



BUROCRAZIA DIFENSIVA. COME NE USCIAMO?

UNA RICERCA FPA

23 - 25 maggio 2017





Maggio 2017. FPA - Collana Ricerche

L'indagine è stata coordinata da Carlo Mochi Sismondi e curata da Valentina Piersanti

Indagine "Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?" PanelPA 2017, FPA. Sondaggio effettuato mediante rilevazione on line su un campione non statisticamente rappresentativo. Questionario ad accesso riservato inviato a un indirizzario di operatori della PA e stakeholder istituzionali iscritti alla community di FPA. Interviste valide: 793.

Periodo di rilevazione: 2 aprile – 10 maggio 2017.

Indice

Introduzione - <i>di Carlo Mochi Sismondi</i>	3
1. Della burocrazia e dei suoi perché.....	6
2. Storie di ordinaria burocrazia.....	12
3. Come ne usciamo?.....	17
4. Immaginando una PA libera dalla burocrazia...	20
5. I protagonisti della ricerca.....	21

INTRODUZIONE

CARLO MOCHI SISMONDI

Abbiamo lanciato questa inchiesta perché, dopo 28 anni di studio e di osservazione delle amministrazioni, continuiamo a trovarci di fronte una PA ferma, bloccata, in balia di una confusione legislativa, di una bulimia regolatoria, di una coazione a ripetere tale per cui si legifera dieci volte la stessa cosa, ma sempre con piccole differenze. In questo caos, ci raccontano i dipendenti pubblici (e lo stato dei servizi), l'unica salvezza percepita è quella di restare fermi, di aspettare che passi il vento dell'innovazione (che tanto dura al massimo il tempo di un Governo, poi tutto cambia) o di pretendere, prima di applicarle, che le novità diventino obbligatorie e ne sia sanzionata veramente la negligenza e che qualche deus ex machina burocratico o normativo ci liberi dalla paura dei moderni bau-bau della PA: la Corte dei Conti e l'ANAC.

Abbiamo chiesto proprio a chi lavora nella e con la PA di aiutarci a guardarla in faccia questa burocrazia difensiva, di raccontarcene le origini, viste dalla loro di prospettiva. Come dire: abbiamo voluto leggere la burocrazia dalla parte da cui la vivono (e la soffrono) i burocrati. Quello che ne emerge è una sorta di autodiagnosi di una malattia autoimmune.

Ci hanno risposto all'incirca 1700 persone, per l'80% dipendenti pubblici: funzionari, dirigenti, amministratori. Sono rappresentanti di quasi tutti i comparti (dalla PA centrale, alla scuola e università, dal Sistema Sanitario Nazionale agli enti locali) e sono over 45 (ben 77 su 100). Si tratta, quindi, di persone che conoscono, perché sono, quel mondo che esploriamo per comprendere se dietro alla lentezza, alla rigidità e all'inefficienza spesso paradossale non ci siano effettivamente meccanismi di autodifesa.

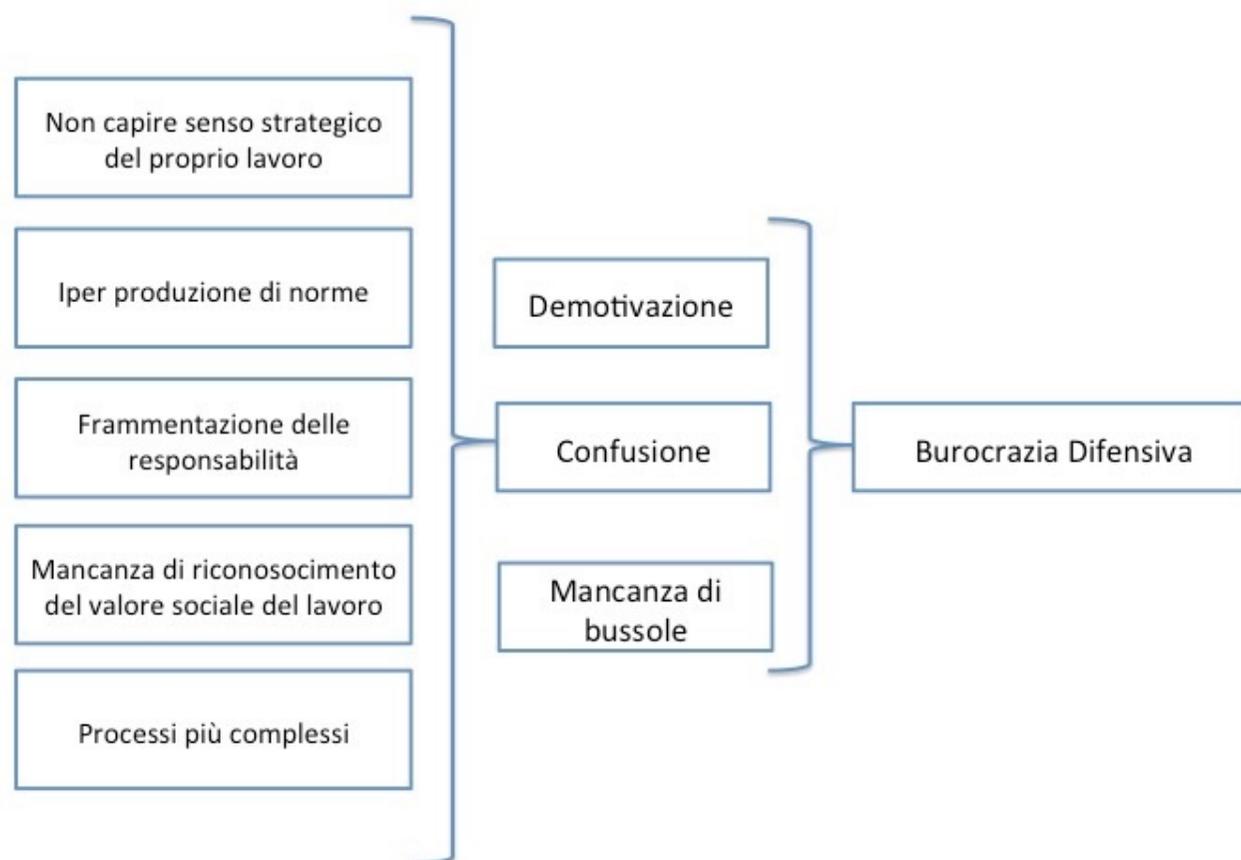
“Ma esiste o non esiste questa burocrazia difensiva?” abbiamo chiesto al nostro panel. Esiste ed è cresciuta negli ultimi 5 anni ci risponde il 62% del nostro campione. La causa principale del rallentamento dell'azione amministrativa sembra essere l'eccessiva produzione di norme che genera confusione a chi le deve applicare. Si tratta di norme che tendono a sovrapporsi senza chiarire come quella successiva si integri con la precedente. Non è quindi il timore di controlli, rappresentato anche dal possibile intervento della Corte dei Conti, quanto piuttosto questo pasticcio logico generato dallo strumento principale di orientamento dell'azione pubblica: le norme.

Una delle analisi più interessanti di questa autodiagnosi riguarda l'elemento individuato come la causa principale dell'atteggiamento difensivo del sistema pubblico che riporta l'attenzione sulle persone che ne fanno parte: si tratta della mancanza di conoscenza e comprensione del senso strategico del proprio lavoro. Cioè le persone che lavorano nelle amministrazioni pubbliche, se la guardiamo dal loro punto di vista, stanno dicendo che la necessi-

tà di difendersi deriva da un atteggiamento adempitivo che non prevede la comprensione del senso strategico di ciò che stanno realizzando. Questa criticità sembra avere due facce: una personale e una organizzativa. Dal punto di vista personale i lavoratori, disorientati, si sentono demotivati. Il disorientamento deriva sia dalla confusione ingenerata dall'iper-produzione normativa, sia da aspetti organizzativi come, per esempio, la frammentazione delle responsabilità.

Dal punto di vista organizzativo alcuni processi sono diventati più complessi e, anche lì dove sono stati semplificati, non lo sono stati abbastanza: le procedure di acquisto, le misure anticorruzione, la formalizzazione di incarichi e contratti. Si tratta di processi-chiave per il buon funzionamento delle amministrazioni che hanno necessità di coinvolgere altri attori per il loro funzionamento interno e, soprattutto, per agire le proprie attività: servizi, creazione di infrastrutture, ricerca e sviluppo, innovazione, ecc.

Fig. 1 - Cause ed effetti della burocrazia difensiva nelle opinioni del Panel



In questo contesto emergono alcune dinamiche interessanti relative all'uso degli strumenti e ai processi di lavoro interni:

- **Strumenti:** le tecnologie sono strumenti ormai in uso per accelerare i processi/servizi (sono 16 su 100 a rispondere che usano raramente o proprio mai le tecnologie per favorire i tempi dei processi); la formazione è uno strumento adeguato per circa il 30% dei rispondenti, significa che l'altro 70% ha qualche tipo di problema con questa potenziale leva di miglioramento.

- **Processi:** la criticità principale riguarda la mancanza di decisioni da parte di uffici responsabili a monte degli adempimenti, poi la resistenza di alcuni colleghi (anche di altre amministrazioni) a utilizzare i documenti digitali e anche la richiesta sistematica di un parere prima di formare un provvedimento e/o di prendere una decisione può essere un elemento di rallentamento dei processi in corso.

L'esperienza che vive chi si rivolge alle amministrazioni pubbliche è ancora segnata anzitutto dalla sensazione di non avere informazioni chiare sulle procedure e sulla documentazione da produrre per avere un servizio. Ciò comporta, lo dicono 45 rispondenti su 100, uno scoraggiamento che porta a rinunciare oppure a rivolgersi ad un esperto. Se pensiamo che l'80% di chi ci ha risposto non è un semplice cittadino, ma un addetto ai lavori, ci rendiamo conto come sia definitivamente saltato il confine tra vittime e carnefici dei processi burocratici e dei disservizi. E, nonostante tutto, la maggior parte di chi ha risposto chiede raramente - o non chiede mai - via web o mail un servizio o l'avvio di una procedura e preferisce recarsi presso lo sportello.

La principale misura anti-burocrazia è individuata nella scelta meritocratica dei dirigenti. La figura-chiave del cambiamento delle amministrazioni pubbliche sono i dirigenti. Lo confermano anche le tantissime risposte (1195) date alla domanda "Come se ne esce?" nelle quali si fa riferimento alla necessità di avere una dirigenza che abbia solide competenze, che sia valutata per i risultati e gli effetti che è in grado di produrre, che non sia legata alla politica sia dal punto di vista degli interessi personali, sia dal punto di vista del gioco di ruolo e del balletto delle responsabilità all'interno dei processi decisionali.

Altre due misure anti-burocrazia sono lo snellimento delle regole (a conferma di tutto quanto detto sopra) e il completamento della digitalizzazione di servizi e procedure. Insomma le misure anti-burocrazia paiono essere, rispetto al contesto di riferimento, due vere e proprie rivoluzioni.

Quando finalmente ce la faremo, quando la PA sarà liberata dalla burocrazia difensiva, allora, le nostre amministrazioni funzioneranno così:

- gli utenti e i cittadini non dovranno ripetere ogni volta "chi sono, cosa portano, dove vanno, ..."
- i pagamenti saranno semplici, tracciabili e sicuri;
- dallo smartphone si avrà accesso a tutti i servizi e a tutte le informazioni;
- si potranno gestire tutte le comunicazioni con le amministrazioni da un unico punto di accesso;
- la PA diventerà *paperless*: completamente senza carta.

Per raggiungere alcuni di questi traguardi, secondo i nostri intervistati, non basteranno i prossimi 13 anni, dovremo aspettare ancora oltre il 2030.

CAPITOLO 1

DELLA BUROCRAZIA E DEI SUOI PERCHÉ

Burocrazia vuol dire...

La burocrazia ai burocrati non piace. L'associazione di idee che viene fatta più di frequente di fronte alla parola burocrazia, che ne declina quindi il significato, fa riferimento a termini la cui accezione è negativa: burocrazia è rigidità (56%). Burocrazia è anche perdita di tempo (34%) e (strumento di) potere (30%). Dove è finita la burocrazia confortante che piaceva tanto a Weber? sono decisamente di meno quelli che vedono nella traduzione di organizzazione burocratica delle nostre pubbliche amministrazioni una garanzia di trasparenza (28,4%), di razionalità (22,5%) e equità (22%). Sicuramente però burocrazia non è giustizia (solo il 6% riconosce questo significato alla parola burocrazia).

Tab. 1 - I significati della burocrazia. "Burocrazia vuol dire..." (val.%)			
Accezioni neutre/positive	Val. %	Accezioni negative	Val. %
razionalità	22,5	perdita di tempo	33,8
certezza	20,7	rigidità	55,9
giustizia	6,4	perdita di soldi	17,8
equità	22,0	potere	30,0
democrazia	16,9		
trasparenza	28,4		

Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017

Noi l'avevamo definita così: "chiamiamo burocrazia difensiva quell'atteggiamento, comunissimo tra i dipendenti pubblici (soprattutto dirigenti, ma non solo), per cui è solo non facendo che si evitano rischi. È burocrazia difensiva pretendere un doppio canale digitale, ma anche cartaceo per i documenti, perché "non si sa mai". È burocrazia difensiva chiedere cento pareri prima di prendere una decisione e poi comunque rimandarla al proprio superiore diretto o alla politica e non far nulla se non si ricevono esplicite direttive. È burocrazia difensiva non interfacciare le basi di dati, ma chiedere ai cittadini informazioni che l'amministrazione ha già. È burocrazia difensiva allungare i tempi dell'entrata in vigore di una riforma perché è meglio non essere i primi. È burocrazia difensiva non rischiare, non scegliere,

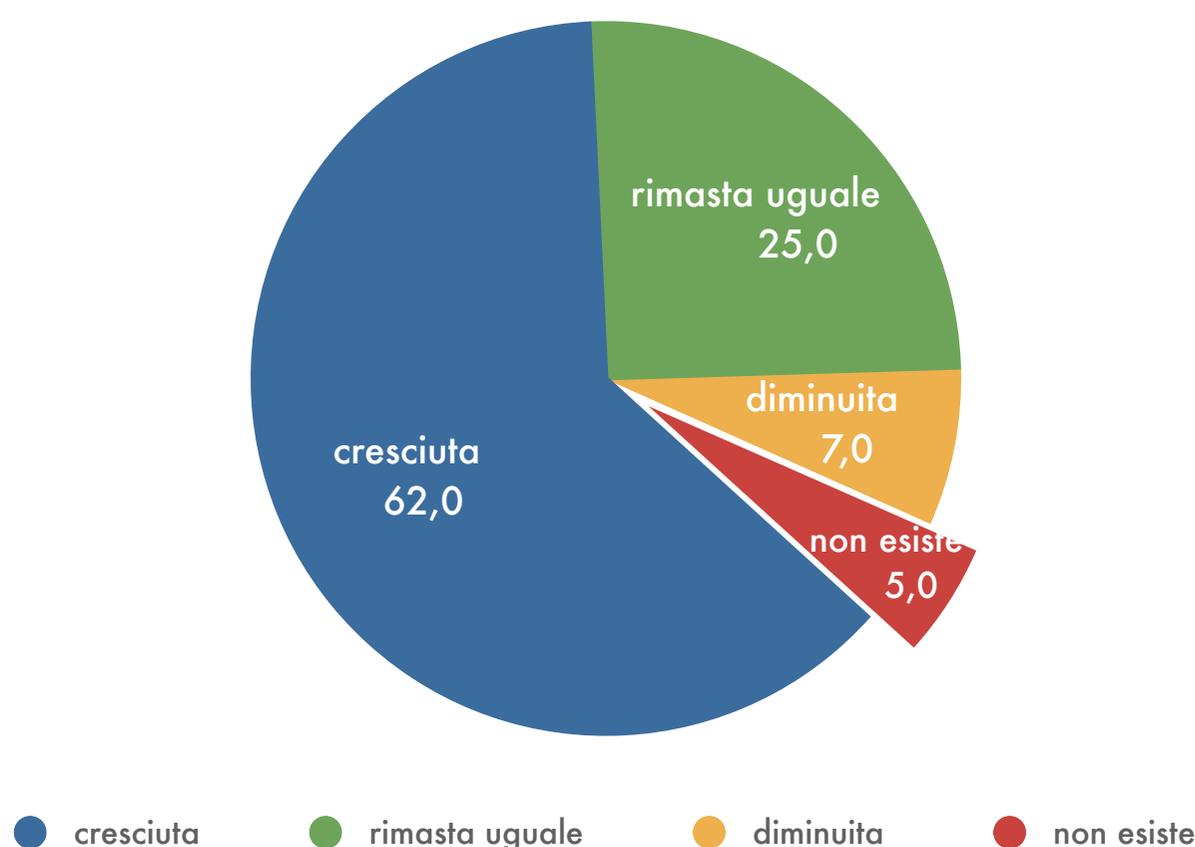
non usare gli strumenti, pur esistenti, della discrezionalità, lasciar fare agli automatismi, cercare neutrali algoritmi, non valutare per non essere valutati”.

E, per il nostro panel, **questa burocrazia “a difendere” non solo esiste ma sta crescendo**: le misure di snellimento delle procedure burocratiche e dei comportamenti difensivi degli ultimi 5 anni, non sono evidentemente riusciti a porgli un freno. Gli interventi di riforma, non solo gli ultimi arrivati ma soprattutto quelli introdotti da diversi anni a questa parte, non stanno dando gli esiti sperati. Le idee di riforma legata alla semplificazione di procedure e norme, alla qualità dei servizi, alla riduzione dei tempi, alla maggiore trasparenza dell’azione amministrativa, alle performance della PA, non sembrano aver dato gli esiti attesi. E soprattutto non hanno sbloccato i meccanismi difensivi, anzi, sembra che, negli ultimi anni, l’atteggiamento difensivo sia aumentato, i tempi non siano diminuiti e, in generale, la situazione della PA non sia migliorata ma, forse, peggiorata.

Negli ultimi 5 anni la burocrazia difensiva è cresciuta per il 62% dei rispondenti. Sono in pochi a ritenere che sia diminuita (il 7%) e sono solo 5 su 100 quelli per cui “la burocrazia difensiva non esiste”, (5%).

Negli ultimi 5 anni la sensazione di chi ha risposto (pesano molto i giudizi di chi fa parte di questo sistema) è che i muri si stanno alzando.

Graf. 1 - Dalla tua esperienza, quella che abbiamo definito “burocrazia difensiva” nell’ultimo quinquennio è:

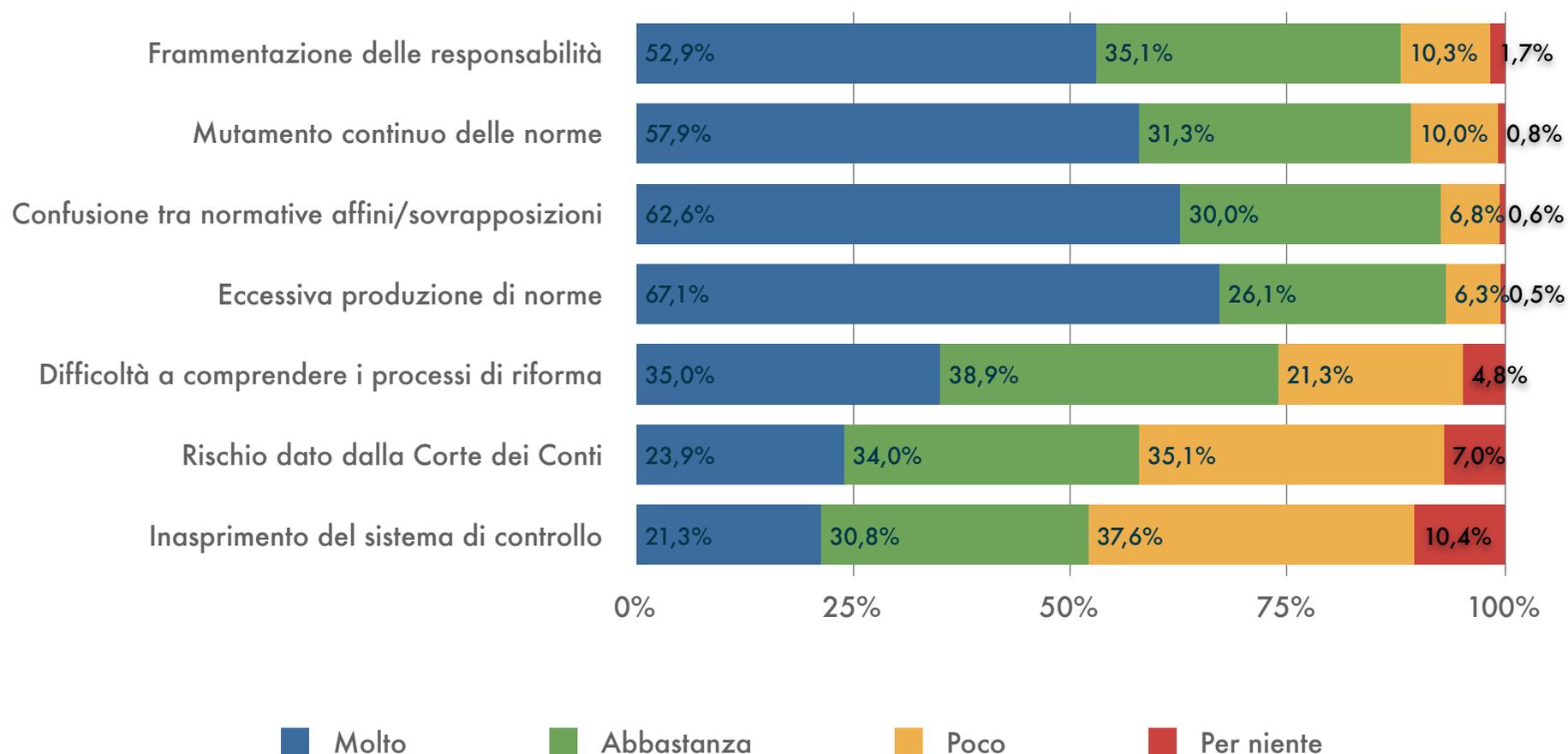


Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017

Ma perché?

Fari e bussole scomposte: il problema delle norme. Diciamo che a nulla sono servite le manifestazioni plateali di qualche ex Ministro che ha preso pacchi di leggi e ne ha fatto un falò. Le leggi sono troppe e, a quanto pare, il rallentamento dell'azione amministrativa e i comportamenti progressivamente più rigidi dei dipendenti pubblici derivano più da queste che dai controlli: l'eccessiva produzione (67,2%), che spesso genera confusione tra norme affini o addirittura crea sovrapposizioni (62,7%), insieme al continuo mutamento delle norme (57,9%), sono le cause principali. Non è quindi l'inasprimento dei controlli o il timore della Corte dei Conti a generare un generale rallentamento dell'azione amministrativa bensì la perdita di certezza rispetto ai riferimenti essenziali che sono proprio le norme. C'è poi un aspetto organizzativo che non aiuta ad avere tempi celeri e certezze sull'azione: l'eccessiva frammentazione delle responsabilità (53%).

Graf. 2 - Quanto pesano i seguenti fenomeni sul rallentamento dell'azione amministrativa e sui comportamenti burocratici tra i dipendenti pubblici?



Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017

Le norme e la gerarchia, quindi la presenza di responsabilità organizzate in una logica subordinata, sono i pilastri delle amministrazioni pubbliche sui quali, nonostante tutto, si poggia ancora tutta l'azione amministrativa: sono i fari e le bussole. A quanto pare, quindi, ci sono troppi fari e bussole che non riescono a svolgere più la loro funzione: non sanno indicare la rotta perché offrono informazioni incoerenti e non supportano la "logica della naviga-

zione”. Di conseguenza la marcia si rallenta e i muri si alzano, alla ricerca del modo giusto di risolvere la contingenza: cercare un responsabile, cercare un parere competente, cercare di inventare una soluzione, cercare di capire le implicazioni operative delle novità introdotte, ecc.

La marcia potrebbe essere facilitata anche dalla condivisione dei grandi processi di riforma in atto. La difficoltà di comprensione di queste grandi riforme, infatti, è considerata un’ulteriore causa rilevante della burocrazia difensiva.

Formazione: questa sconosciuta. Se la confusione sulle norme è tra le cause principali della burocrazia difensiva, la formazione sulle novità normative non aiuta a risolvere il problema soprattutto perché, per la maggior parte dei dipendenti, i corsi proposti sembrano essere inadeguati (37%) oppure non ci sono proprio (25%). Sono in 34 su 100 a sostenere che, in effetti, i percorsi formativi seguiti sono stati adeguati per numero e/o contenuti.

La formazione è ancora considerata la leva principale di supporto al cambiamento perché consente alle persone di imparare come realizzare al meglio il loro lavoro.

Di fatto le attese sulla formazione sono molto alte, anche se, il fatto che chi la fa la reputi inadeguata è un segnale di un’ulteriore criticità: chi fa la gestione del personale non ha competenze specifiche. Da anni si osserva la stessa dinamica ripetuta in molte PA, salvo alcune eccezioni e casi esemplari: viene chiamata formazione l’aggiornamento fatto, più spesso, sulle normative oppure corsi di addestramento all’uso degli strumenti. Mentre non è considerato l’intero percorso di apprendimento delle persone, che hanno tante competenze agite più spesso al di fuori del contesto di lavoro. Troppe volte i dipendenti pubblici che si trovano in aula non fanno neanche bene perché sono lì, oppure ci sono contro la loro volontà.

Tutto ciò è coerente con l’assenza di percorsi di carriera e con l’identificazione della gestione del personale con la sola attività amministrativa (buste paga, ferie, pensioni, ecc.).

La formazione, quindi, è un mantra ma non è una leva effettivamente agibile, a condizioni date, per supportare un vero e proprio cambiamento.

Tab. 2 - Adeguatezza della formazione ricevuta sulle novità normative legate al proprio lavoro, negli ultimi due anni. (val.%)	
	Val. %
Ho seguito corsi adeguati (per numero e/o contenuti)	34,4
Ho seguito corsi inadeguati (per numero e/o contenuti)	36,6
Non ho seguito alcun corso	25,3
Non ho avuto bisogno di aggiornamenti	3,5
Non so/ non risponde	0,3
Totale	100,0
Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017	

Burocrati non si nasce si diventa se ...Ciò che attiva gli atteggiamenti di burocrazia difensiva è anzitutto la mancanza di comprensione del senso strategico del proprio lavoro (45,3%): *che senso ha quello che sto facendo? A che serve? Perché lo faccio in questo modo?* Certo, l'idea originaria è che la burocrazia, attraverso la standardizzazione delle procedure, consenta risposte uguali e non necessiti di interpretazioni individuali. Esattamente il contrario della logica di servizio per la quale, invece, la possibilità di personalizzare è un principio-base.

In realtà standardizzazione e personalizzazione sono principi che possono convivere soprattutto in organizzazioni come quelle pubbliche che sono anche organizzazioni di servizio. In tutti e tre i casi (standardizzazione, personalizzazione, l'insieme dei due paradigmi) serve la capacità dell'organizzazione di agire secondo i criteri definiti. Nel primo caso, data la confusione di cui si è parlato prima, non è più possibile per i singoli, avere certezza assoluta delle loro modalità operative, condizionate da norme che cambiano e si sovrappongono, incidendo sui processi di lavoro. Dall'altra parte, troppo spesso la personalizzazione devia in personalismo, contravvenendo al principio costituzionale dell'equità.

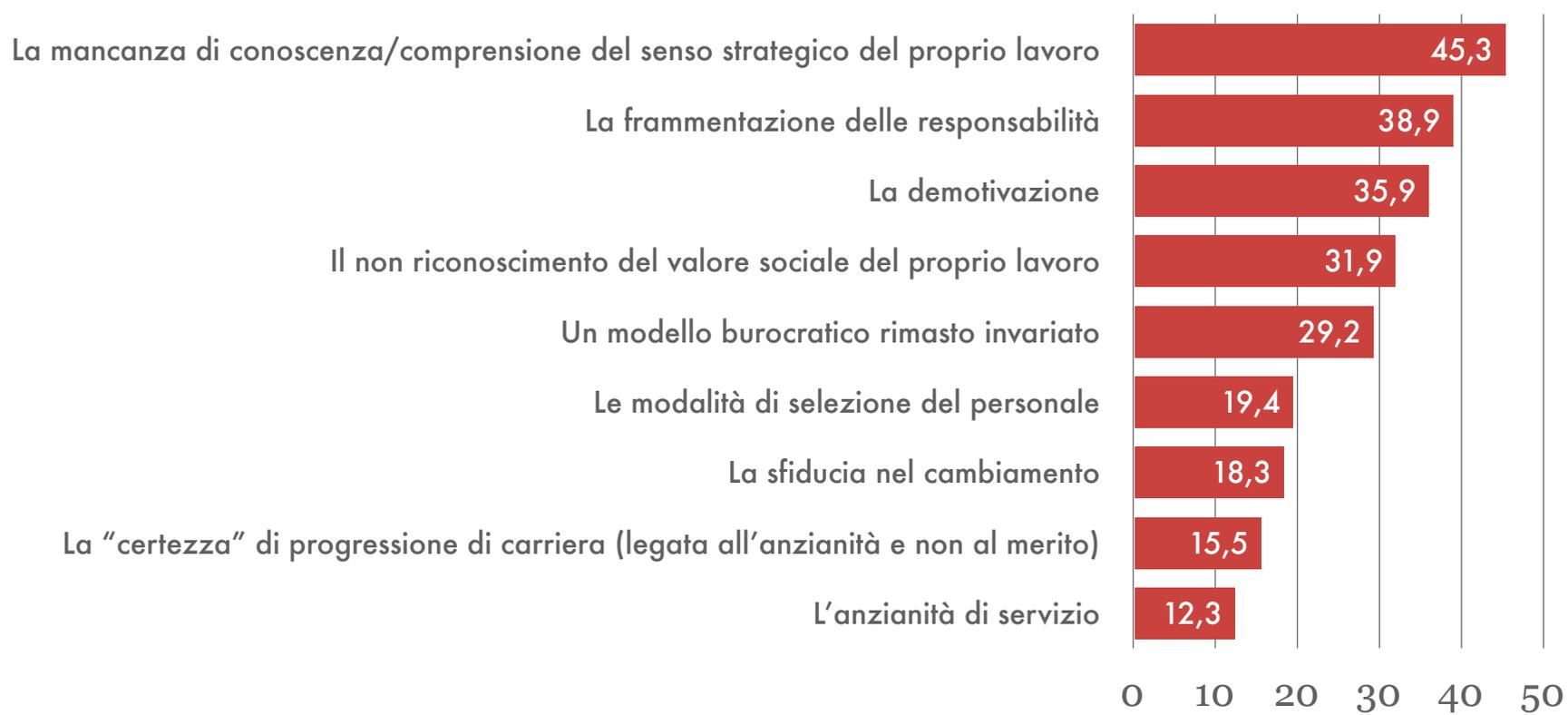
L'equilibrio tra standard e personalizzazione dipende, in generale, dal tipo di attività che la PA svolge: procedure amministrative, organizzazione di servizi, erogazione di servizi, controlli e verifiche, valutazioni e monitoraggi, ecc.

In queste scelte i singoli non possono essere lasciati soli né quando si tratta di lavori di relazione e di cura (insegnanti, medici e infermieri, assistenti di base, insegnanti ed educatori di scuole materni e nidi, ecc.), né quando si tratta di attività amministrative anche interne all'amministrazione: creare un bilancio è raccontare l'organizzazione (le sue scelte, le sue strategie, le sue priorità, ...); fare l'accettazione di una persona ad una visita implica la comprensione dei significati che stanno dietro ad ogni elemento informativo che medici, terapisti, infermieri si stanno scambiando; ecc. ecc. ecc.

La mancanza di conoscenza del senso strategico del proprio lavoro sembra avere una connessione logica con altri tre elementi individuati come cause degli atteggiamenti di burocrazia difensiva: la frammentazione delle responsabilità, la demotivazione e il fatto che il proprio lavoro non abbia un importante valore e un riconoscimento a livello sociale.

Della frammentazione delle responsabilità abbiamo detto: sono un elemento che spiazza chi deve orientarsi. La demotivazione sembra essere un effetto inevitabile per persone che vivono quotidianamente, e da anni, in un ambiente tossico e che, negli ultimi anni, sono state oggetto di tante campagne di comunicazione "contro" che hanno identificato i dipendenti pubblici in *fannulloni, furbetti del cartellino, assenteisti, ...* Altro che *civic servant!*

Graf. 3 - Cos'è secondo te che porta atteggiamenti di "burocrazia difensiva" tra gli impiegati?



Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017

CAPITOLO 2

STORIE DI ORDINARIA BUROCRAZIA

Ma è tutto vero quello che si racconta? E' vero, e lo sanno l'84,5% dei partecipanti al panel, che la burocrazia costa al Paese 31 miliardi l'anno o meglio questa è la cifra che, secondo la Confartigianato, le piccole e medie imprese hanno speso sul fronte della burocrazia in oneri amministrativi: 7mila euro per ciascuna pmi e pari a 2 punti di Pil.

Un rapporto, quello tra PA e imprese, che certo non facilita il “fare impresa” e non lo incentiva se pensiamo che: le imprese devono affrontare ogni anno 52 adempimenti fiscali. Anche qui tutti d'accordo nel dire che non si tratta di un “falso mito”, ma proprio della verità.

Qualche dubbio in più riguarda, invece, il confronto sulla performance Italia vs. altri Paesi UE. Il 65% dice che siamo sopra la media UE per disponibilità di servizi on line e terzultimo per il loro utilizzo, ma il 35% dice che questo è falso. E' proprio vero invece, ed è uno dei paradossi del nostro paese derivati dal processo che vuole che l'innovazione dei servizi pubblici arrivi a terra partendo da una norma. Questo non avviene, e forse non avverrà mai. Quello che nasce dalla norma è più spesso un'azione adempitiva e questo è successo nelle nostre amministrazioni purtroppo su tanti aspetti dell'innovazione: dalla comunicazione web alla trasparenza, dai servizi web all'e-democracy.

Anche ai cittadini non va meglio in fatto di tempi e rigidità dei servizi, un esempio su tutti è senz'altro quello della giustizia. Dai dati sui tempi medi dei processi emerge infatti che per arrivare al terzo grado in una causa civile ci vogliono in media 1.201 giorni, a saperlo poco meno del 96% dei nostri intervistati.

La maggior parte degli intervistati (64,3%), sa anche che la PA in Italia costa meno che in Germania. Nel 2015, il livello di spesa per redditi in Italia è -42% rispetto alla Germania e la spesa corrente tedesca è poco meno del doppio di quella italiana, nonché la più alta in UE.

Tab. 3 - Fantasia o realtà? Secondo te è vero che: (val.%)			
	VERO	FALSO	Risposta esatta
I ritardi della burocrazia costano al Paese 31 miliardi di euro	84,5	15,5	VERO
I dipendenti pubblici in Italia guadagnano più di quelli francesi	11,1	88,9	FALSO
Ci vogliono in media ben 1210 giorni per arrivare al terzo grado nelle cause civili	95,9	4,1	VERO
Le imprese devono affrontare ogni anno 52 adempimenti fiscali	91,2	8,8	VERO
Siamo sopra la media UE per disponibilità dei servizi on line e terzultimo per il loro utilizzo	64,8	35,2	VERO
L'età media dei dipendenti pubblici è 45 anni	62,4	37,6	FALSO
I dipendenti pubblici italiani, rapportati alla popolazione, sono di più di quelli francesi e inglesi	46,0	54,0	FALSO
I dirigenti di vertice in Italia guadagnano più che in Gran Bretagna	79,3	20,7	VERO
La pubblica amministrazione italiana costa meno di quella tedesca	35,7	64,3	FALSO
Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017			

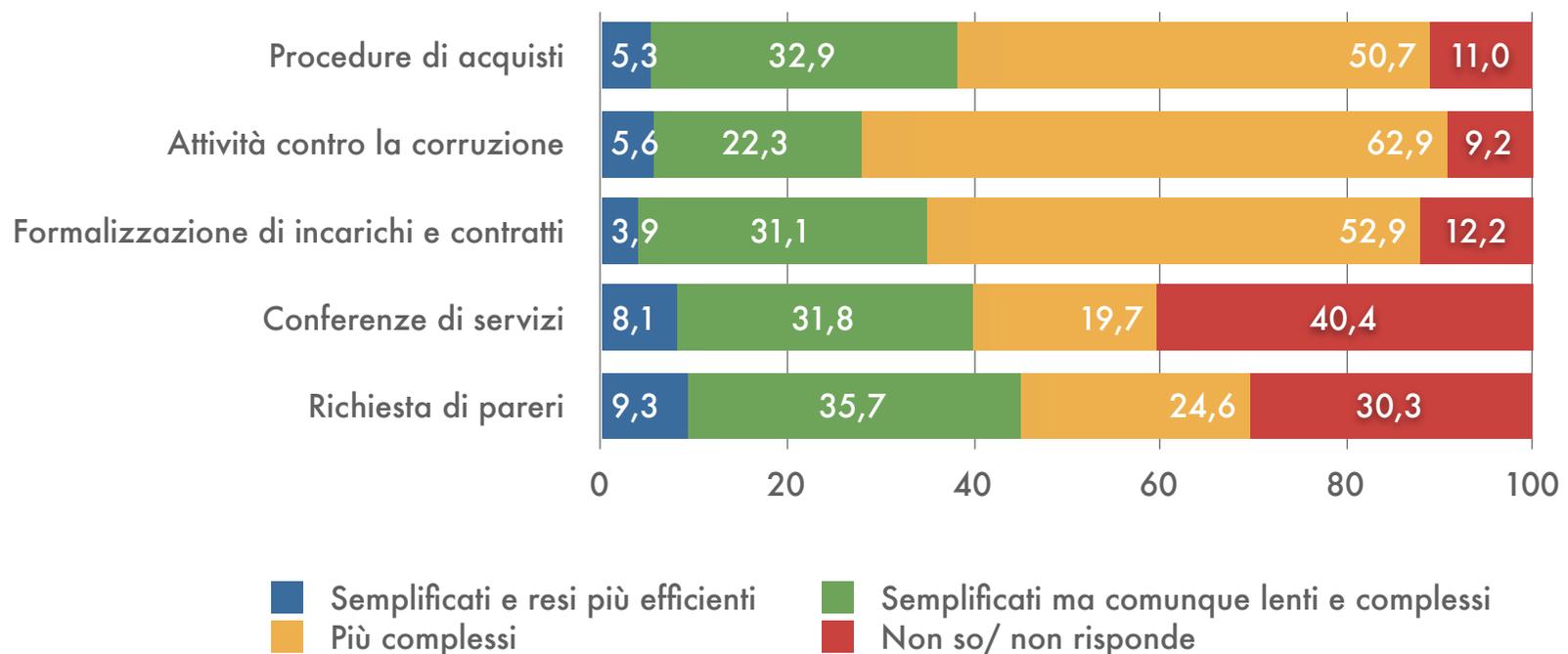
Il panel è fatto di esperti, chi meglio dei dipendenti pubblici conosce “i fatti e i misfatti” della PA, ed effettivamente non sbaglia nel distinguere i “veri” dalle leggende metropolitane, ma su un solo punto dimostra di avere una percezione falsata: l'età media dei dipendenti pubblici non è 45 anni, ma oltre i 50 e se andiamo avanti così, ci dice la Ragioneria dello Stato nel commento ai dati del conto annuale, nel 2020 a dover innovare la PA saranno dipendenti con un'età media di 53,6 anni!

La semplificazione delle procedure: a che punto siamo. Ci proviamo da tanto a semplificare, abbiamo provato a semplificare gli acquisti, i rapporti con i cittadini, i rapporti con le imprese, i rapporti tra pubbliche amministrazioni ma visto dal lato dei dipendenti pubblici, le nuove procedure introdotte non sono sempre riuscite a semplificare, alcune - al contrario - pare abbiano reso più complessi alcuni processi.

In particolare questa maggiore complessità è stata generata da: le misure anti corruzione (62,9%), le modalità di formalizzazione di contratti e incarichi (52,9%) e le nuove procedure d'acquisto (50,7%). Il nuovo Codice degli Appalti, insomma, ha messo il suo carico da 90 sulla complessità dei processi all'interno di un clima complessivo di sfiducia, con un esito diretto sui tempi di reazione delle amministrazioni pubbliche.

Gli interventi sulla richiesta dei pareri e sulle conferenze dei servizi, invece, sembra che abbiano avuto qualche effetto sulla semplificazione dei processi che, però, sono considerati ancora lenti e complessi. Certo, sulla conferenza dei servizi, molti dei rispondenti non ne conoscono nel dettaglio l'uso e il funzionamento (40%).

Graf. 4 - Secondo la tua esperienza di lavoro nella PA oggi, rispetto a tre anni fa, i seguenti processi sono stati:



Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017

Usi, costumi e pratiche. Alcune modalità operative indagate fanno cogliere criticità che poi generano rallentamenti, opacità nelle risposte, ecc. Anzitutto capita molto (forse troppo) spesso (64,9%) che i processi si blocchino per mancanza di decisioni (o indicazioni) che arrivano da parte di uffici responsabili che si trovano a “monte” degli adempimenti. Come con le lucine di Natale di una volta: se i circuiti sono in serie e anche solo una lampadina è fulminata le lucine rimangono spente.

L’uso delle tecnologie come strumenti che facilitano non è ancora del tutto entrato a far parte delle abitudini delle amministrazioni italiane: c’è ancora un 21% di persone che utilizza raramente o proprio mai le tecnologie per accelerare i processi e i servizi. Inoltre è ancora complesso lo scambio e l’uso di documenti digitali da colleghi dello stesso ente o da altre amministrazioni: questo accade sempre all’11,6% dei rispondenti e spesso addirittura al 49,3%.

In un mondo che pare essere piuttosto incerto (data soprattutto l’abbondanza e la sovrapposizione delle normative e la frammentazione delle responsabilità) non si sa se la notizia positiva è che poco meno del 42% dei rispondenti chiede raramente un parere prima di firmare un provvedimento o prendere una decisione oppure se sia positivo che oltre il 53% lo fa spesso o sempre. Ci sono pareri che sono obbligatori e altri che, invece, non lo sono. In questo caso non abbiamo idea di che tipo di parere venga richiesto: il dato è che quasi la metà lo chiede raramente e poco più della metà lo chiede spesso o sempre.

Tab. 4 - Nel tuo lavoro quotidiano con che frequenza ti capita di				
	Mai	Raramente	Spesso	Sempre
essere bloccato per mancanza di decisioni da parte di uffici responsabili delle decisioni e degli adempimenti	2,2	22,3	64,9	10,6
usare le tecnologie per accelerare i processi/servizi	2,5	18,2	48,6	30,7
incontrare resistenze all'uso di documenti digitali da colleghi o altre amministrazioni	5,6	33,5	49,3	11,6
chiedere un parere prima di firmare un provvedimento e/o di prendere una decisione	5,3	41,7	43,1	10,0
Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017				

Da cittadini, comunque, è meglio andare allo sportello. Nonostante i tanti anni di lavoro sul miglioramento della relazione tra le amministrazioni e i cittadini l'effetto è sempre quello: capita spesso o sempre di non avere informazioni chiare sulle procedure e sulla documentazione da produrre per ricevere un servizio (74%). Quasi il 55% dei rispondenti dice che la complessità di una procedura è tale che non resta che rinunciare o rivolgersi ad un esperto. E se pensiamo che l'80% di chi risponde è un addetto ai lavori e non un semplice cittadino, ci rendiamo conto che il confine tra vittime e carnefici del fare, anzi del "non fare", burocratico è definitivamente saltato. Solo l'8% di chi ha risposto al sondaggio ci risponde di non aver mai sperimentato questo "effetto rinuncia". I tempi lunghi e i blocchi delle amministrazioni determinano rallentamenti ai progetti delle persone almeno per 63 rispondenti su 100. Quasi 30 su 100 hanno risposto che è accaduto loro solo raramente però va detto che anche a loro è accaduto!

Nonostante tutto oltre il 63% dei rispondenti non ha mai, o solo raramente, richiesto a distanza, via web o mail un servizio senza andare mai allo sportello. Non arrivano a 40 su 100 i rispondenti che lo fanno spesso o sempre. Per altro, dicono 42 rispondenti su 100, che spesso o sempre si sono visti negati la possibilità di inviare documentazione in digitale anche dove la legge lo conosce.

Tab. 5 - Nel tuo rapporto con le pubbliche amministrazioni con che frequenza ti capita di: (val.%)					
	Mai	Raramente	Spesso	Sempre	Tot
Non avere informazioni chiare sulle procedure e sulla documentazione da produrre per ricevere un servizio	1,2	24,2	67,5	7,1	100,0
Scoraggiarti di fronte alla complessità di una procedura e rivolgerti al mercato	8,3	36,6	50,1	5,0	100,0
Subire dei rallentamenti ai tuoi progetti (avvio di impresa, lavori in casa, ecc.) perché gli uffici responsabili delle decisioni e degli adempimenti bloccano la pratica	6,6	29,2	50,8	13,5	100,0
Richiedere a distanza, via web o mail, un servizio e concludere la procedura senza mai dover andare allo sportello	10,7	53,1	33,1	3,0	100,0
Vederti negata la possibilità di inviare la documentazione in digitale, anche lì dove la legge lo consente	15,1	42,6	38,9	3,4	100,0
Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017					

CAPITOLO 3

COME NE USCIAMO?

Quali sono le misure anti-burocrazia? Le misure anti-burocrazia hanno a che fare anzitutto con due scelte organizzative: i dirigenti vanno scelti secondo criteri meritocratici. Vuol semplicemente dire che devono saper fare il loro lavoro. E l'altro fattore organizzativo è il modello di distribuzione delle responsabilità che, come è emerso anche sopra, è frazionato e "in serie" (come le lucine di Natale).

L'altro fronte anti-burocrazia ha a che fare, invece, con le regole e i processi: la regolazione eccessiva che dovrebbe essere snellita e dovrebbe essere completato il processo di digitalizzazione dei servizi e delle procedure.

Graf. 5 - Le più efficaci misure anti-burocrazia - Secondo te quali tra le seguenti possibili "misure anti-burocrazia" sono destinate ad avere più efficacia. (val.%)



Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017

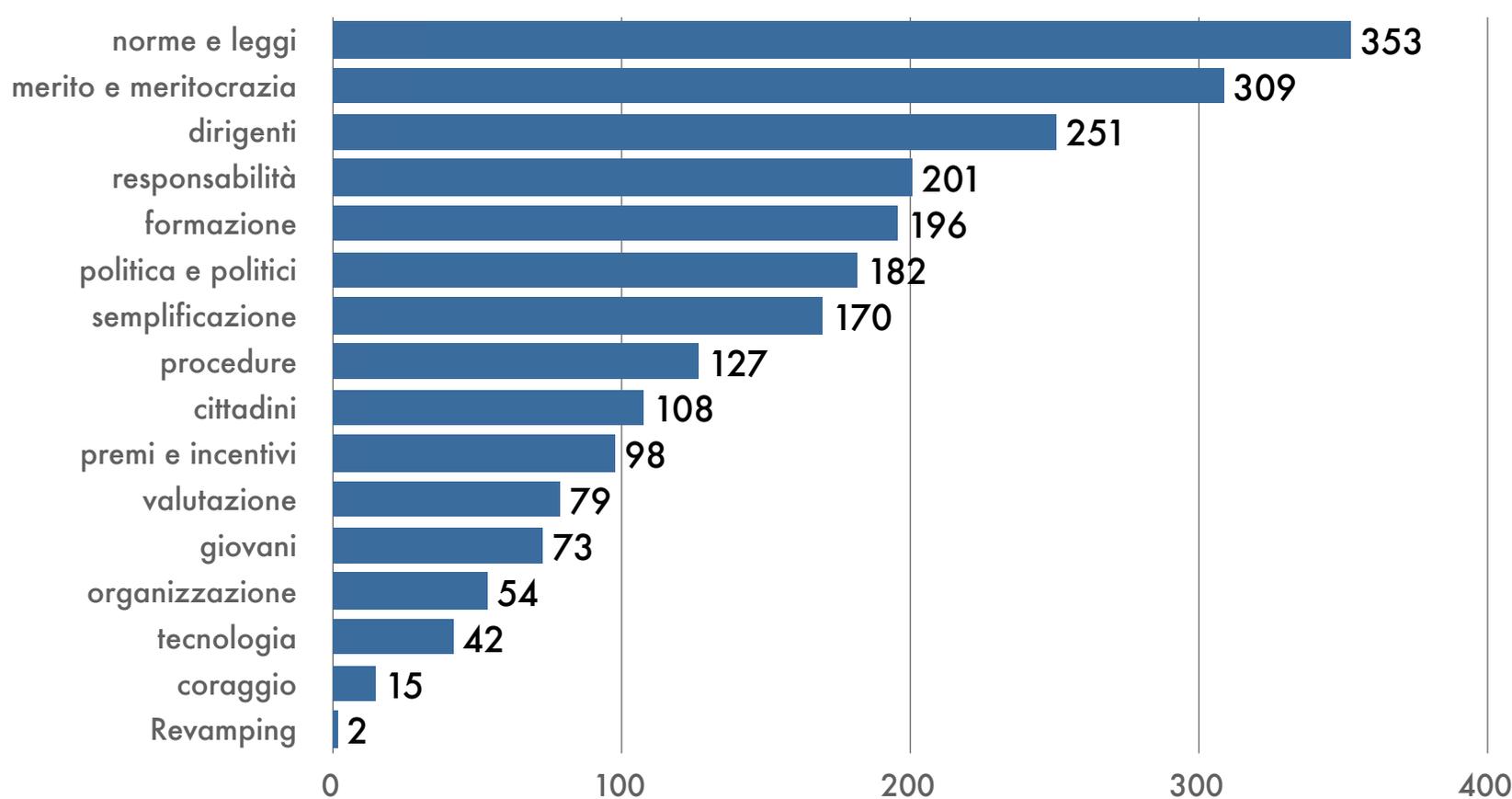
Abbiamo lasciato una domanda a testo libero nel sondaggio "Hai a disposizione 500 caratteri per dare alla Pubblica Amministrazione qualche idea per uscire dalla burocrazia difensiva" e chi ha un pò pratica di questionari sarà sorpreso quanto noi dal fatto che hanno voluto dire la loro 1195 persone. Noi ci leggiamo una gran voglia di miglioramento, un desi-

derio di contribuire a un sistema organizzativo che scricchiola come un baule nei film horror anni '80. Da una lettura di insieme le direzioni da prendere sono tre:

1. Ripartire dalle persone: quelle che ci sono - rimotivandole, formandole, supportandole a riacquistare il senso del loro essere dipendenti pubblici e protagonisti dello sviluppo economico e sociale del paese; quelle che ci saranno: adoperando criteri nuovi di selezione, ricreando intorno al "posto di lavoro pubblico" un appeal e un dinamismo capace di attirare i migliori e di farli crescere.
2. Ripensare l'organizzazione con coraggio, andando verso un sistema organizzativo flessibile, con responsabilità ed obiettivi chiari.
3. Snellire le norme, una a una, scioglierne i nodi e risolverne sovrapposizioni e contraddizioni.
4. Ricreare un clima di fiducia, una logica, ricucendo i tagli che hanno portato a una contrapposizione difensiva tra tutti gli attori in gioco: la politica vs. l'amministrazione, i cittadini e le imprese vs. tutti, i dirigenti vs. i funzionari
5. Riaccendere i fari e riallineare le bussole sugli obiettivi di sviluppo e non sugli adempimenti.
6. E, infine, digitalizzare!

Sfogliando i suggerimenti si leggono alcune importanti parole chiave. Le parole magiche da pronunciare per uscire da questo brutto incantesimo sono (in ordine quantitativo):

Graf. 6 - Le parole ricorrenti dei suggerimenti anti-burocrazia alla PA (v.a.)



Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017

Molte sono le proposte e, in realtà, nessuno immagina di poter risolvere la burocrazia difensiva con una *killer application*. Ogni risposta ha previsto un insieme di interventi che si sono principalmente orientati sugli aspetti indicati.

Due interessanti proposte, però, sul fronte dell'organizzazione dei servizi:

- Il furgone polivalente al posto di tanti uffici inutili che vada incontro al cittadino in tante piccole frazioni e località;
- Più piattaforme, collegate fra loro a livello nazionale e regionale a disposizione di tutti i Comuni/Distretti/Città Metropolitane/ecc. Consulenza e/o Deleghe ad adempiere pratiche amm.ve (civili) con la PA e Privati ai CAF, PATRONATI, AMMri di Condominio, AMMri di Sostegno, Assistente Sociale. Gratis in base all'ISEE. Atti trasmessi/certificati con PEC,
- Investire in piattaforme web di erogazione dei servizi al fine di eliminare intermediari. Assumere meno giuristi e più sociologi ed esperti di marketing e comunicazione. I neoassunti dovrebbero aver svolto almeno 3 anni in aziende private (no studi legali/tributari/notai) o aver avviato attività imprenditoriale.

CAPITOLO 4

IMMAGINANDO UNA PA LIBERA DALLA BUROCRAZIA DIFENSIVA

Una PA libera dalla burocrazia difensiva: sogno o realtà? Senza carta? forse no. Ormai non ci crediamo più: ben il 45,3% dice che nel 2030 la PA non sarà *paperless*. Almeno però non dovremo ripetere ogni volta i dati che ci riguardano: “chi siete, cosa portate? Un fiorino” non sarà più il grande classico da citare nelle nostre relazioni con le PA. E sul fatto che, allora - una volta completato il processo di digitalizzazione - il problema di privacy sarà quello centrale ci si divide a metà (48% dice che sarà un problema e 52% che invece non lo sarà), mentre è più chiara l’aspettativa che si ha rispetto alle competenze dei dipendenti pubblici che, per il 57% dei rispondenti, non avrà strumenti per capire e ridurre il rischio cyber. Però potremo gestire tutte le comunicazioni con le PA da un unico punto di accesso (77%), inoltre i pagamenti saranno semplici, tracciabili e sicuri. Dagli smartphone si avrà accesso a tutti i servizi e a tutte le informazioni della PA (78%).

I rispondenti si dividono ancora a metà quando si tratta di dire se nel 2030 ci saranno meno giuristi e più project manager (47% dice sì, 53% dice no, nonostante tutto l’impronta cultura del diritto amministrativo rimarrà quella prevalente).

Tab. 6 - Ma come sarà una PA libera dalla burocrazia difensiva? Facendo uno sforzo d’immaginazione ti chiediamo di dirci secondo te nel 2030.			
	Si	No	Tot
La PA sarà completamente senza carta	54,4	45,6	100,0
Non dovrai ripetere sempre i dati che ti riguardano	81,8	18,2	100,0
Il più grande problema sarà la privacy	48,3	51,7	100,0
Tutti i dipendenti pubblici avranno gli strumenti per capire e ridurre il rischio cyber	43,7	56,3	100,0
Ci saranno meno giuristi e più Project Manager	47,6	52,4	100,0
Potrai gestire tutte le comunicazioni con le diverse amministrazioni da un unico punto di accesso	76,8	23,2	100,0
I pagamenti verso la PA semplici, tracciabili e sicuri	87,4	12,6	100,0
Dal tuo smartphone avrai accesso a tutti i servizi e a tutte le informazioni della PA	78,3	21,7	100,0
Fonte: FPA, Burocrazia difensiva, 2017			

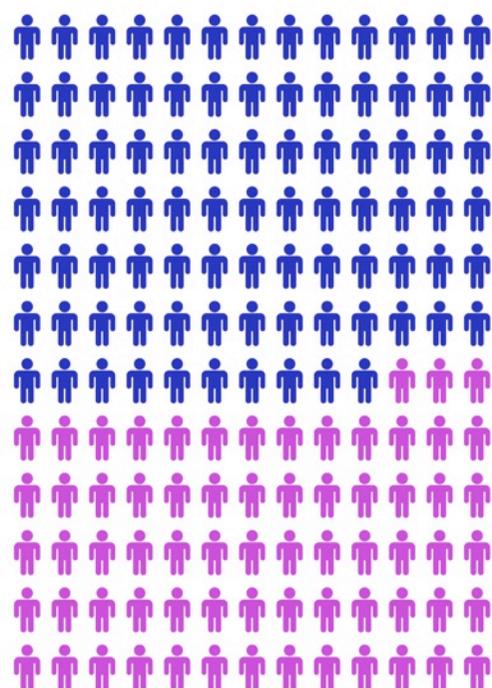
CAPITOLO 5

I PROTAGONISTI DELLA RICERCA

L'indagine "Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?" è stata effettuata mediante una rilevazione on line su un campione non statisticamente rappresentativo. Il questionario ad accesso riservato è stato inviato a un indirizzario di operatori della PA e stakeholder istituzionali iscritti alla community di FPA. Il sondaggio è stato aperto il 2 aprile e chiuso il 10 maggio 2017. Hanno partecipato al Panel 1688 persone. Di questi l'80% sono dipendenti pubblici; 1344 persone di cui il 21,9% impiegato nelle amministrazioni comunali e il 20,3 % nelle Amministrazioni Centrali, il 14,4% in Università e centri ricerca, il 17,5% in Regione e anche se in misura minore hanno partecipato al panel anche dipendenti della scuola (2,5%) del Sistema Sanitario locale e delle province.

Le donne nel panel rappresentano il 43,9%. Pochi i giovani: non arrivano neppure al 4% i rispondenti che hanno meno di 35 anni, mentre rappresenta il 52,7 % chi ha tra i 36 e i 55 anni.

Genere



● Uomini ● Donne

Età



● < 35 ● 36 - 45 ● 46 - 55 ● 56 - 65

● oltre 65

Settore di occupazione



1344

Dipendenti pubblici



251

Dipendenti privati e del terzo settore



92

Disoccupati

Quale PA?

