

Prefazione



IL BIGOTTISMO NORMATIVO

Una gradevole raccolta di vicende di “burocrazia ostruttiva”, tutte interne alla pubblica amministrazione (non esiste solo la “burocrazia” verso le imprese e il cittadino), raccontate con mano lieve e sapiente, capace di coinvolgere anche i non addetti ai lavori.

Si apre un sipario attraverso il quale anche il grande pubblico può rendersi conto di quanto l’interpretazione capziosa delle norme, la “burocrazia ostruttiva”, possa nuocere non solo al privato, ma anche all’azione della stessa pubblica amministrazione.

Si raccontano le battaglie di amministratori locali, animati dalla “diligenza del buon padre di famiglia”, per perseguire l’interesse pubblico a dispetto delle difficoltà frapposte da un cerbero Cancellario. Ovvero il Segretario Comunale, una figura che, pur con denominazioni e caratterizzazioni diverse, ha sempre accompagnato, fin dalla nascita dei Comuni medioevali, l’evoluzione della storia del municipalismo italiano.

Svolgendo funzioni delicate, tra cui quelle di supporto giuridico e di garante della legalità nell’azione amministrativa, in assenza delle quali pochi oserebbero candidarsi a svolgere il ruolo di amministratore locale.

Funzioni in grado di determinare anche abusi ingiustificabili come si racconta di seguito e, comunque, “frizioni” continue tra le ragioni del fare e quelle del rispetto delle procedure.

Ragioni destinate inevitabilmente a trovare forme di composizione, pena la paralisi delle attività. Anzi, in tanti casi, Segretari comunali competenti ed intelligenti hanno determinato l’affermarsi di carriere politiche di tutto rispetto. Resta però innegabile il fatto che la vita amministrativa dei Comuni è stata sempre caratterizzata da una più o meno vivace dialettica tra Borgomastro e Cancellario.

Oggi tuttavia questa dialettica si sta sempre più affievolendo perché entrambe le figure cominciano a prendere coscienza di trovarsi dalla stessa parte a fronte dell’affermarsi di una bulimia regolatoria senza limiti, con norme che si susseguono in continuazione, finendo fatalmente con il sovrapporsi, contraddirsi e comunque disorientare chi è chiamato a interpretarle.

Assistiamo a veloci cambiamenti tecnologici, sociali, di costume ecc. a fronte dei quali si avverte la necessità di sistemi di regolazione snelli e flessibili, corredati da efficaci controlli ex post e in grado di imporre adeguate sanzioni.

In Italia, però, si ritiene più moderno ed innovativo sfornare continuamente nuove regole e controlli ex ante, creando un asfissiante reticolo di regole, per giunta valide erga omnes: Ministeri, Comuni grandi, piccoli e piccolissimi, tutti afflitti dalle stesse norme intrusive. Tutto va descritto e prescritto, in via preventiva, senza nemmeno tener conto di realtà diversissime tra di loro.

Chi opera nella pubblica amministrazione è giudicato non in base ai risultati conseguiti ma in base al rispetto di adempimenti formali, spesso ridondanti.

Scattano responsabilità se si omette di pubblicare informazioni in materia di procedimenti amministrativi, se non si pubblicano modelli e formulari per l'avvio di procedimenti, se non si trasmettono documenti con la posta elettronica certificata, se si emanano in ritardo i provvedimenti amministrativi, se non si aggiornano su web le informazioni della sezione «amministrazione trasparente», se non si aggiorna il piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, se non si aggiorna l'indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni e via dicendo. Il ritualismo degli adempimenti mette al primo posto la fedeltà alla norma fine a sé stessa perdendo di vista gli obiettivi, lo strumento, cioè la procedura, diventa l'obiettivo stesso. L'Associazione ASMEL ha censito circa 1.120 adempimenti che appesantiscono il lavoro degli uffici comunali chiamati a risolvere il rovello: adempiere o funzionare. Per non parlare degli obblighi imposti ai responsabili degli appalti, sottoposti a un autentico stress per l'interpretazione corretta delle tante norme che regolano compiti e responsabilità cui sono chiamati a rispondere.

Emblematiche, al riguardo, le tante prescrizioni in merito all'utilizzo del Portale Acquisti in Rete, gestito da Consip per "promuovere un nuovo modello per l'ottimizzazione degli approvvigionamenti pubblici".

Dal 1999 a ottobre 2023, il termine Consip appare 470 volte in Gazzetta Ufficiale, nell'ambito di 80 provvedimenti normativi. Come noto, la Centrale ministeriale si avvale di questi strumenti per imporre vincoli in capo alle Stazioni appaltanti pubbliche, obbligate agli acquisti attraverso il portale. Eppure, i risultati di un'indagine ANAC sulle Stazioni appaltanti colpevoli di aver agito "in deroga" a questi obblighi non lasciano adito a dubbi.

L'Autorità fischia il fallo per diversi Enti e Comuni, ma non sancisce responsabilità e non commina sanzioni. Anzi, definisce "abili" e "virtuosi" quanti sono riusciti ad acquistare a condizioni migliori rispetto a quelle fissate dalle regole Consip. E rimarca che, in tutti i casi analizzati, le Convenzioni stipulate dalla Centrale ministeriale sono senz'altro "migliorabili in termini di prezzo, a parità di prestazioni".

Insomma, siamo di fronte a un quadro di regole che ben rappresenta quel bigottismo normativo che affligge la nostra burocrazia e che non solo complica ma è anche controproducente e determina scoramento tra gli addetti ai lavori, i quali, fino a prova contraria, cercano di perseguire risultati, nel pieno rispetto delle regole, e di certo non ambiscono a una pacca sulla spalla da parte di chi vigila. Anche perché questo atteggiamento finisce per mettere in discussione lo stesso principio della certezza del diritto, demotivando o allontanando le migliori energie, i migliori talenti che operano nella pubblica amministrazione.

Le prime vittime di questa situazione sono proprio i "Cancellari", per la difficoltà, talvolta l'impossibilità, di svolgere efficacemente il proprio ruolo di interpreti e tutori della legalità.

In una situazione ancora peggiore si trovano poi i "Borgomastri", per i quali è sempre meglio trovarsi di fronte un Cancellario con cui litigare o financo rompere, piuttosto che un Cancellario demotivato e, di fatto, impossibilitato a svolgere la propria parte.

La lotta contro la "burocrazia ostruttiva" è persa in partenza se il bigottismo normativo riesce a sfiancare anche il più occhiuto Cancellario.

Lo stesso ruolo dell'Anticorruzione rischia di uscirne appannato fin quando il suo ruolo resta confinato nella denuncia di "criticità interpretative".

Eppure è ormai acclarato che la qualità della regolazione e la competitività del sistema Paese sono elementi strettamente connessi tra loro. Tuttavia, si è assistito solo ad un proliferare di uffici, commissioni e dipartimenti per la qualità della regolazione, proclami e norme sulla necessità della semplificazione... e un Ministero per la Semplificazione da ribattezzare, invece, “Ministero per le complicazioni”.

Risultati concreti, nessuno. Se si eccettuano i “raccoltori”, denominati Testi Unici e Codici, per dare una parvenza di razionalizzazione normativa. Inutile dire che “raccoltori” siffatti contengono molti più fogli di prima.

I politici nazionali, fatte salve le dovute eccezioni, poco si curano di queste quisquiglie, ritenendo prevalente l’impegno in continue dispute ideologiche e di appartenenza.

Il resto viene sempre più affidato, come dimostra il proliferare delle leggi delega e dei decreti legge, agli attendenti ed ai mandarini, i quali, senza essere eletti, si ritrovano a gestire un potere enorme, certamente superiore a quello dei loro ante causa, in tutt’altre faccende affaccendati.

E di certo hanno tutto l’interesse e le competenze per tenerselo ben stretto...

Una società in continuo e veloce movimento rappresenta una vera manna per loro, perché alimenta la necessità di manutenzione delle vecchie regole e di implementazione di quelle nuove, incrementando ulteriormente il tasso di inflazione normativa e soprattutto, grazie alla cultura centralista e dirigista tipica degli apparati e dei mandarini, consolidando il bigottismo normativo.

“Corruptissima re publica plurimae leges”.

Moltissime sono le leggi in una repubblica molto corrotta, diceva Tacito. Oggi si potrebbe tradurre così: la madre di tutte le corruzioni è il bigottismo normativo.

È questa la principale emergenza nazionale, la vera “palla al piede” del sistema Italia, pur tanto ricco di energie che sprigionano dalla società, dai territori, dalla stessa pubblica amministrazione.

Insomma, Borgomastri e Cancellari “uniti nella lotta”, pur nella distinzione dei ruoli.

Le “ragioni del fare” saranno sempre contro la “burocrazia ostruttiva”, ma l’affermarsi del bigottismo normativo rischia di buttar via l’acqua sporca con il bambino.

Un segnale di discontinuità è appena intervenuto con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici che ha introdotto i super principi del risultato e della discrezionalità amministrativa contribuendo, se ben compresi e applicati, a efficientare i vari ambiti amministrativi.

Pochi sono riusciti a semplificare e chi ce l’ha fatta come Giustiniano, perché tolse dalle leggi «il troppo è il vano», si è meritato da Dante di finire in Paradiso (canto VI).

Francesco Pinto

Segretario generale ASMEL