

# Il paradosso del burocrate assediato dal legislatore

Per Sabino Cassese la moltiplicazione di leggi e regolamenti paralizzava la pubblica amministrazione, ma consente ai più scaltri di interpretare le norme a proprio piacimento. E la sfiducia complica le cose

di Sergio Luciano

**ERA IL 1981 QUANDO SABINO CASSESE, GIURISTICO EMERITO DELLA CORTE COSTITUZIONALE E PROFESSORE EMERITO DELLA SCUOLA NORMALE SUPERIORE DI PISA**, nell'articolo "Grandezza e miseria della nuova burocrazia" scriveva delle resistenze della burocrazia al cambiamento, di leggi che rimangono disapplicate per la non accettazione da parte della stessa di nuove regole del gioco.

## È ancora così?

La situazione è cambiata. Le classi politiche che si sono alternate al potere hanno cominciato a espandere l'attività legislativa, nell'illusione di poter fare a meno dell'amministrazione.

Il legislatore ha esondato, ponendo vincoli all'esecutivo - amministrazione. La sfiducia nei confronti di quest'ultima ha condotto a moltiplicare i controlli in funzione di contrasto della corruzione. L'amministrazione è stata assediata. Contemporaneamente, i governi hanno creato organismi satellite, a cui fare ricorso, non sottoposti alle regole del diritto amministrativo. Si aggiunga il giudice amministrativo, che la fa da padrone, spesso sostituendosi all'amministrazione. Questi sviluppi sono molto più complessi della sem-

plice contrapposizione governo - amministrazione di una volta. Insomma, il quadro è cambiato, è divenuto più complesso.

## E il governo Conte cosa ha cambiato, in questo scenario?

Si è aggiunta di recente, con il governo in carica, una sorta di generale sfiducia nella burocrazia, accompagnata dal desiderio di cambiare tutto e tutti, anche in una dichiarata polemica nei confronti di precedenti governi, anche se spesso gli amministratori pubblici erano lì da molto tempo, essendo entrati per concorso e avendo salito tutti i gradini della scala burocratica.

**Più di recente, e nel suo volume da poco pubblicato "La svolta" (il Mulino), ha affermato che l'apparato esecutivo, oltre che dal male interno dell'incapacità di innovare, soffre anche di un male esterno: è assediato. Da chi?**

Dal legislatore, che adotta norme costrittive, perché troppo dettagliate. Dai controllori, che minacciano quotidianamente (si è arrivati a prevedere confische e si sono ripristinati i controlli preventivi, che sono forme di cogestione). Dalla stessa opinione pub-



## CHI È SABINO CASSESE

Sabino Cassese è direttore della Rivista di diritto pubblico e del Giornale di diritto amministrativo. Ha insegnato alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione di Roma dal 1975 al 1983, passando poi all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", dove ha insegnato prima diritto pubblico dell'economia nella Facoltà di Scienze politiche, poi, dal 1985, diritto amministrativo a Giurisprudenza, fino al novembre 2005, quando è stato nominato giudice della Corte costituzionale. È stato Ministro per la funzione pubblicadel Governo Ciampi, dal 28 aprile 1993 al 10 maggio 1994. Ha contribuito alla definizione dell'amministrazione pubblica europea, nella veste di presidente dell'European Group of Public Administration dal 1987 al 1991, collaborando poi con l'Ocse alla riforma delle amministrazioni pubbliche dei paesi dell'Europa centrale ed orientale.

blica, che identifica nella burocrazia la fonte di tutti i mali, perché, alla fine, è nelle mani dell'amministratore pubblica che terminano gli errori del legislatore e dei controllori - cogestori. Insomma, è il terminale ultimo dei molti errori lungo la sequenza di decisioni che diventa il colpevole.



## IL QUADRO DI OGGI È ANCORA PIÙ COMPLESSO DI QUELLO DI IERI A CAUSA DEI GIUDICI AMMINISTRATIVI

**Le leggi in Italia sono così numerose e complicate perché i burocrati le possano interpretare a loro piacimento?**

Questo è un paradosso. Moltiplicazione di leggi e adozione di leggi sempre più analitiche sono fatte per limitare la discrezionalità amministrativa. Producono un effetto opposto, perché danno mano libera a chi deve eseguire, lasciandogli spesso la scelta tra le norme da applicare. A questo punto, il burocrate disinvoltato diventa un politico. Quello timoroso si arresta. La maggior parte degli amministratori pubblici finisce per pensare di aver a che fare con un mondo di matti.

**Davvero, come lei ripete, la carenza di tecnici preparati, che tendono a passare alle imprese private dove guadagnano di più, è un problema centrale per il malfunzionamento della burocrazia?**

Non a passare dal settore pubblico a quello privato, ma a scegliere quello privato, che offre condizioni migliori, anche se forse meno sicure. Non lo dico io, ma una abbondante letteratura, da un secolo. Il pareggiamento imposto dai sindacati nel trattamento dei dipendenti pubblici va bene per le professioni che abbondano sul mercato. Per quelle dove l'offerta di lavoro è più scarsa, spinge ad an-

dare nei settori dove si trovano condizioni migliori.

**Come si risolve il problema della burocrazia italiana, e in quali tempi?**

Nessuno ha la bacchetta magica. Ci vogliono numerosi ingredienti. In primo luogo, conoscenza di quell'insieme di meccanismi che chiamiamo, al singolare (sbagliando) la pubblica amministrazione. Poi, la disponibilità di un sufficiente lasso di tempo (almeno 8 - 10

anni). Poi, obiettivi realistici, ma anche ambiziosi, da realizzare con la dovuta progressività, ma da definire dall'inizio. Ancora: capacità di muoversi in alleanza con le forze interne, che ci sono, e vanno valorizzate, abbandonando questa erronea idea per cui c'è un solo "medico", il governo, e un "malato", la burocrazia. Quest'ultima conosce, l'altro no. Tra i due poli non c'è fiducia. Pensa che il paziente si faccia prescrivere una medicina da parte di un medico di cui non ha fiducia?

## All'alba del terzo millennio il disguido è a portata di click

di Francesco Sperti

È possibile che nel 2019 uno dei Comuni più all'avanguardia e dinamici d'Europa perda la possibilità di avere un extra-gettito (da procedure sanzionatorie) solo perché quelli che dovrebbero essere semplici automatismi non funzionano? La storia è questa. Il cliente, alcuni mesi fa, si presenta in studio con un plico piuttosto corposo di sanzioni stradali dovute a ripetute violazioni del divieto di accesso, con la propria auto, in zone a traffico limitato. Risultato: il Comune gli contesta, nell'arco di alcuni mesi, sanzioni per oltre 6.300 euro.

Peccato che tutte le multe siano state nel frattempo notificate ad un indirizzo di residenza non più funzionale, dal momento che il malcapitato cliente aveva già trasferito la residenza da un comune dell'hinterland alla sua

attuale dimora in città (ovviamente, con regolare trafila burocratica: richiesta e accettazione della nuova residenza da parte dell'anagrafe). A distanza di alcuni mesi, non riscontrando i pagamenti delle multe, il Comune provvede infine a notificare l'ingiunzione di pagamento, questa volta al nuovo indirizzo. Fatto sta che il cliente adisce le vie giudiziarie e, a conclusione, il Giudice di Pace sentenzia la revoca dell'ingiunzione, poiché non era provato che i verbali di accertamento fossero stati regolarmente notificati. Il tutto con vittoria di spese di giudizio: eh sì, perché il famoso Comune ha anche dovuto riconoscere le spese legali al nostro protagonista. Non solo non si è reso conto del disguido tecnico-burocratico che gli ha fatto perdere il gettito da sanzioni, ma ha anche

insistito nel volersi costituire in un giudizio che poteva benissimo essere risolto ab origine con un annullamento d'ufficio (almeno) risparmiando le spese. Ora, per tornare alla domanda iniziale, dobbiamo purtroppo rispondere affermativamente: all'alba del terzo decennio degli anni duemila, in un'epoca di esasperata informatizzazione, digitalizzazione, fatturazione elettronica e tentativi più o meno seri di sburocratizzazione, è ancora possibile che un evoluto Comune italiano perda la possibilità di incassare delle (sacrosante) sanzioni stradali solo perché un ufficio non riesce a comunicare all'altro l'indirizzo (corretto) di residenza di un cittadino. Cosa che dovrebbe essere a portata di click. Cose dell'altro millennio!