

CARLO PAPPAGALLO

SEMPLIFICARE LA SEMPLIFICAZIONE: IL LIVELLO STATALE

La lettura degli atti normativi di vario livello che organizzano le attività di semplificazione e, più in generale, in materia di qualità della regolazione (ben quattordici in undici anni, dalla legge n. 59 del 1997 al DPCM n. 170 dell'11 settembre del 2008) induce una prima riflessione e un primo obiettivo.

La stratificazione normativa ha atteggiato in modo talora congiunturale, e quindi discontinuo, le politiche della qualità della regolazione, fissando strumenti e protocolli che sono significativamente mutati in un arco di tempo relativamente breve, ciò che ha reso problematico il radicamento del metodo nelle pubbliche amministrazioni e ha finito con il configurare un assetto organizzativo anch'esso pesante e disorientante. Si pone allora l'obiettivo prioritario di "semplificare la semplificazione".

Il complesso politico-amministrativo che deve presiedervi, infatti, appare oggi pletorico, macchinoso e, per taluni aspetti, modellisticamente contraddittorio e confuso.

Esso consiste, in sintesi estrema: di due Ministri per la semplificazione, l'uno per quella amministrativa, l'altro per quella normativa; un Comitato interministeriale con funzioni di indirizzo, pianificazione, verifica, coordinamento e impulso; una unità tecnica di supporto; un "tavolo" permanente di raccordo con le Regioni e gli Enti locali.

Una prima irrazionalità appare evidente nella preposizione al settore di due Ministri. Innanzitutto, perché in questo modo si frammenta un indirizzo politico che opportunamente dovrebbe ritenersi unitario, anche considerando che, inevitabilmente, la semplificazione amministrativa e la semplificazione normativa spesso si intersecano e l'ultima ridonda sulla prima; ma ancor più considerando il dato normativo in base al quale il Comitato interministeriale, oggi affidato alla competenza del Ministro per la semplificazione normativa, si occupa altresì di istruire le iniziative non normative per la semplificazione.

E' appena il caso di accennare, trattandosi di un'osservazione di carattere politico contingente, e tuttavia influente, che uno dei due Ministri, per esigenze interne alla coalizione di Governo, si occupa anche di riforme istituzionali e che, pertanto, la committenza politica, già affievolita dalla duplicazione di deleghe, rischia di risultare ancor meno dedicata al tema e, di conseguenza, occasionale.

Ora, l'esperienza, sia italiana che in altri ordinamenti, insegna che solo una committenza e una pressione politica forte e costante è in grado di fronteggiare, di volta in volta, i tropismi o le vischiosità delle amministrazioni pubbliche e indirizzarle e coordinarle efficacemente.

Una seconda criticità appare data dalla promiscuità di ruoli affidati ai vari membri del Governo: il Ministro per la semplificazione normativa, s'è detto, presiede il Comitato interministeriale; tuttavia, l'unità tecnica è presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e il "tavolo" con le Regioni e le Autonomie locali è presieduta dal Ministro per gli affari regionali, secondo un criterio di competenza materiale, anziché per *policy*. In questo modo, si accentua la segmentazione del governo del settore, si indebolisce ulteriormente l'unicità di indirizzo e, soprattutto, si rischia di introdurre logiche differenti, e non necessariamente univoche, nella definizione di obiettivi e metodi.

In terzo luogo, sia presso il Comitato che presso il "tavolo" sono o possono essere rappresentati gli interessi, non soltanto con una ennesima duplicazione di sedi, ma, soprattutto, con una confusione fra le sedi di indirizzo e coordinamento e le sedi di esame

dei contenuti delle politiche di semplificazione, che genera l'assunzione della rappresentanza degli interessi fin dalla fase della pianificazione.

Il punto è determinante e vale la pena di soffermarsi, sia pur brevemente, su di esso. Gli obiettivi della semplificazione sono obiettivi sistemici, che devono essere desunti da un'analisi complessiva e da un bilanciamento degli interessi in gioco. Vi possono essere, infatti, ottime ragioni per *non* procedere alla semplificazione di procedimenti o di plessi normativi ove si ritenga che esigenze di tutela di beni o interessi, magari costituzionalmente rilevanti, debbano prevalere sulle esigenze dei soggetti economici e perfino su quelli esposti dalle “organizzazioni rappresentative degli interessi della società civile”, come recita l'art. 4, comma 4, lett. d) del DPCM 12 settembre 2006, dizione che amplia la rappresentanza alle associazioni dei consumatori, come è appresso esplicitamente precisato. In definitiva, la semplificazione può ben dirsi espressione di quel complesso di principi supremi che la tradizione anglosassone riassume nella espressione del *due process of law* e, come tale, deve ritenersi sussunta nel circuito costituzionale dell'indirizzo politico, non soggetto a interferenze di tipo “corporativo” o, peggio, risolto in una mediazione fra interessi

Ciò detto in via di principio, si può osservare che la rappresentanza degli interessi già in sede di pianificazione finisce con l'accentuare la curvatura economica delle politiche di semplificazione. Appare, infatti, assai criticabile, anche se tristemente coerente con la natura che l'Unione Europea ha assunto, che le politiche europee in materia siano esclusivamente *business oriented*. Tuttavia, tale caratteristica appare ancor più criticabile in sede nazionale; se, infatti, stenta a emergere una vera cittadinanza europea nella piena portata della nozione, il rilievo che ha la cittadinanza nazionale dovrebbe essere diversamente considerato ed enfatizzato.

Non pare aver pregio la obiezione che le norme citate prevedono la compresenza di interessi virtualmente contrapposti o divergenti, giacché le lobby che rappresentano interessi economici sono quasi sempre avvantaggiate.

Quella indistinzione si replica e si amplifica al livello dell'unità tecnica, nella quale erano inclusi i capi degli uffici legislativi dei Ministri componenti del comitato, e, attualmente, è coadiuvata da un ennesimo organismo, detto “conferenza permanente”, nella quale figura anche un rappresentante della segreteria della Conferenza Stato-Regioni.

A tutto ciò, può aggiungersi la previsione di un Comitato scientifico presso l'unità per la semplificazione, che appare pleonastico alla luce della composizione dell'unità, della quale sono chiamati a far parte professionisti di elevata qualificazione professionale, ivi inclusi i docenti universitari.

Sembra quindi più che opportuno rendere più agile e nitido il disegno organizzativo, promuovendo un assetto non di tipo concertativo, ma a matrice, in cui recuperare chiarezza e univocità di compiti.

Pare, preliminarmente, debbano essere ripristinati alcuni concetti fondamentali, acquisiti nella pratica della qualità della regolazione, e che paiono essere stati smarriti od opacizzati nella frammentarietà e congiunturalità degli interventi che si sono susseguiti per aggiustamenti.

In primo luogo, occorre ricordare che le politiche della semplificazione possono assumere sia caratteristiche generali (ad esempio: l'abolizione generalizzata di provvedimenti di natura autorizzatoria; la riduzione, parimenti generalizzata, di oneri amministrativi gravanti sui cittadini e/o sulle imprese; la fissazione di termini brevi per l'apertura di attività economiche o l'inizio di interventi da parte dei privati; la estensione a regola delle autocertificazioni e simili), sia caratteristiche settoriali (ad esempio: la semplificazione delle procedure in materia edilizia o commerciale o di valutazione di impatto ambientale, e così via). La distinzione concettuale appare rilevante al fine di evitare

il ripetersi di difetti che si sono manifestati in passato; in particolare, evitare che la strategia della semplificazione finisca con il rappresentare “un momento in cui si mescolano insieme logiche e istanze diverse” e che essa si risolva in “una somma di microinterventi spesso scollegati tra loro” [Natalini, 2002, p. 70]. Difetto che rischia di venire moltiplicato dalla concorrenza delle fonti regolative regionali, a tacere della riserva costituzionale a favore anche degli enti locali, disposta dal sesto comma dell’art. 117 della Costituzione, novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

In secondo luogo, ma di importanza pari, se non maggiore, occorre sottolineare che la qualità della regolazione, comprensiva della semplificazione, nella quale non si esaurisce, come la tendenza più recente sembra invece ritenere, è il prodotto di un procedimento di “progettazione” normativa, scandito nelle fasi della rilevazione del bisogno, della ricognizione del quadro normativo e fattuale, dell’analisi delle opzioni e dell’impatto della regolazione, delle consultazioni degli interessi (che sono spesso interessi micro-settoriali o territorialmente insediati, specialmente quanto alla regolazione sub-statale e locale), della redazione del testo, della valutazione *ex post*. In particolare, stenta ad affermarsi una seria analisi dell’impatto, che non soltanto è un parametro utile ad una decisione politica razionale (ma non un impedimento alla decisione), ma esplica una funzione democratizzante della decisione stessa, rendendo trasparenti i costi, i vantaggi e, soprattutto, la distribuzione di costi e vantaggi all’interno della collettività.

La varietà degli aspetti e la pluralità dei livelli esigono, pertanto, una risposta complessiva e articolata, che parta dai settori che promuovono gli interventi regolativi. Se il metodo della “progettazione” non diviene il metodo stesso della regolazione, ma resta un vincolo estrinseco, “sopportato” dai settori, anziché essere percepito e utilizzato come una risorsa, le politiche della qualità si risolveranno in posticci, a volte anche di elevato contenuto dimostrativo o simbolico, più o meno come spesso è accaduto per le politiche di riduzione e qualità della spesa pubblica. E’ infatti illusorio ritenere che la semplificazione possa essere affidata *semel in anno* alla legge che ne porta il nome; esattamente come sarebbe illusorio che le politiche di perseguimento degli obiettivi comunitari e la coerenza dell’ordinamento nazionale con quello europeo possa essere affidato esclusivamente alla legge comunitaria annuale. Così come il vincolo europeo è introiettato nella legislazione ordinaria, statale e regionale, ed è sempre più compreso come una opportunità e non come un onere, altrettanto deve poter accadere per la semplificazione.

In questa prospettiva, spicca la necessità di un riferimento politico “forte” e organizzato, sia come “committente”, sia per compiti di ideazione, impulso, coordinamento e verifica intersettoriale e fra i livelli di *governance*. Si ritiene che tale riferimento debba rimanere identificato nel Presidente del Consiglio, ovvero in un Ministro da esso appositamente ed esclusivamente delegato, ivi compresi i rapporti con le Regioni e gli enti locali, come presidente delle sessioni della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali dedicate alle politiche della semplificazione.

Si raccomanda che il Ministro sia assistito da una adeguata tecnostruttura, anch’essa svincolata dai settori. Una struttura servente composta anche dai capi degli uffici legislativi degli altri Ministri diverrebbe inevitabilmente, per chiare dinamiche politiche e sociologiche, una sede di concertazione preventiva, tanto più se integrata da rappresentanti degli interessi, e non di scelta politica e di pianificazione conseguente.

Lo schema che si propone, in altre parole, prevede una *alterità soggettiva* che assicuri il confronto sulla base di opzioni nitide e scontando, a monte, un chiaro mandato politico del Presidente del Consiglio, nell’esercizio del potere costituzionale di direzione e promozione delle attività dei Ministri e del Governo nella sua collegialità. Non è necessario ricordare la sterminata letteratura in materia di rapporti fra politica e burocrazia, né quella, quasi altrettanto robusta, che ha indagato ragioni e andamenti del Governo “a direzione

plurima” o “per dicasteri”, per sottolineare l’importanza di un indirizzo molto forte in materia.

In questo quadro, pare superfluo prevedere un Comitato interministeriale, che non può, oltretutto, che finire con l’escludere alcuni settori di primaria importanza, come è, attualmente, per le politiche sociali (con particolare riferimento alla sanità) e per l’ambiente e il paesaggio, settori pure presi in rilevante considerazione dal piano d’azione 2007 e dal rapporto sulla misurazione degli oneri informativi gravanti sulle imprese, presentato nel 2008. In verità, la composizione attuale del Comitato, che comprende, in buona sostanza, i Ministri dell’economia e delle finanze e il Ministro per lo sviluppo economico, esprime l’obiettivo di politiche della qualità/semplificazione, ma più semplificazione che qualità globale, ricondotto pressoché unicamente all’orizzonte delle imprese.

Vero è, altresì, che analogo risulta l’orientamento comunitario; parimenti vero appare in ogni caso che, qualunque siano le priorità in una congiuntura data, da quelle politiche non possono e non devono essere emarginati i cittadini in quanto tali, sia per evidenti ragioni afferenti ai diritti di cittadinanza, sia per l’evidenza e di costi (e benefici) relativi alla collettività, monetariamente quantificabili.

E’ bene ricordare, per quanto ciò possa sembrare enfatico, che nella semplificazione si articola un aspetto delle politiche di cittadinanza. Attraverso l’ordinamento comunitario, infatti, è penetrato nell’ordinamento nazionale il cosiddetto “principio di proporzionalità” (art. 1 della legge n. 241 del 1990, come novellato dalla legge n. 15 del 2005), peraltro già conosciuto, come sopra accennato, agli ordinamenti di *common law* nella formula del *due process*, in base al quale i pubblici poteri non possono imporre obblighi o limitazioni alle libertà dei cittadini in misura maggiore di quella necessaria (nel caso di diritti fondamentali, strettamente necessaria) al raggiungimento del pubblico interesse meritevole di tutela.

Si tratta, a ben vedere, di un principio sostanzialmente costituzionale, in quanto presidio della sfera di libertà e dei diritti nei confronti di potenziali invadenze e inutili aggravii non soltanto da parte dell’amministrazione, ma anche del legislatore, specialmente quando questi disciplini poteri e procedimenti.

Quanto alla necessità di considerare costi e benefici per la cittadinanza, il recente caso della revisione degli obiettivi comunitari di riduzione delle emissioni climateranti, di risparmio energetico e di innalzamento della quota di produzione energetica da fonti rinnovabili, revisione richiesta, fra gli altri, dal Governo italiano, appare illuminante.

Infatti, anche a prescindere dal costo effettivo per le imprese interessate, che è stato assai diversamente calcolato dal nostro Ministero dell’ambiente e dal Commissario europeo all’ambiente, non solo non sono stati calcolati i vantaggi, in termini di ampliamento e di creazione di nuove imprese legate al settore delle energie rinnovabili e della conseguente occupazione, ma non sono stati presi in considerazione i costi economici e sociali derivanti da morti, malattie e assenze dal lavoro derivanti, direttamente o indirettamente, dagli attuali elevati livelli di inquinamento atmosferico. Ecco come la curvatura tutta aziendale della qualità della regolazione può produrre decisioni fortemente distorte.

Ricondotta la pianificazione delle politiche di semplificazione nell’ambito di una collegialità governativa diretta dal Presidente del Consiglio, sia pure attribuendo al Ministro delegato l’istruttoria, il coordinamento e l’impulso di tali politiche, l’unità tecnica di supporto alla funzione relativa dovrebbe anch’essa possedere una collocazione organizzativa che ne garantisca l’alterità e lo svolgimento di compiti propri, differenti dagli uffici legislativi e dalle unità tecniche di settore.

Di conseguenza, si ritiene che essi possano essere così riassunti:

a) verifica della completezza della progettazione normativa quanto ai metodi, alle procedure, alle fonti utilizzate (e non utilizzate);

- b) *help desk*;
- c) cura e diffusione delle innovazioni metodologiche e relative alle fonti informative;
- d) verifica dell’attuazione dei piani, dei programmi e degli interventi di semplificazione, ivi compresa la esecuzione della VIR;
- e) formazione e aggiornamento del personale delle unità tecniche di settore; si tratta di un compito fondamentale, atteso che la relazione sull’AIR per il 2006 evidenzia, fra l’altro, una severa mancanza di competenze specifiche, necessarie anche per non limitare le politiche di semplificazione alla legge di semplificazione annuale, peraltro da ripensare in coerenza con l’assetto complessivo assunto dalla materia.

Nella dotazione di personale dell’unità centrale e di tutte le unità di settore, comunque essa siano organizzate (purché a staff dell’organo di indirizzo politico, per i motivi sopra sottolineati), devono essere presenti competenze plurime: giuristi, economisti, specialisti di politiche pubbliche, esperti di settore. Se il ruolo degli esperti è cruciale, e il relativo fabbisogno va coperto anche ricorrendo a contratti con estranei alla PA, finché e nella misura in cui essa non ne recluti o produca di propri, si ritiene di raccomandare altresì la “contaminazione” delle esperienze di lavoro, nel senso che, nella medesima unità, appare feconda (sulla base dell’esperienza del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure) la collaborazione fra esperti provenienti dagli apparati dello Stato, dall’Università, dai centri di ricerca privati e dall’impresa e dalle professioni, ovviamente nel limite dato dal divieto di situazioni che generino potenziali conflitti di interessi.

L’atto normativo deve essere concepito, fin dall’inizio, come un prodotto fortemente interdisciplinare e consapevole dei meccanismi fondamentali di funzionamento del settore su cui è destinato a intervenire; diversamente, si rischia di impostare in modo distorto l’ideazione stessa dell’atto, relegando le competenze non giuridiche/amministrative al ruolo di vincolo esterno, conflittuale con apparenti esigenze settoriali e pertanto di minor efficacia e rendimento, oltretutto con un allungamento inevitabile dei tempi del procedimento, prodotto da un prevedibile “andirivieni” fra le unità dicasteriali e l’unità tecnica centrale.

E’ appena il caso di segnalare che organizzazione e metodo dell’analisi di impatto e della semplificazione devono essere estesi a tutti i soggetti produttori di norme, ivi comprese le Autorità. Ciò introduce il tema complesso della qualità della regolazione in un ordinamento multi-livello, come è il nostro, reso ancora più complesso dal sistema delle garanzie costituzionali delle competenze normative di ciascun livello.

La previsione di un “tavolo” all’interno della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali e il metodo degli accordi appaiono pressoché inevitabilmente da condividere. Ma quale strumento può rendere cogente la traduzione pratica degli indirizzi concordati in quelle sedi? In proposito, sul presupposto che anche in ordinamento federalista verrebbe mantenuta una quota di trasferimenti dallo Stato alle Regioni e da queste alle Autonomie locali, si potrebbe ipotizzare una clausola negoziale che comporti, quale sanzione per la mancata attuazione degli indirizzi concordati, una riduzione dei trasferimenti, oltre al già vigente meccanismo di rivalsa nel caso che l’inadempimento o l’infedele adempimento comporti violazioni di norme comunitarie e conseguenti sanzioni.

Nel capitolo dedicato all’AIR nei Comuni (*infra*) si troveranno formulate proposte per assicurare a tali enti le professionalità richieste sopportando il minor onere organizzativo e formativo possibile. Pertanto, per tale aspetto a quella trattazione qui si rinvia.

Altro snodo essenziale e parimenti critico è il procedimento legislativo nazionale. In primo luogo, così come per la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati dai disegni di legge, il corredo per la qualità della regolazione (analisi tecnico-normativa, AIR,

notizie circa le consultazioni, motivazioni dell'opzione prescelta) dovrebbe essere qualificato, dai Regolamenti parlamentari, quale condizione di procedibilità dell'atto e, pertanto, sottratto alla disponibilità delle maggioranze, come è accaduto per la quantificazione e la copertura degli oneri finanziari. Conseguentemente, anche le Camere dovrebbero dotarsi di unità tecniche che valutino, come accade da anni per gli aspetti finanziari dei provvedimenti con i due “Servizi bilancio”, completezza e attendibilità delle relazioni, predisponendo apposita documentazione valutativa per le Commissioni competenti.

BIBLIOGRAFIA CITATA:

Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002