

Come snellire la pubblica amministrazione

Lo Stato della semplicità

di Giulio Napolitano

C'è grande attesa per il prossimo decreto in materia di semplificazioni, annunciato dal Presidente del Consiglio come «la madre di tutte le riforme». Il governo sta lavorando a un pacchetto di norme basato sull'applicazione estensiva di ricette già sperimentate in passato: disapplicazione di norme e regolamenti, interventi in deroga, concentrazione di poteri in mano a commissari straordinari, conferenza di servizi, silenzio assenso, segnalazione di inizio attività.

Sull'effettivo successo di misure legislative di portata troppo ampia e ambiziosa è però legittimo nutrire qualche dubbio. Ciò che ha funzionato in un caso specifico ed eccezionale (ad esempio per la ricostruzione del ponte di Genova) difficilmente potrà funzionare altrettanto efficacemente se applicato su vasta scala. E ciò che ha funzionato poco in passato (dal silenzio assenso alla conferenza di servizi), ancor più difficilmente potrà funzionare ora senza robusti correttivi. Ecco perché, mentre si cerca un adeguato dosaggio di quelle misure, diventa fondamentale lavorare sulle condizioni di contesto. Altrimenti la semplificazione continuerà a restare una chimera.

Cominciamo dal quadro normativo di riferimento. Si è già detto molte volte che ritardi e inefficienze dell'amministrazione derivano da un sistema legislativo caotico e confuso. Di qui l'importanza di riprendere il discorso sull'adozione di codici di settore, con l'obiettivo di razionalizzare la normativa vigente e di liberalizzare regimi e attività più di quanto si è fatto finora. Un compito che, analogamente a quanto avviene in Francia, potrebbe essere affidato, almeno per le codificazioni a diritto costante, al Consiglio di Stato, mediante apposite commissioni integrate da esperti.

Altrettanto importante è la collaborazione istituzionale. La politica di semplificazione richiede continuità di lavoro e unità di intenti. Il governo non può agire da solo, ma deve coinvolgere il Parlamento. A tal fine, sarebbe utile istituire una Commissione bicamerale presieduta da un esponente dell'opposizione, come già accaduto in passato (ad esempio nella legislatura 2001-2006). Il Parlamento potrebbe così utilmente impegnarsi in una riconoscenza dello stato delle amministrazioni e del personale pubblico, sulla falsariga dell'antica tradizione britannica del controllo parlamentare sull'amministrazione e della più recente esperienza del Senato

francese. Alla luce di quella riconoscenza, il Parlamento potrebbe autonomamente proporre ulteriori misure e verificarne in concreto l'attuazione.

Bisogna poi coinvolgere chi vive e lavora ogni giorno nell'amministrazione, evitando che le riforme siano calate dall'alto, dai vertici politici e dai loro uffici di diretta collaborazione. Le task force istituite durante l'epidemia hanno attirato molte critiche e facili ironie. Ma dipende da come si fanno. Perché stavolta non pensare a un piccolo gruppo di lavoro interno all'amministrazione composto da non più di cinque persone e magari guidato da un alto dirigente dello Stato (ad esempio, il capo della polizia o il ragioniere generale) al fine di elaborare proposte e iniziative alla luce della loro esperienza quotidiana? Sarebbe una guida del processo di riforma più credibile e stabile di quella offerta da un personale politico spesso destinato tanto a rapide ascese quanto a fulminei declini.

È perché non spingere ciascun dirigente generale dell'amministrazione ad adottare direttive di semplificazione rivolte agli uffici sottostanti?

Infine, conta il fattore umano. Bisogna investire nella formazione e nella qualità del personale, con una politica mirata di reclutamenti e incentivi. E superare un regime basato sulla sfiducia che ha finito per moltiplicare la minaccia di sanzioni a carico dei funzionari pubblici e i controlli su ogni decisione amministrativa. Si pongono in questa prospettiva le proposte avanzate da più parti di modificare la disciplina dell'abuso d'ufficio, ancorandolo ai più severi presupposti della violazione di legge grave o manifesta, oppure introducendo una causa di non punibilità laddove si sia ottemperato a specifici modelli e linee guida, come avviene per le persone giuridiche private. Analoga modifica è necessaria in materia di responsabilità erariale, che andrebbe limitata alla sola ipotesi del dolo e ai danni superiori a una determinata soglia. Infine, vanno drasticamente ridotti il numero e la tipologia dei controlli preventivi e restituita al controllo successivo l'autentica funzione collaborativa di stimolo all'efficienza e non di censura o reprimenda.

Giulio Napolitano è professore ordinario di diritto amministrativo all'Università degli studi Roma Tre