

# Seduta Antimeridiana

## 4 giugno 1998

### INTERVENTI PROGRAMMATI

#### **Marina Cancellara**

*Dirigente Consiglio regionale della Puglia.*

Tra i temi più significativi che si prospettano nel contesto delle norme di riordinamento dello Stato italiano, si colloca in posizione di centralità quello concernente il nuovo modello organizzativo della pubblica amministrazione.

Nel decennio scorso, accennare a come la pubblica amministrazione avrebbe dovuto o potuto cambiare era estremamente difficile ed impensabile.

Certe affermazioni di principio, considerate cardini della Costituzione, avevano perso gran parte della loro solennità ed importanza: che il popolo fosse sovrano e che costituisse la volontà dello Stato, attraverso gli istituti rappresentativi sembrava una formula astratta, incapace di inserirsi nella realtà e di incidere.

Il contatto, più che tra individui e Stato, intercorreva tra gruppi di interesse organizzati e lo Stato. Si delineavano più rapporti mediati, e non certo immediati, tra individui-cittadini e Stato.

I gruppi di interesse, sprovvisti in linea di diritto di poteri, ne erano in linea di fatto i detentori, mentre gli individui, uti singoli, veri detentori dell'esercizio di quei poteri, ne rimanevano in linea di fatto sprovvisti.

Oggi si è consapevoli che le cose sono cambiate, perché determinati fenomeni politici, ma anche giudiziari, hanno reso evidente e palese a tutti una realtà che di per sé, per quanto insufficiente, era già presente dai primi anni 90 sotto il profilo legislativo.

In sostanza, il profilo legislativo è stato concomitante ai fenomeni di cambiamento che oggi sono all'attenzione dell'opinione pubblica e che sono oggetto di studio di questo seminario.

Il fenomeno "mani pulite" non si sarebbe verificato se non ci fosse stata anche una modifica alla legge penale n. 86/1990 che, eliminando le precedenti fattispecie tipiche di reato della p.a., tranne la concussione e la corruzione, ha istituito la figura dell'abuso di ufficio come reato a carattere residuale. Non sarebbero mai state presentate tante denunce se non fosse stata emanata la legge 241/1990, detta appunto "della trasparenza del procedimento amministrativo".

Una legge che piano piano sta rivoluzionando il modo di operare dell'amministrazione pubblica.

Il principio della riservatezza del procedimento amministrativo è stato annullato dalla legge in parola che ha attribuito ad ogni cittadino non solo il diritto di sapere del procedimento che si instaura, ma anche il diritto di verificarne l'evolversi e di conoscere tutta la fase operativa.

La legge n. 241/1990 ha rappresentato la fondamentale svolta del processo di rinnovamento della p.a. dopo decennali, vani tentativi. Perché nessuna riforma può essere attuata senza un propedeutico ordine delle procedure amministrative che devono essere improntate, come è a tutti noto, nel rispetto dei principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento e che devono rendere partecipi dell'azione pubblica tutti i soggetti interessati.

Codificando gli interessi dei cittadini nel campo della attività amministrativa in senso stretto, la legge ha inciso sulla giustizia amministrativa e sul contenzioso amministrativo della p.a., sempre riluttante ai cambiamenti e ancorata "al formalismo giuridico e al legalismo".

A questo proposito, il Ministro della funzione pubblica, on. Bassanini in una recente intervista, si è rammaricato di dover constatare che il ritardo della modernizzazione della p.a. è dovuto "al rispetto formale di procedure bizantine che restano ancora molto più importanti del cittadino utente".

Purtroppo non sempre la legge mette in moto automaticamente i cambiamenti voluti dal legislatore. L'esperienza diffusa pone in risalto un vizio tutto italiano di ritenere sufficiente l'approvazione di una legge perché si realizzino le innovazioni.

Il cambiamento, invece, prevede e pretende la maturità e la coerenza all'interno di ciascuna amministrazione, secondo una drastica azione di semplificazione e di deregolamentazione nelle fasi di attuazione delle leggi, in tutti i settori.

È noto che la produzione normativa in quasi tutti i paesi d'Europa è caratterizzata da inflazione, mancanza di chiarezza, inattualità e inefficacia produttiva e che la forte esigenza di una migliore qualità della legislazione, diretta ad assicurare il rispetto dei principi di snellezza e di semplificazione, è dettata anche dai venti della riforma che il nuovo ordinamento sta ponendo in atto.

Il prof. Cassese, già Ministro della funzione pubblica, durante un intervento, ha fatto rilevare che mentre il governo adottava 378 misure di semplificazione, venivano emanate contemporaneamente 686 misure di complicazione delle procedure amministrative, per cui la somma algebrica tra "regulation" e "deregulation" rimaneva negativa.

Per evitare tale inconveniente occorre che il processo di riordino della legislazione avvenga mediante la sostituzione delle innumerevoli leggi vigenti nei diversi settori con poche leggi organiche.

Certamente una sostanziale spinta alla semplificazione normativa sarà provocata dalla Unione europea, realtà che ha messo in concorrenza non solo le merci, ma soprattutto gli Stati e i servizi che vengono offerti ai cittadini.

Un esempio è fornito dalla legislazione comunitaria in materia di rapporti tra privati e p.a. La giurisprudenza della Corte di giustizia stabilisce infatti che anche una direttiva, in determinati casi può assumere valore di legge incidente nell'ordinamento degli Stati membri, quando è sufficientemente chiara e specifica da poter assicurare l'interpretazione corretta, una volta scaduto il termine per il suo recepimento.

In sostanza, la Corte di giustizia ha voluto impedire, ma soprattutto porre fine al fenomeno che si è verificato per circa 30 anni, per cui gli Stati membri non recepivano o recepivano la normativa difformemente dal testo originario, in modo tale che, pur proclamandosi appartenenti alla Comunità europea, evitavano di sopportarne gli aspetti meno piacevoli.

Quindi, anche la legislazione europea sta modificando il *modus operandi* del nostro ordinamento perché esalta il diritto sostanziale, anziché quello formale, che si basa soprattutto sull'interpretazione della p.a. o del giudice amministrativo.

Ci si auspica che il legislatore comunitario si rivolga non più ai soli aspetti economici, imprenditoriali e commerciali, ma sproni gli operatori pubblici, mediante l'omogeneità dei tratti fondamentali degli ordinamenti amministrativi, a superare il consistente ritardo della burocrazia rispetto ai Paesi concorrenti, in modo da tutelare i rapporti tra cittadini e istituzioni.

Il nuovo ordinamento della Repubblica, attraverso il decreto legislativo 29/1993 e le leggi 59 e 127 del 1997, ha dato corpo ad un federalismo amministrativo finalizzato a soddisfare le legittime aspettative dell'opinione pubblica.

È una progettazione istituzionale, con processi attuativi, senza dubbio di complessità notevole; è la prima, sostanziale elargizione di autonomia, da parte dello Stato alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane, attuata con legge ordinaria.

È chiaro a tutti che per questo processo di riforma bisogna operare una rottura profonda con le abitudini consolidate e una tradizione stratificata per non correre il rischio che molte di queste norme rimangano inattuate, che lo spirito e la filosofia delle stesse vengano disattesi e che si crei il solito circolo vizioso per cui legge chiama legge.

Da questo momento, con la ridefinizione dei pubblici poteri, inizia per le regioni un periodo di grande responsabilità. Le regioni, non sono più confinate al ruolo di apparati amministrativi periferici, ma vengono rivalutate quali enti politici autonomi di legislazione, di programmazione, di indirizzo come la Costituzione le ha definite.

La loro politica del territorio, dell'ambiente, del turismo, della sanità, delle opere pubbliche, sarà prevedibilmente indirizzata a prevenire le necessità e non a intervenire per necessità, e ciò potrà avvenire solo mediante una produzione normativa snella, garante di procedure amministrative certe e prive di formalismi burocratici, una produzione normativa cioè idonea a conseguire le finalità prefisse.

I testi unici rappresentano il primo passo per dar vita ad un ordine normativo finora gestito dal governo centrale.

Scopo precipuo della raccolta unitaria di disposizioni anteriori, collegate da omogeneità di materia, rimane quello di realizzare uno strumento efficace per il miglior funzionamento dell'ente, per facilitare i rapporti tra p.a. e cittadini, per razionalizzare la spesa pubblica, per utilizzare al meglio le risorse umane, in sintonia con lo spirito della riforma che vuole il cittadino al centro della attività politica e amministrativa.

Un'ultima considerazione porta ad augurarci che questo seminario faccia da eco per radicare in tutti la certezza che la riforma che il nuovo ordinamento sta mettendo in atto sia sinonimo non di cambiamento ma di miglioramento dell'azienda pubblica non solo in senso astratto, ma soprattutto nel concreto agire della burocrazia, per la verità non sempre apprezzata.

Al contrario la burocrazia è il contenitore anche di quelle professionalità indiscusse che preferiscono non apparire, per cultura e per scelta, che rifuggono qualsiasi forma di compromesso e che caratterizzano i veri servitori dello Stato.

Questa burocrazia, attraverso la formazione permanente, può essere la vera leva del cambiamento che la società civile si aspetta.