



Nuova Etica Pubblica

La PA è la comunità dei cittadini

Imprese: *Semplificare è una questione di servizio e di rinnovata fiducia*

di Francesca Maria Macioce

La fase emergenziale che stiamo vivendo a causa della pandemia finirà.

Durante questo momento difficile, che il nostro Paese e l'intero mondo stanno attraversando, è fondamentale portarsi avanti e riflettere sul nuovo ruolo atteso dalla Pubblica Amministrazione e sulle dinamiche dell'azione amministrativa per la fase della ripresa economica, produttiva, occupazionale e sociale.

Se ora la priorità naturale sono le politiche di sostegno al sistema economico e produttivo, indebolito dalla crisi che seguirà la fase emergenziale, nondimeno non possiamo tacere sul fatto che **la nostra economia è in difficoltà strutturale da molto tempo**, come evidenzia il rapporto debito/PIL e lo stato atteso dell'avanzo primario per i prossimi due anni.

Occorre, pertanto, che **la Pubblica Amministrazione faccia la propria parte** per sostenere l'economia del Paese; occorre anche che le sia consentito di farlo, con nuovi mezzi e metodologie, dovendo la PA operare nell'alveo della legge cui è sottoposta (applicazione del principio di legalità!).

Negli anni si sono susseguiti innumerevoli annunci e interventi normativi che hanno affrontato il tema della **“semplificazione della burocrazia”**, ritenuta una tappa cruciale per la crescita e lo sviluppo del Paese, in un'ottica di modernizzazione dei rapporti tra PA, cittadini e imprese, puntando sul supporto fornito dall'attuazione dell'agenda digitale e dall'innovazione.

Di qui, si è sviluppata quella linea di pensiero che si è concretizzata in tagli di norme, uffici e procedure, per ottenere la semplificazione.

La semplificazione tramite tagli (economici, organizzativi e di visione) è una “non strategia” perseguita da almeno tre decenni, da governi di opposti orientamenti politici, con un'ampia serie di iniziative dal dubbio risultato.

Nell'alveo della semplificazione per tagli, si pongono, ad esempio, operazioni specifiche e settoriali introdotte dal recentissimo **Decreto Legge “Rilancio”** aventi ad oggetto erogazioni di denaro comunque qualificate ovvero prestiti e finanziamenti che devono essere concessi dalla pubblica amministrazione. In particolare, il riferimento va all'articolo (art. 242 nella bozza del provvedimento) relativo alla **liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza**

COVID-19 che prevede una serie di misure atte a garantire l'accelerazione dei tempi nell'ambito dei procedimenti amministrativi sopra descritti nonché termini certi di conclusioni degli stessi.

Augurando una maggior fortuna alle misure previste in relazione all'emergenza COVID-19, dobbiamo riconoscere che l'obiettivo non è stato raggiunto, se non in minima parte e comunque insufficiente alle sfide di "servizio" al cittadino a cui la PA è chiamata, con istanze sempre più pressanti.

Occorre allora assumere una vera e propria "visione", nell'ottica di un cambiamento profondo e proficuo per tutti, la Pubblica Amministrazione, i cittadini, le imprese.

La parola chiave è "intervento di sistema" che impegna il ruolo che deve essere assunto dal dirigente pubblico nel suo rapporto con il mondo produttivo.

Innanzitutto dobbiamo riconsiderare l'azione adottata per semplificare sia nel metodo che nel merito. Quanto al metodo finora adottato per raggiungere l'obiettivo, è opinione ormai diffusa che bisogna passare dal formalismo adempimentale ad un approccio più sostanziale: l'innovazione tecnologica potrà essere di grande aiuto nel cambio dei flussi procedurali, oggettivizzandoli.

Nel comune sentire, obiettivo di cittadini e imprese è sempre stato quello di ridurre i vincoli e ottenere i più ampi spazi di azione; obiettivo della Pubblica Amministrazione, invece, garantire obiettivi costituzionali di equità, omogeneità di trattamento, salvaguardia dei beni comuni.

La tradizionale dicotomia tra l'azione pubblica, finalizzata al servizio ed al bene comune, e l'attività del privato, volta, invece, a creare profitto, è destinata a soccombere in questi tempi di crisi economica così drastica; quello che è apparso sempre un ostacolo insormontabile per il conflitto dell'interesse tra l'amministrazione pubblica e l'imprenditore privato diventa un mutuo scopo da perseguire.

L'asimmetria informativa esistente tra il pubblico funzionario, amministratore del bene comune e conoscitore delle regole e dei programmi che si intendono perseguire, e il soggetto privato che intende contribuire a realizzare l'obiettivo, deve essere colmata dal dirigente pubblico, che ci deve "mettere la faccia", indicare la via e diventare responsabile del cambiamento.

La proliferazione della produzione legislativa, che ha reso l'amministratore pubblico un mero esecutore di regole minuziose, disciplinando nel dettaglio ogni singolo aspetto del suo comportamento, ha appiattito l'attività a monitoraggi continui e l'ha condannata ad essere mera espressione di obblighi comunicativi, determinando la conseguenza (o meglio la "cronaca di una morte annunciata") che il funzionario pubblico è stato ridotto alla paralisi.

Leggiamo sui quotidiani tutti i giorni lo scandalo di ritardi, mancate erogazioni e assegnazioni di fondi, lacune nell'approvazione di progetti che impediscono la realizzazione di opere e l'apertura di cantieri e determinano l'accantonamento di risorse

che invece potrebbero essere immesse nel circuito produttivo e rilanciare l'economia. Per non parlare del **dedalo di autorizzazioni, pareri, conferenze di servizi**, una gimkana degna di un girone dantesco in cui perdersi e affondare, senza più risalire la china.

È più rassicurante, in questo contesto, limitarsi all'adempimento procedimentale, rallentando l'esecuzione di importanti progetti pubblici piuttosto che assumersi la responsabilità di decidere per raggiungere gli obiettivi, onde evitare il rischio del ricorso alla magistratura ordinaria e contabile per aver preso una decisione.

A ben vedere, quello che ha minato il rapporto tra cittadini e burocrazia è stata la mancanza di fiducia: fiducia che ora va rinnovata per riemergere come centro di riferibilità, affidabilità e sicurezza per i cittadini ed il sistema economico e produttivo.

La mancanza di fiducia del legislatore verso il funzionario pubblico, imbrigliato in un ruolo meramente esecutivo e la mancanza di fiducia di quest'ultimo verso il cittadino/imprenditore. È questo quello che ha impedito finora di attuare meccanismi partecipativi e deliberativi efficaci.

Ebbene è giunto il momento di scardinare quello che sembra un *modus operandi* scolpito nella pietra.

Già nel 1973, **Guido Carli**, già Presidente dell'Ente Einaudi, da Governatore della Banca d'Italia, nelle Considerazioni finali del 1973, utilizzò l'espressione "**lacci e laccioli**", coniata da Tommaso Campanella negli *Aforismi politici*, lanciando un monito: "*Ancora una volta è apparso che la politica economica [...] preferisce mantenere una condizione generalizzata di sofferenza per il sistema produttivo, promovendo [...] interventi misericordiosi, atti a conquistare gratitudine alle arciconfraternite che li compiono. Ogni sorta di scrupolo trattiene, quando sono invocati provvedimenti destinati alla generalità; ma gli scrupoli cadono, quando [...] si propongono aumenti di fondi di dotazione di enti. Resta intatta la predilezione antica per le leggi tiranniche che sono molti laccioli che ad uno o a pochi sono utili*".

Urge un <<sovrappiù di responsabilità>> e una rinnovata <<leale collaborazione>> (Pres. **Marta Cartabia**, Relazione di sintesi su "*L'attività della Corte Costituzionale nel 2019*) per identificare e sciogliere i "lacci e laccioli" che "*impediscono il pieno sviluppo della persona umana*" (art. 3 Cost., comma 2); occorre rimuovere quegli impedimenti al libero esplicarsi della concorrenza tra imprenditori, concepita come stimolo all'efficienza delle imprese e come strumento per rendere flessibile la società, garantendo il pluralismo e il ricambio delle classi dirigenti.

La classe dirigente del Paese deve ritrovare la via per riconquistare la fiducia che il legislatore gli ha negato e diventare centro e motore del cambiamento: al fianco delle imprese, per la crescita del Paese. Non è più tempo per indugiare.

Quanto al merito dell'azione di semplificazione, occorre recuperare il bagaglio culturale che ha portato alla grande riforma nel rapporto tra PA e cittadini con la legge

241 del 1990; serve muoversi in un'ottica di evoluzione, nella direzione di una maggiore partecipazione dell'impresa al procedimento amministrativo e a forme di cooperazione tra poteri pubblici e soggetti privati, entrambi indirizzati verso la comune intenzione di creare e gestire nuovi posti di lavoro e fornire servizi di interesse collettivo.

In nuce, nella legge n. 241 del 1990 le regole ci sono già: proprio nell'istruttoria del procedimento, dove la partecipazione del destinatario dell'atto è diventata indispensabile. Grazie ad essa, il privato prende parte attivamente alla definizione degli interessi che il provvedimento realizza. L'introduzione dell'obbligatorietà del contraddittorio realizza, infatti, quel principio del "**giusto procedimento**" desumibile dall'art. 97 della Costituzione, venendo a collegarsi con quello dell'imparzialità e della buona amministrazione, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

In definitiva, il procedimento, pur sempre rivolto a soddisfare interessi pubblici, consente l'emersione dell'interesse del privato consentendo una migliore soddisfazione dell'interesse pubblico attraverso una gestione più razionale e più democratica del potere, così da passare da una amministrazione di tipo autoritativo ad una di tipo collaborativo: dal potere formale al servizio virtuoso ed efficace.

Ci sono già **esempi propositivi** (a ben vedere ancora rari) in tal senso nel nostro ordinamento: ci si riferisce ai modelli di **Partenariato Pubblico Privato**, nei quali la pubblica amministrazione affida ad un operatore privato la realizzazione di progetti di opere pubbliche o di pubblica utilità e la gestione dei relativi servizi. L'amministrazione presta al privato la propria assistenza segnalando la forma di partenariato più adatta per il raggiungimento dell'obiettivo, in funzione della percorribilità tecnica dell'operazione, della sua sostenibilità economico-finanziaria e della fattibilità giuridica dell'operazione.

Questa è una delle possibili vie da seguire, una strada per il rilancio dell'economia: i dirigenti della pubblica amministrazione al fianco delle imprese, ogni giorno, nel ruolo di facilitatori, tecnici, applicando le leggi, ma indicando altresì la direzione da seguire.

Ci sono le competenze e la voglia di farlo all'interno della pubblica amministrazione, che si sappia, nella consapevolezza che il ruolo che un ordinamento giuridico attribuisce alla propria dirigenza rappresenta il punto di snodo del rapporto tra politica ed Amministrazione ed è indicativo della sua rilevanza come "corpo intermedio" per la **definizione di un modello di amministrazione in grado di esercitare la propria funzione al servizio delle istanze di tutti i cittadini/utenti** e per il bene delle future generazioni in un **rinnovato patto intergenerazionale**, quale "*risolto istituzionale della solidarietà*" (artt. 2 e 3 Cost.) secondo la strada tracciata dal Presidente Cartabia nella sua Relazione.

Maggio, 2020.

Francesca Maria Macioce
Dirigente della Presidenza del Consiglio dei ministri