

# Emergenza e “burocrazia”

di Antonio Zucaro



Questa crisi fa da moltiplicatore di tutte le criticità già in atto. Anche della “burocrazia”, antico problema ora riemerso per la cattiva attuazione dei provvedimenti sull’emergenza sanitaria ed economica, mettendo il Paese di fronte alla contraddizione tra la necessità di una maggiore presenza dello Stato nell’economia e nella società, e l’esistenza di pesanti disfunzionalità nell’intero sistema pubblico.

Una considerazione preliminare è che il termine “burocrazia” nel senso comune ha un significato ambivalente, come “eccesso di procedure” ed anche come “ceto dei funzionari professionali”. Questa ambiguità fa sì che l’eccesso di procedure venga imputato al ceto dei funzionari, per cui la “lotta alla burocrazia” viene intesa come lotta sia all’eccesso di procedure che al ceto dei funzionari, oltre che al sistema pubblico in quanto tale

Al riguardo si rende necessaria un’operazione di memoria, perché il tema della “riforma burocratica” è una costante della storia nazionale. Ai nostri tempi, dagli anni ’90 sono state prodotte da Governi diversi ben sette “riforme” della burocrazia, finalizzate al superamento delle evidenti criticità e tutte ispirate all’indirizzo “più privato meno Stato”. Su questa linea, da governi e ministri di centro sinistra sono stati impostati e realizzati interventi organici di riforma con gli stessi obiettivi di oggi. I governi di centro destra hanno seguito il medesimo indirizzo, con una accentuazione del contrasto alla “burocrazia” nel senso prima indicato. In particolare, nel 1997 la “riforma” Bassanini introdusse la “legge annuale di semplificazione” effettivamente prodotta per alcuni anni, accompagnata da molte leggi di semplificazione settoriale fino alla famosa norma “taglialeggi” del 2005, abrogativa di tutte le leggi anteriori al 1970. Ma le troppe leggi sono ancora qui. Sulla digitalizzazione delle pp.aa. ha lavorato di recente una Commissione parlamentare d’inchiesta (Relazione del 2016), e la copiosa produzione legislativa è stata raccolta in un “Codice dell’amministrazione digitale” (2017). Due esempi tra i tanti, per dire che trenta anni di “riforme” e di campagne di stampa, di tentativi più o meno generosi o strumentali, hanno portato alla generale presa d’atto del fallimento di questi sforzi, rappresentato dal peggioramento complessivo dello stato delle amministrazioni. Per questa ragione, dopo la “riforma” Madia, per alcuni anni di riforma amministrativa non se ne è parlato più.

Oggi, dopo l’aggravamento della crisi, i primi prezzi pagati alle disfunzioni della “burocrazia” e la pressione crescente dell’opinione pubblica, il Governo torna ad elaborare progetti di riforma, prima avvalendosi della Commissione Colao ed ora autonomamente. Questo articolo tiene conto sia del progetto governativo sia di altri documenti prodotti all’esterno di questo, come quello del

Forum disuguaglianze e diversità, già pubblicato su Demosfera. Dall'esame di questi testi emerge che sia l'analisi delle criticità in atto sia le proposte avanzate non tengono conto dei precedenti, e neppure delle norme di legge ancora vigenti, che hanno cercato di innovare nella direzione che oggi viene riproposta con le stesse parole d'ordine. La differenza, oggi, sta nell'annunciata politica di aumento, e non di riduzione, della spesa per gli apparati pubblici, ed è una differenza rilevante.

Le parole d'ordine sono le stesse perché le criticità sono rimaste le stesse. Tuttavia le analisi non considerano, in genere, le cause reali delle criticità, ovvero i meccanismi distorti e i rapporti squilibrati sopravvissuti o riconfigurati sotto l'indirizzo di fondo della privatizzazione. Questa, nel sistema pubblico, ha significato un rafforzamento delle tendenze, già ben presenti, ad un uso strumentale della propria quota di potere da parte dei diversi soggetti in campo, politici, burocratici, sindacali, imprenditoriali, non per realizzare l'interesse pubblico ma il proprio, in termini elettorali, corporativi o semplicemente economici. Se questi atteggiamenti e queste distorsioni resteranno in funzione sotto la copertura delle buone intenzioni, l'aumento della spesa comporterà un aumento delle criticità e degli sprechi. Che sono tali per la Repubblica, ma sono rendite per molti dei soggetti in campo.

È necessario, perciò, far emergere le distorsioni reali sottostanti a ciascuna delle questioni poste dai vari documenti e vanno considerati, al riguardo, i comportamenti tenuti finora dai diversi soggetti. Le innovazioni dovrebbero puntare a cambiare anche questi comportamenti, se si vuole che le distorsioni non si riproducano.

Delle varie questioni, la digitalizzazione sembra essere la più "tecnica", risolvibile con analisi obiettive e strumentazioni idonee. In realtà, anche l'impiego delle nuove tecnologie è stato condizionato e compromesso da comportamenti distortivi, soprattutto da parte dei vertici delle amministrazioni. Ma non solo. Anche in questo settore vale il dato generale per cui, quando fa contratti, la pubblica amministrazione è un contraente debole. Quando negozia un contratto con un altro soggetto per ottenerne una prestazione, la maggior parte dei contenuti contrattuali e della stessa definizione del servizio viene lasciata alla controparte, che così ha ampie possibilità di configurare il contratto a misura delle proprie possibilità ed esigenze, per realizzare il massimo profitto al minor costo possibile. Il che, per una impresa privata, è assolutamente naturale. La distorsione sta nel fatto che la debolezza contrattuale degli apparati pubblici deriva da operazioni di condizionamento politico esercitate sugli organi di vertice delle amministrazioni dai soggetti contrattuali forti, in vari modi e per diversi canali, comunque alle spalle del tavolo negoziale. Questi condizionamenti si intrecciano, in generale, con la scarsa capacità degli apparati di valutare tecnicamente le diverse situazioni ed opzioni, ovvero i presupposti e i contenuti della trattativa, troppo spesso affidati agli esperti della controparte. Queste considerazioni valgono in generale ed anche per l'acquisizione e l'impiego di ICT nelle amministrazioni.

In questo campo, inoltre, emerge un'altra grande distorsione, ovvero la tendenza degli apparati ad impiegare la digitalizzazione per scaricare sui cittadini sequenze di adempimenti istruttori risolvibili altrimenti per linee interne. In altri termini, per evitare di mettere in discussione l'organizzazione interna ci si è concentrati sul *front office* invece che sul *back office*. L'altra questione di fondo, infatti, è quella della disarticolazione dei sistemi informativi, per cui ciascun apparato, più o meno grande, si è dotato di un proprio sistema. Comprensibile agli inizi del processo di informatizzazione delle amministrazioni, anche per l'interesse delle imprese fornitrici dei servizi, questa tendenza oggi è diventata una distorsione che compromette il rapporto con il pubblico.

Esemplare è il caso dell'INPS, il cui sistema informativo funziona a canne d'organo, con diverse banche dati alle quali lo stesso utente accede con la stessa identità ma in vesti diverse (pensionato, datore di lavoro domestico, etc.) su diversi percorsi, fornendo a volte informazioni già acquisite dal sistema. Naturalmente, alle diverse banche dati corrispondono diversi appalti con ditte

diverse, in modo da distribuire equamente tra alcuni *stakeholders* forti il consistente budget che l'Istituto destina ai servizi ICT.

Queste problematiche sono presenti nelle analisi governative ma solo in termini oggettivi che non considerano le cause, ovvero i comportamenti dei vari soggetti in campo. Conseguentemente, si propongono soluzioni di carattere organizzativo, anche se la scelta di adottarle sarà inevitabilmente politica e dunque soggetta all'influenza dei soggetti medesimi. Le linee individuate sono quelle del potenziamento delle reti (*cloud*, banda larga) e dei servizi (SPID, PagoPA etc.), dell'accentramento presso la Presidenza del consiglio delle procedure di acquisto di beni e servizi ICT, della interconnessione ed interoperabilità delle banche dati, del potenziamento delle competenze del personale pubblico sull'impiego dell'ICT, attraverso la formazione.

Al riguardo si possono esprimere alcune prime considerazioni. La concentrazione dell'*e-procurement* alla PCM troverà la prevedibile, forte opposizione dei grandi apparati che oggi gestiscono in proprio budget miliardari. Sull'interconnessione delle banche dati occorre aver chiaro che da un lato avvantaggia i cittadini che chiedono il riconoscimento di diritti, ma dall'altro danneggia le categorie alle quali le amministrazioni chiedono l'adempimento di doveri previsti dalla legge. Da decenni si è individuata la connessione delle banche dati come l'arma decisiva nel contrasto all'evasione fiscale, ma la resistenza sorda e tenace delle categorie interessate ne ha impedito la realizzazione. Da tempo sono stati superati gli ostacoli tecnici all'interconnessione dovuti alla diversità dei linguaggi e dei sistemi operativi, ma la resistenza "sociale" resta, e superarla sarà un problema politico.

Per ciò che riguarda il lavoro va detto che lo *smart working* presenta straordinarie potenzialità di trasformazione del lavoro d'ufficio sia tecnico che amministrativo, ma proprio per questo rischia di ritornare in una situazione di nicchia, utile per lo *storytellings* sulle riforme ma utilizzato in concreto con grande parsimonia.

La potenzialità rivoluzionaria sta nello svincolare la prestazione di lavoro intellettuale sia dal posto di lavoro che dall'orario di lavoro, collocandola nella dimensione immateriale del *web*. Naturalmente questa dislocazione non è possibile per il lavoro produttivo di beni materiali, e presenta aspetti problematici per il lavoro produttivo di servizi alle persone, come la telemedicina nella sanità o la didattica a distanza nella scuola. Ma tutte le attività consistenti nella produzione, elaborazione, scambio di informazioni costituiscono un campo immenso, e crescente, di impiego del lavoro agile. Durante la quarantena questo è stato utilizzato per limitare i contagi, ne è stato apprezzato l'impatto positivo sulla mobilità urbana e, in prospettiva, sulla riduzione delle superfici necessarie agli uffici e dei relativi costi aziendali.

Le resistenze stanno emergendo all'interno delle amministrazioni, sia nella dirigenza che tra il personale, ed all'esterno, tra tutti coloro che considerano il pubblico impiego una categoria di privilegiati già per la garanzia dello stipendio, ed oggi ancora di più perché si elimina anche l'obbligo di andare in ufficio.

In realtà il lavoro agile consente una verifica migliore delle prestazioni di lavoro effettuate ai singoli e dagli uffici, e dunque del funzionamento delle strutture, del loro dimensionamento, della stessa razionalità delle procedure operative. Soprattutto se la digitalizzazione viene applicata al *back office*, come si è detto prima. Naturalmente il *back office* non diventa tutto virtuale. Resta l'opportunità di prestazioni in presenza, soprattutto per gestire i processi di innovazione adeguandovi le relazioni tra i diversi operatori, impegnando comunque una percentuale ridotta del tempo di lavoro complessivo. In ogni caso cambia il ruolo di una dirigenza finora abituata a controllare e a dirigere di persona. Cambiano anche le relazioni sindacali, con sindacati abituati ad organizzare volantini, assemblee e cortei nei corridoi di palazzi dove operano migliaia di persone. Col lavoro agile, le categorie dell'impiego pubblico e parapubblico diventerebbero più

simili alle categorie del lavoro autonomo professionale, più disperse nella dislocazione fisica e nella differenziazione delle modalità di lavoro. Delle quali sarà molto più complicata la regolazione contrattuale.

In ogni caso, se la compiuta digitalizzazione del lavoro amministrativo comporta trasformazioni così profonde, non può bastare a sostenerla un pur massiccio intervento formativo sul personale già in servizio, come previsto nelle prime proposte del Governo. Per generare il necessario salto di qualità sulle competenze ICT del pubblico impiego occorrono consistenti assunzioni dall'esterno di giovani *professionals* informatici, nel quadro del piano di assunzioni previsto dalla Commissione Colao.

Si passa, così, alla questione generale del personale pubblico, della sua composizione, delle sue competenze, delle sue motivazioni. Questione ancora più importante e più complessa della digitalizzazione. Perché il lavoro dei dipendenti pubblici non è una "risorsa" o, peggio, il "capitale umano" dell'amministrazione. L'amministrazione non è un sistema a sé stante, è l'attività dell'amministrare. Perciò il lavoro pubblico in buona misura è l'amministrazione, e per rafforzare l'amministrazione come attività al servizio del Paese occorre potenziare quantitativamente e qualitativamente il lavoro pubblico.

Le schede di Colao prevedono un "Piano risorse umane", una "Formazione continua", una "Revisione dei modelli di lavoro". Non si fanno cifre per le assunzioni, ma in ambienti governativi si sta parlando da tempo di 500.000 assunzioni possibili. In effetti, questa sarebbe la dimensione dei rimpiazzi necessari a coprire i pensionamenti già avvenuti negli ultimi anni e quelli previsti per i prossimi, nel pubblico impiego più anziano e in proporzione meno numeroso d'Europa. Il costo complessivo finale, si aggirerebbe intorno ai 20 miliardi annui, da articolare su almeno un triennio, con le spese per i concorsi, la formazione e le dotazioni materiali. Con un indirizzo generale di disponibilità a maggiori spese il problema è affrontabile, ma il punto vero è la qualità di queste assunzioni. Premesso che la maggior parte di queste andrebbero a coprire le esigenze della Sanità e della Scuola, per la parte amministrativa si parla di privilegiare le competenze tecniche e specialistiche rispetto alle tradizionali competenze giuridico-amministrative. Indirizzo assai condivisibile, di fronte alla sostanziale scomparsa dei corpi tecnici in tutte le amministrazioni, non solo dello Stato.

Si tratta, anche su questo punto cruciale, di comprendere come e perché si è arrivati a questo punto, quali distorsioni si sono create e per l'azione di quali soggetti. Per aver chiaro quali resistenze si incontreranno e come si potranno superare, se si intende realizzare davvero il cambiamento indicato.

La crisi attuale è radicata in una tendenza generale dell'amministrazione, evidente fin dal secolo scorso e poi aggravata da tre fattori sempre più presenti negli ultimi decenni. La tendenza generale venne denunciata da un saggio di Cassese già nel 1977. In sintesi, gli apparati pubblici non producevano più direttamente i servizi pubblici, ma si limitavano a pagare, a regolare, molto, e a controllare, poco. Il che cambiava il ruolo del funzionario, sempre più "*applicatore di norme*" e sempre meno "*pianificatore dell'attività amministrativa*". E si dimostrava coi dati, già allora, la prevalenza dei laureati in legge sul totale dei funzionari.

I tre fattori di accelerazione della crisi dei corpi tecnici sono stati l'indirizzo neoliberista sulla privatizzazione delle amministrazioni, la politica del personale perseguita negli ultimi trenta anni, il venir meno delle politiche pubbliche rispetto all'alluvione dell'attività legislativa.

L'indirizzo neoliberista ha prodotto il ritrarsi dell'Amministrazione rispetto alle funzioni operative, direttamente produttive di servizi pubblici materiali ed immateriali, col trasferimento di Enti o singole attività dal settore pubblico al settore privato. Dalle Aziende di Stato trasformate

in Società per azioni, quotate in Borsa e cedute ai privati, alla creazione di società di diritto privato come la Consip o le società partecipate degli Enti locali per l'assolvimento di particolari funzioni, fino alla cessione a società private di funzioni "esternalizzate", dall'informatica ai servizi di supporto. Le ragioni sono note: la necessità di fare cassa per contenere il disavanzo; il miglior funzionamento delle aziende private; l'ampliamento delle opportunità di impiego dei capitali privati all'interno dei settori pubblici, anche con la creazione di aziende e società *ad hoc*. Quest'ultima ragione va tenuta ben presente, perché mette in evidenza la natura dell'interesse del capitalismo finanziario al funzionamento degli apparati pubblici.

Per quanto riguarda le politiche del personale, con la linea della privatizzazione si è cercato di portare i principi di funzionamento delle aziende private all'interno degli apparati rimasti pubblici, nella regolazione del rapporto di lavoro sia del "management" che del personale, entrambi affidati alla contrattazione collettiva. Al di là dei principi, la loro applicazione in concreto ha portato ad una cogestione consociativa tra dirigenza amministrativa e sindacati interni, coperta dalle Autorità politiche. La concezione del dirigente-manager, generalista e non specialista, ha agevolato la pressione dei dirigenti amministrativi, maggioranza in tutte le amm.ni, per occupare i posti di funzione dirigenziale prima riservati ai tecnici. I dati si ricavano dai siti delle amministrazioni, come AgID (Agenzia per l'Italia digitale), ISPRA (Istituto per la ricerca ambientale), o gli uffici del Genio civile, oggi regionalizzati.

Per il personale v'è stata una evoluzione analoga, più marcata anche per l'intreccio con la politica del blocco dei concorsi esterni per ragioni di bilancio.

La definizione dei profili professionali e delle relative dotazioni organiche è stata affidata alla contrattazione decentrata nelle singole amministrazioni, anche per i laureati tecnici. Inoltre, i concorsi interni sono evoluti nella "progressione professionale", anch'essa consegnata alle relazioni sindacali. Così, le burocrazie ed i sindacati interni alle amministrazioni, sotto la pressione del personale, hanno utilizzato la contrattazione su profili, organici e progressioni per realizzare promozioni di massa, anche tramite la riduzione degli organici dei vecchi "ruoli tecnici", in modo da lasciare posti liberi nei livelli più elevati per le progressioni professionali del personale appartenente ai livelli inferiori. Quali siano state le conseguenze di questa strategia sulle professionalità in servizio presso le PP.AA. non è dato sapere, poiché i profili professionali, non solo tecnici, hanno perso ogni evidenza statistica. I soli dati certi sono quelli relativi ai milioni di promozioni realizzate con questo sistema.

La lezione di questi precedenti ci dice che, nella situazione attuale, un programma di assunzioni massicce dall'esterno incontrerà la resistenza del Ministero Economia per ragioni di bilancio, che si collegherà alle spinte sindacali per ottenere che il grosso dei posti vengano assegnati tramite concorsi interni destinati al personale in servizio nei livelli inferiori. Perché una promozione, comportando solo un aumento di stipendio, costa molto meno che una assunzione dall'esterno, ovvero uno stipendio in più.

A queste resistenze interne si aggiungeranno poi, le resistenze delle diverse categorie produttive interessate a contrastare una maggiore presenza dello Stato nel controllo delle rispettive attività. Oltre ai funzionari del Fisco, si possono citare gli Ispettori del lavoro, che in Italia sono ridotti sotto le quattromila unità mentre in Germania superano le centomila.

Dal punto di vista qualitativo l'assunzione di un grande numero di giovani professionisti, con la ricostituzione di corpi tecnici interni alle Amministrazioni, adeguati alle nuove esigenze di intervento imposte dalla crisi, incontrerà da un lato l'opposizione sorda degli interessi forti che hanno condizionato finora l'attività contrattuale delle pp.aa.e dall'altro la resistenza, almeno culturale, del ceto dei Capi di Gabinetto e dell'alta burocrazia, perché può implicare la fine dell'egemonia dei giuristi nell'amministrazione. Col superamento del modo di amministrare non

per politiche ma facendo leggi, oggi dominante al punto da essere percepito come ovvio, naturale, l'unico possibile.

Proprio questa partita, invece, è il cuore della "sburocratizzazione" che a questo punto, per evitare una eccessiva pesantezza della trattazione, dobbiamo rinviare ad un prossimo articolo.

Demosfera, 28 giugno 2020