

MA ALLA FINE CHE COS'E' LA BUROCRAZIA?

Grazie alle lezioni della prof.ssa Righettini e del professor Bortolini, alla fine, che cosa abbiamo capito della burocrazia?

Intanto che è una parola relativamente recente, che compare nell'800, e che rappresenta un fenomeno sociale e politico che è stato studiato tra i primi da uno dei padri della sociologia, Max Weber.

Fin dall'antichità, e qualsiasi sia il sistema di governo (aristocrazia, democrazia, monarchia) le decisioni politiche di chi detiene il potere hanno la necessità di essere tradotte in misure concrete che le realizzino. L'insensibile principe Giovanni decide di finanziare le sue guerre inasprendo il carico delle imposte sulle spalle dei suoi sudditi? A realizzare questo obiettivo è però necessario il crudele sceriffo di Nottingham. Il principe sempre più ricco, il popolo sempre più povero. Fino a quando non arriva Robin Hood a redistribuire il reddito...

Il punto è che al principe non importa nulla dell'equità nell'applicazione delle tasse, ma solo che il gettito sia quello sperato, e lascia quindi allo sceriffo la massima autonomia. Che uccida, ricatti, affami la gente, non importa, anzi, se lo sceriffo non porta i risultati attesi potrebbe essere lui a rischiare la testa.

Nelle società antiche le classi sono rigide e non esiste il concetto di "ascensore sociale" : I contadini sono i contadini, I cavalieri cavalieri, i nobili quasi divini: una società immobile, dove le divisioni in classi sono volute dall'ordine naturale del mondo e dalla volontà di Dio e immaginare che un servo della gleba abbia dei diritti e possa ambire ad una classe superiore, sarebbe come pretendere che gli asini volino e il mio cane parli latino. Una mostruosità contro natura.

Le cose cambiano con la Rivoluzione francese (semplificando molto).

La ricchezza si è spostata dalla nobiltà alla borghesia (sta iniziando lo sviluppo industriale, si commercia con il mondo intero attraverso le vie dell'oceano...) e si afferma il concetto di individuo portatore di diritti.

E anche se le decisioni sono prese ancora da una classe di aristocratici per nascita o per censo, quello che conta adesso è che non sono più tollerabili i soprusi e i privilegi. Il potere economico e politico sta infatti ambiando di casa...

Ora le decisioni di chi comanda devono essere applicate in modo rigoroso nel rispetto del cittadino, e lo stato stesso inizia ad occuparsi molto di più del cittadino, erogando una quantità di servizi che in passato erano sconosciuti.

La burocrazia come noi la conosciamo nasce appunto ora, nel 19° secolo, ed ha caratteristiche precise ed esigenze chiarissime. Per poter assolvere il compito di distribuire servizi ed applicare in modo imparziale le norme generali, in altre parole per realizzare il principio di uguaglianza dei cittadini ed il primato dell'individuo all'interno della società, essa corre su binari molto rigidi. Si tratta di nobili motivi e sacrosante esigenze, che purtroppo spesso (in Italia quasi fatalmente) degenerano nell'assurdo, nell'arbitrio , nel ridicolo, a volte nel tragico. Vediamo.

Applica la legge. Non si inventa nulla, le decisioni del burocrate sono sempre giustificate dalla norma. Almeno formalmente lui è sempre coperto. Poco importa se si perde di vista l'obiettivo sostanziale. Può capitare che per chiedere un rimborso di cento euro il cittadino debba spenderne alla fine cento dieci , quello che conta è che tutto sia stato fatto secondo la procedura e che nessuno possa mai impugnare il provvedimento perché illegittimo. Spesso le norme di riferimento sono molteplici e in contraddizione tra di loro e la loro applicazione diventa difficile, con risultati astrusi e perfino drammatici (penso al caso degli "esodati").

Ragiona per casistiche anonime e per casi generali. La burocrazia giustamente deve essere imparziale, quindi non può prendere in considerazione la singola persona, con il suo problema, le sue limitazioni, il suo caso specifico (servire il cittadino sarebbe poi il fine ultimo della burocrazia). La persona viene quindi spogliata della sua individualità e viene presa in considerazione solo come caso da inserire in una casistica (appuntamento) prevista e normata dalla procedura. Se tu hai queste caratteristiche, il tuo caso è questo e rientra in questa categoria.

Qui si cela l'insensibilità e l'indifferenza della burocrazia per le persone. Fino ad esiti assurdi.

E' con questa logica che si arriva a chiedere ad esempio la restituzione di un beneficio acquisito ad una persona deceduta ad anni ...

La lingua ermetica. I burocrati sono (o dovrebbero essere) dei tecnici, asettici esecutori delle procedure. Appunto per evitare la mescolanza tra esecuzione della norma e interessi personali (almeno questa è l'intenzione), tutto è inserito in precise procedure, e queste sono sorrette e quasi sublimite da una precisa modulistica. Procedure, norme, regolamenti e modulistica usano una lingua propria, diversa da quella che usa la gente ogni giorno. Questo avviene sia per motivi di precisione normativo-procedurale, ma anche per marcare una distanza, per rafforzare un innegabile e grandissimo potere. Solo chi è del mestiere, chi è un tecnico può capire nelle sue conseguenze e nelle sue pieghe quel linguaggio, e questo costituisce uno schermo dietro il quale la burocrazia si difende dal rischio di veder sminuito o messo in discussione il suo potere. Prova ne sia che anche quando si potrebbe parlare in modo comprensibile, si usa il burocratese.

L'ignoranza del cittadino, inoltre, semplifica la vita del burocrate in quanto più difficilmente il cittadino potrà obiettare e mettere in discussione il suo operato. Per questo motivo le comunicazioni della burocrazia, le circolari esplicative, i bandi, giù giù fino ai cartelli affissi nelle sale d'aspetto, sono scritte in *burocratese*, con la sola esigenza di poter dire "lo te l'ho detto, vedi? lo ho rispettato la norma e ti ho avvisato, se non capisci il problema non è mio."

I funzionari devono essere professionisti specializzati. Anche in questo caso i principi ispiratori sono sacrosanti, sono gli esiti discutibili. La specializzazione tecnica viene cioè affrontata appunto in termini burocratici e non sostanziali. Per garantire efficienza e funzionalità, il sistema pretende che i funzionari siano specializzati e titolati ad esercitare le loro funzioni. Titolati appunto, chi potrebbe obiettare. La conseguenza è che si entra nella carriera solo superando un concorso per titoli ed esami, e poi basta, fino alla pensione. Non si prende in considerazione l'esperienza passata, non si valuta la produttività del lavoratore, e molto difficilmente si aggancia il progresso in carriera (quando c'è) con il merito. Risultato: per il piccolo burocrate, quello che noi incontriamo tutti i giorni negli uffici pubblici, tutto è uguale: pochi incentivi, poche soddisfazioni, spesso frustrazione (ma nei fatti, grande potere sulle persone, quindi ora "te la faccio pagare e di te non me ne frega nulla").

Le mansioni sono rigidamente definite. Certo, dei professionisti devono essere concentrati nel loro lavoro di tecnici, e non possono e non devono occuparsi in modo generico del lavoro degli altri creando confusione e sovrapposizioni. E poi di chi sarebbe la responsabilità se si sbaglia? Ecco dunque la rigidità della mansioni. Fino al parossismo, fino al grottesco. "Io non posso aiutarti, devi andare nell'altro ufficio, non è mia competenza...".

Le procedure devono essere tracciabili. Per garantire il controllo ex post, per tutelare il cittadino e garantirgli che non sono state fatte ingiustizie (e per tutelare il funzionario che in tal modo è sempre coperto), deve essere sempre ricostruibile l'iter seguito e dimostrabile il rispetto della procedura. Per ottenere questo è necessario utilizzare moduli specifici, allegandovi documenti che attestino la presenza

dei titoli che danno diritto, per dimostrare di essere nato, di essere non morto, di avere diritto , di rientrare nella casistica prevista dall'art... di percepire o non percepire, di avere aderito entro il , di aver fatto domanda, di non essere incorso, di aver frequentato, di aver superato... E' il diluvio delle carte, è il volto più fumettistico, ma non per questo meno vero della burocrazia.

Che fare? Nobili e sacrosante ragioni producono abusi, inefficienze, costi e danni economici.

Prima di tutto occorre pensare che la burocrazia si può riformare, e che dalla sua efficienza e modernizzazione dipende molta parte delle nostre speranze di riprendere la via della crescita. Basti pensare all'effetto deprimente che ha ora la nostra burocrazia sulle imprese straniere che volessero investire in Italia.

Leggi di qualità. E' il primo presupposto. Scritte in un linguaggio semplice e comprensibile. Che non siano in contrasto con altre norme e che esprimano una reale e approfondita conoscenza della materia sulla quale intervengono. Oggi non sempre è così e al contrario la qualità si sta abbassando sempre più.

Semplificazione della pubblica amministrazione sul territorio. Oggi troppi enti ed organismi pubblici hanno funzioni e competenze sovrapposte sulla stessa materia e sugli stessi soggetti. Con esiti paralizzanti.

Organizzazione delle reti della pubblica amministrazione. In modo tale che i diversi livelli e i diversi enti pubblici dialoghino tra loro e abbiano in comune in rete i dati del cittadini che si rivolge alla pubblica amministrazione. Troppo spesso siamo infatti chiamati a presentar documenti e dichiarazioni che sono da tempo già in possesso della P. A. ...

Capacità di auto riformarsi delle pubblica amministrazione. Che significa avere in mente il fine e non il mezzo (l'aspetto tecnico/formale). Il fine deve essere il cittadino, che dovrebbe essere visto come il cliente della P.A. e non come un suddito. Perché questo avvenga è necessario che si introducano strumenti di misurazione dell'efficienza nei singoli uffici e che quando è possibile essi vengano messi in concorrenza tra loro, lasciando al cittadino la possibilità di scelta (per i servizi sanitari questo già esiste). Una ragionata logica privatistica (da non confondere con la privatizzazione che non sempre è possibile) potrebbe migliorare l'efficienza e soprattutto l'approccio con il cittadino.

Marco Amendola

Elemento	Funzione
Esercizio continuativo, vincolato a regole, di funzioni	Continuità del lavoro Prevedibilità del lavoro
Competenza definita e limitata	Efficienza della divisione del lavoro Chiarezza delle funzioni
Secondo una gerarchia formale	Imputazione di responsabilità Facoltà di appello
Mediante atti conformi, scritti e protocollati	Tracciabilità delle decisioni Creazione di archivio
Utilizza personale qualificato	Efficienza ed efficacia delle funzioni
Utilizza mezzi che sono di proprietà della organizzazione	Prevalenza della organizzazione Efficacia della funzione

Problemi della burocrazia

Di
inefficienza
e inefficacia

Problemi più
generali

Problemi
"apparenti"