



Francesco Dall'Olio
Luciano Hinna
Mauro Marcantoni

IL PENTAGRAMMA DEL DIAVOLO

Perché la burocrazia
è un alibi perfetto?

Presentazione di
Filippo Patroni Griffi

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



LA SOCIETÀ

Saggi sugli aspetti rilevanti della contemporaneità

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Mauro Marcantoni
Luciano Hinna
Francesco Dall'Olio

IL PENTAGRAMMA DEL DIAVOLO

Perché la burocrazia è un alibi perfetto?

Introduzione di
Filippo Patroni Griffi

FrancoAngeli

Grafica della copertina: *Alessandro Petrini*

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione , di <i>Filippo Patroni Griffi</i>	pag.	9
Presentazione , di <i>Roberto Bertolini, Giorgio Postal</i>	»	15
Nota degli autori	»	19
1. Il contesto	»	19
2. Gli autori e il taglio delle riflessioni	»	21
3. I promotori	»	23
4. La scelta del titolo	»	23
5. La struttura del volume	»	25
6. L'augurio	»	26

Parte prima

La sindrome dei 5 anelli

1. La palude delle norme	»	29
1. Il legislatore non sa fare il legislatore	»	29
2. Troppe leggi alla “deriva”	»	34
3. I costi delle approssimazioni normative	»	36
4. L'organizzazione non si fa con le norme	»	38
5. Dall'innovazione per norma all'innovazione per esigenza	»	40
6. Andiamo oltre l'armiamoci e partite	»	43

2. Troppi arbitri a fondo campo	pag. 47
1. Conciliare e non contrapporre legalità e risultato	» 47
2. Cortei dei Conti, insistere sui controlli collaborativi	» 51
3. Le grandi domande dell'amministrazione giudiziaria	» 57
4. Quante volte dobbiamo ripetere un'autopsia? Le aree di intersezione	» 62
5. La magistratura fiscale	» 67
3. Una burocrazia in affanno	» 70
1. I servizi in scatola di montaggio	» 70
2. L'incompiuta transizione dai compiti ai risultati e l'incapacità di programmare	» 73
3. Innovare il modello organizzativo	» 77
4. Evitare la fuga dalle responsabilità	» 80
5. Il nodo critico delle risorse umane	» 82
6. Gestire e non solo amministrare	» 85
4. La Pubblica Amministrazione impermeabile all'innovazione	» 89
1. La burocrazia vince perché manca innovazione	» 89
2. Utilizzare meglio i dati della Pubblica Amministrazione	» 91
3. Un piano industriale per la Pubblica Amministrazione	» 93
4. L'importanza della <i>blockchain</i>	» 96
5. La spinta generativa della formazione	» 97
5. Da suddito a co-attore: il nuovo ruolo della società	» 101
1. Se è lo Stato a non fidarsi	» 101
2. Dalla colpa alla vergogna	» 103

3. Il valore del capitale sociale	pag. 104
4. Senza empatia le riforme rimangono al palo	» 107
5. Il bene pubblico come dovere individuale	» 110

Parte seconda

Scacco all'alibi

1. Smascheriamo il colpevole	» 117
1. Verso una nuova cultura	» 117
2. Sburocratizzare in 5 mosse	» 120
3. La nuova mission della Pubblica Amministrazione	» 128
4. L'efficacia è nei comportamenti	» 132
5. <i>Smart working</i> , opportunità per riorganizzare e ammodernare il lavoro pubblico	» 136
2. Dalla legalità formale alla legalità generativa	» 142
1. La responsabilità come agente di innovazione	» 142
2. La sfida del coinvolgimento attivo	» 144
3. Il giunto elastico tra azione politica e azione amministrativa	» 146
4. Tutto è permesso tranne ciò che è vietato	» 148
3. Per essere normali non serve l'emergenza	» 152
1. L'emergenza è la "normalità" mal riuscita	» 152
2. Il rischio come fisiologia del fare	» 155
3. Dal riconoscimento degli errori l'impulso a migliorare	» 156
4. Gestire il rischio per crescere	» 159
Conclusioni. Il martello e il punteruolo	» 163
Postfazione , di Paola Borz, Giuseppe Ferrandi	» 169

Introduzione

di Filippo Patroni Griffi

“È noto che non vi ha niente di più sciocco e noioso dei discorsi che si fanno, si son sempre fatti e sempre si faranno col censurare l'andamento delle pubbliche amministrazioni e notare negligenze, oziosità falsità, imbrogli, ruberie, viltà, per concludere che le cose vanno male, e anzi che il mondo peggiora e corre alla rovina. Il presupposto di queste censure, chiamate a ragione *critiche facili*, il presupposto da cui nasce la loro perpetuità, è la *perfetta amministrazione*, in cui ciascuno adempia con intelligenza perfetta e perfetta volontà il proprio dovere: cioè uno schema astratto che, come tale, non può trovare rispondenza nella realtà”. Così Benedetto Croce scrive nella raccolta di (precedenti) saggi su *Etica e politica*; il filosofo però continua: “Dal che non si trae, dunque, la conseguenza del lasciar correre, che è quella di tutti gli inetti e i cinici... La conseguenza è invece il dovere di un atteggiamento, non certo impaziente, ma fermo e combattente”.

Questo è, a mio avviso, l'unico atteggiamento da tenere a fronte del tema delle riforme amministrative. Perciò apprezzo particolarmente l'impostazione che gli autori, al di là delle soluzioni consapevolmente non fornite (ma suggerimenti e proposte sì), hanno dato a questo volume, che riesce nella non facile impresa di coniugare analisi rigorosa e lettura agevole e piana.

Che questo sia l'atteggiamento si comprende sin dal titolo, *Il pentagramma del diavolo*, a evidenziare la complessità del tema – che non consente illusorie scorciatoie (predilette sempre, ma ancor più in tempo di “populismi”) –, ma anche la necessità che non ci si ag-

grappi a comodi “alibi”, tendenzialmente diretti ad autoassolversi da quell’impegno “fermo e combattente” invocato da Croce.

Ed è significativo che gli autori facciano riferimento, come posizioni di cattiva burocrazia, più che agli apparati amministrativi in sé, “a quella particolare degenerazione culturale e organizzativa che dentro questi apparati crea burocrazia, cioè irresponsabilità, inefficienza, inefficacia, sprechi e distanza dal cittadino utente. Solo in questa accezione la burocrazia diventa un alibi perfetto, utile per tutti”. Già, utile per tutti, per il legislatore che crea norme spesso incomprensibili per poi lamentarsi della loro mancata applicazione, dell’amministrazione che si lamenta della fattura delle norme per giustificare inerzie o per chiedere “coperture” giurisdizionali delle loro azioni, delle “istituzioni di garanzia”, quali le magistrature, talvolta ancora chiuse in una cultura giuridica autoreferenziale che non tiene conto dell’interconnessione dei saperi, ma anche della società civile, cioè di tutti noi, che abbiamo sempre ben chiaro ciò che gli altri dovrebbero fare (o vorremmo che facessero) e meno chiaro ciò che noi siamo chiamati a fare.

Se questo è l’atteggiamento di fondo del volume, gli autori, come dicevo, non si sottraggono a un’analisi critica dei problemi, propedeutica a disvelare gli alibi dietro i quali tutti, quanto meno per “categoria”, si nascondono.

Il primo campo critico è quello della legislazione, dove si perde il punto di vista della “finalità” che si intende ottenere, per privilegiare l’intervento politico in sé, la mediazione per la mediazione, la risposta quale che sia all’elettorato (che si reputa) di riferimento: “il risultato è una legislazione ‘di mattonella’ e non di ‘orizzonte’ per cui, per evitare di inciampare, si è completamente persa di vista la destinazione finale, ammesso che ve ne fosse una”. In poche parole descritta la “crisi della legge”, che si accompagna –non si sa cosa determini l’altra– al massiccio spostamento della potestà normativa dal Parlamento al governo, fenomeno peraltro in parte comune a molte democrazie occidentali. Gli autori forniscono anche “due esempi su tutti: la legislazione in materia di immigrazione e la gestione dell’emergenza sanitaria a colpi di provvedimenti amministrativi (i DPCM), come dire che le strade dell’inferno sono lastricate di buone intenzioni e intanto la palude si infittisce!”.

L'altro elemento di crisi è ovviamente costituito dall'Amministrazione Pubblica, tema centrale, non da oggi, in ogni dibattito sullo stato di salute di quella che definirei "democrazia amministrativa", intendendo con ciò la capacità del settore pubblico di tradurre in servizi per i cittadini i diritti riconosciuti nelle Costituzioni. E, in particolare, i diritti c.d. sociali, cioè quei diritti che, fin dal Manifesto di Gurvitch del 1946, consistono nelle prestazioni che i cittadini possono richiedere, e pretendere, dall'apparato pubblico. Diritti che oggi trovano l'ultima formale consacrazione nella Carta dei diritti dell'Unione europea, la c.d. Carta di Nizza.

Il merito del volume è quello di non esaurirsi sul tema delle procedure e della relativa semplificazione, pur molto rilevante, ma di porre al centro il tema dell'organizzazione, anzi del modello organizzativo. Del resto, se il compito precipuo dell'apparato amministrativo è quello di fornire servizi, è conseguenziale che ci si soffermi su due elementi propri di ogni organizzazione: il modello organizzativo e il fattore umano.

Sotto il primo profilo, "un primo elemento utile, mutuato dalla teoria organizzativa, è legato alla differenza del concetto di compito con quello di obiettivo... Centrare un compito è facile, conseguire un obiettivo è differente e molto più complicato". Basta leggere le direttive del ministro ai dirigenti apicali (spesso suggerite dagli stessi al primo) per capire che nei nostri apparati la fissazione degli obiettivi coincide, più o meno, con la descrizione dei compiti: il che inevitabilmente conduce a un'amministrazione, e al suo funzionario, che guarda più all'adempimento da porre in essere che al risultato da conseguire. E lo stesso sistema dei controlli – peraltro esposto a continui cambiamenti senza che si riesca a trovare pace (controlli preventivi, sulla gestione, "collaborativi", e così via) – induce a privilegiare l'adempimento sul risultato, alla ricerca di una fuga dalla sanzione o, più in generale, dalla responsabilità.

Un capitolo a parte è dedicato all'azione delle magistrature (civile, penale, amministrativa, contabile e fiscale) con riferimento alla quale viene acutamente evidenziata una peculiarità di sistema, non sempre chiara alla letteratura che se ne occupa: "L'azione delle magistrature è regolata dalla più alta forma di procedimentalizzazione che però non costituisce solo l'insieme delle regole del gioco, ma

è lo strumento attraverso il quale il potere giudiziario si esplica. Quindi le procedure non possono rientrare nel concetto di burocrazia, quantomeno nella accezione patologica del termine, ma sono, in ambito giudiziario, quello che per le imprese è il modello organizzativo, nel nostro caso un modello organizzativo fondato su norme rigide”. Ma ciò non può costituire, *in primis* per le stesse magistrature, l'alibi per giustificare quello che, accanto a una cultura giuridica chiusa, viene giustamente rilevato come il maggiore problema dei “processi” giurisdizionali: l'eccessiva durata, determinata anche dalle interferenze e intersezioni (che ritengo in certa misura inevitabili) tra le varie giurisdizioni. E se nel volume la giurisdizione amministrativa è meno oggetto di “attenzione” delle altre c'è da riconoscere che il tema della durata del processo, pur di minor consistenza rispetto all'ambito di altre giurisdizioni, assume una particolare rilevanza “qualitativa”, in quanto si tratta di giurisdizione particolarmente impegnata (tra gli altri) su due fronti: la garanzia dei diritti nei confronti dei pubblici poteri, in particolare dei diritti sociali, e il sindacato su rilevanti aspetti della vita economica e di efficienza delle amministrazioni pubbliche (opere pubbliche, regolazione economica). E al tema della durata dei giudizi si affianca quello della prevedibilità (o della “calcolabilità”) delle decisioni del giudice, senza la quale l'esercizio della discrezionalità amministrativa, indispensabile per adattare la norma al caso concreto e assicurare un efficace esercizio del potere pubblico, resta una mera chimera, perché il funzionario non è sicuro delle proprie decisioni e si abbandona alla “fuga dalla responsabilità”.

È al tema dell'organizzazione in senso lato e quindi del fattore umano – come si diceva – che viene però, e correttamente, data particolare attenzione, sia con specifico riferimento ai profili “aziendali” della stessa, sia, in senso lato e complessivo, agli aspetti del capitale umano, ai rapporti con la società, all'etica del servizio.

“Il conflitto di disinteresse” tra lavoratore e lavoro nel pubblico deriva dal fatto che i dipendenti pubblici, “anche se non sono fannulloni come dice qualcuno, spesso non sono però neanche dei *civil servants*. Nel modello anglosassone, il dipendente pubblico sente forte il ruolo di *servizio alla collettività*”, con una retribuzione inferiore rispetto ad altri settori, perché ne fa parte una “retribuzione

intangibile”, che consiste “nella soddisfazione di lavorare per la collettività”.

Ma, con l’etica del servizio, è proprio il modello organizzativo che va innovato.

Se “un processo è sempre un susseguirsi di fasi ed esistono due figure centrali: il responsabile della qualità di tutto il processo ed il responsabile della qualità della singola fase del processo”, il modello incentrato sulla frammentazione del procedimento è destinato a oscurare la centralità del risultato, che invece caratterizza una moderna amministrazione di servizi(o). Occorre quindi cambiare i parametri ai quali informare l’azione amministrativa spostandoli dagli attuali “competenza-controllo di legalità” a quelli di “responsabilità-controllo di qualità”.

Rileva, a tal fine, la questione del “perimetro” dell’attività amministrativa: consentire tutto ciò che non è vietato oppure regolamentare le attività private consentite attraverso l’intermediazione pubblica? Il dilemma, nella sua radicalità, non conduce a mio avviso da nessuna parte, perché siamo in una società in cui l’intermediazione pubblica è sempre più richiesta dagli stessi cittadini: regolazione dell’uso del territorio, accesso ai servizi sociali, tutela dei vari mercati, e così via. Il tema allora è quello dell’efficienza dell’intermediazione pubblica e dell’oggetto della stessa: per esempio, concedere a monte o controllare nel quadro di regole generali poste a monte?

Infine, gli autori toccano un altro aspetto di estrema rilevanza e attualità: la trasparenza e, soprattutto, l’uso dei dati detenuti dalle amministrazioni pubbliche da parte dei privati e delle stesse amministrazioni. È quella che viene definita nel volume l’attività “d’intelligence amministrativa pubblica”; “quella che trasforma i dati prima in informazioni e poi in conoscenza: la medicina e la lotta contro il cancro, le analisi per contrastare la criminalità organizzata, i modelli per scovare l’evasione fiscale, i reati valutari, le sofisticazioni, il contrabbando, il terrorismo”. La sfida è utilizzarli per migliorare la qualità dei servizi.

C’è qualcosa che metta insieme tutti i profili esaminati dagli autori per dare una svolta e per uscire dal “pentagramma del diavolo”? La risposta è netta: “la vaccinazione contro l’ignoranza è la formazione e l’educazione ai valori”.

Formazione e fiducia. Perché “la mancanza di fiducia anestetizza l’etica, i comportamenti non richiesti per norma, di cui invece avremmo tanto bisogno, e aumentano invece i divieti e gli obblighi e, a valle di questi, i necessari controlli sul rispetto delle norme”. E la distanza che si è creata tra cittadini-utenti e amministrazione di servizio va colmata.

Ma senza alibi. La conclusione della riflessione degli autori sembra richiamare l’impegno “fermo e combattente” di stampo crociano evocato all’inizio: “la burocrazia, intesa come cultura avversa che complica, allunga e deresponsabilizza il funzionamento del sistema pubblico nel suo insieme, è un prodotto collettivo, il risultato di un concorso di colpa dove ciascuno degli attori in gioco ha le sue responsabilità. Tutto questo però ha bisogno di un prerequisito irrinunciabile: la voglia di futuro”.

Presentazione

di Roberto Bertolini, Giorgio Postal

Per gli inglesi *Red tape* è il modo di definire la burocrazia: ovvero è il nastrino rosso con il quale si legavano un tempo i faldoni degli uffici pubblici. Quindi, se si voleva comprendere qualche aspetto particolare del funzionamento dell'amministrazione era necessario sciogliere quel nastrino, che nel tempo è diventato sinonimo di burocrazia.

In Italia i nastrini rossi sono davvero troppi e il potere degli uffici è divenuto uno snodo prioritario nell'agenda di Governo e Parlamento, come delle più accreditate espressioni della società e dell'economia. La convinzione è che se non si risolve il nodo cruciale della burocrazia il Paese non riparte, non può ripartire.

Questo volume, *Il pentagramma del diavolo – Perché la burocrazia è un alibi perfetto?*, dando corpo alla singolarità del titolo, qualche nastro rosso cerca di scioglierlo e a tale proposito sostiene che il campo di osservazione non può limitarsi agli "uffici" e al loro funzionamento, ma deve coinvolgere la pluralità degli attori che rispetto alla degenerazione del fenomeno hanno qualche precisa responsabilità. Quante volte abbiamo dovuto prendere atto che le norme che regolano la vita delle aziende, ma non meno quella delle persone, sono troppe, non coordinate e spesso in contraddizione tra di loro. Quante volte i tempi delle magistrature, gli intrecci tra i rispettivi campi di competenza, le strettoie dovute al caso o a difetti procedurali, hanno creato difficoltà aggiuntive, se non proprio limiti insuperabili. Quante volte la tecnologia, in particolare l'informatica,

invece di risolvere i problemi e adattarsi alle situazioni, ha peggiorato i primi e piegato le seconde alle loro logiche. Quante volte il cittadino si è fatto complice, anziché censore, di cattive pratiche attraverso le derive del clientelismo, dell'opportunismo cinico, della fuga nell'indifferenza. Ambiti, questi, in cui la burocrazia vera e propria – quella degli uffici e degli apparati pubblici – ha trovato terreno favorevole per reiterare i suoi mali antichi, l'autoreferenza e l'egemonia della forma a scapito della sostanza, alimentando quelli più nuovi della resistenza passiva e della fuga dalle responsabilità.

Rispetto a questo scenario il *Pentagramma del diavolo*, con le sue cinque aree critiche (politica, magistratura, burocrazia, tecnologia e società), ha fatto un duplice sforzo: quello analitico, per definire meglio e più compiutamente lo stato dell'arte, e quello propositivo, per individuare linee di tendenza su cui investire la possibilità di un reale cambio di ciclo.

Il messaggio chiave è che la burocrazia non si può combattere evocando, come un mantra, la parola semplificazione, ma richiede un approccio molto più ampio: il “pentagramma” appunto, con le sue complessità e tipicità. E a rendere vieppiù complesso il quadro è la necessità di entrare nel vivo non solo delle logiche che regolano i singoli ambiti, ma anche dei comportamenti individuali di tutti i soggetti coinvolti.

In attesa di una riforma che affronti il tema nel suo insieme – circostanza improbabile – o per step successivi – circostanza auspicabile ancorché improbabile – e che finalmente liberi il Paese da uno dei gioghi che più impediscono il pieno e creativo esprimersi delle sue migliori risorse, è richiesto un grande impegno sui comportamenti, sensibili anche a interventi a “contesto invariato”, o quasi.

I comportamenti, però, si cambiano soprattutto con la formazione e la formazione si alimenta della ricerca.

Per questa ragione la tsm Trentino School of Management e l'Officina dell'Autonomia del Museo Storico del Trentino, nell'ambito dei rispettivi programmi di formazione e di ricerca, hanno voluto promuovere il volume che qui si presenta, frutto dell'osservazione attenta di tanti anni di professione da parte degli autori: autori con esperienze diverse che hanno saputo staccarsi dalle

proprie specifiche visioni per ragionare insieme e in modo interdisciplinare sul fenomeno burocrazia, per capirlo meglio e renderlo più facilmente maneggiabile. I temi affrontati nel volume hanno sia l'obiettivo di prefigurare soluzioni di dettaglio, sia di far riflettere sulla complessità e sui molti fattori in gioco, non solo giuridici e istituzionali ma anche culturali e comportamentali.

Reagire in modo creativo e responsabile a questa sfida è l'augurio che ci facciamo tutti reciprocamente, in una stagione altamente critica e troppo spesso accompagnata da riflessioni parziali o, peggio, strumentali e di corto respiro.

Confidiamo che la responsabilità attiva su un tema così cruciale possa diventare altrettanto di moda e noi, come istituzioni, intendiamo rispondere all'appello.

Nota degli autori

1. Il contesto

Alibi perfetto. Perfetto per tutti gli attori dentro e fuori la Pubblica Amministrazione italiana, a prescindere dalla parte in commedia: o se pensiamo ai giorni di coronavirus, nei quali è stato scritto questo libro, meglio sarebbe dire in tragedia. Una Pubblica Amministrazione che negli stati di bisogno, ancor più se di drammatica emergenza, sa dimostrare doti professionali, deontologiche e morali spesso sorprendenti. Lo abbiamo concretamente toccato, con i nostri occhi e con le nostre mani. Tuttavia, superata la fase più critica, la tendenza, fino a oggi mai smentita, è quella di rientrare nei ranghi e progressivamente ritornare nel vortice delle consuete e irriducibili lacune. Per evitare questo rientro, esiziale, e per intervenire concretamente sulle cause che impediscono al nostro splendido Paese di dispiegare a pieno le sue potenzialità, qualche spunto può venire da questo libro.

Si tratta di un lavoro a più mani che, facendo tesoro di competenze diverse e complementari, si è posto l'obiettivo di smascherare il grande alibi che da decenni e decenni inchioda al palo l'infrastruttura portante della nostra Pubblica Amministrazione: la burocrazia. E qui va fatta una premessa concettuale indispensabile per non ingenerare equivoci. Quando troverete affiancato al termine "burocrazia" il marchio di fabbrica di questo volume che è "alibi perfetto", non ci riferiamo al composito insieme degli apparati amministrativi, con le loro dotazioni umane, professionali e tecniche.