

Lentezza della PA, media, enunciati del governo, storia e carenze del diritto amministrativo

Media e Beruf

La PA registra in Italia lamentele da parte dei *media* per disfunzioni, in genere senza approfondimenti su responsabilità di specifici uffici e dirigenti. Ultimamente è oggetto costante e veemente di accuse di lentezza e proposte di eliminazione della burocrazia¹ (quale? E poi chi le fa le cose, i giornalisti?), non distinguendo responsabilità governative, politiche alternative, responsabilità del Ministro per la funzione pubblica, quasi a sostenere nella lentezza della burocrazia un alibi per il Governo. Il fenomeno è analogo per le lamentele verso uffici giudiziari e in entrambi i casi non c'è violazione di legge, legge che è emanata dal legislativo, ed in entrambi i casi può richiedere mutamenti legislativi o sanzioni. Fermo restando che i *media* non fanno chiarezza.

La professionalità dei *media* non può limitarsi alla segnalazione acritica di problemi, ma è chiamata a trovare chiavi di lettura utili alla loro soluzione. Così la lentezza della burocrazia va vista, come quella della giustizia e quella delle banche², a fronte della inadeguata puntualità del loro servizio rispetto alle attese dei cittadini, che non richiedono certo la soppressione del servizio, ma farsi una ragione delle carenze, magari normative e/o di organici, per cui evidenziare percorsi finanziari o normativi su cui chiamare in causa organi competenti. Tra essi il Governo, la cui azione sembra presupporre spesso capacità degli apparati che questi non hanno, e risultano così trattati come alibi di sue inerzie nelle iniziative legislative comparate con quelle di altri più efficienti Paesi. Più efficienti magari, come in alcuni Paesi europei, grazie talora ad apparati con organici più numerosi³. Se i *social networks* esprimono messaggi fondamentalmente individuali della popolazione, invece stampa e TV (*quarto e quinto potere*) esprimono professionalmente messaggi-informazioni mediatici, i politici messaggi della politica e gli esponenti culturali più elevati i messaggi professionali accademici.

I risultati del complesso gioco di comunicazioni è sempre incerto. Ma la professionalità (*Beruf*, direbbe M. Weber⁴) mediatica esige la ricerca e l'esposizione critica di informazioni che tradisce sé

¹ <https://it.quora.com/Perché-in-Italia-non-si-riesce-ad-eliminare-la-burocrazia;>
[https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/03/21/burocrazia-in-italia-un-mostro-che-richiede-enormi-sacrifici/4234760/.](https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/03/21/burocrazia-in-italia-un-mostro-che-richiede-enormi-sacrifici/4234760/)

² Anche Bankitalia ha lamentato ritardi nei prestiti disposti dal governo ("Corriere della Sera", 12-6-2020). Ma non è un *media* a farlo. E qui si pone il dubbio che la responsabilità delle lentezze sia governativa, nonostante che il presidente del Consiglio abbia più volte lamentato sulla stampa una burocrazia come freno del sistema produttivo, da ridurre numericamente (vedi per le citazioni S. Cassese, *Le misure auspicabili e la capacità di realizzarle*, in "Corriere della Sera", 11-6-2020, in cui contesta il fatto che da due anni manca la selezione adeguata del personale).

³ Svezia e Danimarca nel 2016 ne avevano il doppio rispetto all'Italia (<https://www.truenumbers.it/quanti-dipendenti-pubblici/>).

⁴ Max Weber, nella conferenza "La politica come professione" (1919), chiedendosi cosa possa significare la politica come professione, utilizza il termine tedesco *Beruf*, che significa tanto "professione" quanto "vocazione", cosicché "la politica come professione" può intendersi anche come "la politica come vocazione" (http://www.filosofico.net/Antologia_file/AntologiaW/weber4.htm). Entrambi i casi implicano il vincolo alle regole relative.

stessa quando si esprime senza propri argomenti, come sta avvenendo in Italia, sia pur in senso traslato si è indotti a pensare, sulla “abolizione della burocrazia”.

Media e fake news

Qui ci si può qui rifare ad una osservazione del presidente E. Macron del 2012, secondo cui l’azione amministrativa è stata progressivamente separata dall’azione politica⁵. Ma separare è diverso da combattere e da annullare. Fino a quando in Italia i *media* insisteranno su commenti che danno l’impressione di ispirarsi a *fake news* di improvvisati cronometristi della lentezza della PA, pur di offrire un alibi alla politica per le sue inerzie?

Comunque S. Cassese, già ministro per la funzione pubblica e giudice costituzionale, si è espresso recentemente (12-6-2020, in un’intervista di G. Minoli a Raiuno) su *media* e governo in tema di PA: “Mi accontenterei che il presidente del Consiglio uscisse una buona volta dai *media* e che entrasse almeno nella cronaca. Se intanto il governo ascoltasse gli alti dirigenti dello Stato, già sarebbe un passo avanti”⁶.

È un richiamo alla professionalità politica, implicante rispetto della PA, non separabile dalla politica più di tanto, in quanto strumento necessario all’azione di questa e legame storicamente sopravvivente all’avvicendamento dei governi con il diritto amministrativo che legislativamente la regola. I politici e i *media* dovrebbero farsene una ragione.

Rivedendo la storia breve e difficile della PA italiana

Gli storici della PA italiana hanno fatto e fanno quel che possono con la loro “storia bambina”, come chiamata da Cassese⁷, ma che è in effetti storia della nostra legislazione, alle prese con la giovane età dello Stato Italia succeduto a quello sabauda e a quello borbonico, la storia di guerre d’indipendenza, di guerre mondiali, di occupazioni, di ventennio fascista, di crisi economiche, di pluralismo conflittuale di partiti, di breve durata di governi, di terremoti, della miriade di leggi da cui è vincolata, dei difficili rapporti economici tra Sud e Nord, della regionalizzazione, dei pressoché vani tentativi di darsi metodologie efficientistiche⁸, delle numerose “riforme” che hanno provato invano a renderla soddisfacente, del penultimo posto tra quelle comunitarie per qualità dei servizi resi⁹.

⁵”Tutto accade in un’azione politica presentata come se il momento della sua proclamazione valesse l’azione stessa. La messa in pratica, le conseguenze, entrano successivamente nel campo dell’amministrazione. L’azione amministrativa è stata progressivamente «separata» dall’azione politica, poiché è meno esposta e si inserisce nel tempo più lungo e caotico della messa in pratica. Alla parola e all’atto autonomo, verticale, performativo del politico segue necessariamente l’applicazione amministrativa: una serie di azioni grandi e piccole che devono confrontarsi con la realtà, le controparti, il corso degli eventi. La crescente separazione che si è creata tra il politico e l’amministratore ha rinforzato la schizofrenia dell’azione politica, che moltiplicando leggi e riforme dubita della loro applicazione e vorrebbe eliminare il tempo necessario per la loro messa in pratica amministrativa” (E. Macron, *I labirinti della politica*, in “mondoperaio”, 3-2017, p. 30).

⁶ <http://www.metronews.it/20/06/12/fase-3-cassese-conte-esca-dai-media-e-ascolti-alti-dirigenti-stato.html>.

⁷ S. Sepe, *Storia dell’amministrazione italiana (1861-2017)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 197.

⁸ Ibid., p. 145, ne parla come di “effetti modesti”.

⁹ In realtà la PA italiana è numericamente inferiore alla media Ue (14% rispetto agli occupati nel 2016, contro il 16% europeo, che nei paesi nordici raggiunge anche il 29%) (cfr. <https://www.fanpage.it/politica/i-dipendenti-pubblici-in-italia-sono-pochi-lo-dice-eurostat/>; <https://www.eticapa.it/eticapa/quant-sono-e-quanto-costano-gli-impiegati-pubblici-italiani/>).

Ma di quest'ultimo aspetto gli storici tacciono, anche se non risultano “nazionalisti”, sicuri delle capacità della propria patria, anche additata come patria tra l'altro del diritto.

Un punto fermo per una discussione in merito sembra essere quello che non ogni amministrazione pubblica ha la stessa efficacia per gli stessi compiti. E dato che non siamo la prima potenza od economia mondiale, bisogna tener conto di tale punto, che segnala una nostra relativa manchevolezza legislativa responsabile di lacci e laccioli che la PA non si è data da sola.

Le tesi che si presentano al riguardo sono almeno tre, tralasciando quella di una inettitudine antropologico-culturale: quella di un'eredità storica per un Paese per secoli politicamente non unitario, quella di una condizione economica non trainante, quella di una classe politica in difficoltà (*quousque tandem*) e talora ridotta a fare degli apparati “burocratici” un alibi¹⁰ per i propri errori.

Di fronte a queste ipotesi la più utilizzabile pare quella di centrare la dispersiva produzione legislativa, non convintamente chiamata in periodiche non risolutive “riforme” della PA, in una rigorosa attenzione all'impatto delle nuove leggi, scollegate le une dalle altre sulla realtà di quelli tra gli oltre 12.000 apparati che le dovranno applicare, preventivamente incanalando il dibattito relativo su quanto fanno le migliori amministrazioni pubbliche europee in merito. Insomma il modo di legiferare dovrebbe ispirarsi alle interrelazioni tra i propri apparati ed alle migliori esperienze in merito dei Paesi europei di cui matura sempre più l'integrazione e con cui giuristi, elettorato e *media* dovrebbero avere sempre maggiore dimestichezza. L'integrazione europea e la cultura della rete¹¹ li aiuta.

Le lamentele esasperate contro la “burocrazia”, di moda in Italia in questi tempi difficili di Covid-19, stanno evidenziando solo casi specifici, insoliti per il passato e previsioni governative non controllate, non attribuibili a lentezza di apparati pubblici, apparati ad organici inferiori, come visto, di oltre la metà rispetto a quelli di Paesi nordici. Non dimenticando il *turnover* di 450.000 unità cui si dovrebbe provvedere con assunzioni nei prossimi tre anni¹².

Apparati, diritto processuale e diritto amministrativo. Confronti europei

Gli apparati pubblici, senza i quali non potrebbe agire la classe politica¹³ ed aver senso la legislazione, non possono non essere rispettati e curati, dato il loro numero e diversità, con una sola delle diverse politiche del legislatore¹⁴. La PA italiana ha la sua consistenza numerica soprattutto come pubblica istruzione, sanità (tra le migliori al mondo) e polizie, a parte la regionale e quella comunale. La classe politica non può non rispettarla e curarla con attenzione soprattutto attraverso la legislazione, perché, direbbe Gaetano Filangieri, questa è richiesta dal benessere, dalla economia e dalla istruzione del Paese.

Il contributo di Filangieri ad una scienza della legislazione¹⁵ si caratterizza per l'ispirazione illuministica ma ancorata al diritto naturale, e volta soprattutto ad affrancare la giustizia alla Montesquieu dalle interferenze politiche, a superare il diritto feudale nelle sue implicazioni di arricchimento dei “baroni”, a far accedere i cittadini alla ricchezza ed alla sovranità, a formare la società attraverso l'istruzione. Intenti che anticipano di pochi anni risultati della rivoluzione francese. Ma manca il senso delle implicazioni organizzative di detti obiettivi, e quindi dei relativi rischi di burocratizzazioni che i legislatori, moderni creatori di diritto, correvano.

¹⁰ G. Melis, *La Burocrazia*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 117.

¹¹ *Ibidem*, pp. 120 e s.

¹² <https://quifinanza.it/lavoro/statali-torna-il-turnover-al-100-450mila-assunzioni-entro-il-2022/326035/>.

¹³ Melis, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴ *Ibidem*, p. 110.

¹⁵ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, Grimaldi, Napoli, 2003. Opera in parte pubblicata nel 1780, quando già V. de Gournay aveva inventato in Francia il termine “burocrazia” indicante una sorta di potere. Ma per una sua valutazione complessiva vedi l'introduzione di E. Palombi alla citata edizione napoletana.

Per cui la scienza della legislazione legata al nome di Filangieri non può essere di aiuto non occupandosi di efficacia delle leggi ed efficienza degli apparati, e cioè dei suoi mezzi amministrativi, della scienza dell'amministrazione, fermandosi ai fini di uno Stato moderno liberale che era in formazione¹⁶, ma che si sarebbe trovato condizionato dalla realtà economica in termini di bilancio e di qualità e dimensioni dei suoi apparati; realtà sospingente leggi a iosa¹⁷ e amministrativamente scollegate.

Tornando alla cronaca attuale, è da prendere atto che le critiche maggiori alla "burocrazia" in effetti riguardano comportamenti governativi in tema di promessi interventi emergenziali finanziari.

Analizzando le lamentele per la lentezza della nostra burocrazia registrate da *internet* si deve rinunciare a trovarvi indicazioni utili per interventi riformatori sulle 12.000 amministrazioni pubbliche e i 3 milioni e mezzo circa di pubblici dipendenti, prendendo atto che si tratta di una casistica scollegata, non individualizzante responsabili o indicante rimedi sicuri.

La legislazione sulla PA riempie di elenchi di leggi con i loro numeri, date e nomi e intenzioni degli autori delle loro "riforme" i volumi di storia della stessa; ma raramente accennando alla microlegislazione¹⁸ piena dei lacci e laccioli che garantiscono la lentezza nascosti nel coacervo di leggi che "regolano" le migliaia di amministrazioni esistenti. E raramente lamentando che il legislatore non abbia tenuto mai conto dei modelli amministrativi esemplari di altri Paesi europei¹⁹.

Forse una legislazione, in cui i giuristi italiani hanno finora avuto la meglio sugli analisti di altre discipline, avrebbe bisogno di ricorrere meno modestamente all'empirismo della scienza dell'amministrazione²⁰, che l'avrebbe avviata sugli *standard* dei servizi da garantire ai cittadini, uguali per tutti, anche se condizionati dalle disponibilità del Paese. La PA italiana rimane così, in una storia, come detto, "bambina", una realtà "malata" (Cassese), oggetto di un "riformismo perdente" (Melis), della quale la politica si serve comunque talora anche quale alibi, come sopra segnalato, per i propri ritardi ed errori.

Ma chi non dimentica insegnanti e medici di base nella storia della propria vita sente affiorare idee diverse, di rispetto e riconoscenza per vissuti meriti "burocratici".

Riforme della PA o di una legislazione "autarchica"?

Gli storici della PA non si sono chiesti se la loro è in effetti la storia del diritto amministrativo (che ancora non è riuscito a liberarsi dello *spoils system*), nella sua invasività di ruolo rispetto ad una amministrazione che è legalmente cresciuta di dimensioni e funzioni. Le vicende degli interventi politici per il Covid-19²¹ hanno sospinto i *media* a colpevolizzare la "burocrazia", come

¹⁶ *Ibidem*, pp. 48, 284 ss.

¹⁷ Attualmente 111.000 secondo <https://www.ilsole24ore.com/art/l-italia-rete-111000-leggi-ancora-validi-decreti-mussolini-AE5LgK6E>.

¹⁸ Melis, *op. cit.*, p. 90.

¹⁹ *Ibidem*, p. 117.

²⁰ È di un magistrato della Corte dei Conti, poi suo presidente, G. Cataldi, la fondazione nel 1950 della *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, originariamente con titoli analoghi, prima sul tema in Europa, edita dall'editore Giuffrè e poi dall'editore FrancoAngeli. Ma già un dirigente delle Poste e Telegrafi, T.C. Giannini, aveva proposto negli anni '20 il ricorso al taylorismo nella PA (Melis, *op. cit.*, p. 36). Gli storici però non segnalano la presenza di accademici di detta scienza o simili nei *team* delle varie "riforme".

²¹ Se consideriamo gli interventi normativi del governo in tempi di Covid-19 dobbiamo prendere atto di aggravamento delle condizioni di difficoltà ulteriori per la PA. C'è chi parla di "barocchismo giuridico" (<http://www.blog-lavoroesalute.org/tag/barocchismo-giuridico/>). S. Cassese addirittura commenta che "è comprensibile — ma non giustificabile — l'aver scelto la strada sbagliata di creare in fretta e furia un nuovo diritto dell'emergenza sanitaria, uscendo dai binari delle leggi di polizia sanitaria già esistenti, a partire dalle norme della Costituzione sulla profilassi internazionale fino a quelle del Servizio sanitario sulle epidemie e al testo unico delle leggi sanitarie. Non si comprende, invece, perché i nostri governanti continuino a scrivere proclami così oscuri. L'ultimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, annunciato in televisione la sera del 21 marzo, firmato la sera successiva ed entrato in vigore il

ambiguamente da secoli sono chiamati gli uffici pubblici per oppressione fiscale, carenze talora politiche e di fatto per vincoli giuridici cui questa è soggetta e di cui non è responsabile²². Ma su questi ultimi, è il caso di concludere, e non sulla pubblica amministrazione, che dovrebbero indirizzarsi reprimende e riforme²³, salvo reati o infrazioni disciplinari.

Per cui si profila, sulla scorta dei riferimenti sopra fatti ai confronti internazionali che ne vedono limitati, data la lentezza di giustizia e PA italiane, gli investimenti stranieri nel nostro Paese, una critica alle fonti legislative relative in quanto indifferenti, come in *autarchia*²⁴ nazionale, a detti confronti.

giorno dopo, contiene, nella parte dispositiva, 864 parole e ben dieci rinvii ad altri decreti, leggi, ordinanze, codici, protocolli. A Palazzo Chigi pensano che tutti gli italiani siano dotati di una raccolta normativa completa, incluse le ordinanze?” (<https://www.wumingfoundation.com/giap/2020/04/multe-coronavirus/>).

²² Ne è un esempio *tranchant* il titolo del citato volume *La burocrazia* dello storico della PA G. Melis.

²³ Nelle trattazioni e confronti internazionali e territoriali appare talora l’ambiguità della terminologia “riforme” riferito alla intera PA e “complicazioni” burocratiche coincidenti in realtà con regole giuridiche inadeguate. Cfr. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/03/21/burocrazia-in-italia-un-mostro-che-richiede-enormi-sacrifici/4234760/>, in cui si fa riferimento sia alle prime che alle seconde, queste ultime distinte in un sondaggio di *quotidianosantità.it.*, ove sia le prime che le seconde riguardano inadeguatezze del diritto amministrativo. Le statistiche internazionali di *Doing Business* non parlano di ostacoli “burocratici” all’esercizio di un “business” ma di variabili per il suo avvio, utilizzo di lavoratori, permessi di costruzione, allaccio all’energia elettrica, registrazione di proprietà, protezione di investitori minoritari, pagamento di imposte, commercio oltre frontiera, velocità dei rapporti con il governo, tutela dei contratti, soluzione delle insolvenze (<https://www.federicocartelli.com/doing-business-2020-itali>). L’ultima relazione del CNEL sulla Pa (2019, p. 17) vi fa riferimento per difficoltà in “regole e percorsi procedurali” riscontrate in Italia.

²⁴ Cfr. G. Astuto., *L’Amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Carocci, Roma, 2009, p. 268; e l’ivi citato E. Gustapane, *Autarchia. Profilo storico di un termine in disuso*, in “Riv. Trim. di diritto pubblico”, 1980.30.