

IL CULTO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO FRENA LA RICOSTRUZIONE DELLA PA

**SERVE UN GRADO
MAGGIORE
DI AUTONOMIA
SU PERSONALE,
PROCEDURE
E RETRIBUZIONI**

di **Vincenzo Visco**

Le difficoltà di funzionamento della Pa italiana sono evidenti e certificate dal fatto che ogni volta che si desidera accelerare adempimenti per poter ottenere risultati concreti è necessario ricorrere a procedure straordinarie, eccezionali, basate sull'accentramento di funzioni e poteri. Questo è stato il caso dell'Expo di Milano, del ponte Morandi a Genova, degli acquisti di emergenza durante la pandemia Covid... Attualmente la questione si ripropone per la gestione dei fondi del Next Generation Eu. In altri termini, la nostra Pa viene considerata, e in realtà risulta, inadeguata a svolgere la sua funzione istituzionale. La ragione di tutto ciò va ricercata altrove, nell'assetto istituzionale che è alla base del sistema.

Si tratta di un insieme organico e ipertrofico di norme, regolamenti, procedure, che sovrintendono al funzionamento delle pubbliche amministrazioni, norme primarie e secondarie, per lo più analitiche e di dettaglio piuttosto che di principio. Regole finalizzate al funzionamento degli apparati, ma prive di ogni relazione con la realtà oggetto dell'amministrazione e con le finalità concrete della stessa attività amministrativa. Frutto di una visione legalistica ed espressione di una coerenza interna che prescinde non solo dagli esiti concreti dell'attività amministrativa, ma anche dalla realtà.

Per meglio capire di che si tratta, vorrei richiamare un'esperienza personale. Quando nel 1996 divenni ministro delle Finanze, dopo poche settimane venni informato che alcune manifatture dei Tabacchi, che erano imprese a tutti gli effetti, funzionavano a ritmi ridotti per la mancanza di elettricisti. Chiesi allora perché non si affrettassero ad assumerli, e la risposta fu che la cosa non era tanto semplice: bisognava infatti indire un pubblico concorso per titoli ed esami, pubblicare il bando sulla Gazzetta Ufficiale, aspettare la presentazione delle domande,

nominare le commissioni di concorso, ecc. Era necessario almeno un anno, e intanto la produzione di sigarette poteva attendere. Questo rappresenta forse un caso limite, ma in realtà l'intero ministero funzionava con la stessa logica e le stesse procedure e doveva operare con le braccia legate dietro la schiena. Questo fu il motivo di fondo per cui promossi la trasformazione del ministero creando le Agenzie fiscali: per sottrarre il settore più importante della pubblica amministrazione alla tirannia e (sovente) alle incongruenze del diritto amministrativo.

E non è un caso che quella riforma, fortemente osteggiata almeno all'inizio dagli esperti di diritto amministrativo, sia stata l'unica riforma della Pa che ha funzionato in concreto, trasformando radicalmente il funzionamento del fisco italiano.

È questa l'origine di fondo della paralisi operativa delle nostre amministrazioni: l'impossibilità di agire in autonomia, senza controlli preventivi, rischi di ricorsi amministrativi, interventi dei giudici amministrativi o contabili.

Naturalmente ciò non vuol dire negare l'esigenza di una normativa specifica che regoli i rapporti tra lo Stato e i cittadini. Il problema è come farlo rispettando la natura diversa delle varie attività che vengono svolte in modo ragionevole e razionale. I cultori del Diritto amministrativo tendono a vedere la Pa come un settore unitario, da regolare in modo uniforme e organico, applicando le stesse norme e procedure a tutte le situazioni concrete. Al contrario, dal punto di vista della teoria economica, la distinzione tra attività dei governi e attività dei privati, tra Stato e mercato, risiede nella diversa natura dei beni prodotti: per i beni privati esiste il mercato ed esistono prezzi che esprimono le preferenze effettive dei consumatori, e quindi valgono le leggi della domanda e dell'offerta; per i beni pubblici (ordine pubblico, giustizia, difesa nazionale...) il mercato, invece, non esiste, fallisce, e lo stesso accade per i beni che producono rilevanti externalità positive (istruzione, sanità, assistenza...) e quindi si giustifica e si comprende una regolamentazione specifica per la loro produzione e fornitura con procedure trasparenti a garanzia dell'interesse collettivo. Ma in tutti i casi, e sono molteplici, in cui alle attività totalmente o parzialmente "indivisibili" si associno altre attività che potrebbero benissimo essere gestite secondo le normali logiche di effi-

cienza di mercato e del diritto civile; non c'è motivo per applicare anche a queste attività le procedure del diritto amministrativo. In sostanza, la pubblica amministrazione come soggetto unitario, e come la vedono i cultori del diritto amministrativo, è soprattutto un retaggio storico non più attuale. Nella realtà esistono invece beni e servizi a diverso grado di indivisibilità, prodotti da enti pubblici, che hanno però funzioni e caratteristiche specifiche che è assurdo ignorare. Non si tratta di privatizzare ciò che è pubblico, al contrario; ma di renderlo efficiente.

In altre parole, la Pubblica amministrazione italiana andrebbe ricostruita dalle fondamenta. Qualsiasi attività amministrativa per funzionare dovrebbe disporre di gradi rilevanti di autonomia nella organizzazione interna, nella gestione del personale, nelle procedure da seguire, e dovrebbe avere al suo interno non solo funzionari e dirigenti, ma anche esperti di settore con le loro carriere e retribuzioni non distanti da quelle di mercato. Infine le professionali richieste dovrebbero essere non solo quelle giuridiche, ma anche, e forse soprattutto, quelle economiche, finanziarie e ingegneristiche. L'autonomia gestionale naturalmente comporta anche un certo grado di discrezionalità operativa, e la relativa assunzione di responsabilità, senza dover sottostare a rischi esorbitanti.

Il compito di riforma non è facile, innanzitutto perché la consapevolezza del problema logico che viene sollevato in questo articolo non è presente né nelle riflessioni degli esperti e degli operatori, né nel dibattito pubblico. Vi sono inoltre tradizioni culturali, interi sistemi normativi che andrebbero posti in discussione, nonché tradizionali posizioni di potere che potrebbero sentirsi indebolite. I cultori del diritto amministrativo svolgono abitualmente attività di consulenza ai ministri, anche nella formulazione delle numerose riforme della Pa inutilmente varate negli ultimi



anni, sono i custodi della relativa giurisdizione, svolgono la funzione di capi di gabinetto dei ministeri, e monopolizzano gli uffici legislativi. In altre parole senza un loro impegno diretto, una loro attiva partecipazione al dibattito con spirito costruttivo e non conservativo, e la disponibilità a mettere in discussione certezze e credenze da tempo acquisite e consolidate, non si potranno fare progressi nella riforma della nostra Pa.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

