

GLI INTERVENTI AL CONVEGNO PER LA PRESENTAZIONE DEL TESTO DI GUIDO MELIS "LA BUROCRAZIA"

di Giuseppe Beato.

L'occasione è stata la presentazione di un prezioso "libricino" - "**La burocrazia**" - che in 120 pagine sintetizza il percorso e le fasi salienti dell'evoluzione della nostra pubblica amministrazione, dai 3.000 posti in organico del 1861 ai 3,2 milioni odierni, in una carrellata suggestiva che mai dimentica di collegare gli eventi specifici con il contesto storico che li ha prodotti. Vale la pena di dare qui conto, in estrema sintesi, dei concetti e delle valutazioni - molto severi - che sono emersi dagli intervenuti.

Hanno presentato il Presidente di Nuova Etica pubblica, Antonio Zucaro e Paolo De Ioanna, indimenticato Capo di gabinetto del Ministero del Tesoro di Carlo Azelio Ciampi negli anni dell'approdo dell'Italia all'euro.

Intervento mordace quello di **Antonio Zucaro**, che ha evidenziato - con inoppugnabile efficacia - la questione della **centralità dell'efficienza della macchina amministrativa** sui processi economici e sociali che uno Stato si trova a gestire: il raffronto spietato è stato quello fra la capacità della macchina amministrativa tedesca di organizzare con efficienza il flusso dei profughi e la triste situazione della pa italiana che consente al pregiudicato Salvatore Buzzi di profferire con sgangherata protervia la frase: "*i dirigenti pubblici, o li compri o li cacci*". Al di là della "ferocia" della battuta, la questione individuata da Zucaro è quella del **ruolo** che uno Stato democratico assegna alla sua pubblica amministrazione: se la PA viene letta e vissuta come "*peso inevitabile da ridurre al minimo*" per l'economia del Paese, si smarrisce la ragion d'essere stessa della macchina amministrativa, che è quella di stimolare e dare impulso e forza ai processi economici e sociali in atto. Il pensiero della nostra Associazione si rivolge, in questo senso, alle teorie di Mariana Mazzucato - [vedi qui](#) - che ha analizzato nei dettagli il ruolo dell'Amministrazione pubblica statunitense nello sviluppo dell'economia digitale negli anni '90 e 2000. Il compito di uno Stato, quindi, è quello di "*investire*" nella sua pubblica amministrazione, svecchiando e tagliando lì dove è necessario, ma avendo sempre come stella polare il concetto che la sua gestione complessiva non può essere "pensata" in soli termini di "costi", pena lo suo perenne scadimento a "problema" e non ad

"opportunità". In questo senso molte delle vicende raffigurate nella storia della burocrazia italiana di Guido Melis vanno lette come evidenza di ciò che lo Stato **non** deve fare per la sua pubblica amministrazione.

Di tenore analogo il successivo intervento di **Paolo De Ioanna**, che, peraltro, attinge alla fondamentale esperienza storica di "approccio all'Europa" da lui vissuta fra i protagonisti nel corso degli anni '90. *"La classe politica italiana è entrata in Europa senza aver fatto delle scelte appropriate sulla pubblica amministrazione"*, è la sua affermazione esplicita. In altri termini, De Ioanna individua il gap esistente fra noi e gli altri Paesi UE, proprio nell'effetto regressivo che induce una gestione della pubblica amministrazione concepita in termini di tagli: *"i tagli non sono necessariamente efficienza"*, ma se non sono collegati a chiari obiettivi di politica pubblica inducono a stagnazione dell'economia. Quell'impostazione errata ed erratica di 20 anni fa non muta nella fase odierna di ennesimo ripensamento della burocrazia italiana: sfugge alla politica il nesso fra "decisione politica" ed attuazione delle "politiche pubbliche", nesso che implica un'inevitabile riflessione sulla risorse finanziarie da utilizzare come *"sostanza concreta delle politiche pubbliche"*. Di fronte al tema delle politiche pubbliche *"affrontato in termini di slogan"*, De Ioanna ricorda altre precedenti esperienze italiane nell'immediato secondo dopoguerra, allorchè – al tempo delle partecipate statali facenti capo all'IRI - si affrontò, ad esempio, la questione della costruzione dell'autostrada del Sole in termini di crescita del Paese, e non di costo o di peso finanziario. All'epoca, però, c'erano menti illuminate che guardavano alla pubblica amministrazione non dicendo che "non serve", ma affermando che essa "DEVE SERVIRE". La disamina sul funzionamento attuale delle politiche pubbliche è terminata con un "focus" sull'attuazione delle politiche pubbliche sul territorio: qui una loro gestione non coordinata, scomposta, non guidata da una cabina di regia comune non può che generare il risultato di un sicuro fallimento.

E' seguito l'intervento *clou* di **Guido Melis**, autore del testo "La burocrazia", che con veloci pennellate riesce a raccontare il percorso dell'Amministrazione italiana dall'Unità a oggi. Non fa sconti Melis quando afferma che ciò che ha caratterizzato la burocrazia "unitaria" fin dai suoi albori è stata una tendenza alla *"strutturale separatezza dalla realtà, una vocazione all'isolamento, l'inclinazione a rifugiarsi nella routine quotidiana"*, alimentata - almeno fino agli anni '70 del secolo

scorso – da un’etica di servizio ereditata dallo Stato piemontese e consistente nella *“rassicurante normalità dell’obbedire, dell’eseguire, dello stare sempre e in ogni circostanza al proprio posto”*. Il risultato che ne è scaturito, anche in periodi di forte slancio della società italiana, è stato l’assenza di un ruolo propulsore della pubblica amministrazione (*“l’economia italiana nel secondo dopoguerra andava sviluppandosi nonostante un sistema amministrativo vecchio e statico”*). Non è evidentemente solo di segno negativo il ruolo che emerge nella raffigurazione della Pa, ma ciò che c’è di positivo è in qualche modo relegato all’azione illuminata di pochi (l’opera di Beneduce prima e durante il fascismo, ad esempio) e, soprattutto, all’operare fruttuoso di alcune *“amministrazioni parallele”* (le partecipate statali, gli enti pubblici non economici) che recuperavano al Paese le lentezze dell’Amministrazione centrale. Poi l’avvento degli anni ’70 del secolo scorso, l’*“onda lunga del ’68”* che scardinò la vecchia *“antropologia dell’impiegato pubblico”* con le sue abitudini e i suoi codici di comportamento sociale, trasformandolo in un *“inedito impiegato-massa”*. La creazione delle Regioni, lo sviluppo della presenza dei sindacati maggiori nella PA, la contrattualizzazione del rapporto d’impiego, il trasferimento di consistenti *“pezzi”* di amministrazione alle autonomie locali sono i cambiamenti epocali degli ultimi quarant’anni, nel corso dei quali *“una legislazione minuziosa quanto cavillosa aveva contribuito nel tempo a creare una sorta di immenso puzzle indecifrabile, nel quale i singoli pezzi (cioè i vari soggetti amministrativi) erano di continuo l’uno contrapposto all’altro, senza nessun ordine né coerenza che potesse dare sistematicità alla loro azione”*. Non è osservatore e studioso fazioso Guido Melis e non indulge mai nell’autocompiacimento della critica; anzi, sempre nei suoi scritti - come nel suo intervento al convegno - usa il tono accorato e concentrato di chi *“fa il tifo”* per un’Amministrazione pubblica italiana finalmente riformata. Ma anche questa narrazione, alla quale è dedicato un buon terzo del suo testo sulla burocrazia, prende atto di una serie di fallimenti: dal rapporto Giannini del 1979, alla breve esperienza di Sabino Cassese Ministro della funzione pubblica nel Governo Ciampi del 1993, alla *“spallata di Bassanini”*, fino al recente passato dell’inattuata *“riforma Brunetta”*. Tutte vicende che in altre occasioni lo hanno indotto a qualificare il riformismo amministrativo come una *“storia di vinti”* – [vedi qui](#). Melis si è astenuto dal pronunciare giudizi definitivi sulla recente ennesima *“riforma delle pubbliche amministrazioni”* varata dal Parlamento con la recente legge 124 dell’agosto ultimo scorso: prevale in lui – e non

crediamo giusto smentirlo (anche perché nessuno conosce il futuro) – un sano “ottimismo della volontà” – espresso in un suo recente intervento [vedi qui](#). Tuttavia, sul piano dell’analisi fattuale, che è propria dello studioso, egli afferma con la consueta serena severità che *“né il potere politico né quello economico hanno avuto, nelle varie occasioni propizie, un reale interesse a riformare l’amministrazione”* e che *“non è esente da colpe pesanti neppure il potere economico che in una burocrazia priva di spirito di corpo e di senso della missione pubblica ha a lungo trovato la chiave attraverso la quale far penetrare gli interessi privati nello Stato per condizionarne le scelte ai propri fini”*. Evidenziando, infine, due conclusioni: **1.** Che *“tocca alla politica trovare il filo conduttore per venir fuori dalla “stagnazione”. Tocca alla “nuova politica”, se esiste e se è capace di ragionare nell’interesse generale”*; **2.** che *“il tiro al burocrate, rito un po’ stucchevole nel quale da anni si sono esercitati periodicamente certi giornalisti...la polemica generica contro la rigidità della burocrazia onnipotente, scatenata spesso a scopo di alibi dalla politica, hanno a lungo impedito di scorgere **quel che si muove e nonostante tutto sta modificandosi nel profondo dell’amministrazione pubblica**”*.

Da segnalare l’intervento - molto critico quanto al giudizio sull’ultima legge di riforma delle pubbliche amministrazioni – di **Andrea Mancinelli**, il quale ha doviziosamente illustrato i perversi meccanismi legislativi che inducono i diversi Governi della nostra Repubblica - piuttosto che a dare seguito e attuazione al lavoro svolto dai precedenti - a proporre emendamenti, correzioni, inversioni di rotta ai testi legislativi esistenti. E’ il caso dell’“agenda digitale”, esperienza che Mancinelli visse in prima persona in qualità di Capo di Gabinetto del Ministro per l’innovazione e le tecnologie (dal 2001 al 2006, cioè ben dieci anni fa): cosa ne è stato del Codice dell’amministrazione digitale (d. lgs. n. 93 del 2005), legge che all’epoca fu pensata e rappresentata come asse portante per lo sviluppo digitale in Italia? Non ne seguì l’attuazione concreta delle linee strategiche previste, ma una serie di correzioni ed emendamenti legislativi che si sono susseguiti fino alla recente emanazione di rinnovati “principi e criteri” di sviluppo dell’agenda digitale dettati dall’articolo 1 della legge 124/2015 per il legislatore delegato, che dovrà *“adottare entro dodici mesi...uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare...il codice dell’amministrazione digitale”*. La vicenda in questione, soprattutto per l’importanza strategica dello sviluppo delle infrastrutture economiche del nostro Paese, può venire assunta a

paradigma dell'inconcludenza complessiva delle iniziative di riforma poste in essere nel nostro Paese.....forse l'ironia dei numeri alla quale ci richiama Mancinelli ci induce a ritenere che la sorte della legge numero 124 sia ugualmente segnata rispetto a quella di precedenti illustri, quali le Leggi numerate con il suo perverso **anagramma**, la 142 (del 1990), la 241 (del 1990), la 421 (del 1992). L'efficacia di un percorso riformatore si manifesta non dal numero di leggi che regolano una materia, ma dalla capacità complessiva del sistema di darvi attuazione.

Roma, settembre 2015.