

## La «macchina-INPS» e la poliarchia\*

di Massimo Paci

Il telefono aveva squillato per una settimana di seguito o quasi. Specialmente i primi giorni non era possibile abbassare la cornetta che squillava di nuovo. Non pensavano, né lui, né sua moglie, che esistessero cose del genere. Tutti i grandi giornali, le radio e le tv volevano un'intervista per conoscere l'orientamento del nuovo presidente sulle questioni più importanti (le pensioni di anzianità, l'evasione contributiva, il bilancio in rosso dell'INPS...). A tutti rispondeva che non era ancora il presidente e che bisognava aspettare il *placet* del Parlamento. Ma non c'era verso e apparivano qua e là sue biografie più o meno inesatte, che davano il fatto compiuto. Un paio di volte, per pura gentilezza, si era lasciato andare a dire qualcosa di più, come quando lo chiamò un noto giornalista, che curava un programma televisivo per la RAI, il quale riportò (travisandola) una sua dichiarazione circa «la necessità di abolire le pensioni di anzianità» (cosa che, ovviamente, fece subito un certo scalpore). Egli ci rimase molto male, al punto da telefonare al ministro Bassolino per spiegargli come erano andate le cose, ma il ministro gli disse: «Non è il caso di fare nessuna smentita, nessuna protesta. È stata per te una buona lezione e sei stato fortunato ad averla subito». E lo stesso gli disse Laura Pennacchi (che era allora sottosegretario al Tesoro), alla quale aveva telefonato cercando conforto: «All'inizio – gli disse lei – ci siamo cascati tutti con i giornalisti; poi si impara».

Aveva ricevuto anche molte congratulazioni: lettere, biglietti, telegrammi. Ma forse quelle che non si aspettava e che gli avevano fatto molto piacere erano state le congratulazioni, veramente numerose, dei suoi studenti o ex studenti. Quanto ai commenti degli amici, essi si dividevano in due categorie opposte: quella, maggioritaria, di chi diceva: «Bella grana che ti sei preso» e quella di chi diceva pressappoco così: «Non speravamo che a un posto del genere avrebbero messo uno come te e come noi, gente semplice e per bene». Questo fu quello che gli disse Camillo, il vecchio compagno dello SPI-CGIL che incontrava tutte le mattine nel vicolo sotto

\* Il testo è tratto da M. Paci, *Passaggi di stagione*, Ediesse, Roma 2015, pp. 47-59.

casa quando usciva per andare in Facoltà e lui veniva ad aprire la Sezione. Vecchio Camillo, gli avrebbe buttato le braccia al collo!

\*\*\*

Un giorno, in attesa del parere delle Commissioni parlamentari competenti, decise di passare all'INPS per incontrare il presidente uscente, ma anche per dare un'occhiata al suo futuro ufficio. L'edificio dell'INPS all'Eur, massiccio e bianco di marmo, dominava l'esedra della piazza, con gli zampilli dell'enorme fontana e le grandi bandiere che sventolavano fuori della lunga vetrata dell'ufficio di Presidenza. Come in tutto l'Eur, lo stile dell'architettura fascista degli anni Trenta, nonostante fosse stato rivalutato, restava necessariamente retorico nella ricerca della grandiosità a tutti i costi.

Il presidente uscente, per il suo carattere deciso, ma anche per i tratti fisici alquanto massicci, era stato un presidente perfetto per quell'ambiente. Aveva passato lì dentro quasi trenta anni della sua vita, come funzionario e direttore generale, prima che come presidente e adesso sembrava quasi incredulo che di lì a pochi giorni avrebbe dovuto lasciare il suo grande tavolo di lavoro. Ingegnere per formazione e atteggiamento volle mostrargli, nella stanza attigua, un grosso schermo che aveva fatto impiantare, collegato con tutte le sedi dell'Istituto, sul quale scorrevano in codice, minuto per minuto, tutte le pratiche principali licenziate dai vari uffici, ventiquattro ore su ventiquattro. Egli mostrò gentilmente di interessarsi alla cosa, che era effettivamente piuttosto importante, ma dentro di sé sapeva che non avrebbe certo passato il suo tempo lì dentro, di fronte a quello schermo, a guardare estasiato lo scorrere delle cifre. Poi lo condusse a fare un giro nei sotterranei del centro elaborazione dati, che considerava la sua perla, il suo grande successo. E, certamente, si trattava di una realizzazione notevole. Eppure egli sentiva che in quelle stanze ci avrebbe messo piede di rado. L'informatica era un mezzo, per lui, non un fine. Era uno strumento al servizio delle idee e non viceversa.

\*\*\*

La cerimonia dell'insediamento era stata breve, ma abbastanza impressionante. Per la prima volta nella storia dell'INPS era venuto anche il ministro. La sala (enorme) era gremita di funzionari e dipendenti e collegata in videoconferenza con le sedi regionali di tutta Italia. Moltissimi i giornalisti e le tv. Antonio Bassolino disse poche cose ma importanti: difese le pensioni e attirò l'attenzione sui problemi dell'occupazione e del sistema contributivo, presentando il nuovo presidente in modo assai elogiativo.

Egli aveva messo per l'occasione un vestito nuovo di zecca, comprato il giorno prima («Bel punto di grigio» aveva commentato Bassolino sottovoce). Aveva preparato un discorsetto che su più aspetti, non a caso, concordava con quello del ministro, tanto che, a un certo punto, pensò bene di fare una battuta del tipo: «Non ci siamo mica messi d'accordo prima!», smorzando l'aria rarefatta e il tono burocratico e ufficiale che dominava la sala. Dai commenti ascoltati poi e soprattutto da quella sensazione impalpabile, che lo circondò subito e che crebbe nelle ore successive, capì che aveva azzeccato la sua prima uscita.

Non diversamente andarono le cose due giorni dopo, all'incontro ufficiale con il CIV (Consiglio di indirizzo e vigilanza), un organismo nel quale sedevano i rappresentanti dei sindacati e delle imprese che versano i contributi previdenziali all'INPS. I sindacati erano usciti da alcuni anni dai Consigli di amministrazione degli enti pubblici e dei ministeri: era stato questo l'esito della battaglia vinta da Bruno Trentin e condotta in nome dello slogan: «Mai più le mani nella gestione». Ma una volta usciti dagli organi di gestione, essi erano entrati in quelli cosiddetti di indirizzo, come i CIV o simili. Questi erano spesso organismi plenari, istituiti a livello centrale e regionale, entro i quali ruotava una nomenclatura sindacale, che non aveva trovato spazio nelle strutture di direzione del sindacato. Sotto questo aspetto – egli pensò mentre osservava davanti a lui quella larga adunanza – il cambiamento auspicato da Trentin era stato parziale.

La sala del CIV era terribilmente formale: spazi enormi, mobilio scuro di vecchio stile, pareti altissime lungo le quali sedevano, in ordine rigidamente prefissato, i consiglieri, i dirigenti dell'Istituto, il collegio dei sindaci e altri personaggi, con il povero stenografo isolato in mezzo alla sala. Una messa in scena da Tribunale dell'Inquisizione (scoprirà il giorno dopo che la coreografia del Consiglio d'amministrazione non era molto diversa). Non resistette alla tentazione di rompere quell'aria rituale e imbalsamata e parlò a braccio, in modo colloquiale, semplice e diretto, per alcuni minuti. Auspicò una collaborazione tra i due organi di vertice dell'Istituto (il CIV e il CDA) e accennò in modo schietto alle difficoltà che c'erano state fino ad allora, con il CDA che talvolta era rimasto inadempiente rispetto agli indirizzi del CIV e quest'ultimo che talora aveva invaso le competenze gestionali del CDA. «Dovremo fare tutti – e sottolineò *tutti* – più attenzione» disse tra applausi e strette di mano (ma, in realtà, il CIV era in scadenza e sarebbe stato di lì a pochi mesi rinnovato e queste prime relazioni collaborative sarebbero allora nettamente cambiate).

\*\*\*

Iniziò così la sua vita all'INPS, che lo assorbiva totalmente: partiva di casa la mattina presto e non tornava mai prima delle otto di sera. Spesso era così

stanco che si buttava sul letto senza neanche togliersi il soprabito. Traversava Roma in auto, da Prati all'Eur, due volte al giorno: 28 chilometri tra andata e ritorno, un'ora di viaggio. Non male in realtà, anzi, nonostante il traffico romano, era forse uno dei momenti più rilassanti della giornata. Finalmente solo, nell'auto di servizio, guardava attonito, attraverso i finestrini, i grandi alberi dei viali di Roma che scorrevano veloci contro il cielo: i pini della Cristoforo Colombo, gli alti platani del Lungotevere. Solo Bruno o Sergio, che a seconda dei giorni si alternavano alla guida, lo distraevano di tanto in tanto per decantargli le imprese, l'uno della Roma, l'altro della Lazio. Era questa – si chiese d'un tratto – la Roma che aveva cercato? Una Roma vista sempre dietro i vetri: dietro la grande vetrata del suo ufficio all'Eur o dietro i finestrini dell'auto di servizio. Una Roma in cui respirava tutto il giorno aria condizionata e di cui non sentiva mai le vere voci, le grida, i rumori.

In quelle prime settimane aveva la sensazione di perdersi nei labirinti dell'Istituto. Si trattava di una macchina di trentaduemila dipendenti, con un bilancio che era secondo solo a quello dello Stato italiano. Infiniti uffici, sedi, direzioni. Infinite storie, personaggi, problemi. Il compito di comprendere tutto, presto e bene, era immenso. Si scriveva lunghi elenchi di cose da fare, obiettivi, nomi e proposte, di cui riempiva un libricino, sulla cui copertina era una foto di Einstein che faceva le linguacce e che egli sfogliava la mattina andando al lavoro («Professore – gli chiedeva l'autista, appena saliva in macchina – ce l'ha l'Einstein stamattina?»).

\*\*\*

Passò così la prima settimana incontrando, uno alla volta, i direttori generali (erano almeno una decina) e gli otto consiglieri d'amministrazione. Due faune diverse e per molti aspetti inconciliabili («Come farò – si chiese – a farli lavorare insieme?»). I direttori apicali, compreso il direttore generale, gli erano stati descritti, con qualche esagerazione, come «un cimitero di elefanti»: dalla lunga memoria, essi sapevano molte cose. Vicini alla pensione e senza rincalzi, poco motivati: alcuni erano certamente competenti, ma poco attivi, altri, più attivi all'apparenza, ma meno validi. Tutti vestiti di grigio scuro o di blu, impeccabili.

Il direttore generale poi era una figura storica che si identificava con l'Istituto stesso. Aveva un suo stile di eleganza, ma era sempre un po' rigido e si trascinava stanco, dentro un vecchio rito che si compiva giorno dopo giorno, rassegnato di fronte alla «macchina INPS», che accettava ormai come un destino ineluttabile. La sua aspirazione di fondo era quella di diventare un giorno presidente dell'Istituto. Aspirazione che poté realizzarsi *in extremis*, quattro anni dopo, poco tempo prima di morire, quando,

gravemente malato, entrava in Consiglio di amministrazione, con grande forza d'animo, sorretto da due uscieri, per sedersi terreo in volto al suo posto, quello che era stato il suo per oltre venti anni.

Egli pensava di incontrare i direttori a quattr'occhi, per lasciarli parlare in libertà. Ma questo non fu possibile: il direttore generale fu sempre presente, con la scusa, ogni volta, di fare le presentazioni ufficiali. Ciascuno dei direttori gli faceva una lista di problemi aperti: alcuni erano problemi eterni o di lunga data e assai complessi. Li ascoltava paziente, annuendo gravemente col capo, anche se capiva solo la metà di quello che gli veniva detto. Per sua fortuna, la segretaria dell'ufficio di Presidenza, che, come ella stessa diceva, «aveva sposato l'INPS da quasi quaranta anni» ed era informata su tutto e tutti, era in grado – una volta rimasti soli – di chiarirgli i punti rimasti oscuri. In tal modo egli cominciò poco a poco a dipanare la matassa, ma capì anche quanto difficile sarebbe stato risolvere i problemi senza superare, almeno in parte, le divisioni e le alleanze, i sospetti e le rivalse reciproche, che aveva percepito nelle parole dei dirigenti apicali.

\*\*\*

Ma era il CDA il luogo principale in cui venivano prese le decisioni più importanti, anche se poi per la loro attuazione dovevano passare attraverso l'apparato burocratico, che era in grado di addormentarle e talvolta anche di svuotarle di contenuto. Dopo le prime riunioni, cominciò a conoscere meglio gli otto consiglieri, ma gli ci volle parecchio tempo per capire la reale dinamica delle decisioni in CDA.

I consiglieri erano tutti di nomina ministeriale, in rappresentanza delle principali forze politiche. Anche se la loro identificazione con i partiti non era stretta, né tantomeno ufficiale, si poteva dire che, su otto consiglieri, cinque appartenevano all'area dei partiti di governo, due a quella dei partiti dell'opposizione di destra e uno a quella di sinistra. Tuttavia la maggioranza governativa del Consiglio era spesso divisa e non di rado il voto del presidente era decisivo per l'assunzione delle delibere.

Alcuni consiglieri erano al loro secondo mandato e avevano stabilito nel tempo stretti rapporti con settori dell'Istituto, in funzione dei quali orientavano spesso il loro atteggiamento nel CDA. Importante era anche, in certe materie, il rapporto che i consiglieri intrattenevano con i sindacati interni. Tra questi ultimi la CISL era particolarmente forte e organizzata e in molte circostanze era evidente il corto circuito che si stabiliva in CDA tra alcuni consiglieri e i dirigenti di area cislina.

Ben presto, tuttavia, egli si rese conto che il comportamento dei consiglieri di amministrazione non era interamente prevedibile sulla base della loro affiliazione politica o sindacale e che era necessario tenere conto altre-

sì di aspetti personali e caratteriali di ciascuno di essi. Quasi tutti erano a loro modo dei personaggi, con un lato maggiore o minore di inaffidabilità, e pochi quelli su cui poteva contare pienamente.

Nelle sedute del CDA si discuteva dei minimi dettagli sui punti all'ordine del giorno, a cominciare dagli aspetti formali o procedurali, prima ancora di entrare nei contenuti (e la lista dei punti all'ordine del giorno era sempre piuttosto lunga). Questo obbligava a un gran numero di sedute del Consiglio: esso si riuniva almeno una volta a settimana, con sedute che occupavano spesso l'intera giornata. In definitiva, la produttività del Consiglio non era bassa: da uno studio che fece effettuare dopo i primi due anni della sua presidenza, risultò che mediamente il numero di delibere assunte per seduta da parte del CDA (escluse quelle di routine) era 4,6 delibere, nonostante la macchinosità del processo decisionale.

\*\*\*

Ma i problemi di lentezza decisionale dell'INPS non erano colpa soltanto del Consiglio d'amministrazione. Non gli ci volle molto, in effetti, per scoprire l'esistenza di una rete di rapporti di potere, formali e informali, che interferiva pesantemente con l'attività del Consiglio. Sostanzialmente, il governo dell'Istituto era nelle mani di una molteplicità di organi e di soggetti. Un giorno, nel corso di una riunione di lavoro, gli venne di definire l'INPS come una «poliarchia». Questa parola risultò esotica per i funzionari presenti, ma, una volta che egli l'ebbe spiegata – come un'organizzazione i cui membri hanno imparato a muoversi tra molteplici poteri che agiscono per fini propri – tutti la compresero subito.

Una volta pensò di costruire una mappa completa di questa poliarchia, ma la cosa non fu facile: nuovi soggetti o centri di potere emergevano uno dopo l'altro e furono necessari alcuni approfondimenti successivi. Alla fine giunse a individuare sette soggetti che influivano sul processo decisionale dell'Istituto, potendo prendere decisioni o impedirne l'esecuzione una volta presa: il presidente; il direttore generale; il Consiglio di amministrazione; il Consiglio di indirizzo e vigilanza; il Collegio dei sindaci; la Sezione interna della Corte dei Conti; il ministero del Lavoro e del Welfare. Il Collegio dei sindaci, in particolare, si rivelò un soggetto che deteneva un importante potere di interdizione: esso partecipava a tutte le sedute del Consiglio d'amministrazione e, pur non avendo diritto di voto, interveniva nella discussione, formulando riserve circa la legittimità dei provvedimenti che il Consiglio si accingeva a prendere e di fatto bloccandoli, costringendo il Consiglio a ricominciare daccapo. Inoltre, esistevano almeno altri tre soggetti dotati di un potere informale, nel senso che, pur non essendo ufficialmente deputati a intervenire sul processo decisionale, esercitavano

tuttavia una forte influenza sulle scelte dell'Istituto: le direzioni regionali, i sindacati (interni ed esterni) e i partiti. Singoli esponenti delle forze politiche, infine, premevano spesso affinché determinati provvedimenti fossero presi a favore di situazioni particolari, locali o individuali.

\*\*\*

Si rese conto, così, di essere entrato in un mondo complesso, dalle molte facce che in parte si contrapponevano e in parte erano complementari tra loro. Da un lato, c'era la «macchina-INPS», fatta di logiche d'azione incorporate negli anni e difficilmente mutabili. Dall'altro, in parte nascosto dietro questa maschera, c'era il mondo delle lotte di origine politico-sindacale, ma anche di conflitto istituzionale tra dati ruoli e settori: nessuna promozione interna, ad esempio, era inaspettata, ma sempre frutto di favori e di appoggi e, soprattutto, di lunghe attese. Era il mondo poliarchico dai processi di cambiamento lenti e faticosi. Un mondo che rendeva l'INPS, in ultima istanza, una struttura burocratica complessa per la quale spesso valeva il principio gattopardesco del «tutto cambia, affinché nulla cambi».

Di fronte a questa «macchina» stava poi un Consiglio di amministrazione in preda a interessi individuali, vecchi rancori e nuove gelosie, dove il problema principale era l'assenza di una maggioranza sicura. Entrava in Consiglio senza alcuna certezza che per i vari punti all'ordine del giorno si potesse arrivare a una decisione. La sola cosa che poteva fare era cercare di coinvolgere personalmente i consiglieri. Per molti mesi, la sua fu una «offensiva del sorriso», della disponibilità e della mediazione, praticando il massimo *understatement* per quanto riguardava il suo ruolo di presidente (del resto, questo era il suo stile personale più autentico).

Cercò così di essere affabile e alla mano, non solo con i consiglieri e i direttori centrali, ma con tutti, a partire dagli uscieri e dagli autisti. Dal momento in cui scendeva dall'auto e traversava il cortile dell'Istituto per salire in ascensore e poi imboccare il lungo e largo corridoio che portava al suo ufficio, era un continuo di sorrisi e strette di mano («Salve, come va?... Tutto bene oggi?»). Questo era un netto cambiamento di clima rispetto alle presidenze precedenti. «Una ventata di umanità è entrata in queste stanze» gli disse un giorno il vicedirettore generale, che però aggiunse subito: «A prescindere da quello che decide e deciderà di fare».

