

Un paese bloccato

**La difficoltà di decidere e la
“coralità” delle amministrazioni
sono il problema di ogni democrazia**

Professor Cassese, l'Italia è un paese bloccato, incapace di decidere? Tutta colpa della nostra classe dirigente? Dobbiamo preoccuparci?

Quante domande! Guardiamoci dal semplificare. Siamo in presenza di un dei più grandi problemi dello Stato moderno, il sovraccarico di decisioni, la complessità del-

LA VERSIONE DI CASSESE

la gestione di macchine gigantesche (gli Stati sono di gran lunga i maggiori datori di lavoro in tutte le società contemporanee).

Vuol dire che questo non è un problema soltanto italiano?

Ascolti: Samuel Issacharoff, uno dei maestri di diritto costituzionale della Scuola di diritto della New York University, in un lavoro recentissimo, ha segnalato, quale esempio delle difficoltà nel decidere, il fatto che Pechino ha costruito il terminal 3 del suo aeroporto, disegnato da Norman Foster, in 4 anni, mentre Londra ha impiegato 20 anni per terminare il terminal 5, sempre disegnato da Norman Foster. Mi pare un esempio eloquente di un problema mondiale, quello delle difficoltà nel decidere e nell'eseguire delle moderne democrazie. Potrei continuare con altri esempi indicati da Issacharoff e con quello paradigmatico del nuovo aeroporto di Berlino, la cui data di completamento slitta continuamente.

Difficoltà dovute a quale causa?

Alla pluralità di voci da ascoltare e alla “coralità” delle amministrazioni e del loro diritto (la coralità del diritto amministrativo era stata segnalata dal nostro Massimo Severo Giannini già quasi mezzo secolo fa). Vogliamo che una decisione sia conforme a criteri urbanistici, sanitari, ambientali, di protezione del lavoro, di tutela del patrimonio culturale, e così via. Vogliamo che vengano ascoltate le collettività locali, gli individui interessati, le regioni, i comuni. Paghiamo un costo per tutto questo.

(segue nell'inserto IV)

Lo Stato italiano è disegnato per non decidere, servirebbe un po' di "fordismo"

(segue dalla prima pagina)

Quindi, tutto il mondo è paese, e non possiamo lamentarci?

Sbagliato! Abbiamo problemi aggiuntivi, tipici di casa nostra. Elenchiamoli. Molte procedure di esecuzione sono disegnate dal Parlamento in modo da consentire non la decisione, ma la non-decisione. E questo non per ignavia, ma per sfiducia. Anche qui non siamo soli. Pensi alla Costituzione americana. I piccoli Stati, nel federarsi, imposero regole che rendono difficile o estremamente complicato raggiungere una decisione. Ad esempio, cambiare la Costituzione americana è difficilissimo. Basta che una piccolissima minoranza si opponga, e tutto si ferma.

E gli altri nostri problemi?

Un secondo problema è questo: i nostri apparati di decisione sono in una fase pre-tayloristica: tutti lavorano disordinatamente, accavallandosi, impedendo, senza far coincidere i tempi. Frederik Taylor introdusse nell'industria privata quello che venne chiamato "scientific management", lo studio di sequenze, ordini gerarchici, tempi. Ford si impadronì del progetto e ne nacque il fordismo e la produzione in serie per grandi mercati (sul fordismo non mi stanco di segnalare un bel libro di Bruno Settis, intitolato "Fordismi" ed edito dal Mulino). L'amministrazione italiana, lo stesso Stato italiano, non hanno ancora trovato un Taylor che metta ordine, razionalizzi, eviti doppioni, scandisca procedure e tempi, governi i processi di decisione.

E con questo abbiamo finito?

Non sia precipitoso. Le cause sono molte e solo gli ingenui possono pensare che in macchine tanto complesse cause e concause, cause e fattori incentivanti, possano ridursi a un numero limitato. C'è una terza causa dei nostri problemi, del labirinto delle procedure e della difficoltà di decidere: la perdita del principio di autorità. L'esperienza del

fascismo, ci ha fatto confondere autorità con autoritarismo. Non vogliamo il secondo, ma dobbiamo rispettare il primo. Lo Stato non è una piazza nella quale tutti possano dire in ogni momento la propria opinione. E' un insieme coordinato di strutture e procedure, con migliaia di uomini e donne: ci deve essere qualcuno che assume la veste di decisore di ultima istanza, che chiude i processi di decisione, che sanziona coloro che non adempiono. Adempiere non vuole dire obbedire: obbediscono i sudditi, adempiono gestori e cittadini in una comunità ben ordinata (quella che l'Italia non è).

Abbiamo finito?

No, cerchi di moderare la sua impazienza. Non creda che diagnosi e prognosi di malattie tanto complesse si risolvano in poche ricette. Debbo infatti aggiungere che ci sono altre complicazioni, che derivano dal modo in cui mescoliamo diritto pubblico e diritto privato. L'amministrazione non funziona - si dice. Quindi, introduciamo i criteri gestionali privati nello Stato. Bella idea. Che però

viene subito seguita da un'altra: correggiamoli, in modo da adattarli all'ambiente pubblico. Qui vengono le difficoltà. Se alla responsabilità di diritto privato dell'amministratore di una società con partecipazione pubblica aggiungiamo anche quella per danno erariale propria di un amministratore pubblico, sulle spalle del malcapitato cade un peso enorme. Questo è un invito a non fare, a non decidere, semplicemente per paura di dover pagare due volte eventuali errori. Un'altra complicazione viene dai giudici, ormai onnipresenti nei processi di decisione. Nessuno vorrebbe farne a meno (anche se più di un governante ha proposto di abolire i Tar). Ma tutti vorremmo che essi non diventassero l'autorità sanitaria di ultima istanza, l'ufficio per la tutela ambientale più potente, il garante ultimo della tutela urbanistica e del territorio. Insomma, non vorremmo un ruolo tanto attivo, da protagonista, che blocchi tutti coloro che hanno la competenza tec-

nica nei diversi settori. Le ragioni apportate a giustificazione sono che le amministrative tecniche non funzionano. Ma questo non è un buon motivo per prendere il loro posto.

Professor Cassese, ha finito?

Non ancora. Le voglio ricordare quello che il nostro professor Raffaello Lupi, un acuto studioso di diritto tributario, scrive da tempo. L'imposizione fiscale avviene grazie a un legislatore che fissa aliquote e a privati (specialmente quelli grandi) che decidono quanto pagare. L'amministrazione sta a guardare, non fa accertamenti, teme di decidere, fa solo controlli seriali, quelli fatti dalle macchine, quindi governa solo la legge. Temo di aver riassunto troppo sinteticamente il suo pensiero, ma nella sostanza c'è una critica del nostro sistema fiscale, che decide di non decidere.

Ha fatto riferimento agli studi di un tributarista. Che dice di quelli degli studiosi di scienza dell'amministrazione e di diritto amministrativo?

Tocca un tasto dolente. La cultura amministrativa, con poche eccezioni, è prigioniera di un vizio di metodo: osserva soltanto le leggi. Fare discorsi anche sottili, ma solo sulle norme, serve a poco. Occorre tener conto anche delle prassi, del modo concreto di gestire le norme. Le scienze sociali che si interessano di questi problemi assumono ingenuamente che, fatta la legge, segua meccanicamente l'esecuzione. Non è vero. La decisione autentica viene a questo punto. Occorre, quindi, che schiere di giuristi si abituino a guardare la realtà amministrativa, come lo Stato decide. Occorre che essi escano dalla "bolla" nella quale intrecciano con eleganza i loro fioretti, per "sporcarsi le mani" con il "living law" del modo concreto di agire dei poteri pubblici. Come le ho detto altre volte, insomma, quel che accade nel mondo reale, le difficoltà delle democrazie nel decidere, non sono del tutto separate dal mondo della cultura, dall'inerzia mentale dei professori.

