

Le organizzazioni criminogene: le basi organizzative della corruzione*

a cura di *Federico Butera*

La tesi

La corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni è un fenomeno universale che nel tempo ha afflitto le amministrazioni e le società, provocandone in alcuni casi il collasso, come nel passato quello dell'impero cinese e ai giorni nostri ancora quello di moltissimi paesi del terzo mondo. La tesi di questo intervento è che la corruzione è favorita e in molti casi dal *carattere criminogeno di alcune componenti delle organizzazioni pubbliche e di quelle che hanno con essa rapporti*. Organizzazione criminogene sono quelle in cui vigono controlli formali esasperati ma facilmente eludibili, procedure invece di processi orientati ai risultati, comportamenti burocratici invece che professionali, modelli di management senza leadership, sistemi professionali inconsistenti: questi caratteri dell'organizzazione creano le condizioni per incentivare o favorire azioni di corruttori e di corrotti.

Quattro sono i principali virus che rendono criminogene le organizzazioni pubbliche: a) il mancato equilibrio tra legittimità formale e qualità dei servizi (invece che *PA promotrice di servizi di qualità*); b) la inadeguatezza dei modelli di management (invece *che new public management* oppure *participative governance*); c) Il mancato governo della organizzazione reale e dei processi di professionalizzazione (invece *che ruoli e professioni responsabili e organizzazioni collaborative*); d) la dipendenza da riforme legislative che non arrivano (invece di attivare *processi cambiamento partecipati*).

Il principale vaccino contro la corruzione è quello di intervenire a modificare le organizzazioni pubbliche, il loro indotto, le loro reti.

* Questo articolo elabora l'intervento dell'autore al Forum Democratico del Canavese **Modi e ambiti della corruzione. Burocrazia, criminalità, politica** con Edmondo Bruti Liberati e Federico Butera. La sessione è visibile nel video: <https://www.youtube.com/watch?v=R2qBbvcsiRE&t=2774s>

Studi organizzativi n. 2 2020, Issn 0391-8769, Issn-e 1972-4969

DOI: 10.3280/SO2020-002005

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

La definizione di corruzione

La Treccani definisce la corruzione del pubblico ufficiale come “un delitto contro la pubblica amministrazione consistente nel dare o promettere denaro o altri vantaggi a un pubblico ufficiale perché egli ometta o ritardi un atto del suo ufficio o compia un atto contrario ai doveri di ufficio oppure perché compia un atto del suo ufficio”. Il termine corruzione ha un riferimento anche alla salute del sistema sociale e all’etica: nel linguaggio comune fa riferimento al corrompersi e all’essere corrotto; evoca decomposizione, disfacimento, putrefazione fisica o morale. In senso attivo corruzione è anche l’opera di chi induce altri al male, per esempio corruzione di minore

Le classifiche della corruzione in Italia

Le dimensioni economiche della corruzione sono imponenti. L’Onu o calcola che essa copra il 5 % del PIL mondiale ¹.

Non tutti i paesi soffrono dello stesso tasso di corruzione. L’indice di corruzione percepita (Corruption Perception Index, CPI) indagata da *Transparency International* valuta la reputazione che un Paese gode all’esterno, senza considerare gli scandali di corruzione privata. In totale, i Paesi analizzati dall’indice sono 180. In cima alla classifica, Danimarca e Nuova Zelanda, con 89 e 88 punti. In coda, con meno di dieci punti, la Somalia. Sono solo 37, in totale, i Paesi che prendono la sufficienza.

Transparency pone l’Italia al 25 posto su 31 Stati Europei, al 54 posto su 180 paesi del mondo. Questa bassa classificazione dell’Italia mostra la scarsa considerazione di cui il Paese gode nella percezione internazionale sotto questo punto di vista. Oltre all’effetto economico e sociale della distrazione di risorse pubbliche, la scarsa fiducia nell’apparato amministrativo italiano contribuisce ad allontanare gli investimenti stranieri dai quali potrebbero derivare nuove opportunità di sviluppo e lavoro. Transparency, nel commentare le ragioni di questa posizione italiana, mette l’accento sul finanziamento della politica, sull’etica diffusa, sulla lobbying.

Ma il problema per l’Italia e molti altri paesi è più profondo: per ogni clamorosa indagine come mani Pulite, ci sono milioni di piccoli, medi e

¹ Commissione Europea Scheda tematica per il semestre europea. Lotta alla corruzione https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_it.pdf

grandi fenomeni di corruzione che inquinano i rapporti fra pubblica amministrazione, organizzazioni private, gruppi di lobbying, cittadini, lavoratori. E questi inquinano, corrompono l'economia e la società,

Corruzione spicciola e grande corruzione

Vi sono diversi gradi di corruzione, ognuno dei quali costituisce l'humus, le radici dei fenomeni corruttivi di grado e gravità superiore.

Vi è la **corruzione liminale** che consiste nell'offrire legalmente e a pagamento servizi complementari a quelli offerti dal pubblico (lezioni private; visite private; consulenze etc): esse appaiono come espressione della libertà professionale ma in realtà registrano e rinforzano l'insufficienza dei servizi pubblici e sviluppano un mercato privato dei servizi professionali privati in concorrenza con quelli pubblici (la sindrome "dott. Terzilli" immortalata da Alberto Sordi nel celebre film "Il medico della mutua"). *Ossia i funzionari pubblici che fanno concorrenza al loro datore di lavoro*

Vi è l'**appropriazione e monetizzazione privata dei servizi pubblici** ("ungere le ruote") per es. il compenso per l'accelerazione delle pratiche, la vendita di documenti e autorizzazioni pubbliche (come le piantine catastali); il pagamento dei biglietti per evitare la fila etc. Questo fenomeno è aggravato dalla complessità giuridica e procedurale delle procedure pubbliche, non scalfita dalle intenzioni delle "grida" sulla semplificazione o dall'informatica. *Ossia funzionari pubblici che si fanno pagare dagli utenti per navigare nei labirinti dell'amministrazione o per offrire contro prezzo quello per cui sono pagati dall'amministrazione.*

Vi è l'**interferenza sui processi di selezione e valutazione del personale** contro benefici monetari o di altro genere. *Alterazione dei processi di assunzione e valutazione del personale pubblico*

Vi è la **distorsione di processi amministrativi contro prezzo per assicurare a privati vantaggi o assegnazioni improprie** a chi richiede l'assegnazione di incarichi e appalti. A differenze dalle precedenti, queste forme, sempre penalmente perseguibile, possono raggiungere importi ingenti. Quando scoperte ricevono una forte visibilità mediatica. *Il fenomeno delle mazzette*

Vi è il **commercio per ottenere incarichi e appalti**, ottenute da lobby e cartelli da decisori politici e amministrativi, anch'esse di possibili importi elevati. *Turbativa d'asta*

I tutti questi casi, dai meno gravi a quelli gravissimi, oltre alla condotta scorretta o criminale sia dei funzionari e amministratori pubblici sia degli

utenti, emergono fenomeni strutturali su cui vogliamo concentrare le pagine che seguono: una cultura che considera questi comportamenti come normali o inevitabili perché “lo fanno tutti”; i processi organizzativi e manageriali difettosi che rendono possibile o non rilevabili questi fenomeni; un funzionamento organizzativo scarsamente orientato ai servizi e alla fedeltà al cittadino utente; una inadeguatezza dei controlli sostanziali: tutto ciò contribuisce alla diffusione di questi fenomeni e scarica sulla magistratura l’onere di identificarli e sanzionarli come illeciti amministrativi o penali. Ma la corruzione identificabile o identificata dalla magistratura è la punta di un iceberg e affidarne il contrasto solo ad essa è quello che fa scivolare il ranking dell’Italia in basso nella classifica. In una parola *la tesi che vogliamo presentare che prima delle mele marce vi sono organizzazioni marce.*

I corruttori e i corrotti: molto più che comportamento non etici di tentatori e mele marce

Partiamo dai protagonisti di questi fenomeni: i corrotti e i corruttori.

I grandi corrotti sono gli amministratori e i dirigenti che hanno il potere di autorizzare atti amministrativi e che deliberano non nell’interesse del loro ufficio ma per ottenere vantaggi economici o sociali consistenti: vi è una completa legislazione penale e amministrativa che sanziona questi comportamenti, di cui parleremo nel prossimo paragrafo. Ma come notato prima il numero di casi identificati dalla magistratura sono un’infinitesima frazione di ciò che avviene in realtà.

I grandi corrotti navigano in compagnia di medi e piccoli corrotti entro un mare di pesci omologhi che rende accettabile, inevitabile, normale i diversi livelli di corruzione. Lo squalo predatore naviga insieme ai piccoli pesci predatori.

Non ci sono corrotti se non ci sono corruttori.

Ci sono i piccoli corruttori che vanno dai quei cittadini che tentano di “fare i furbi”, alle cricche, alle agenzie di intermediazione che predispongono i processi prima descritti: fanno poco danno economico, ma sono tanti e creano un degrado culturale e morale endemico.

I grandi corruttori fanno gravi danni economici: sono le grandi lobby, i gruppi di pressione, alcune grandi imprese che fanno prevalere il proprio potere economico e conoscono i modi per sfuggire ai controlli, le organizzazioni criminali (organizzazioni efficienti ed efficaci) come mafia, ndrangheta, camorra. In quasi tutti questi fenomeni emerge la fragilità delle or-

ganizzazioni corrotte a fronte della genialità, razionalità e efficacia organizzativa delle organizzazioni corruttrici.

In ogni caso quando la corruzione è stata scoperta per lo più viene incriminata la persona e non l'organizzazione corrotta o corruttrice.

Come è stata studiata la corruzione dalle scienze sociali e organizzative

L'approccio giuridico è quello dominante e che individua comportamenti sanzionabili dall'ordinamento giuridico: ossia *reati* di cui parleremo avanti.

Un approccio gestionale sottolinea la condotta contraria ai doveri e alle responsabilità di un civil servant: trascuratezza e disinteresse invece di cura, di controllo dei processi, di impegno, di consapevolezza, di attenzione: *ossia condotta infedele* che un management pubblico efficace dovrebbe prevenire e sanzionare

Un approccio comportamentale suggerisce che la corruzione consiste in un comportamento non etico di specifici soggetti devianti: ossia *le mele marce*.

Un approccio sociale pone l'accento sulla cultura e il clima dell'organizzazione che può condurre a pratiche non trasparenti. Questo solleva la questione della interpretazione di cosa significa essere morali o etici in una specifica organizzazione o comunità: il *clima e i valori sociali e morali*.

Un approccio organizzativo che mette in evidenza come l'eccesso di norme contorte e di lungaggini burocratiche è un incentivo a trovare modalità irregolari per ottenere autorizzazioni, licenze e altro. Inoltre contro il rischio di corruzione aumenta la proliferazione delle procedure e dei controlli formali, creando ulteriore inefficienza e dando lo spazio a corrotti e corruttori per trovare gli spiragli e i nascondigli per le loro condotte: *la burocrazia che genera corruzione*

Un approccio sistemico è quello di un business criminale condiviso o tollerato dalla maggioranza dei cittadini che ne traggono vantaggio, per esempio il narcotraffico nel Chapas, la coltivazione di papaveri in Afghanistan, il sacco di Palermo: *la corruzione per collusione diffusa*

I giornali e i telegiornali destinano larga parte del loro spazio agli eventi di corruzione.

Il portale *Web of Science* segnala rivela che c'è stato un aumento significativo nel numero di studi accademici sulla corruzione: 1125 articoli nel 2000, 18.604 nel 2018.

Ma il fenomeno non decresce.

Che cosa è la corruzione per l'ordinamento giuridico

Il codice penale prevede diverse ipotesi di corruzione nella Pubblica Amministrazione. Elenchiamo le principali

Corruzione per un atto d'ufficio (Art. 318 c.p.) Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa.

Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (Art. 319 c.p.) Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa

Corruzione in atti giudiziari (Art. 319-ter c.p) Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo

Induzione indebita a dare o promettere utilità (Art. 319-quater. c.p) Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità

Istigazione alla corruzione (Art. 322 c.p.) Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto del suo ufficio

Concussione ((art. 317 c.p.) Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da sei a dodici anni.

Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.): Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Rifiuto od omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.): Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Il contrasto alla corruzione

Naturalmente gli interventi più puntuali e energici sono quelli della **magistratura penale, civile, contabile** che dispone di un apparato normativo completo e di mezzi investigativi e giudiziari robusti. Ma come accennato, le sanzioni giudiziarie non sono un deterrente sufficiente e coprono solo una parte molto limitata di casi di corruzione.

Le organizzazioni sono tenute a predisporre annualmente il **Piano anti-corruzione**, principalmente mirato a costituire una mappatura del rischio, ossia individuare quei processi o quelle aree dove è più facile l'insinuazione di fenomeni corruttivi. I Responsabili anticorruzione RPCT sono tenuti a redigere schede da inviare all'ANAC e individuare azioni di riduzione del rischio: ma fra queste mappe e le azioni organizzative di prevenzione e repressione della corruzione c'è un abisso che non è facile colmare.

La normativa cosiddetta **FOIA (Freedom of Information Act)**, introdotta con decreto legislativo n. 97 del 2016, è uno strumento di trasparenza che dovrebbe assicurare, oltre che il doveroso accesso trasparente agli atti da parte dei cittadini, l'individuazione di fenomeni di irregolarità o di corruzione. Il principio che guida l'intera normativa è la tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo di tutti i soggetti della società civile: in assenza di ostacoli riconducibili ai limiti previsti dalla legge, le amministrazioni devono dare prevalenza al diritto di chiunque di conoscere e di accedere alle informazioni possedute dalla pubblica amministrazione.

Un contrasto alla corruzione è dato dagli obblighi di **rotazione negli incarichi** dirigenziali.

L'istituto del **whistleblowing**, ossia della denuncia anonima dall'interno dell'organizzazione, è stata introdotta recentemente in Italia, ma non ha ancora prodotto risultati.

L'**ANAC (Agenzia Nazionale Anticorruzione)** è stata costituita con la legge n. 114/2014 per provvedere alla prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore e fenomeno della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi. La chiave dell'attività dell'ANAC è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali. Dovrebbe essere un ulteriore strumen-

to che combatte i fenomeni corruttivi prima che divengano reati di cui si occupa la Magistratura.

Ma molte sono le criticità su questo organismo. Qualcuno afferma che la classe politica si è sgravata del compito della buona amministrazione. Un problema che tocca tutta l'Amministrazione e della classe politica è stato affrontato affidandolo ad una struttura specializzata, come nelle aziende degli anni 60 in cui la qualità era affidata alle direzioni qualità o come per la mafia, creando specialisti dell'antimafia. Cassese individua alcuni effetti indesiderati dell'ANAC². "La prima è la relativa stagnazione delle opere pubbliche. La seconda è l'allungamento delle decisioni. La terza l'imposizione di obblighi amministrativi spesso macchinosi anche su amministrazioni e contratti minuscoli, generando una montagna di carte, spesso inutili. Per contrastare la corruzione si è a priori rinunciato all'efficienza" L'Anac per Cassese è a sua volta una entità ambigua. Dice di esser un'autorità indipendente, ma opera anche d'intesa con i ministeri, o per loro delega; dà pareri al governo; suggerisce le politiche. È un collegio, ma ha anche un presidente con poteri propri. È chiamata a dare un 'bollino' di non corruzione, ma non ha gli strumenti per farlo con sicurezza, perché dovrebbe trasformarsi in organo di tipo giudiziario. Ha strutture inadeguate. Opera quotidianamente sui confini che dividono la sua azione dal Dipartimento della funzione pubblica, dalla Corte dei conti, dalle procure, con il pericolo di continue sovrapposizioni".

Per Cassese "contro la corruzione molti sono i rimedi efficaci. Mi limito a segnalarne uno: dotare Stato, Regioni e Comuni di personale tecnico qualificato e ben pagato, perché molta corruzione dipende dal fatto che i poteri pubblici debbono ricorrere all'esterno, non hanno all'interno i mezzi per valutare, controllare, programmare, fare progetti, di massima ed esecutivi".

Quattro problemi irrisolti nella Pubblica Amministrazione italiana

In realtà gli interventi legislativi degli ultimi decenni hanno visto prevalere un approccio di controllo e premiale/sanzionatorio invece che di attivazione di responsabilità, progettualità, partecipazione dei lavoratori e dei dirigenti pubblici al buon funzionamento della Pubblica Amministrazione e alla riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni. Ci sono quattro problemi irrisolti

² Intervista a Sabino Cassese a *Il Foglio*, 24 Gennaio 2017

1. La coesistenza nelle Pubbliche Amministrazioni fra **regole** esterne e interne che assicurino il rispetto dei **diritti** e la capacità di progettare ed erogare **direttamente o mediamente servizi** Una antinomia strutturale: assicurare la **legittimità** e assicurare la **soddisfazione dei bisogni** dei cittadini nelle Pubbliche Amministrazioni sono spesso scarsamente armonizzate e compatibilizzate. La tradizione giuridica continentale (Germania, Francia, Italia) centrata sul diritto amministrativo e sulla regolazione minuta della burocrazia rendono difficile gestire questa antinomia. *Mondo anglosassone e mondo continentale*
2. Lo scarso peso assegnato alla **implementazione** delle leggi e regolamenti, al miglioramento continuo e alla valorizzazione del margine di manovra nel gestire **cambiamento e innovazione dell'organizzazione reale** all'interno delle leggi esistenti. *Dominanza della cultura giuridica e non manageriale nella PA*
3. La mancata identificazione di un nuovo **modello di lavoro pubblico**, diverso da quello ottocentesco dei civil servant (ahimè mitologico) e da quello prevalente dei dirigenti esecutori di politiche e degli impiegati deresponsabilizzati. *Il fallimento del new public management e l'assenza di un nuovo job design.*
4. La debolezza di programmi della gestione dei **percorsi e programmi di cambiamento e innovazione** delle singole Pubbliche Amministrazioni e della Pubblica Amministrazione nel suo complesso in cui sono coinvolti la politica, la dirigenza, i dipendenti, i fornitori dei servizi e i cittadini destinatari dei servizi. In Italia non abbiamo avuto il Next Step inglese e il Reinventing Government americano. I programmi di spending review non hanno avuto successo. *La mancata realizzazione di programmi nazionali e settoriali di gestione del cambiamento*

I quattro virus della Pubblica Amministrazione

Le Pubblica amministrazioni sono affette da quattro tipi virus che possono fare diventare criminogene le loro strutture e le loro culture, rendendole destinatarie di processi corruttivi : a) il mancato equilibrio tra legittimità e qualità dei servizi (*invece che PA promotrice di servizi di qualità*); b) la mancata evoluzione verso nuovi modelli di management (*invece che il New Public management e verso la participative governance*); c) la permanenza del funzionamento burocratico e del lavoro basato su procedure strin-

genti, (invece che governo della organizzazione reale e ruoli e professioni responsabili); d) l'attesa messianica delle riforme (invece che attivazione di forme di cambiamento partecipato).

Li illustriamo qui di seguito

a. Il contrasto fra legittimità e erogazione dei servizi è il primo virus che può rendere criminogene le organizzazioni pubbliche

Nel nostro ordinamento giuridico i bisogni essenziali dei cittadini ricevono protezione garantendo l'ottenimento di servizi pubblici. Ma promettere la protezione giuridica per ottenere diritti non equivale a soddisfare i bisogni a cui essi fanno riferimento con servizi appropriati: pensiamo uno per tutto il diritto al lavoro in un Paese che ha oltre il 30% di disoccupazione giovanile.

A questo si aggiunga che l'apparato normativo ha assunto nel tempo una tale complessità sostanziale e formale da rendere il processo amministrativo inefficiente e inefficace, un labirinto inesplicabile per l'utente che diventa anche un'area in cui si possono annidare comportamenti impropri o anche illegali dei dipendenti pubblici.

I bisogni inoltre sono soddisfacibili non in virtù dell'attuazione di una legge o di un procedimento amministrativo, ma solo attraverso un complesso processo tecnico-organizzativo: ossia il disegno e l'erogazione del servizio.

L'Ente pubblico eroga sempre servizi direttamente o mediamente, anche se non lo sa. Sono servizi non solo la predisposizione e gestione di infrastrutture (strade, edifici scolastici, ospedali, teatri, farmacie, etc.); le "public utilities"(gas, acqua, elettricità, igiene ambientale); l'istruzione; il welfare (assistenza agli anziani, assistenza ai disabili); le attività certificative (anagrafe), ma anche le attività di potestà o di regolazione dell'Ente Pubblico che tendono a conservare e proteggere beni collettivi che devono potere essere fruiti da tutti (gestione delle entrate fiscali, polizia, licenze e concessioni edilizie etc).

Ogni servizio include a) prestazioni di base (core service), come per es accertare e riscuotere tasse e imposte, assegnare la pensione); b) prestazioni ingegnerizzate ("structuring", strutturazione), come per es. fornire informazioni e strumenti per rendere reperibile e fruibile i servizi; c) prestazioni personalizzate ("service delivery", consegna) come quelle di erogare il servizio alla singola persona in un rapporto faccia a faccia o attraverso una interfaccia tecnologica (in modo amichevole, affabile, utile).

Ogni servizio inoltre è interazione e comunicazione fra persona/utente/cliente. È la professionalità, la cultura, l'abilità, il comportamento dell'operatore di front-office che dà contenuto reale al servizio finale, quando non erogato in self service.

E infine non esiste servizio senza misura della soddisfazione del cliente.

Per far tutto ciò occorre a) ripensare continuamente la “concezione dei servizi”; b) “re-ingegnerizzare i processi di servizio e progettare congiuntamente tecnologia, organizzazione e persone”; c) identificare e ascoltare i bisogni degli utenti finali, ossia rapportarsi al “mercato dei servizi”.

Questa attività progettuale, gestionale, professionale non ha niente a che fare con una attività “aziendale” come viene dispregiativamente derubricata ma con organizzazioni pubbliche e private funzionanti. Nelle Pubbliche Amministrazioni italiana la gestione dei servizi non è una dimensione primaria, occultata com'è dietro ad antinomie che riguardano tutto tranne la qualità e il costo dei servizi: centralizzazione/decentralizzazione; politica/dirigenza; programmazione/valutazione; norme sugli appalti; norme sul pubblico impiego/contrattazione; determinazione verticistica/partecipazione; pubblico/privato. Insomma, talvolta l'aspirazione a offrire servizi di qualità viene vissuta da amministratori, dirigenti, pubblici impiegati come una fatica senza leve, senza costrutto e senza speranza di cui il lavoro pubblico è parte del problema e non della soluzione.

b. Modelli di management inadeguati della Pubblica Amministrazione sono il secondo virus che può rendere criminogene le organizzazioni pubbliche

In tutti i paesi europei le Pubbliche Amministrazioni hanno dovuto affrontare tre sfide principali. La prima sfida è stata quella di liberare l'Amministrazione dalla “burocrazia” eliminando regole, regolamenti, procedure e processi inefficaci inutili: rendere le pubbliche amministrazioni più semplici, meno burocratiche e più a misura di cittadino. La seconda sfida è stata quella di migliorare insieme servizi, organizzazione e tecnologia e mobilitare l'energia dei dipendenti, ottenendo così un passaggio da un paradigma di un'amministrazione che si limita a regolamentare e autorizzare a una amministrazione che garantisce, direttamente o indirettamente servizi ottimali ai cittadini con costi. La terza sfida è stata quella di costruire un'identità positiva, aumentare il prestigio e abolire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche centrali e locali.

L'approccio al New Public Management (NPM) all'inizio degli anni Ottanta divenne popolare principalmente per la sua promessa di creare efficienza e di ridurre i costi delle pubbliche amministrazioni. NPM ha suggerito la possibilità di applicare al settore pubblico gli stili e le metodologie tipiche delle aziende private dando ai manager pubblici maggiore autonomia e responsabilità, sviluppando indicatori e procedure di controllo per la gestione delle prestazioni, e favorendo la concorrenza con il settore privato (Hood 1991).

La trasformazione dei "burocrati" in "manager pubblici", tuttavia, nei paesi europei è stata lenta e disomogenea. Farnham et al. (1996) addebita al diritto amministrativo il diverso ritmo di tale trasformazione: esso ha avuto qualche successo nel Regno Unito, Finlandia e Paesi Bassi sulla base del diritto comune; un successo medio-basso in Francia, Belgio; molto basso in Germania, Italia e Spagna dove le organizzazioni pubbliche sono completamente regolate dal diritto amministrativo.

L'idea di *governance senza governo* (Rhodes 1997) era stata proposta in Europa come un approccio più ampio basato sull'idea di reti tra attori pubblici e privati che cooperano per raggiungere obiettivi comuni e sviluppare il capitale sociale. Kickert e Klijn (1997) avevano proposto l'approccio alla *participative governance* come alternativa al governo basato sul modello di policy making autoritario e centralistico.

Le sfide che abbiamo citato possono ovviamente beneficiare di nuovi comportamenti manageriali professionali e di un nuovo modello di *governance*, ma richiedono anche cambiamenti strutturali nella progettazione dei servizi, organizzazione, tecnologia, posti di lavoro, quello che viene definito un **sistema sociotecnico integrato** basato su paradigmi non burocratici e orientato verso l'ottimizzazione congiunta di efficienza, qualità del servizio e qualità della vita lavorativa (Trist e Murray 1993).

c. Il mancato riconoscimento e governo dell'organizzazione reale e la mancata valorizzazione professionale è il terzo virus che può rendere criminogene le organizzazioni pubbliche

Ogni organizzazione è composta da vari strati coesistenti, ognuno dei quali regola una parte del sistema organizzativo.

Strutture formali (burocrazia)

1. Organizzazione legale: leggi, regolamenti pubblici, adempimenti e vincoli amministrativi, etc.
2. Organizzazione formale: organigrammi procedure, mansionari, ordini di servizio, etc.
3. Organizzazione tecnica: sistemi tecnologici di produzione e di logistica, procedure amministrative e gestionali informatiche, cicli, etc.

Strutture latenti e piattaforme sociali (comunità)

1. Processi: sistemi di cooperazione, di organizzazione del lavoro
2. Istituzioni: corporate identity, corporate loyalty and citizenship, social responsibility, etc.
3. Sistemi sociotecnici nei processi produttivi: gruppi di lavoro, teams, sistemi uomo/macchina, etc.
4. Cultura: artefatti culturali, valori, assunti di base, etc.
5. Tecnologie della cooperazione.
6. Interfacce uomo-computer.
7. Sistemi di senso: sensemaking.
8. Comunità professionali: ruoli e professioni, sistema di sviluppo, gestione del mercato del lavoro.
9. Comunità di pratica: scopi, cultura, vocabolario, linguaggio.

Ciascuno di tali strati è più o meno visibile e gestito, regola diversi processi, persegue obiettivi specifici diversi, dispone di fonti di autorità e di leadership diverse, può avere diversi membri e confini, attinge a discipline diverse, dispone di un pattern, di un modello, che dovrebbe essere sinergico con quello degli altri strati.

Ciascuno di tali “strati” rappresenta una diversa fonte normativa e regolatoria, rafforzando – se sono convergenti – l’attivazione delle persone verso fini comuni o, al contrario – se divergenti –, creando tensioni, conflitti e inefficienze che nessuna azione sanzionatoria o premiante può sufficientemente evitare.

L’insieme di tutto ciò costituisce l’**organizzazione reale**: un iceberg sotto l’organizzazione formale, un iceberg che può essere efficiente, efficace, eticamente accettabile, capace di rispettare sostenibilità ambientale e sociale e qualità della vita di lavoro. Occorre non guardare solo alla punta dell’iceberg.

Tali strutture sono componenti costitutive di un modello che possono essere fatte evolvere o possono essere progettate in modo integrato fra loro, per costituire quell' "unità stilistica" di governo che è alla base di un'organizzazione governata.

Per erogare servizi la Pubblica amministrazione deve operare come una organizzazione flessibile orientata ai risultati e animata da lavoro professionale, capace di attivare e integrare tutti i citati strati organizzativi. Il modello che ne deriva è una Comunità *di lavoro performante* che opera attraverso la Cooperazione intrinseca e la Comunicazione estesa di Conoscenza condivisa. Questo è quello che chiamo *organizzazione 4C* (modello 4C) (Butera 2002) costituita da

- una *comunità performante* orientata al servizio e all'innovazione, ossia un'organizzazione razionale e naturale fatta di team autoregolati, comunità che apprendono, corporazioni cosmopolite ecc.
- una *cooperazione intrinseca*, per cui le persone lavorano insieme con obiettivi comuni e condivisi, con comunità di pratiche, con regole sviluppate in parte dai membri stessi dell'organizzazione;
- una *conoscenza condivisa*, ossia condivisione, promozione e governo fra tutti i membri del processo (sia interno sia esterno all'organizzazione) di una grande varietà e formati di conoscenza;
- una *comunicazione estesa*, basata su varie forme di comunicazione supportate da adeguati media che si estende oltre i confini dell'organizzazione.

I nuovi modelli di servizio richiedono agli impiegati pubblici di passare risolutamente da comportamenti prescritti, adempimenti e iperspecialismi ad un forte orientamento alla gestione dei processi, alla gestione proattiva delle varianze, al servizio al cliente, all'integrazione. Sono richieste figure professionali che oltre ad essere degli specialisti, conoscitori delle materie e delle normative di loro competenza, siano capaci anche di curare il rapporto con il cliente esterno e interno e di dare risposte conclusive alle sue esigenze, di lavorare in team con i colleghi, di sviluppare una cultura unitaria, di utilizzare al meglio le tecnologie informatiche e di avere l'ossessione della soddisfazione del cliente esterno.

Si tratta di sviluppare o consolidare **ruoli e professioni organizzative**. Esse disaccoppiano gerarchia/inquadramento e competenze qualificate e sono "**professioni a banda larga**", ossia possono essere impiegate in diverse aree con affidabilità e flessibilità.

Le persone che ricoprono tali professioni di servizio nelle organizzazioni utilizzano e perfezionano le loro conoscenze, competenze, abilità entro

un “copione” fissato dall’Amministrazione e dalle prassi e dispongono di diversi gradi discrezionalità e responsabilità.

La “professione di servizio” quindi può diventare il **modello di job design** inizialmente più adeguato alle attività più strategiche dei nuovi modelli di servizio ma in prospettiva anche un modello a cui tendenzialmente possono tendere tutti i dipendenti dell’organizzazione, superando la tradizione di operare sulla base di comportamenti ipergerarchici, iperspecialistici, o burocratici ed esecutivi.

Le professioni di servizio inoltre sono soprattutto un **modello per la valorizzazione professionale delle persone**. Visualizzano reali percorsi di formazione e apprendimento e di reale miglioramento professionale, generano identità.

E ora andiamo al punto chiave del nostro ragionamento. L’organizzazione informale non è l’organizzazione reale che abbiamo descritto. L’organizzazione informale è “l’organizzazione che gestisce le esigenze, le preferenze, le utilità, gli egoismi dell’organizzazione sociale, presente in ogni organizzazione”. Essa persegue scopi diversi da quelli dell’organizzazione formale e reale. Essa è mescolata con le strutture latenti e soprattutto con i processi realizzativi, che richiedono sempre autonomia, discrezionalità

Lì si annida la possibilità della corruzione. Per evitarla si iperproceduralizza: e così si danneggia l’efficienza dell’organizzazione reale, si umiliano le persone e non si evitano i comportamenti opportunistici o corrotti.

Il lavoro parcellare, proceduralizzato, deresponsabilizzato non è il lavoro pubblico ma una sua patologia ereditata da un modello ottocentesco di lavoro fatto di divisione del lavoro spinta e coordinamento e controllo gerarchico.

d) Il quarto virus è l’attesa messianica delle riforme e la mancanza di attivazione di forme di cambiamento partecipato (cambiamento processuale) che orientino i comportamenti ad uno scopo comune

Nei sistemi occidentali prevalgono tre grandi modelli di cambiamento della Pubblica Amministrazione: il “modello ordinamentale” di cambiamento, il modello del “cambiamento osmotico” e il “modello processuale”.

a) *Il modello ordinamentale di cambiamento* (il più antico e diffuso nei Paesi occidentali di cultura tedesca, francese e italiana) parte dall’assunto che il sistema cambia quando è varata una legge che ne modifichi l’assetto. Il modello “ordinamentale” è organico all’idea della

riforma: leggi, ordinamenti di servizio, regole, organizzazione istituzionale.

- b) Il *modello di cambiamento osmotico*, che consiste nell'adattare continuamente al mutamento del contesto nuove modalità e contenuti di attività, sistemi di cooperazione, di conoscenze, di comunicazione interni ed esterni di una specifica comunità di lavoro. È il caso per esempio del continuo mutamento delle pratiche e delle metodologie didattiche nella scuola.
- c) Il *modello di gestione del cambiamento processuale, governed process of change* (di tradizione anglosassone) consiste in una serie di azioni che producono un cambiamento: esso consiste in programmi di “energizzazione” o di “mobilitazione” che tentano di attivare processi di innovazione e cambiamento della Pubblica Amministrazione incoraggiando e proteggendo programmi e progetti di cambiamento concepiti e realizzati a livello di singole amministrazioni o di aree locali (Thoenig, 1992; Maynz, 1982; March and Olsen, 1989). Esso ha ispirato alcune significative esperienze di “gestione strategica del cambiamento” effettuate all'estero (in particolare in UK, con il programma “Next Step”, e negli USA, con il Programma “National Partnership for Reinventing Government”). Questo modello definisce un piano di medio-lungo periodo per promuovere un insieme di cambiamenti localizzati presso amministrazioni centrali e locali. Ma soprattutto prevede un piano di attuazione che fissi valori e obiettivi di miglioramento del servizio, che accompagni il cambiamento già in atto e quello che seguirà, che animi, valorizzi e canalizzi le energie disponibili, che si assicuri la partecipazione del personale. Che, in una parola, faccia avvenire effettivamente il cambiamento.

Formulare strategie e fare le leggi non è difficile: il difficile è realizzarle. Forse quello che è sbagliato o impossibile è proprio l'immagine di un percorso razionale top down, in cui prima si fanno le leggi, poi si attivano i progetti realizzativi e infine si fa la sperimentazione e il cambiamento continuo. Ci deve essere e c'è un altro approccio che gestisca le relazioni ricorsive fra leggi, piani, progetti, implementazione, miglioramento continuo.

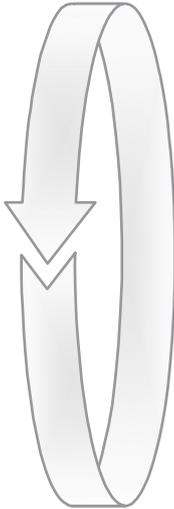
È in effetti c'è. Io lo chiamo “*Change management strutturale*”, adottato in grandi progetti di riprogettazione dei servizi, della organizzazione, delle tecnologie, del sistema professionale. Il *Change Management Strutturale* ha per oggetto la concezione e realizzazione di architetture innovative e integrate di organizzazione, tecnologie, persone e cultura compatibili con le risorse e le potenzialità dell'organizzazione, con l'obiettivo di realizzare le strategie di servizio prescelte e appropriate al cambiamento dell'ambiente

esterno. Non tutti tali elementi devono essere progettati e realizzati, ma la loro rappresentazione è un modello concettuale, una mappa per comprendere su cosa si vuole o su cosa si sta intervenendo e quali relazioni ci sono o ci possono essere con gli altri elementi del sistema tecnico.

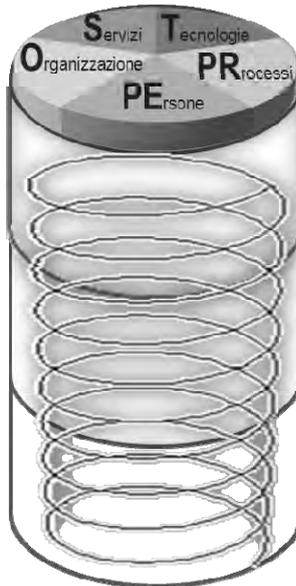
Il Change Management Strutturale consiste in tre classi di attività:

- a. un **piano** di riorganizzazione parziale o totale del sistema di servizi (concezione e delivery), del sistema tecnico organizzativo (obiettivi, organizzazione, tecnologie, sistema di gestione delle persone) e del sistema sociale e culturale (sistema professionale, formazione etc);
- b. una serie di **progetti pilota**;
- c. un'attività di **implementazione e miglioramento continuo**.

**Comunicazione
formazione e
empowerment**



**Sviluppo del Sistema
Organizzativo/ Tec-
nico / Sociale**



A. Un piano di cambiamenti organ-
tecnologici / professionali gu-
nuovo modello di servizio

B. Una serie di **progetti** esemplar-

C. Un' attività di accompagnamen-
ramento continuo

Change management non è vincere le resistenze al cambiamento (su cui si sono sintonizzate gran parte delle pratiche che prendono questo nome), bensì è progettualità e partecipazione del sistema sociale a tutti i livelli che costruisce non solo le dimensioni formali delle organizzazioni (organigrammi, processi, mansionari) ma quello che io ho mostrato prima come quella “organizzazione reale” che sta sotto la punta dell’iceberg (teams, comunità di pratiche, sistemi professionali, culture, valori, rappresentazioni, aggregazioni sociali e molto altro). Non solo quindi un processo di continua generazione ma anche la possibilità di costruire nuovi modelli di organizzazione che contengano una più alta quota di società e di sostenibilità.

In questi anni le iniziative di intervento per migliorare efficacia e efficienza delle Pubbliche Amministrazioni non sono state poche.

Vi sono stati **programmi trasversali**, ossia riguardanti tutte le Pubbliche Amministrazione fra cui le modifiche normative introdotte dalla legge 124 che tentavano di introdurre il ruolo unico della dirigenza e la valutazione; l’agenda digitale; il programma di Revisione della Spesa; il nuovo public procurement basato sul potenziamento della Consip. Tutte iniziative ancora in via di dare i loro frutti oppure rallentate o fermate per la loro astrattezza

Vi sono state **macro-ristrutturazioni** precedenti e nuove come la (tentata) abolizione delle Province, la creazione delle Città Metropolitane, una sola Scuola Nazionale dell’Amministrazione, l’assorbimento del Corpo Forestale nella Polizia di Stato, l’accorpamento di Aci, Pra e Motorizzazione Civile, l’accorpamento delle sovrintendenze del MIBACT e l’avvio dei nuovi Poli Museali, la razionalizzazione delle autorità portuali, i tentativi di riduzione delle aziende municipalizzate, e molto altro. Tutti percorsi che hanno incontrato ostacoli normativi, degli organi di controllo, delle strutture interne ma soprattutto di cui raramente sono stati programmati interventi organizzativi di implementazione.

Vi sono stati inoltre vasti **programmi di riorganizzazione** promosse centralmente e realizzate localmente, come il progetto Best Practices della Giustizia.

E infine programmi **sviluppati dalle singole Amministrazioni** sia autonomamente come – per fare solo qualche esempio - nei casi della Regione Emilia-Romagna oppure del Comune di Milano e di Napoli, sia a seguito di una nuova legge come la citata costituzione dei nuovi Poli Museali.

Tutti queste iniziative per ottenere i risultati attesi dovrebbero mettere in campo progetti di change management strutturale, ma questo oggi non è oggetto di programmi politici e amministrativi.

Una proposta per combattere i quattro virus: la governance partecipata. Una esperienza di successo, il Patto per il Lavoro della Regione Emilia Romagna, in cui l'Amministrazione cambia se stessa

La Pubblica Amministrazione non può cambiare solo guardando a se stessa, sollevandosi da sola per i capelli come fece il Barone di Munchausen. Essa può cambiare se è parte di un programma per cambiare l'economia e la società del territorio in cui opera contribuendo a programmi di innovazione di lungo periodo. O se partecipa attivamente alla gestione di emergenze, come il terremoto del Centro Italia. O come tragicamente sta avvenendo con l'epidemia di Coronavirus che impegna severamente tutta la Pubblica Amministrazione e non solo il sistema sanitario e le forze dell'ordine, in una prima fase nell'emergenza e successivamente nel ridisegnare il sistema produttivo e sociale italiano.

Abbiamo appreso una lezione dal caso del cambiamento dell'organizzazione della Regione Emilia-Romagna che, nel contribuire al successo del Patto per il lavoro, ha cambiato sé stessa³. La lezione che è necessario andare oltre l'illusione di modificare la burocrazia pubblica solo con il diritto amministrativo, con l'informatica, con il public management: la citata *governance partecipata*, operando in rete con i soggetti dell'economia e della società, proposta fin dagli anni 90 nei paesi anglosassoni e adottata nel caso del Patto per il Lavoro, include tutto ciò e molto di più: una amministrazione che non è non palla al piede ma bensì è promotrice dello sviluppo.

Il Patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna è stato un caso di politica pubblica che ha attivato un percorso di collaborazione organizzata fra 50 soggetti pubblici e privati mirato ad innovare e ad aumentare il valore aggiunto della regione e a generare lavoro di qualità, ottenendo risultati tangibili. Esso è stato costituito da un insieme di programmazione regionale, di politica industriale e della scienza, di politica del lavoro e di politica formativa, sostenute da una organizzazione collaborativa fra pubblico e privato per fare avvenire le cose. È un caso di collaborazione fra pubblico e privato orientato ad aumentare il valore aggiunto e valorizzare il lavoro, investendo massicciamente in science and technology. L'inesco e l'inedita coesione fra Amministrazione e corpi intermedi cominciano propri come risposta al terremoto del 2016.

³ Patrizio Bianchi, Federico Butera, Giorgio De Michelis, Francesco Seghezzi, Gianluca Scarano *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*. Il Mulino 2020

Gli elementi distintivi sono: una idea forte (aumentare con l'innovazione il valore aggiunto della regione e del lavoro dell'1,5% annuo); un obiettivo sintetico chiave (aumentare l'occupazione di almeno 100.000 unità annue e passare dall'11% al 5% di disoccupazione nell'arco del mandato); investimenti massicci in science and technology e principalmente in big data, attraendo su questa area ingenti risorse europee. Ciò è avvenuto davvero.

Uno fra i fattori di successo di questa esperienza è stato che l'Amministrazione ha messo per prima cosa in discussione se stessa avviando un processo di cambiamento organizzativo che la trasformasse da una burocrazia pubblica a una organizzazione proiettata ai risultati, da una struttura burocratica a un nodo di servizio e di animazione di reti pubbliche e private orientate all'innovazione, alla produttività e alla valorizzazione del lavoro.

Il Patto per il lavoro è stato per l'Amministrazione il driver principale per riconfigurarsi sulla base di obiettivi di trasformazione sociale di lungo periodo oltre che fornire servizi eccellenti alle persone e alle imprese.

Questo processo e questo nuovo modello organizzativo ha reso l'organizzazione della Regione Emilia-Romagna scarsamente criminogena.

Conclusioni

La governance partecipata e la riprogettazione sociotecnica delle Pubbliche Amministrazioni sono la strada principale per reinventare efficacemente le Pubbliche Amministrazioni e renderle più impermeabili alla corruzione.

La riorganizzazione della pubblica amministrazione può essere ottenuta attraverso riforme legali, cambiamenti osmotici e cambiamenti pianificati, a patto che siano sviluppati congiuntamente.

Un programma quadro a livello nazionale è necessario e possibile come nell'unico grande complesso amministrativo nazionale, come i sistemi giudiziario, sanitario, scolastico.

Nelle singole amministrazioni, può essere applicata una metodologia di gestione del cambiamento strutturale, adottando un insieme ricorsivo di piani, progetti pilota e miglioramento continuo. In ogni caso il management delle singole amministrazioni può avvalersi del proprio "margine di manovra" e possono partecipare i dipendenti valorizzando le loro conoscenze ed esperienze. Questa partecipazione orienta verso obiettivi e risultati e crea una etica del fare e del servizio che crea una cultura virtuosa a tutti i livelli.

Tutto questo non elimina corrotti e corruttori ma crea cultura, responsabilità, professionalità e toglie la terra da sotto ai piedi della corruzione e svuota l'aria inquinata che essa respira, riducendo numerosità e gravità dei fenomeni corruttivi .

Bibliografia essenziale

Butera F. *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni per l'Italia che vogliamo*, Marsilio, 2020 F.

Cassese, S., Franchini, C. *L'amministrazione Pubblica italiana*, il Mulino, Bologna, 1994

Farnham, D; Horton, S; Barlow, J; Handeghem, A. (eds) *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition*, Macmillan, London, 1996

Mayntz, R. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Müller, Heidelberg, 1978

March, J.G., Olsen, J.P., *Rediscovering institutions. The basis of politics*, New York, The Free Press, 1989

Olivetti Manoukian, F. "Perchè è interessante oggi riflettere e confrontarsi sulla cosiddetta "corruzione" ?", in *Corruttori e corrotti. Ipotesi psicoanalitiche* a cura di Ambrosiano L., M Sarno M., Mimesis, Milano 2016, pp.57-67

Osborne, T., Gaebler, T., *Reinventing Government*, Reading Mass., Addison Wesley, 1992

Thoenig, J.C. and Dupuy F. *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin, 1983

Gore. A. *The Gore's Report on Reinventing Government*, Three River Press, 1993

Kickert, W.J.M. and Klijn, E.H. *Managing Complex Networks. Strategies for The Public Sector*. Sage, London 1997

Rebora G. (a cura di) *Il Change Management*, Este, 2016

Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance. Policy Networks. Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham, 1997

Trist E., Murray H. (1993), *The Social Engagement of Social Science*, Vol. II, University of Pennsylvania Press, Philadelphia