

1 settembre 013

## Qualcosa si muove nella riforma della Pa

di Giuliano Amato

Qualcosa sta finalmente cambiando nell'azione di riforma della nostra amministrazione, un'azione che è la vera, grande incompiuta italiana degli ultimi anni.

A riformare l'amministrazione ci stiamo lavorando infatti da decenni. Eppure ancora oggi, quando si enunciano le ragioni per le quali l'Italia è da tempo il paese dell'eurozona con la produttività totale più bassa, con attrazione degli investimenti altrettanto bassa, con risorse pubbliche che, per quanto tagliate, continuano a finire in residui perché non si riesce a spenderle, in testa alla lista ci sono sempre la lentezza, l'inefficienza e il labirintico incrociarsi delle sue sedi pubbliche. Che errori abbiamo fatto in tanti anni di riforme? E che cosa non abbiamo fatto che invece servirebbe?

Intanto diverse riforme si sono fatte leggere in Gazzetta Ufficiale, hanno compiuto qualche piccolo passo attuativo, ma poi si sono perse per la strada. «Il Sole 24 Ore» è stato un fustigatore attento delle riforme esistite soltanto come leggi e non come concreti processi di trasformazione, capaci di non farsi fagocitare dalle resistenze che incontrano. Gli esempi si sprecano, ma basti pensare allo sportello unico, che doveva unificare i diversi procedimenti autorizzatori a cui erano assoggettate la maggior parte delle iniziative economiche. Lo sportello è diventato in effetti unico, ma dietro tutto è rimasto come prima e le domande hanno dovuto attraversare lo stesso labirinto.

Davanti a queste difficoltà ha preso piede la semplificazione, intesa come taglio di passaggi procedurali o addirittura come taglio di leggi intere. Non so francamente valutare i benefici che sono venuti dalla scomparsa di leggi molto spesso disapplicate da anni e delle quali quindi nessuno avvertiva il peso. Mentre sono chiari i benefici, ma anche i limiti, dei tagli delle procedure.

Prima la Dia (Dichiarazione inizio attività) e poi la Scia (Segnalazione certificata inizio attività) sono state di sicuro utili per tanti lavori di edilizia, consentendone l'avvio senza le lunghe attese di un tempo.

Ma si tratta di semplificazioni che non riguardano le opere di maggiore impegno e che, nello stesso ambito in cui operano, non liberano certo dall'eventuale contenzioso con interessi pubblici e privati, che risultassero inizialmente ignorati.

E qui si va al cuore del problema. Intanto vi sono procedure che erano e rimangono complesse, perché sono diversi, e affidati ad autorità e a volte addirittura a livelli di governo diversi, gli interessi pubblici in gioco, specie per le opere pubbliche. Ma anche quando le procedure le si taglia, non è che questo fa sparire gli interessi in gioco, che, se non prima dopo, hanno sempre titolo a farsi valere. E sarebbe un bersaglio troppo facile quello delle "resistenze corporative". Sono spesso diritti, che non ci si può mettere sotto i piedi in nome sia pure dell'efficienza.

Né la soluzione alla complessità è cadere nella tentazione, in cui troppe volte siamo caduti, di allargare l'uso delle procedure derogatorie, nate per le grandi emergenze e giustificate soltanto dalla loro eccezionalità. Per spendere più facilmente e per sottrarci alle lentezze delle troppe procedure, ci siamo avvalsi per le opere e per gli eventi più diversi della Protezione Civile e della sua libertà dalle regole. Abbiamo finito per fare del male a lei e a noi. E sappiamo bene perché.

Il tema allora è come gestire la varietà degli interessi pubblici, senza tagli impossibili e senza deroghe, ma anche senza trovarsi nell'inferno di un labirinto in cui tutti giocano a domino, perché vi sono troppe strade che si incrociano e chiunque si incontri sbarrare la strada agli altri. Da tempo è stato suggerito (lo ha fatto autorevolmente Italia Decide sin dal suo primo Rapporto, ma lo hanno fatto anche diversi studiosi) il modello francese dell'amministrazione di missione, che raccoglie attorno a un medesimo progetto le diverse istanze,

rese tutte corresponsabili della sua realizzazione e non orientate ciascuna dal solo interesse di cui è portatrice. Nella missione le regole non le dà l'interdizione del domino, ma la cooperazione in vista del risultato (e del giudizio finale, che sarà dato per tutti in base a esso). C'è un'autorità in capo alla missione, che non taglia e non deroga, ma impone il rispetto del gioco.

Fin qui il modello è stato sperimentato da noi con piccole strutture, com'è stato per le celebrazioni del 150° dell'Unità. Il governo Letta lo sta finalmente adottando per le cose più importanti, come testimoniano il «Direttore generale di progetto», istituito l'8 agosto scorso per la realizzazione del Grande Progetto Pompei, e l'Agenzia per la coesione territoriale, istituita sei giorni fa per l'impiego dei fondi strutturali e di sviluppo regionali europei. Non entro nei dettagli dei due decreti, ma invito a leggerli. Il linguaggio è segnato in più casi dalle inutili ridondanze tipiche dei legislatori di questi anni. Ma la sostanza è quella della missione, che mette insieme poteri di coordinamento, poteri istruttori e poteri di gestione, facendoli confluire in procedure rese uniche e in canali di responsabilità anch'essi convergenti.

Funzionerà? Certo ci saranno resistenze, che potranno venire ora da unità ministeriali diverse, ora da livelli di governo diversi. Ma se non funzionasse e prevalessero invece le resistenze, non sarà per un difetto di disegno, sarà, in realtà, per il vuoto che è cresciuto da noi in questi anni e che è la vera ragione delle nostre disfunzioni amministrative e delle nostre difficoltà a superarle. Il vuoto è quello lasciato dalla cultura e dalla professionalità del risultato, che l'Ocse chiama administrative capacity, bollando non a caso quella italiana come inadequate.

Non sempre è stato così. In passato la nostra amministrazione coltivò tecnici di alta qualità, che concorsero a migliorare la nostra agricoltura, a organizzare le nostre partecipazioni statali, a dare all'industria meccanica l'acciaio di cui aveva bisogno. E non solo questo. Poi, un po' si chiuse in se stessa e nel predominio di quella cultura giuridica, che fra l'altro forniva il metro ai suoi controllori. Un po' fu vittima del generale impoverimento delle nostre strutture educative. Certo si è che alla fine ci siamo trovati dove siamo ora. Noi non facciamo le cose che sappiamo di dover fare semplicemente perché non le sappiamo fare (una banale domanda: quanti insegnano e quanti imparano in Italia management dei beni culturali?).

È questo al fondo il problema dei problemi. Il governo Letta sembra capirlo e ce lo dice la previsione che l'Agenzia per la coesione svolga anche compiti di assistenza tecnica e di formazione del personale per le amministrazioni coinvolte. Siamo sulla buona strada. E non gridiamo allo spreco se si assumono cento persone qualificate, capaci di percorrerla.

1 settembre 013