

Fuga dalla burocrazia

Giovanni Pinna

Nel 1954, e cioè nel pieno degli anni del grande dibattito sull'evoluzione organica seguiti alla elaborazione della teoria neodarwiniana sintetica, il biologo inglese A.C.Hardy usò il titolo "Escape from Specialization" per un articolo che illustrava come un certo organismo potesse sfuggire alla specializzazione che lo aveva condotto a un "cul-de-sac" evolutivo -destinandolo perciò all'estinzione- grazie all'attuazione di strategie in grado di semplificarlo profondamente, così da ricondurlo a una situazione di non specializzazione da cui l'evoluzione avrebbe potuto poi ripartire verso una direzione del tutto nuova.

Ho usato un titolo analogo per questa mio post-scriptum perché ritengo che molte società siano oggi nella stessa condizione di quel certo organismo, e perché trovo un illuminante parallelismo fra un organismo la cui estrema specializzazione -impedendo ogni adattamento evolutivo- diviene la causa della sua inevitabile estinzione, e una società in cui un'inflazione normativa, e cioè una burocratizzazione troppo accentuata, conduce ai medesimi effetti, restringe cioè i limiti di variabilità e -impedendo ogni capacità di adattamento alle modificazioni indotte dall'esterno- porta di fatto all'estinzione della società stessa, sotto forma, in questo caso, di estinzione sociale o economica, e di perdita dello stato di diritto, della libertà e del benessere.

Se si considera la burocrazia come un fenomeno naturale (il che di fatto lo è, in quanto essa è frutto di processi mentali e di un'organizzazione sociale del tutto naturali, poichè prodotti da organismi che nulla hanno di innaturale o di sovranaturale), lo sfuggire a una burocratizzazione eccessiva diviene essenziale alla sopravvivenza delle società. Come la specializzazione negli organismi, così anche l'organizzazione burocratica nelle società è un fenomeno progressivo. Sia la specializzazione negli organismi, sia l'organizzazione burocratica nelle società hanno infatti inizialmente risvolti positivi, facilitano cioè la sopravvivenza degli organismi e il funzionamento della società. Sia la specializzazione organica, sia l'organizzazione burocratica delle società hanno tuttavia un limite, un optimum, superato il quale, ambedue iniziano a produrre sia vantaggi, sia svantaggi. Quanto più la specializzazione e la burocrazia crescono oltre questo limite, tanto più forti divengono gli svantaggi rispetto ai vantaggi. Si produce così una situazione instabile, facilmente vulnerabile da parte di fattori esterni, e tanto più vulnerabile, quanto più il limite sarà stato superato. In questa situazione sia gli organismi, sia le società si trovano in un vicolo cieco; ambedue, per sopravvivere, devono tentare di intraprendere la via della semplificazione. Tuttavia, come la specializzazione organica è tanto più difficile da superare quanto più essa ha raggiunto limiti estremi -così che gli organismi devono mettere in atto tutta una serie di complessi stratagemmi riproduttivi che i biologi raccolgono sotto il nome di processi eterocronici- così anche per le società è tanto più difficile tornare indietro nel cammino della eccessiva burocratizzazione, quanto più tale burocrazia ha superato i limiti della tollerabilità.

Negli scorsi decenni numerosi governi hanno messo a punto e iniziato strategie di deburocratizzazione o, se si preferisce, di deflazione amministrativa. Gli Stati Uniti, per esempio, hanno cominciato la semplificazione delle normative nel 1976, la Svezia nel 1979, mentre l'Inghilterra ha iniziato il processo di deburocratizzazione nel 1945, diminuendo, fra il 1945 e il 1980, il numero dei testi in vigore del 38%.

Nel 1991 il Consiglio di Stato francese ha dedicato il suo Rapporto Pubblico di quell'anno proprio al problema della semplificazione delle normative, mettendo in evidenza il fatto che tale semplificazione corrisponde in pratica a un aumento della sicurezza giuridica in seno alla società, sicurezza giuridica che la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha eretto a principio generale del diritto. Nel Rapporto Pubblico del Consiglio di Stato francese sono identificati chiaramente quelli che sono i meccanismi e gli effetti di una burocratizzazione troppo accentuata. Si tratta di meccanismi che di fatto annullano il principio di sicurezza giuridica e hanno l'effetto di porre il cittadino e le istituzioni in completa balia di uno Stato mutevole, capriccioso, imprevedibile e punitivo.

In linea del tutto generale, l'elevazione del grado di burocratizzazione di una società avviene attraverso una distorta applicazione del potere legislativo, e cioè:

- attraverso la proliferazione delle norme, vale a dire un'eccessiva produzione di regole, che si risolve normalmente in un accumulo normativo, in quanto difficilmente le nuove regole annullano totalmente le precedenti,

- attraverso l'emaneazione di norme sempre più articolate e complesse, e cioè norme che da un lato tendono alla onnicomprensività, in quanto hanno la pretesa di valere per tutti i settori della vita civile, dall'altro contengono regole estremamente specifiche, che entrano in ogni minimo dettaglio e impediscono qualsiasi adattamento alle mutevoli condizioni locali della società,

- attraverso l'instabilità delle norme, e cioè il continuo e rapido cambiamento delle regole,

- attraverso il ricorso frequente a norme retroattive.

La lunghezza, la complessità delle norme e la loro proliferazione, che sfugge, quest'ultima, al controllo degli stessi organi legislativi, che il più delle volte non hanno la minima idea del volume delle norme da essi stesse prodotte, della reale necessità di tali norme, e, soprattutto, dell'impatto che tali norme hanno sulla vita di ogni giorno, inducono nei cittadini e nelle istituzioni, e cioè nella società nel suo complesso, un senso di insicurezza giuridica, poiché producono l'effetto di far apparire il diritto come una minaccia e non come una protezione. Si può ricordare a questo riguardo che la Corte Costituzionale tedesca, trattando in materia fiscale, ha sentenziato che lo Stato di Diritto implica il rispetto della sicurezza giuridica, che, a sua volta presuppone quanto meno una certa stabilità delle leggi e delle situazioni che queste definiscono.

Il fenomeno dell'inflazione normativa si accoppia nella maggior parte dei casi ad un altro fenomeno, altrettanto nocivo sul piano della sicurezza giuridica degli individui e delle istituzioni e sul piano della produttività globale della società, si accoppia cioè a un elevato tasso di centralismo politico e amministrativo. Ciò è evidente in quanto un'estrema centralizzazione ha come unica finalità il controllo totale delle azioni, controllo che può essere ottenuto sia attraverso il terrore (nelle società autocratiche), sia attraverso l'inflazione normativa nei termini che ho prima disegnato (nelle società democratiche).

"Un punto importante -ha affermato Karl Popper- in qualsiasi teoria dello stato non tirannico (quindi "democratico") è il problema della burocrazia, perchè le nostre burocrazie sono "antidemocratiche" (...).Contengono numerosi "piccoli dittatori" che praticamente non vengono mai costretti a render conto delle loro azioni o omissioni. Max Weber, un grande pensatore, riteneva insolubile questo problema ed era pessimista in proposito. Io lo ritengo facilmente risolvibile in linea di principio se si riconoscono i nostri principi democratici - e se vogliamo risolvere onestamente il problema." Anch'io, come Weber e Popper, ritengo che non vi siano differenze sostanziali fra una società che attua un controllo globale attraverso l'inflazione normativa ed uno stato che effettua tale controllo attraverso leggi terroristiche, e cioè fra uno stato democratico iperburocratizzato e uno stato non democratico. Nell'essenza di ambedue queste forme di potere vi è infatti, con sfumature diverse, ma con risultati straordinariamente analoghi, la presunzione di incapacità di autogestione dei singoli individui, delle singole comunità e delle singole frazioni della società, da cui deriva l'idea di uno stato tutore, guida e controllore di ogni azione. In ambedue queste forme di potere, l'idea di stato è di conseguenza un'idea utopica, lo stato non è più un mosaico di individui, di comunità o di istituzioni, ma diviene puntiforme, si identifica con un centro (una persona nei regimi dittatoriali, un apparato burocratico in un regime democratico iperburocratizzato), un centro adimensionale che, proprio perché adimensionale, non può che imporre regole uniformi valide per ogni settore della società.

Il discorso può essere portato ancora più avanti se si fa riferimento alla teoria della tolleranza discussa da Montaigne, da Locke, da Voltaire, da Stuart Mill e da Bertrand Russell, teoria che affonda le sue radici nella dottrina dell'essenziale fallibilità umana di Socrate e di Erasmo da Rotterdam. Se l'uomo è fallibile, sostiene la dottrina della fallibilità umana, ciò significa che l'errore fa parte della natura umana, ma -sostiene allora la teoria della tolleranza- se l'errore fa parte della natura umana esso va perdonato, poiché esso fa parte del diritto naturale dell'uomo. La tolleranza -

ha scritto Voltaire nel *Dictionnaire philosophique*- "*è una conseguenza necessaria della nostra umanità. Noi siamo fallibili, e inclini all'errore: perdoniamoci dunque l'un l'altro la nostra follia. Questo è il primo principio del diritto naturale*". Ora, è innegabile che il presupposto che sta alla base di un'organizzazione statale iperburocratizzata e ipercentralista debba essere la necessità di una totale prevedibilità delle azioni da attuare; Infatti, perché un tal tipo di organizzazione statale riesca a mantenere il controllo totale di ogni azione (il che costituisce il suo obiettivo), è indispensabile che le norme che esso emana non debbano lasciare adito a nessun imprevisto, poiché l'imprevisto, proprio in quanto non prevedibile, abbatte la possibilità di controllo totale. La totale prevedibilità richiesta da un'organizzazione statale iperburocratizzata presuppone a sua volta l'inammissibilità dell'errore umano, poiché la tolleranza dell'errore vanificherebbe la totale prevedibilità e, quindi, il controllo totale su ogni azione. Grazie a questi due presupposti -la prevedibilità totale e l'inammissibilità dell'errore- uno stato iperburocratizzato e ipercentralista si pone dunque di fatto in contrasto con quello che Voltaire ha chiamato il primo principio del diritto naturale, e che è stato di recente (1960) posto alla base della teoria della libertà politica da Hayek. Ancora una volta dunque centralismo e burocratizzazione vengono a contrastare i diritti naturali e le libertà dell'uomo.

L'impatto del centralismo adimensionale e dell'inflazione normativa sulla gestione della pubblica amministrazione è dilaniante, soprattutto per quei settori pubblici che sono chiamati a svolgere un'attività il cui fine è la produzione di servizi. In un sistema iperburocratizzato e ipercentralista, infatti, i settori pubblici produttivi costituiscono una frazione minima dell'intero apparato, la cui porzione principale consiste in strutture delegate alla conservazione del sistema attraverso la creazione delle regole e al controllo delle procedure (e non degli obiettivi). Nel complesso dell'apparato pubblico tali settori produttivi sono perciò strutture atipiche, in quanto non operano per alimentare il sistema, ma per creare produzioni reali al di fuori e al di là del sistema. Ora, è evidente che strutture il cui fine è quello di produrre azioni che si pongono al di fuori del sistema e che tendono di fatto a superare, e quindi a modificare, il sistema stesso, non possono agire attraverso le regole che il sistema crea per conservare se stesso. Tali strutture produttive hanno quindi la tendenza, per attuare le loro finalità istituzionali, di porsi fuori dell'apparato o comunque di contrastarlo.

Nei sistemi pubblici iperburocratizzati e ipercentralisti esiste quindi un conflitto costante fra la porzione che tende a conservare il sistema, attraverso l'accentuazione dei vincoli burocratici e del centralismo, e la porzione produttiva del sistema la cui tendenza è quella di superare il sistema stesso attraverso una creazione progressiva di novità, creazione che diviene tanto più improbabile e difficile, quanto maggiore è la capacità di autoconservazione del sistema.

L'azione che l'apparato di conservazione attua nei confronti delle strutture produttive è molto precisa. Attraverso un controllo totale, essa tende a mantenere le strutture produttive a un basso grado di produttività per impedire lo scardinamento del sistema, e per conservare nello stesso tempo quel minimo di funzionalità che impedisca la rottura del sistema ad opera di fattori esterni.

Ciò avviene, per esempio, utilizzando il centralismo adimensionale, attraverso l'accentramento decisionale, per indurre in coloro che sono preposti ai settori pubblici produttivi un senso di frustrazione che impedisca di fatto il superamento dei limiti di produttività posti dal sistema, e usando l'inflazione amministrativa come strumento per creare -attraverso la complessità delle norme, la loro continua e imprevedibile modificazione e il ricorso a norme retroattive- una incertezza giuridica che induce a sua volta -come risultato voluto- la paralisi decisionale. Sul piano economico il risultato è che i sistemi ipercentralisti e iperburocratizzati rinunciano al pieno utilizzo del potenziale produttivo a favore della conservazione del sistema, rinunciano cioè ad una parte consistente delle loro risorse.

I musei, e in generale le istituzioni culturali pubbliche, sono, settori potenzialmente produttivi della pubblica amministrazione, e, come tali, la loro funzionalità risente in modo estremamente violento dei sistemi ad alto tasso di centralità e di burocratizzazione. I musei che operano in questi sistemi non possono perciò avere lo stesso tasso di produzione dei musei che operano in regimi a bassa centralità e bassa burocratizzazione. In questi sistemi i musei non producono né sul piano

economico, nè sul piano culturale, poiché -come si è detto- sono tenuti dal sistema stesso in una situazione di bassa produttività.

Esistono esempi estremamente indicativi a questo riguardo.

L'Italia, per esempio, è un sistema iperburocratizzato e ipercentralista che enfatizza le procedure e perde di vista il raggiungimento degli obiettivi. I musei italiani non possono quindi che avere una bassissima produttività. Nell'attuale sistema essi non possono essere sfruttati nè sul piano economico, nè sul piano culturale, in quanto da un lato sono costretti a operare all'interno delle stesse leggi finanziarie istituite per regolare le azioni dei settori pubblici non produttivi, leggi cui manca -per tale ragione- il principio della produttività economica, dall'altro ad essi è negata, attraverso l'accentramento decisionale, la possibilità di adattare la loro azione alle proprie caratteristiche strutturali e a quelle del territorio in cui operano. In sostanza la produttività dei musei italiani è resa impossibile dai principi che regolano il sistema italiano nel suo complesso, e a nulla vale l'ipotesi -cui sempre più spesso si è fatto riferimento in questi ultimi anni da parte dei responsabili della politica culturale- che la produttività economica e culturale dei musei possa essere aumentata facendo ricorso a direzioni manageriali (di estrazione soprattutto economica, da quanto ho potuto capire). In Italia, il problema della gestione, e quindi della produttività, dei musei non è legato alla capacità manageriale di questa o di quella direzione, ma è un problema legato all'assenza di una politica culturale volta a far uscire i musei stessi dall'ottica improduttiva del sistema pubblico italiano. Nella situazione attuale vi è una impossibilità oggettiva di realizzare direzioni manageriali dei musei, in quanto una direzione manageriale presuppone normative che sono in contrasto con l'ottica burocratica e centralista del sistema; sul piano pratico non si troverebbero quindi manager disposti a operare in situazioni di questo tipo, o ,anche se si trovassero, la loro azione risulterebbe del tutto impossibile, esattamente come avviene per le attuali direzioni "scientifiche".

Il problema è dunque quello di attuare una politica che sia una vera politica culturale, che non si risolva cioè, come avviene oggi, in uno stretto controllo dello stato su ciascuna azione dei musei. Una politica culturale presuppone degli obiettivi, per il raggiungimento dei quali sono necessarie norme specifiche: se gli obiettivi sono una maggiore produttività delle istituzioni culturali è indispensabile che vi siano norme specifiche per il funzionamento di queste istituzioni, norme che non possono però essere quelle stesse che regolano la parte improduttiva del sistema pubblico.

Questa lunga discussione sulla burocrazia aveva lo scopo di mettere a fuoco un punto essenziale, e cioè che in un sistema iperburocratizzato e ipercentralista ogni discussione sulla funzionalità delle istituzioni culturali è inutile se non si parte dal principio che l'iperburocratizzazione e l'ipercentralismo sono assolutamente contrari alla libertà di scelta che sta alla base di qualsiasi attività produttiva, e in particolare della produzione culturale, e se non ci si rende conto perciò che un uso dei musei culturalmente, socialmente e economicamente produttivo è possibile solo se le norme che regolano le attività di queste istituzioni si adattano alla specificità dei loro compiti istituzionali, e non viceversa.

Vorrei infine mettere in evidenza un ultimo problema, relativo, questo, al personale scientifico che opera nei musei e, più in generale, in tutte le strutture pubbliche di ricerca. La tendenza all'iperburocratizzazione ha un impatto estremamente negativo su questo personale. L'inflazione normativa, accompagnata da una complicazione delle norme, tende infatti o alla trasformazione del personale scientifico in personale burocratico, ovvero alla sostituzione nella gestione del personale scientifico con personale amministrativo. In ambedue i casi il risultato è una caduta verticale della funzione sociale e culturale delle istituzioni. Nel primo caso, affidando al personale scientifico compiti sempre maggiori che sono propri del personale amministrativo e che richiedono -con l'avanzare della complessità delle norme- una sempre maggiore conoscenza in un campo estraneo a quello scientifico, si ottengono due effetti negativi: da un lato si crea nel personale scientifico uno stress dovuto alla consapevolezza di un'incapacità a sostenere un ruolo non proprio, dall'altro si induce il personale scientifico a considerare prioritari i compiti amministrativi rispetto a quelli culturali; e poichè i compiti amministrativi sembrano avere, a breve termine e sul piano dei risultati,

un'importanza maggiore dell'attività scientifica, si instaura nel personale scientifico l'idea dell'inutilità del lavoro culturale.

Nel secondo caso la caduta della funzione sociale e culturale delle istituzioni, e dei musei in particolare, è ancor più evidente. La sostituzione del personale scientifico con personale amministrativo (o anche con manager di estrazione non scientifica) nella direzione delle istituzioni culturali conduce all'ovvia conseguenza di realizzare gestioni finalizzate al rispetto delle procedure o alla produttività economica immediata a scapito della produzione culturale. Nè sono valsi gli esperimenti di affiancare direzioni amministrative e direzioni scientifiche; in ogni museo in cui ciò è avvenuto si è verificata la prevaricazione della direzione amministrativa su quella scientifica, il che è ovvio, poiché è la direzione amministrativa quella che detiene il potere economico.

Anche per quanto concerne quest'ultimo problema, la soluzione non può essere che una sola: se si vuole che ogni istituzione culturale conservi il proprio potenziale socio-culturale è indispensabile realizzare normative semplici per la gestione.

Da Giovanni Pinna, Fondamenti teorici per un museo di storia naturale. Jaca Book, Milano, 1997, pag.127-140.