

## L' OSSERVATORIO DI ASTRID SULLE SEMPLIFICAZIONI

### 1. La missione e gli obiettivi

La semplificazione delle norme e delle procedure e la loro implementazione, e il conseguente alleggerimento degli oneri regolatori e burocratici che gravano su imprese e famiglie, continuano a rappresentare un fattore cruciale per la crescita economica dell'Italia, per la competitività delle imprese e per il miglioramento della qualità della vita delle persone. Nell'immediato costituiscono anche uno strumento essenziale per l'attuazione del PNRR, per l'accelerazione degli investimenti necessari per la transizione energetica e digitale e per l'ammodernamento del nostro sistema infrastrutturale.

Negli ultimi venticinque anni, il problema della semplificazione delle procedure e della riduzione degli oneri burocratici che gravano su cittadini, imprese e sulle stesse amministrazioni pubbliche è stato oggetto di costante attenzione da parte dei decisori delle politiche pubbliche. Molti provvedimenti sono stati proposti dai governi e approvati dal Parlamento: essi hanno contribuito ad alleggerire, in qualche misura, le complessità procedurali e a ridurre gli oneri burocratici sia per gli interventi pubblici, sia per quelli privati. Non sono mancati tuttavia provvedimenti contraddittori, che hanno introdotto più o meno consapevolmente nuove complicazioni procedurali, nuove autorizzazioni e nuovi controlli, sovente in nome di interessi pubblici meritevoli di tutela, come il contrasto al cambiamento climatico o all'evasione fiscale, ma non di rado in nome di interessi meno nobili. Comunque, anche nel primo caso raramente il regolatore ha esplorato fino in fondo la possibilità di identificare regole e misure meno invasive e meno onerose per l'iniziativa delle imprese e dei cittadini ancorché altrettanto efficaci per la tutela degli interessi pubblici; ha pesato, al riguardo, anche la scarsa capacità di valutazione dell'impatto della regolazione e più in generale delle politiche pubbliche. I medesimi nodi critici sono stati non di rado oggetto del susseguirsi torrenziale di interventi di semplificazione, che sono rimasti sovente lettera morta o hanno creato, per paradosso, essi stessi nuove complicazioni.

È stata, inoltre, privilegiata la dimensione normativa delle misure di semplificazione, per lo più introdotte con i numerosi decreti-legge varati nel corso degli ultimi anni, mentre uno scarso impegno è stato dedicato alla dimensione organizzativa,

amministrativa e tecnologica della semplificazione e della reingegnerizzazione dei processi.

A fronte delle numerose norme di semplificazione introdotte, è poi mancata un'azione sistematica ed efficace di sostegno alle amministrazioni chiamate ad applicarle (mediante la formazione del personale e l'adozione delle misure organizzative, tecnologiche e della modulistica necessari all'implementazione delle misure di semplificazione); ed è mancata una sistematica attività di monitoraggio e verifica dell'efficacia delle misure di semplificazione adottate, necessaria anche al fine di individuare le eventuali criticità e i conseguenti correttivi.

Tutto ciò ha contribuito all'inerzia, se non alla resistenza di molte amministrazioni a dare rapida e puntuale attuazione alle nuove normative di semplificazione e a dare efficacemente seguito ai nuovi rapporti di cooperazione fra le pubbliche amministrazioni e il sistema delle imprese e degli investitori. Vi ha contribuito, anche, la carenza di capacità tecniche e manageriali da parte di amministrazioni penalizzate da tre decenni di blocco del turn over e, più in generale, da politiche restrittive della spesa pubblica.

Ne è inevitabilmente conseguita una crisi della fiducia da parte dei soggetti imprenditoriali, dei cittadini, delle imprese e delle stesse pubbliche amministrazioni nella capacità di una politica di semplificazione di produrre risultati tangibili in termini di riduzione del peso della burocrazia e di blocco del proliferare di nuove complicazioni.

Il PNRR, come è noto, ha previsto il varo di numerose misure di semplificazione normativa e amministrativa e un investimento senza precedenti nelle riforme e nel rafforzamento della capacità amministrativa; ma la sua attuazione incontra ancora ostacoli burocratici in procedure troppo lunghe e complesse. È cruciale un'individuazione puntuale e rapida dei "colli di bottiglia" che si frappongono al raggiungimento dei milestone e dei target previsti dal PNRR e degli interventi necessari a rimuoverli.

Più in generale, per assicurare efficacia alle politiche di semplificazione e promuovere l'elaborazione e l'attuazione di ulteriori interventi, è necessario mobilitare tutti gli attori dell'implementazione delle riforme, valorizzando, accanto al ruolo chiave delle amministrazioni e del personale, l'apporto degli operatori e delle associazioni imprenditoriali.

ASTRID è da vent'anni impegnata in attività di ricerca e proposta sui temi della semplificazione e della qualità della regolazione. Da ultimo, nel corso del 2023, ha

elaborato, in collaborazione con i partner industriali della ricerca su “Una politica industriale per le infrastrutture sostenibili”, un pacchetto di proposte di semplificazione in materia di transizione energetica e di comunicazioni elettroniche che sono state in larga misura recepite nel decreto-legge 25 febbraio 2023, n. 13, convertito con la legge 21 aprile 2023, n. 41. Sempre nel 2023, su sollecitazione del ministero competente, un gruppo di Astrid ha elaborato uno schema di disegno di legge delega per la revisione del testo unico dell’edilizia, che contiene rilevanti misure di semplificazione e di ammodernamento di una normativa non molto risalente nel tempo, ma comunque elaborata in un contesto molto diverso da quello attuale.

Ai fini di dare continuità a questo lavoro di studio e proposta di misure di semplificazione e di ammodernamento della normativa in settori rilevanti per la crescita del paese e per la qualità della vita delle persone, Astrid ha ritenuto opportuno dare vita nel marzo 2024 ad un *Osservatorio Astrid sulla semplificazione*.

Esso si avvale della collaborazione di alcune grandi imprese e di alcune delle maggiori associazioni imprenditoriali (hanno già aderito ENEL, ANCE, Confindustria, Confcommercio, CNA, Confartigianato, A2A, Eolo, Open Fiber, Iliad) e dei loro esperti. Un Comitato scientifico di alto profilo svolge funzioni di indirizzo, monitoraggio e validazione delle attività dell’Osservatorio.

Hanno già espresso interesse agli studi e alle proposte dell’Osservatorio diverse amministrazioni (statali, regionali e locali), a partire dal Ministro delegato alla attuazione del PNRR e alle sue strutture.

## 2. Principali attività e metodologia di lavoro

Di seguito sono elencate le principali attività di carattere trasversale e l’approccio metodologico su cui si propone di focalizzare il lavoro dell’osservatorio:

- a) verificare l’efficacia delle misure di semplificazione finora adottate, a partire da quelle legate all’attuazione del PNRR, e i problemi insorti nella loro implementazione al fine di individuare eventuali correttivi, anche selezionando “casi” di complicazione e “best practices” che offrano indicazioni utili per la definizione delle soluzioni da adottare;
- b) contribuire all’individuazione dei “colli di bottiglia” e dei blocchi che ancora ostacolano l’attuazione del PNRR e, conseguentemente, alla definizione degli interventi per rimuoverli, utilizzando tutte le leve disponibili (normative,

amministrative, organizzative, ivi compreso il ricorso ai poteri sostitutivi e a misure straordinarie, anche temporanee, destinate a favorire la più rapida cantierizzazione e realizzazione dei progetti);

- c) più in generale elaborare proposte di semplificazione delle norme e delle procedure, di riordino normativo e di reingegnerizzazione dei processi di servizio, con un approccio multidisciplinare in grado di tenere presenti le diverse dimensioni della semplificazione (normativa, amministrativa, organizzativa e tecnologica);
- d) elaborare modelli di implementazione degli interventi di semplificazione e proposte per accelerarli;
- e) diffondere le metodologie e le tecniche di semplificazione, qualità della regolazione e riordino normativo;
- f) definire e sperimentare modelli e strumenti di collaborazione tra i livelli istituzionali coinvolti e di federalismo cooperativo, che costituiscono un fattore fondamentale per il successo delle politiche di semplificazione;
- g) raccogliere la documentazione sulle iniziative normative e amministrative di semplificazione in itinere a livello nazionale e regionale;
- h) raccogliere la documentazione sulle esperienze internazionali e valutarne la trasferibilità nella realtà italiana.

Questo primo elenco potrà essere arricchito sulla base degli indirizzi che verranno definiti dal Comitato Scientifico dell'Osservatorio, delle proposte dei partner dell'Osservatorio e delle richieste delle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali.

Con lo stesso metodo verranno determinate le priorità nella programmazione dei lavori dell'Osservatorio. Nella prima fase, l'Osservatorio si occuperà dell'analisi dei problemi e della elaborazione di proposte in materia di semplificazioni per la transizione energetica e digitale, per le reti di comunicazione elettronica, per l'edilizia e la rigenerazione urbana, nonché dalle tematiche della semplificazione delle procedure per le attività produttive. Una particolare attenzione sarà dedicata allo snellimento delle procedure in materia di tutela del paesaggio.

### 3. L'organizzazione

Il Comitato scientifico dell'Osservatorio, che svolge funzioni di indirizzo generale, monitoraggio e validazione delle sue attività, è composto dai professori Alessandro Pajno, presidente emerito del Consiglio di Stato, Luigi Carbone, presidente di sezione

del Consiglio di Stato, Luisa Torchia, ordinaria di Diritto Amministrativo all'Università di Roma Tre, Bernardo Giorgio Mattarella, ordinario di Diritto amministrativo all'Università LUISS, Fabrizio di Mascio, ordinario di Scienza Politica all'Università di Torino, Alessandro Natalini, ordinario di Scienza politica all'Università LUMSA di Roma, Franco Bassanini, presidente di Astrid, e dal Cons. Andrea Simi, esperto di semplificazioni.

L'osservatorio è diretto dalla dott. Silvia Paparo, per molti anni direttrice generale per la Semplificazione al Dipartimento della Funzione Pubblica e poi Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il team dei ricercatori si avvale innanzitutto della dott. Alessandra Miraglia, ricercatrice senior di Astrid (e dottore di ricerca in Diritto amministrativo).

Come nelle tradizioni di Astrid, collaborano alle ricerche di Astrid a titolo gratuito diversi dei soci della Fondazione con riconosciute competenze in materia di semplificazione.