

IL DIBATTITO

Marcello Clarich

Ordinario di Diritto amministrativo presso Sapienza Università di Roma

IL TEMA DELLA SETTIMANA

In attesa della nuova legislatura sarebbe utile preparare un'agenda delle riforme più meditata. Secondo il professor Marcello Clarich la prima operazione che il governo dovrebbe fare è riprendere e rilanciare alcuni progetti di legge, come ad esempio quello sul sistema carcerario oppure il completamento della "Madia", e invece abbandonare l'idea di mettere mano alle norme processuali nei settori civile, penale e amministrativo. Insomma puntare sul metodo del "cacciavite": interventi mirati, di minor impatto mediatico, ma più efficaci.

LA VERSIONE DIGITALE

In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo:
www.guidaaldiritto digitale.ilsole24ore.com

Agenda delle riforme: priorità per la "Madia" e sistema carcerario

La partenza rallentata della nuova legislatura, a causa delle difficoltà a formare un governo con una maggioranza stabile, potrebbe essere un'opportunità: preparare in modo più meditato un'agenda per le riforme.

Nessuna legislatura riesce a portare a compimento tutte le riforme avviate. Anche le leggi già approvate da un ramo del Parlamento decadono in modo automatico e la prima operazione da fare dovrebbe essere un esame dei disegni e progetti di legge che meritano di essere ripresi e rilanciati. Per esempio, meriterebbero una corsia preferenziale riforme come quella del sistema carcerario, che soffre di un sovrappopolamento non degno di un paese civile, e della rimodulazione dei reati e delle pene.

Andrebbe ripresa anche la riforma Madia sulla pubblica amministrazione che ha perso per strada due tasselli importanti: la riforma della dirigenza e la riforma dei servizi pubblici locali. Quanto alla prima, essa mirava a istituire un ruolo unico della dirigenza volto a favorire la mobilità tra i vari comparti oggi quasi inesistente. Quanto alla seconda, il riordino di questo settore fondamentale dell'economia locale è atteso da anni, ma neppure il precedente governo è riuscito a legiferare. Ciò anche a causa di uno sgambetto della Corte costituzionale che ha censurato la riforma ormai quasi completata per mancato rispetto delle competenze regionali. Sarebbe però necessario rilanciare le due riforme. Infatti, per tentare di rendere più efficienti gli apparati pubblici occorre partire dalla testa, cioè appunto dai vertici burocratici, attraverso un sistema di incentivi e un rafforzamento dei poteri tali da innescare un circuito virtuoso che si propaghi via via alla base della piramide. Quanto ai servizi pubblici locali, andrebbero introdotte disposizioni volte a rendere più imprenditoriali le gestioni, a promuovere accorpamenti e fusioni superando ove necessario i confini territoriali degli enti locali, a contenere il fenomeno degli affidamenti *in-house* che escludono ogni confronto competitivo e sottraggono spazi al mercato e alle aziende private. Anche le società pubbliche, riordinate con il Dlgs 175/2016, meriterebbero un ulteriore intervento legislativo. Infatti, anche in seguito ad alcuni annacquamenti del testo originario, l'obiettivo di una drastica riduzione del numero delle società pubbliche (da circa settemila a mille) non verrà conseguito a norme invariate.

Ma altrettanto razionale, potrebbe essere anche astenersi dal legiferare in materie nelle quali le riforme più recenti sono nella fase di

**Per tentare di rendere
più efficienti
gli apparati pubblici
occorre partire dalla testa,
cioè dai vertici burocratici**

“rodaggio” in sede applicativa. L’attivismo del legislatore infatti non è sempre un bene. Si pensi per esempio al Codice dei contratti pubblici del 2006, un testo normativo che ha battuto il record delle modifiche legislative nel decennio successivo, prima della sua integrarle risistemazione con il Codice del 2016 (Dlgs 50/2016, già modificato con il decreto correttivo approvato con Dlgs 56/2017). Forse, a questo punto, sarebbe opportuno lasciarlo sedimentare, puntando piuttosto sulla diffusione delle buone prassi e sull’attività interpretativa dell’Autorità nazionale anticorruzione, anche sotto forma di linee-guida.

Sarebbe auspicabile cautela anche nel metter mano alle norme processuali, nei settori civile, penale e amministrativo, oggetto di numerosi interventi normativi negli anni passati. Sicuramente può essere necessaria una qualche razionalizzazione dei riti speciali ormai proliferati e qualche ritocco su aspetti più di dettaglio. Ma l’impianto generale di codici dovrebbe essere lasciato in pace. I problemi della giustizia (carico del contenzioso, tempi lunghi, sviluppo limitato degli strumenti di risoluzione alternativi alla giurisdizione, scarsa certezza del diritto) sono dovuti, più che a norme processuali mal confezionate, ad altri fattori: organici scoperti anche per quanto riguarda i ruoli amministrativi, rigidità organizzative, professionalità inadeguate rispetto alle sfide del processo telematico, ecc.

Anche l’ordinamento delle professioni, e in particolare di quello forense, non sembra richiedere revisioni radicali, una volta stabilito di conservare il sistema ordinistico di impronta pubblicistica. Se mai occorre accrescere l’impegno a dare attuazione alle novità introdotte negli ultimi anni (specializzazioni, formazione permanente, ecc.).

Tra le riforme da non mettere in cantiere dovrebbero essere quelle destinate ad alterare l’equilibrio già precario della finanza pubblica. Superata l’euforia della campagna elettorale, le forze politiche di maggioranza e di opposizione dovrebbero prestare attenzione alla compatibilità dei livelli di spesa (o di riduzione delle entrate) con i vincoli europei del *Fiscal Compact*. I mercati finanziari sono per ora calmi, ma potrebbero rimettere sotto tiro il nostro Paese ai primi segnali di pericolo. In questa fase, a livello europeo la discussione si appunta sull’esigenza di riduzione dei rischi degli Stati sovrani e delle banche (*risk reduction*) come presupposto della condivisione dei rischi tra Stati (*risk sharing*) mettendo in comune una quantità adeguata di risorse o attraverso forme di garanzia. Andrebbero dunque evitate riforme che aumentino la spesa o riducano le entrate e dunque aggravino il debito pubblico.

In realtà esiste uno spazio piuttosto ampio per riforme “a costo zero” o a impatto finanziario limitato.

Da più parti, e in particolare dal mondo imprenditoriale, proviene la richiesta di semplificare le procedure amministrative e di accelerare e rendere più certi i tempi e i contenuti dei provvedimenti amministrativi. Occorrono interventi mirati, settore per settore, per individuare anzitutto i “lacci e laccioli” da rimuovere del tutto. Molte attività economiche sono oggi ostacolate da regimi autorizzatori o

**Può servire
una razionalizzazione
dei riti speciali.
Ma l'impianto dei codici
deve essere lasciato in pace**

concessori, limiti o contingentati o da altri vincoli non sempre giustificati da ragioni di interesse pubblico. All'epoca del Governo Monti (con i noti decreti Salva Italia, Cresci Italia, ecc.), sull'onda della gravissima crisi economica e finanziaria, si era cercato di sburocratizzare molte procedure, limitando anche i poteri dei Comuni che spesso inseriscono nei loro regolamenti norme restrittive. Andrebbe dunque ripresa la strada delle liberalizzazioni e di apertura di nuovi spazi di mercato e ciò anche al fine di stimolare la crescita economica. In ogni caso le procedure amministrative da mantenere andrebbero snellite e rese meno onerose per i privati. Sarebbe necessario far funzionare meglio le sedi di coordinamento, costituite in particolare dalla cosiddetta conferenza dei servizi, oggetto di un intervento legislativo specifico nell'ambito della riforma Madia.

Per riavviare questo cantiere, occorre pensare a una legge di delega ad ampio raggio, simile a quelle approvate negli anni Novanta del secolo scorso, al governo che preveda anche la costituzione presso la presidenza del Consiglio dei Ministri o presso la Funzione pubblica di una *task force*, in grado di coinvolgere le amministrazioni centrali e periferiche al fine di trovare soluzioni efficaci e il più possibile condivise.

Sempre nell'obiettivo di favorire la crescita economica, qualche intervento mirato potrebbe riguardare le procedure fallimentari e di recupero crediti che ancor oggi rendono poco attrattivi gli investimenti nel nostro Paese.

L'elenco potrebbe continuare, ma gli obiettivi sembrano chiari: evitare di rimettere in discussione leggi di sistema che richiedono soprattutto un impegno in sede attuativa; puntare invece sul metodo del "cacciavite", cioè di interventi mirati, di minor impatto mediatico, ma forse più efficaci. ◆

Guida al Diritto

Settimanale di documentazione giuridica

Direttore Responsabile Guido Gentili

Redazione Rosa Maria Attanasio
(vicecaporedattore),

Daniela Casciola (caposervizio),
Caroline De Pascale (caposervizio), Simona Gatti
(vicecaposervizio), Nicola Barone, Aldo Di Cagno,
Francesco Machina Grifeo, Patrizia Maciocchi,
Vittorio Nuti, Giampaolo Plagnerelli, Paola Rossi,
Alessandro Vitiello.

Fotografie di copertina Alberto Gottardo

Sede legale e Direzione Via Monte Rosa 91, 20149
Milano. Registrazione Tribunale di Avezzano n. 117
del 27 luglio 1994.

Redazione Piazza dell'Indipendenza 23 B/C, 00185
Roma, Tel. 06 30226307/30226400, Fax 06
30226606

GRUPPO 24 ORE

Proprietario ed Editore Il Sole 24 ORE Spa

Presidente Giorgio Fossa

Vicepresidente Carlo Robiglio

Amministratore delegato Franco Moschetti

Il Sole 24 ORE Spa. Tutti i diritti sono riservati.
Nessuna parte di questo periodico può essere
riprodotta con mezzi grafici e meccanici quali la
fotoriproduzione e la registrazione. Manoscritti e
fotografie, su qualsiasi supporto veicolati, anche se
non pubblicati, non si restituiscono.

Servizio Clienti Periodici Piazza dell'Indipendenza
23 B/C, 00185 Roma.

Tel. 02/30.300.600, Fax 06 30225400 oppure 02
30225400

Abbonamento annuale (Italia) Guida al Diritto (rivista
+ supplementi + versione digitale): €280,00 IVA
inclusa*; Guida al Diritto (sola versione digitale) €
169,00 IVA inclusa; per conoscere le altre tipologie
di abbonamento ed eventuali offerte promozionali,
contatti il Servizio Clienti (Tel. 02/30.300.600; mail:

servizioclienti.periodici@ilssole24ore.com). Gli
abbonamenti possono essere sottoscritti con carta di
credito telefonando al numero 02/30.300.600,
oppure inviando la fotocopia della ricevuta del
pagamento sul c.c.p. n. 31481203 via fax allo 02
oppure 06 30225406.

**Arretrati (numeri settimanali e dossier mensili/
bimestrali)** € 18,00 comprensivi di spese di
spedizione. Per richieste di arretrati e numeri singoli
inviare anticipatamente l'importo seguendo le stesse
modalità di cui sopra. I numeri non pervenuti
possono essere richiesti collegandosi al sito
www.servizioclienti.periodici.ilssole24ore.com entro
due mesi dall'uscita del numero stesso. * L'importo
della versione digitale è di €2,00 IVA inclusa.

Pubblicità Il Sole 24 ORE S.p.A. System
Direzione e amministrazione Via Monte Rosa, 91 -
20149 Milano - Tel. 02.3022.1 - Fax 02.3022.3214
email: segreteria@direzionedigitale.ilssole24ore.com
Stampa Il Sole 24 ORE Spa, Via Tiburtina Valeria
(S.S. n. 5) km 68,700, 67061 Carsoli (AQ).

La versione digitale di Guida al Diritto
www.guidaaldiritto.ilssole24ore.com

Per il sito internet www.guidaaldiritto.ilssole24ore.com

ISSN 1590-0282