Vent'anni alla ricerca di una spinta efficace

di Marcello Clarich

I tempi biblici delle decisioni delle pubbliche amministrazioni sono una piaga persistente. Nei rapporti tra privati, infatti, il tempo è spesso «danaro». C'è dunque un interesse comune a sbrigare in fretta gli affari ponendo in essere tutti gli atti e adempimenti necessari.

Le pubbliche amministrazioni che emanano un'autorizzazione, una licenza o un altro atto amministrativo richiesto da un privato, hanno invece altri stimoli e incentivi: controllo rigoroso di tutte le forme e presupposti previsti dalla legge; timore per il rischio di responsabilità conseguenti alla decisione; scarsa attenzione per gli interessi dei cittadini-utenti; assenza di controlli interni efficaci.

In realtà, già da molti anni il Parlamento è sensibile al tema. Anzi il disegno di legge governativo approvato dalla Camera dei Deputati il 2 ottobre scorso è solo l'ultimo atto di una specie di telenovela.

Il primo provvedimento generale risale a quasi vent'anni fa. La legge sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990 n. 241, ora modificata dal disegno di legge, introdusse per la prima volta il principio della certezza del termine di conclusione dei procedimenti amministrativi. Ciascuna amministrazione infatti doveva fissare con un proprio regolamento il termine entro il quale emanare i provvedimenti di propria competenza. In mancanza scattava un termine breve di 30 giorni.

Questa riforma aveva però almeno due difetti. Le amministrazioni erano anzitutto libere di darsi termini anche assai lunghi. Inoltre, la legge non chiariva le conseguenze giuridiche dei ritardi.

Da qui l'esigenza di correttivi. La riforma del pubblico impiego all'insegna della privatizzazione (Digs n. 29/93) attribuì ai dirigenti il compito di verificare il rispetto dei tempi e di esercitare il potere sostitutivo in caso di inerzia.

Nel 1995, ai servizi di controllo interno e ai servizi ispettivi dei ministeri fu demandato il compito di monitorare ogni anno il numero dei procedimenti conclusi in ritardo (legge n. 273/2003). Per i dirigenti responsabili di ritardi sistematici dei propri sottoposti venne ipotizzata l'applicazione di sanzioni.

Nel 1997, nell'ambito della cosiddetta riforma Bassanini (legge n. 59/97), ha fatto poi capolino il principio dell'indennizzo automatico forfettario in caso di ritardo. I regolamenti attuativi non lo hanno poi disciplinato in concreto e, scaduta la delega nel 1999, la norma è rimasta lettera morta.

A dar manforte al Parlamento è intervenuta anche la giurisprudenza. Infatti, affermato a favore dei cittadini il principio della responsabilità per danni cagionati da atti amministrativi illegittimi (Cassazione, Sezioni Unite, n.500/99), la giurisprudenza ha chiarito che anche il danno da ritardo nell'emanazione di un provvedimento dovuto può giustificare una richiesta di risarcimento. Il disegno di legge governativo legifera ora questo principio.

Infine, nel 2005 un'ennesima modifica della legge n. 241 del 1990 (legge n. 80 del 2005) ha posto la regola, ripresa anche dal disegno di legge, secondo la quale i termini devono essere fissati non più a caso, ma in funzione sia della loro sostenibilità sul piano organizzativo (risorse, personale disponibile), sia della natura degli interessi pubblici coinvolti. Inoltre, la norma ha

allungato da 30 giorni a 90 giorni il termine generale per la conclusione dei procedimenti. In compenso, ha stabilito (sia pur con molte eccezioni) che il mancato rispetto del termine vale come silenzio-assenso, cioè come rilascio tacito del provvedimento richiesto.

Il disegno di legge ora all'esame del Senato aggiunge, per così dire, qualche principio attivo al farmaco già sperimentato. Per esempio le penalizzazioni economiche per i dirigenti responsabili di ritardi sistematici. Ma sarebbe troppo bello sperare che questa volta la medicina riesca a risanare una piaga ormai incancrenita. Del resto la celerità non deve andare a scapito della qualità degli atti emanati. E anche su questo fronte c'è molto da migliorare.