



Nuova Etica Pubblica

La PA è la comunità dei cittadini

BUROCRAZIA: DOV'E' IL PROBLEMA?

di Augusto Zucaro

Il [documento "Amministrazione pubblica: il nostro impegno per un cambiamento", pubblicato da "Nuova Etica Pubblica" \(NEP\)](#), suscita in me una serie di riflessioni. L'eccesso e la gravosità delle procedure sono attribuibili al ceto dei funzionari professionali? Sì, secondo me, ma solo in parte.

1) In questo Paese, tra il 1956 e il 1964, fu costruita l'**Autostrada del Sole (A1)**; una delle migliori infrastrutture – non solo in Italia – dell'epoca (750 km) fu conclusa, con qualche giorno di anticipo sul previsto (!), al costo di 272 miliardi di lire di allora. Al tempo era una bella somma, ma congrua. Quello fu uno degli ultimi, se non l'ultimo, esempio di come dovrebbe funzionare correttamente una Direzione Lavori. La Società Autostrade, Concessionaria dell'Autostrada del Sole, appaltava i lavori e li controllava attraverso suoi funzionari cui era affidata la direzione dei lavori.

Oggi invece sono le imprese aggiudicatrici che, di fatto, nominano e pagano la Direzione Lavori ed è chiaro che i controllandi non sono i più adatti a nominare i controllanti che li devono sorvegliare.

Ormai tutti conosciamo dai media le differenze tra il **costo unitario delle opere** eseguite in Italia e quello di opere simili eseguite, per esempio, in Francia o in Germania. I costi/km di autostrade o ferrovie ad alta velocità, simili per caratteristiche tecniche e per terreni attraversati, vedono le opere italiane occupare i vertici dei costi. Probabilmente gli Elenchi Prezzi (l'Elenco Prezzi è il documento, allegato a tutti i contratti, che è pubblicato dal Committente e che dà un prezzo a ogni tipo di lavorazione che entrerà a far parte di un'opera), di Francia e Germania rispecchiano il valore aggiornato di tutte le varie lavorazioni e, quindi, le imprese che concorrono all'aggiudicazione di un'opera possono studiarne le caratteristiche e provare ad avanzare un'ipotesi di ribasso. Si potrebbe oggi studiare un Elenco Prezzi su base Europea (EPE), da applicare indistintamente a tutte le future opere pubbliche. Questo EPE, applicato alle quantità che il computo metrico indica come le componenti dell'opera oggetto dell'appalto, costituirebbe il computo metrico estimativo, che indica il valore economico dell'opera da appaltare. A questo punto, i costi delle opere sarebbero riallineati ai valori d'importo a base d'asta e finirebbero le incredibili variazioni nell'importo finale di qualsiasi opera eseguita in Italia rispetto a quanto inizialmente preventivato. Nei Paesi anglosassoni esiste l'associazione dei "Chartered Quantity Surveyors" (CQS), che, pagati dai committenti, hanno il compito di difenderne gli interessi. Compito dei CQS è quello di **bocciare richieste di aumento di prezzi fuori misura**, eseguire le analisi per valutare nuove categorie di lavori inizialmente non previsti, che fossero valutati dalle imprese con prezzi esorbitanti. La fama di integrità dei CQS è tale

che non si pensa mai che possano colludere con le imprese a danno dei committenti: questi Quantity Surveyors non lavorerebbero mai più. Ai tempi della costruzione dell'A1 i "corpi tecnici", in Italia, esistevano ancora; oggi dovrebbe essere lo Stato a tornare a formarne (per esempio, dei moderni Quantity Surveyors) da utilizzare nei procedimenti a evidenza pubblica.

2) Sono poi ancora viventi alcuni degli ingegneri che lavorarono alla costruzione dell'A1; un'altra osservazione che fanno è che oggi ci sono **le Regioni**. Queste determinano un aggravio di tempi e di costi (corruzione compresa, purtroppo). Le Regioni contribuiscono non poco a incrementare norme (anche di rango legislativo, in Italia) e procedure. Questo non significa che si debba ritornare agli anni Cinquanta e Sessanta – credo che non sia possibile – ma una riflessione seria andrebbe fatta. Le delusioni sono molte, in gran parte dell'opinione pubblica, la sovrapposizione di competenze aggrava la situazione e, siccome al peggio non c'è mai fine, c'è anche il rischio che alcune Regioni ottengano autonomie maggiori, differenziate, aggravando ancora di più le sperequazioni, già intollerabili (e incostituzionali) adesso, tra chi sta meglio e chi sta peggio. Il tema della riforma della riforma (o controriforma?) del Titolo V della Costituzione mi sembra perciò ineludibile.

3) In altri tempi, c'è stata una minore **tendenza alla legificazione**. Cito l'esempio della Costituzione della Repubblica Romana del 1849. Si tratta di una Costituzione rigida, che contiene un elenco dei ministri. Erano sette (art. 35) e, per grandi linee, le loro competenze erano deducibili dalle denominazioni. Non c'era, però, **alcuna riserva di legge sull'organizzazione e sulle competenze degli uffici**. Se, quindi, si voleva spacchettare qualche ministero magari perché – in un governo di coalizione – bisognava assegnare qualche ministero a qualche politico di maggioranza, era necessaria una legge costituzionale; se, invece, si voleva spostare, per esempio, il Dipartimento del commercio con l'estero dal "Ministero di agricoltura, commercio, industria e lavori pubblici" al "Ministero degli affari esteri" o viceversa, bastava un semplice atto amministrativo. L'esempio non è casuale: è uno dei rari casi in cui guardare a quello che succede fuori d'Italia è di scarsa utilità in quanto ci sono tanti Paesi che inseriscono il commercio con l'estero nelle attività produttive e tanti altri che, invece, lo inseriscono negli affari esteri.

4) In Italia, oggi, invece della **certezza del diritto** abbiamo l'oscurità del medesimo. E si cerca di rimediare producendo altre norme ancora (integrative, attuative, interpretative ecc.), che finiscono per aggravare sempre di più una situazione già intricata. Questo groviglio, però, non è casuale: a qualcuno fa comodo. In Italia manca innanzitutto il rispetto della legalità. Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e le agenzie fiscali, tanto per citare un problema che conosco, si ostinano – con sfrontata pervicacia – ad applicare sistemi di valutazione che sono stati aboliti nel 2009 (!) solo perché, nella loro assoluta arbitrarietà (che è quella che ne ha causato, verosimilmente, l'abrogazione), ben si prestano per premiare gli amici e punire i nemici. E questo avviene a dispetto di una sentenza, definitiva, del Consiglio di Stato che ne riconosce l'inadempimento. A me non risulta che ci siano altri Paesi, a parte l'Italia, in cui esiste il "giudizio di ottemperanza": in un Paese normale l'inottemperanza non è prevista, perché è prevista l'associazione degli inottemperanti alle patrie galere! Lasciamo perdere, poi, come si svolgono i concorsi pubblici (mi riferisco alla corruzione, problema ben maggiore di una selezione su base nozionistica e formale!), quando pure si fanno... Naturalmente, però, anche i magistrati dovrebbero rispondere delle loro azioni e omissioni, come pure i politici e qualunque altra categoria.

5) Le **nuove tecnologie**, oggi, potrebbero aprire grandi opportunità, consentendo di incrociare dati e di interconnettere soggetti diversi in una misura un tempo impensabile. Anche la modernità, però, va governata, e bene.

In Italia esiste una grossa realtà: la Società Generale di Informatica (SoGeI), che è una società per azioni totalmente controllata dal MEF. È la società che gestisce l'Anagrafe Tributaria. È stata chiamata a realizzare attività informatiche anche in altri Paesi. Molte attività, però, sono state ulteriormente esternalizzate anche dalla SoGeI stessa, la qual cosa pone sia, ovviamente, un **problema di controllo di qualità** su ciò che si acquista sia, e soprattutto, il problema della delicatezza delle informazioni gestite. Un privato, magari straniero, può introdursi in un sistema informativo come quello dell'Anagrafe Tributaria? Credo che si debba fare molta attenzione. In passato, la Banca d'Italia ha costruito un ottimo sistema informativo, di cui, si badi bene, ha sempre cercato di mantenere il controllo (grazie a un'ottima capacità di rispondere al dilemma "make or buy?"). Se però ogni pubblica amministrazione controlla solo il proprio, e non si preoccupa nemmeno del fatto che esso dialoghi con quello di un'altra, poi bisogna bandire una gara di appalto apposta per far elaborare un sistema di interoperabilità che diventa necessario quando una procedura è gestita in parte da pubblica amministrazione e in parte da un'altra e i loro sistemi non si "parlano" (una volta mi è capitato di far parte di una commissione del genere).

Concludo osservando che, in Italia, più che la **Nazione** a creare lo **Stato** mi sembra che sia stato lo Stato a creare la Nazione, che, di conseguenza, non lo sente come una sua creatura ma come qualcosa calato dall'alto. In Italia temo che manchi proprio il senso stesso dello Stato. Esiste il senso, vagamente tribale, del **familismo**, del **particolarismo**, del **corporativismo categoriale e territoriale**: "prima io", "prima la mia famiglia", "prima i miei sodali", "prima il Nord", "prima gli Italiani" ecc. ecc. ecc. La burocrazia, tornando al titolo, è solo una parte, non trascurabile ma neanche grandissima, del problema: non è **IL** problema!

Proprio la crescente drammaticità di una situazione che potrebbe presto diventare insostenibile a livello globale, nel mondo, mi fa sperare però che possa prevalere – anche in Italia, oltre che nel resto del mondo – il buon senso, che è il senso del bene comune. Se ogni "lobby", "corporazione", gruppo di potere comunque denominato trova la forza e il coraggio di rinunciare ai propri privilegi, tra l'altro ingiusti, a fronte di analoghe rinunzie anche da parte di tutti gli altri, allora ci si potrà salvare ma tutti insieme!

Roma, 12 maggio 2020