



# *Semplicità e complessità nell'amministrazione italiana*

Giampiero De Marco, Stefano Moro

“Era tarda sera quando K. arrivò. Il paese era affondato nella neve. La collina non si vedeva, nebbia e tenebre la nascondevano e non il più fioco raggio di luce indicava il grande Castello.” (F. Kafka)

“Con tutte queste leggi e leggiucole credo proprio che gli italiani non ci stàbbiano a capire niente”.  
(Un noto uomo politico italiano)

## *1. Il problema*

È immaginabile una “semplificazione” delle pubbliche amministrazioni italiane? È opinione comune che dall’inizio degli anni ‘90 sia effettivamente iniziata una produzione legislativa mirante, almeno nelle intenzioni, ad una trasformazione qualitativa e quantitativa del sistema amministrativo nella sua globalità nella speranza di avviare un processo culturale di cambiamento dei rapporti tra Stato e cittadino e, all’interno dell’entità Stato, tra i suoi sottosistemi ed articolazioni.

In altre parole, l’insieme delle riforme dell’ultimo decennio avrebbe dovuto consentire processi di comunicazione più facili ed efficaci tra il sistema Stato e la società nel suo complesso, generando pratiche virtuose e visibili.

In Italia il rapporto tra Stato e cittadino è stato storicamente di reciproca diffidenza, quando non di assoluta mancanza di fiducia. Lo Stato, rappresentato da persone dotate di poteri non astratti, si è sempre sentito autorizzato a difendersi dai cittadini, i quali,

spesso vessati da un sistema amministrativo occhiuto e contraddittorio, non trovavano niente di meglio che sfuggire in maniere non sempre legali alle proverbiali pastoie burocratiche - la famosa "arte di arrangiarsi" degli italiani. Il senso civico, conquista che non è ancora solido patrimonio culturale del Bel Paese, non era certo favorito da un sistema "bizantino" spesso persecutorio.

Sembra un dato empiricamente fondato che le leggi in Italia siano più di centomila a fronte delle poche migliaia di altri paesi europei più moderni; come si vede, un mostruoso Leviatano che tuttavia ha sempre consentito scappatoie legali di ogni tipo (l'Azzeccagarbugli, del resto, è una maschera tipicamente italiana): più sono le leggi, dunque, più è facile aggirarle, trovandosene sempre una che può essere utilizzata contro l'altra.

Con gli anni '90 alle centomila e più leggi se ne sono aggiunte almeno quattro o cinque che avrebbero dovuto aprire una nuova Era di riordino e di snellimento con il fine precipuo di alleggerire il nostro vivere ormai diventato - come scriveva Flaiano - un "esercizio burocratico".

**La legge 8 giugno 1990, n. 142** definita dagli addetti un "evento di portata storica" affronta i problemi delle forme organizzative, della partecipazione, dei rapporti e delle dimensioni degli enti locali, delle aree metropolitane, dei servizi, delle forme di associazione e di cooperazione, a volte innovando direttamente, altre volte mettendo in atto meccanismi destinati a raggiungere risultati nel lungo termine. Uno dei caratteri più importanti di questa nuova normativa è la rottura della uniformità del modello preesistente, riconoscendo a ciascun ente il diritto alla propria fisionomia e alla propria personalità. Quindi non più un ordinamento uguale per tutti i Comuni e per tutte le Province, ma la possibilità che ogni ente abbia una sua originalità in relazione alle proprie esigenze sociali, economiche, culturali, storiche e ambientali. La nuova legge offre modelli organizzativi quali l'area metropolitana (in città come Roma, Milano, Napoli, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze Bari) per la costituzione della quale è previsto il riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni ricompresi in essa, che per esempio potrebbe comprendere tutti o in parte i Comuni della provincia di queste grandi città e con lo scorporo di aree di intensa urbanizzazione e/o con l'aggregazione dei mini-Comuni.

Altro elemento portante della legge è la possibilità di nuove forme associative e di cooperazione, con ampia scelta di organizzazione dei servizi, a partire dalla “istituzione” per finire alla “società per azioni, a prevalente capitale pubblico”.

Comunque l’elemento più importante di questa normativa è il riconoscimento della potestà statutaria che impone di dotarsi di una piccola costituzione (Statuto) la quale offre agli Enti Locali uno strumento che spezza le secolari regole di uniformità organizzativa. Purtroppo a dieci anni dal suo avvento abbiamo assistito a ben trenta modifiche apportate nel periodo 1997-1999 e in precedenza si erano registrati altri cinquanta interventi del legislatore.

**La legge 7 agosto 1990, n. 241**, collegata alla precedente che introduceva principi relativi alla pubblicità degli atti, al diritto di accesso e alla responsabilità dei procedimenti amministrativi, detta nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, e sviluppa sei capi riguardanti i principi, la responsabilità del procedimento, la partecipazione al procedimento amministrativo, la semplificazione dell’azione amministrativa, l’accesso ai documenti amministrativi e delle disposizioni finali.

La legge impone alle pubbliche amministrazioni l’obbligo di determinare, per ciascun procedimento un termine temporale. Inoltre ogni provvedimento deve essere motivato partendo dai presupposti di diritto che ne giustificano l’emanazione. E avere ben definito un responsabile del procedimento. Si sancisce tra l’altro la possibilità di accesso ai documenti pubblici da parte di chi vi abbia interesse, determinando quindi uno svecchiamento nella prassi dell’Amministrazione che dovrà assumere un’organizzazione più razionale e garantista.

**Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29**, disciplina l’assetto organizzativo degli uffici, i soggetti di cui si avvale la pubblica amministrazione, il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, riconfermando quei principi di efficienza, efficacia, trasparenza, economicità già introdotti dal legislatore nella normativa prodotta agli inizi degli anni ’90. Uno dei punti centrali del decreto è quello di ricondurre i

rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici sotto la disciplina del diritto privato, rideterminando i criteri di rappresentatività sindacale e di contrattazione e riconducendo alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie di lavoro. Come già stabilito dall'art. 51 della legge 142 i compiti di direzione politica devono risultare nettamente separati da quelli di direzione amministrativa. Infatti se alla parte politica spetta il potere di dare gli indirizzi e di controllo alla parte amministrativa è affidato il potere di gestione con particolare riferimento alla gestione delle risorse umane, strumentali e finanziari, mediante l'adozione di idonee tecniche di bilancio, allo scopo di assicurare economicità, speditezza dell'attività degli Uffici, diretta a conseguire il pubblico interesse. La disciplina ha inoltre introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di dotarsi di servizi di controllo o nuclei di valutazione ai quali affidare il compito di verificare la realizzazione degli obiettivi, la correttezza ed economicità di gestione delle risorse, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa. Questi servizi di controllo o nuclei di valutazione godono di autonomia operativa e rispondono trimestralmente dei risultati, in modo esclusivo, agli organi di direzione politica.

**La legge 15 marzo 1997 n. 59**, concerne la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. La riforma vuole contribuire alla realizzazione di una Repubblica fondata sulle autonomie locali dove il Governo è chiamato ad emanare, dando attuazione al principio della sussidiarietà, decreti legislativi che conferiscano a regioni, provincie, comuni e altri enti locali ulteriori, tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili, attualmente esercitati da organi e amministrazioni dello Stato.

In particolare dallo Stato devono essere delegati alle regioni i compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto aventi interesse regionale e locale. Alle regioni è fatto carico di regolare l'esercizio dei servizi di trasporto mediante contratti aventi caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio. Altre materie delegate alle Regioni, che possono poi a loro volta trasferirle ad

altri enti locali, sono quelle riguardanti la disciplina delle attività economiche ed industriali, con particolare attenzione al sostegno e allo sviluppo delle imprese operanti nell'industria, nel commercio, nell'artigianato, nel comparto agro-alimentare e nei servizi alla produzione. Con questa legge la pubblica amministrazione si avvia a diventare federale.

**La legge 15 maggio 1997 n. 127**, apporta una serie di misure immediate finalizzate a sgravare il cittadino dal peso delle complicazioni burocratiche. Questo intervento legislativo riguarda: la semplificazione dei procedimenti amministrativi con recupero di efficienza e capacità decisionale; revisione dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali e rivisitazione della disciplina dei controlli amministrativi; riforma delle strutture portanti dell'ente locale e introduzione della figura del city manager, ossia del direttore generale dell'ente. È una legge ampia e complessa che ha nei suoi intenti quello di riconsiderare il rapporto delle pubbliche amministrazioni con i cittadini. Infatti il disegno strategico del legislatore è, oltre quello di completare i cambiamenti avviati dalle leggi 142/90 e 241/90, quello di introdurre il diritto dell'utente ad accedere ai documenti amministrativi, il dovere delle amministrazioni di procedere in direzione della semplificazione e dell'accelerazione delle procedure, e l'applicazione del sistema dell'autocertificazione. È una normativa che innova producendo un'ampia semplificazione: i ministeri e gli enti locali hanno l'obbligo di adottare regolamenti appositi al fine di snellire i procedimenti amministrativi; la validità degli atti passa da tre a sei mesi; l'autocertificazione risulta più facile, essendo sufficiente sottoscrivere una dichiarazione, su carta semplice, di fronte all'incaricato dell'ufficio destinatario dell'atto. La firma non è soggetta ad autenticazione se le dichiarazioni riguardano titoli di studio, qualifiche, esiti di concorsi, professioni, titolarità di autorizzazioni amministrative. Non necessitano dell'autenticazione le dichiarazioni riguardanti lo status personale come: data e luogo di nascita, residenza, cittadinanza, godimento dei diritti politici, stato di famiglia, stato civile, obblighi militari, iscrizione ad albi o elenchi tenuti dalla pubblica amministrazione. I documenti diventano meno costosi; per l'accesso alle

prove concorsuali sono soppresse le operazioni relative all'autenticazione della firma dei candidati; il requisito dell'età per la partecipazione ai concorsi è abolito; il rinnovo della carta d'identità è facilitato.

(Schede tratte da "Il nuovo ordinamento delle Autonomie Locali" di Gino Roseo Edizioni CieRre 1999)

L'insieme di queste leggi sopra brevemente riassunte intende ridefinire i rapporti reciproci, il ruolo e il peso specifico degli attori sulla scena del sistema amministrativo italiano: il Politico, il Burocrate più o meno ammantato di tecnocrazia, il Sindacato, l'Impiegato pubblico e il Cittadino, che immaginiamo protagonisti di questa vicenda, dovrebbero aver trovato un nuovo modello dinamico di azione finalizzato al superamento della asfittica lentezza di un sistema non più in grado di fronteggiare le crescenti esigenze di una società complessa: Istruzione, Giustizia, Lavoro, Immigrazione, Trasporti, Cultura, Sanità, Ambiente, Finanze, per citare i principali nodi che uno Stato moderno deve saper sciogliere, implicano un saper organizzare, governare, gestire e controllare le decisioni.

Ciò che non è più tollerabile, soprattutto sotto il profilo funzionale, è il "sistema di caste" che caratterizza l'amministrazione italiana: un Politico e un Burocrate, gelosi depositari di privilegi, che, cooptati a seconda delle preferenze delle lobbies economico-politiche di cui sono portavoce, esercitano con ampio margine di discrezione un potere precedentemente contrattato con altre lobbies; un Sindacato polverizzato che, oltre ad aver perso una buona parte della sua rappresentatività, si muove tra demagogia e corporativismo gestendo comunque un potere spesso negoziato con il Burocrate e con il Politico; un Impiegato pubblico che oscilla tra lavativismo, complici i suoi dirigenti, e una miscela di paternalismo e desiderio di punizione nei confronti del cittadino; e, ultima ruota del carro, un Cittadino che si sente soltanto centro di diritti che intende ottenere più o meno lecitamente spesso a spese di qualche altro cittadino meno fortunato di lui.

Come si vede, uno dei principali, se non il principale ostacolo al funzionamento di un'amministrazione per tutti, nella sua missione di servizio, è proprio il desiderio di gestire e godere di un potere che, a cascata e in maniera capillare dall'alto in basso, attraversa tutte le stratificazioni burocratiche e poi trasborda nella

società coinvolgendo nel meccanismo lo stesso cittadino. Se a questo aggiungiamo l'individualismo come caratteristica antropologica tipica dell'Italiano e la sua atavica insofferenza alle regole, si comprende che la "semplificazione", di cui tanto si parla, ha bisogno in primo luogo di un cambiamento di mentalità che può anche esulare dalla mera ideazione giuridica di un modello perfetto di pubblica amministrazione. In effetti le riforme brevemente descritte in precedenza peccano di astrattismo e di un non sufficientemente meditato contatto con la realtà che si vuole riformare.

I modelli proposti dalle riforme degli anni '90, nella loro cristallina perfezione non tengono conto che sono destinate ad operare su un sistema concreto che non ha ancora interiorizzato il passaggio culturale necessario; rimangono un tentativo comunque improcrastinabile, ma non formano ancora un nuovo stile mentale.

Il sistema precedente, come dicevamo, sta collassando su se stesso; la rivoluzione dell'amministrazione italiana è in corso anche se non è ancora riconoscibile in pratiche visibili: essa implica una nuova dislocazione di poteri in grado di produrre un nuovo linguaggio che si strutturi su due livelli che possono facilmente entrare in rotta di collisione: a) il livello "utente", "cittadino", "cliente", esige trasparenza, chiarezza, domande semplici e risposte comprensibili e deve aprire una diversa comunicazione; b) il livello "operatori", interno alle pubbliche amministrazioni, implica saperi, linguaggi e procedure specifici. Organizzare i servizi tipici di una società complessa, per citare solo uno dei compiti dell' "amministrare", crea zone grigie in cui si insidia inevitabilmente il desiderio di mantenere privilegi di casta, di lobby, attraverso la manipolazione e l'uso di quel sapere tecnico, "raro", che rischia di continuare a rimanere nelle mani dei "tecnocrati", come prima era nelle mani dei "giuristi": tradendo il bisogno di "trasparenza" gli "imperia" rimangono "arcana" e l'istanza di complessità che si finge di difendere con una gestione "efficace", "efficiente" si denuda rivelando semplicemente un meccanismo "complicato" di poteri da conservare e da tramandare.

## *2. La pratica*

Se quell'apertura detta "caditoia" posta tra il piano stradale e lo

scalino del marciapiede, la cui funzione è quella di permettere il deflusso delle acque piovane verso le fogne, durante gli abbondanti acquazzoni primaverili si intasa, formando piccoli laghetti di melma, foglie e cartacce, chi è l'autorità competente, in una metropoli come Roma, al ripristino del normale deflusso delle acque?

Allo stato degli atti, per quanto riguarda lo spazio immediatamente prospiciente al buco, con rispetto parlando, la competenza è del servizio di pulizia urbana; per i primi cinque o sette metri successivi la competenza passa alle circoscrizioni; dai sette metri in poi è finalmente competenza dell'A.C.E.A., ente erogatore del servizio idrico. Questa complicazione, oltre ad essere paradossale e quindi comica, va eliminata o realmente semplificata: la rigida delimitazione di competenze su questa semplice questione di deflusso, è il frutto di una stratificazione di leggi, approvate per delimitare e perpetuare poteri (le proverbiali "poltrone"); la circoscrizione o l'A.C.E.A. possono essere, a seconda dei centimetri, i committenti di più o meno succosi appalti per l'eliminazione dell'eventuale danno: "divide et impera" con grande spreco di carte (carta canta, villan dorme).

Semplicità vorrebbe, per dirne una, la riduzione almeno a due livelli delle competenze sulla "caditoia" eliminando, ad esempio, con buona grazia delle circoscrizioni, quanto è di loro competenza con riduzione di passaggi di carte burocratiche e di eventuali committenze di appalti. Diventerebbe così anche più facile arrivare al sospirato stappamento dell'intoppo, che è per l'appunto ciò che il cittadino vede concretamente con soddisfazione personale e scarpe (per tacer dei pantaloni) meno bagnate... se non addirittura asciutte.

Un altro esempio paradossale che propone invece la spasmodica tensione tra necessità improrogabile di riforme e risultato concreto della normativa di riforma riguarda la scottante tematica degli appalti, dalle cui aberrazioni uscì il complesso fenomeno noto come "Tangentopoli".

La nuova legge-quadro sui lavori pubblici (le tre "Merloni") intende riorganizzare tutte le procedure per la realizzazione da parte di soggetti pubblici di opere di pubblico interesse; in particolare il disposto legislativo norma la fase di programmazione, di progettazione e di affidamento dei lavori. La trasparenza degli appalti più sostanziosi viene ora garantita dall'Osservatorio sui lavori pubblici che è emanazione dell'"Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici". Ovviamente le nuove disposizioni sono molto centrate sull'attuazione dei principi di "imparzialità" e



“buon andamento” dell’amministrazione sanciti dall’art. 97 della Costituzione.

Dopo Tangentopoli l’intento riformatore non poteva non richiamarsi a procedure tempestive, trasparenti e corrette di affidamento degli appalti garantendo innanzitutto la “qualità” delle opere. A sei anni dalla “Merloni 1” (Legge 109/1994) e delle altre due Merloni (Leggi 216/95 e 415/98), l’Osservatorio sopra citato ci informa che il settore degli appalti sta vivendo una fase di grandi incertezze e difficoltà dovuta all’accavallarsi di norme (ma anche al riassetarsi di nuove costellazioni di potere) che ha portato al crollo dei bandi di appalto quantificabile al 66% con punte, per le amministrazioni provinciali, del 93%.

Una delle prime cause di tale macroscopica riduzione dei lavori pubblici è fatta risalire all’impreparazione delle “stazioni appaltanti” che hanno spesso mandato in gara bandi al limite della legittimità: anche in questo caso la legge, nobilissima nelle intenzioni, (attuare l’art.97 della Costituzione) si innesta su una organizzazione inadeguata, rigida, non flessibile. Il punto cruciale continua ad essere la contrapposizione tra leggi e organizzazione: sembra una contraddizione irrisolvibile quella tra la perfezione teorica delle prime e la povertà della seconda, visto che ancora non si scioglie il rebus della quantità e particolarità di regolamentazione spettante alla fonte normativa primaria e a quella secondaria (il rapporto in altre parole tra leggi e regolamenti).

Nel caso della legge sugli appalti, evitare, in teoria, la corruzione ha portato ad un quasi blocco degli appalti giustificando in qualche misura le posizioni di coloro che, sia pure a malincuore, si rassegnano all’inevitabilità di illeciti in un terreno delicato come è quello dei soldi pubblici. Ma non basta: un’altra nota dolente della legge è il sistema di qualificazione delle imprese; prima, per partecipare ad una gara bastava l’iscrizione per categorie all’Albo nazionale dei costruttori; ora le imprese devono avere un certificato di qualificazione prodotto dalle c.d. “Società organismi di attestazione” (S.O.A.), società, beninteso, private. Il business sta nei 300 o 400 miliardi ogni tre anni che le circa 20.000 imprese italiane (e le imprese comunitarie) dovranno versare come tariffa per ottenere il certificato suddetto. Senza qualificazione, niente appalto, ma le S.O.A., allo stato degli atti non sono attive: quindi niente appalti. Orbene, la “certificazione di qualità” che viene richiesta alle imprese è sacrosanta, ma queste ultime non possono avere i requisiti di qualità: si intuisce la “complessa” rete di poteri che interessa politici, burocrati, impre-

se in questo delicato ridisegno della normativa sugli appalti ? Chi farà, per dirne un'altra, il ghiotto business delle S.O.A. ?

Come si vede, ancora una volta, riformare i meccanismi amministrativi non può non comportare un robusta ridislocazione dei poteri, su un piano diverso.

I due esempi riportati, due fra mille, illustrano gli intrecciati e sotterranei percorsi di passaggio dalla vecchia "complicazione" alla nuova "complessità" che peraltro dovrebbe semplificare. Se il primo esempio ci rimanda ad una burocrazia caricaturale pre-moderna e polverosa, il secondo ci mette di fronte ad un complesso riassetto dei poteri, con buona pace dei cittadini destinatari potenziali di servizi efficienti ed efficaci. Non c'è dubbio che nuove leggi siano indispensabili; il richiamo all'efficienza, all'equità, alla qualità, alla trasparenza e compagnia cantando, è un tormentone su cui tutta la migliore dottrina concorda.

Ma le amministrazioni e le imprese hanno una "mentalità" trasparente, efficace, efficiente, al servizio del cittadino-cliente ? Il sospirato passaggio "culturale" sta avvenendo ? E il cittadino è in grado di comprendere il prezzo dell'efficacia, dell'efficienza, della trasparenza e di tutto quanto è istitutivo della democrazia ?

### *3. Il futuro.*

Grandissima parte della dottrina è unanime nel considerare necessario, al fine del funzionamento delle amministrazioni italiane, il passaggio da una mentalità di tipo "giuridicizzante", secondo la nostra tradizione e la nostra storia, ad una mentalità che, per semplificare, definiremo "tecnocratica", di stampo più anglosassone. Il metodo "giuridico" viene assunto come foriero di complicazione laddove il metodo c.d. "tecnocratico" dovrebbe, prendendo atto della "complessità", snellire, semplificare il sistema, abbreviandone la tempistica.

Il cambio di mentalità richiesto esige un nuovo paradigma puntato sull' "analisi delle politiche pubbliche" (da noi chiamato "tecnocratico") che dovrebbe subentrare sia pure con gradualità al predominio della scienza giuridica.

Questo modello si propone di tener conto della complessità di uno Stato contemporaneo ed insieme dovrebbe essere in grado di risolvere i problemi collettivi. Complessità, in questo contesto, significa non temere un aumento del grado di conflittualità all'interno sia delle amministrazioni sia dei gruppi di utenti (i "cittadi-

ni”): il “cambio di mentalità” di tutti gli attori sulla scena non può riposare su un’astratta previsione normativa, che disegna un sistema perfetto in equilibrio statico, ma deve favorire un movimento dinamico, un riposizionamento continuo di dialettiche, metodi, procedure, definizione mobile di obiettivi, che stravolgano il rapporto complesso burocrazia-cittadini. Il limite della stagione riformista degli anni ‘90 è stato proprio l’aver imposto un modello certamente “nuovo” di amministrazione senza però preparare da un lato gli operatori, e tra questi in primo luogo i dirigenti, e dall’altro la stessa utenza, o come si dice oggi, la “clientela”.

Sostituire nelle pubbliche amministrazioni, come si propone, il modello d’impresa al modello burocratico, il “management” alla “gerarchia”, implica soprattutto il controllo del risultato che gli alti dirigenti devono garantire, essendo a loro affidata la gestione delle risorse umane e delle risorse finanziarie. Il già citato Decreto legislativo 29/93 prevede servizi di controllo e nuclei di valutazione sull’operato dei dirigenti e sul conseguimento degli obiettivi posti dalle scelte di indirizzo politico: tali strutture sono sostanzialmente inoperanti. Il dirigente, l’alto dirigente in particolare, non paga patrimonialmente, se non in casi eclatanti o penalmente rilevanti, per gli errori di gestione e gli scostamenti dagli obiettivi prefissati; più spesso se la cava con un semplice trasferimento.

Il Politico, rappresentante eletto dai cittadini, se ha buona volontà è impotente; altrimenti, come più spesso avviene, negozia alleanze e spartizioni più o meno lecite con il Burocrate e con le lobbies economiche. Questa è la grande differenza tra il modello del management privato e quello del management pubblico: il cosiddetto imprenditore pubblico è immune dalla espulsione dal mercato e dalla procedura fallimentare. È evidente che l’aziendalizzazione, anche se giusta, non è ancora attuata. L’“orientamento al servizio”, scopo fondante di un’amministrazione pubblica, oggi si struttura con una divisione dei compiti: il Politico è preposto alla scelta degli indirizzi generali, all’allocazione delle risorse e al controllo politico dei risultati; il Burocrate ha piena autonomia gestionale per il conseguimento degli obiettivi prescelti. Tale divisione fu giustificata, dopo Tangentopoli, per sottrarre al Politico la disinvoltata utilizzazione a fini privati dei soldi pubblici.

Allo stato attuale rimane il problema dell’assenza di “decisori” nell’interesse pubblico. C’è infatti uno stallo decisionale della politica: Kenneth Arrow, economista, ha segnalato che nel

modello concettuale del processo decisionale non si può avere alcuna maggioranza per qualsivoglia decisione o scelta, se non basata su alleanze di “interessi” diversi; il momento della scelta, tuttavia, non può essere eluso, tenendo conto inoltre di uno dei capisaldi epistemologici del paradigma della complessità: l’“incertezza”. Qualunque modello di amministrazione basato su un perfetto equilibrio statico non considera le conseguenze imprevedibili delle scelte fatte.

Un’amministrazione moderna, flessibile, efficiente, dinamica deve rimodularsi, ricalibrarsi ogni volta in ragione della ineliminabilità della incertezza: è dirimente porsi il problema del ricercare e formulare le domande appropriate rispondendo alle nuove (e alle vecchie) esigenze dei gruppi sociali con continui riposizionamenti.

Come si vede, la questione del sapere, dell’apprendere, del qualificare diventa trasversale a tutti i gruppi sociali ed anche e, soprattutto, permea il complesso apparato pubblico: non bisogna mai dimenticare infatti il postulato della centralità dei diritti vecchi e nuovi dei cittadini, a cui una qualunque amministrazione deve saper rispondere.

In parole molto povere, nelle nostre amministrazioni non deve essere eccellente, efficace, efficiente solo il servizio di pagamento degli stipendi, dal dirigente all’ultimo addetto. Non è più tollerabile, funzionalmente oltre che eticamente, un’amministrazione autoreferenziale e non servente dell’interesse dei cittadini, soprattutto di quelli meno fortunati (attuazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione).

Ogni soluzione proposta e realizzata crea un problema, apre nuove possibilità.

La distinzione politici-burocrati va riformulata. L’ultima ondata di riforme ha effettivamente affrontato, sia pure in parte, questo problema: l’ottimizzazione della bipartizione Politica/Burocrazia deve spostarsi da una regolamentazione esclusivamente giuridica ad una impostazione in cui è dominante la questione organizzativa.

Sia pure con intoppi e lungaggini, si è già intrapresa la strada “semplificante” della delegificazione e della sottrazione al Parlamento, o meglio all’istanza politica, dei problemi organizzativi e da questa strada sarà difficile poter deflettere. Dal punto di vista strettamente organizzativo ci si sta avviando con grandissima fatica, visti i corposi interessi in ballo, da un modello “ministeriale” ad un modello per “dipartimenti”.

Il dipartimento è una struttura organizzativa decentrata, flessibile, che si muove non più alle dipendenze di un Ministero (e quindi di un ministro) ma agisce per materie programmi ed obiettivi: per fare un esempio, un ipotetico Dipartimento Acque è trasversale alle competenze del Ministero dell'Ambiente, dell'Industria, della Marina, delle Finanze, dei Lavori Pubblici; dispone di risorse e persegue gli obiettivi fissati dal Governo: gode della più ampia autonomia gestionale e finanziaria ed i risultati dovrebbero essere controllati (solo controllati) dall'istanza politica (Parlamento, organismi elettivi locali e decentrati).

Oggi i dipartimenti sono solo una caricatura (o un puro nome) visto che non è stato risolto a monte il problema "culturale" della dirigenza.

Come si vede, da qualunque lato si prenda il problema di nuovo viene a galla il punto cruciale dell'apprendimento che deve attuarsi attraverso dibattiti coi gruppi sociali, nelle forme più variegata (Internet e Massmedia in genere; dibattiti formali e informali all'interno dei luoghi di lavoro; formazione dei formatori; coinvolgimento dei sindacati, dei gruppi esponenziali dei consumatori; nelle scuole, nelle istituzioni, nella società): un dibattito all'insegna della trasparenza e della diffusione il più pervasiva possibile dell'informazione con conseguente "volontà di informare": in altre parole, nessun cittadino deve più avere a che fare con l'impenetrabile Castello kafkiano, detentore unico e privilegiato degli "Arcana Imperii". Con l'avvertenza che chi informa non può non essere un esperto e perciò stesso con la perenne tentazione di crearsi un nuovo Castello personale o di casta.

#### 4. Conclusioni.

La riforma anche culturale dell'amministrazione è ormai ineluttabilmente in corso. Sarà attuata certamente "all'italiana", con la complessità dovuta, ma è bene fornire qualche dato che il comune buon senso potrà giudicare ed apprezzare:

**Autocertificazione:** nel 1999 le certificazioni rilasciate dalle anagrafi sono diminuite del 50% rispetto al 1996. Tradotto in cifre significa che mentre nel 1996 le anagrafi comunali italiane producevano 68.000.000 di certificati (si parla di milioni!), nel 1998 ne hanno prodotti 49.000.000 e l'anno successivo

34.000.000. Tra il 1996 e il 1999 le autentiche di firma sono diminuite del 79,5% (da 35.000.000 a 7.500.000). Nel mese di gennaio 2000 il decremento ha toccato l'85%. L'obiettivo per il 2000 è di ridurre ancora di 10-20.000.000 il numero di certificati rilasciati dalle anagrafi. La riduzione delle certificazioni e delle autentiche di firma ha rappresentato un grande risparmio di tempo e di denaro per i cittadini. Si è stimato che la spesa sostenuta dagli italiani per le certificazioni e per le autentiche di firma è passata dai 2.977 miliardi di lire ai 1.107 miliardi del 1999.

**Sulle alterne vicende delle "Bassanini"**: secondo un dato pubblicato sul Sole 24 ore dell' 8/2/1999 " nel periodo compreso tra i mesi di dicembre '97 e settembre '98 la produzione legislativa del Governo ha messo in moto 806 misure di sburocratizzazione e ben 625 disposizioni 'complicative' [...] Dal ripetuto ricorso ai Decreti legislativi sono sgorgate 272 complicazioni a fronte di appena 221 semplificazioni. A livello organizzativo le semplificazioni sono solo 22 e le complicazioni 344; gli interventi procedurali sono stati 782 semplificativi e 439 complicativi; a livello utenti abbiamo avuto 75 interventi semplificativi e 5 complicativi". Un ultimo dato: è stato calcolato che le lungaggini burocratiche costano allo Stato italiano 25.000 miliardi di lire.

L'intelligenza del lettore, che è sicuramente un utente, sarà in grado di formarsi una sua opinione personale tenendo fermo l'assunto che *non* si stava meglio quando si stava peggio.

## Bibliografia

- B. Dente, *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- G. Melis, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- G. Roseo, *Il nuovo ordinamento delle Autonomie Locali*, Edizioni CieRre, 1999.
- G. Rebora, *Un decennio di riforme*, Guerini e Associati, Milano, 1999.