



RIPRENDIAMOCI LO STATO

Di Tito Boeri e Sergio Rizzo

Feltrinelli editore

Recensione

a cura di Chiara Somaré

Tito Boeri, Professore ordinario presso l'Università Bocconi, economista e già Presidente INPS.

Sergio Rizzo, Editorialista di Repubblica e scrittore.

Nel **prologo**, gli Autori mettono in luce quale sia **l'intreccio malefico e perverso fra politica e burocrazia**, che da anni ostacola il funzionamento della nostra amministrazione. Lo ritengono il male più profondo, che impedisce di avere politici responsabili e burocrati competenti. Non abbiamo bisogno di nuovi governi tecnici, ma di governi con politici che abbiano le idee chiare.

Occorrono tanti piccoli interventi, inseriti in un disegno generale, per valorizzare e rendere indipendente l'amministrazione, liberandoci da una *“burocrazia distratta, ottusa e autoreferenziale, lo strapotere dei sindacati e delle corporazioni, il peso degli interessi affaristici e personali, le interferenze dei partiti, i condizionamenti di lobby, economiche e finanziarie, la giungla dei privilegi”*.

Nel **primo capitolo** gli autori espongono che il governo ha assunto, nel primo contrasto **all'emergenza Covid, le decisioni più giuste**. Occorre però guardare alle cose che non hanno funzionato, **la politica continua a disinteressarsi della “macchina”** e ad avere un approccio meramente giuridico ai temi che affronta. Anziché progettare in anticipo gli scenari che si devono organizzare e regolare, si preferisce occupare l'amministrazione con persone di fiducia, salvo poi accorgersi che le cose non funzionano. Il rimedio è **selezionare la classe dirigente**.

Esempi: infermieri e medici nel contrasto alla pandemia, paragonati con quanto è successo nella **scuola**. A fianco di quelle insegnanti che si sono attrezzate per la didattica a distanza, ci sono quelle che in tre mesi non hanno fatto un'ora di lezione. Chi ha controllato? Il questionario predisposto dal Ministro non ha fornito le indicazioni più rilevanti, quanti studenti hanno seguito i corsi online? Che ritardi hanno accumulato gli insegnanti nel completare il programma? Esiste una direzione generale al ministero che si occupa delle statistiche ed è stata completamente esautorata dal ministero, le risposte sono a disposizione del solo Capo di gabinetto; sembrerebbe che solo la metà degli studenti sia stata coinvolta nella didattica a distanza. Un altro tema, l'indisponibilità dei docenti a far parte delle commissioni di esame. Nessun corso estivo è stato organizzato per recuperare i ritardi.

La **giustizia** non è da meno, rinvii delle udienze, cancellieri che non hanno lavorato da remoto, nessuno ha pensato ad abilitarli nel periodo di tempo trascorso. Questo personale avrebbe corso minori rischi di contagio dei cassieri dei supermercati. Il Ministro ha delegato ai Presidenti distrettuali delle Corti l'organizzazione delle linee guida per stabilire tempi e modalità della ripartenza.

Gli autori mettono in luce le disfunzioni e il merito delle scelte operate: **l'inflazione dei provvedimenti del Governo-Parlamento e degli organi Regionali**, inutili e contraddittori: esempio dettagliato sui fidi bancari, congegnati per permettere alle banche di poter sostituire fidi poco garantiti preesistenti. Il finanziamento a FCA, tanto vantaggioso da far preferire alla società il fido concesso in Italia rispetto a quello di 1300 miliardi di finanziamento concesso dalla FED alle imprese americane. Qualsiasi funzionario Inps avrebbe potuto indicare che gli strumenti

della cassa integrazione in deroga non potevano funzionare. Testi legislativi assurdi, la loro lunghezza aiuta ad infilarci dentro di tutto, senza che nessuno se ne accorga; l'amministrazione ha creato meccanismi che ribaltano sul cittadino adempimenti burocratici, per tenere il dipendente al riparo da responsabilità. Non si predispongono **banche dati interoperabili** per ragioni di gelosia dei diversi uffici che vogliono tenere per sé le informazioni, così non si formano dati aggregati che aiutano a capire cosa succede. Ma i dati sono un bene pubblico e nessuno fa valere l'anomalia che impedisce il controllo democratico sulle istituzioni. **L'occupazione delle amministrazioni pubbliche** da parte della politica prosegue indisturbata. Esempio la nomina di un Prof. americano chiamato per occuparsi di ANPAL (ente che si occupa delle politiche attive del lavoro) strapagato, anche con rimborsi spese contestati, che non conosce il sistema italiano, così che su questo fronte non si fa quanto sarebbe possibile e necessario.

Nel **secondo capitolo** gli autori si occupano di **sanità**; in Lombardia è risultata evidente la disarticolazione del sistema sanitario territoriale, le ATS (aziende sanitarie territoriali) hanno un territorio troppo vasto, tanto più in quanto lo si è abbandonato per seguire l'eccellenza. La dirigenza di questi uffici non è sempre stata all'altezza, spiegano, con esempi, come hanno funzionato alcuni di questi ove c'erano persone preparate. Illustrano come funziona la scelta dei dirigenti sanitari, un valzer di poltrone che dipendono dal politico di turno. La totale autoreferenzialità. Destra e sinistra pari sono, prevalgono criteri di fedeltà piuttosto che di competenze. Esistono modi migliori per selezionare i direttori generali ed evitare i continui scandali. Si potrebbero formare i medici con competenze organizzative, utilizzando fondi MES. I medici, nel corso della pandemia, hanno dato prova di saper fare scelte difficili, molto meglio di manager del tutto sprovvisti di competenze cliniche. Hanno poi esaminato il modello Formigoni, con il rapporto instaurato con la sanità privata, trasferendo enormi rendite; nelle convenzioni stipulate non è prevista alcuna clausola per cui le aziende private devono farsi carico, alle stesse condizioni, della domanda di servizi che il pubblico non può fornire; le cliniche private non si occupano della clinica d'urgenza, non sono attrezzate, per loro sarebbe troppo costoso. E così si scarica sul pubblico il costo della gestione delle urgenze, mentre la ciccia va ai privati, con le rendite. Le convenzioni sono molto sbilanciate, hanno contribuito a creare fortune immense (vengono fatti nome e cognomi). Il taglio dei posti letto ha reso molto efficiente il nostro sistema, che fornisce un servizio di qualità. Nell'emergenza si è verificata la carenza di macchinari, personale specializzato, ciò non vuol dire che si devono aprire i piccoli ospedali, che non garantivano servizi di qualità, si devono riqualificare i medici generici, più infermieri, capacità organizzative e strutture private che possano assicurare l'assistenza alle altre cure che vengono sospese allo stesso costo di un ospedale pubblico.

Nel **terzo capitolo** esaminano come viene **scelta la classe dirigente dell'amministrazione**. È una funzione molto importante perché dalla classe dirigente dipende il funzionamento del sistema e la fornitura dei servizi ai cittadini. Forte rischio autoreferenzialità, rispondono a sé stessi e alle gerarchie interne, rischi di natura di giustizia amministrativa, sono spinti all'inazione, la strada meno pericolosa.

Fanno una breve storia dello sviluppo del sistema burocratico e dei relativi controlli, un labirinto inestricabile costruito con lo scopo principale di deresponsabilizzare il più possibile la burocrazia. Che esercita il potere di veto. Stretta tra l' Sondazione legislativa e il sistema

giudiziario, la prima entra in un dettaglio esasperato, anche della parte che dovrebbe essere propria dell'amministrazione; inoltre, più leggi regolano la stessa materia, i provvedimenti sono frammentari, senza alcuna sistematicità, le strutture sono create non per essere funzionali, ma per dare un posto a tutti. Inflazione di incarichi per alcuni grandi mandarini, anche più di 48 incarichi, la paralisi delle decisioni. Il rimedio è pensare ex novo le strutture amministrative, non più incarichi e carriere fondate sulle amicizie e sui ricatti incrociati, esempi concreti hanno mostrato che l'avvicendamento in alcuni incarichi può portare effetti molto importanti in amministrazioni dove lavorano centinaia di persone. Le cose si possono fare, basta volerle. Si teme che attuare una riorganizzazione porti ad una valanga di ricorsi alla giustizia amministrativa; l'esempio portato è quello dell'INPS, ove i ricorsi sono stati due e vinti dall'amministrazione. Occorre puntare ad una struttura organizzativa piatta, che riduca la catena di comando ed i passaggi burocratici interni. Il legislatore ha costruito strutture troppo articolate, con interazioni tra amministrazioni, una scelta inefficiente e una non chiara distinzione di responsabilità. Esistono asimmetrie informative, per questo occorre attivare una serie di incentivi, per spingere il personale ad utilizzare queste informazioni a vantaggio dell'amministrazione. Vengono fatti molti esempi di persone che ricoprono diversi incarichi, nonostante l'esistenza di incompatibilità, persone che non dismettono l'incarico nell'amministrazione neppure quando sono nominati in Parlamento, ma i *poliburocrati* riescono a piegare le leggi dello stato ai propri interessi. Illustrano a cosa porta la mancanza di concorsi, con personale spostato da una parte all'altra dell'amministrazione per comando o distacco, non ne sono esenti il Quirinale o Palazzo Chigi. L'assenza di concorsi tiene fuori dalla porta il personale più qualificato. Si fa ricorso all'esternalizzazione di funzioni, i criteri per la carriera sono solo l'anzianità nel servizio, si costruiscono concorsi ad hoc, tagliati su misura su singole persone. Citano come esempio positivo, che ha permesso la riorganizzazione dell'INPS, un concorso concluso in breve tempo, per la solerzia con cui ha lavorato la commissione selezionatrice. Occorre anche differenziare le retribuzioni, per premiare chi lavora e non spalmare su tutti, come vogliono i sindacati, i miglioramenti derivanti dall'aumento della produttività.

Nel **quarto capitolo** gli autori dimostrano, partendo dall'analisi di alcune vicende dell'INPS, come **la politica ha occupato lo Stato**. Piegare agli interessi elettorali le scelte di fondo della Repubblica. Iniziano con una breve storia dell'Istituto, nato nel 1898. Con l'arrivo dei sindacati è formata una commissione di 38 consiglieri, succulente spartizioni, **pensioni baby**, estensione del sistema ad altre categorie senza porre limiti temporali quando si lascia volontariamente il lavoro; rottura del patto intergenerazionale, si carica sulle spalle di chi lavora il costo di chi lascia prematuramente il lavoro. Tutto questo sistema ha avuto un peso enorme nella formazione del debito pubblico. Pensioni ai militari, ai politici e ai postini, regolarizzazioni fasulle di pensioni, privilegi vari che gli autori descrivono, con nomi e cognomi. Si cambiano le regole di indicizzazione delle pensioni, avviene il trasferimento all'Inps del fondo dei Telefonici. Regali a troppi. Prima di diventare debito pubblico il debito è stato debito pensionistico implicito. Una panoramica di cosa è successo all'epoca dell'introduzione del reddito di cittadinanza e delle pensioni con "quota 100".

L'INPS è la pubblica amministrazione più efficiente, sta seduto su una marea importantissima di dati, può valutare in ogni momento la sostenibilità delle politiche sociali, documentare quali sono

gli effetti delle politiche introdotte. Il bilancio dell'INPS dipende al 99% dalle scelte del Parlamento e del Governo. Se chi è a capo dell'Istituto fa la voce grossa può denunciare le scelte dissennate, ma non se è governato dai sindacati.

Nel **quinto capitolo**, gli autori esaminano il **diluvio normativo**. Dall'unità d'Italia al gennaio 2020 sono stati pubblicati 203.561 atti normativi, ma le leggi non vengono attuate, mancano i decreti attuativi e la volontà politica di portare a compimento quanto deliberato. *“Una volta deciso cosa si vuole fare bisognerebbe sedersi al tavolo con le amministrazioni pubbliche coinvolte e con i rappresentanti delle categorie interessate e passare al setaccio tutto ciò che potrebbe andare storto”*. Grande è il grado di politicizzazione della macchina burocratica e il burocrate può bloccare, mentre l'indipendente può operare in modo molto efficace. Gli autori esemplificano varie forme di evasione, con la sua finta guerra di contrasto, con controlli ispettivi che non funzionano e una duplicazione di strutture amministrative mal congegnate, il tutto alimenta un contenzioso amministrativo devastante. I controlli e le ispezioni devono essere progettati dopo un'attenta analisi dei dati già in possesso dell'amministrazione. Si costruiscono indici, si verifica la congruenza delle grandezze dichiarate sulla base di imprese analoghe, occorre un'applicazione continuativa. Si costruisce un deterrente che induce i soggetti a cambiare condotta. Studiando le frodi del passato si possono introdurre correttivi. Anche per l'assenteismo, non solo per l'evasione. Anche le Agenzie indipendenti dovrebbero essere meno burocratiche e sapere quando emanano i loro regolamenti su quale realtà vanno ad incidere. Esempio il garante della privacy, che ha fatto diminuire l'efficacia di provvedimenti assunti dall'INPS, causando gravi perdite per l'erario. Con l'interoperabilità delle banche dati, sterilizzando i dati che vengono resi anonimi, si può far lavorare i computer e fare pulizia.

Nel **sesto capitolo**, gli autori illustrano il sistema degli **appalti pubblici**, rifacendo la storia di alcune nefandezze italiane, possibili nel peggior sottobosco affaristico, che saccheggiano le risorse pubbliche. Sconfortante che tanti organi dello Stato girino a vuoto in questo modo. Non solo gli appalti dell'INPS per l'acquisto di servizi, ma anche Roma capitale, queste storie dimostrano il disordine che regna nello Stato quando deve acquistare beni e servizi dal privato. Le regole sono contraddittorie, opache, sempre in ritardo. A ciò si aggiunge il settore degli appalti per le opere pubbliche. Ripetutamente si è tentato di mettere ordine in questo settore, ma lo Stato ha sempre ceduto all'assalto delle lobby. Un sistema ben funzionante consentirebbe verifiche accurate sulle anomalie delle offerte mettendo sotto controllo la spesa e fuori gioco la corruzione. Occorre diminuire il numero delle stazioni appaltanti, (ndr sono forse più di 30.000 in Italia!).

Nel **settimo capitolo**, gli autori raccontano come è stato **dilapidato il patrimonio immobiliare** dell'INPS (beni pubblici) nell'operazione delle cartolarizzazioni volute dal secondo governo Berlusconi.

Nell'**ottavo capitolo**, descrivono la deriva che ha imboccato il **sindacato**, che è diventato un centro di potere che influenza nomine di manager, promozioni e fa scuola per tutte le pubbliche amministrazioni. Candidati senza laurea ammessi alle prove, elaborati mai corretti, scelte che condizionano la vita degli enti per decenni. Benefici previdenziali di tutto rispetto.

Nel **nono capitolo**, esaminano questioni attinenti ai **professionisti**, partono dall'incidenza delle percentuali di invalidità sulla popolazione, confrontando i dati delle varie regioni, storie di truffe dietro cui c'è un'organizzazione che coinvolge sanitari, dipendenti pubblici e anche Caf che preparano le pratiche. Tutto è fondato su valutazioni generiche, con altissimo grado di arbitrarietà. Permessi dati senza controlli, la spesa è esplosa quando lo Stato ha delegato alle Regioni le decisioni sul riconoscimento dell'invalidità civile. Molti poteri concessi ai medici, senza controbilanciare questo potere, assoggettato a forti pressioni ambientali. Anche i certificati di malattia entrano in ballo, i medici INPS che svolgono le funzioni di controllo operano nella stessa regione ove risiedono i soggetti che percepiscono i benefici. Per arginare tutto questo occorre, con atti amministrativi, specificare quali valutazioni di carattere obiettivo sono richieste per ottenere le provvidenze, cambiare le tabelle ministeriali per aggiornarle con i progressi compiuti dalla medicina negli ultimi 30 anni, introdurre graduazioni, casi intermedi, ridimensionare gli effetti soglia presenti nelle decisioni. Rotazione dei medici e rendere impersonali le decisioni. Stessa musica per la categoria degli avvocati.

Nel **decimo capitolo**, descrivono i privilegi della **classe politica**.

Infine, gli autori descrivono quali **piccole idee possano portarci a riprenderci lo Stato**.

Quando il motore è in panne, non funziona la trasmissione della grande energia degli italiani verso obiettivi decisi, per quanto ci si muova si rimane fermi. Servono nuovi ingranaggi. Le amministrazioni pubbliche sono 14.000 e drenano risorse.

Rimedi: nomine per merito e trasparenti, occorre cambiare le regole che permettono un continuo valzer, definire i requisiti dei potenziali candidati per slegare il mondo dell'amministrazione da quello della politica. I candidati devono poter investire sulla loro reputazione, sulla loro credibilità. Occorre garantire continuità amministrativa alla macchina statale, mettendola in capo a persone competenti. Nel nostro sistema, politicamente molto instabile, si somma l'instabilità conseguente allo spoils system, che distrugge la continuità amministrativa. L'attuale attività dei funzionari non è dedicata a risolvere i numerosi problemi che affliggono il sistema, ma ad ingraziarsi il politico di turno. Aggrava la situazione il fatto che i politici non conoscono le persone che potrebbero ricoprire le posizioni chiave. E si naufraga sui custodi gattopardiani della continuità nella discontinuità: i Capi di gabinetto. Agenti della conservazione che impediscono ai burocrati bravi di svolgere il loro lavoro. A tutto ciò si aggiunge l'opera della giustizia amministrativa.

Occorre razionalizzare i controlli amministrativi e contabili, costruire una élite amministrativa come in Francia, ma è qualcosa che non si improvvisa. Evitare di creare rendite di posizione, rafforzare le competenze tecniche, definire che i professionisti che supportano la PA hanno autonomia con riferimento alle questioni tecniche che devono affrontare, ma la direzione e la scelta compete sempre all'Amministrazione, non al professionista in potenziale conflitto di interessi. Prevedere, negli organici della PA, la figura del professionista di alta specializzazione, ponendolo nei livelli alti della scala retributiva, i migliori manager nella sanità devono abbinare competenze cliniche. Meno dirigenti ma scelti meglio, è proprio dall'alta dirigenza che occorre partire per riformare lo Stato, ci sono troppi dirigenti nel posto sbagliato, che rispondono solo a logiche di potere. Partire stabilendo il numero di dirigenti in base alle necessità della macchina e

non rispondendo alla logica di dare un posto a tutti. Definire percorsi di carriera con buone regole predefinite. Progettare organizzazioni piatte, con catene di comando corte, con maggior flessibilità salariale nei loro confronti, disboscando l'arbitrarietà ed i giochi dei ricatti incrociati. Oggi si costruiscono norme di legge che sostituiscono l'attività amministrativa, molto dettagliate, è un modo per deresponsabilizzare i funzionari che debbono fare scelte difficili. La loro politicizzazione conduce all'immobilismo. Occorre agire sui concorsi, programmarli per tempo, si sa come e quando vengono disponibili i posti per pensionamenti o altro, occorre scegliere le migliori capacità, pianificare il reclutamento, con commissione d'esame all'altezza della situazione, per scegliere bene all'inizio della carriera amministrativa i funzionari che servono, seguendo standard elevati. Potranno essere trasmesse ai sottoposti le competenze operative che servono, si sarà in grado di adeguare la macchina alle nuove esigenze cammin facendo.

Spingere sui valori identitari, sul valore dell'indipendenza, sulla trasparenza delle procedure, giovani fortemente motivati possono far fare all'amministrazione il balzo necessario. Devono avere una struttura retributiva adeguata. Compensare le differenze territoriali nel costo della vita, con riflessi importanti sulla retribuzione dei dipendenti. Con la riforma della Buona Scuola, 29.000 precari hanno preferito rimanere precari al sud piuttosto che stabilizzati nel nord Italia. Ciò vuol dire spendere male i soldi dei contribuenti. Il sindacato è fortemente contrario a introdurre differenze retributive. In tal modo contrasta la buona allocazione delle persone e la carenza del personale. Misurare i risultati basandosi sui giudizi dei cittadini, perché è difficile costruire degli indicatori oggettivi, porre fine alla esternalizzazione di mansioni a cooperative che sfruttano il lavoro ed alla fine sono molto più onerose, perché disperdono capitale umano. Porre l'amministrazione in rapporto diretto con il pubblico. Organizzare il lavoro da remoto, introdurre personale femminile anche nei gradi più elevati, introdurre retribuzioni di risultato. Imporre lo scambio delle informazioni tra uffici, rendere interoperabili le banche dati, banche dati pulite, interazioni funzionali, bastano idonei investimenti iniziali. Le PA andrebbero sanzionate se non sanno gestire le banche dati, perché impediscono la valutazione immediata delle politiche pubbliche.

Ridisegnare il confine tra pubblico e privato, razionalizzare le partecipate pubbliche, premiare i dirigenti che aiutano a diminuire gli sprechi, perché hanno il bagaglio informativo necessario ad operare questa funzione. Ripulitura della giungla dei trasferimenti. Gli autori fanno l'esempio di un documento che è stato lasciato nel cassetto, cui aveva lavorato INPS insieme alla Ragioneria di Stato, che su commissione informale della Presidenza del Consiglio, nel 2015, lavorò su due obiettivi, l'ammorbidimento dei requisiti della legge Fornero e il finanziamento del minimo garantito per ridurre la povertà. L'insieme delle misure progettate che accompagnavano la legge di bilancio, avrebbe consentito un pensionamento anticipato alle persone con 63 anni di età e garantiva un salario minimo, finanziando le misure con tagli alla spesa.

Occorre togliere di mezzo i professionisti che promuovono anziché scoraggiare gli abusi, spesso creano lavoro aggiuntivo agli uffici perché il loro compenso è formato in forza del numero di pratiche che presentano e non di quelle che vanno a buon fine. Si può migliorare il modo in cui vengono gestiti gli appalti, occorre diminuire lo spropositato numero di stazioni appaltanti, riqualificando quelle che restano, l'incremento della spesa pubblica si è avuto nei settori non presidiati da Consip, anche se tale istituzione non è andata esente da critiche, occorre disegnare

in modo appropriato le gare, in lotti funzionali e in numero inferiore ai partecipanti, permettendo a ogni concorrente di potersi aggiudicare solo due lotti, si avrebbe maggiore concorrenza. Occorre trovare un livello adeguato di accentramento per raggiungere economie di scala oltre ad una massa critica di competenze. Lavorare su un'unica Piattaforma. Una banca dati pubblica, strumenti di programmazione, contrastare le proroghe, la strada dei commissari non è idonea. Gestire meglio il patrimonio pubblico che rende troppo poco.

Proposte fattibili, articolate, che si adeguino a ciascuna pubblica amministrazione.

Milano, 12 novembre 2020

Chiara Somaré

Avvocato