

IL LIBRO

**UGUAGLIANZA,
UNO SLALOM
TRA LEGGI
E BUROCRAZIA**

di **Ernesto Maria Ruffini**
— a pagina 16

**Leggi, amministrazione
e burocrazia: così lo Stato
va in cerca di uguaglianza**

Il libro

**LA STORIA MOSTRA
COME SIA
INGANNEVOLE
PENSARE CHE UNA
LEGGE RISOLVA
UN PROBLEMA
IN AUTOMATICO**

Ernesto Maria Ruffini

Dal 1948 a oggi, anno dopo anno, il legislatore ha cercato di dare attuazione ai principi costituzionali e concretezza all'uguaglianza fissata dall'articolo 3. Dalla stagione costituente fino a oggi sono cambiate molte leggi, perché queste cambiano con il cambiare delle stagioni. Cambiano quando noi siamo disposti a cambiare parole e prospettive. Cambiano con il cambiare del legislatore e con l'alternarsi di chi è stato eletto in Parlamento col compito di scriverle. Con il cambiare delle donne e degli uomini che rispondono alla domanda di Dante: «Le leggi son, ma chi pon mano ad esse?». Persone sempre diverse, perché diversi siamo noi con gli anni che passano e con le scelte che facciamo. Perché diverse sono le generazioni che si avvicendano con il trascorrere del tempo. Con i piccoli o i grandi avvenimenti che segnano la storia di una comunità che evolve e cambia ogni giorno. Così, con noi cambia anche il legislatore. Cambiano tutte quelle persone che negli anni si sono succedute per rappresentare noi cittadini e per regolare i nostri rapporti. Persone che hanno cercato di trovare obiettivi e punti di vista comuni, pur non pensandola sempre allo stesso modo.

Persone che hanno voluto confrontarsi con la realtà, cercando di regolarla con le leggi che hanno ritenute più giuste. Ma le leggi, da sole, non bastano. Possono rappresentare solamente un buon inizio per realizzare il Paese che abbiamo in mente. E lo

dimostra la Costituzione stessa, la cui attuazione è stata figlia di un processo durato decenni. Del resto, se ci fermassimo a leggere il testo delle leggi che sono state approvate nel corso del tempo, il nostro Paese dovrebbe essere un posto in cui l'aria che respiriamo è priva di inquinanti atmosferici nocivi alla salute; in cui le prestazioni sanitarie che i malati attendono dal Servizio sanitario nazionale sono rese in tempi ragionevoli e in modo adeguato alle esigenze e alla salute di ogni paziente; in cui i processi dinanzi a un giudice hanno una durata ragionevole; in cui i rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono sempre improntati al principio della collaborazione e della buona fede e i contribuenti non sono mai chiamati a compiere nuovi e imprevisi adempimenti in prossimità delle scadenze; in cui i luoghi di lavoro sono sicuri per i lavoratori e le scuole sono ambienti dove viene tutelata l'integrità psicofisica di studenti e insegnanti. Ma non è così. A ben vedere, infatti, quello che descrivono le leggi rappresenta solamente l'idea di Paese che è stata scritta sulle pagine della "Gazzetta Ufficiale", dove le singole norme si susseguono anno dopo anno per progettare l'Italia che vorremmo, ma che non c'è ancora. Del resto, se le leggi fossero sufficienti, probabilmente l'umanità si sarebbe fermata ai Dieci comandamenti ricevuti da Mosè sul monte Sinai. Ma così non è. La storia ormai ci ha dimostrato, qualora ce ne fosse bisogno, quanto sia falsa ingannevole la superficiale equazione per cui l'approvazione di una legge risolve automaticamente il problema.



La legge, infatti, non è mai sufficiente. È sempre necessario che qualcuno la sappia tradurre in realtà e renderla effettiva. In un moderno Stato democratico, quel qualcuno è rappresentato dall'apparato amministrativo dello Stato, dalla burocrazia. Sebbene possa sembrare paradossale che la volontà del popolo, espressa attraverso le norme approvate dal Parlamento, possa rimanere lettera morta senza l'azione dell'apparato burocratico, la realtà è proprio questa: senza una pubblica amministrazione efficiente le singole leggi rischiano di rimanere poco più di una promessa.

Come ci rammenta Sabino Cassese, «gli Stati si reggono su due basi, la politica e l'amministrazione. La prima stabilisce i fini, la seconda appresta gli strumenti». Siamo abituati a considerare il governo democratico come il migliore sistema di governo e, forse, potremmo non capire «in che modo queste due cose, l'una buona e l'altra cattiva, possono essere tenute assieme».

Ma la verità è che «la burocrazia in se stessa non è buona né cattiva».

Le uniche categorie che possono essere applicate a essa sono quelle relative al suo buono o cattivo andamento – e, quindi, alla sua efficienza o inefficienza – e alla sua imparzialità o parzialità. Le stesse categorie fissate dalla Costituzione.

Tuttavia, prima ancora di valutare l'azione della pubblica amministrazione, dovremmo accertarci che questa disponga di tutti gli strumenti necessari per essere all'altezza dei compiti che le vengono affidati. All'altezza delle aspettative che nutrono i cittadini che attendono risposte concrete dopo aver dato fiducia ai propri rappresentanti parlamentari.

In altri termini, anche se un coro quasi unanime attribuisce la responsabilità della mancata attuazione delle leggi a qualche grigio burocrate e al cattivo funzionamento dell'amministrazione, «coloro che criticano la burocrazia commettono l'errore di indirizzare i loro attacchi solo contro i sintomi e non

contro la causa del male».

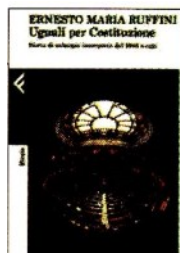
A parziale discolta della burocrazia, infatti, per poter raggiungere gli obiettivi fissati dalle leggi, l'apparato amministrativo dello Stato deve preliminarmente essere posto nelle condizioni di funzionare come quel perfetto ingranaggio di cui tutti sentiamo la necessità, privo di tutte quelle inefficienze che troppo spesso lo contraddistinguono.

Una delle cause delle inefficienze della pubblica amministrazione deriva da una legislazione che non si limita a indicare gli obiettivi da raggiungere, ma che arriva a decidere anche gli strumenti tecnici da utilizzare per poter arrivare a quel traguardo e a stabilire le risorse necessarie e sufficienti per poterlo fare. Norme eccessivamente dettagliate che discendono da un'ancestrale diffidenza verso gli apparati burocratici.

Probabilmente per il timore che dietro qualche ritardo nell'attuazione di una legge possa celarsi la precisa volontà di boicottare qualche riforma non vista di buon grado da qualche oscuro burocrate. Con queste premesse, a volte il legislatore si è spinto oltre fino a disciplinare dettagliatamente ogni singolo aspetto delle situazioni che intende regolare. Leggi così «complesse da contenere in sé sia la decisione, sia lo strumento di esecuzione della decisione».

Quasi a confermare che «il grado di dettaglio delle leggi è proporzionale alla sfiducia delle amministrazioni che devono applicarla», alla sfiducia verso la burocrazia. Infatti, come osserva Cassese, «questo mostro che noi evochiamo, la burocrazia, è a sua volta oggetto di limitazioni che derivano dal legislatore che vuol fare troppo e si appropria del lavoro che dovrebbe essere fatto dalla burocrazia». Sono questi i «problemi che affliggono principalmente il sistema amministrativo, oggetto delle continue invasioni di un legislatore che usa la legge non per risolvere problemi generali, ma per prendere decisioni concrete, che spetterebbero all'amministrazione».

© RIPRODUZIONE RISERVATA



L'AUTORE E IL VOLUME

Ernesto Maria Ruffini, avvocato, è attualmente direttore dell'Agenzia delle entrate. Collabora con quotidiani e riviste su numerosi temi di attualità di

politica tributaria. Fra i suoi libri, *L'evasione spiegata a un evasore* (2013). Il nuovo libro, *Uguali per Costituzione*, di cui anticipiamo un brano, è edito da Feltrinelli (pagg. 384, € 22)