

- Luiss Open - <https://open.luiss.it> -

Le riforme necessarie per migliorare la pubblica amministrazione

Nelle ricorrenti crisi che hanno caratterizzato l'avvio di millennio, la ricetta che costantemente viene rinvenuta è la medesima: semplificare l'amministrazione italiana. La *vulgata* è che tutti i mali del Paese vadano ascritti alla burocrazia dei vari livelli di governo (e, allo stesso modo, si ritiene che i problemi dell'Europa siano imputabili ai tecnici di Bruxelles).

Ora, il tema della buona amministrazione è certamente centrale e urgente nell'agenda politica nazionale. Bisogna però che la posologia per curare il male non conduca verso un effetto placebo. Pare infatti di aver capito che l'esecutivo stia lavorando a nuove misure normative di semplificazione amministrativa volte all'ennesima modifica della legge sul procedimento amministrativo. Se fosse così, si tratterebbe di un esercizio di *maquillage* che potremmo risparmiarci.

Sono trent'anni che si lavora su misure di semplificazione amministrativa sotto il profilo giuridico e la legge generale sul procedimento è stata modificata decine di volte. Ormai da questo frutto si è estratto tutto il succo possibile. Semmai potrebbe essere ancora utile lavorare sull'eliminazione di oneri amministrativi relativi a singole procedure settoriali.

Tra l'altro, bisogna fare attenzione a come si semplifica. L'estensione eccessiva delle misure di semplificazione amministrativa, sotto il profilo dell'ampiezza e dell'intensità, produce talvolta più guasti che benefici: se gli strumenti di semplificazione privano il cittadino di garanzie e certezze, occorre poi intervenire per correggere il tiro. In questi casi, c'è da chiedersi se non sia meglio conservare la condizione originaria e lavorare invece su altri fronti.

Provo a elencare un decalogo di temi su cui parrebbe necessario un intervento: alcuni tra essi non mi pare che siano attualmente al centro dell'agenzia politica.

Bisognerebbe lavorare ulteriormente sull'organizzazione del lavoro delle pubbliche amministrazioni, sia in termini di flussi e processi sia in termini di risultati. Un diverso tipo di semplificazione, dunque, meno concentrato sui profili giuridici e più orientato alla scienza e all'economia delle amministrazioni.

Si dovrebbe affrontare il tema cruciale del rapporto tra politica e amministrazione. Tra vertice politico e dirigenti amministrativi si instaura un circuito patologico, in termini di scarsa capacità del dirigente di sottrarsi alla pressione della politica: il suo agire imparziale potrebbe mettere poi a repentaglio la conferma dell'incarico dirigenziale e, di conseguenza, il trattamento economico accessorio. Il circolo vizioso tra politica e amministrazione si avverte particolarmente nel settore – delicatissimo, come si è potuto apprezzare in questi mesi – della sanità: gli incarichi di direttore generale delle ASL e altri incarichi ospedalieri e universitari sono fortemente influenzati dallo stretto rapporto di fiduciarità.

Si dovrebbero ricostruire i corpi tecnici delle pubbliche amministrazioni. Tra fine Ottocento e primi del Novecento si era investito fortemente sui corpi tecnici: genio civile, sovrintendenze,

ispettorati. I migliori ingegneri, architetti, storici dell'arte, lavoravano per le amministrazioni. Nel corso del Novecento e, in particolare, nell'ultimo quarto del secolo, questo patrimonio è stato smantellato. Il personale è assunto con competenze meramente economiche e giuridiche (pur importanti; ma esse, alle volte, dovrebbero essere complementari ad altri tipi di competenze). Ne è derivato che l'amministrazione deve costantemente mettersi nelle mani dei privati, senza essere in grado, spesso, neppure di capire se il prodotto che il privato propone sia all'altezza o di riuscire a dare indicazioni allo stesso in ordine alla direzione verso cui andare.

Importante è la riforma del Codice dei contratti pubblici, stavolta sì in termini di semplificazione. Bisognerà però rinvenire il corretto bilanciamento tra esigenze di efficienza e di garanzia e trasparenza, per procedere in avanzamento ed evitare il ritorno a patologie del passato. Inoltre, anche qui, il problema è spesso legato alla carenza di competenze tecniche e progettuali adeguate all'interno delle amministrazioni: le patologie in sede di esecuzione derivano frequentemente da errori di valutazione in fase progettuale.

Si parla giustamente di digitalizzazione, ma bisognerebbe partire dall'assumere informatici nelle amministrazioni e dal formare il personale al fine di acquisire competenze adeguate in materia. Bisogna anche tenere conto che, durante la pandemia, molte delle amministrazioni sono state impossibilitate ad operare in *smart working* non tanto a causa delle carenze informatiche dei suoi dipendenti, quanto dell'impossibilità per gli stessi di poter accedere ai server e dell'assenza di percorsi idonei di interoperabilità. Ecco, quindi, che il tema della digitalizzazione è decisivo, ma richiede anche di identificare i problemi concreti, non soltanto di fare grossi investimenti finanziari e di realizzare infrastrutture.

Si discute molto di amministrazione difensiva e sarebbe effettivamente opportuno lavorare sull'abuso d'ufficio e sull'attenuazione delle misure di responsabilità per colpa (lavorando sulla colpa grave). Ma si potrebbe, al contempo, stigmatizzare la non decisione e, cioè, la circostanza che il dirigente resti fermo e non opti per alcuna soluzione ovvero metta in atto una strategia dilatoria, volta a prendere tempo. Spesso la non decisione è dannosa quanto la decisione sbagliata.

Sotto il profilo normativo, molto ci sarebbe ancora da fare in termini di codificazione delle normative di settore. Intere materie sono caratterizzate da una normativa esondante e caotica: si pensi, ad esempio, alla legislazione scolastica oppure a quella universitaria. In altre materie che sono state invece, nel recente passato, oggetto di codificazione settoriale, ci si orienta in modo molto più efficace: si pensi alla materia dell'espropriazione per pubblica utilità o dei beni culturali. L'attività di codificazione, da alcuni anni, ha subito uno stop. E invece sarebbe molto proficuo proseguire in questa direzione (oltre che nella direzione della buona redazione delle norme: comprendere il contenuto di una modifica normativa è divenuto, ormai, lavoro da alchimisti).

Ci sarebbe poi da intervenire sui tempi della giustizia (soprattutto dei processi civile e penale) nelle controversie con le pubbliche amministrazioni. Perché imprese straniere dovrebbero investire nel nostro Paese sapendo che, in caso di controversia innanzi al giudice ordinario, la durata del processo potrà essere misurata, probabilmente, in decenni di attesa? Un problema correlato è quello dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Le riforme normative degli ultimi anni hanno certamente migliorato la situazione, ma non è stato del tutto risolto il problema dei ritardi nei pagamenti. Perché un'impresa dovrebbe aspirare a ottenere commesse dalle amministrazioni pubbliche, sapendo poi di doversi sottoporre a un percorso tormentato per ottenere ciò che le spetta di diritto?

Sul tema del reclutamento e la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, Bernardo G. Mattarella ha già segnalato qualche giorno fa una soluzione che condivido in pieno. Occorre valorizzare la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e assumere con costanza e in modo centralizzato.

Più di tutto, c'è da lavorare sulla valorizzazione del prestigio sociale del pubblico dipendente e, in particolare, di talune categorie di dipendenti. Tra fine Ottocento e primi del Novecento e fino al secondo dopoguerra, lo *status* sociale dell'insegnante di scuola o del medico condotto era altissimo nella comunità locale. Tradizionalmente, il trattamento economico del dipendente pubblico non è mai stato elevato, ma vi erano altre ragioni – di riconoscimento sociale, per l'appunto – che facevano sì che lavorare per finalità pubbliche, per il perseguimento di interessi generali della comunità, per il benessere delle future generazioni fosse considerato gratificante. Oggi non è più così: bisognerebbe operare, sotto questo profilo, per un ritorno alle origini. Insomma, una riforma dell'amministrazione pare necessaria e improrogabile, al fine di poter affrontare la grave crisi economico-finanziaria: bisogna, però, che si tratti di una riforma di sostanza, non limitata al palliativo o all'effetto comunicativo.

Article printed from Luiss Open: <https://open.luiss.it>

URL to article: <https://open.luiss.it/2020/06/20/le-riforme-necessarie-per-migliorare-la-pubblica-amministrazione/>

Copyright © 2020 Luiss Open. All rights reserved.