

I nodi irrisolti della burocrazia italiana

>>>> **Giuseppe Beato**

L'approccio dei più al tema della burocrazia in Italia è generalmente superficiale e infastidito. Il termine stesso "burocrazia" è connotato in senso negativo, diversamente che in altre lingue, come luogo di inutili, sciocche e dispendiose perdite di tempo nella trattazione degli interessi della collettività. Eppure è impossibile concepire la vita di uno stato moderno senza la gestione concreta in atti e provvedimenti dei diritti dei cittadini e delle imprese: quanto a dire che l'efficienza e la qualità degli uffici pubblici è uno dei requisiti cardine della vita dello stato sociale e condizione indispensabile di successo delle strategie decise dal livello politico.

L'antico sentiment sulla burocrazia delle élite intellettuali post risorgimentali

Quando non ci convincono le caratteristiche di una parte della casa in cui viviamo – pensiamo alla cucina, ad esempio – l'atteggiamento razionale è quello di cambiarla per renderla più funzionale, non quello di metterne in discussione l'esistenza stessa e, magari, cercare di eliminarla. Eppure questo secondo modo, irrazionale, prevalse nei giudizi sulla burocrazia nelle élite intellettuali, di destra e di sinistra, operanti dopo l'Unità d'Italia.

Desta sconcerto osservare come intellettuali e politici di schieramenti opposti e in guerra fra loro avessero uniformità di giudizio sulla burocrazia: Luigi Einaudi in una serie di articoli sul *Corriere della Sera*, per più di un decennio, parlò di "un esercito crescente senza posa", "salvezza dalle degenerazioni burocratiche", "mortifere statizzazioni", "dilatargare dei burocrati"¹. Gaetano Salvemini si esprimeva così: "pressioni della burocrazia romana sempre avida di estendere il proprio

potere sulla nazione", "gli impiegati si moltiplicano fino al ridicolo"². Filippo Turati: "elefantiasi dei servizi", "inflazione burocratica", "burocrazia parassitaria, scontenta e ribelle"³. Claudio Treves: "bisognerebbe dar dentro vigorosamente all'albero mortifero della burocrazia"⁴. Un isolato Francesco Saverio Nitti si affannò ad affermare e dimostrare che "la burocrazia di Stato in Italia è cresciuta assai meno che non si creda"⁵, seguito da Alberto De Stefani: con "il rapporto fra popolazione e numero d'impiegati nel periodo 1861-1911 si è mantenuto in Italia approssimativamente costante"⁶.

Sorse anche la questione dell'"invasione della piccola borghesia intellettuale meridionale" agli impieghi pubblici⁷. Secondo Antonio Gramsci, Antonio Giolitti aveva "disciplinato" il Mezzogiorno con favori al ceto degli "intellettuali" sotto forma di impieghi nelle pubbliche amministrazioni... così lo strato sociale che avrebbe potuto organizzare l'endemico malcontento meridionale diventava invece uno strumento della politica settentrionale⁸.

Quale strana sensazione nell'osservare che una tale valutazione coincidesse perfettamente con quella di Benito Mussolini, il quale, nell'anno 1929, nel bocciare le riforme draco-

2 G. Salvemini "L'elefantiasi burocratica" 1913.

3 Discorsi parlamentari, Camera dei Deputati, 1950, 28 sett. 1919, 26 giu 1920, 22 lug 1921, pag 1717, 1754 e 1861.

4 Relazione della commissione d'inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato, 1921, leg. XXVI (documenti) pag. 12.

5 In "La Burocrazia di Stato in Italia" in "Scritti sulla questione meridionale", Bari, 1958, p. 461.

6 *Studio statistico dei ruoli organici*, in "Atti dell'Istituto veneto di scienze lettere e arti, 1914, p. 232 e 239;

7 Sull'argomento è tuttora valido il prezioso studio di S. CASSESE sulla "Questione amministrativa e questione meridionale", 1977, Roma. I molti riferimenti citati sono tratti da tale volume.

8 A. GRAMSCI, *Il Risorgimento*, Torino, 1949, p. 98.

¹ Valga per tutti il riferimento a un articolo del 26 aprile 1911 reperibile su <https://www.luigieinaudi.it/doc/ruoli-chiusi-o-ruoli-aperti-freno-al-dilatargare-della-burocrazia/>.



niane proposte dall'ex ministro De Stefani, ebbe ad affermare: “Le vostre proposte farebbero diminuire l’assorbimento degli impieghi nello Stato dei diplomati e dei laureati del Mezzogiorno con danno... questa gente è temibilissima, possiede un’istintiva genialità propagandistica che fa presa in ambienti dove le relazioni di parentela e di amicizia hanno grandissimo peso nel creare correnti passionali, rapide a diffondersi e ad imporsi... non vogliamo tirarci addosso un’insurrezione”⁹.

Leggere simili critiche dall’esterno, contrapposte alle continue rivendicazioni corporative di chi era all’interno (stabilità del posto, carriere, maggiori retribuzioni) fa pensare che le due opposte compagini fossero accumulate da un unico gravissimo deficit culturale: non avere scienza e coscienza delle funzioni di una burocrazia moderna, del suo essere al servizio del sistema economico e sociale e dei cittadini di uno Stato, dell’essere quello del servizio il principio etico fondante dell’agire burocratico. Erano assenti due riferimenti fondamentali. Il

primo di questi è la lezione di Max Weber¹⁰, semplice e inattaccabile dal punto di vista dei principi: il funzionamento di un’impresa capitalistica moderna si fonda sui principi cardine della razionalità e del calcolo e tale criterio si materializza nelle procedure poste in essere dalle burocrazie, pubbliche e private. “Essa (l’impresa) richiede per la propria esistenza una giustizia e un’amministrazione il cui funzionamento possa almeno in linea di principio venire calcolato razionalmente in base a norme generali – nello stesso modo in cui si calcola la prestazione prevedibile di una macchina”. Il secondo riferimento mancante era che la centralità della funzione burocratica affermata nelle teorie weberiane trova origine e riscontro reale nel funzionamento di tutti gli Stati moderni, che curano con attenzione la loro burocrazia; nessuno di questi Stati avrebbe mai accumulato ricchezza e potere senza l’esistenza di un’efficiente burocrazia civile e militare.

Il radicato buco nero della teoria della “burocrazia male in sé” e della conseguente necessità di ridimensionarne peso e importanza – nonostante il poderoso accrescimento dei compiti del

⁹ A. DE STEFANI, *Una riforma al rogo*, Roma, 1963, p. 12-13.

¹⁰ Per un approfondimento delle teorie di Max Weber si veda <https://www.eticapa.it/eticapa/max-weber-e-la-burocrazia-moderna/>.

Welfare State – pesa ancora oggi sull'apparato concettuale di una parte ingente del ceto politico e intellettuale nostrano¹¹.

Il secondo dopoguerra: il lento risveglio

Il riferimento alla storia del pensiero sulla burocrazia prima della Costituzione repubblicana¹² può essere connesso a successivi ritardi, a un approccio moderno alle problematiche di un'amministrazione pubblica che continuarono a pesare anche in seguito¹³, nonostante i principi innovativi posti dagli articoli 97 e 98 della Carta.

Dall'immediato Dopoguerra fino agli anni '90 non si registra alcun significativo cambiamento nell'approccio culturale e nei modi in cui si concepiva e si svolgeva – al suo interno e al suo esterno – il “fare” amministrativo.

Tuttavia, nel Paese, pur dentro dinamiche politiche anomale rispetto ad altri Paesi democratici, si realizzò un processo di crescita poderoso. L'Italia, pur uscita prostrata dalla guerra, vantava 50 anni dopo una posizione economica fra le prime nel mondo e l'affermazione del *welfare state* (pensioni, sanità, assistenza, CIG); ciò generò la triplicazione degli occupati nella pubblica amministrazione dall'anno 1951 al 1992¹⁴. L'attuazione del disegno regionale, inoltre, schiuse le porte a una gestione amministrativa non più rimessa allo Stato persona, ma in cui le autonomie territoriali prendevano piede, erodendo competenze prima rimesse all'azione dei Ministeri e incrementando fortemente il numero di personale occupato.

Fu un processo non controllato – o poco controllato – dal punto di vista dell'evoluzione del pensiero e/o delle strategie, ma che, prima degli anni '90 vide emergere due voci illuminanti: Massimo Severo Giannini e Sabino Cassese.

Essi vanno considerati i primi due intellettuali italiani che seppero diradare il buio concettuale insito negli antichi preconcetti sulla burocrazia. Giannini, a valle di una preziosa rilettura ultradecennale della storia del diritto amministrativo e delle problematiche organizzative cui non si poneva attenzione, regalò al Parlamento e alla cultura italiani un progetto di svecchiamento e di crescita della pubblica amministrazione, la cui anima profonda risiedeva in meccanismi manageriali di liberazione dai formalismi soffocanti imperanti: riforme dell'organizzazione degli uffici, decentramento territoriale, misurazione della produttività, informatica e omologazione del rapporto d'impiego pubblico a quello dei lavoratori privati (la cosiddetta “privatizzazione”). Il suo “Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato” del novembre 1979, predisposto in qualità di Ministro per la Funzione Pubblica, non sortì effetti immediati ma costituì il seme di idee ed entusiasmi nuovi che, crescendo via via nel tempo, si sarebbero tradotti 20 anni dopo nel ciclo di riforme ascrivibili ai ministri Sacconi, Cassese e Bassanini.

Il prof. Sabino Cassese, d'altro canto, ebbe il merito di collocare l'antico e mai sopito dibattito post-unitario sulla burocrazia dentro una dinamica storico-sociale, costituita dalla spinta della giovane borghesia meridionale che non trovava spazi in altri ambiti lavorativi¹⁵; sebbene questo fenomeno incise non poco nella “costituzione materiale” delle caratteristiche della burocrazia, Cassese dimostrò con i numeri che “l'elefantiasi burocratica” non era mai esistita¹⁶ e che, quindi, i fattori di crisi (e di soluzione) della problematica della pubblica amministrazione italiana andavano ricercati in ambiti diversi da quelli che si traducevano puntualmente in proposte rozze e apodittiche di riduzione delle competenze, delle risorse finanziarie e del personale. Era un chiaro “*assist*” alle correnti riformatrici in quegli anni in piena crescita.

Riforme o mancate riforme?

Sarebbe ingeneroso negare a chi ne fu protagonista il merito di aver rivoluzionato dalle fondamenta una *governance* della pubblica amministrazione che, nata nell'età liberale cavouriana, era giunta sostanzialmente immutata agli inizi degli anni '90: baricentro della burocrazia nei Ministeri, comando della politica non solo sui programmi e sulle strategie di attività ma anche sui singoli atti gestionali; ruolo della dirigenza

¹¹ Forse con qualche recentissimo ripensamento allorché, nella disgrazia della pandemia in corso, la forza dei fatti si è incaricata di dimostrare quanto vitale e strategico sia stato l'intervento pubblico del Servizio Sanitario Nazionale, delle forze dell'esercito usate per scopi civili, delle forze dell'Ordine, della Protezione civile, degli uffici pubblici chiamati a operazioni straordinarie di erogazione di sussidi.

¹² Vedi anche la ricchissima documentazione presente nella “*Storia dell'amministrazione italiana*”, G. MELIS, 2020, Bologna.

¹³ vedi ad esempio: P. SYLOS LABINI: “Ipertrafia del pubblico impiego” “espansione patologica della burocrazia” in “*Saggio sulle classi sociali*”, Bari, 194, p. 37 e 49; 2. G. RUFFOLO: “un'alta burocrazia che reagisce alla crisi con la diserzione” e “l'arroccamento corporativo (riassetto e rigidità delle carriere)” in “*Riforme e controriforme*”, Bari, 1975, p. XIX ss.

¹⁴ si vedano le due serie storiche presenti alla p. 129 di “*Questione amministrativa e questione meridionale*”, cit., e alla p. 213 della II (allegati statistici) del “*Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*” – Presidenza del consiglio dei ministri, dipartimento Funzione Pubblica – 1993. Escluso dal computo il personale delle FS e delle Poste all'epoca aziende autonome dello Stato.

¹⁵ “*Questione amministrativa e questione meridionale*”, 1977, cit..

¹⁶ asserzione asseverata dal confronto numerico fra la dinamica di crescita del numero dei dipendenti e l'incremento sia della popolazione italiana che delle competenze via via attribuite alla burocrazia pubblica.

burocratica relegato allo scrupoloso controllo dell'osservanza formale della legge; marginalità (quando non emarginazione) del ruolo sindacale, regolazione del rapporto d'impiego con leggi e giurisdizione separate.

Il decreto legislativo n. 29/93, seguito negli anni successivi da altri provvedimenti, e culminato infine coi 4 decreti legislativi cosiddetti "Bassanini"¹⁷, rivoluzionò quel sistema di *governance*. Emerse un nuovo equilibrio – ma su questo il dibattito fra esperti è apertissimo¹⁸ – in cui "la politica" mantiene una sua forte presa sull'aspetto gestionale, in teoria demandato alla dirigenza; la dirigenza è precarizzata attraverso incarichi a tempo determinato e al sindacato viene conferito un ruolo che travalica la dimensione della contrattazione collettiva degli aspetti economici e di tutela dei lavoratori e conferisce anche un potere sostanziale di cogestione delle carriere, della valutazione individuale e delle politiche organizzative del personale. Riforma figlia di una temperie politica culminata nello storico "Patto per la politica dei redditi e dello sviluppo" del luglio 1993 fra Governo e Sindacati e nella quale venne immaginato da valorosi e sfortunati protagonisti come Massimo D'Antona, che il sindacato potesse svolgere una funzione di tutela degli interessi generali, la quale, invece, pertiene tutta al gioco delle forze politiche in Parlamento¹⁹.

A circa venticinque anni da quel grande cambiamento si può pacificamente affermare che, pur modificati negli anni '90 gli equilibri di *governance* della burocrazia basati su ruoli rinnovati di politica/dirigenza/sindacato, la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa pubblica italiana non sono state modificate in meglio e le amministrazioni pubbliche continuano ad essere percepite in modo negativo sia dai cittadini che dalle imprese²⁰. Né hanno avuto successo ulteriori tenta-

tivi di riforma, tutti più o meno ricordati con il nome del Ministro della Pubblica amministrazione promotore; tanto da indurre il prof. Guido Melis a intitolare la relazione che tenne in occasione dei 150 anni dall'Unità d'Italia, "Il riformismo amministrativo italiano: una storia di vinti"²¹.

Una diversa modalità d'approccio.

Perché la pubblica amministrazione italiana (pur in presenza di punte di eccellenza e di qualità) non si è ancora realizzata come buona e democratica sorgente di servizi alla collettività, nonostante i tentativi periodicamente rinnovati? Viene il dubbio che non basti immaginare una serie di necessari e urgenti correttivi da apportare alla macchina. Lo stesso PNRR²² tratta la riforma delle Pp.Aa. in termini di "cose da fare": riforma della giustizia in termini di potenziamento degli uffici del processo, riforma delle procedure concorsuali, digitalizzazione massiccia, semplificazione delle procedure legate a tutti gli obiettivi strategici fissati, realizzazione del fascicolo sanitario elettronico, modifiche ai sistemi di carriera, etc. Ma ciò non basta se le riforme immaginate non vanno a calarsi in un sistema di *governance* generale ben calibrato (come non è quello attuale). Tutte le democrazie occidentali più ricche di storia (Inghilterra, Francia, USA, Germania, etc) hanno saputo sedimentare nel tempo solidi impianti di funzionamento delle loro burocrazie, intraprendendo lunghi percorsi affinché l'amministrazione dei loro Stati possedesse un solido e affidabile impianto di base. Ogni Paese deve costruire il suo, legandolo agli specifici valori e principi della comunità. Ma qualunque assetto regolatorio non prescinde mai, da quelle parti, dall'esistenza di: a) forme di controllo parlamentare sull'operato delle pubbliche amministrazioni; b) autorità indipendenti dalla politica che regolano e coordinano gli aspetti cardine del funzionamento delle amministrazioni, primi fra tutti la gestione del personale e la valutazione esterna dei risultati; c) schemi equilibrati e regolati di autonomia e decentramento territoriale; d) pesi e contrappesi nelle funzioni attribuite alla politica, alla burocrazia e al sindacato; e) un regime di dirigenza pubblica stabile e responsabile; e) la presenza strategica di alte professionalità retribuite a livelli concorrenziali col mercato privato; f) un sistema di lavoro basato sulla meritocrazia non "affabulante", ma che premi i pochi eccellenti, punisca i pochi pessimi e riconosca in termini economici il valore dell'esperienza ai tanti che lavorano.

¹⁷ Vedi qui <https://www.eticapa.it/eticapa/le-4-leggi-bassanini-degli-anni-90/>

¹⁸ Si veda in "Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia" di S. BATTINI e S. GASPARRINI - 2020, Roma, con una circostanziata ricostruzione critica delle logiche e degli sviluppi connessi alla riforma sulla "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego: https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/07/INAPP_Battini_Gasparri_Miseria_politiche_pubblico_impiego_Sinappsi_1_2020.pdf

¹⁹ Vedi di F. CARINCI "Massimo D'Antona e la contrattualizzazione del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia", Univ. studi di Catania - 2008 - <https://www.eticapa.it/eticapa/massimo-dantona-e-la-seconda-privatizzazione/#more-8290>.

²⁰ Si veda il Rapporto Ambrosetti del 2019, p. 114 e seg. Nel rapporto viene per l'ennesima volta rappresentato che le pp.aa. italiane non hanno una popolazione lavoratrice eccessiva, non un costo del lavoro eccessivo e non livelli retributivi dirigenziali eccessivi, ma il fulcro della crisi sta nei pessimi assetti organizzativi. <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2019/09/LA-P.A.-DA-PESO-AGGIUNTO-A-POTENZIALE-AIUTO.pdf>

²¹ Vedi <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/06/Una-storia-di-vinti-Relazione-di-Guido-Melis.pdf>

²² Si veda il testo integrale con particolare riferimento alle pagg. 48 e 90 e seg <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.



In Italia invece si dà per “fatto e definito” il sistema di equilibri e contrappesi regolato con le riforme incompiute degli anni '90; prova ne sia che tutte le successive iniziative di riforma hanno operato sempre sul corpo del decreto legislativo n. 165/2001 che raccolse in sé i contenuti di quel ciclo riformatore; da cui un'infinita messe di “novelle” senza alcun cambiamento degli equilibri di fondo. Non sono mai state messe in discussione le aporie strutturali di quel decreto: a) aver preteso di riformare la pubblica amministrazione partendo dal rapporto di lavoro che – avverte da sempre Sabino Cassese – è un “tema seguace” rispetto a quello principale delle funzioni e della loro organizzazione²³; b) aver artificialmente “separato” le funzioni “di organizzazione” assegnata alla potestà esclusiva aziendale da quelle di “gestione del personale” assegnate alla contrattazione sindacale e alla “negoziare informale dei provvedimenti legislativi”, quando qualunque studente di economia aziendale deve sapere che uno degli aspetti cardine della funzione di organizzazione è quello dell'organizzazione delle risorse umane. Se, al contrario, si contrattualizzano punti decisivi quali la determinazione dei fabbisogni, la gestione del merito o quella delle carriere, si introducono elementi di confusione e di cogestione sindacale²⁴; c) sul piano dei controlli/valutazioni delle attività burocratiche, l'assetto regolatorio legislativo non tiene conto della necessità fondamentale che la più importante *performance* da monitorare e valutare, con controlli esterni, non è quella dei singoli e/o degli uffici di un'amministrazione, ma

quella resa dalle singole amministrazioni pubbliche nel loro complesso; d) l'ordinamento giuridico del nostro Paese, infine, brilla per l'assenza di un organo a disposizione del Parlamento, deputato ai controlli e alla valutazione dell'attuazione delle politiche pubbliche approvate con leggi, da parte delle amministrazioni pubbliche destinatarie della loro gestione²⁵. È riprovevole che il Parlamento rinunci a una vigilanza metodica e organizzata (non le isolate interpellanze e interrogazioni) sulle pubbliche amministrazioni della Repubblica.

Questa cattiva regolazione degli assetti di *governance* delle pubbliche amministrazioni italiane, costituendo il presupposto necessario di buon funzionamento della macchina, vanifica da sempre i tentativi di riforma, perché qualunque volenteroso approccio legislativo mirato alle “cose da fare” cade sempre in un contesto mal registrato.

La vera battaglia per il rinnovamento della nostra burocrazia, in conclusione, si può e si deve combattere nella direzione di un migliore assetto dei poteri, con il ruolo e i rapporti di forza della politica, del sindacato e della dirigenza pubblica completamente riscritti. La qualità dei servizi pubblici dipende dal buon assetto dei poteri di chi gestisce la burocrazia pubblica, assetto da regolare in modo consono alla nostra storia e ai nostri valori. Ma il lavoro va fatto perché, se l'assetto della *governance* amministrativa è squilibrato e sbilenco, il buon andamento delle pubbliche amministrazioni rimane solo un principio teorico e nessuna riforma della pubblica amministrazione italiana potrà mai andare in porto.

²³ cfr. S. CASSESE 1993 – intervista al periodico “La discussione” – <https://www.eticapa.it/eticapa/cassese-non-si-puo-dire-che-non-lavesseditto/>

²⁴ cfr. S. CASSESE: “La riforma dell'impiego pubblico: la grande illusione?” 2013 <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/05/2013-Un-bilancio-del-Prof.-Cassese-sulla-privatizzazione-del-pubblico-impiego.pdf>

²⁵ Sul modello, ad esempio, del Government Accountability Office a riporto del Congresso U.S.A. <https://www.eticapa.it/eticapa/come-funziona-la-valutazione-delle-politiche-pubbliche-negli-stati-uniti/#more-6252>.