

Ripensare scientificamente il modello organizzativo della Pubblica Amministrazione italiana: qualche dubbio sul cartellino.

Dario Ciccarelli
dciccarelli@yahoo.it

Da diversi mesi - forse perché la storia lo esige, forse perché questo Governo di unità nazionale ha trasmesso agli italiani, dopo qualche anno in cui ci si stava per rassegnare ad essere guidati da "altri", il senso del "proviamoci, si può fare" - si discute di riforma della Pubblica Amministrazione e di riforma della dirigenza pubblica.

Intanto, sui medesimi scenari - proverò tra un attimo a dire perché, a mio avviso, gli scenari sono i medesimi - la comunità nazionale del Regno Unito ha deciso, con referendum, di uscire dall'Unione Europea.

Intanto, sempre sugli stessi scenari, ad Atene, sì ad Atene, il 9 settembre scorso, circa 14 mesi dopo il referendum con il quale il popolo greco aveva festeggiato a piazza *Syntagma* il suo "no" alle prescrizioni delle istituzioni finanziarie internazionali, i Governi di Grecia, Italia, Cipro, Francia, Spagna, Malta e Portogallo si sono riuniti ed hanno condiviso una Dichiarazione nella quale può dirsi condensato il proposito di portare la politica e la cultura delle comunità mediterranee ad incidere più efficacemente sull'azione dell'Unione Europea.

Ancora: molti autorevoli studiosi, tra cui i professori Gianluigi Mangia, Sandro Mameli ed Alessandro Hinna ("Pubblica Amministrazione in movimento", Egea, 2016), rilevano, con metodo e con rigore scientifico, la oggettiva necessità, nella Pubblica Amministrazione italiana, di virare dalle norme ai comportamenti e di superare, definitivamente ed esplicitamente, il modello della burocrazia meccanica, che, come poco si ricorda, fu imposto, all'Italia e agli italiani, dal Regno del Piemonte, nel 1861 e non è mai stato organicamente accantonato. Quel modello, che fu imposto a seguito della "conquista regia", aveva, ed ha, poco a che vedere con i tratti storici e culturali dell'Italia.

“Nel 1861 gli eredi di Cavour scelsero come è noto la continuità con la tradizione amministrativa sabauda, riproducendo in particolare nell’organizzazione amministrativa del nuovo Stato unitario le scelte di fondo che avevano ispirato nel 1853 la riforma cavouriana del Regno di Sardegna. In quella riforma Cavour aveva esplicitamente ripreso il modello belga .. disegnando un’organizzazione basata sui principi chiave dell’uniformità e della centralizzazione, di prossima derivazione napoleonica” (Guido Melis, “La Nascita dell’Amministrazione nell’Italia Unita”, 2009).

Da 155 anni, dunque, il modello burocratico prova ad imporre i propri schemi a tutti gli italiani, a tempo pieno agli impiegati e ai dirigenti che ci lavorano, *part time* alle imprese e ai cittadini che vi ci si relazionano.

“Un apparato senza autonomia, né responsabilità propria. Caratterizzato da quelli che Cavour chiamava ‘i rotismi amministrativi’. I rotismi, cioè i meccanismi, i gangli di un congegno. L’amministrazione come macchina, la burocrazia come cieco apparato esecutore del comando della politica. dunque corpo obbediente, gerarchicamente subordinato, militarmente addestrato a eseguire” (“La costruzione di una burocrazia unitaria”, Guido Melis).

Oggi, 2016, possiamo chiederci: è riuscito il modello burocratico ad imporsi? Impiegati, cittadini, imprese hanno obbedito? Si sono allineati? Come procede sul fronte del sommerso? E dell’evasione fiscale? E dell’abusivismo edilizio? E della camorra e della ‘ndrangheta? E del Mezzogiorno? E del contenzioso? A quale livello si colloca la fiducia degli italiani nella “loro” Pubblica Amministrazione? Tra il modello burocratico e la cultura “made in Italy” quale strada vuole intraprendere l’Italia? E quale strada il mondo vuole che l’Italia percorra? Sono da rottamare l’Italia e gli italiani oppure il modello organizzativo burocratico?

"In primo luogo, in Europa il ruolo dell’Italia – paese fondatore e ispiratore del disegno pacifista unitario – è quello di esprimere l’anima latina del Continente e affermarne le preminenti ragioni. Il nostro Paese è anche portatore, nelle donne e negli uomini che si applicano alla politica

estera e nei servizi di Intelligence, di una grande energia creatrice: la mediazione. Il Paese di Guicciardini e di Machiavelli, la Penisola invasa da Sud e da Nord, da Est e da Ovest, ha sviluppato, nei secoli, il talento dei saggi: la mediazione, appunto. Mediazione è capacità di comprensione dell'alterità, di conciliazione degli opposti. È la "forza tranquilla" di lunga durata che si oppone alla irrazionale violenza esplosiva. È pensiero preposto al parlare. È la sintesi, filosofica e antropologica, delle anime dell'uomo. È, in sostanza, un'arte per pochi. Troppi anni e tanti insuccessi hanno, ormai, certificato la inadeguatezza dell'approccio calvinista-protestante alla sfida del "dopo Muro": non è con la ferrea applicazione di regole e processi che si affronta la complessità e l'indeterminatezza degli eventi e l'altezza delle sfide. In tempi di caos e frattali di fisica quantistica e migrazioni di popoli, solo la raffinata arte della mediazione potrà portarci oltre la siepe dei problemi attuali" (estratto dalla presentazione del Rapporto Eurispes 2016).

Vediamo cosa possono dirci, su questi temi, Luigi Sturzo, Fèdor Dostoevskij e il presidente della Corte costituzionale, Paolo Grossi.

Nell'ordine:

"I 'piemontesi' (così erano chiamati tutti i burocrati mandati a 'colonizzare' il Mezzogiorno) ebbero l'aria di conquistatori a buon mercato; non conobbero, compatirono e oppressero ... Le leggi non sono creazione aprioristica di cervelli – siano pure come quello di Giove, dal quale uscì Minerva; - sono invece, e allora hanno vero valore, un processo di realtà vissute e concrete ... Questo processo dinamico ... dovrebbe essere lasciato all'adattamento locale: come avviene in Inghilterra ... Invece l'Italia prese per tipo la Francia, la Francia di Napoleone e la Francia repubblicana" (Luigi Sturzo, Discorso di Napoli, 18 gennaio 1923).

"Per duemila anni l'Italia ha portato in sé un'idea universale capace di riunire il mondo, non una qualunque idea astratta, non la speculazione di una mente di gabinetto, ma un'idea reale, organica, frutto della vita della nazione, frutto della vita del mondo: l'idea dell'unione di tutto il mondo, da principio quella romana antica, poi la papale. I popoli cresciuti e scomparsi in questi due millenni e mezzo in Italia comprendevano che erano i portatori di un'idea universale, e quando non lo comprendevano, lo

sentivano e lo presentavano. La scienza, l'arte, tutto si rivestiva e penetrava di questo significato mondiale. Ammettiamo pure che questa idea mondiale, alla fine, si era logorata, stremata ed esaurita (ma è stato proprio così?) ma che cosa è venuto al suo posto, per che cosa possiamo congratularci con l'Italia, che cosa ha ottenuto di meglio dopo la diplomazia del conte di Cavour? E' sorto un piccolo regno di second'ordine, che ha perduto qualsiasi pretesa di valore mondiale, ... un regno soddisfatto della sua unità, che non significa letteralmente nulla, un'unità meccanica e non spirituale (cioè non l'unità mondiale di una volta) e per di più pieno di debiti non pagati e soprattutto soddisfatto del suo essere un regno di second'ordine. Ecco quel che ne è derivato, ecco la creazione del conte di Cavour!" (Fè'dor Michajlovic Dostoevskij)

"Identificandosi il diritto in una norma non autorevole ma autoritaria che pioveva dall'alto sulla comunità dei cittadini ed avendo il diritto una funzione rigorosissima di controllo sociale, l'ordine giuridico ne risultò come ingabbiato .. Al mondo dei fatti è legittimato a guardare solo il legislatore, che s'identifica sempre con il detentore del potere; è lui e unicamente lui che, maneggiando cultura morale giustizia politica economia, trasformerà tutto in diritto ... E il diritto, divenuto una dimensione rigida e formale, si scosta e si separa dal sociale ... Il diritto dello Stato esige la scrittura, deve diventare testo: perché è autoritario, perché si concreta in un comando ... Non insegniamo forse noi, ancora oggi, ai nostri studenti novizi che astrattezza, generalità, rigidità sono i caratteri della legge? E non insegniamo che il civis, questo povero interlocutore, vera vittima immolata del potere, ne è il destinatario passivo? .. C'è una dimensione squisitamente culturale (cioè di cultura giuridica) che la globalizzazione investe, e di cui non si deve tacere. Concerne una ragguardevole immissione di valori culturali propri del mondo di common law nel nostro mondo di civil law ... Con l'indicazione mondo di civil law si intende contrassegnare il diritto dell'Europa continentale e delle sue colonie, marcato nella sua storia giuridica dal solco profondissimo della rivoluzione francese, un solco in forza del quale si relegano in soffitta tutti i valori giuridici del medioevo e dell'antico regime, si sposa pienamente la statualità del diritto, l'identificazione di questo nella legge, la codificazione. E' il mondo cui ancor oggi l'Italia giuridicamente appartiene. Accanto, pianeta distaccato con una storia appartata, il mondo di common law, che ha per proiezione la grande area geografica dell'Inghilterra e delle sue

colonie, che non ha vissuto sulla sua pelle la vicenda sconvolgente e innovativa della rivoluzione, che vive ancora una perfetta continuità con i vecchi valori giuridici del medioevo inglese, che avverte come innaturale la statualità del diritto e la sua identificazione in un complesso di leggi, che ignora la grande avventura della codificazione ... common law e civil law costituiscono pianeti giuridici piantati su fondazioni diverse e portatori di diverse mentalità: due costumi giuridici, se non opposti, certamente assai diversificati ... Globalizzazione è un vento invadente originato soprattutto dal Nordamerica angloide, che non porta solo barbarismi e invenzioni nuove ma porta soprattutto in seno alla nostra realtà un tessuto giuridico impregnato di mentalità, costume, valori giuridici propri e naturali al pianeta d'origine ma estranei e dissonanti per il nostro. Nel canale parallelo del diritto della globalizzazione circola una cultura giuridica che, in prevalenza, non è la nostra ... " (Paolo Grossi, 2002).

Ora possiamo tornare, forse con più consapevolezza, alla questione UE e alla "scandalosa" (*oportet ut scandala eveniant*) Brexit:

"Ma oggi, in primo luogo, parleremo di Global Britain, la nostra visione ambiziosa per la Gran Bretagna dopo la Brexit. Perché, 100 giorni fa, è per questo che la nazione ha votato a favore. Parliamo di una Gran Bretagna nella quale saremo amici, alleati e partner commerciali con i nostri vicini europei. Ma una Gran Bretagna in cui adottiamo le nostre leggi e governiamo noi stessi. In cui noi guardiamo oltre il nostro continente e alle opportunità del mondo globalizzato. .. In cui giochiamo il nostro ruolo nella promozione della pace e della prosperità in tutto il mondo"

(**Teresa May**, Primo Ministro Regno Unito, Discorso del 2 ottobre 2016).

Giocare il proprio ruolo: questo, dunque, il proposito, forse il dovere, che la comunità britannica ha voluto esprimere quando ha deciso di lasciare l'Unione Europea. Se il mondo va verso la tradizione anglosassone e la *common law*, come insegna Paolo Grossi, si può d'altronde ben capire perché il Regno Unito facesse fatica a stare dentro uno schema, quello dell'Unione Europea, che procede, per caratteristiche genetiche (il francese era la lingua CEE e la Commissione resta la

protagonista assoluta del sistema UE), secondo logiche di *civil law*, di uniformità e centralismo, “contro il mondo”.

Torniamo all'Italia, ne abbiamo ed avvertiamo il dovere.

“La questione sollevata dall'onorevole Bastianetto, perché si accenni all'unità europea, non è stata esaminata dalla Commissione. Però, raccogliendo alcune impressioni, ho compreso che non potrebbe avere l'unanimità dei voti. L'aspirazione all'unità europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno posto in luce che l'Europa è per noi una seconda patria. E' parso, però, che anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare oltre i confini d'Europa” (Intervento dell'on. **Meuccio Ruini**, seduta plenaria dell'Assemblea Costituente, sessione pomeridiana del 24 marzo 1947, discussione sul testo dell'art. 11 Cost.).

Quale il ruolo dell'Italia, nel mondo di oggi? Quale la sua cultura? Quali i suoi tratti caratterizzanti? Quale organizzazione vuole darsi? Cosa il mondo si attende dall'Italia? Sarà interessante e affascinante tornare a porsi queste domande, pensare e ripensare, esaminare, riscoprire, contemplare. Potremmo ad esempio guardare con ritrovato interesse alle relazioni fiduciarie che gli studiosi dei distretti industriali e del made in Italy hanno mostrato essere una delle caratteristiche del modello socioeconomico che ha portato il nostro Paese ad essere una delle maggiori potenze industriali nel mondo. E potremmo forse scoprire che l'amore per la propria terra, che ancora pervade l'animo di molti italiani, potrebbe costituire un fattore di successo nelle organizzazioni al servizio delle comunità territoriali (“I popoli e gli individui indigeni hanno diritto a non essere sottoposti all'assimilazione forzata o alla distruzione della loro cultura”, art. 8; “I popoli indigeni hanno diritto alla conservazione e protezione dell'ambiente e della capacità produttiva delle loro terre o territori e risorse. Gli Stati devono avviare e realizzare programmi di assistenza ai popoli indigeni per assicurare tale conservazione e protezione, senza discriminazioni”, art. 24 Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni, 13 settembre 2007). Potremmo accorgerci che è proprio in Italia che risiede il più grande costruttore di ponti (Pontefice massimo) e che questo costruttore di ponti, nel succedere a colui (Benedetto) che portava il nome del patrono (“padre”) d'Europa e a un

certo punto riconobbe di non potercela fare, ha voluto chiamare sé stesso e la speranza che incarna col nome del patrono d'Italia, Francesco. Potremmo infine scoprire che la fiducia, l'estro, la creatività, le emozioni, la condivisione possono costituire, in un'organizzazione amministrativa che sia "made in Italy", la base su cui partire per disegnare la nuova architettura istituzionale.

Si potrebbe dover riconoscere che, in un'organizzazione che non pone in essere comportamenti materiali e standardizzati, e che vuole riscoprire il potenziale umano, dentro e fuori dalle stanze della Pubblica Amministrazione, l'obbligo di timbrare il cartellino è un elemento che non giova. Anzi.

Dario Ciccarelli

Ottobre 2016