

MARIANGELA BENEDETTI

L'APPARATO AMMINISTRATIVO:
IL LUNGO CAMMINO DELLE RIFORME

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. I temi nel contesto storico: le stagioni delle riforme. — 3. I problemi dell'amministrazione italiana e i loro rimedi.

1. *Introduzione.*

La riforma dell'amministrazione e, in generale, i problemi dell'organizzazione pubblica hanno sempre attirato l'attenzione di Sabino Cassese, che vi ha dedicato non solo un'intensa attività scientifica, ma anche numerosi interventi su giornali e riviste di larga diffusione.

L'attività giornalistica — circa sessanta articoli scritti dal 1976 al 2005 — è riconducibile a due filoni principali. Il primo inerisce alla struttura dell'amministrazione pubblica, considerata sia con riferimento all'apparato centrale e periferico dello Stato, (Presidenza del consiglio [119, 158, 173, 205], singoli ministeri [18, 44, 46, 66, 98, 111, 112, 115, 118, 121], prefetture [346]), sia rispetto al cd. parastato, ovvero a tutti quegli enti pubblici che « fanno corona all'organizzazione ministeriale » ⁽¹⁾. Il secondo, invece, è rappresentato dal contraddittorio processo di "entificazione" di alcuni apparati amministrativi come, ad esempio, la Zecca dello Stato [94]; e, all'opposto, dal difficile processo di scioglimento degli enti cd. inutili [49, 135, 633].

⁽¹⁾ *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in *L'amministrazione pubblica italiana. Il problema dell'ammodernamento del sistema-Italia: un quadro preciso e informato dello stato in cui si trova oggi la pubblica amministrazione*, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, Il Mulino, II ed., 1994, 14.

Seppur distribuiti in tutto il trentennio, è possibile individuare tre periodi in cui si concentra il maggior numero di articoli: quello tra il 1976 e il 1981, il triennio 1994-1996 e, infine, il periodo 1998-2004. La cadenza temporale evidenzia lo stretto rapporto tra la discussione giornalistica di Cassese e l'agenda politico-istituzionale italiana; quest'ultima, nei tre periodi considerati, dedicata alla riforma dell'apparato — centrale e periferico — dello Stato e al riordino degli enti pubblici.

Gli argomenti da cui lo studioso trae occasione per intervenire nel dibattito sono i più vari: l'annuncio o l'approvazione di riforme [57, 94, 104, 205, 303, 397]; la pubblicazione di rapporti o di studi di analisi [43]; discorsi o piani programmatici [111, 119, 173]; la nomina di amministratori [223]; o fatti di particolare attualità politica o istituzionale [46, 191].

I destinatari di questa produzione giornalistica non sembrano solo i cittadini, verso i quali Cassese svolge comunque un'importante opera di divulgazione, ma anche le istituzioni, i politici, la dirigenza amministrativa e tutti coloro che delle varie vicende affrontate sono stati — o avrebbero dovuto essere — i principali attori.

Cassese assume il ruolo del tecnico e si inserisce nel dibattito giornalistico per chiarire i problemi, spiegare le contraddizioni e le debolezze del sistema esistente e, in particolare, proporre interventi di riordino o correttivi alle riforme in discussione. Gli interventi sono sempre caratterizzati da una chiara e approfondita descrizione dell'istituto o del tema preso in considerazione; ciò aiuta il lettore a comprendere fenomeni amministrativi opachi per loro natura o resi tali dal "bizantinismo" ⁽²⁾ con cui li ha disegnati il legislatore.

La capacità di approfondimento, così come quella di tradurre in linguaggio comune, con uno stile semplice e diretto, questi complessi fenomeni istituzionali, può essere spiegata per un verso con l'attività di insegnamento svolta da Cassese, anche presso le

⁽²⁾ *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, Il Mulino, 2008, 181.

scuole di formazione delle pubbliche amministrazioni ⁽³⁾ e, quindi, nello sforzo divulgativo e critico indirizzato alla futura classe dirigente. Per altro verso, con l'esperienza maturata sul campo con l'assunzione di numerosi e importanti incarichi pubblici, tra cui quello di Ministro della funzione pubblica nel 1993. Tali incarichi, considerati da egli stesso "veri laboratori di ricerca per conoscere la realtà giuridica" ⁽⁴⁾, consentono di integrare l'elaborazione scientifica con l'esperienza pratica; l'attività giornalistica ne sarà positivamente influenzata poiché alla fase ricognitiva dello studioso farà sempre seguito quella propositiva del tecnico.

A sostegno delle proprie argomentazioni, lo studioso utilizza in modo ricorrente due approcci: la ricostruzione storica e l'analisi comparata. La prima consente di evidenziare l'esperienza passata e i percorsi che hanno condotto all'adozione di certi modelli amministrativi, in particolar modo quelli ministeriali [22, 46]. Specifica attenzione viene dedicata ai documenti ricognitivi dello stato delle pubbliche amministrazioni, elaborati da ministri o parlamentari [121]. La comparazione, invece, consente di indicare le esperienze virtuose sviluppate in altri Paesi e, in particolare, in Francia, Inghilterra e Stati Uniti. Si tratta degli stessi modelli che influiranno costantemente anche sull'attività scientifica di Cassese ⁽⁵⁾.

L'analisi segue spesso un preciso ordine logico: l'apparato amministrativo, in particolare quello ministeriale, è descritto evidenziando prima i dati dimensionali (con particolare attenzione al numero dei dipendenti e alla spesa [18, 118, 121]), quindi, le esigenze e le spinte di vario tipo che — più o meno palesemente — concorrono a rafforzarne il ruolo agendo, quindi, come fattori ostativi alla riforma. Tra tali fattori sono costantemente ricordati il ruolo del personale, da un lato, e il rapporto tra Parlamento e Governo, dall'altro.

⁽³⁾ *Ibidem*, 179-180.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, 178.

⁽⁵⁾ *Aggiornamenti sulla riforma amministrativa negli Stati Uniti d'America, nel Regno Unito e in Francia*, in *Corr. giur.*, 1994, vol. 8, 1029 ss.

2. *I temi nel contesto storico: le stagioni delle riforme.*

È utile ricostruire con più precisione il momento storico, politico e istituzionale in cui si sviluppa la produzione giornalistica di Cassese relativa all'organizzazione pubblica. Di seguito si procederà distinguendo tra i tre periodi indicati in precedenza; per ciascuno di essi verranno delineati i temi che maggiormente hanno attratto l'attenzione dello studioso.

Nell'arco temporale dal 1976 al 1981, si concentrano ben trentaquattro articoli sugli apparati amministrativi, quindici solo nel 1978. In questo periodo, effettivamente, cresce l'attenzione della politica e della scienza giuridica sui temi della riforma, che culmina nel novembre 1979 con la presentazione del *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* ⁽⁶⁾ realizzato dal maestro di Cassese, l'allora Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini.

Sul piano delle riforme legislative, la fine degli anni Settanta registra, innanzitutto, la seconda fase della cd. "regionalizzazione" (decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) ovvero del "trapianto di funzioni dallo Stato alle regioni" [101]. Di poco precedente è la legge sul parastato (legge n. 70 del 1975) che, assieme alla soppressione dei cd. enti inutili, stabilisce per un ampio insieme di amministrazioni una disciplina uniforme dell'organizzazione e del rapporto di lavoro. La legge si inquadra all'interno di un programma legislativo di lungo periodo, che in più occasioni — seppur in modo contraddittorio [101] — cerca di mettere ordine nel quadro frammentario degli enti pubblici e delle amministrazioni autonome proliferate dai primi del Novecento. Ancora, si segnalano la riforma della contabilità (legge n. 468 del 1978), relativa al cd. settore pubblico allargato, e la legge n. 14 del 1978, che prevede forme di controllo parlamentare sulle nomine dei presidenti e dei vice-presidenti degli enti pubblici.

Cassese studia in profondità queste vicende istituzionali, intervenendo a più riprese sia nel dibattito giornalistico, sia in

⁽⁶⁾ Ministro per la funzione pubblica, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, vol. 3, 722 ss.

quello accademico. Risalgono a questo periodo la partecipazione a diverse opere collettanee sui temi dell'amministrazione, articoli, relazioni ⁽⁷⁾ e, soprattutto, la redazione del volume sul *Sistema amministrativo italiano* ⁽⁸⁾. L'approfondimento svolto in questa occasione trova un chiaro riscontro nell'attività giornalistica, ad esempio, con riferimento alla ricostruzione storica degli istituti amministrativi [22]; all'analisi dei fattori che hanno contribuito al fallimento di alcune riforme legislative, come le aspirazioni del personale [92] o la disattenzione alle funzioni [18]; al legame tra struttura amministrativa e classe dirigenziale [86]; all'influenza di fenomeni nuovi come l'internazionalizzazione di alcune funzioni pubbliche [196].

Sul fronte giornalistico, si registra l'utilizzo di toni spesso fortemente critici sia con riguardo al funzionamento delle amministrazioni ministeriali, sia in relazione alla diffusione degli enti pubblici. Il primo argomento, in questa fase, è quello dominante; Cassese sottopone a minuzioso e approfondito scrutinio molti ministeri, sottolineandone l'"inutilità" [43, 44, 104], la "pletoricità" [22, 57], la "prepotenza" [66], l'"irrazionale distribuzione dei compiti che determina duplicazioni e sovrapposizioni" [115], i vuoti di competenza, la difficoltà di coordinamento di "una costellazione di gestioni separate" [112]. L'opera giornalistica di questi anni si sostanzia nello sforzo principale di evidenziare i motivi di una riforma divenuta ormai improcrastinabile.

Quanto al parastato, Cassese sottolinea la "voracità" [49] di un apparato amministrativo che ha attuato una progressiva ma inesorabile "fuga dallo Stato". Gli articoli registrano tutta la sfiducia dell'opinione pubblica di quegli anni verso questi enti; essi riportano alcuni degli elementi negativi più vistosi, quali

(7) *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1974; *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974; *Burocrazia ed economia politica*, Bologna, Il Mulino, 1978; *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, vol. 2, 374 ss.; *I caratteri originari e gli sviluppi attuali dell'amministrazione pubblica italiana*, in *Quad. cost.*, 1987, 449 ss.; *Riordino dei ministeri*, in *Politica ed economia*, 1978, vol. 3, 45 ss.

(8) *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983.

l'inattività di alcuni di essi [135], i privilegi garantiti dall'introduzione di norme come quelle sulle nomine [74], ma soprattutto l'incapacità governativa di procedere alla loro soppressione o trasformazione [49].

Il secondo periodo in cui si concentrano gli scritti in materia di apparato amministrativo è il biennio 1994-1996, subito dopo aver abbandonato la carica di Ministro della funzione pubblica nel governo tecnico di Carlo Azeglio Ciampi ⁽⁹⁾.

In questa fase, egli presta minore attenzione alle amministrazioni centrali dello Stato — cuore della precedente attività giornalistica — forse a causa della regia che inequivocabilmente Cassese assume, come ministro, in molte delle misure di riordino dei ministeri. A titolo esemplificativo, si possono ricordare la legge n. 537 del 1993, che elimina il Ministero della marina mercantile e quello dei trasporti, come suggerito da Cassese già nel 1976 [43, 44, 92]; il decreto legislativo n. 266 dello stesso anno, che riordina il Ministero della sanità, come da lui indicato nel 1977 [46]; il decreto-legge n. 118 che predispone la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali, come da lui proposto nel 1978 [116].

Questo percorso riformatore che, come sottolineato dallo stesso studioso, « è andato in larga misura nella direzione indicata dal rapporto (Giannini) del 1979 », si deve inquadrare all'interno del periodo di grandi trasformazioni che ha caratterizzato l'amministrazione italiana negli anni Novanta del ventesimo secolo. In tale periodo viene per la prima volta creata la connessione tra la riforma amministrativa, quella costituzionale e quella inerente al risanamento finanziario ⁽¹⁰⁾, divenendo, in tal modo, questione centrale dell'agenda politica e del programma di governo.

Come si è detto, solo di rado Cassese utilizza i giornali per

⁽⁹⁾ Un bilancio dell'iniziativa del 1993-94 fu stilato "a caldo" in *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, 1994, V, 249. Sugli intenti della riforma, *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*, 19.

esprimere le proprie riflessioni sui cambiamenti in atto. Gli sporadici interventi si concentrano sulla mancata attuazione della delega per la riforma dei ministeri conferita al Governo dalla legge n. 537 del 1993 [398, 425, 463]. L'apparato amministrativo diventa, invece, oggetto di due importanti documenti programmatici da egli promossi in qualità di responsabile della funzione pubblica, ovvero il nuovo *Rapporto sulle condizioni della pubblica amministrazione* e gli *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*. Parallelamente si registra una discreta attività dottrinale indirizzata sia ad analizzare la riforma amministrativa nel suo complesso, sia a collocarla correttamente all'interno del più ampio percorso riformista di quegli anni ⁽¹¹⁾.

L'attenzione giornalistica di Cassese si dirige, invece, sugli enti nazionali e, in particolare, sul problema della loro privatizzazione [397, 419] e su quello delle nomine dei loro organi di vertice [399, 403]. Il periodo coincide con l'emanazione dei primi disegni organici di intervento sul sistema degli enti pubblici. Si tratta di un programma concepito in una fase di profonda crisi sia del sistema politico-istituzionale sia della finanza pubblica. Risalgono a questo periodo, infatti, l'immediata trasformazione in società per azioni degli enti di gestione e di alcuni tra i più importanti enti pubblici economici (legge n. 359 del 1992); la disciplina delle procedure di dismissione (legge n. 474 del 1994); quella sulla fusione e sulla trasformazione in persone giuridiche di diritto privato degli enti pubblici non economici (legge n. 537 del 1993).

I toni sono ancora aspri e si indirizzano alla denuncia, da un lato, del difficile percorso della privatizzazione e, dall'altro, del fenomeno delle cd. lottizzazioni. Quest'ultimo problema emerge in tutta la sua dimensione proprio agli inizi degli anni Novanta, a seguito dell'esplosione di Tangentopoli e del mutamento politico da esso prodotto.

L'ultimo periodo in cui si concentra l'attività giornalistica di

⁽¹¹⁾ *La riforma amministrativa nel quadro della riforma istituzionale*, in *Foro it.*, parte V, 1993, 254 ss.; *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, parte V, 1994, 249 ss.

Cassese in materia di apparato amministrativo è quello che va dal 1998 fino al 2004. L'attenzione degli articoli, poco più di una decina, torna ad essere principalmente concentrata sulle amministrazioni ministeriali. Tale interesse appare riconducibile al riordino dell'apparato centrale dello Stato realizzato in quegli anni che, secondo quanto dichiarato dallo stesso studioso, « può essere messo a paragone delle riforme Cavour e Crispi dei ministeri » [614].

Il decreto legislativo n. 300 del 1999 viene, infatti, considerato la prima legge generale sull'organizzazione dei ministeri. Agli occhi di Cassese, essa assume rilievo non solo per le novità introdotte in materia organizzativa, ma soprattutto come elemento di un più ampio impianto di riforma che coinvolge diversi aspetti dell'amministrazione. La legge n. 59 del 1997, ad esempio, collega, per la prima volta, il decentramento di funzioni dallo Stato alle regioni e agli enti locali con la riorganizzazione dell'amministrazione statale ⁽¹²⁾. Così facendo, la riforma ministeriale e quella degli altri apparati centrali viene finalmente affrontata in maniera unitaria consentendo, come auspicato da Cassese già nel 1978 [101], una riforma organica e completa, diversa cioè da un semplice riordino burocratico.

In questo contesto, il 1999 fa da spartiacque: gli articoli riferibili al 1998 e ad una prima parte del 1999 sottolineano l'urgenza di attuare la delega che stava rischiando di scadere; quelli successivi al 1999, invece, evidenziano luci e ombre della riforma attuata. L'argomento suscita grande attenzione anche sul piano scientifico. Numerose sono le opere curate da Cassese che se ne occupano ampiamente, tra le quali soprattutto il *Trattato di diritto amministrativo*. Si assiste, inoltre, alla pubblicazione di numerosi scritti sul tema da parte di diversi suoi allievi ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ Quanto al rapporto tra la riforma dell'amministrazione centrale e quella degli enti locali, nella riflessione giornalistica di Cassese, si veda, in questo volume, il contributo A. Tonetti.

⁽¹³⁾ Di amministrazione si occupano in quegli anni Claudio Franchini (*L'organizzazione amministrativa*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, pt. gen., tomo I, Milano, Giuffrè, 2000, 231 ss.), Luisa Torchia (che cura

3. *I problemi dell'amministrazione italiana e i loro rimedi.*

Nell'ampia produzione giornalistica di Cassese in materia di apparati amministrativi è possibile individuare alcuni temi ricorrenti — peraltro ampiamente approfonditi anche nella sua attività scientifica. Essi identificano alcuni dei problemi fondamentali che l'amministrazione italiana, anche a causa dell'andamento ondivago e contraddittorio delle riforme nel tempo attuate, ha dovuto — e in alcuni casi deve ancora — affrontare. Possono essere ricondotti a due questioni principali: gli ostacoli alla riforma, da un lato, la "fuga dallo Stato", dall'altro.

Tra gli ostacoli alla riforma Cassese individua due fattori tra loro strettamente connessi: l'organizzazione e il personale. Quanto alla prima, viene sottolineata l'inefficacia e l'inutilità di modelli amministrativi basati sul criterio dell'uniformità. Sulla spinta di un modello anacronistico come quello risalente al periodo cavouriano, infatti, le scelte del legislatore hanno per lungo tempo affermato modelli amministrativi ingessati e incapaci di adeguarsi ai cambiamenti imposti dalle nuove esigenze economiche e sociali. Quanto al personale, invece, Cassese evidenzia l'ostacolo rappresentato dalle aspirazioni dei pubblici dipendenti, ancorati ai privilegi maturati negli anni di massimo sviluppo dei Ministeri [44, 92]. Al fine di soddisfare equamente le esigenze di carriera di tutti, infatti, le strutture amministrative hanno finito per moltiplicare i propri uffici e duplicare le proprie competenze.

A causa di questi fattori di resistenza il legislatore è apparso a lungo disinteressato ad affrontare una riforma razionale, organica e coordinata [101]. Il disegno organizzativo ha, per esempio,

con A. Pajno, *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000), Giulio Vesperini (che pubblica *I poteri locali*, Donzelli, Roma, 1999, e cura *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, Giuffrè, 2005) e Gaetano D'Auria (che pubblica diversi articoli sulla riforma dei ministeri sul *Giorn. dir. amm.*, come *La nuova geografia dei ministeri*, 2000, 17 ss.) e *La riforma della organizzazione dei ministeri*, 2000, 853 ss.).

finito per seguire le vicende dell'assetto del personale ⁽¹⁴⁾; esso, infatti, è « stato sovente configurato più che in rapporto agli obiettivi (funzioni) in rapporto ai bisogni del personale addetto agli uffici » ⁽¹⁵⁾. I compiti e le attribuzioni degli apparati ministeriali, quindi, sono stati considerati per lungo tempo all'esclusivo fine di meri aggiustamenti e di variazioni di titolarità.

Di fronte a questo scenario, Cassese individua come rimedio principale quello di porre al centro della riforma le funzioni. Sulle orme del suo maestro, sostiene che è « dalle funzioni che si deve partire per modificare l'organizzazione e renderla più efficace » [18, 22, 43, 66, 86, 115, 119]. La riorganizzazione, infatti, non si risolve dall'alto, modificando gli involucri, ma dal basso, riesaminandone le funzioni ⁽¹⁶⁾. Il tema è stato ampiamente sviluppato anche nella sua attività scientifica; in diverse opere, infatti, delle funzioni analizza non solo gli elementi costitutivi ⁽¹⁷⁾, ma anche la loro evoluzione nel tempo e la dislocazione tra i diversi livelli di governo.

All'attenzione alle funzioni, lo studioso affianca quella al rapporto tra burocrazia e dirigenza. Già nel 1977, ad esempio, Cassese invita la dirigenza politica ad abbandonare l'« atteggiamento miope di conservazione dei rispettivi poteri di amministrazione, per diventare uno strumento di indirizzo e coordinamento » [66]. Dopo la riforma degli anni Novanta e l'attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione, invece, sottolinea l'importanza di formare un'*élite* in grado di guidare una macchina amministrativa nuova come quella consegnata dal decreto legislativo del 1999 [614].

Il secondo tema è quello della fuga dallo Stato. Viene rilevato come nel tempo siano stati introdotti « disegni organizzativi di

⁽¹⁴⁾ *Il sistema amministrativo*, cit., 280.

⁽¹⁵⁾ *Amministrazione statale (organizzazione dell')*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, *ad vocem*.

⁽¹⁶⁾ *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, n. 1, 99 ss.

⁽¹⁷⁾ Per un'approfondita ricostruzione degli elementi costitutivi delle funzioni, *Le basi del diritto amministrativo*, I ed., Milano, Garzanti, 1989.

specie diversa in relazione ai mutamenti variamente intervenuti al vertice e/o alla base della struttura ministeriale » ⁽¹⁸⁾. Rispetto a questo fenomeno magmatico e disomogeneo, Cassese compie un importante sforzo analitico e ricostruttivo, che è possibile rintracciare a livello giornalistico in alcuni riferimenti alle amministrazioni parallele [46] e alle amministrazioni e aziende autonome [112, 398].

L'attenzione giornalistica dello studioso si concentra su due aspetti principali: l'incapacità del legislatore di controllare e gestire la proliferazione di questi soggetti "immortali" [633], che hanno progressivamente assorbito molte delle funzioni ministeriali, e il ruolo giocato dal potere politico nella loro proliferazione.

I rimedi prospettati per questi problemi sono di tre tipi. Il primo è quello della privatizzazione ⁽¹⁹⁾. Far uscire dall'influenza pubblica imprese o enti vuol dire impedire che sorgano « gli appetiti della partitocrazia di occupare e controllare questa parte di potere », dando vita ai fenomeni di abuso come quello della lottizzazione [403, 493]. Il secondo rimedio è quello di garantire maggiore spazio ai poteri tecnici. Si tratta di identificare aree da sottrarre alle maggioranze parlamentari e di governo [403, 547] e affidare alle autorità indipendenti; queste ultime, infatti, « possono avere ordinamenti differenziati, pagare meglio il personale, sottraendosi all'abbraccio mortale dell'uniformità, assicurare il carattere tecnico di molti interventi pubblici » ⁽²⁰⁾. Il terzo rimedio, infine, è quello di migliorare il sistema di *accountability*. Periodiche relazioni sull'attività svolta dagli enti pubblici (settore per settore) dovrebbero essere presentate dal Governo al Parlamento. Ne trarrebbero beneficio sia il Governo stesso, che riuscirebbe a misurare la propria capacità di attuare le riforme

⁽¹⁸⁾ *Amministrazione statale*, cit.

⁽¹⁹⁾ *Privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo privatizzazioni in Italia*, in *Economia e Credito*, 1992, 45 ss.

⁽²⁰⁾ *Chi ha paura delle autorità indipendenti?*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, vol. 3, 471 ss.

annunciate, sia la democrazia, che vedrebbe attuato il circuito legge-attuazione-informazione e consenso [633].

Gli argomenti fin qui illustrati dimostrano ancora la loro estrema attualità. Di enti inutili, ad esempio, il legislatore italiano si sta ancora occupando, ma le norme che prevedono la soppressione incontrano la resistenza delle burocrazie ministeriali e la loro attuazione è rinviata ripetutamente. I fattori di opposizione al cambiamento dell'organizzazione amministrativa sembrano, dunque, essere gli stessi di quelli denunciati nell'arco di un trentennio da Cassese.

In un momento, come quello attuale, in cui i mali dell'amministrazione occupano più che mai l'attenzione dell'agenda politica e le forze di governo tornano con prepotenza a rioccupare spazi ceduti con tanta ritrosia nel passato, c'è bisogno di porre l'attenzione sulle sue riflessioni in materia di organizzazione amministrativa e, in particolare, sui rimedi da lui individuati per risolverne i mali. Come da lui stesso evidenziato, l'interesse del potere politico dovrebbe essere quella di un "giardiniere" che taglia i rami inutili ma, soprattutto, si preoccupa di non farne germogliare di nuovi.