

Procedimento amministrativo: meno leggi, più attuazione

Interventi 18/01/2010 di **Aldo Sandulli**



Si è soliti pensare che per compiere una riforma amministrativa sia sufficiente l'approvazione di una legge. Questa, in realtà, costituisce soltanto l'avvio della riforma, perché se non se ne cura l'attuazione, essa rimane sulla carta e non produce effetti. Tra i maggiori difetti delle riforme amministrative in Italia vi è quello di concentrarsi troppo sulla legislazione e molto poco sulla cura e sulla vigilanza dell'attuazione. D'altra parte, l'approvazione di una legge consente al politico un ritorno di immagine immediato (e, spesso, al ministro proponente, di legare il proprio nome all'atto di riforma), mentre la verifica dello stato di salute della riforma comporta molto lavoro, svolto nell'oscurità e non percepito dall'opinione pubblica: benché, alla lunga, questo lavoro sarebbe produttivo di molti benefici per la comunità.

La legge sul procedimento amministrativo, che sta per compiere vent'anni di vita, costituisce un tangibile esempio di quanto appena sostenuto. La legge n. 241/1990 enuncia i principi essenziali che regolano i rapporti tra l'amministrazione ed i cittadini (partecipazione, trasparenza, celerità, semplicità, ecc.) e, quando fu approvata,

contribuì a modificare notevolmente tali rapporti, nel senso di una maggiore democratizzazione dell'attività amministrativa, in precedenza autoritaria e segreta. I contenuti principali della legge sono oramai profondamente penetrati nel tessuto sociale: ad esempio, se si parla, anche tra non addetti ai lavori, di diritto di accesso ai documenti amministrativi, quasi tutti sanno di cosa si tratti.

Ebbene, la legge sul procedimento amministrativo, nel corso di un ventennio, è stata oggetto di continui interventi di maquillage del legislatore (l'ultimo risale a pochi mesi fa, per mezzo della legge n. 69/2009), che l'ha modificata una decina di volte, talvolta apportando piccoli cambiamenti, talaltra introducendo modifiche di più ampia portata. Alcuni tra questi interventi hanno avuto un intento di restaurazione; altri hanno codificato in regole gli orientamenti della giurisprudenza; taluni hanno introdotte norme sul procedimento con l'intento effettivo di produrre benefici sul processo (in funzione di deflazione del contenzioso); altri ancora hanno introdotto misure di dettaglio o di settore in una legge di principi; altri, infine, hanno inserito norme contraddittorie rispetto al progetto di fondo, dettate da eventi contingenti: quasi tutti hanno guardato all'azione amministrativa non più dall'ottica del cittadino, bensì dalla visuale dell'amministrazione, con obiettivi e risultati assai meno innovativi rispetto al progetto iniziale.

La legge sul procedimento ha finito per perdere la spiccata fisionomia che la contraddistingueva nel panorama europeo (snella legge di principi comuni, fondata su un equilibrato bilanciamento tra garanzia ed efficienza, legge sui diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione) per trasformarsi in un ibrido privo di personalità (né legge di principi, né legge generale, né codice), dalla struttura pesante, dal periodo incerto, dagli orizzonti limitati. Un vero e proprio patchwork legislativo.

Ma l'aspetto più inquietante della vicenda è un altro.

Il febbrile lavoro del legislatore attorno alla legge sul procedimento porterebbe a pensare che ad esso si sia accompagnato un eguale lavoro di base a livello amministrativo. E, invece, ancor oggi, si sa pochissimo dei procedimenti amministrativi nel loro concreto e dinamico rappresentarsi: soltanto alcune amministrazioni più virtuose hanno svolto ricerche al fine di "conoscere sé stesse" e, cioè, di analizzare in modo sistematico i procedimenti di propria competenza. Nel complesso, a distanza di venti anni non si sa neppure quante siano le procedure amministrative, né vi è all'orizzonte un'ipotesi di serio monitoraggio delle discipline procedurali. Per non parlare, poi, dei riscontri sul concreto atteggiarsi dei procedimenti. Nel 1994, presso il Dipartimento per la funzione pubblica, era stato avviato un progetto di informatizzazione dei procedimenti amministrativi statali, che avrebbe potuto consentire di conoscere nei dettagli il funzionamento di tutti i procedimenti, di monitorarne in tempo reale il concreto svolgimento, di comprenderne gli eventuali difetti applicativi e di porvi rimedio. Il progetto fu abbandonato dopo pochi mesi e non fu mai più coltivato.

Le regole contenute nella 241 vengono modificate con puntualità, ma nessuno sa quale tipo di applicazione facciano le amministrazioni delle stesse. Quanti procedimenti? Di che tipo? Quanto durano in concreto? Quale grado di partecipazione dei privati? Funzionano le conferenze di servizi? Quante procedure danno luogo a contenzioso? Quante richieste di accesso? Per quante di esse l'accesso è negato? A queste domande non possono fornirsi risposte precise.

Ciò anche perché sembra essere mancata, nell'ultimo decennio, una sensibilità della politica e dell'amministrazione nei riguardi dell'efficace attuazione degli istituti contenuti nella legge sul procedimento. Il Dipartimento per la funzione pubblica sembra concentrato su altre tematiche, più mediaticamente premianti. Ad altri compiti, di carattere semi-contenzioso, ha finito per convertirsi la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, che, invece, con poche modifiche mirate, avrebbe potuto costituire il "guardiano" dell'attuazione della 241 del 1990. Ed è sempre rimasta lettera morta la proposta di istituire un'autorità di vigilanza sull'attuazione della legge sul procedimento, con compiti non soltanto di controllo e sanzione, ma anche di monitoraggio e di proposta.

Perché una riforma amministrativa funzioni, insomma, c'è bisogno di molto lavoro di ricerca e di amministrazione attiva da svolgere dietro le quinte. C'è necessità di sporcarsi le mani nella raccolta e nello studio di documentazione ed in interviste sul campo. C'è, invece, molto meno bisogno di leggi. In primo luogo, perché quelle, in gran parte, già

ci sono. In secondo luogo, perché logicamente la legge interviene semmai in un momento successivo: come si fa a legiferare se non si conosce neppure lo stato dell'arte?

Occorrerebbe, dunque, operare in due direzioni. Istituire, in seno al Dipartimento della funzione pubblica, una task force con il compito, da un lato, di censire tutti i procedimenti amministrativi nel loro funzionamento concreto e, dall'altro, di costituire una banca dati aggiornabile in tempo reale: ciò potrebbe consentire di individuare gli snodi problematici relativi a ciascuna procedura e di operare, tra l'altro, in funzione di uniformazione e di semplificazione. In secondo luogo, individuare un soggetto – che potrebbe essere la stessa Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (opportunosamente svincolata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e rivista nella composizione, in particolare evitando che tra i suoi componenti vi siano membri del Parlamento) – il quale, dotato di idonei poteri, anche sanzionatori, possa vigilare sull'attuazione dei principi di azione amministrativa.

Meno leggi, più attuazione, insomma. Una ricetta semplice, forse non premiante dal punto di vista mediatico, ma utile per il cittadino.
