

Due idee per una semplificazione efficace

di Roberto Bin

Lo studio a cura di Franco Bassanini, *Semplificare per crescere. Un progetto per ridurre la giungla legislativa e il peso della burocrazia* non può che incontrare approvazione senza riserve. È infatti la prosecuzione del progetto avviato diec'anni orsono con le benemerite “leggi Bassanini”, una delle più importanti innovazioni legislative della recente storia italiana.

Le considerazioni che seguono non sono quindi di critica al documento, ma cercano di mettere a fuoco due strategie convergenti nell'obiettivo di migliorare le garanzie di effettività del progetto di semplificazione.

a) **Sportello unico dell'amministrazione.** La complessità dell'amministrazione di una società complessa come la nostra è un dato ineliminabile, contro cui ogni processo di semplificazione è destinato a sbattere, rischiando di arenarsi: ma quello che però non appare affatto inevitabile è la scelta – perché di scelta si tratta – di porre l'onere di risolvere la complessità a carico dei cittadini. Questa è stata una scelta operata (implicitamente) da apparati politico-burocratici che hanno sistematicamente perseguito l'obiettivo di sottrarsi a responsabilità; la responsabilità di coordinare i diversi apparati è stata infatti scaricata in massima parte sui cittadini, a cui incombe il compito di orientarsi attraverso uffici, competenze, procedure, pratiche.

Temo che qualsiasi opera di semplificazione rischi di fare un buco nell'acqua se non riesce a istituire qualche meccanismo che impedisca alla normazione o alla prassi successiva di invertire il senso di marcia e di ripristinare le forme burocratiche della irresponsabilità. Lo studio sembra intravedere la strada da percorrere – lo “sportello unico” – ma forse non la percorre sino in fondo.

Infatti non si tratta – a mio avviso – di istituire “un unico punto, il più vicino possibile al cittadino o all'impresa, ad informazioni e servizi di tutte le amministrazioni pubbliche”, “una sorta di «internet point» assistito dall'operatore dell'ufficio postale o degli altri soggetti coinvolti, potrà nel breve periodo consentire anche a coloro che non sono in grado di farlo direttamente l'accesso a tutti i servizi on-line esistenti”. Non basta fornire l'assistenza al cittadino nella sua ricerca della soluzione della complessità amministrativa, ma di metterla interamente a carico dell'amministrazione stessa. Il che significa, che bisogna riconoscere al cittadino il diritto a rivolgersi ad un unico interfaccia di tutta l'amministrazione. Lo sportello unico diventerebbe perciò l'unico ufficio pubblico a cui il cittadino può e deve rivolgersi per qualsiasi pratica riguardante la pubblica amministrazione (intendendo l'espressione in senso lato, come la si intende quando si parla di “organismi di diritto pubblico”). Al cittadino non deve importare a chi appartenga l'ufficio a cui si rivolge, che sia il comune, la provincia o la regione a gestirlo (anche questi sono problemi che vanno risolti all'interno della PA): un'unica tipologia d'ufficio, un'unica denominazione e un'unica insegna, una rete ben presente sul territorio nazionale, a cui rivolgersi per qualsiasi pratica amministrativa; sarà poi l'ufficio addito a risolvere il problema di interfacciarsi con le varie

amministrazioni coinvolte, restando comunque l'unico interlocutore del cittadino. L'amministrazione pubblica resti pure complessa, se è inevitabile: ma la sua complessità deve essere un problema interamente suo – così forse scoprirà il valore della semplificazione amministrativa!

È realizzabile un progetto del genere? Essendo una “prestazione attinente ai diritti civili” rientra nelle competenze esclusive dello Stato provvedervi con legge (anche prevedendo l'obbligo delle amministrazioni di introdurre le clausole necessarie nei contratti con i gestori dei servizi pubblici, per esempio): una volta riconosciuto il “diritto” del soggetto privato, sarà lui stesso a garantirne l'effettività, come è avvenuto del resto dei diritti introdotti anni fa con la riforma del procedimento amministrativo. L'eliminazione degli uffici URP e degli sportelli per il pubblico di tutte le varie amministrazioni comporterebbe un risparmio che coprirebbe abbondantemente i costi delle “prestazioni” derivanti dal riconoscimento di questo diritto ai cittadini; mentre partirebbe dagli stessi uffici pubblici coinvolti la richiesta di semplificazione delle procedure, di eliminazione della carta e dell'informatizzazione dei procedimenti – obiettivi giustamente valorizzati dallo studio coordinato da Bassanini.

b) Riforma delle modalità di pubblicazione degli atti normativi. Anche la complessità della legislazione, in una società complessa come la nostra, è un dato probabilmente ineliminabile, contro cui ogni processo di semplificazione è destinato a sbattere, rischiando di arenarsi: ma anche in questo caso ciò che però non appare affatto inevitabile è la scelta – perché di scelta si tratta – di porre l'onere di risolvere la complessità a carico dei cittadini. Ancora una volta si tratta di una scelta operata (implicitamente) da apparati politico-burocratici che hanno sistematicamente perseguito l'obiettivo di sottrarsi a responsabilità; la responsabilità di coordinare i diversi testi normativi è stata infatti scaricata in massima parte sui cittadini (sugli avvocati e sui giudici), a cui incombe il compito di orientarsi attraverso una legislazione caotica e incoerente.

Come si vede l'esordio di questo secondo punto ripete quasi le stesse parole con cui è iniziato il punto precedente, perché la stessa è la causa del male che si vuole curare. L'attuale giungla normativa deriva dall'assurda pretesa del politico-legislatore a che la sua parola, così come esce dal procedimento parlamentare, diventi “legge dello Stato”: un delirio di onnipotenza (il cui nome clinico è “sovranità parlamentare”) a cui si è sposata l'inclinazione dei funzionari parlamentari a sottrarsi alla responsabilità di rivedere i profili tecnici del “prodotto legislativo”. A questa situazione non si può porre rimedio soltanto attraverso una decimazione delle leggi in vigore (che non impedirebbe la successiva riforestazione della legislazione) e introducendo i (più che opportuni, anzi indispensabili) meccanismi di analisi *ex ante* e di verifica *ex post* dell'impatto della regolazione (che mirano a rendere il legislatore più consapevole di quello che fa). Bisogna – io credo – *obbligare* il legislatore a non creare complessità, piuttosto che semplificare ciò che ha creato. Anche in questo caso il rimedio può essere semplice: prevedere che le leggi entrino in vigore solo dopo il loro inserimento nel “codice di settore”: la formazione del “testo vigente” diventerebbe così parte del processo di produzione legislativa, un obbligo che grava sullo stesso Parlamento e,

corrispettivamente, un diritto del cittadino. Questo significa: a) che va proseguito il lavoro di formazione dei TU (“codice di settore”); b) una volta formato, va imposto l’obbligo di inserirvi organicamente ogni norma prodotta, pena la sua inefficacia.

Qui, probabilmente, va apportata una modifica all’art. 73.3 della Cost., per evitare che la legislazione ordinaria finisca con erodere e sgretolare le regole fissate con legge ordinaria (come appunto accade per i TU, che restano “unici” solo per pochi mesi). E già che ci siamo, potrebbe essere di grande utilità (oltre che di notevole effetto scenografico) introdurre in costituzione (forse nell’art. 25) un’altra norma che disponga che nessuna norma penale possa essere efficace se non inserita nel codice penale. Questo sarebbe un modo per costringere il legislatore a riflettere sistematicamente e preventivamente sulle prescrizioni penali che vengono introdotte dalla legislazione di settore, e per garantire il cittadino dalle sgradevoli sorprese che quella legislazione può nascondere. Che il problema sia serio lo ha dimostrato la stessa Corte costituzionale quando, già nel 1988, è stata costretta a dichiarare illegittimo il principio *ignorantia iuris non excusat*, essendosi ormai smarrita nei meandri della legislazione la riconoscibilità sociale del precetto penale. In questo caso, oltre alla garanzia del cittadino, si centrerebbe anche il bersaglio di una semplificazione degli oneri posti a carico della giustizia penale.