

METASTASI LEGISLATIVA E SISTEMA AMMINISTRATIVO

di Antonio Zucaro

Nel dibattito in corso sulla crisi del nostro paese, l' eccessiva proliferazione di norme giuridiche in ogni campo della vita sociale viene individuata sempre più di frequente come una delle cause principali della crisi stessa. Al di là delle impostazioni ideologiche o dottrinali, si va affermando la mera constatazione di fatto che chiunque avvii o eserciti un' attività produttiva di beni e servizi, anche pubblica, anche di volontariato, deve impegnare una quota rilevante del proprio tempo (o di quello dei propri collaboratori) nella conoscenza delle norme che quell' attività considerano, vincolano, condizionano, per applicarle o per eluderle. Spesso è una quota più rilevante del tempo impiegato nell'attività produttiva vera e propria: la ricerca dei clienti, l' organizzazione dell'azienda, la valutazione delle priorità. Dall'imprenditore o dal sindaco, dal preside o dal dirigente di cooperativa, il peso di tutta la normativa in vigore ed in mutamento, di livello europeo, statale, regionale, comunale viene avvertito sempre più negativamente, come l' ostacolo principale - dopo la scarsità di quattrini - alla propria attività.

Ovviamente, un certo livello di regolazione è necessario. E più è complessa la società, più alto è quel livello, in tutti i paesi sviluppati. Tuttavia l' Italia si trova in una situazione assolutamente particolare, in senso negativo, per la quantità, la frammentarietà, la contraddittorietà delle leggi vigenti. Gli esempi adducibili a sostegno di questa affermazione sono moltissimi. Dagli incentivi all' industria, argomento di decine di leggi nazionali cui si aggiunge una quantità difficilmente calcolabile di leggi regionali; alla legislazione sul lavoro degli ultimi anni, da Sacconi alla Fornero; alle leggi finanziarie fatte di pochi articoli raggruppanti centinaia di commi; alla recente legge anticorruzione, che col conseguente decreto delegato sulla trasparenza ha caricato le pubbliche amministrazioni, anche se per finalità condivisibili, di molte decine di altri adempimenti formali. Ed ogni intervento legislativo va ad aggiungersi all' immane coacervo di norme precedenti, in un intarsio di modificazioni e di integrazioni ricomposto nel c.d. " testo coordinato " (in allegato, sulla Gazzetta Ufficiale) comunque limitato alle singole norme variate, senza riferimenti al quadro d'insieme.

Le ragioni di fondo di questa metastasi sono diverse, ma tra loro collegate. Nella transizione senza meta di quest' avvio di millennio, e nella conseguente situazione di generale incertezza di sé e dei propri rapporti sociali, ogni soggetto, ogni categoria, ogni organismo tende ad affermare i propri interessi, le proprie priorità, il proprio ruolo con lo strumento più forte che c'è, ovvero la legge, che quell' interesse trasforma in diritto, imponendone il rispetto a tutti gli altri attori in campo. Patti, intese, affidamenti, non bastano più: occorrono norme, e norme specifiche, perché anche le norme generali, come quelle del Codice civile, non danno sicurezza, perché per essere applicate alla singola situazione, magari nuova, vanno interpretate, con tempi e da soggetti scarsamente affidabili, magari esposti alle pressioni dei controinteressati. Invece, una legge o una norma speciale, confezionata su misura, codifica, sanziona, garantisce il risultato che si vuole ottenere. Almeno formalmente.

La legge è prodotta dalla politica, ovvero dal Parlamento nazionale o dai Consigli regionali. Oppure, sempre più spesso, dal Governo, che propone leggi di " riforma " ma soprattutto emana decreti legge ed interviene in sede di conversione con massicci emendamenti sui quali pone la fiducia.

La politica è debole, perciò subisce le pressioni delle categorie per trasformare interessi, o valori, in diritti e proibizioni attraverso leggi più o meno speciali, alimentando la metastasi. Inoltre, avendo coscienza della propria debolezza, agisce a sua volta come una delle categorie di cui s'è detto, privilegiando lo strumento legislativo rispetto agli altri strumenti che pure avrebbe, di indirizzo politico, di direttiva, di raccomandazione. Ciò vale per il Parlamento, ma vale soprattutto per il Governo, che pur dispone di una vasta gamma di tali

strumenti, nei confronti dell' Amministrazione ed anche degli altri livelli istituzionali. Se si vuole che determinati Uffici si comportino in un certo modo nei confronti di una certa categoria, una norma di legge è più sicura di una direttiva ministeriale, che lascerebbe comunque margini di discrezionalità agli esecutori. La categoria si sente più garantita, e sarà più riconoscente. Inoltre, la legge fa notizia e la direttiva no.

Questo è un punto chiave: la politica di governo si fa attraverso annunci di riforme. Le riforme sono leggi, e vengono annunciate, o riannunciate, dai mezzi di comunicazione ad ogni stadio dell' iniziativa legislativa: quando il Ministro presenta lo schema della riforma, quando il Consiglio dei Ministri lo trasforma in disegno di legge governativo, quando il disegno di legge passa ad una Camera, quando viene approvato definitivamente dall' altra. Poi, se si tratta di una legge complessa sarà anche una legge delega, per cui alcune parti saranno rinviate a decreti delegati, che a loro volta saranno lanciati sui *media*. Così è stato per le leggi di riforma del pubblico impiego, prima con Bassanini poi, *mutatis mutandis*, con Brunetta. La popolarità di un Ministro, e dunque la sua forza politica, si misura dal numero di volte che compare sui *media*, come riformatore, distributore di diritti o erogatore di sanzioni. Ma per andare sui *media* occorrono fatti, e i fatti che interessano di più la gente non sono i convegni o le dichiarazioni, ma le leggi, perché annunciano, o promettono, cambiamenti reali.

Purtroppo i cambiamenti prodotti realmente dalle leggi, ovvero il loro effettivo impatto sulla società, restano pressoché sconosciuti. Si realizzano più in là nel tempo, perché alla Legge seguono i decreti delegati, a questi i Regolamenti ministeriali, e poi i Decreti di attuazione, ed i mesi diventano anni. Poi arrivano gli effetti reali, senza i riflettori dei *media* e fuori dall' attenzione dei decisori politici che li hanno generati. Magari non sono più al Governo, o se vi sono ancora stanno pensando a nuove grandi riforme che li riportino all' attenzione del pubblico.

Oltre al ceto politico in senso stretto, tra i principali responsabili della metastasi normativa va annoverato quel ceto di Capi di Gabinetto, Capi degli Uffici legislativi, Consiglieri ministeriali, estratto dalle magistrature amministrativa e contabile e dunque, per definizione, esperto“ di legislazione e di giurisdizione. Ne abbiamo scritto di recente (<http://www.eticapa.it/eticapa/?p=458>). In questa sede, ci limiteremo a sottolineare che la cultura giuridico-amministrativo-contabile espressa da questo ceto costituisce uno dei maggiori ostacoli ad una chiara definizione delle politiche pubbliche come indirizzi politico-programmatici tesi alla soddisfazione delle esigenze della società civile e del sistema produttivo. Perché queste esigenze sono rappresentate alla politica solo dai *media*, e non da analisi puntuali della situazione in atto, e le risposte sono formulate da questo ceto in termini di interventi legislativi, macro (le leggi di “ riforma “) e micro (le singole norme da inserire nei diversi provvedimenti in corso). Del resto, è quello che chiede la politica, e non da oggi: cucire “ pezze a colore “ giuridiche per dar risposte all' opinione pubblica, alla categoria che porta voti, all' imprenditore amico che porta finanziamenti. Evitando censure contabili o soccombenze in sede di giurisdizione, anche grazie ai colleghi rimasti nella Corte dei Conti od al Consiglio di Stato. E poco importa che poi, di pezza in pezza, la legislazione italiana sia passata dall' abito di Arlecchino all' attuale mercato di cenci. A volte puliti, anche funzionali, se considerati singolarmente; ma nell' insieme l' effetto è quello.

Perché il carattere dominante di questa legislazione è la frammentarietà, o per lo meno la settorialità; ogni legge interviene nella sfera di competenza di un Ministero, o di un Dipartimento, senza considerare, di solito, gli effetti reali che si producono altrove. Il coordinamento legislativo della Presidenza del consiglio riguarda solo, ancora una volta, le norme. Il coordinamento operato dal Ministero Economia riguarda esclusivamente la spesa. Ne derivano discrasie, contraddizioni e conflitti, interni ad un settore (si pensi agli “ esodati “ tra Lavoro e INPS) o tra un settore e l' altro (un classico: Lavori pubblici *versus* Ambiente). Con le Conferenze di servizio che servono a poco, se le singole competenze e potestà da coordinare sono tutte coperte da precise norme di legge. Ai contrasti in orizzontale si aggiungono i contrasti in verticale, tra i diversi livelli

istituzionali: UE, Stato, Regione, Provincia, Comune. Il centro storico de L' Aquila è ancora un cumulo di rovine, nonostante i miliardi già spesi, a causa del cumulo di norme sulle competenze di questi livelli, a loro volta frammentate per settori: Beni culturali, Infrastrutture, Ambiente, Edilizia privata, etc. Due cumuli comparabili, per dimensioni e caoticità, bisogno di ruspe e necessità di restauri mirati.

L' eccesso di norme, oltre che sulle attività produttive private, grava infatti anche sull' operare delle amministrazioni pubbliche. Ogni segmento di amministrazione gestisce risorse per adempiere ad una funzione, e su entrambi questi versanti si trova ad essere bloccato da un eccesso di norme, di vincoli, di adempimenti preventivi. Dell'adempimento delle funzioni abbiamo trattato sinora: troppe norme, troppo frammentate, in conflitto permanente con altre normative settoriali e con le competenze di altri livelli di Governo. Ma anche la gestione delle risorse, umane, finanziarie e strumentali si trova ad essere soffocata da un groviglio di lacci e laccioli. Per un concorso di assunzione occorrono anni ed anni, fra i blocchi di legge (finanziaria), la " programmazione triennale dei fabbisogni ", l' autorizzazione al concorso, l' autorizzazione all' assunzione. E parliamo solo dei vincoli esterni, non delle molte fasi e dei tempi lunghi della procedura concorsuale. L' impiego del personale è minuziosamente regolato dalla normativa contrattuale, nazionale ed integrativa, con la conseguenza che l' organizzazione degli uffici è troppo spesso soggetta al diritto di veto dei sindacati del personale interno. La gestione dei fondi è ancora troppo vincolata dalle disponibilità sui capitoli. La normativa sulla trasparenza impone decine e decine di adempimenti. E così via.

In realtà, la responsabilità dell' eccesso di norme è imputabile anche alla dirigenza amministrativa, oltre che alla politica, al ceto dei capi di gabinetto, alle diverse categorie di postulanti. A livello di alta dirigenza perché anch' essa, nella misura in cui può influire sulla produzione legislativa (tramite Gabinetti ed Uffici legislativi), cerca di blindare con norme puntuali le proprie competenze e potestà. Inoltre perché, a tutti i livelli, nel suo operare concreto preferisce la certezza dell' obbligo di legge al rischio della discrezionalità amministrativa. La cultura ancora troppo diffusa è quella per cui l' Amministrazione applica la legge, non la interpreta (nel caso, si chiede un parere al Consiglio di Stato, o alla Corte dei conti, o ad altri). Il rispetto di tutte le norme di legge in vigore è il dovere più importante, perché è così che si è a posto e si evitano sanzioni. Con tutto il rispetto dovuto alle performance, alla valutazione, ai risultati da raggiungere, anch' essi previsti da norme di legge vigenti e tuttavia inattuati, per una generale *conventio ad excludendum* tacitamente condivisa da politici, capi di gabinetto, organi di controllo.

E questo è un altro punto chiave. Ovvero, la presenza nell' ordinamento di principi generali e singoli istituti, previsti da leggi di riforma in vigore ormai da alcuni lustri, che puntano a correggere almeno alcuni degli effetti negativi fin qui denunciati. La " semplificazione ", riferita agli adempimenti amministrativi imposti a cittadini ed imprese, è realizzata ogni anno da una legge *ad hoc* (che riguarda più o meno una decina di procedure), e poi da interventi straordinari di alleggerimento di normative di settore (uno è in corso). Gli " sportelli unici per le attività produttive " sono materia di interventi legislativi e amministrativi dall' epoca di Bassanini, con risultati almeno modesti. L' emanazione di ciascuna legge dovrebbe essere preceduta dall' " Analisi dell' impatto della regolazione ", e la sua applicazione venir seguita dalla " Valutazione dell' impatto della regolazione ", due procedure disciplinate da ben tre leggi nello scorso decennio, sostanzialmente invano, perché affidate agli Uffici legislativi, ovvero a giuristi, e non. Soprattutto, la legge di riforma del Bilancio n. 196 del 2009 prevede stanziamenti effettuati per missioni, programmi e progetti, in tutte le pp.aa., e il decreto legislativo 150 dello stesso anno prevede piani di performance, anche questi per le amministrazioni centrali e tendenzialmente in tutte le pp.aa., sotto la vigilanza della CIVIT. Ma il Bilancio dello Stato resta ancora un bilancio di competenza articolato su capitoli per voci di spesa, e i piani di performance si fanno solo sulla carta. Perché la cultura dominante è ancora quella giuridico-amministrativo-contabile, e la tecnica di governo è ancora quella di formalizzare ogni decisione di ordine generale in una norma, così da

collocare ogni scelta concreta nella dimensione giuridico-formale dell' interpretazione, estranea ai più ma ben familiare agli addetti ai lavori, invece che sul terreno aperto del confronto tra priorità, interessi, risorse disponibili, come chiederebbero le leggi di riforma.

Dietro queste leggi v'è un modello ben diverso di Governo e di Amministrazione, definito come *New public management* ed affermato da tempo in altri Paesi sviluppati, sia pure con declinazioni e modalità diverse. E' il modello sinteticamente indicato da Sabino Cassese nella recente "Lectio magistralis" a Italia decide (<http://www.irpa.eu/area-bibliografica/articoli/12336/sabino-cassese-la-qualita-delle-politiche-pubbliche/>): scelta e progettazione delle politiche pubbliche, loro traduzione in programmi ed in obiettivi, realizzazione di questi, esame dei risultati ottenuti, eventuale riformulazione dei programmi e delle politiche. Programmi, non leggi.

Il fatto è che finora, anche per realizzare questo modello si sono fatte leggi. Solo leggi, troppe leggi. Leggi di compromesso, che introducono innovazioni nel sistema vigente senza tener conto della cultura dominante, per cui il morto continua ad afferrare il vivo. Se si continua a chiedere ai dirigenti pubblici innanzitutto di rispettare una quantità di norme misurabile in metri cubi, come volume di pubblicazioni documentali (si pensi alla gestione del personale insegnante), non si possono chiedere di formulare e realizzare piani di performance. Se l' analisi dell' impatto della regolazione viene affidata ai giuristi degli Uffici legislativi, e non a statistici, economisti, sociologi, non c'è da meravigliarsi se non funziona. Se si mantiene il Bilancio di competenza a fianco del Bilancio di cassa, è evidente che la gestione delle risorse continuerà ad essere orientata dalle possibilità di manovra che il primo offre, a danno della trasparenza e comprensibilità delle scelte.

Per progettare ed operare interventi di riforma più efficaci occorre aver chiaro il carattere alternativo del *New public management* rispetto al sistema vigente, che rappresenta una degenerazione del tradizionale modello amministrativo, a sua volta frutto della degenerazione del sistema politico. Democrazia deliberativa nella formulazione delle politiche pubbliche, loro traduzione in progetti chiari e verificabili, Bilanci (di cassa) per missioni e progetti, leggi di delegificazione di interi settori, apertura di spazi effettivi alla responsabilità decisionale dei manager pubblici. *Vaste programme*, direbbe il generale De Gaulle. Di alcune proposte tratteremo in un prossimo articolo. L' importante è che ne abbiamo ricominciato a parlare, noi ed altri. Continueremo a farlo, ma bisognerà accelerare.

Luglio 2013