



Vittorio Meddi

Tutti vorremmo una burocrazia forte e capace, baluardo a tutela del cittadino in una società moderna democratica, consapevoli che dal livello di competenza dell'apparato della pubblica amministrazione dipende il più o meno buon funzionamento dello Stato in tutti i suoi gradi di rappresentanza: regione, provincia, comune.

Le immagini di questo articolo sono opere di Fortunato Depero

BUROCRAZIA: LA NOSTRA ODISSEA QUOTIDIANA

Un tema sempre attuale. Lunedì 22 aprile 2013 *"Italia oggi sette"* titolava a tutta pagina "Ostaggi della burocrazia". Eloquente inizio dell'articolo a firma di Marino Longoni: *"C'è un potere invisibile, in Italia, che è importante almeno quanto quello formalmente espresso dal governo e dal parlamento. Forse anche di più. È il potere della burocrazia. Non c'è riforma di un certo spessore che non debba poi passare sotto le forche caudine dei ministeri o delle concertazioni. Che non rischi perciò di essere mutilata, distorta, rallentata. O affossata"*.

E i dati riportati a pagina 3 dello stesso giornale, nel punto sui provvedimenti attuativi mancanti, riportano che il 72 % di quelli programmati sono ancora da tradurre in pratica. Questo è un fenomeno antico, storicamente "sofferto" dalla collettività nei secoli. Presente fin dagli albori della civiltà, si è intensificato con gli Stati moderni tra il '400 e il '500, nell'ambito dei quali la complessità della società è cresciuta insieme alla notevole estensione delle regole. Continue evoluzioni si sono registrate nei vari periodi storici, dalla Rivoluzio-

La burocrazia è un fenomeno antico, storicamente "sofferto" dalla collettività nei secoli.

ne Francese al Rinascimento fino ai giorni nostri. La sua importanza è testimoniata dall'interesse dei più grandi filosofi della storia, da Kant a Hegel, da Marx fino a Max Weber; quest'ultimo riconosciuto come il fondatore dei moderni studi sulla burocrazia. Parlarne non basta mai, ed è questo il motivo della frequen-





Per contrastare il binomio “pubblica amministrazione / corruzione e illegalità” sono intervenuti di recente due provvedimenti legislativi che non hanno sortito l’effetto voluto.

za con cui in queste pagine ci siamo occupati delle rigide procedure burocratiche, del rilievo che queste rappresentano nella nostra vita quotidiana e dell’importanza che noi tutti attribuiamo alla condivisione delle nostre esperienze in modo che le vicende quotidiane di ciascuno di noi aiutino gli altri a superare i tanti ostacoli della pubblica amministrazione, della quale la burocrazia è la rappresentanza più immediata per il cittadino. In modo particolare nel nostro Paese, se non altro per il forte ritardo con cui si è presa coscienza del problema iniziando ad emanare provvedimenti legislativi con assidua cadenza, dalla prima riforma la legge del 7 agosto 1990 n. 241. Evidentemente senza risultati apprezzabili, se un giornale importante dopo un quarto di secolo afferma che siamo “ostaggi della burocrazia”.

In tutti i nostri interventi abbiamo sempre sostenuto la necessità dello snellimento delle procedure, il bisogno di innovazione culturale dei rappresentanti della burocrazia cardine dello Stato, anche contestando vivacemente, il cattivo uso del “potere degli uffici”.

Il percorso legislativo

Il problema ha assunto interesse globale, e viene portato all’attenzione dell’Assemblea dell’Onu, alla luce delle preoccupanti conseguenze ad esso collegate che determinano la necessità di attività di controllo di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.

Tali indirizzi vengono recepiti nel nostro Paese dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 e dal decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, che sanciscono definitivamente il connubio “pubblica amministrazione – corruzione e illegalità”, come una sorta di unico fenomeno fisiologico.

Un connubio perverso tanto quanto, al contrario, deve essere autentico e naturale il legame “pubblica amministrazione/trasparenza” – “pubblica amministrazione/ legalità”. Tutti vorremmo una burocrazia forte e capace, baluardo a tutela del cittadino in una società moderna democratica, consapevoli che dal livello di competenza dell’apparato della pubblica amministrazione dipende il più o meno buon funzionamento dello Stato in tutti i suoi gradi di rappresentanza: regione, provincia, comune.

E il motivo di tanta influenza è chiaro: l’apparato dei burocrati da sempre è interprete della volontà dei governanti e quindi occupa posizioni di privilegio nel processo di formazione delle leggi come in quello di traduzione in realtà dei principi e delle aspirazioni in esse contenuti. Essi, dunque, rappresentano il tessuto connettivo tra l’enunciato della legge e la sua applicazione e, in questa funzione di consiglieri, influenzano in modo determinante sui provvedimenti.

Questa tesi è confermata dal Prof. Venturini (Università di Cagliari sede di Nuoro) quando nell’opera “I limiti alla neutralità: il potere della burocrazia”, afferma che “*nel complesso, la burocrazia manifesta capacità di intervento diretto sia nelle micro-decisioni di routine che nelle scelte più importanti che concerta a livello politico*”.

Un ruolo che si consolida con la crescita delle regole (*monopolio delle conoscenze di cui sono detentori*) e con il depauperamento in atto della classe politica, meno incline della burocrazia alla formazione e allo studio.

I fenomeni di “mala politica” che sembrava avessero trova-

L'amministrazione trasparente per decreto legislativo è paragonabile alla democrazia e libertà imposte con le armi.



to il punto di massima espressione alla fine degli anni '80 inizio anni '90, e la conseguente "inconscia abdicazione" del potere politico alla burocrazia, hanno contribuito concretamente alla valorizzazione degli apparati burocratici, che hanno nel tempo assunto una funzione deterrente all'intromissione gestionale della politica nella pubblica amministrazione.

Fino a giungere alla legge n. 142 dell'8 giugno 1990 che ha sancito definitivamente la distinzione tra politica e gestione precisando che: "spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge o lo statuto non riservano espressamente agli organi di governo dell'Ente". Principio ribadito da provvedimenti legislativi successivi che per brevità e notorietà, sintetizziamo nei 4 decreti Bassanini, nel periodo 97/99. In Italia, siamo passati da paladini della buona amministrazione (inizio anni '90 con la legge n. 142), ad essere i maggiori indiziati della amministrazione pubblica non trasparente e dei fenomeni di corruzione. Ad esempio sono chiare le conse-

guenze del decreto legislativo 33/2013 che, ad esclusione dello stato patrimoniale dei politici, concentra la massima attenzione sulla fase gestionale della pubblica amministrazione, aumentando notevolmente il fardello degli adempimenti che, *volente o nolente*, ricadono sui tempi dei procedimenti promossi dai cittadini.

Siamo all'assurdo che il dipendente della pubblica amministrazione corre il rischio di essere sanzionato quando antepone la definizione di un procedimento richiesto da un cittadino all'adempimento burocratico nella sua interezza, regola comportamentale sancita dal decreto legislativo 33/2013. È pleonastico affermare che l'amministrazione debba essere trasparente, poiché è evidente che quando esiste la necessità che venga imposta dall'alto, significa che non lo è. Condivido altresì il titolo di "Italia oggi sette", siamo ostaggi della burocrazia e pertanto questa limitazione della libertà va rimossa, ma sono altrettanto convinto che si sia imboccato il senso di marcia sbagliato. Si continua ad intervenire per strategie generali, si aumentano le fasi di controllo come pa-

DDL "SEMPLIFICAZIONI": UN PASSO AVANTI O UNA CHIMERA?

Il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge in materia di semplificazioni, su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, Giampiero D'Alia, che contiene una serie di misure che arricchiscono e completano il quadro degli interventi di sburocrazia dell'amministrazione, avviati con il cd. decreto-legge del "Fare", approvato dal Consiglio dei Ministri. Si tratta di norme funzionali alla riduzione degli oneri amministrativi e informativi a carico di cittadini e imprese e utili per il rilancio dell'economia e l'ammodernamento del Sistema Paese.

È da sottolineare che le misure di semplificazione sono a costo zero e, in coerenza con precisi impegni assunti in sede comunitaria, permettono, come richiesto anche dalle maggiori associazioni imprenditoriali, di ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese (speriamo che sia la volta buona, ndr).
(tratto dal Comunicato stampa n. 10 del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2013)

nacea di tutti i fenomeni di cattiva amministrazione, si continua, a mio avviso in modo irresponsabile, a trascurare la formazione, unico strumento di crescita culturale e di equilibrio dell'individuo.

L'amministrazione trasparente per decreto legislativo è paragonabile alla democrazia e libertà imposte con le armi.



Alla riorganizzazione dell'apparato della pubblica amministrazione avrebbe dovuto corrispondere una formazione adeguata del personale dipendente.

Importanza della formazione

Appare del tutto evidente che alla riorganizzazione dell'apparato della pubblica amministrazione caratterizzata dall'obiettivo delle tre "e" *efficienza, efficacia, economicità*, nell'ambito della quale il dirigente diviene cardine fondamentale, avrebbe dovuto corrispondere con altrettanta convinzione una **formazione** adeguata alla riforma. In effetti gli articoli 3, 4 e 5 della legge n. 191 del 16/06/1998 (Bassanini ter) puntano nella direzione della "formazione del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni".

Un aspetto di primaria importanza che fino ad oggi è stato ampiamente disatteso, tanto è vero che la recente legge n. 190 del 6/11/2012 insiste sul tema della formazione all'art. 1 co. 5 lett. b) "*procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la scuola superiore della pubblica amministrazione, omissis*".

Un tipo di formazione che certamente deve essere tecnica e comportamentale indirizzata a far acquisire la consapevolezza del ruolo, in particolare per il front-office.

In questo senso si condivide la definizione rilevata in rete sulla formazione comportamentale: "*essa è strumento efficace per migliorare la qualità della vita lavorativa, richiede un costante esercizio di ricerca ed equilibrio interiore, con impegno all'apprendimento, per essere efficienti, creativi, collaborativi, dinamici*".

Mentre questo equilibrio viene invocato nella conduzione del nostro Paese, a vent'anni dall'avvio della riforma della pubblica amministrazione nell'ambito della quale si esalta la dirigenza, il Decreto Legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 procura un arretramento, una sorta di "sconfessione" dei dirigenti, sottoposti ad un sistema "coercitivo" pedante che, soprattutto nei piccoli

centri, rischia di far superare la soglia fisiologica di "stress" portando l'individuo a stati di ansia e all'effetto bloccante della paura.

I dati che seguono sono tratti da un recente studio EURISPES dal titolo "*Dalla spending review al ritorno del principe*", ovvero la pubblica amministrazione come presidio di democrazia, al paragrafo *La formazione*.

L'effettivo investimento formativo all'interno delle amministrazioni è dato dalla media delle giornate di formazione erogate in rapporto al numero dei dipendenti, nel corso del 2010 si registra una trascurabile diminuzione nel numero medio di giornate erogate: da 3.37 giorni del 2009 a 2.63 del 2010. In calo anche la domanda di formazione; se tra il 1997 e il 2010 le aule sono state caratterizzate dalla presenza di 14/16 persone in media, nel 2010 si è verificato un calo consistente rispetto al periodo

Un tipo di formazione che certamente deve essere tecnica e comportamentale indirizzata a far acquisire la consapevolezza del ruolo.



Il lavoro nella pubblica amministrazione richiede imparzialità, spersonalizzazione, condotta giusta, costante istruzione.

considerato, con una media di 10 partecipanti per ogni corso. I corsi avviati sono stati 4.710, con una durata media di 2,3 giorni, e i dipendenti che hanno partecipato ad attività formative sono stati 46.946 su 3.375.667 occupati.

Ciò potrebbe essere teoricamente bilanciato dal profilo culturale dei dipendenti pubblici italiani che viene rilevato dalla stessa ricerca. Oltre il 40% ha un alto livello d'istruzione: il 36,8% possiede una laurea, il 3% una laurea breve e il 3,3% un titolo post-laurea. La maggioranza dei dipendenti pubblici, il 39,9% è in possesso di una licenza superiore, mentre il restante 17%, avendo frequentato solo la scuola dell'obbligo, ha un basso livello di scolarizzazione.

I dati in realtà confermano che la via della pubblica amministrazione non è stata la scelta primaria, ma dovuta presumibilmente a fattori contingenti individuali, altrimenti

ti non si comprende come, un apparato che per il 93 % possiede un alto livello di istruzione con 1.350.266 laureati, debba essere controllato e collegato a fenomeni di corruzione e illegalità.

In questo senso vira anche il disinteresse alla formazione rilevato, assenza di stimoli a migliorarsi è sinonimo di non affezione al proprio lavoro, mentre quello della pubblica amministrazione richiede una sorta di vocazione per adempimento ai propri doveri, imparzialità, spersonalizzazione, condotta giusta, costante istruzione.

Per questa ragione ritengo che una figura che abbia tali requisiti, fondamentale per il funzionamento della pubblica amministrazione, vada appositamente FORMATA, irrobustita nella personalità proprio per l'autonomia di comportamento che richiede la funzione di costituire presidio di democrazia.

Brevi riflessioni conclusive

Resta il timore, o meglio la certezza, che si stiano facendo passi indietro se il responsabile per la trasparenza di cui all'art. 43 del D.lgs 33/2013 e della prevenzione della corruzione ai sensi dell'art. 1 co. 7 della legge 190/2012, essendo nominato dall'organo di indirizzo politico, è privato della indipendenza di azione che la funzione richiede.

Il timore che una giusta causa, *amministrazione trasparente*, che in un paese normale non ha bisogno di provvedimenti coercitivi, possa provocare effetti contrari agli obiettivi di buona amministrazione chiamata, nel rispetto delle regole e secondo il principio di equità, a risolvere le istanze dei cittadini.

Il timore che il decreto legislativo 33/2013, pur animato da buoni propositi, sia per la burocrazia il nido di erbe aromatiche incendiate dai raggi di sole della mitica *araba fenice*.