



I mali, le ragioni

LA GIUNGLA CHIAMATA BUROCRAZIA

di **Sabino Cassese**

Ci preoccupiamo tanto dei dazi imposti da Trump, non delle barriere interne, quelle che producono la

«mostruosa piovra giuridico-amministrativa», la «giungla burocratico-amministrativa», responsabile della lentezza

del decidere e del realizzare, di cui ha scritto su questo giornale Ernesto Galli della Loggia il 9 e il 22 agosto scorso.

Perché si è prodotta questa giungla? L'Italia ha in comune con le altre democrazie mature l'estrema complessità dell'organismo amministrativo.

continua a pagina 28

LA COMPLESSITÀ AMMINISTRATIVA È UNO DEI MALI ITALIANI

UN DAZIO IN PIÙ: LA BUROCRAZIA

di **Sabino Cassese**

SEGUE DALLA PRIMA

A questo fuori d'Italia si fa fronte con una ricca «cassetta degli attrezzi», di cui noi non ci siamo dotati.

La complessità è dovuta al fatto che le democrazie, dando voce ad interessi sociali e collettivi, li hanno riconosciuti come pubblici, hanno istituito uffici per curarli e disposto procedure per proteggerli. Non c'è, ormai, attività umana che non abbia un referente amministrativo. Ma questo ha prodotto difficoltà gestionali e organizzative. Ogni passo che un ufficio pubblico deve fare, incontra sul suo percorso un altro ufficio. Il conflitto degli interessi pubblici è la regola. Le decisioni sono difficili. Anche perché le scelte legislative sono state fatte senza un piano organico, ma volta per volta, in modo incrementale, quando si presentava un problema da risolvere. Il progresso sociale ed economico e la democrazia hanno creato il conflitto, e questo deve essere risolto dal decisore di ultima istanza, il burocrate. Questo deve stabilire se dare la priorità all'ambiente o all'occupazione, o alla sanità, o alla difesa del territorio, o allo sviluppo economico, e così via.

Altri Paesi hanno sviluppato rimedi, tecniche, organismi, applicando i criteri dell'organizzazione scientifica del lavoro, per far fronte a questo, che è il principale problema dello Stato moderno. In Italia, invece, registriamo uno squilibrio tra la complessità del potere pubblico e la capacità di gestirla di chi dovrebbe darsene carico.

A che cosa è dovuta questa insufficienza italiana? Le cause sono molte, e non riguardano solo l'amministrazione, ma anche altri poteri, non attengono solo all'amministrazione in senso soggettivo (i tanto vituperati burocrati), ma anche all'amministrazione in senso ogget-

tivo (l'organismo amministrativo).

Un buon numero di vincoli deriva dall'esterno, dall'intelaiatura disposta dalle leggi, che chiedono e allo stesso tempo impediscono, perché dettate dal sospetto. Il tracciato legislativo è tale che chi deve decidere è costretto a passare tra cavalli di frisia disposti uno dopo l'altro.

Un secondo ordine di cause dipende dalle regole gestionali dettate in modo uniforme per amministrazioni ormai completamente difformi. Vi sono le piramidi (molti ministeri), le reti (sanità, scuola, sistema statistico), l'arcipelago (agenzie, autorità, enti pubblici, partecipate), le istituzioni intermedie (regioni ed enti locali): possono essere retti dalle stesse regole? Possibile che vi siano medicine che valgano per tutti i mali?

Il personale burocratico non è, a sua volta, estraneo a questo malfunzionamento. Spesso senza vera vocazione per il servizio pubblico, ha scelto questa strada valendosi dell'amministrazione pubblica come riserva di posti, salvo trarne motivi per essere scontento; ha portato nell'amministrazione un difetto, una mancanza, propria della nostra società, di cultura organizzativa diffusa; si è sottomesso a un sistema di incentivi che premia il «non fare». Troppo spesso, il personale amministrativo è di nomina o scelta politica, ad opera di vertici politici transeunti alla ricerca di soluzioni di breve periodo, inclini ad avere persone fedeli, più che leali e competenti.

Il quarto fattore di blocco, che rende la nostra amministrazione inadeguata a gestire la complessità dettata dalla democrazia, viene, come il primo, dall'esterno, e deriva dagli apparati giudiziari penale e contabile, alla cui mercé si sono spesso trovati i gestori pubblici, senza, peraltro, che gli interventi delle diverse procure riescano a correggerne le storture.

Da ultimo, c'è la cattiva pianta di una parte del sindacalismo amministrativo, quella che ha tradito il disegno della contrattualizzazione

del servizio pubblico, che doveva servire a portare buone pratiche dal settore privato in quello pubblico.

Si aggiunge l'inadeguatezza di coloro, politici ed amministratori, che sono preposti alla gestione della complessità dell'organismo pubblico. Questi ricordano il bambino di Sant'Agostino, che voleva, con una conchiglia, travasare il mare in una buca. Invocano il merito

mentre lo tradiscono. Evocano sportelli unici che si sommano ad altri. Richiedono accessi digitali in un mondo ancora fondato sulla carta. Minacciano semplificazioni che agiscono solo alla periferia del sistema. Non sanno costituire un osservatorio delle buone pratiche, che pure ci sono, e costruire intorno ad esso un sistema di incentivi, per farle diffondere.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

