

PREFAZIONE

IL BIGOTTISMO NORMATIVO

Una gradevole raccolta di storie di “burocrazia ostruttiva”, tutte interne alla pubblica amministrazione, 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 affermare 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 importanti, tra cui quelle di supporto giuridico e di garante della legalità nell’azione amministrativa, senza le quali pochi potrebbero candidarsi a svolgere il ruolo di amministratore locale.

Funzioni in grado di determinare abusi inescusabili come si racconta di seguito e, comunque, “frizioni” continue tra le ragioni del fare e quelle del rispetto delle procedure. Al netto dei tanti casi in cui Segretari comunali competenti ed intelligenti hanno determinato l’affermarsi di carriere politiche di tutto rispetto, resta che la vita amministrativa dei Comuni è stata sempre caratterizzata da una più o meno vivace “dialettica” tra Borgomastro e Cancellario.

Una situazione destinata a cambiare, perché entrambe le figure cominciano a prendere coscienza di trovarsi dalla stessa parte a fronte dell’affermarsi di una bulimia regolatoria senza limiti.

Una volta si diceva che il termometro dei nostri ritardi fosse rappresentato dall’inflazione monetaria.

Domata quest’ultima, a seguito dell’introduzione della moneta unica, è oggi il tasso di “inflazione normativa” ad allontanarci, in un mondo sempre più interconnesso, dagli altri Paesi con cui siamo in competizione.

Invece di reagire ai veloci cambiamenti tecnologici, sociali, di costume ecc. con sistemi di regolazione snelli e flessibili, corredati da controlli ex post con adeguate sanzioni, in Italia si ritiene più moderno ed innovativo intervenire ex ante con un asfissiante sistema di controlli preventivi, validi *erga omnes*: Ministeri, Comuni grandi, piccoli e piccolissimi, tutti afflitti dalle stesse norme intrusive. Tutto viene descritto e prescritto.

Le responsabilità dirigenziali - nei piccoli Comuni in capo a Borgomastro e Cancellario – si misurano non in base ai risultati conseguiti ma in base ad adempimenti formali, spesso ridondanti ed autoreferenziali. 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.

L’Associazione ASMEL ha censito circa 1.120 adempimenti che appesantiscono il lavoro degli Uffici comunali. In primis, quelli amministrativi e finanziari. Per non parlare degli adempimenti imposti ai responsabili degli appalti, ormai sottoposti ad autentici rompicapo per venire a capo dei compiti e responsabilità cui sono chiamati a rispondere.

Emblematica, al riguardo, la tabella pubblicata sul sito Consip con l’intento di esporre in forma semplificata “obblighi e facoltà” in capo alle stazioni appaltanti per gli acquisti attraverso le convenzioni predisposte dalla Centrale di Committenza del Ministero delle finanze.

Nonostante il lodevole intento, però, la tabella risulta di difficilissima lettura. Anzi, l’aggiornamento è fermo al 3 ottobre 2013, nonostante che da tale data la normativa abbia subito notevoli evoluzioni. Una situazione che ha determinato la fortuna di molte società che si sono ritagliate un ruolo di consulenza e

di supporto per aiutare gli addetti ai lavori ad uscire indenni dalle responsabilità erariali in caso di acquisti in deroga alle Convenzioni Consip.

Per dare una misura di queste difficoltà, basta notare che dal 2000 al 2017, il termine Consip appare 309 volte in Gazzetta Ufficiale, nell'ambito di 63 norme, su natura, compiti e funzioni della Centrale e sui connessi obblighi e facoltà in capo alle Stazioni appaltanti, tenute agli acquisti attraverso la stessa.

Nel novembre 2015, Anac ha pubblicato i risultati di un'indagine svolta sulle Stazioni appaltanti che avevano agito in deroga agli obblighi imposti dalla normativa in merito al rispetto delle Convenzioni stipulate da Consip. Sorprendentemente, invece di evidenziare responsabilità, i risultati dell'indagine hanno indotto Anac a definire "abili" e "virtuosi" gli Enti e i Comuni, che avevano agito in deroga, per essere riusciti ad ottenere condizioni migliori rispetto a quelle Consip e ad affermare che in tutti i casi analizzati queste ultime erano senz'altro migliorabili in termini di prezzo, a parità di prestazioni.

Insomma, un'inflazione normativa che complica e non risolve, determinando scoramento tra quanti hanno a cuore il rispetto delle regole e la lotta alla corruzione, malattia endemica in Italia. Recentemente, lo stesso Presidente dell'Anticorruzione, Raffaele Cantone, è giunto ad affermare di non essere certo che il nuovo Codice degli Appalti riuscirà mai a vedere la luce. Come dargli torto. A gennaio 2018, a quasi due anni dalla sua entrata in vigore, si attende ancora il varo dei provvedimenti attuativi. Ne sono stati pubblicati solo 14 sui 65 attesi. Con queste prime norme attuative, il numero delle parole del nuovo Codice ha già raggiunto quello delle parole di vecchio Codice e relativo Regolamento attuativo messi insieme. Se si riuscirà a completare l'opera, le parole di Codice e relative norme attuative rappresenteranno il 250% di quelle precedenti.

Un ulteriore esempio di inflazione normativa, in grado di mettere a dura prova l'azione di Cancellari e Borgomastri. Lo stesso ruolo dell'Anticorruzione rischia di uscirne appannato, perché confinato nella denuncia di "criticità interpretative". Ovvero, nella difficile opera di dare risposte al moltiplicarsi di richieste di pronunce su migliaia di norme e cavilli. La vicenda dello "Spennacchio" ci fa assurgere agli onori della cronaca in tutto il mondo? Scatta immediata la richiesta di intervento ad Anac.

Inoltre, va detto che con norme che puntano al rispetto delle forme più che della sostanza, si è affermato un bigottismo normativo, che impone di lavorare più per adempiere che per funzionare demotivando e deresponsabilizzando le migliori energie, i migliori talenti nella pubblica amministrazione. Finendo per mettere in discussione lo stesso principio della certezza del diritto.

Le prime vittime 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 i Borgomastri, per i quali è sempre meglio trovarsi di fronte un Cancellario con cui litigare o financo rompere, piuttosto che con un Cancellario demotivato o addirittura impossibilitato a svolgere la propria parte.

In altre parole, tra bigottismo ed inflazione normativa, si rischia di sfiancare anche il più occhiuto Cancellario.

Eppure, la consapevolezza del nesso fra la qualità della regolazione e quella del sistema amministrativo-burocratico, da un lato, e la competitività del sistema Paese, dall'altro, è ormai diffusa da anni a tutti i livelli. Ma ha comportato solo un proliferare di Uffici, Commissioni e Dipartimenti per la qualità della regolazione, proclami e norme sulla necessità della semplificazione. Ed un Ministero per la Semplificazione da ribattezzare "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. Per non parlare della necessità di tenersi allenati nella nobilissima arte di saltare in tempo sul carro del vincitore e di scenderne tempestivamente. Come pure in quella della partecipazione ai talk show dove si afferma chi la spara più grossa o comunque chi è più bravo a raccontare magistralmente ciò che la gente si aspetta di sentire. 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 dante causa, in tutt'altre faccende affaccendati. Ed 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.

E' 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.

Francesco Pinto
Segretario generale ASMEL