

A dark blue vertical bar runs down the left side of the page. A blue arrow points to the right from the bar, containing the date.

25 gennaio 2018

# La complessità amministrativa

Giampaolo Rossi

Several thin, curved lines in shades of blue and grey originate from the bottom left and curve upwards and to the right.

Contributo pubblicato nel blog *ridiam.it*

## *"La complessità amministrativa"*

di  
Giampaolo Rossi

È a tutti noto che il tema della **semplificazione** è oggetto di interesse pressante dell'opinione pubblica ed è da tempo all'attenzione del legislatore, di tutte le forze politiche (le stesse che continuano a determinare la complessità).

Già la legge n. 241 del 1990 vi aveva dedicato una serie di norme e aveva introdotto il principio di non aggravamento del procedimento e vari istituti, come la conferenza di servizi. Sono seguite varie misure, come la DIA, poi SCIA e lo sportello unico.

In parallelo a queste norme di semplificazione **la complessità amministrativa è aumentata e continua ad aumentare**. L'imputazione ai comportamenti della burocrazia ha un suo fondamento ma è superficiale. La decisione amministrativa è sempre più difficile. È bene occuparsene, come ha fatto l'AIDPA sul piano scientifico generale, ma forse ci si dovrebbe occupare anzitutto della "non decisione".

È ormai necessario riflettere sulle **ragioni** che hanno determinato questa situazione perché se non si rimuovono le cause è inutile cercare di eliminare, o almeno circoscrivere, il fenomeno. Fra le cause della progressiva complessità mi sembra che siano da segnalare le seguenti:

- **La moltiplicazione dei diritti.** Negli ultimi decenni sono progressivamente aumentati i diritti e si è dato maggiore spessore a quelli già acquisiti, aumentando quelli considerati "fondamentali". Questa osservazione non comporta una valutazione negativa dell'insieme del fenomeno. Basta pensare alla nascita del diritto all'ambiente, derivante da una nuova consapevolezza ambientale, o al rafforzamento del diritto alla salute. Anche questi diritti nuovi o rafforzati hanno determinato aggravamenti dei procedimenti, che sono in parte ineliminabili, ma sono giunti a effetti di paralisi amministrativa quando più diritti fondamentali sono entrati in conflitto fra loro (il caso ILVA è emblematico). Più incerta è, comunque, la valutazione da dare della pluralità di strumenti organizzativi e procedurali che sono sorti a tutela del diritto alla privacy (istituto tanto nuovo, nella sua attuale conformazione, che il vocabolario italiano non aveva un nome per definirlo). Ancora: si dovrebbe valutare quali adempimenti debbano essere connessi alle finalità perseguite dalla nuova normativa anticorruzione. Quello che è certo è che, con l'aumentare delle situazioni soggettive alle quali si accorda tutela, aumenta inevitabilmente la

complessità procedimentale. Se ne dovrebbe forse trarre la necessità di un bilanciamento fra le esigenze della tutela e quelle della decisione (che, non va dimenticato, è cura di interessi pubblici).

- La complessità procedimentale è inoltre determinata anche dalla **complessità organizzativa**. La moltiplicazione delle competenze verticali (fra più enti territoriali) e orizzontali (all'interno dello stesso livello territoriale), per quanto la si indori di formule accattivanti, come l'amministrazione multilivello o la leale collaborazione, determina in ogni caso aggravamenti dei procedimenti e sovrapposizioni di competenze che rendono complessi i procedimenti, difficili le decisioni e anche l'individuazione delle responsabilità.
- Alla difficoltà di individuare i soggetti responsabili si è accompagnato, paradossalmente, un **accrescimento delle responsabilità** civili, amministrative, contabili e penali degli amministratori, spesso con norme a contenuto largamente indeterminato che provocano incertezze, con effetti disincentivanti dell'agire amministrativo. Ne deriva una forte propensione alla fuga dalle responsabilità che si traduce in comportamenti ispirati al puro adempimento formale anziché al soddisfacimento sostanziale degli interessi che la norma vuole tutelare.
- Tutto ciò in un contesto culturale generalizzato che tende a non accettare i rischi intrinseci in ogni vicenda umana, e ancor più in ogni decisione, che stimola una sorta di **esorcizzazione del rischio** e preferisce evitare ogni potere che possa comportare arbitrii (basta ricordare le polemiche sui presidi di scuola che si volevano configurare come manager negando però a loro ogni potere) e cerca sempre e comunque un responsabile per ogni evenienza, comprese quelle naturali.

Come si vede, l'indicazione di queste ragioni della complessità non ha la pretesa di essere esauriente nella elencazione e nella esposizione. Il dibattito che si vuole far scaturire è ad ampio raggio. Va dal segnalare **incongruenze macroscopiche o anche solo divertenti** (come quelle indicate da Giannini quando definiva di “umorismo prefettizio” i provvedimenti di annullamento delle delibere comunali che auspicavano la pace), fino a tentare **ragionamenti di scienza dell'amministrazione** (come quelli di Gasparri sulle “male-amministrazioni”).

Dalla ricognizione e dal dibattito potranno anche scaturire spunti per **riflessioni di teoria generale**, volti a rivisitare nozioni che si continuano a dare per scontate nella loro vecchia configurazione, come quella di discrezionalità, di legalità, di enfaticizzazione del procedimento.