

Mariastella Righettini

Da Weber al Web

Sabato 17 gennaio grazie alla professoressa Righettini abbiamo cominciato a capire che dietro la parola "burocrazia, tanto abusata quanto esecrata, si celano questioni vitali per la salute e per l'esistenza stessa di una organizzazione sociale evoluta, e che prima di tutto è necessario capire questa complessità.

Perché la burocrazia (=il potere dell'apparato, ovvero dell'ufficio) è un problema, su questo non ci sono dubbi, ma è anche indice della salute di ogni organizzazione sociale.

La professoressa Righettini inizia dal classico, da Max Weber, che interpreta per primo la burocrazia come antidoto ed argine all'arbitrio dei potenti e dei sovrani. Con le sue regole e le sue procedure, infatti, al sorgere degli stati nazionali moderni, essa esprime la necessità della nascente borghesia degli affari, del commercio e dell'industria, di approdare a regole certe, a procedure che siano una alternativa all'anticamera del sovrano, frequentata dai mille questuanti che implorano benefici.

Il principio di legalità (sul quale si fonda ogni atto della burocrazia) si badi bene non significa giustizia e meno ancora democrazia.

Legalità significa semplicemente rispetto delle norme vigenti nella comunità. Se esse sono eque, partecipate o imposte dal tiranno, è altra questione.

Nella Germania di Bismark (che aveva il problema di unificare 25 stati tedeschi e plasmarli in una unica Nazione) la burocrazia si basava appunto su questi due capisaldi: la gerarchia e il fondamento legale.

E così è stato anche per l'Italia. E questo può stupire, abituati come siamo a considerare il nostro Paese come anarcoide e disorganizzato.

Formalismo e scarsa cultura del risultato. Il fatto è (e questo è uno dei caratteri distintivi della cattiva burocrazia italiana, quasi il suo peccato originale) che nel corso dei secoli, passando dallo Stato Sabauda all'Italia unita e poi dal ventennio fascista alla Repubblica, il rapporto della burocrazia con i cittadini è sempre stato di natura normativo-formalistica.

Stabilisco le norme, si stabilisce la sanzione, si regola con rigore ed in quantità ipertrofica ... e si crede di aver in tal modo provveduto al problema. Ma non si verifica la ricaduta del provvedimento sulla società, sulle persone e sull'economia, e non si ha quindi una visione finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo. Si lavora per formule astratte. Per questo i cittadini sono convinti (a ragione) che i nostri governanti non abbiano la minima idea delle materie sulle quali sono chiamati a legiferare e sugli effetti di quei provvedimenti.

Clientelismo. Un secondo aspetto deleterio della burocrazia nel nostro Paese è costituito dalla intromissione della politica. Il rapporto tra politica e burocrazia è endemico e insuperabile. Ma in Italia ha raggiunto vertici di commistione insopportabili moralmente e insostenibili economicamente.

Le pubbliche amministrazioni, a tutti i livelli, sono da sempre gestite dai politici (assegnando ruoli, assumendo personale, distribuendo agevolazioni) con il fine di acquisire il consenso politico.

Nel corso degli ultimi decenni molto si è fatto. La professoressa Righettini cita a questo proposito la riforma Cassese del 1993, che ha introdotto la responsabilità diretta sugli atti dei dirigenti e dei funzionari della pubblica amministrazione, ed ha ristretto il compito dei politici alla funzione di programmazione e di controllo. Molto ancora resta da fare per arginare il potere di influenza del ceto politico nelle scelte della pubblica amministrazione.

A questo si aggiunge la tendenza all'auto conservazione ed all'auto potenziamento della burocrazia. Lo *Spoil System* all'anglosassone è ancora lontano dall'essere computo.

La tendenza continua ad essere l'inamovibilità, la staticità e l'auto referenzialità.

Spesso si sente invocare, al fine di portare la mortalità e l'equità, l'applicazione di leggi più severe. Sembrerebbe ovvio, è la scelta più logica. Una bella legge e si risolve il problema.

Ma non è così. In Italia si fanno troppe leggi, e si fanno male. Sono scritte proprio male, sgrammaticate e oscure, con articoli lunghissimi, che si contraddicono con norme precedenti, lasciando aperto il campo alle interpretazioni. Leggi pletoriche che si sovrappongono con le precedenti. Ad un certo punto, sulle materie più importanti, si giunge ad un groviglio tale che si sente il bisogno di prendere il sacco in cima e fare una bella riforma. L'Italia è il Paese delle infinite riforme, che si trascinano per decenni, e che non giungono mai a termine... e dei *piani*, il piano della trasparenza, il piano dell'anti corruzione, il piano delle riforme, e tutti questi piani non dialogano tra loro e non sono coerenti tra di loro. Poiché sono scritte male e si inseriscono in una giungla già foltissima di provvedimenti, le leggi in Italia hanno bisogno, per essere applicate, di decreti attuativi, circolari esplicative, regolamenti specifici... alimentando in tal modo il lavoro della burocrazia.

L'aspetto fondamentale della questione che raramente viene affrontato è il fatto che le norme dovrebbero avere come obiettivo quello di **regolare**, concetto che è diverso da quello di "produrre regole". Regolare significa avere la capacità di incidere sui comportamenti, ovvero di ottenere il risultato che la norma dovrebbe prefiggersi, non di reprimere. Il lavoro dell'apparato burocratico, dal Parlamento in giù, non è quello di produrre norme e di farle rispettare con sanzioni, ma di ottenere dei comportamenti. A volte (spesso) più della norma sono utili gli incentivi, l'educazione, il riconoscimento sociale.

Altro aspetto trascurato dai nostri burocrati è il calcolo dell'onere burocratico. Con questa espressione si intende l'obbligo informativo in capo al cittadino che è spesso collegato alle norme. Non si parla insomma dell'adempimento, in sé, ma dell'onere di informare altri organi della burocrazia e altri uffici dell'avvenuto adempimento.

Meno leggi, scritte bene, trasparenza nei rapporti tra politici, lobbisti e burocrati, attenzione al risultato, alla capacità di regolare i comportamenti con la partecipazione attiva e non con la coercizione astratta. Rispetto per il cittadino, che non deve essere ritenuto a priori inadempiente. Abbandono di un approccio burocratico normativo repressivo ...

Sembrano sogni, eppure molto si è cominciato a fare. E capire e partecipare a questo processo è anche uno dei compiti di SPE .