

PER UN NUOVO STATO

Sbloccare la macchina burocratica

Per far funzionare meglio la Pa bisogna partire dal (nuovo) modo di fare le leggi

NUOVO STATO

Come sbloccare
la macchina
burocratica

di **Giovanni Pitruzzella**

Tutti sono d'accordo sull'esigenza di riformare la pubblica amministrazione trasformandola da palla al piede dell'economia a strumento di rafforzamento della competitività. Il tema della semplificazione amministrativa non è nuovo: occupa l'agenda politica dagli anni 90.

Perché nonostante tutto questo tempo stiamo ancora a parlarne? La risposta prevalente pone sul banco degli imputati la burocrazia: la casta burocratica blocca la macchina amministrativa e paralizza le riforme. Ci sarà qualche elemento di verità in questa risposta, che è però finisce per nascondere i veri problemi. I più importanti sono: la confusione legislativa; l'assenza di tempi certi per la decisione amministrativa; l'insufficiente riduzione degli oneri burocratici; la mancata valorizzazione del merito e della competizione tra amministrazioni; un regionalismo mal fatto; un pluralismo istituzionale esasperato; la carente digitalizzazione delle amministrazioni. Per ragioni di spazio, in questa sede mi occuperò dei primi due problemi.

Esiste un rapporto di condizionalità tra semplificazione legislativa e semplificazioni amministrativa. Se il diritto è talmente confuso da essere inconoscibile, nessuna riforma renderà l'amministrazione efficiente. Non sono solo gli investitori a volere la certezza del diritto (senza la quale non si può fare nessun calcolo economico), ma anche la burocrazia. Se il quadro normativo è confuso i peggiori ne approfittano con la corruzione, gli altri restano paralizzati e quando fanno sono esposti a mille contestazioni, rese possibili dal quadro normativo confuso. Che cosa occorre fare? Rendere stabile la legislazione. Oggi appena fatta una legge, una riforma, un codice, subito dopo si introducono modifiche. L'abrogazione della legge precedente è fatta dal Parlamento senza dirlo, ricorrendo all'abrogazione "implicita". Quest'ultima crea incer-

tezze: l'abrogazione "implicita" va accertata in sede applicativa dai giudici, con la conseguenza che fino a quel momento non si sa qual è la norma da applicare. Le nuove discipline sono lunghe, scritte in modo oscuro, con rinvii ad altre leggi. Occorre porre un argine a questa ipertrofia legislativa, imponendo che l'abrogazione sia sempre espressa, assicurando tecniche di redazione degli atti normativi che assicurino brevità e chiarezza. Va poi garantito un certo periodo di stabilità delle nuove leggi, salvo casi eccezionali. Per rendere effettive queste regole potrebbero essere introdotti "filtri" nei regolamenti parlamentari e dovrebbe essere rafforzato il coordinamento legislativo e la capacità di progettazione politico-legislativa di Palazzo Chigi. Va poi contrastata la degenerazione del decreto legge, che può essere uno strumento utile di innovazione legislativa, purché si evitino i decreti "omnibus". Perciò bisogna assicurare che il Governo, quando predispone il testo del decreto, e il Parlamento, quando lo converte con emendamenti, mantengano l'omogeneità dell'oggetto del decreto. Anche qui occorre rafforzare i "filtri" previsti dai regolamenti parlamentari e il coordinamento legislativo da parte di Palazzo Chigi.

Il diritto che le amministrazioni devono applicare è oscuro anche perché la legge tante volte introduce una disciplina in progress, stabilendo dei principi e poi rinviando ad atti normativi secondari - regolamenti e decreti - il suo completamento. Anche in questo modo si crea incertezza: i principi posti dalla legge sono applicabili anche se manca il decreto? Bisognerebbe limitare l'uso di questa tecnica normativa ai casi in cui si dimostri che sia realmente necessaria. Occorre che il Governo, quando attiva il processo legislativo, sia capace di decidere subito quali obiettivi vuole perseguire e con quali mezzi. Tale esigenza rinvia al rafforzamento delle strutture che nei ministeri e nella Presidenza del Consiglio devono svolgere compiti di programmazione politica e di progettazione, e delle tecniche che permettono di definire gli obiettivi, gli strumenti e l'impatto effettivo delle norme nuove, come l'AIR (Analisi di impatto della regolazione).

Gli interventi menzionati si possono fa-

re subito. In una prospettiva temporale più lunga c'è l'indispensabile riforma del titolo V, che, come ha ricordato il Presidente della Corte costituzionale, è fonte di grandi incertezze aumentando il contenzioso tra Stato e Regioni.

La prima esigenza di qualsiasi operatore economico è quella di avere una decisione amministrativa in tempi certi e rapidi. La via imboccata è quella di equiparare il silenzio a un provvedimento, ora di diniego ora di assenso. I controlli amministrativi, in quest'ultimo caso, si faranno dopo e se l'amministrazione trova che qualche cosa non va può annullare il provvedimento di assenso realizzato tramite il silenzio. Continuare su questa strada può essere inutile se non dannoso, almeno nei casi di maggiore rilievo economico. Perché difficilmente troverete un imprenditore disposto a investire ingenti somme, e una banca disposta a concedergli un finanziamento, di fronte al solo silenzio dell'amministrazione col rischio che in un momento futuro i controlli accertino che qualcosa non va e che l'autorizzazione vada in fumo (insieme all'investimento). La via da percorrere consiste nell'individuare tempi certi di chiusura dei vari procedimenti amministrativi. Operazione che dovrebbe riguardare anche le Regioni e gli enti locali. Ma la fissazione del termine, con sostituzione di quelli previsti dagli attuali regolamenti, non andrebbe affidata alle amministrazioni interessate, richiedendo di essere convalidata da una struttura unica - operante presso il ministero per la pubblica amministrazione - che ne verifichi la congruità. Vanno poi introdotti incentivi al rispetto del termine e rimedi nel caso di inutile decorso. Perciò andrebbe perfezionata la previsione, allo stato introdotta in ambiti limitati, di un vero e automatico indennizzo per ogni giorno di ritardo (che si traduce in danno per il bilancio pubblico di cui il responsabile deve rispondere davanti alla Corte dei conti), e un'estensione dei poteri sostitutivi. Se un'amministrazione è inerte, nei casi più importanti, dovrà intervenire quella di livello superiore adottando in sostituzione della prima la decisione amministrativa.

Giovanni Pitruzzella è presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

© RIPRODUZIONE RISERVATA