

Emergenza e “burocrazia” – 2° parte

(bulimia legislativa, frammentazione della regolazione, politiche pubbliche)

di Antonio Zucaro

[Vedi qui prima parte](#)

Nel post pubblicato qui il 28 giugno si è trattato di digitalizzazione e di personale pubblico. In questa sede si intende completare la riflessione sulle proposte del Governo in materia di “burocrazia” affrontando il tema della semplificazione ed accelerazione delle procedure. L’obiettivo di tali proposte è consentire la sollecita attuazione delle decisioni politiche da parte degli apparati, superando i ritardi e gli errori divenuti insopportabili nella crisi in atto. Dalle schede della Commissione Colao fino alle norme ancora in gestazione del decreto semplificazione le questioni di fondo sono sostanzialmente due: la responsabilità dei funzionari e la normativa sugli appalti. Sulla prima si intende superare l’atteggiamento della “burocrazia difensiva”, che si rifugia nell’inazione per evitare i rischi derivanti dai garbugli normativi su interessi in contrasto, attraverso una ridefinizione sia della responsabilità per danno erariale sia del reato di abuso d’ufficio, troppo generico, nel senso di alleggerire i rischi per i funzionari che operano rispetto a quelli che non operano. Sulla seconda questione si punta ad una riduzione dei tempi procedurali, ponendo termini perentori alla definizione dei contratti derivanti da procedure d’appalto, e soprattutto ad introdurre deroghe al Codice degli appalti attraverso la moltiplicazione dei Commissari straordinari “modello Genova” e con l’elevazione dell’importo degli appalti al di sotto dei quali non si fanno gare o si fanno gare semplificate.

Al di là della valutazione di merito sulle singole norme, anche per questa tematica è necessario considerare i precedenti tentativi di semplificazione, già citati nel post precedente, il loro fallimento e la distorsione di fondo che lo ha prodotto, ovvero il modo di legiferare. Perché, come spiega Cassese (“Corriere” dell’11 aprile) *“Gli uffici pubblici si muovono su una trama che è disegnata dai legislatori (Parlamento e governo). I poteri degli uffici sono attribuiti dalle leggi, che ne disciplinano l’esercizio.”* Dunque, le procedure, ovvero l’esercizio dei poteri degli uffici, derivano dalle leggi, perciò l’eccesso di procedure deriva dall’eccesso di leggi e dalla conseguente frammentazione della regolazione. Si producono troppe norme per soddisfare interessi particolari, localistici e/o corporativi, e per affermare il ruolo degli uffici che ne hanno cura. E queste norme sono prodotte in grandissima parte non dal Parlamento, cui spetterebbe la funzione legislativa, ma dal Governo. Oltre il 90 % delle norme di legge pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale sono scritte dai Gabinetti e dagli Uffici legislativi dei Ministeri, in genere diretti da magistrati amministrativi e contabili. Leggi come gruppi di norme non “generali ed astratte”, ma particolari e concrete, norme-provvedimento, perciò prodotte dal potere esecutivo, con la giuridicizzazione di ogni dinamica economica, sociale, politica. In particolare, la diffidenza verso i funzionari pubblici, elettivi o professionali, ha prodotto quel coacervo di norme anticorruzione, sugli appalti, sui controlli reciproci, che ha reso impossibile qualunque azione amministrativa in tempi brevi.

Sistematicamente, ogni anno la legge di bilancio produce molte centinaia di norme di dettaglio. Quest’anno ne sono state già prodotte migliaia dalla legislazione sull’emergenza.

Per giunta, la bulimia legislativa è moltiplicata dalla riproduzione di questo modello a livello delle Regioni, per le materie di loro competenza, destinate ad aumentare ancora con l’autonomia differenziata. Con l’inevitabile risultato di una ulteriore frantumazione della regolazione legislativa in orizzontale, sul territorio.

Lo straordinario eccesso di leggi, infatti, ha prodotto non solo la moltiplicazione e la complicazione delle procedure, ma una moltiplicazione di uffici e di competenze, e dunque una frammentazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche tra i livelli istituzionali e i diversi settori, e dentro ogni livello e ogni settore. Dalla "competenze concorrenti" previste dalla "riforma" del Titolo V della Costituzione fino al "Sistema sanitario Lombardo", con le otto Agenzie territoriali sovrapposte alle trentuno Aziende erogatrici del servizio, per complessivi trentanove direttori generali (il triplo esatto dei direttori generali del Ministero della Salute), a capo di una sanità pubblica compressa a tutto vantaggio della sanità privata, fino all'esito catastrofico ancora in corso.

Queste grandi distorsioni sono ormai all'evidenza generale, ma cercare di semplificare continuando a legiferare in questo modo è come curare l'obesità con una dieta a base di grassi.

Il problema della "burocrazia", invece, è un problema di sistema, assai più complicato. Non basta intervenire sulle procedure, ma occorre intervenire anche sugli uffici e le loro competenze, riducendo la legislazione a monte che ha moltiplicato e frantumato gli uni e le altre, andando settore per settore ad una ricomposizione delle competenze degli uffici, in verticale e in orizzontale. Con l'obiettivo di individuare per ogni funzione in ogni ambito un solo ufficio responsabile con il relativo budget e le risorse umane, secondo il modello formalmente già previsto dalla legge n. 196 del 2009, di riforma del Bilancio dello Stato, rimasto sostanzialmente inapplicato sia per lo Stato che nel sistema delle Autonomie.

Per poterlo applicare davvero, questo modello richiederebbe alcune integrazioni sostanziali. In sintesi, la prima di queste dovrebbe riguardare l'aumento della discrezionalità amministrativa, ovvero dell'esercizio del potere di un ufficio nella realizzazione di un determinato interesse pubblico attraverso la valutazione dei diversi interessi in campo, nel quadro dei principi stabiliti dalla legge. Discrezionalità che va ampliata, togliendo lacci e laccioli, pareri obbligatori, concerti preventivi, accordi necessari. Con la possibilità, quando necessario, di modificare o derogare alle procedure previste dalle norme vigenti, perché delegificate a monte. Ed anche con la revisione in corso delle norme sull'abuso d'ufficio e la responsabilità per danno erariale.

La normativa sulle opere pubbliche, in particolare, negli anni ha registrato un "effetto fisarmonica", con l'alternarsi di leggi liberalizzatrici (come la legge obiettivo) che hanno consegnato la realizzazione delle opere nelle mani delle grandi imprese, e di leggi che per tutelare tutti hanno prodotto l'attuale eccesso di regolazione e la conseguente paralisi. Ora, premessa la necessità di ripensare politicamente tutto l'insieme delle "grandi opere", occorre trovare un equilibrio tra la fissazione delle norme generali, sulla base della normativa europea anche a tutela del lavoro e dell'ambiente, e l'ampliamento dei margini di discrezionalità delle stazioni appaltanti. I "commissari straordinari" possono essere utili per fronteggiare situazioni straordinarie e specifiche. Le esigenze generali, anche se dipendenti da eventi eccezionali come la pandemia, vanno affrontate trasformando tutti i funzionari responsabili delle singole attività in "commissari", attraverso la polarizzazione della responsabilità complessiva su un soggetto unico e lo svincolo dai vari "lacci e laccioli". Dopodiché, per garantire la correttezza dell'operato discrezionale dei "commissari" va valorizzata la funzione di vigilanza e controllo del Parlamento su tutte le opere, grandi e meno grandi, di interesse nazionale.

In generale, alla maggiore discrezionalità dei titolari degli uffici deve corrispondere una maggiore responsabilità. L'altra materia da innovare realmente, perciò, è quella del controllo e della valutazione dell'attività degli uffici e dei loro titolari. Controllo successivo, amministrativo e contabile, anche ispettivo, anche penetrante, senza vincoli di privacy o d'altro. E soprattutto una valutazione operata da organismi tecnici esterni agli apparati e riportata all'Esecutivo, ma anche e soprattutto al Parlamento o all'Assemblea elettiva competente. La responsabilità, infatti, va affermata anche sul versante della politica, ma non solo nei confronti dell'organo politico al vertice della singola amministrazione attraverso lo *spoils system* all'italiana tuttora in vigore. Come negli

USA, e come previsto teoricamente anche dalla legge 196, devono essere le Assemblee elettive, anche attraverso le Commissioni, la principale sede politica di valutazione dell'attività amministrativa, dei maggiori provvedimenti adottati, del loro esito, del rapporto tra costi e benefici, in sede di approvazione del Bilancio consuntivo (come già previsto) ed anche quando lo si ritiene necessario. Con le conseguenze del caso, politiche nei confronti dell'Esecutivo, contabili sul bilancio, giuridiche sulle norme da modificare, ed anche amministrative, attraverso l'Esecutivo, sulla carriera dei funzionari responsabili.

Il vero, grande problema che si pone a monte della riforma amministrativa è quello del rapporto tra il Parlamento, il Governo e l'amministrazione sul funzionamento del sistema pubblico. Problema finora ridotto al rispetto dei vincoli di Bilancio stabiliti altrove, attraverso la distribuzione di risorse sempre più scarse ai corporativismi locali o categoriali sempre più frammentati, attraverso norme sempre più di dettaglio. La dilatazione della crisi conseguente alla pandemia in atto chiede un sistema pubblico più forte, più finanziato e più efficiente. Dunque, in democrazia, un Parlamento che componga visioni d'insieme, approvi piani generali più che norme particolari, trovi col Bilancio dello Stato la migliore composizione possibile degli interessi pubblici in campo, ed infine sia in grado di valutare la realizzazione degli indirizzi, dei piani e delle decisioni di bilancio da parte degli apparati.

Vasto programma, certo. Ma è il presupposto necessario di un ridisegno del sistema pubblico nella direzione della delegificazione e della semplificazione, del rafforzamento della funzione amministrativa ed infine della piena responsabilizzazione di chi questa funzione esercita.

3 luglio 2020
Demosfera