



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2016 ANNO I N.2.

Riflessioni in margine alla Burocrazia italiana



2016 ANNO I NUMERO 2

di Alfio Squillaci pp. 162-173 articolo rivisto



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA ANNO 2016, I, N.2

RIFLESSIONI IN MARGINE ALLA BUROCRAZIA ITALIANA

di Alfio Squillaci

Abstract

The Italian bureaucracy is afflicted by many evils. The author highlights the dysfunctional effects of many factors: from corruption to cronyism, from informal organigrams to the influence of political cultures. Through a historical excursus the bureaucracy of our country seems to have been characterized by inefficiency; it is a place of occupation of political parties and broth of local, family and subversive powers of constitutional values.

Key words: Bureaucracy, Cronyism, Corruption.

Riassunto

La burocrazia italiana è afflitta da molti mali. L'autore evidenzia gli effetti disfunzionali di molti fattori: dalla corruzione al clientelismo, dagli organigrammi informali all'influenza delle culture politiche. Attraverso un excursus storico la burocrazia del nostro paese pare votata all'inefficienza, luogo di occupazione dei partiti politici e brodo di cultura di poteri locali, familiari ed eversivi dei valori costituzionali.

Parole chiave: Burocrazia, Clientelismo, Corruzione

Alfio Squillaci, Laureato in filosofia. Ha lavorato come dirigente nella burocrazia italiana. Ha collaborato alle pagine culturali di "Avvenimenti", "La Provincia di Sondrio", "Il Riformista", "Linkiesta". Impagina da 13 anni il sito web "La Frusta Letteraria" che riprende la testata settecentesca omonima diretta da Giuseppe Baretta che totalizza attualmente una media di 1800 lettori-giorno alfsqui@libero.it

1. Il sistema amministrativo italiano.

1.1 La genesi del sistema

Il sistema amministrativo nasce con l'Unità d'Italia, il 17 marzo 1861 con la legge 17 marzo 1861 n. 4671, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia del 17 marzo 1861, ma soprattutto con la cosiddetta "Legge Lanza" per la unificazione amministrativa, Legge 20 marzo 1865, n. 2248 e i suoi allegati, progenitrice dei decreti *omnibus* o "lenzuolate". Cassese (1983) parla di questa legge come grandiosa legislazione di unificazione ... approvata dal governo in virtù dei pieni poteri¹. Le legge conteneva, come noto, questi allegati:

¹ La Legge del '65 assorbiva infatti il decreto Rattazzi sabauda, quindi l'unificazione amministrativa avviene con un atto "illiberale" perché assegnava all'esecutivo un potere legislativo abnorme.

- Allegato A - Organizzazione amministrativa dello Stato
- Allegato B - Pubblica sicurezza
- Allegato C - Sanità pubblica
- Allegato D - Istituzione del Consiglio di Stato
- Allegato E - Contenzioso Amministrativo
- Allegato F - Opere Pubbliche

Passa allo Stato unitario sia lo Statuto Albertino (la costituzione *octroyée*) sia il modello organizzativo della Pubblica Amministrazione. Vale a dire sia l'organizzazione "per ministeri" (hardware) sia il software, ossia il diritto amministrativo (*droit administratif* francese). Cos'è il diritto amministrativo? E' una branca del diritto pubblico. Statuisce la sovraordinazione giuridica dello Stato sul cittadino e ne stabilisce i rapporti soprattutto in materia di espropri, tassazione, contenzioso con la P.A. ecc. Nel diritto amministrativo il cittadino è un suddito che deve dimostrare di essere anch'egli sovrano. Lo Stato retto dal diritto amministrativo non è più lo stato *legibus solutus* dell'antico regime (Stato arbitrario o stato di polizia) ma neanche lo stato di diritto comune che in Inghilterra era nato nel 1688 con la Gloriosa rivoluzione. Nell'ambito dello stato a diritto amministrativo, centrale è il "provvedimento amministrativo" ossia quell'atto che istituisce, modifica, estingue rapporti giuridici. È lo Stato generatore di atti che rilascia provvedimenti amministrativi, ma anche attestazioni, autorizzazioni, concessioni, e che commina multe, sanzioni...

Con le leggi crispine del 1888-1890, l'assetto amministrativo dello stato si precisa e si rafforza. Sinteticamente: al Centro la L. 12 febbraio 1888 sul riordinamento dell'amministrazione centrale istituisce la figura dei sottosegretari di stato tuttora esistenti (politici, che sostituiscono le figure amministrative dei segretari generali) e dà al governo il potere di istituire o sopprimere con regi decreti e non leggi ordinarie i ministeri nel numero e nelle attribuzioni. Nei fatti è un rafforzamento del governo in quel momento al potere. Nei ministeri, con l'abolizione dei segretari generali e il raggruppamento degli uffici si creano le direzioni generali e nasce la figura del potente burocrate reso più autonomo rispetto allo stesso ministro. Con la L. del 31 marzo 1889 viene istituita la IV sezione del Consiglio di Stato cui viene assegnata una funzione giurisdizionale per la tutela degli interessi legittimi. Nasce la distinzione tra "diritto soggettivo" e "interesse legittimo". Michele Ainis (2007) la chiama una distinzione "astrusa". Tuttavia con Crispi viene fissata la formula della "incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge" con la quale riscontrare i vizi di legittimità sulla cui sussistenza si poteva fondare il ricorso.

A livello locale importante fu la nuova legge 30 dicembre 1888 di riforma della legge comunale e provinciale. Si realizzò l'estensione del voto attraverso l'abbassamento del censo (5 lire di imposte l'anno); vennero resi elettivi i sindaci da parte del consiglio comunale nei comuni con più di 10.000 abitanti; così pure le deputazioni provinciali (Province) il cui presidente venne reso elettivo e non più nominato dai prefetti. A livello provinciale viene istituita la Giunta Provinciale Amministrativa per la tutela degli atti dei comuni, presieduta dal prefetto, da due consiglieri

di prefettura e da 4 membri eletti dalla deputazione provinciale. Tale GPA fu poi destinataria, con altra legge (1 maggio 1890), della funzione di giurisdizione amministrativa che ebbe perciò la funzione di discutere i ricorsi a livello locale (solo su alcune materie tassativamente previste dalla legge) sui ricorsi contro gli atti degli enti locali, anche sul merito (non solo sulla legittimità). A tal proposito i membri eletti da 4 passarono a 2 per garantire al governo un maggior controllo anche sui ricorsi. Infine con il nuovo codice penale (L. 17 luglio 1890) di Zanardelli (ministro giustizia di governo Crispi) viene abolita la pena di morte e reso legittimo lo sciopero, non essendo previsto nel nuovo codice alcuna norma sanzionatoria in merito.

Ministeri, Corte dei conti, Consiglio di stato, persino Cassa depositi e prestiti: tutto è identico, *tel quel*, a quello francese. Ciò fino agli inizi del '900. Tutto identico tranne il sistema delle Grandi Scuole dove in Francia si forma l'*élite*. Differenza con il *common law* anglosassone dove lo Stato non ha neanche personalità giuridica. (*stateless societies*). In Italia prevale il modello "étatiste" di origine francese dove «la formazione della burocrazia precede l'affermarsi della democrazia»; nel modello *stateless* di origine inglese avviene l'opposto. (Cassese, 1998: 26)

1.2. Successiva evoluzione dell'organizzazione per Ministeri dell'Amministrazione centrale.

La nascita degli enti privi di personalità giuridica avviene innanzi tutto con le municipalizzate. Azienda municipalizzata è l'Ente che opera all'interno della pubblica amministrazione, privo di personalità giuridica autonoma, introdotto con la l. 103/1903 al fine di perfezionare il processo di affidamento ai Comuni della gestione dei principali servizi di pubblica utilità². Tutto ciò a livello centrale, mentre a livello locale nascono tanti piccoli enti pubblici, sono le municipalizzate dicevamo. Definizione di ente pubblico economico: Un ente pubblico, nell'ordinamento giuridico italiano, è un ente costituito o riconosciuto da norme di legge, attraverso il quale la pubblica amministrazione svolge la sua funzione amministrativa per il perseguimento di un interesse pubblico. Anche questi enti cadono nell'ambito del diritto amministrativo? Sì e no. Sono dei minotauri. Organismi snelli che agiscono secondo le norme di diritto pubblico (fino a non molto tempo fa occorreva sostenere anche un concorso pubblico per accedervi), ma contraggono come agenti di diritto privato. Come si differenziano dagli enti pubblici autarchici ed elettivi? Molti problemi perché i minotauri non sono né uomini né tori. Vedi oltre. N.B. Dalle municipalizzate sono nate le "aziende partecipate", che agiscono direttamente nell'ambito del diritto privato (sono come le S.p.A. statali, vedi oltre) ma dipendono o dal Comune o da Municipalizzate. Esempi milanesi: la SEA, la MM. Ma su tutto il territorio nazionale sono migliaia (nessuno le ha contate con esattezza, né esiste una mappatura) ma vivono di denari pubblici, ovvero di tariffe o imposte chieste ai cittadini o direttamente dagli erogatori dei pubblici servizi o tramite organi pubblici (Comuni, regioni, ex province).

1.3 Dall'Ente pubblico economico alla S.p.A. Il processo di privatizzazione negli anni '90.

Successivamente molti enti pubblici economici perdono la veste del diritto amministrativo definitivamente e diventano S.p.A. Fra le prime ci fu l'ENI e le società collegate, la TELECOM, poi la RAI, succedono poi l'INA,

² La nascita degli enti pubblici centrali avviene negli anni successivi. Il primo fu, probabilmente, l'INA, nel 1912 per opera di Nitti. Seguiranno negli anni '30 l'INPS, successivamente INAIL, quindi Aziende Autonome (ex Poste e Anas).

l'Alitalia, l'ENEL, quindi di recente le Poste, l'ANAS, le FS, ecc. Essendo S.p. A agiscono a tutti gli effetti come società di diritto privato; attenzione però: le S.p.A sono "societarizzate" non "privatizzate" (lo saranno quando l'intero capitale sarà nelle mani private) perché per molte S.p.A il capitale sociale o è interamente pubblico (ANAS) o a maggioranza pubblico (*golden share*, si pensi alle Poste da quando è quotata in borsa, e ancor prima ENEL, ENI, SAIPEM ecc.). Tutto chiaro? Sì e no. Sono "pubbliche" o "private"? Sono PRIVATE per quel che riguarda le attività di business e la contrattualistica (sono sottratte cioè alla legge di contabilità di stato e al tribunale amministrativo), ma PUBBLICHE per la determinazione delle tariffe ad esempio o per l'acquisizione del canone TV. Altro Minotauro. In quanto società di diritto privato vengono sottratte al diritto amministrativo (giurisdizione ordinaria e non più TAR), l'assunzione degli impiegati non è fatta per concorso pubblico ma per chiamata diretta. E allora perché il canone RAI di una azienda formalmente privata viene acquisito dall'Ufficio delle Entrate di Torino (ufficio pubblico?). La risposta è da giurisprudenza policroma: il canone non è più il canone di una concessionaria pubblica, ma una tassa sul possesso dell'apparecchio televisivo, e l'Agenzia delle Entrate ieri, l'ENEL oggi sono dei semplici collettori. Organi dello stato o enti pubblici collettori di enti privati? Misteri dei ministeri. Frassinetti.

1.4 Come si definisce, ma soprattutto come si individua un ente o un organo della P.A ? Quali sono i confini della P.A.?

Quando possiamo dire questa è Pubblica Amministrazione e questa non lo è?

«In una prospettiva strettamente giuridica non esiste una sola risposta alla domanda su cosa debba intendersi per pubblica amministrazione oggi, e molto dipende dall'angolazione prescelta». (Torchia, 2011). La definizione più completa si trova nel Testo unico sul Pubblico impiego (Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che sostituisce il vecchio e glorioso D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 con cui sono stato assunto io).

All'art. 1. Comma 2 si legge.

Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

Altre volte il legislatore ha optato per formule definitorie meno puntuali, e allo stesso tempo più estese. E' il caso degli artt. 22 e 23 della legge sull'accesso agli atti amministrativi L.241/90. Dove per pubblica amministrazione si intendono: «tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale e comunitario» art. 22, dall'altro il diritto di accesso si esercita «nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori dei pubblici servizi».

Vi sono altre definizioni che non è il caso di rammentare. Ci troviamo insomma davanti a definizioni a «geometria variabile». Non solo giuridica, ma anche provenienti dalle scienze sociali ed economiche Vedi anche l'elenco elaborato ogni anno dall'Istat ossia il settore delle pubbliche amministrazioni sulla base del sistema europeo dei conti-Sec 95.

In questo documento vengono distinte:

- a) Le amministrazioni centrali
- b) Le amministrazioni locali
- c) Gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale (Inail, Inps, Inpdap)

Secondo questo impianto classificatorio la Pubblica Amministrazione in Italia può essere conteggiata in complessive 10.415 Unità istituzionali (Ui) per un totale di 3.600.000 dipendenti e 428 miliardi di spesa (anno 2006).

Nozione non più di Pubblica Amministrazione ma di Pubbliche Amministrazioni, una volta si diceva Settore Pubblico Allargato. Ma siamo lì.

2. Fattori ostativi anti-giuridici al buon funzionamento della P.A.

2.1 La corruzione

È altissima in Italia. I dati internazionali ci collocano in fondo alla classifica. È storica, nel senso che è stabilmente presente nel tessuto socio-economico italiano dall'Unità d'Italia. Zanardelli e il marmo "botticino" proveniente dal suo bacino elettorale con il quale si eresse l'Altare della Patria. Come impatta con la P.A.? In maniera devastante: ci si ricordi la massima: "Non è perché ci sono le tangenti che ci sono gli appalti; ci sono gli appalti perché ci sono le tangenti". Ciò vuol dire che è proprio in funzione delle tangenti che si contrattualizza, si concorsualizza, si erigono i castelletti burocratici. Più appalti più tangenti. Si è cercato di sfuggire in tutti i modi al "sistema" e le vicissitudini del codice degli appalti ne è una testimonianza. Non c'è pathos politico attorno al tema della corruzione, ma gli stessi italiani sono avvezzi al clima corruttivo. Hanno inventato termini fumettistici e irridenti come "Tangentopoli" per un grave fenomeno come quello che interessò l'Italia all'inizio degli anni '90. Ma la stessa efflorescenza linguistica ("mazzette", "stecca", "tangente") sta a significare che il fenomeno è largamente tollerato anche dai concittadini. Tema, quello della corruzione, che interessa al P.A. perché è il luogo in cui circolano molti denari, ma la corruzione tra privati non è meno grave (si pensi agli "uffici acquisti" delle Aziende private). Questione di demopsicologia atavica. Di "carattere nazionale". Nel film "I mostri" c'è Tognazzi che insegna al figlio come mangiare tre brioches al bar e pagarne una, ma passando davanti al Parlamento lo chiama il "Pappamento". Circolo della sfiducia tra governanti e governati. Legge "Salvemini" della specularità tra Paese reale e Paese legale. Il Paese legale per un 10% è peggiore del Paese reale; per un 10% migliore; il resto è il Paese.

2.2. Gli organigrammi informali

Organizzazioni occulte sia laiche che religiose, sindacati, potenti associazioni religiose, conventicole varie, mafie, corregionali (il clan dei siciliani, dei toscani, dei valtelinesi ecc. ecc.), parenti e amanti (e a Roma anche le autorità ecclesiastiche), tutti questi soggetti spesso costituiscono l'organigramma occulto delle organizzazioni complesse burocratiche. Ventriloquando dentro di esse (anche legittimamente, vedi i sindacati in forza della L.70/78, Statuto lavoratori) ne determinano gli orientamenti e le "logiche". Perché? Perché come tutte le organizzazioni, anche quelle informali hanno un solo scopo: "Sopravvivere" e per fare ciò saprofitano (come il fungo saprofita) l'organizzazione dentro la quale agiscono. Esempi. Poste, ma anche Banche (BPM) Municipalizzate, RAI, ecc. ecc. dove vige un feroce pansindacalismo. Il pansindacalismo si muove così. Al fine di incrementare il numero delle deleghe (iscritti), fonte primaria della sussistenza della propria O.S., agisce in maniera collusiva con il dirigente (titolare dell'organigramma formale) al fine di fornire assistenza, tutela, raccomandazioni ai propri iscritti in termini di premi, trasferimenti, turni leggeri ecc. Il dirigente spesso è proiezione del sindacato nel senso che il sindacalista è riuscito a piazzarlo in quel posto grazie alle sue triangolazioni con i vertici aziendali, che spesso lasciano "mano libera" al sindacato per diverse ragioni, per collusione, per debolezza intrinseca, per quieto vivere, per altre ragioni. Il sindacato conquista potere con diverse maniere: la più importante è lo sciopero selvaggio – terrore di qualsiasi dirigente - che in alcuni ambiti può paralizzare l'intera attività lavorativa, (fare esempi concreti il CCSB, gli Uffici di movimento, il recapito alle Poste) oppure sfruttando il suo potere di interdizione in materia sanitaria (può denunciare il dirigente alla ASL). In buona sostanza non è il consenso degli iscritti al sindacato che determina il potere del sindacalista, ma è il potere del sindacalista che determina il consenso degli iscritti (la crescita del numero delle deleghe). Tutto ciò perché il sindacalista è in grado di condizionare la gestione del personale e per tale ragione di attrarre consensi e tessere. Il sindacato spesso funziona come una struttura mafiosa, nel senso enucleato da Dario Gambetta, studioso di mafia, ossia "come monopolista della protezione". Così agendo il sindacalista spaccia "protezione" verso gli iscritti, ed esercita "intimidazione" verso i dirigenti non sindacalizzati o riscuote controprestazioni di favori dai dirigenti appoggiati in maniera occulta dal sindacato o collusi con esso. Alla fine del processo il potente sindacato diventa un membro effettivo del potere amministrativo, agisce dentro la P.A. ma non appare formalmente, eppure comanda. E molto.

La legge "Squillaci" è questa: più grande è il delta tra organigramma formale e organigramma informale più l'organizzazione burocratica è "stressata" e rende meno, perché l'organismo informale tende a sopravvivere a carico di quello formale, "tirandolo" dalla propria parte. Soluzioni? Alcuni dicono: la *Mitbestimmung* tedesca che assume nel *board* amministrativo i sindacati. Ma i sindacati italiani del pubblico impiego (la potentissima CISL soprattutto) non sono interessati alla formalizzazione del loro potere, perché quello informale è più redditizio. Ma come può funzionare la *Mitbestimmung* con la mafia o le massonerie che tuttora hanno occupato molti gangli burocratici? Con il napalm. Occorre una lotta di liberazione. Quale soggetto politico potrà mai essere interessato a tale lotta?

Problema non secondario. Da tenere in evidenza gli amanti e le amanti all'interno dell'organigramma. Non è una curiosità peregrina: spesso l'amante nell'organigramma formale è uno/a subordinata, ma è sovrapposto/a tutti gli altri in maniera informale, che tutti però conoscono bene e hanno interiorizzato. Quando si dice che certe segretari sono più potenti dello stesso manager.

Perciò quando entrate in un organigramma sarete bravi se riuscirete a scovare in poco tempo qual è l'organigramma informale, e qual è la sua sfera di potere effettivo. In genere seguire i soldi: chi determina effettivamente le nomine e le carriere interne è colui che comanda effettivamente anche se nell'organigramma formale è uno scalzacani o esterno all'Azienda. Clemente Mimun (2012) nel suo libro autobiografico racconta che in un certo periodo della sua storia le nomine alla RAI venivano fortemente influenzate da Muccioli della Comunità di San Patrignano (che triangolava con la Presidente Rai dell'epoca molto presente nella Comunità). Ancora oggi il direttore del Tg1 non si nomina senza il *placet* del Vaticano. In molte aziende le Massonerie imperano.

In genere la "lotta per bande" è la norma agli interni degli organigrammi. Vero Bellum omnium contra omnes hobbesiano.

2.3. La competenza/ incompetenza e la responsabilità

Competenza complessa come attribuzione del decisore amministrativo. Conferenze dei servizi, atti complessi con diversi decisori pubblici interessati al varo del provvedimento amministrativo. Giurisprudenza policroma. La proliferazione di enti, ministeri, dipartimenti, authority conduce spesso a conflitti di competenze. Il caso recentissimo del cavalcavia caduto sotto il peso di un TIR nella statale 36. L'assetto stradale della 36 è di competenza dell'ANAS e anche i piloni del cavalcavia, mentre la strada che vi corre sopra è di competenza provinciale. Mentre i "burocrati" discutevano il cavalcavia cadeva.

Ma anche incompetenza come "esercizio inflessibile del 'Principio di Peter' nella selezione dei quadri dirigenti amministrativi. Una delle cinque piaghe della Chiesa secondo Antonio Rosmini era l'insufficiente formazione del clero. Analogamente nella P.A. la selezione dei quadri dirigenti non è mai stata sottoposta a feroce politica meritocratica. L'imparzialità della P.A. non la voleva la DC che intendeva avere una P.A. debole ed eteronoma per meglio "manovrarla" con le sue spinte clientelari con le quali formava e manteneva il consenso. Di contro il PCI era totalmente disinteressato alle questioni della P.A. Seppur dotato di un formidabile apparato burocratico al suo interno dove formava il consenso e gestiva il potere interno (dalle "cellule" al CC) era totalmente disinteressato alle vicende della P.A. per il suo "leninismo" di fondo ("estinzione dello stato", vedi più avanti). La nuova sinistra extraparlamentare era ancora più feroce: "lo stato si abbatte e non si cambia".

3. Fattori ostativi culturali al buon funzionamento della P.A.

3.1. Le ideologie e le culture politiche

a) Quella cattolica spinge per il solidarismo e l'evergetismo (termine dell'antichità che risale alle "institutiones alimentariae" dell'imperatore Traiano, che vuol dire assistenzialismo, welfare, keynesismo straccione). La P.A. come "infermeria sociale": si assumono ciechi, sordomuti, mutilati, soprattutto nei servizi di bassa forza. Si dà giustamente, nel dopoguerra, un destino reddituale a una umanità dolente, ci si fa carico del disagio sociale... ma a carico del Pritaneo, delle casse pubbliche e stornando la mira dal merito al bisogno. In generale la DC non darà

forza alla macchina amministrativa. Una Amministrazione indipendente e imparziale (art. 97 C.) minerebbe il potere di una compagine politica che invece tende, attraverso la pratica clientelare e l'aggiramento delle norme, a garantirsi un vasto consenso discriminatorio: i miei clientes rispetto all'universalità dei cittadini.

b) Quella di sinistra è ostile a qualsiasi riforma amministrativa, non ha cultura riformista, perché ha inseguito il sogno chiliastico della palingenesi rivoluzionaria, fedele al principio leninista della "estinzione dello stato", o convinta che la macchina statale segue le intenzioni dell'autista al potere (la "cuoca di Lenin"). E' facilissimo ricostruire l'avversione ideologica della sinistra estrema italiana contro il riformismo. Ampia bibliografia sull'argomento. Si veda solo un esempio: la polemica sorda dei socialisti rivoluzionari, contro il cosiddetto "ministerialismo" di Turati. Eppure solo grazie all'attenzione riformista dei turatiani si ebbe la migliore legislazione sociale (INPS e INAIL) a favore dei ceti sociali svantaggiati oltre che, a livello locale, l'avvento del municipalismo, che, ricordiamolo, è uno degli elementi portanti della straordinaria storia di successo del riformismo milanese, da Caldara, Greppi, Aniasi a ... Pisapia. Milano è la città dove competizione e cooperazione, merito e bisogno, meglio vengono assortiti e declinati.

Ma i socialisti massimalisti a vario titolo (Arturo Labriola, lo stesso Gramsci) furono disinteressati nel migliore dei casi, o avversi nel peggiore, a ogni politica di intervento nella macchina dello Stato, fedeli al principio che "Lo stato si abbatte e non si cambia". (Bobbio nel "Profilo ideologico del Novecento" scrive che furono i riformisti e non i massimalisti ad aiutare concretamente con legislazione idonea il proletariato).

Lo stesso socialista massimalista Mussolini, totalmente privo di cultura di governo e avverso per formazione politica al riformismo turatiano, quando arriva nella stanza dei bottoni ha l'accortezza di dotarsi di tecnocrati che prende dal bacino liberale nittiano (A.S. Nitti). Nittiani sono De Stefani (cui si deve la Legge di contabilità generale dello stato del 1926 tuttora in vigore) e Beneduce, che fonderà l'IRI.

3.2. I fattori mentali della tradizione culturale.

Innanzitutto è essenziale la Cultura politica. Quando dico in giro che l'ENA (*École nationale d'administration*) francese venne istituita nel dopoguerra con l'intervento fattivo e pienamente collaborante di Maurice Thorez (PCF) e De Gaulle vedo gli occhi dei miei interlocutori sgranarsi. Perché un comunista francese collabora con un militare di destra alla fondazione di un istituto oligarchico ed elitario come l'ENA? La risposta è semplice: perché in Francia

c'è una cultura centralistico-amministrativa che risale a Colbert e che venne acquisita *toto corde* dai giacobini rivoluzionari (contro le ipotesi federaliste girondine) e quindi dagli eredi dei giacobini, ossia i comunisti, oltre che ancor prima da quel *giacobino militare* che fu Napoleone Bonaparte che la diffuse in tutta Europa. Per i comunisti francesi l'apparato statale è ritenuto strategico. Diverso l'approccio culturale dei comunisti italiani, ma occorre sottolinearlo.

In Italia il progetto di riforma della Pubblica Amministrazione con l'istituzione di una Scuola Superiore sul modello francese, stava a cuore solo a qualche intellettuale socialista (Massimo Severo Giannini) e laico-azionista-progressista (Cassese). La sinistra? Non pervenuta. La SSPA nasce negli anni '80. Ancora oggi è istituto negletto. Ha avuto me come allievo.

Ricordarsi che l'unico centro di eccellenza universitario italiano (prima della Bocconi, privata) è la Scuola Normale di Pisa. Fondatore? Il *militare giacobino* Napoleone Bonaparte.

Putnam (1993) e il suo studio sul "rendimento" delle istituzioni. La tradizione civica nelle regioni italiane. La tradizione cooperativo/collaborativa delle regioni del Nord avverso al familismo amorale di quelle del Sud. L'avversione generalizzata tuttavia sia al Nord che al Sud alla meritocrazia. In subordine: l'incapacità anche dal punto di vista "tecnico" (per assenza di idonei strumenti di misurazione) della remunerazione dei meriti. Come misurare l'efficienza di un Pubblico Ministero, di un Tribunale, di una Università di un singolo prof? Young e Abravanel a confronto. Anche qui manca una cultura della misurazione. L'avversione per i test INVALSI ecc.

3.3. Il clientelismo. Il familismo, il familismo amorale, il cronyism. Il particolarismo in genere.

L'eredità democristiana, ma anche fascista: è con il fascismo che la macchina statale si meridionalizza, non prima. Ai tempi di Giolitti o Quintino Sella il prototipo dell'impiegato statale era Monsù Travet, diventato eroe eponimo dell'impiegato pubblico, ossia un piemontese. Nasce una "Questione meridionale e questione amministrativa" di cui parla l'omonimo libro di Cassese (1977) omonimo può servire da guida.

V'è poi il fenomeno di Parentopoli. Ragnatele di parenti nella Pubblica Amministrazione. Segno della mortificazione del merito. Isomorfismo culturale di origine cattolica (Signorelli 1996). "Avere un Santo protettore in cielo e uno in terra" per sfangare l'esistenza. V'è un alto indice endogamico nella P.A. Intere "dinastie" familiari si succedono da decenni. E' un peccato assumere i figli? In una repubblica democratica sì. Solo nelle monarchie è la norma. In

ogni caso le endogamie familistiche si sottraggono alle selezioni meritocratiche. Può anche essere bravo “Il figlio di...” ma se non è mai stato selezionato, o se lo è stato in maniera fraudolenta, abbiamo inferto un *vulnus* alla intera struttura burocratica.

La “raccomandazione” come “fatto sociale totale”, guardiamo a Mauss e Zinn. Il problema è enorme. La raccomandazione segue il soggetto dall’assunzione alla pensione. La raccomandazione è in continua manutenzione. Alcuni aneddoti.

Cronyism is the practice of partiality in awarding jobs and other advantages to friends or trusted colleagues, especially in politics and between politicians and supportive organizations. For instance, this includes appointing "cronies" to positions of authority, regardless of their qualifications

Cronyism è il clientelismo con nome anglosassone. Lo uso per indicare certe forme di comparaggio (clientelismo di amiconi) dove non necessariamente v’è scambio politico. Il ricorso ai correghionali per esempio, o la pratica romana del “ciònamico”. Si veda Zinn (2001), *La raccomandazione* dove il termine di *cronyism* vi è ampiamente usato. Si veda anche il libro di Robert de Jouvenel, *La république des camarades* (dei compari), del 1914, sui maneggi della Terza Repubblica in Francia. V’è da sottolineare la natura distruttiva del clientelismo. Ma c’è chi lo difende (anche il nepotismo per la verità). Vi sono saggi che lo magnificano come elemento decisivo per lo sviluppo, per esempio in Abruzzo. Una sorta di sviluppo condotto dall’alto con aggiunte di paternalismo.

Tutti questi fenomeni impattano con la P.A, positivi o negativi, sono contrari al principio dell’imparzialità della P.A. (art. 97 Cost.).

3.4. La giurisprudenza policroma e la colluvie legislativa

La superfetazione del diritto amministrativo ma anche l’articolazione bestiale dei TAR. Il “processo” amministrativo tende a risucchiare tutti gli altri aspetti normativi e a invadere ogni ambito. L.241/90 arriva tardi, ma è tuttora inapplicata. E’ forse il problema del cattivo funzionamento della P.A. il diritto amministrativo stesso? Occorre ricorrere alla *common law*? Cassese nello “Stato introvabile” sostiene che non sia questo il problema, tanto è vero che anche ordinamenti *common law* convergono di recente nel diritto amministrativo (dagli anni ’80).

3.5 La persistenza degli aggregati.

La razionalizzazione della P.A è un problema immenso, un “vaste programme” direbbe De Gaulle, perché si tratta di operare a cuore aperto e con il paziente privo di anestesia. Ogni processo di razionalizzazione della P.A. in Italia si arena. Vedere l’annosa questione della semplificazione e soppressione degli Enti pubblici inutili o delle leggi superflue (esisteva fino a poco tempo fa “L’opera garibaldina” o qualcosa del genere. Condurre specifiche ricerche sul tema non è difficile). Il caso del Ministro Calderoli (Ministro orwelliano della semplificazione!) che pubblicamente brucia degli scatoloni con dentro “le leggi superflue”; ma che non riesce a spostare un solo forestale calabrese. Ogni riforma va a cozzare contro i “muri” della burocrazia. Le riforme si possono fare con, senza, ma mai contro la burocrazia. Essa si ribella e farà di tutto per sabotarla. Se il ceto politico non ha la forza sufficiente per attuarle è meglio lasciar perdere. Seguire la riforma Madia o quella di Boeri sulla dirigenza Inps.

Gli apparati esistono, insistono, persistono e soprattutto resistono. Si veda il caso delle Prefetture, ormai totalmente svuotate delle loro “funzioni storiche”, che resistono a ogni passaggio di regime. Per ben due volte ha avuto al vertice del Ministero dell’interno un Ministro (Maroni) odiatore del centralismo ministeriale cavourriano e mai sono state sfiorate da venti di abolizione. Per l’abolizione delle Prefetture, il grido di Luigi Einaudi del 1944: “Via il Prefetto!” Inascoltato.

Per altro verso: le Province abolite? La città metropolitana come progetto di Legge risale agli anni ’70! L’assorbimento delle Province nella città metropolitana è avvenuto lentamente, ma la pubblica opinione poco sa che le Province sono state abolite come “organi elettivi” (e che per farle sparire del tutto occorre un intervento a livello di Carta costituzionale) e che dell’apparato amministrativo residuale non se ne cura nessuno. Persistenza degli aggregati. Fenomeno da indagare con cura. Lì si annida il nemico delle riforme e dell’efficienza amministrativa.

La legge di Pareto della “persistenza degli aggregati” occorre tenerla in giusta evidenza: perché è la Legge di ogni organismo burocratico, che ha un solo *telos*: sopravvivere fidando soprattutto sul carattere effimero dei ceti politici governanti (63 governi in 70 anni!). Motto dei burocrati, a ogni livello, dai comuni ai ministeri: “I politici cambiano, noi restiamo”.

3.6. La scarsa o nulla preparazione del personale.

La legge del precedente impera e spesso gli impiegati vanno messi allo sportello con il principio “o affoga o impara a nuotare”. Insensibilità dei vertici circa i temi dell’addestramento preventivo. Del resto...una delle cinque piaghe della Chiesa secondo Antonio Rosmini era l’insufficiente formazione del clero.

Riferimenti bibliografici

- M. Ainis, Stato matto: L'Italia che non funziona (e qualche proposta per rimetterla in moto), Garzanti, 2007
- R. Abravanel, Meritocrazia, Garzanti, Milano 2012
- E. Banfield, Le basi morali di una società arretrata, Il Mulino, Bologna 1976
- S. Cassese, Lo stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane, Donzelli, Roma 1998
- S. Cassese, Questione amministrativa e questione meridionale, Giuffrè, Milano 1977
- S. Cassese, Il sistema amministrativo italiano, Il Mulino, Bologna 1983.
- L. Einaudi, Via il Prefetto! <http://www.polyarchy.org/basta/documenti/einaudi.1944.html>
- A. Frassinetti, Misteri dei ministeri, Einaudi, Torino 1973
- R. de Jouvenel, La république des camarades, Des Equateurs, Paris, 2014.
- M. Mauss, Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche, Einaudi, Milano, 2014.
- V. Mimun, Ho visto cose..., Mondadori, Milano, 2012
- V. Pareto, Compendio di sociologia generale (sulla persistenza degli aggregati e l’istinto delle combinazioni). Einaudi, Torino 1978.
- R. Putnam, La tradizione civica delle regioni italiane, Mondadori, Milano 1993
- M. Young, L’avvento della meritocrazia, Edizioni Comunità, Milano 1963
- A. Signorelli, C’è chi può e chi aspetta, Liguori, Napoli 1986
- L. Torchia, Il sistema amministrativo italiano, Il Mulino, Bologna 2011
- D. Zinn, La raccomandazione, Donzelli 2001