delle persone non soccorre più il passato, ma un futuro che occorre imparare a leggere. Le forme dell'apprendimento, così come del lavoro, devono pertanto essere riviste e descritte avendo come riferimento la complessità e l'imprevedibilità di situazioni sempre nuove e come cornice il principio di "razionalità limitata" (H. Simon). Direi allora che la formazione dell'epoca odierna debba individuare i fondamenti del proprio agire in concetti quali "capacità di acquisire capacità" e "apprendere ad apprendere". Si tratta, in entrambi i casi, di preziose e oggi imprescindibili **metacompetenze**.*

*Infine, poiché le turbolenze investono non solo l'organizzazione materiale del vivere e del produrre, ma anche i fondamenti valoriali dell'agire individuale, la formazione non può sottrarsi al compito ulteriore di aiutare il singolo a ridefinire i rapporti con la comunità di cui è membro (il gruppo, l'organizzazione) e ad elaborare una visione del ruolo personale ricca il più possibile di senso, in sintonia col sistema di cui egli è parte e nel quale deve poter esprimere le proprie potenzialità di sviluppo.*



2) Quale ruolo preminente è oggi possibile assegnare all'azione formativa in ambito pubblico e, in senso più mirato, nel contesto della Pubblica Amministrazione italiana?

*La pubblica amministrazione italiana ha conosciuto nell'ultimo ventennio un cambiamento radicale dei propri assetti ordinamentali e organizzativi. La sua trasformazione in un'entità non più elefantica e autoreferenziale ma efficiente e al servizio del cittadino procede a ritmi sostenuti ed è tuttora in corso.*

*Ma si deve prendere atto che ai suoi notevoli progressi non ha corrisposto un' analoga evoluzione del sistema politico e istituzionale con cui essa è in relazione: nonostante le norme indirizzino in tal senso, non sembra ancora realizzata una reale, netta distinzione dei rispettivi ruoli. La politica, ad ogni livello, non ha ancora imparato a definire compiutamente gli obiettivi dell'azione governo, punta al consenso più che a decidere. L'amministrazione è perciò chiamata spesso ad un ruolo di surroga che, in questa situazione, la priva dell'autonomia necessaria a farsi compiutamente **elite**, componente autorevole e professionalmente elevata di un sistema di **good governance**, capace di produrre e trasmettere una propria distinta identità e un'autonoma visione della cosa pubblica da proporre, con spirito di servizio, alla politica. Si consideri, inoltre, che il profilo della dirigenza pubblica è tuttora quello di un ceto manageriale orientato per lo più all'interno dell'organizzazione, concentrato sul funzionamento della "macchina" amministrativa, e ancora troppo poco all'esterno, sul versante dell'**accountability** e delle relazioni con i mondi di riferimento dell'amministrazione, come richiederebbe invece una **governance** di qualità. In sintesi: molti i progressi compiuti e molto ancora da fare, anche se spetta alla politica sciogliere alcuni dei nodi indicati.*

*Vale comunque anche per la pubblica amministrazione la legge cui è soggetta ogni organizzazione umana: il cambiamento della "cultura", della mentalità e del modus operandi degli uomini è più lento del cambiamento degli ordinamenti e delle strutture in cui essi operano. E' proprio in questo gap, del resto, che la formazione trova la ragion d'essere del proprio agire. E alcuni dei campi di intervento sui quali essa può dare un contributo per elevare la qualità della dirigenza pubblica, deducibili dalla natura e dall'urgenza dei problemi da affrontare, potrebbero essere sinteticamente così definiti:*

- **internazionalizzazione**: non si può ben amministrare senza partecipare attivamente ai processi decisionali sovranazionali da cui sempre più il nostro Paese dipende;
- **cultura tecnologica**: le nuove tecnologie sono decisive, se ben adoperate, per risolvere gran parte delle carenze di efficienza che ostacolano la funzionalità dell'amministrazione. Oggi, a riguardo, soffriamo di un gap non più accettabile rispetto ai nostri partner europei e globali;
- **integrità e tutela della legalità** : in tempi così difficili, socialmente e moralmente, il Paese deve poter contare su una pubblica amministrazione sempre più trasparente e affidabile;
- **reclutamento, selezione e sviluppo professionale**: occorre puntare decisamente su criteri di reale meritocrazia nella gestione della selezione e della progressione in carriera del personale pubblico (soprattutto dirigenziale), che deve imparare a vivere il percorso professionale come esperienza dinamica, soggetta al cambiamento, interessata da una premialità selettiva in funzione dei risultati. Un compito preminente, sui punti suddetti, va certo affidato alle scuole dell'amministrazione, di cui andrebbe ottimizzata l'articolazione dei compiti e forse, per alcune, rifocalizzata la **mission**.

3) E nel Ministero dell'Interno, in particolare?

*Le teorie manageriali sul cambiamento delle organizzazioni trovano nell'Amministrazione dell'Interno un terreno particolarmente interessante di verifica e di azione. L'introduzione, anni addietro, dell'organizzazione per processi – un modello assai congruo di adeguamento a standard*

di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa – ha fortemente innovato, de iure, la struttura e le procedure di questa amministrazione. Si potrebbe ora, in una fase avanzata dell'applicazione del dispositivo, ma anche alla luce delle ulteriori innovazioni normative nel frattempo intervenute (revisione della riforma del Titolo V della Costituzione, riforma Brunetta, etc.), avviare un'opera di sistematica misurazione e valutazione dei loro impatti sistemici nell'amministrazione. Non mi stupirei se, in conseguenza di un simile, più che opportuno lavoro di analisi e riflessione, si giudicasse necessario impegnare la formazione nel compito di avvicinare, sul piano dei processi reali, il cambiamento **effettivo** a quello **progettato**. La formazione può infatti dare in proposito un contributo assai utile, sia rafforzando nei dirigenti/manager la capacità di comprendere la natura dei cambiamenti intervenuti e i loro effetti sull'organizzazione e sulle persone, sia mettendo a disposizione metodi e strumenti utili a costruire le condizioni del cd. **benessere organizzativo**, dal quale dipendono, in larga misura, migliori e più efficaci performance individuali e organizzative. Ma – e vale sottolineare ciò soprattutto per il Ministero dell'Interno - la formazione non può sottrarsi, soprattutto oggi, ad una fondamentale missione civile: contribuire a proteggere e rinsaldare i valori fondanti di una comunità nazionale sfibrata e infragilita moralmente, oltre che economicamente, dalla crisi in atto. Occorre dunque che essa si impegni ad accrescere nei singoli la consapevolezza del fondamento etico dell'agire individuale, sia in campo professionale, sia come membri della **res publica**, la cui integrità è funzione, in massima parte, della responsabilità attiva e dell'impegno di ciascuno. E mi pare che, a riguardo, la SSAI contempra assai opportunamente, nei propri programmi per il 2013, attività formative coerenti sia con la propria **mission**, sia con le urgenze e le criticità del Paese. Tra i temi a programma, infatti, insieme a legalità e trasparenza, figurano altresì quelli della complessità e del cambiamento: valori e paradigmi la cui compresenza nell'offerta formativa esprime la consapevolezza che una difesa efficace delle libertà civili e della sicurezza debba fondarsi, oltre che sulle competenze distintive tipiche del ruolo prefettizio, anche nel possesso e nello sviluppo di una visione multidimensionale dei fenomeni. In ultima analisi, nell'acquisizione di una cultura transdisciplinare che, adeguando le capacità di analisi e di previsione dei problemi al loro stesso grado di complessità, accresca l'efficacia delle prestazioni in materia di sicurezza e di tutela della democrazia.

- 4) Il contesto nel quale viviamo è in continuo mutamento. Quali sono gli aspetti più critici di questa fase e quali prospettive immagina, alla luce della particolare intensità dei cambiamenti osservabili, per dare efficacia al ruolo della formazione ?

*Per conferire efficacia ai propri interventi, oggi la formazione ha bisogno di potenziare tanto le proprie capacità di osservazione e comprensione dei fenomeni legati alla cosiddetta "turbolenza", quanto al tempo stesso, come già detto, le proprie capacità "prognostiche".*

*Sul primo versante, risulterebbe utile ogni sforzo per accorciare il più possibile le distanze dai contesti operativi esposti al cambiamento. Per una scuola come la SSAI, collocata fisicamente all'esterno dei contesti in cui hanno luogo i processi di lavoro, ciò richiederebbe di dar luogo, oltre che alle attività più propriamente istituzionali, anche all'attivazione o, se già esistente, al rafforzamento di un proprio sistema di **sensori**, ossia di risorse professionali capaci di monitorare, all'interno dell'amministrazione, **in permanenza e sul campo**, le dinamiche di processo e le principali criticità relative a strutture e ruoli. Risulterebbe così possibile provvedere in tempo reale ai bisogni di adeguamento organizzativo, tecnico-professionale e motivazionale del personale. Le severe economie imposte dalla congiuntura suggeriscono, a tal uopo, un uso intensivo dell'informatica, sia per la rilevazione delle esigenze, sfruttando una rete informativa predisposta ad hoc, sia per gli interventi formativi, che potrebbero avvalersi di uno sviluppo significativo dell'**e-learning**.*

*Sul secondo versante, sarebbe auspicabile che già nei corsi di carattere istituzionale (viceprefetti, consiglieri di prefettura) si iniziasse a sperimentare un approccio "per problemi", che attraverso*

*la rappresentazione di scenari complessi (tali sono di norma le situazioni che il personale prefettizio è chiamato a fronteggiare) stimoli i partecipanti ad identificare le componenti specialistiche che ne permettano l'interpretazione, per farle confluire in una visione sintetica (**gestalt**) atta a valere come base di risoluzione del problema posto. Si tratta di un allenamento al pensiero complesso e sistemico, fortemente supportato dall'uso della rete, idoneo a completare con coerenza strategica la formazione al ruolo delle persone di questa importante amministrazione.*

5) Che consiglio darebbe a chi vuol approfondire lo studio e la pratica della formazione?

*In primo luogo e con estrema sintesi: di formarsi egli stesso secondo i paradigmi del pensiero complesso, per poterne trasferire i principi in ogni contesto dove l'uso sempre insostituibile delle discipline specialistiche sia disciplinato da una visione sovraordinata, funzionale alla risoluzione dei problemi. In secondo luogo, di svolgere, dopo aver studiato "da formatore" ma prima di formare a sua volta, una o più esperienze dirette di lavoro. Niente più dell'esperienza, dell'aver operato "dall'altra parte della barricata", può garantire al formatore l'acquisizione di occhi e orecchie sufficientemente allenati a tradurre con sicurezza in bisogni formativi il gap tra "ciò che è" e "ciò che dovrebbe essere", fondamento logico e movente primario di questa professione.*

## Cinque domande al Direttore dello CHEMI, Jean-Martin Jaspers



1. Dottor Jaspers, da quanto tempo dirige lo Chemi e qual è la missione principale di questo Istituto di formazione ?

*Lo Chemi, che dirigo dal 2009, ha come missione principale la formazione dei quadri dirigenti del Ministero dell'Interno. I Prefetti in Francia sono 150 , 60 i Generali di gendarmeria e 110 fra Controllori e Ispettori Generali di Polizia Nazionale (equivalenti ai Questori italiani). Ogni anno circa 200 dirigenti seguono un seminario di formazione strategica, in gruppi di 15 persone che lavorano con una grande dinamica di gruppo per costruire le conoscenze comuni al Ministero dell'Interno. Ugualmente lo Chemi tiene una formazione annuale di 9 mesi con quadri in procinto di essere nominati a posti di Direzione.*

*Investiamo molto in questi futuri dirigenti che hanno in media 50 anni e 25 anni di servizio .*

*Lo Chemi assicura anche una funzione di irraggiamento europeo attraverso il partenariato con altre scuole "amiche". Questo spiega la nostra grande familiarità con la SSAI che è la più importante scuola prefettizia in Europa.*

*Infine lo Chemi realizza ogni anno una trentina di studi prospettici nel campo degli affari interni e di sicurezza.*

2. Può spiegarci brevemente le tappe più importanti della recente riorganizzazione del Ministero dell'Interno francese?

*Nel 2012 il Ministero dell'Interno ha raggiunto il maggiore livello di estensione di responsabilità governativa dal 1945. In questi ultimi anni abbiamo integrato la Gendarmerie Nationale con circa 100.000 uomini e affidandole tutto il settore dell'Immigrazione, che precedentemente era di competenza di un altro ministero. La riforma più importante concerne l'efficacia dell'organizzazione prefettizia, con la riorganizzazione delle Prefetture su una base di 5 direzioni e con la rivisitazione del ruolo del Prefetto di regione, che viene sensibilmente potenziato. Il prefetto dirige l'insieme dei servizi dello Stato e il suo ruolo nel campo della sicurezza è stato potenziato. Nel 2011 abbiamo anche trasformato la Direzione della sicurezza civile in "Direzione generale della sicurezza civile e della gestione delle crisi", ed è stata affidata al Prefetto J.P. Kihl.*

*Ma la nostra ristrutturazione, che ha anche previsto la cancellazione di 12.000 posti nel periodo 2008-2012, ha consentito immensi sforzi di produttività.*

3. Ci può informare sul recente passaggio della Gendarmerie Nationale al Ministero dell'Interno? Perché è stata presa questa decisione e quali ne sono le conseguenze?

*La sicurezza interna è globale. Per migliorare il coordinamento fra la Polizia e la Gendarmerie è sembrato necessario riunirle sotto l'autorità di un solo ministero e dei prefetti. Sono già evidenti incrementi di produttività e le direzioni internazionali della Polizia e della Gendarmerie sono state unificate per evitare due reti parallele per il medesimo oggetto. Anche le due Direzioni informatiche sono state unificate in una sola Direzione chiamata "STSI2", sigla un po' bizzarra amata dagli informatici. Dopo tre anni di esperienza il successo è arrivato e il carattere militare della Gendarmerie è stato perfettamente conservato. Lo Chemi è uno degli strumenti per avvicinare la formazione dei quadri dirigenti pur salvaguardando la cultura di ciascun componente del Ministero dell'Interno.*

4. Di quanti livelli gerarchici si compone la carriera prefettizia in Francia e quali sono le tappe per raggiungerne il vertice?

*La riforma vigorosa del 2012 interviene anche in questo campo. Prima di essa esistevano 6 gradi di viceprefetti, attualmente il corpo dei viceprefetti è composto di due gradi: il grado di "viceprefetto", a sua volta suddiviso in nove livelli, e il grado di "viceprefetto fuori ruolo" che comprende sette livelli, cui si aggiunge un livello funzionale relativo a incarichi sul territorio, implicanti l'esercizio di particolari responsabilità e il cui elenco è fissato con decreto del Primo ministro su proposta del Ministro dell'interno. Per i prefetti la gerarchia interna prevede soprattutto la suddivisione tra Prefetto di Departement (Provincia) e Prefetto di Regione (26). Con la recente riforma ciò che cambia è anche la creazione di posti di "Direttore di progetto" che possono essere occupati da viceprefetti, nominati per tre anni, con grandi responsabilità nazionali. Il Direttore dello Chemi, per esempio, è un Direttore di progetto.*

*Esistono carriere rapide perché il Governo può nominare prefetto qualunque cittadino francese senza alcuna preclusione. Il passaggio più rapido è per i viceprefetti, con 15 anni circa di servizio, che beneficiano di una nomina governativa. In media le nomine al vertice intervengono dopo 20-25 anni di carriera, ma nessun viceprefetto ha la garanzia di essere nominato Prefetto. La competizione in Francia è meno dura rispetto all'Italia perché abbiamo un numero minore di viceprefetti. Inoltre abbiamo anche un generale de Gendarmerie che è stato nominato Prefetto a Lille e ogni anno vengono nominati Prefetti diversi Questori.*

5. Lo Chemi ha di recente partecipato alla SSAI ad un workshop italo-francese sul tema "Tra sviluppo e ambiente: il ruolo dei rappresentanti territoriali dello Stato". Come valuta tale esperienza?

*Venire a Roma a lavorare sul ruolo del rappresentante territoriale dello Stato in ambiti quali lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente è stata, per noi Francesi, un'esperienza ricca di ricadute positive. Abbiamo beneficiato del prezioso contributo della docente coordinatrice dei lavori, proveniente dall'Università di Bologna, che è riuscita a far lavorare insieme, attraverso "giochi di ruolo" e "tecniche di problem-solving", alti funzionari italiani e francesi in una prospettiva europea e su specifici temi come la realizzazione di una grande infrastruttura (nel caso*

*specifico la TAV), sulle emergenze rifiuti, sulla sicurezza nelle centrali nucleari e sull'inquinamento ambientale (come nel caso dell' ILVA). Una simile esercitazione ha come scopo quello di promuovere politiche di coordinamento quali la concertazione e la negoziazione in ambito pubblico più rapide ed efficaci, tra alti funzionari italiani e francesi che operano in contesti internazionali, mediterranei ed europei. Mi congratulo vivamente con la SSAI per aver dato vita a questo "laboratorio", così fortemente innovativo nell'offerta didattica.*



## **Cinque domande al Consigliere Roberto Proietti Magistrato Amministrativo del TAR Lazio**

1. Quali sono le più recenti novità normative intervenute negli ultimi due anni in tema di contratti pubblici ?

*Negli ultimi due anni il Legislatore è ripetutamente intervenuto sul tema degli appalti pubblici, modificando e integrando il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 162/2006) e introducendo ulteriori disposizioni che attengono al mondo degli appalti. Tra gli interventi più significativi, si possono citare quelli di seguito indicati: - il D.lgs. n. 159/2011 (codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, emanato in attuazione della legge delega n. 136/2010); - il D.lgs. n. 208/2011 (recante al Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE.); - la legge n. 106/2011 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia); - la legge n. 180/2011 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese); - la legge n. 214/2011 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201: Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici); - la legge n. 3/2012 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovra indebitamento); - il decreto legge n. 1/2012 (Misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazioni e infrastrutture); - il decreto legge n. 5/2012 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo); il D.L. 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 luglio 2012, n. 94; il D.L. 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 134; il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135; il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 17 dicembre 2012, n. 221); la legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione).*

2. In che cosa consiste l'anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute ?

*L'art. 44-bis, D.L. n. 201/2011, inserito dalla legge di conversione n. 214/2011, ha istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute. Ai fini dell'anagrafe per «opera pubblica incompiuta» si intende l'opera che non è stata completata: a) per mancanza di fondi; b) per cause tecniche; c) per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge; d) per il fallimento dell'impresa appaltatrice; e) per il mancato interesse al completamento da parte del gestore (art. 44-bis, comma 1, D.L. n. 201/2011). Si considera opera pubblica incompiuta un'opera non rispondente a tutti i requisiti previsti dal*

*capitolato e dal relativo progetto esecutivo, e che non risulta fruibile dalla collettività (art. 44-bis, comma 2, D.L. n. 201/2011). L'elenco-anagrafe è articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche (art. 44-bis, comma 4, D.L. n. 201/2011). La redazione dell'elenco-anagrafe è eseguita contestualmente alla redazione degli elenchi-anagrafe su base regionale, all'interno dei quali le opere pubbliche incompiute sono inserite sulla base di determinati criteri di adattabilità delle opere stesse ai fini del loro riutilizzo, nonché di criteri che indicano le ulteriori destinazioni a cui può essere adibita ogni singola opera (art. 44-bis, comma 5, D.L. n. 201/2011). Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti stabilisce, con proprio regolamento, le modalità di redazione dell'elenco-anagrafe, nonché le modalità di formazione della graduatoria e dei criteri in base ai quali le opere pubbliche incompiute sono iscritte nell'elenco-anagrafe tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori, ed evidenziando le opere prossime al completamento (art. 44-bis, comma 6, D.L. n. 201/2011). Ai fini della fissazione di detti criteri da parte dell'emanando regolamento, si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni (art. 44-bis, comma 7, D.L. n. 201/2011).*

3. In materia di contratti pubblici, quali novità contiene il c.d. Decreto liberalizzazioni ?

*Con il decreto legge n. 1/2012, per incentivare l'attrazione di capitali privati nelle infrastrutture, si è pensato di: - rivedere la disciplina in materia di emissione delle obbligazioni da parte delle società di progetto nell'ambito delle operazioni di finanza di progetto, introducendo i cosiddetti "project bond" garantiti, da parte del sistema finanziario e dei fondi privati, anche durante il periodo di costruzione dell'opera, tradizionalmente scoperto; - introdurre nella finanza di progetto per le infrastrutture strategiche il diritto di prelazione, per incentivare gli investitori privati ad assumere il ruolo di promotore in grandi opere, anche non previste negli strumenti di programmazione; - individuare il partenariato pubblico-privato quale strumento idoneo per la realizzazione in tempi brevi, e la gestione (ma solo dell'infrastruttura e dei servizi connessi) di nuove strutture carcerarie; - disporre che i bandi e i piani economico-finanziari per le opere da affidare in concessione siano definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità delle opere, consentendo agli istituti finanziatori di poter contare almeno su un progetto definitivo dell'opera da realizzare in concessione; - introdurre misure di correzione delle concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche, per aprire nuovi spazi alla concorrenza e rendere più flessibile il meccanismo di subentro.*

4. Anche il D.L. n. 5/2012 (c.d. Decreto sulle semplificazioni) ha introdotto novità che riguardano i contratti stipulati dalla pubblica amministrazione ?

*In tema di semplificazioni in materia di appalti pubblici, il D.L. n. 5/2012, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35, ha previsto la riduzione degli oneri informativi per la partecipazione alle gare di appalto. In particolare, la documentazione comprovante il rispetto dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativi ed economico-finanziario individuati dal Codice degli appalti deve essere acquisita presso la Banca Dati*

*Nazionale dei Contratti Pubblici (art. 6-bis, d.lgs. n. 163/2006), attraverso la quale le amministrazioni potranno consultare un fascicolo elettronico della documentazione di impresa ed effettuare i controlli sul possesso dei requisiti. Al riguardo, va segnalato che con Deliberazione n. 111 adottata nell'Adunanza del 20 dicembre 2012, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ha dato attuazione all'art. 6bis del d.lgs. n. 163/2006. Il D.L. n. 5/2012, inoltre, ha previsto l'introduzione di una responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuale subappaltatore in relazione alla corresponsione dei trattamenti retributivi dei lavoratori e la semplificazione delle procedure per l'adozione delle delibere CIPE.*

5. Quali sono le novità della legge anticorruzione ?

*La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, mira a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione e nel settore pubblico allargato. Il rinvio alla legislazione delegata ed a fonti regolamentari consentirà di completare un quadro di adempimenti, di pianificazione e di organizzazione che avverranno sotto la regia della CIVIT (la nuova Autorità nazionale anticorruzione), nel rispetto delle intese raggiunte in Conferenza unificata per le autonomie territoriali. La legge contiene, tra le altre, disposizioni volte alla trasparenza dell'attività amministrativa, compresa l'attività relativa agli appalti pubblici ed al ricorso ad arbitri, oltre alle misure per l'assolvimento di obblighi informativi ai cittadini. Dal tenore di tali norme emerge la consapevolezza che la cultura dell'integrità non si impone soltanto mediante la definizione dei nuovi codici di comportamento dei dipendenti pubblici, ma richiede attenzione in tutti gli adempimenti previsti dal legislatore in relazione, in particolare, all'individuazione delle attività a rischio, alla pianificazione preventiva, alla formazione ed alla rotazione del personale, al costante monitoraggio sugli uffici ed alla trasparenza dei flussi informativi ai cittadini.*

## Cinque domande al Dr. Antonio Contarino, Presidente della Commissione straordinaria del Comune di Castel Volturno (CE)



1. Lei solitamente affronta il tema delle gestioni commissariali e della commissione d'indagine.

*Si. Nel mio lavoro mi è capitato spesso di essere incaricato di svolgere funzioni commissariali presso amministrazioni locali site nel meridione d'Italia, nelle province dove prestavo servizio. All'inizio della mia esperienza ho affiancato colleghi con una radicata esperienza sul territorio e poi mi è stata data la responsabilità diretta dell'attività. Le gestioni che ho curato hanno interessato sia enti sciolti in via ordinaria che enti sciolti per infiltrazioni mafiose.*

*Un'esperienza a parte è stata quella di presidente o componente della commissione di accesso che dopo la novella del 2009 si è trasformata in commissione di indagine. Nell'ambito di questa specifica attività sono stato, poi, incaricato di accertamenti presso enti locali ubicati anche nel centro Italia, in province diverse da quelle dove prestavo servizio e in territori geografici ritenuti non coinvolti da cosche.*

2. Quali sono i concetti chiave che ritiene di maggiore attualità per le gestioni commissariali?

*Ritengo che la figura del commissario in genere per il funzionario dello Stato, nelle sue varie articolazioni, sia, a prescindere da quale amministrazione rappresenti, un momento di diretto confronto con la collettività locale per criticità che l'amministrazione commissariata comunque non è riuscita a risolvere. Per il funzionario di Prefettura, in particolare, il ruolo proiettato all'interno dell'ente locale è indubbiamente rilevante e al contempo estremamente delicato. In effetti il commissario è chiamato a mettere al servizio dell'ente tutta la propria professionalità e il bagaglio di esperienza accumulato nel corso della propria carriera nell'affrontare le molteplici tematiche dell'ente. L'attività del commissario, in particolare, inizia con l'analisi dell'organizzazione burocratica dell'ente, il monitoraggio della qualità dei servizi resi e la ricognizione della situazione economica finanziaria. Dopo questo primo necessario momento ricognitivo entra in gioco la professionalità e l'esperienza del commissario che, nel caso ne ravvisi la necessità, dovrà adoperarsi per eliminare le criticità riscontrate e rendere efficace al meglio l'attività dell'ente.*

3. E per quanto concerne la commissione d'indagine?

*La vigente normativa prevede che la commissione d'indagine sia inviata al fine di verificare la sussistenza di concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori, ovvero quando ci si trovi in presenza di forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi da compromettere il buon andamento, l'imparzialità, il regolare funzionamento dei servizi, ovvero che arrechino grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. A differenza del passato l'accertamento è esteso alle figure del segretario comunale o provinciale, del direttore generale, dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente locale. La commissione è composta da tre funzionali dello Stato ed è supportata da una componente tecnica e professionale, individuata dal Prefetto competente. I funzionari incaricati esercitano i poteri di accesso e di accertamento di cui il Prefetto competente è titolare per delega del Ministro dell'Interno. La commissione conclude gli accertamenti e comunque rassegna al Prefetto le proprie conclusioni entro tre mesi dall'accesso; termine che può essere rinnovato una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi.*

4. Quale esperienza ricorda?

*Come potrà comprendere non è possibile esporre casi professionali, ma nell'esperienza lavorativa, oramai ventennale, mi sono trovato davanti a circostanze che mi hanno consentito di allargare la mia sfera di conoscenza del settore e che nel prosieguo della mia vita professionale mi hanno permesso di affrontare al meglio analoghe circostanze. Certamente, nel caso di accesso presso enti locali, l'ingresso di ispettori di norma è accolto con poco slancio, in quanto, per il compito affidato, gli stessi hanno necessità di esaminare la documentazione dell'ente, onde poter rispondere con relazione documentata alle esigenze prospettate nel decreto di conferimento di incarico. L'acquisizione del materiale in questione e la successiva audizione dei soggetti interessati può determinare nel corso dell'indagine amministrativa anche l'insorgere di una conflittualità umana, che richiede una forte capacità di mediazione tra le esigenze e gli interessi sottesi dall'art. 143 e le preoccupazioni amministrative degli operatori coinvolti. Tali comportamenti soggettivi non debbono fuorviare i componenti della commissione d'indagine che, viceversa, hanno l'onere di verificare la documentazione e dare conto della eventuale sussistenza degli elementi di infiltrazione criminale. Nella relazione infatti vanno indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta anti-giuridica.*

5. Quali consigli?

*Procedere ad un'ispezione, ancorché amministrativa, vuol significare entrare in un sito formato da una struttura burocratica "vicina" per appartenenza politica, amicale o parentale, anche al soggetto ispezionato. Da qui nascono le difficoltà. La situazione che si viene a determinare non garantisce una perfetta riservatezza della presenza della commissione e della conseguente metodologia acquisitiva degli atti e dei documenti. Il soggetto ispezionato, spesso, tende a ridurre*

*al minimo l'ombra della commissione ispettrice e delle decisioni da assumere. In tal senso, già dal loro insediamento, stabiliscono di massima l'attività che intendono svolgere e come sarà regolata la presenza presso l'ente nei tre mesi successivi, salvo apportare modifiche in relazione alle esigenze di servizio. Occorre una adeguata dose di pazienza, di tolleranza, non di sopportazione. Rispetto nei confronti di coloro che vivono la vita dell'ente visionato o che comunque entrano in contatto, collaborativi, con la commissione. Massima fermezza nel registrare o "fotografare" le realtà amministrative riscontrate. Il giudizio etico o morale o politico sui referenti degli enti è competenza di altri. Agli investigatori compete una valutazione amministrativa e un riscontro documentale.*



## Cinque domande alla professoressa Daniela Piana, docente presso la Facoltà di scienze politiche dell'Università di Bologna



1. Qual è l'interesse scientifico delle scienze sociali italiane ed europee per la funzione prefettizia?

*Metterei l'accento sul termine scienze sociali per rispondere alla domanda. Nei paesi dove la cesura fra scienze giuridiche e scienze sociali è più marcata anche lo studio della funzione prefettizia ha risentito della incompletezza delle analisi condotte in ambito scientifico.*

*Osservo questo a partire da un dato comparato. In Italia, al contrario per esempio di quanto non accada nei paesi scandinavi, lo studio del rappresentante dello Stato sul territorio è stato largamente condotto a partire da presupposti di carattere giuridico o storico. Una ricchezza, certo, data la statura e l'autorevolezza degli studiosi, ma anche una potenzialità mai colta dagli scienziati sociali con formazione sociologica e politologica che assai di rado si sono cimentati in questa analisi. L'interesse scientifico sta vivendo ora una fase di recupero anche grazie ad alcuni gruppi di ricerca che hanno deciso di studiare in chiave comparata la funzione del rappresentante dello Stato sul territorio allo scopo di comprenderne meglio, oltre che le strutture formali e le prerogative dettate dal legislatore, anche le prassi e gli effettivi comportamenti nei processi complessi nei quali il prefetto o il suo omologo funzionale in altri paesi è chiamato ad intervenire. Il mio auspicio è che gli autorevoli studi condotti all'interno delle scienze giuridiche costituiscano un interlocutore importante per gli scienziati sociali e che questi ultimi si cimentino in una lettura della funzione prefettizia aderente alla prassi istituzionale e organizzativa così come si esplica nei diversi territori all'interno di un singolo paese e in diversi paesi.*

2. Sulla base dei suoi studi in che modo l'analisi della funzione prefettizia può contribuire ad una migliore conoscenza delle istituzioni democratiche?

*La funzione di rappresentanza dello Stato sul territorio costituisce un elemento di raccordo, ovvero di riduzione della complessità e di sintesi. Oggi le istituzioni democratiche sono sempre più messe sotto pressione non soltanto dalla riduzione delle risorse (penso in questo momento soprattutto alle democrazie europee) ma anche alla riduzione della fiducia che i cittadini si sentono di riconoscere nelle istituzioni della rappresentanza politica. Ancora, l'aumento della complessità dei processi decisionali rende difficile garantire che l'esito finale sia sempre e necessariamente rispettoso dei principi e degli obiettivi macro che derivano dal rispetto del vivere civile e dell'interesse generale. Il modo con cui concretamente la funzione del rappresentante dello Stato si svolge e si esercita sul territorio è una variabile di cui l'analisi delle istituzioni democratiche deve tenere conto per capire meglio 1) come si rapporta il centro con la periferia; 2) come si garantisce l'ordine e la sicurezza pubblica; 3) come si intermedia fra interessi situati sul territorio e orientati in senso diverso gli uni*

dagli altri; 4) come si garantisce il dialogo fra attori situati sullo stesso territorio e attivi in settori di politica pubblica anche diversi fra loro. Si noti comunque che analisi non significa apologia, ma nemmeno valutazione negativa a priori. Nell'analisi empirica delle istituzioni gli apriori devono avere natura soltanto metodologica. Il resto è domanda aperta a cui solo la conoscenza della realtà può rispondere.

3. Come è arrivata a studiare la funzione prefettizia?

*Il mio interesse per la funzione prefettizia nasce da una ricerca orientata a studiare le politiche di legalità, in particolare nel sud del Paese. Iniziai a svolgere interviste sul dialogo fra istituzioni depositarie del cosiddetto potere neutrale – ossia del potere che non deriva dalla delega elettorale. Lo studio si è poi sviluppato anche grazie alla collaborazione con un gruppo di ricerca internazionale, coordinato da Jean Michel Eymery Douzans e Gildas Tanguy, sulle trasformazioni dello Stato, e alle diverse opportunità di apprendimento, confronto e arricchimento che la SSAI mi ha dato. Un riconoscimento non formale quest'ultimo che non posso non fare.*

4. Quali sono i risultati empirici delle sue ricerche?

*Come scriviamo Raffaele Cannizzaro ed io nel nostro volume “Il centro orizzontale” le ricerche sono un viaggio. Spesso esse producono molti interrogativi nuovi e poche risposte. Ma poche risposte non significa alcuna risposta. Posso dire tre cose. La prima: esistono effetti di convergenza in Europa legati al ruolo svolto dal rappresentante dello Stato sul territorio, dove la variabile di maggior peso è la “statehood”, la statualità. Uno Stato strutturato – non necessariamente molto presente sul piano economico, ci tengo a sottolinearlo – tende ad avere una definizione molto più lineare e semplice delle attribuzioni prefettizie. La seconda riguarda l'importanza acquisita dalla varianza territoriale nel nostro paese. Se identiche sono le prefetture, assai differenziate sono le loro agende. Un tema questo che deve fare riflettere in termini di formazione e anche forse di dialogo inter-istituzionale. La terza questione che mi sento di sottolineare riguarda una tendenza che si vede soprattutto nel sud del Paese. Laddove le istituzioni politiche e sociali hanno perso legittimità si domanda ai prefetti di supplire funzionalmente nel garantire l'ordine istituzionale. Una domanda di politiche pubbliche e di imprenditorialità che deve essere gestita con molta cautela per non disperdere il patrimonio di legittimazione di cui la funzione prefettizia ha bisogno.*

5. In chiave comparata quale secondo lei è la specificità della funzione prefettizia nell'ordinamento italiano?

*Esattamente l'ultimo punto della risposta precedente.*

## Cinque domande al Dr. Michelangelo Francavilla, Consigliere del TAR Lazio

1. Quali sono le finalità perseguite dalla disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari prevista dalla legge n. 136 del 2010?

*La normativa in esame mira a evitare le infiltrazioni criminali nelle fasi di partecipazione alle gare e di esecuzione dei pubblici appalti. Tale finalità viene dalla legge perseguita attraverso l'introduzione di una serie di strumenti che consentono di individuare i destinatari dei pagamenti provenienti dagli appalti pubblici in modo da facilitare le eventuali indagini degli organi preposti all'accertamento delle illecite condotte poste in essere dalle organizzazioni criminali.*

2. Quale è l'ambito di applicabilità della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari?

*La normativa in esame si applica a tutti gli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture e all'erogazione dei finanziamenti a essi strumentali. In sostanza, la disciplina riguarda tutte le ipotesi di affidamento di lavori, servizi e forniture pubblici a prescindere dall'importo degli stessi, dalla procedura di selezione del concorrente seguita (e quindi si applica anche agli affidamenti diretti previsti dall'art. 125 del codice degli appalti) e dall'applicabilità a tali tipi di rapporti dello stesso codice degli appalti, come ha avuto modo di precisare l'Autorità di Vigilanza dei Lavori Pubblici nelle delibere n. n. 8 del 18 novembre 2010, n. 10 del 22 dicembre 2010, ora sostituite dalla Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, con cui ha cercato di fornire indicazioni operative agli operatori.*

3. Quali sono gli adempimenti principali in materia di tracciabilità e su quali soggetti gli stessi gravano?

*I principali adempimenti in materia di tracciabilità previsti dall'art. 3 della legge n. 136/2010 sono i seguenti:*

*a) acquisizione del codice CIG e, se necessario, del CUP da parte della stazione appaltante, suo inserimento nel bando di gara o nella lettera d'invito e nello strumento di pagamento;*

*b) inserimento della clausola di tracciabilità, a pena di nullità, nel contratto di appalto e negli altri contratti della filiera;*

*c) indicazione, ad opera dell'appaltatore e di tutti i soggetti della filiera (subappaltatori, fornitori ecc.) beneficiari dei pagamenti, del conto corrente dedicato su cui debbono avvenire le transazioni finanziarie;*

*d) pagamento, da parte dei soggetti di volta in volta obbligati (stazione appaltante, appaltatori e subappaltatori), con bonifico bancario o postale od altro strumento equivalente, ai fini della tracciabilità;*

4. Quali sono le modalità operative con cui vengono individuati, ai fini della tracciabilità finanziaria, i conti correnti dedicati alle transazioni finanziarie connesse all'esecuzione di appalti pubblici?

*Ogni soggetto della filiera, beneficiario dei pagamenti derivanti da un contratto di appalto, deve indicare il conto corrente o i conti correnti da lui dedicati alle movimentazioni riconducibili ad ogni specifico appalto.*

*Tale comunicazione deve essere effettuata dal legale rappresentante dell'impresa interessata prima che avvengano i pagamenti e deve indicare anche il nome del soggetto o dei soggetti abilitati ad operare sul conto in esame; le modifiche di tali dati debbono essere prontamente comunicate al soggetto incaricato del pagamento.*

*Secondo la disciplina prevista dalla legge n. 136 del 2010 il conto può essere "dedicato" a tali pagamenti in via esclusiva (con esclusione, cioè, di movimentazioni finanziarie non riferibili all'appalto) o non esclusiva, a scelta del soggetto interessato; nello stesso senso un conto può essere utilizzato per più appalti (purchè per ognuno di essi vi sia la specifica comunicazione di "dedica") o, al contrario, un appalto può transitare su più conti.*

5. Quale è il ruolo dell'autorità prefettizia in materia?

*L'autorità prefettizia assume, in tema di tracciabilità finanziaria, un importante ruolo di accertamento e sanzione delle condotte non conformi alla normativa in esame.*

*In particolare, l'articolo 3 comma 8 della legge n. 136 del 2010 prevede che tutti i soggetti della filiera che vengano a conoscenza della violazione degli obblighi di tracciabilità finanziaria nell'esecuzione del contratto di appalto e dei contratti da esso derivati hanno l'obbligo di informare la prefettura-ufficio territoriale del Governo della Provincia ove ha sede la stazione appaltante o l'amministrazione concedente.*

*Nello stesso senso, l'art. 6 del medesimo testo normativo rimette al Prefetto la competenza in ordine all'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità e all'applicazione delle sanzioni, ivi previste, secondo il procedimento stabilito dalla legge n. 689/1981.*

## Cinque domande al Prefetto Marco Valentini, Direttore dell'Ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza



1. Lei ha affrontato in diverse occasioni il tema dell'etica pubblica. Qual' è la rilevanza della questione etica nell'attuale momento storico?

*La risposta, a leggere cronache e avvenimenti, sembrerebbe banale e scontata. Eppure sono convinto, senza gusto del paradosso, che proprio in questa fase storica si stiano registrando progressi importanti. In effetti, come di solito accade, maggiore è la sensazione generale di crisi più forte emerge la necessità dell'etica.*

*Naturalmente occorre accantonare le semplificazioni e i luoghi comuni. L'etica è in primo luogo un valore della persona. In quanto tale, si proietta ovviamente anche nella dimensione collettiva, dove siamo interessati a condividere l'insieme di regole e di principi valoriali che accomunano il gruppo. Di questo parliamo riferendoci all'etica sociale, declinabile a propria volta in varie forme, come l'etica pubblica.*

*Nel grande contenitore dell'etica ci sono tante pagine da sfogliare, ma il valore di base va rintracciato nel percorso culturale e formativo. Per chi sospetta di astrazione il riferimento alla cultura, è interessante richiamare come la necessità dell'etica sia condivisa sia dalle visioni religiose che da quelle più marcatamente laiche. E' interessante, anche ricordare, come alla necessità dell'etica sia stato fatto riferimento in presenza di grandi drammi della storia, che richiedevano azioni.*

*Ho usato in qualche occasione due termini insieme, per provare a fissare l'importanza dell'approccio etico alla dimensione individuale e collettiva: significato e futuro. La perdita di valori etici svuota di significato la vita delle persone, elimina la speranza e rende cupo e incerto il futuro. Il recupero dell'etica conferisce senso. Sono beni comuni che intersecano in profondità l'esperienza di tante persone, e rappresentano la speranza delle giovani generazioni.*

2. In che senso possiamo parlare di etica nel pubblico e quali applicazioni concrete vede nel contesto della pubblica amministrazione?

*Credo che le complesse sfide che siamo chiamati ad affrontare quotidianamente, vivendo i grandi processi di trasformazione che caratterizzano il nuovo secolo post-industriale, rendano disponibili, proprio nel pubblico, ampi spazi per sviluppare una dimensione etica della funzione. Le istituzioni sono il territorio della coesione, quello in cui il rispetto delle leggi deve garantire l'effettività dei valori costituzionali. Gli ampi spazi si riferiscono sia al dovere di testimoniare l'etica dell'agire pubblico, ad esempio attraverso la pratica dell'imparzialità, sia alla responsabilità, che vista da un punto di osservazione più distaccato e atemporale, diventa vera e*

*propria misura del successo o del fallimento di una classe dirigente. Il sistema delle regole è la chiave per promuovere comportamenti e sostenere decisioni in grado di porsi quali modelli di convivenza positivi e, visto che parliamo di etica, giusti.*

3. E nel Ministero dell'Interno, in particolare?

*Come noto, il Ministero dell'Interno, più di altri, è istituzionalmente deputato alla gestione della complessità sociale. Si pensi solamente alle funzioni di mediazione dei conflitti, al contenimento dei problemi di ordine pubblico, alle politiche dell'immigrazione e alla gestione delle relative emergenze, al contrasto alle manifestazioni di razzismo e xenofobia, alle politiche di sicurezza e di controllo della legalità, al rapporto con gli enti locali.*

*Il Ministero dell'Interno più di altri vigila sulla coesione sociale per fare in modo che essa non sia minacciata da spinte antidemocratiche.*

*Diventa, allora, di estrema importanza l'etica della funzione per favorire, nel concreto operare, la diffusione capillare di buone pratiche d'imparzialità, rispetto dei diritti di ciascuno, esercizio oculato delle funzioni di garanzia. Da Prefetto che ha operato sul territorio, posso testimoniare che c'è una domanda e un'aspettativa forte per l'esercizio di siffatta funzione nei termini che ho descritto. E' una domanda e un'aspettativa che per altri versi segnala un bisogno di modernizzazione dello Stato non formale, ma coerente con i principi ispiratori della Costituzione repubblicana.*

4. Il contesto nel quale viviamo è in continuo mutamento. Quali sono gli aspetti più critici e quali prospettive immagina per l'etica pubblica?

*Lo sfilacciamento del tessuto sociale credo sia uno dei fattori più critici dello scenario attuale, una delle tossine più pericolose, conseguenza della crisi. La coesione sociale è tuttavia minacciata non solo dalle difficoltà dell'economia, ma anche dalla rassegnazione e dal disincanto. Si sente spesso dire che la crisi è generale, non solo economica ma anche politica, sociale, morale, generazionale, occupazionale. Non c'è modo più efficace per invertire la tendenza che trasformarsi in attori dell'innovazione e del cambiamento.*

*Il processo di distacco della società civile dalle Istituzioni deve interrogarci, pone un problema di etica pubblica ma anche un problema di etica più generale, che deve essere vissuto come un fattore responsabilizzante.*

*Le norme anticorruzione che sono state recentemente introdotte nel nostro ordinamento possono avere una funzione di richiamo alla consapevolezza, oltre che, quando necessario, punitiva. L'impegno che pare necessario perseguire è quello tuttavia di non esaurire le potenzialità delle nuove misure nel loro realizzarsi in termini di procedure e burocrazia. Occorre fare di più, per stimolare attraverso una cultura condivisa quel controllo indiretto che ben conoscono i sociologi e che altro non è, nel caso di specie, che riconoscere il valore della funzione quale bene primario da tutelare.*



*I modelli non sono quasi mai dirimenti. Come ogni processo culturale, deve nutrirsi della pazienza, della perseveranza ma anche del rigore necessario, con la capacità di tradursi, di volta in volta, in concrete decisioni.*

5. Che consiglio darebbe a chi vuol approfondire lo studio dell'etica pubblica?

*E' stato scritto, su questo tema, moltissimo. Ci sono quindi tanti strumenti per approfondire, conoscere meglio, studiare. Anche la dimensione internazionale offre oggi numerosi spunti. La necessità di recepire i più recenti strumenti convenzionali ha fatto sì che negli ultimi tre anni la maggioranza dei paesi europei abbia adottato nuove normative contro la corruzione.*

*L'approccio giuridico-legale, tuttavia, non può considerarsi esaustivo. Il tema etico investe una prospettiva più ampia e multidisciplinare, come tale di grande interesse per quanto riguarda la concreta attuazione di quei valori universali tuttora custoditi nelle costituzioni democratiche. In tal senso, merita senz'altro un posto speciale nella graduatoria di interessi soprattutto dei giovani colleghi della carriera prefettizia, che già interpreti e protagonisti dell'etica della funzione pubblica dovranno misurarsi in futuro con crescenti responsabilità.*

## Cinque domande al professor Paolo De Nardis, ordinario di sociologia all'Università "Sapienza" di Roma

1. Lei solitamente affronta il tema del rapporto tra politica e amministrazione e dei moduli organizzativi nelle Pubbliche Amministrazioni. Quali sono i concetti chiave che ritiene di maggiore attualità?



*Solitamente parto da una lezione che viene a volte sottovalutata, altre volte dimenticata: quella di Max Weber, uno dei padri della sociologia e colui che, in particolare, ha dettato le linee del rapporto tra politica e amministrazione. Già ricordare i principi che hanno ispirato l'elaborazione weberiana (con i suoi risvolti pratici, dal momento che Weber fu uno degli attori protagonisti di quell'esperimento magnifico ma sfortunato rappresentato dalla Costituzione di Weimar) rappresenta un'attività meritoria: quando Weber parla del "principio delle competenze" (per cui ogni ruolo è definito e disciplinato mediante leggi e regolamenti amministrativi); del "principio della gerarchia degli uffici" (che permette il controllo dei superiori sugli inferiori e l'appello degli inferiori ai superiori); del "principio della separazione delle risorse" (che prevede una separatezza della sede, delle attività e delle finanze dell'amministrazione da quelle private del funzionario); del "principio dell'oggettività del lavoro amministrativo" (che non riconosce distinzioni tra i diversi utenti e si basa su regole prevedibili che rendono possibile la calcolabilità dell'effetto), già ricordare i suddetti principi costituisce una degna base di partenza per i rapporti tra politica e amministrazione.*

2. In che senso possiamo parlare di moduli organizzativi nel pubblico e quali applicazioni concrete vede nel contesto della Pubblica Amministrazione italiana?

*La Pubblica Amministrazione italiana rappresenta di fatto un sistema sociale e, come tale, può essere indagata sulla base delle più aggiornate teorie sociologiche: si può partire dall'imprescindibile schema AGIL di Parsons all'analisi fondata sulla cosiddetta "disposizione all'obbedienza" di Etzioni, dalla congruenza come condizione di efficienza organizzativa dei diversi moduli, all'incidenza di leadership e carisma, dal continuum mezzi-fini tra giudizi di fatto e giudizi di valore, alla soluzione dei conflitti studiata da Cyert e March, dalla "teoria della contingenza" fino ai paradigmi culturalisti che influenzano i moduli organizzativi nel settore pubblico.*

3. E nel Ministero dell'Interno, in particolare?

*L'ambito del Ministero dell'Interno approfondisce un aspetto importante per l'intera analisi dell'amministrazione pubblica in Italia: quello dell'etica. Il tema dell'etica pubblica nello specifico del contesto amministrativo italiano è storicamente importante, perché si dipana attraverso la quotidiana interazione tra individuo e società, tra interessi privati e obiettivi pubblici. Possiamo identificare, però, una specificità - proprio del Ministero dell'Interno - e riguardante il passaggio dall'etica come scienza del fine (che ispira la condotta degli individui e i mezzi che essi scelgono per perseguire i propri obiettivi) all'etica come scienza del movente della condotta degli individui. Coloro che lavorano nell'ambito specifico del Ministero, infatti, sono deputati a leggere i fatti, analizzare le scelte e i comportamenti dei cittadini, fino a prevederne i futuri intendimenti. Possiamo ben capire che un'interpretazione del genere necessiti quasi di scomodare la filosofia, ponendosi in ideale continuità con le riflessioni iniziate nei lontani tempi della polis greca. Più in generale, il rapporto tra politica e amministrazione nello specifico del Ministero dell'Interno si colloca in un punto cruciale del passaggio dall'etica della società all'etica dell'individuo: una transizione in pieno svolgimento - che ha come conseguenza il sempre più tangibile egoismo sociale - ma che non può ancora (e per fortuna) prescindere dal rispetto di norme di comportamento. Intendendo per 'norme' sia quelle stabilite dalle leggi, sia quelle suggerite dalla cultura e dalla civiltà di un determinato contesto.*

4. Il contesto nel quale viviamo è in continuo mutamento. Quali sono gli aspetti più critici e quali prospettive immagina per il rapporto tra politica e amministrazione?

*La domanda non si presta a una facile risposta, soprattutto perché manca ancora il punto di arrivo del processo involutivo attualmente in progress. parliamo di una sempre maggiore delegittimazione della politica, per cause interne ed esterne, con conseguenze nefaste per l'amministrazione. Se nel passato la politica era un'arte alla quale venivano riconosciute dosi di rispetto e quasi di sacralità, allo stato attuale assume i contorni di un esercizio di potere spesso vessatorio e totalmente ingiustificato, soprattutto in tempi di crisi economica e di sacrifici chiesti di continuo ai cittadini. Come si pone l'amministrazione, rispetto a questo drammatico cambio di prospettiva (accentuato da compagini e da personalità carismatiche dalle inequivocabili tendenze anti-politiche)? Il ruolo dell'amministrazione finisce per essere ancora più delicato di quanto non fosse già nel passato: la funzione di cinghia di trasmissione tra classe politica e cittadinanza obbliga l'amministrazione a un comportamento che unisca etica ed efficienza, nel pieno rispetto dei diritti dell'utente e nella garanzia delle procedure. L'amministrazione, in sostanza, deve aiutare la*

*politica a recuperare la credibilità perduta, contrastando il facile luogo comune per cui ogni comunità si possa auto-regolare, semplicemente sulla base della buona volontà. Essere consapevoli del presente aggravio delle proprie funzioni diventa già una buona base di partenza per gli amministratori.*

5. Che consiglio darebbe a chi vuol approfondire lo studio del rapporto tra politica e amministrazione ?

*Studiare, studiare e studiare. Cosa? Tutti gli autori - provenienti peraltro da settori differenziati (sociologia, scienza politica, psicologia sociale) - che hanno analizzato i moduli organizzativi nei sistemi sociali complessi: dai già ricordati Weber e Parsons, fino ai meno immediati Woodward, Simon, Pfeffer, Salancik, Weick, Williamson, Etzioni, Stinchcombe, Czarniawska, fino ai “nostri” De Masi e Bonazzi. Senza che il suddetto elenco faccia torto ai tanti che ho dimenticato.*

## Cinque domande al dottor Roberto Alfieri, esperto di formazione “outdoor”

1. Dottor Alfieri, lei si occupa di “*outdoor training*”. Può spiegarci brevemente in che cosa consiste?



*Obiettivo di questa tecnica di formazione è sviluppare nei partecipanti le capacità di fare squadra per valorizzare le diverse professionalità e le personalità presenti all'interno di un gruppo. Questo tipo di seminario - che svolgo anche alla SSAI - è molto utile nelle fasi iniziali di un lungo percorso di formazione (come nei corsi per i consiglieri di prefettura o i viceprefetti) perché è in grado di sviluppare una forte integrazione fra partecipanti che poco si conoscono tra loro. L'integrazione è un fattore importante in quanto consente fin dall'inizio di avere fiducia nelle proprie capacità e di contribuire con la propria esperienza a migliorare il risultato finale.*

*Le attività vengono svolte in gruppo, preferibilmente all'aperto, e i partecipanti sono chiamati ad impegnarsi in simulazioni di situazioni organizzative reali che vengono analizzate e risolte. Il “gioco” costituisce l'occasione per elaborare soluzioni e utilizzare metodologie che possono trovare concreta applicazione nei contesti di lavoro.*

2. Dr. Alfieri, lei nei suoi seminari abitualmente affronta il tema del “saper fare squadra”. Quali sono i concetti chiave che ritiene di maggiore attualità?

*Solitamente pensiamo di essere soli davanti ai problemi (quelli individuali, quelli professionali, etc.) e questo ci dà una sensazione di inadeguatezza. Invece saper condividere un obiettivo oppure la ricerca della soluzione di un problema apre nuove prospettive. E i problemi più difficili diventano risolvibili. Il passaggio dall'io al noi non è semplice e la formazione può essere di grande aiuto.*

3. In che senso possiamo parlare di “saper fare squadra” nel pubblico e quali applicazioni concrete vede nel contesto della Pubblica Amministrazione italiana?

*Molto spesso gli operatori della Pubblica Amministrazione si trovano costretti fra le esigenze del cittadino-utente e il rispetto della norma. E' qui, fra questo Scilla e Cariddi, che il funzionario è chiamato a cercare di costruire una soluzione. Ed è qui che può entrare in gioco la squadra: il fare gruppo, potendo contare anche sulle professionalità e sulle esperienze degli altri, con la finalità comune di fornire un servizio pubblico, può dare quella forza e quelle risorse necessarie per risolvere situazioni anche molto complesse.*

4. Il contesto nel quale viviamo è in continuo mutamento. Quali sono gli aspetti più critici e quali prospettive immagina?

*Apparentemente sembra che oggi sia facile per tutti avere migliaia di contatti e innumerevoli amici ma in realtà le persone sulle quali possiamo veramente contare, con le quali siamo in grado di condividere delle cose importanti, sono poche. Sollecitare le persone verso la ricerca di una cooperazione, stimolarle alla condivisione, tralasciando paure e aggressività e aprendo la possibilità a relazioni autentiche e importanti, è uno degli obiettivi dell'outdoor training.*

5. Che consiglio darebbe per migliorare l'azione pubblica?

*Si può studiare e leggere molto, ma le cose davvero importanti sono saper superare l'individualismo e guardarsi dentro, non attribuendo agli altri la causa della difficoltà di relazione. Siamo tutti portati a perdonare i nostri vizi ed apprezzare le nostre virtù, al tempo stesso non siamo disponibili a riconoscere le virtù degli altri e a perdonare i loro vizi. Un'azione pubblica efficace esige il superamento di questi pregiudizi e costringe a fare "bene" insieme, nella consapevolezza che vincente è soltanto il risultato comune.*



## **Cinque domande al Professor Ingegnere Marco Casini, Docente in Tecnologie della Programmazione Ambientale e della Certificazione Ambientale presso la facoltà di Architettura dell'Università La Sapienza di Roma**



1. Prof. Casini, Lei solitamente affronta il tema della tutela dell'ambiente. Quali sono i concetti chiave che ritiene di maggiore attualità?

*La tutela dell'ambiente comprende diversi ambiti e si occupa di numerosi temi che spaziano dall'inquinamento e la protezione dell'aria delle acque e del suolo, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dall'inquinamento acustico ed elettromagnetico, fino all'efficienza energetica e allo sviluppo delle energie rinnovabili.*

*Le problematiche affrontate interessano in modo trasversale tutti i settori della società (agricoltura e allevamento, pesca, industria, energia, edilizia, trasporti, economia e occupazione) e necessitano di un approccio globale, fortemente integrato e coordinato a livello sia europeo che internazionale. Per sua natura, infatti, l'ambiente trascende le frontiere politiche, giuridiche e quelle create dall'uomo e gli effetti delle attività antropiche hanno un impatto globale.*

*Oggi le sfide più importanti che ci troviamo ad affrontare riguardano l'esaurimento delle risorse a fronte della pressante crescita demografica, i cambiamenti climatici dovuti alle emissioni di carbonio, l'inquinamento ambientale delle città dovuto agli impianti termici civili e al traffico veicolare e la gestione dei rifiuti urbani ed industriali.*

*Nel corso del XX secolo l'impiego di combustibili fossili nel mondo è cresciuto di 12 volte e l'estrazione di risorse materiali di 34 volte. Oggi, nell'UE, ogni cittadino consuma ogni anno 16 tonnellate di materiali, 6 delle quali sono sprecate (la metà finisce in discarica). Le emissioni globali di CO<sub>2</sub> sono aumentate di oltre il 50% tra il 1990 e il 2010 e nel maggio 2013 la concentrazione di anidride carbonica ha superato le 400 ppm.*

*Le conseguenze dei cambiamenti climatici sono sempre più tangibili in Europa e nel mondo intero. La temperatura media globale, attualmente superiore di 0,8 °C ai livelli del periodo pre-industriale, è in continuo aumento.*

*Il 2013 è stato il quarto anno più caldo dal 1880 ed il 37° anno consecutivo dal 1976 ad oggi a registrare una temperatura globale annua superiore alla media. Nove dei dieci anni più caldi mai registrati si sono verificati nel corso del 21 ° secolo. Alcuni processi naturali inoltre sono stati modificati, le dinamiche delle precipitazioni stanno cambiando, i ghiacciai si stanno sciogliendo, lo specchio d'acqua dei mari si sta alzando.*

*In questo quadro, la strategia definita dall'Unione europea è volta a sostenere la transizione verso un'economia che dissocia imperativamente la crescita economica dall'uso delle risorse e dell'energia e dai relativi impatti ambientali, che riduca le emissioni di gas a effetto serra, che aumenti la competitività grazie all'efficienza e all'innovazione e che promuova una maggiore sicurezza nell'ambito energetico e delle risorse, anche attraverso un uso globale ridotto di queste ultime.*

2. In che senso possiamo parlare di tutela dell'ambiente nel pubblico e quali applicazioni concrete vede nel contesto della Pubblica Amministrazione italiana?

*La tutela dell'ambiente, degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private. Al pubblico, in particolare, spetta un ruolo centrale e determinante nella tutela dell'ambiente attraverso la definizione delle strategie e degli obiettivi, l'individuazione e la messa in campo degli strumenti, la determinazione dei livelli di tutela, nonché attraverso le attività di autorizzazione, monitoraggio e controllo, fino alle attività di formazione ed informazione dei cittadini.*

*Al pubblico compete, inoltre, un ruolo esemplare nella promozione della tutela dell'ambiente. La spesa pubblica europea corrisponde infatti al 19% del prodotto interno lordo dell'Unione ed il settore pubblico costituisce uno strumento importante per stimolare la trasformazione del mercato verso prodotti, edifici e servizi più efficienti, nonché per indurre cambiamenti nel comportamento dei cittadini e delle imprese relativamente al consumo di energia. In particolare, la diminuzione del consumo di energia, grazie a misure che permettono di migliorare l'efficienza energetica potrebbe consentire di liberare risorse pubbliche da destinare ad altri fini.*

*Per quanto concerne in particolare l'attività della pubblica amministrazione, questa deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. Da ciò consegue la ricerca del livello massimo di compatibilità tra sviluppo e ambiente, attraverso la valutazione di scelte strategiche alternative e delle relative priorità, il monitoraggio e la verifica continua della pianificazione, nonché la consultazione e la ricerca del consenso degli utenti.*

3. E nel Ministero dell'Interno, in particolare?

*Il tema della tutela dell'ambiente è strettamente connesso con le attività del Ministero dell'Interno riguardanti in particolare il governo del territorio.*

*Le problematiche legate alla tutela dell'ambiente, alla salute dei cittadini e alla gestione dei rifiuti rappresentano, infatti, insieme alle questioni di bilancio, le emergenze più importanti che un dirigente della carriera prefettizia si trova ad affrontare nelle vesti se pur temporanee di Commissario dell'ente locale.*

*Il ruolo dei Commissari diventa spesso strategico nella corretta applicazione dei criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni, ai quali dovrebbe essere informata la tutela e la gestione dell'ambiente.*

4. Il contesto nel quale viviamo è in continuo mutamento. Quali sono gli aspetti più critici e quali prospettive immagina per la tutela dell'ambiente?

*Aumento della popolazione, inquinamento atmosferico e cambiamenti climatici. Sono queste le principali sfide alle quali le città del futuro dovranno far fronte trasformandosi in Smart city e puntando su Green building e Smart mobility.*

*A causa della scarsa efficienza energetica degli edifici e del sistema dei trasporti le città sono oggi responsabili, mediamente, del 70% delle emissioni di gas serra e di oltre il 60% dell'energia consumata a livello mondiale. A questo si aggiungono i problemi dell'inquinamento acustico e della qualità dell'aria tipici dei centri urbani. Nella UE gli edifici da soli sono responsabili del 40% dell'utilizzo finale di energia, del 36% delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di oltre il 40% delle emissioni di polveri sottili (PM<sub>10</sub> e PM<sub>2,5</sub>). Gli attuali sistemi di mobilità basati sui combustibili fossili oltre ad essere responsabili di oltre il 25% delle emissioni inquinanti, risultano inadeguati alle esigenze delle aree urbane, rendendo gli spostamenti difficoltosi specialmente nelle ore di punta, con tempi di percorrenza intorno ai 7-8 km/h (le stesse velocità registrate nel 1700).*

*Tali problematiche sono destinate ad aumentare con il calo progressivo delle risorse, il conseguente aumento del costo dell'energia e lo sviluppo della popolazione che si stima raggiungerà i 9 miliardi di individui nel 2050 (dagli attuali 7 miliardi) di cui oltre 2/3 abiterà proprio nei centri urbani. Questi ultimi produrranno l'80% del PIL mondiale e consumeranno il 75% delle risorse globali, contribuendo a formare un modello di sviluppo urbano-centrico.*

*A fronte di questo scenario, le città dovranno farsi trovare pronte e in grado di sostenere enormi mutamenti sociali ed ambientali diventando il fulcro della lotta al riscaldamento globale e catalizzando investimenti e politiche orientate alla sostenibilità e all'efficienza.*

*Alcuni esempi virtuosi portati avanti in Italia e all'estero mostrano come le città possano svolgere un ruolo determinante nella lotta ai cambiamenti climatici e come la sfida al miglioramento dell'efficienza e alla riduzione delle emissioni possa costituire un forte motore di cambiamento in grado di migliorare competitività economica, qualità ambientale e qualità sociale.*

*Una Smart City, o città intelligente, è una città in grado di migliorare la qualità della vita dei propri cittadini offrendo una opportunità duratura di crescita culturale, economica e sociale in un ambiente sano, sicuro, stimolante e dinamico. Una Smart City è quindi una città in grado di garantire competitività economica (smart economy), formazione e interazione sociale dei cittadini (smart people), funzionamento dell'amministrazione e dei servizi (smart governance), disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione e di sistemi di trasporto moderni e sostenibili (smart mobility), elevata qualità ambientale (smart environment), qualità di vita, cultura, salute e sicurezza (smart living).*

5. Che consiglio darebbe a chi vuol approfondire lo studio del tema della tutela dell'ambiente?

*Il tema della tutela dell'ambiente è un tema estremamente complesso che interessa aspetti normativi, tecnici, economici e sociali. Lo studio di tale tema non può che essere di tipo trasversale. Sono necessarie una profonda conoscenza del quadro di riferimento normativo comunitario, nazionale e locale, degli effetti sulla salute e sull'ambiente derivanti dalle immissioni inquinanti, delle migliori tecnologie e pratiche disponibili sul mercato, delle possibilità di sviluppo economico e dei livelli occupazionali derivanti da una migliore gestione delle problematiche ambientali, fino alle ricadute culturali e sociali derivanti dalle scelte di governo del territorio.*

*Il consiglio è quello di approfondire le soluzioni vincenti che altre amministrazioni, nazionali o estere, hanno messo in campo per far fronte alle problematiche legate alla tutela ambientale.*