

Politiche di semplificazione

Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa (*)

di **Giulio Vesperini**

ABSTRACT

Una recente ricerca di Astrid fornisce un quadro interessante delle politiche di semplificazione amministrativa in Italia, delle loro caratteristiche e delle innovazioni più importanti che sono state introdotte. Queste ultime sono fondamentalmente di sei tipi e riguardano, rispettivamente, lo sviluppo di una pluralità di vie amministrative; la rilevanza accordata ad una dimensione conoscitiva; la partecipazione dei privati; una caratterizzazione policentrica; l'europeizzazione e la convergenza tra gli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea.

Un ventennio di semplificazione amministrativa

Tra pochi mesi, si celebrerà il ventesimo anniversario della approvazione della legge n. 241/1990. Della legge si è parlato per tanti anni come della legge sulla trasparenza e, con maggior precisione, di quella legge che ha introdotto un nuovo statuto dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini, prevedendo, per la prima volta, in capo a questi una serie di importanti diritti, tra i quali quello alla certezza dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo, alla partecipazione nel procedimento, all'accesso ai documenti amministrativi, ecc.

Una parte importante della legge era dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi. In questa parte, come è noto, vi erano disposizioni di diverso impatto innovativo. Da un lato, infatti, si tornava ad insistere sulla legge dell'autocertificazione, adottata oltre venti anni prima ma rimasta largamente inapplicata; si attribuiva valenza generale all'istituto del silenzio assenso, comunque già conosciuto nell'ordinamento; si introduceva l'istituto della denuncia sostitutiva di autorizzazione, con una serie di limiti, però, che ne pregiudicavano l'operatività e con una finalità più di liberalizzazione di attività svolte da privati che non di semplifi-

cazione.

Dall'altro lato, però, si introducevano nuovi istituti, quali la conferenza dei servizi, la disciplina dell'acquisizione dei pareri e delle valutazioni tecniche, gli accordi: istituti accomunati, in larga parte, dal fatto di connettere la semplificazione all'attribuzione all'amministrazione della possibilità di apportare modifiche alla struttura del procedimento amministrativo stesso decisa dalla legge.

La storia delle politiche di semplificazione amministrativa nei venti anni che seguono la legge 241 è stata tracciata oramai molte volte. Si è trattato delle sue varie fasi, dei suoi risultati e dei suoi fallimenti. Non vale la pena, quindi, tornarvi sopra oggi, per non correre il rischio di ripetere cose ampiamente note.

Il primo rapporto Astrid sulla semplificazione "Semplificare stanca", elaborato da un gruppo di ricerca coordinato da Alessandro Natalini e Giulia Tiberi, ha l'importante merito di fare una fotografia molto puntuale ed articolata dello stato attuale delle politiche di semplificazione, delle loro caratteristiche, dei problemi che esse presentano. In questo modo, esso consente di mettere in rilievo le più importanti tendenze innovative che queste politiche presentano e, di conseguenza, anche di identificare le distanze intercorrenti tra i punti di inizio e quelli

* Il presente testo riproduce, con qualche integrazione, il testo dell'intervento al Seminario di presentazione del Rapporto Astrid menzionato nel testo e svoltosi a Roma il 24 settembre 2009.

di arrivo (transitori) di questo ventennio di politiche di semplificazione.

Provo di seguito ad illustrare le sei principali innovazioni, dedicando a ciascuna di essa qualche rapido cenno.

L'amministrazione della semplificazione

La semplificazione amministrativa è stata ed è tuttora oggetto di una legislazione abbondante. Il Rapporto, però, al tempo stesso, non solo segnala l'opportunità di preoccuparsi di più della *implementation* delle misure medesime, ma, al tempo stesso, identifica quelle che si potrebbero definire una pluralità di "vie amministrative alla semplificazione", emerse nella normativa più recente, dalle quali discende una amministrazione della semplificazione, fatta, ad un tempo, di un complesso di organismi che assumono la cura e di una pluralità di funzioni amministrative preordinate agli obiettivi che quella politica si pone.

Assieme al legislatore che detta (e continua a dettare) regole, per esempio, sulla soppressione di procedimenti, sulle conseguenze connesse alla mancata osservanza del termine di conclusione, sulle regole di funzionamento della conferenza dei servizi, si ha il governo che deve fare piani, ad esempio quello annuale per la semplificazione, ed uffici amministrativi ai quali compete di misurare gli oneri amministrativi e poi di provvedere, conseguentemente, alla loro riduzione.

La semplificazione, inoltre, non è un obiettivo che possa essere più conseguito prevalentemente attraverso norme (di legge o di regolamento), ma richiede l'esercizio di una pluralità di diverse funzioni pubbliche, quali quelle di pianificazione, concertazione, valutazione, ecc. Questo importante cambiamento si produce, però, non per svolte improvvise, ma per effetto di una serie di aggiustamenti successivi, di norma non coordinati tra loro. Si può aggiungere: il passaggio ad un approccio più marcatamente amministrativo delle politiche di semplificazioni costituisce un fatto recente e tutto altro che consolidato; deve ancora trovare una sistemazione adeguata; esso, inoltre, affianca, ma non sostituisce, l'approccio legislativo, come confermano, da ultimo, le numerose modifiche apportate ancora recentemente, con la legge n. 69/2009, alla legge n. 241/1990.

La dimensione conoscitiva delle politiche di semplificazione

Una seconda importante tendenza innovativa consiste in quella che, in sintesi, si può definire lo svi-

luppo della dimensione conoscitiva delle politiche di semplificazione. Già nei primissimi anni Novanta del secolo scorso, la prima importante ondata di misure di semplificazione, quelle disposte con la legge n. 537/1993 e i regolamenti governativi che su quella base vennero adottati, fu resa possibile, per la gran parte, dal censimento dei procedimenti di rispettiva spettanza che le amministrazioni avevano dovuto compiere nei tre anni precedenti per poter adottare i regolamenti, previsti dalla legge n. 241/1990, per la determinazione del termine e del responsabile di ciascun procedimento amministrativo. Quei regolamenti, raccolti peraltro in una banca dati del dipartimento della funzione pubblica che poi nessuno ha più utilizzato, consentirono di identificare i procedimenti maggiormente problematici, in ragione della loro durata o della particolare complessità della loro struttura, e di intervenire per la loro semplificazione.

Il piano annuale per la semplificazione del 2008 prevede di aggiornare quella banca dati con tutti i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione avviò il lavoro per la costruzione della banca medesima. Ma la fine della legislatura, il cambio del governo, il mutamento della composizione e delle funzioni dell'unità stessa, almeno a quanto risulta, hanno interrotto questo progetto.

Ma il Rapporto sulla qualità della regolazione parla dello sviluppo e della rapida diffusione di una altra, e sicuramente più raffinata, tecnica di indagine sui gravami connessi all'attività amministrativa, quella consistente nella misurazione degli oneri amministrativi. Questa consente di acquisire la conoscenza dei punti di maggiore criticità dell'azione amministrativa e dei maggiori oneri che essa comporta a carico di cittadini ed imprese. La formazione di questa importante base conoscitiva consente di impostare l'intervento di semplificazione vero e proprio. Quindi, alle spalle dell'intervento di semplificazione, si sviluppa una attività complessa di raccolta, sistemazione ed elaborazione di dati che, come spiegano molto bene i saggi compresi nella quarta sezione del Rapporto, implicano a loro volta l'intervento di una pluralità di soggetti. E implicano anche, per altro verso, la stabilizzazione e l'organizzazione della relativa funzione, per il semplice motivo che la misurazione degli oneri forma necessariamente oggetto di un programma di lavoro complesso e di lunga durata.

A questa si lega un'altra importante considerazione. La misurazione degli oneri amministrativi, fatta con le tecniche analizzate nella parte IV del Rapporto, è

attività complessa, che richiede il concorso di competenze di tipo vario, ma comunque a valenza specialistica, e una strutturazione non meno complessa, che implica, per esempio, la costruzione di archivi, la costruzione di banche dati.

La dimensione policentrica delle misure di semplificazione

I punti che seguono riguardano, tutti, i soggetti delle politiche di semplificazione. Un primo ordine di questioni riguarda il rapporto tra lo Stato, da un lato, le autonomie regionali e locali, dall'altro lato. Fino a qualche anno fa, chi si occupava di questo tema per un verso si misurava con la prescrizione dell'articolo 29 della legge n. 241/1990 e discuteva degli effetti di questa norma sull'autonomia regionale; per altro verso, poteva esaminare questa o quella esperienza regionale in materia di semplificazione, traendone, il più delle volte, un giudizio negativo. Come è noto, i problemi di tipo costituzionale legati al rapporto tra lo Stato e il sistema delle autonomie nelle politiche della semplificazione sono ancora aperti. Ma il Rapporto ha il merito di richiamare l'attenzione su alcuni aspetti nuovi che da ultimo si sono manifestati in questi rapporti. Provo ad elencarli rapidamente: la replica, a livello regionale, delle tecniche di misurazione e di riduzione degli oneri amministrativi; gli accordi tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali per coordinare o programmare questa o quella attività di semplificazione; l'istituzione dei cd. tavoli misti; l'espansione delle politiche di semplificazione, a livello regionale e locale; l'uso da parte dello Stato della riserva costituzionale per la determinazione dei livelli minimi di prestazione quale mezzo per estendere la propria disciplina ai procedimenti regionali e locali, bilanciando, in questo modo, l'ampliamento dei poteri di autonomia delle regioni e degli enti locali che segue alla riforma costituzionale del 2001.

Si può trarre, quindi, la conclusione che la politica di semplificazione, da spiccatamente statale quale è stata per molti anni, tende ora a divenire policentrica e riproduce al suo interno molte delle dinamiche tipiche, sul piano generale, dei rapporti tra lo Stato ed il sistema delle autonomie e, in particolare, l'impronta marcatamente cooperativa degli stessi.

La partecipazione dei privati

Un'altra importante tendenza che emerge dal Rapporto del gruppo di ricerca Astrid riguarda il coinvolgimento dei privati nelle politiche di semplificazione. Nella retorica delle politiche di semplifica-

zione è ricorrente l'affermazione che queste stesse politiche sono a tutela dei cittadini e delle imprese, per far risparmiare loro tempo e soldi. Ma l'elemento nuovo che emerge dalle misure adottate negli ultimi anni, è quello dello sviluppo delle misure di partecipazione, in vario modo, dei privati alle diverse fasi nelle quali si articola la politica di semplificazione stessa. Il Rapporto¹, per esempio, ricorda il ruolo della consultazione nella predisposizione del piano annuale per la semplificazione e nelle attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, nella quale sono state sperimentate procedure standardizzate di coinvolgimento degli *stakeholders*. O che le linee guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri, elaborato dal dipartimento della funzione pubblica nel 2009², prevedono che, per ciascun piano, si costituisca un "tavolo di monitoraggio" formato, oltre che dai rappresentanti dell'amministrazione responsabile, del dipartimento della funzione pubblica, dell'unità per la semplificazione e delle amministrazioni locali, anche da quelli degli organismi di rappresentanza degli interessi economici e sociali e delle associazioni di tutela dei cittadini.

Europeizzazione e convergenza nelle misure di semplificazione

Un ulteriore importante aspetto dei mutamenti intervenuti nelle politiche di semplificazione sta in ciò, che esse sono oggetto di un duplice processo, di europeizzazione e di convergenza tra diversi Stati membri. Sotto il primo aspetto, l'Ue adotta proprie misure di semplificazione e le impone, in vario modo agli Stati. Sotto il secondo aspetto, le tecniche e le misure dirette alla semplificazione si diffondono da uno Stato ad un altro. Il Rapporto dedica molto spazio a questi profili, sia all'uno che all'altro profilo³. Proprio da questa analisi, peraltro, si possono trarre alcune indicazioni sulle dinamiche dei rapporti tra Unione europea e Stati membri. In prima approssi-

¹ S. Paparo, *Per una semplificazione di risultato*.

² Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri*, 2009 disponibile sul sito www.funzionepubblica.it.

³ F. Sarpi, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, esamina l'esperienza di Italia, Francia, Germania, Olanda e Regno Unito sulla misurazione degli oneri; S. Barbieri, *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto*, tratta dei piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa e, in modo ancor più dettagliato, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito; P. Adami, *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini*, esamina la misurazione e la riduzione degli oneri burocratici per i cittadini in Olanda e in Francia.

mazione, da un lato, si produce una sequenza articolata, nella quale gli Stati membri adottano una certa politica, la Commissione la fa propria e la estende progressivamente a tutti gli Stati membri: è quanto avviene, ad esempio, per la disciplina dello *standard cost model*. Dall'altro lato, invece, ci sono casi nei quali opera un flusso del tipo *top down*, un esempio del quale è quello della disciplina degli sportelli unici contenuta nella direttiva servizi⁴.

Le politiche di semplificazione, quindi, cessano di avere un carattere marcatamente nazionale. All'opposto, diventano il punto di coagulo di una rete molto densa di scambi, trapianti, movimenti discensionali e ascensionali, raccordi tra Stati diversi e tra di essi e l'Unione europea.

L'organizzazione di governo della semplificazione

C'è un ultimo importante punto che emerge dal Rapporto e riguarda l'organizzazione di governo delle politiche di semplificazione. Se queste, come si è visto, si stabilizzano e si articolano in modo crescente nel corso del tempo, diventa ancor più necessario, che non nel passato, disporre di un apparato di governo che provveda a guidarne gli sviluppi e di un complesso di strumenti efficaci per il raggiungimento degli scopi che ci si prefigge. All'opposto, in questi ultimi anni, si registra una forte instabilità negli apparati di governo che sono preposti a tali politiche e un frequente mutamento degli strumenti dei quali essi si avvalgono.

Anche in questo caso, si tratta di cose note ed è sufficiente, quindi, riassumere molto rapidamente i passaggi essenziali di questa vicenda⁵.

Anzitutto, si nota una continua oscillazione tra un modello imperniato sulla formazione di un governo centrale delle politiche di semplificazione e uno che, per converso, fa leva sulla responsabilizzazione delle singole amministrazioni.

In secondo luogo, l'organizzazione di governo di queste politiche è, comunque, frammentata, dividendosi le relative competenze tra il dipartimento della funzione pubblica, la presidenza del consiglio e, a seconda delle diverse fasi, tra una pluralità di altri organismi: dal comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, previsto da una legge del 2006, al ministro per la semplificazione

normativa, nominato nel governo in carica.

In terzo luogo, muta anche con frequenza la considerazione prestata al ruolo degli esperti nella formazione e nella supervisione delle politiche di semplificazione: nel 1999, viene istituito un nucleo per la semplificazione, composto di venticinque esperti, ma nel 2002 questo è soppresso. Nel 2006, a supporto del comitato interministeriale ricordato, viene istituita una Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, composta di venti esperti; ma nel 2008, con il nuovo governo, mutano composizione e collocazione istituzionale dell'Unità medesima, presieduta ora dal ministro per la semplificazione normativa.

Mutevoli, infine, sono anche gli strumenti di governo della semplificazione: basti pensare che la legge annuale di semplificazione prevista da una legge del 1999 viene approvata, peraltro con cadenze irregolari, quattro volte, ma poi cade in desuetudine; che il piano annuale per la semplificazione, previsto da una legge del 2006, viene adottato una sola volta, e ha una applicazione parziale.

Al di là delle valutazioni che si possano fare nel merito circa questa o quella tra le tante soluzioni che si sono alternate nel corso del tempo, sembra potersi osservare con certezza che questa turbolenza impedisce la formazione di culture, professionalità, indirizzi, tradizioni. Impone, all'opposto, di correggere continuamente il tiro e comporta il rischio di disperdere il patrimonio di esperienze accumulato nel corso del tempo. Contrasta con le esigenze di una politica della semplificazione che va diventando rapidamente sempre più complessa sia per il numero crescente dei soggetti che vi sono coinvolti, sia per il progressivo affinamento delle tecniche e delle misure di semplificazione.

⁴ T. Di Nitto e C. Cataldi, *Note sugli Sportelli unici dopo la direttiva "servizi": le riforme in atto in Italia, Francia, Gran Bretagna, Spagna*.

⁵ Per lo sviluppo di questo tema, si veda G. Vesperini, *Il governo della semplificazione*, in questa Rivista, 2007, 263.