**AMMINISTRAZIONE E RICOSTRUZIONE DOPO IL CORONAVIRUS**

Nel videomessaggio con cui ha ricordato la necessità che i governi dei paesi dell’Unione, a fronte del dramma del coronavirus, facciano la propria parte, superando gli egoismi nazionali, il Capo dello Stato ha espressamente sottolineato l’opportunità di riflettere, sin da adesso, sulla ricostruzione del Paese dopo l’auspicata fine dell’emergenza sanitaria. Si tratta di una indicazione di grande importanza: non si può, infatti, arrivare impreparati al momento in cui si dovrà mettere mano al nuovo inizio.

Sui giornali, d’altra parte, comincia ad affacciarsi lo stesso tema, e, per indicare alcune delle linee guida che dovranno caratterizzare l’opera di ricostruzione, si guarda, giustamente, anche agli errori del passato.

Così, ad esempio, ha fatto Angelo Panebianco sul Corriere del 27 marzo, indicando, fra gli altri, nella burocrazia uno degli elementi di freno del Paese. Sullo stesso tema è intervenuto su La Stampa del 28 marzo Alessandro di Nicola, sottolineando che oggi tutti gli italiani, a fronte dell’emergenza, si lamentano dell’inefficienza del Bel Paese, evidenziata, tra l’altro, dalla ridda di autocertificazioni che cambiano e si susseguono di giorno in giorno.

Una riflessione sul passato appare indispensabile per non ripetere gli errori di sempre nella ricostruzione di un futuro che speriamo prossimo, ed è certo che quello della burocrazia -o, come forse sarebbe meglio dire, del sistema amministrativo e della sua qualità- è un tema cruciale, e non da oggi.

Se però si guarda ai due autorevoli interventi sopra ricordati, appare palese che diversi sembrano essere i problemi che si celano dietro la questione burocratica. Per Panebianco, il problema starebbe nell’esaltazione del potere discrezionale della burocrazia, come sarebbe dimostrato dalla triste sorte toccata alle diverse iniziative di semplificazione; per Trocino, invece, il male si anniderebbe nella giungla di regole e divieti che paralizzerebbe l’attività dell’amministrazione. Si tratta di due approcci diversi, dal momento che il primo sembra identificare un problema nello stesso potere di scelta dell’amministrazione; il secondo, invece, nella quantità di fonti, norme e regole che ingabbierebbero questo potere.

E’ probabile che, per cercare di dare una risposta a queste due differenti impostazioni, possa essere utile considerare la domanda che il Paese esprime a fronte della pandemia che affligge i nostri giorni. Questa domanda riguarda molte cose, ma in primo luogo un sistema sanitario efficiente e razionale, capace di fornire assistenza, medici, materiale sanitario, ricoveri ospedalieri, reparti di terapia intensiva, diagnosi tempestive, macchinari adeguati.

Ora, la domanda di un sistema sanitario efficiente ed adeguato è tutto ciò che si è detto prima, ma è anche la capacità di studiare la ragioni dell’epidemia e del suo evolversi e di indicare i rimedi, la capacità di organizzare e coordinare le diverse forze chiamate ad entrare in campo, la capacità di stabilire un ordine di priorità chiaro e preciso. La domanda riguarda, al di là della questione sanitaria, un complessivo sistema amministrativo agile ed efficiente. Un sistema del genere sarà decisivo per la ripresa economica e sociale del Paese: l’amministrazione si risolve, infatti, in un sistema di servizi per la realizzazione dei diritti di cittadinanza e delle libertà anche economiche.

Se un sistema di questo tipo non funziona in modo adeguato, se ci si perde in una serie di regole astruse e contraddittorie, la causa non è soltanto in un certo tipo di cultura e di mentalità della burocrazia o nella sua mancanza di qualità -in una parola, nei mali endogeni dell’amministrazione- ma, innanzi tutto, in quel reticolo di leggi, regolamenti, disposizioni primarie e secondarie che circondano lo svolgimento dell’azione amministrativa e che costituiscono il frutto di una autentica esondazione legislativa che ha aumentato a dismisura lo stock normativo. Questa situazione è stata, qualche tempo fa, limpidamente descritta da Sabino Cassese, quando ha osservato che “la sofferenza dell’amministrazione ha origine dal Parlamento”, ed anzi dal “continuum Governo-Parlamento”, che prende nello stesso tempo decisioni legislative ed amministrative, marginalizzando l’amministrazione.

Alla base di una situazione del genere sta, infatti, il convincimento che la discrezionalità amministrativa non è la capacità di identificare e realizzare l’interesse pubblico in concreto, in una certa contingenza storica, secondo le indicazioni poste dalla legge, ma, alla fine, una decisione arbitraria che rischia di risolversi in una possibile prevaricazione. Da qui la tendenza a svuotare di contenuto la discrezionalità, sostituendola con precetti legislativi e normativi sempre più puntuali; da qui anche il timore del dirigente pubblico che, alla fine, preferisce non decidere, ma affidare le scelte concrete di amministrazione al Parlamento o al giudice. Il risultato finale è un formidabile aumento dell’incertezza ,una fuga dall’amministrazione da parte degli stessi funzionari chiamati a provvedere ed una crescita esponenziale della sfiducia del cittadino non solo nei confronti del pubblico potere, ma dell’ordinamento nel suo complesso.

L’incertezza e la sfiducia non riguardano soltanto l’amministrazione e la sua discrezionalità, ma la stessa attività giurisdizionale, che diventa più incerta e contraddittoria a fronte della moltiplicazione delle norme e delle sue possibili interpretazioni.

Se queste riflessioni colgono in qualche modo, nel segno appare a necessario , per fornire un contributo alla ricostruzione del futuro, un autentico cambiamento culturale, che riscopra il valore autentico della discrezionalità dell’amministrazione rettamente intesa, liberando lo scenario da una moltiplicazione abnorme di disposizioni di vario genere che costituiscono una delle cause più rilevanti della paralisi amministrativa ed un terreno fertile per la corruzione. L’autentica discrezionalità amministrativa non equivale ad arbitrarietà e ad una sottovalutazione delle regole, ma costituisce la via migliore per realizzare, nel concreto, l’interesse pubblico indicato dalla legge .Il diritto amministrativo è, infatti, come afferma Cassese, sostanzialmente discrezionalità, adattamento continuo dell’amministrare alla realtà, non applicazione meccanica delle norme.

Una discrezionalità di questo genere deve essere sottoposta ad un vaglio e ad un controllo rigoroso; tuttavia, il reticolo di responsabilità –civili, penali, contabili\_ che circonda l’amministrazione è posto per consentire a una scelta legittima e tempestiva e no per provocare una fuga dalla decisione.

Naturalmente, l’amministrazione ha anche, come si è già detto, i suoi problemi, per dir così, endogeni: ha bisogno di nuovi investimenti, di un adeguato ricambio generazionale, di superare un approccio meramente legalistico , con il rilancio delle valutazioni tecniche ed economiche, di una intensa opera di formazione, di una serie di misure capaci di proteggerla dagli sconfinamenti della politica.

Tutti questi problemi richiedono interventi mirati; tuttavia, senza il rilancio della capacità dell’amministrazione di operare scelte tempestive e responsabili, ogni tentativo di cambiamento è, probabilmente, destinato a fallire. Un gran numero di norme non potrà mai sostituire una amministrazione efficiente e responsabile. I procedimenti legislativi ed amministrativi possono essere semplificati e migliorati; tuttavia essi non possono supplire alla mancanza di autorevolezza ed all’incertezza della decisione pubblica, nel delineare, in modo compiuto, un chiaro ordine degli interessi da perseguire.

Qualunque sistema economico, diceva Max Weber, richiede una amministrazione efficiente ed una giustizia funzionante; si tratta di una affermazione che è valida anche per la realizzazione dei diritti di cittadinanza sociale. E’ anche su queste basi che occorrerà procedere alla ricostruzione. La partita è aperta, ma l’esito non è scontato.

***ALESSANDRO PAJNO***

**già Presidente del Consiglio di Stato**

**pubblicato il 26 giugno 2020**