



DOMENICO  
DE MASI

LO STATO  
NECESSARIO

LAVORO E PUBBLICO IMPIEGO  
NELL'ITALIA POSTINDUSTRIALE

Rizzoli

Domenico De Masi

# Lo Stato necessario

Lavoro e pubblico impiego  
nell'Italia postindustriale

*Contributi di*

Pietro Abate, Federico Butera, Giovanni Costa,  
Maurizio Franzini, Riccardo Luna, Angelo Maria Petroni,  
Umberto Romagnoli, Renato Ruffini, Mario Rusciano,  
Michele Tiraboschi, Tiziano Treu, Giovanni Valotti

Rizzoli

Pubblicato per

Rizzoli

da Mondadori Libri S.p.A.  
Proprietà letteraria riservata  
© 2020 Mondadori Libri S.p.A., Milano

ISBN 978-88-17-14098-0

Prima edizione: marzo 2020

Realizzazione editoriale: Netphilo Publishing, Milano

# Prefazione

*di Lorenzo Tagliavanti<sup>1</sup>*

In un modo sempre più interconnesso, globalizzato e ormai digitalizzato, la capacità di crescere di un Paese si gioca sulla sua competitività di sistema. Ciò significa, fra le altre cose, poter contare su servizi pubblici efficienti, che siano fattore di semplificazione e risoluzione, non di appesantimento, delle scelte di investimento delle imprese e delle necessità di assistenza dei cittadini. Porsi il tema di come recuperare quelle traiettorie di crescita dalle quali la crisi del passato decennio ci ha allontanato significa quindi affrontare la questione di come rendere la pubblica amministrazione un elemento capace di contribuire alla dinamica della produttività del nostro Paese.

La questione, lo sappiamo, è antica e apparentemente irrisolta. Nei centocinquant'anni trascorsi dall'Unità d'Italia a oggi è rimasta diffusa e costante la critica intransigente nei confronti dell'apparato statale: lentezza, familismo, resistenza ai cambiamenti. Già nel 1865 Francesco De Sanctis rimproverava alla burocrazia del Regno appena nato l'incapacità di concepire e realizzare le necessarie riforme a causa del vorticoso mutare dei ministri, dell'interminabile vacuità delle discussioni, della mancanza di coraggio e poi ancora degli interessi coalizzati, delle abitudini inveterate, della resistenza passiva, della rilassatezza delle amministrazioni.

<sup>1</sup> Presidente della Camera di commercio di Roma.

Dopo oltre un secolo, nel 1979, un grande amministrativista, Massimo Severo Giannini, ministro per la Funzione pubblica, in un dettagliato *Rapporto* «sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato» denunciava con scrupolosa precisione tutte le cause «che hanno concorso a produrre l'attuale situazione di grave disfunzionamento delle amministrazioni pubbliche, globalmente prese, e a suscitare per più parti di esse angoscienti preoccupazioni di ingovernabilità».

Sabino Cassese, altro insigne amministrativista, a sua volta ministro per la Funzione pubblica, denunciava nel suo *Rapporto* del 1993: «Nel complesso, le amministrazioni pubbliche fanno pagare (se si conteggiano le ore perse dai cittadini e le risorse dedicate dalle imprese) una “tassa occulta” annuale valutabile intorno al 3% del totale degli incassi del settore statale». Lo stesso Cassese, in un articolo del 2019 sulla «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», è tornato a passare in rassegna i mali della nostra macchina statale denunciando la carenza di tecnici; l'invecchiamento del personale sempre più incompetente e delle tecnologie sempre più obsolete; l'abitudine a rinviare le decisioni piuttosto che assumersi responsabilità; personale scelto male e mal gestito, poco motivato, talora anche ozioso o recalcitrante; sedi fisiche decadenti. In sintesi, «l'ossificazione amministrativa trasforma l'amministrazione, spaventata, rallentata, in assenza di incentivi e in presenza di impedimenti, in una forza ostativa, dove domina l'inerzia».

Sono analisi nelle quali facilmente tende a riconoscersi chi fa impresa o chi, cittadino, si trova catturato nei meandri della nostra burocrazia. Eppure, sembra difficile accreditare una lettura che vede la pubblica amministrazione italiana soltanto come un Moloch inamovibile, sordo alle richieste di progresso ed efficienza del Paese. Sembra nascondersi, dietro questa lettura semplificata, l'idea per cui sarebbe preferibile ridurre all'osso le dimensioni della macchina pubblica, liberando così il mercato dalle troppe pastoie che ne ostacolano il funzionamento. Un approccio che riconduce alle più radicali teorie liberiste, ma che dimentica come all'origine della cosiddetta burocrazia vi sia

in realtà l'intento di difendere i più deboli e di assicurare loro un elemento di certezza delle regole.

Peraltro, non può considerarsi corretta la percezione, anch'essa diffusa, di un eccesso di presenza della pubblica amministrazione italiana. I dati ci dicono esattamente il contrario. Nel 1861, quando l'appena nato Regno d'Italia adottò lo Statuto Albertino, i dipendenti statali in organico erano 3000, con l'aggiunta di alcuni avventizi e precari fuori ruolo. Vent'anni dopo, quando gli italiani avevano raggiunto i 29 milioni, gli statali erano 98.000. Oggi che siamo 60 milioni, i dipendenti pubblici sono 3,2 milioni, pari al 15% di tutti gli occupati. Nell'Unione Europea solo tre Paesi (Olanda, Lussemburgo e Germania) hanno una percentuale inferiore alla nostra; in tutti gli altri, gli impiegati pubblici raggiungono percentuali maggiori: la Gran Bretagna arriva al 16%, la Francia al 22%, la Svezia addirittura al 29%.

Se poi guardiamo alle dinamiche della crisi, osserviamo come negli ultimi dieci anni i dipendenti pubblici si siano ridotti di ben 320.000 unità (-9%), mentre le loro retribuzioni reali sono diminuite del 4%. Il peso dei redditi da lavoro sul totale della spesa primaria corrente è così sceso dal 19,5 al 16,5%.

Questo è un altro punto da chiarire. Noi italiani lamentiamo spesso la mediocrità dei servizi forniti dallo Stato ma in realtà spendiamo poco per ottenerli: ogni cittadino italiano paga in media 2700 euro l'anno. Meno di un italiano, in tutta Europa, spendono solo il cittadino portoghese e quello greco, tutti gli altri spendono di più: ogni francese, per esempio, paga 4203 euro l'anno.

Ricordare queste cifre è importante perché, se vogliamo discutere di come rendere più efficienti i nostri servizi pubblici, occorre liberarsi della pulsione alla riduzione che ha prevalso negli ultimi anni e che ha portato a privilegiare misure capaci di incidere molto sulla quantità e assai meno sulla qualità dell'amministrazione e dei suoi dipendenti. I processi di sviluppo hanno infatti natura cumulativa e sono innescati dalle interazioni di tutte le singole componenti del sistema economico. Per recuperare saggi di crescita soddisfacenti occorre quindi investire nella riforma della pubblica amministrazione, non limitarsi a restringerne il perimetro.

Quali spazi ha dunque la nostra amministrazione per avviarsi su un percorso di rinnovamento e trasformazione? Domanda complessa e, come abbiamo visto, non nuova, che la Camera di commercio di Roma ha voluto per una volta affrontare dal lato delle risorse umane, ossia dei lavoratori pubblici. Per questo motivo, è stato chiesto al professore Domenico De Masi di costruire, attraverso l'utilizzo di una metodologia scientificamente rigorosa, uno scenario del pubblico impiego, così come esso si presenterà più probabilmente nel 2030.

I risultati del progetto, sviluppatosi nell'arco dell'intero 2019, sono riportati in questo volume, individuando e descrivendo i punti di forza e quelli di debolezza della pubblica amministrazione, relativamente a una ricca serie di questioni: l'incidenza della demografia e dei flussi migratori; gli effetti del progresso tecnologico sul mercato del lavoro, sul suo costo e sulla sua produttività; il ruolo dei sindacati e della contrattazione; le retribuzioni; la conflittualità esplicita e latente; la gestione delle risorse umane; l'organizzazione e la sua destrutturazione spazio-temporale; le relazioni che si verranno a creare tra le vecchie generazioni di analogici e quelle nuove di nativi digitali; gli equilibri che si andranno assestando tra lavoro e vita privata.

Con la pubblicazione di questo volume, la Camera di commercio offre il frutto di questo lavoro scientifico al personale della pubblica amministrazione e al mondo politico con essa interconnesso; e lo offre, allo stesso tempo, a un più vasto pubblico di studiosi, studenti, operatori economici, sociali e culturali. Nell'auspicio che negli anni a venire la nostra pubblica amministrazione sappia rispondere alle aspettative di un Paese che, sia pur con qualche fatica, ha ormai pienamente imboccato la strada della trasformazione digitale.

Lo Stato necessario



## Introduzione

### La pubblica amministrazione come iperoggetto

Le amministrazioni statali che hanno saputo adeguarsi al rapido mutamento hanno retto; le altre no, e tra esse è la nostra.

MASSIMO SEVERO GIANNINI

Oggi la pubblica amministrazione è in una morsa. Essa è il tramite tra la società e lo Stato ma ha una pessima fama presso la società e gode della più completa sfiducia da parte dello Stato.

SABINO CASSESE

Gli iperoggetti incombono sul tempo degli esseri umani come l'ombra di un albero che si allunga sul prato di un giardino nella luce diafana del tardo pomeriggio.

TIMOTHY MORTON

#### *Bouvard e Pécuchet*

Come si sa, verso la fine della sua vita, Flaubert concepì l'ultimo suo libro come un'opera omnia, una sorta di rassegna critica di tutte le sciocchezze moderne. Essendo un artista e non un sociologo, per nostra fortuna scrisse un romanzo e non un saggio: *Bouvard e Pécuchet*, pubblicato postumo nel 1881. Volendo rappresentare il disorientamento prodotto dal progresso scientifico e dalle novità sociali nelle teste dei suoi contemporanei intellettualmente meno attrezzati – quelli, insomma, che il Vangelo chiamerebbe «poveri di spirito» – e dovendo farlo da romanziera, cioè attraverso immagini, scene, azioni e personaggi, gli parve ineludibile ricorrere a due impiegati, con ogni probabilità impiegati statali: Bouvard e Pécuchet, appunto, che danno il titolo all'opera.