

La semplificazione amministrativa nel decennio 1997-2007

di Filippo Patroni Griffi¹

1. Le vicende di semplificazione dalle riforme degli anni '90

Il dibattito sulle vicende della semplificazione amministrativa in Italia, a partire dagli anni 90, si incentra solitamente sul sistema delineato dalle riforme Bassanini, soprattutto negli anni 1997-1999, e sulla mancata attuazione di quelle riforme, se non sul loro progressivo smantellamento, nell'immediato dopo-Bassanini.

Questa visione coglie essenzialmente forse gli assi portanti della questione della semplificazione, ma non la esaurisce. Non la esaurisce perché bisogna partire da un "prima" della riforma Bassanini; e bisogna guardare oltre, prendendo in considerazione i più recenti sviluppi della politica di semplificazione, in modo da avere una visione complessiva degli ultimi venti anni di politica di semplificazione in Italia; che poi, come si dirà, in buona parte coincide con gli ultimi venti anni di politica dell'amministrazione.

Gli anni 90 del XX secolo sono stati caratterizzati da un rinnovato interesse per la riforma dell'amministrazione, tema presente nella giuspubblicistica italiana del secolo precedente, da Romagnosi a Manna, ma sostanzialmente trascurato, salve lodevoli eccezioni, dal ceto politico e dalla cultura istituzionale successivi. Si parte dall'esigenza di trasformazione dell'amministrazione nei suoi rapporti con i cittadini e nella sua organizzazione: l'amministrazione deve essere meno autoreferenziale e soddisfare le esigenze che vengono dagli "amministrati"; l'erogazione dei servizi al pubblico –di tipo burocratico (certificati) o imprenditoriale (forniture di servizi)- deve essere efficiente ed economicamente competitiva; l'organizzazione delle amministrazioni deve rispondere a canoni razionali di buon funzionamento. Per fare questo servono regole flessibili quanto

¹ E' il testo della Relazione presentata al *Convegno internazionale - Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "riforma Bassanini"* - Università di Roma Tre, Roma 30-31 gennaio 2008

all'organizzazione dei servizi e regole certe e chiare quanto ai rapporti tra cittadino e amministrazione.

E' in questa cornice che si impongono i temi della delegificazione e della qualità della normazione, soprattutto secondaria, e finalmente anche da noi si comincia a scendere di livello –dall'astratto dibattito giuridico al “come si fanno regole migliori e più utili”- per rispondere all'esigenza comune dei cittadini, che –per usare espressioni tratte dal noto rapporto americano su “Reiventing Government”- vogliono “sbarazzarsi delle regole inefficaci e rendere più comprensibili quelle efficaci” e avere un'amministrazione “votata al buon senso”.

Già con la legge 241/1990, comincia a farsi strada l'idea che la “semplificazione amministrativa” sia elemento trainante di una riforma dell'amministrazione pubblica, in quanto ritardi ed inefficienze costituiscono le principali cause di arretratezza del macchina pubblica. Ed è significativo che i primi strumenti di semplificazione siano collocati sul piano concettuale nel contesto di riforma della pubblica amministrazione e, sul piano formale, nell'ambito di una legge finanziaria (l. n. 537 del 1993).

Delegificazione, nell'esperienza positiva degli anni Novanta, ha significato essenzialmente riorganizzazione dell'apparato di governo secondo regole flessibili e snellimento delle procedure, cioè semplificazione dei procedimenti amministrativi. Il forte impulso dato alla delegificazione procedimentale nel Governo Ciampi ha successivamente indotto a una pausa di riflessione dalla quale sono emerse due esigenze: svincolare il metodo della semplificazione da un'ottica di semplice semplificazione burocratica, pur indispensabile; preoccuparsi anche di ridurre le fonti normative presenti nel nostro ordinamento, laddove la semplice delegificazione poteva condurre al risultato opposto, cioè alla frammentazione della disciplina in più fonti di grado diverso.

Siamo ormai alle porte delle riforme Bassanini.

L'inserimento della semplificazione nella riforma dell'amministrazione si fa sistema. Il federalismo amministrativo sposta funzioni dal centro alla periferia; correlativamente si riorganizzano le amministrazioni centrali e si delinea il nuovo volto della Presidenza del Consiglio, senza mancare di riorganizzare l'amministrazione statale periferica. Ma è la semplificazione amministrativa che riceve un forte impulso, fino ad assumere, anche sulla spinta delle esperienze straniere e dell'OCSE, i connotati di una vera policy di governo, a carattere trasversale e finalizzata alla modernizzazione del sistema burocratico e produttivo.

Gli elementi portanti di questa fase della semplificazione sono:

- a) la valenza economica della regolazione, nel senso che essa incide in termini di costi sui cittadini e sulle imprese: ne consegue che, se regolazione vi ha da essere, essa deve essere di buona “qualità”;

- b) una crescente attenzione alla domanda di nuova regolazione in nuovi settori: mi riferisco, in particolare, ai settori economici in espansione (energia, telecomunicazioni, informatica, commercio elettronico) e ai quei settori in cui le dismissioni di posizioni monopolistiche pubbliche e l'apertura del mercato richiedono l'esercizio di una funzione normativa regolatoria spesso affidata ad autorità indipendenti;
- c) l'esigenza di una riduzione dello *stock* normativo nel suo complesso: se nei sistemi contemporanei la "complessità normativa" è destinata a crescere, si è pensato alla deregolazione, alla delegificazione e alla codificazione come possibili rimedi, tra loro combinati, per la riduzione della cd. inflazione normativa o per una razionalizzazione della tipologia delle fonti normative;
- d) le esigenze di leggibilità dell'ordinamento e di un ordine pur nella diversificazione dei centri di produzione normativa.

La consapevolezza di questi elementi segna –a mio avviso- la convergenza dell'approccio italiano verso la comune impostazione europea e OCSE del problema della qualità della regolazione. E l'OCSE, nel rapporto del 2001, riconoscerà come "impressive" il progresso dell'Italia nella riforma della regolazione.

Dopo l'approvazione delle prime leggi Bassanini (l. 15 marzo 1997 n. 59, l. 15 maggio 1997 n. 127, l. 16 giugno 1998 n. 191) è con **la l. 8 marzo 1999, n. 50** (la prima "legge annuale di semplificazione") che "si apre una nuova fase di semplificazione che mira a svincolare la cultura della semplificazione da una considerazione eminentemente giuridica e burocratica e a cogliere la valenza economica del processo di semplificazione nel più generale contesto della riforma della regolazione" (Consiglio di Stato, parere ad.gen. 24 ottobre 2004).

Tre gli elementi caratterizzanti:

- a) la semplificazione viene intesa come **policy dedicata**, complessiva e di lungo periodo, e si disegna il quadro normativo per il passaggio dalla semplificazione a una strategia di qualità della regolamentazione;
- b) per l'attuazione della politica di semplificazione, viene istituita, seguendo le raccomandazioni dell'OCSE e le migliori pratiche internazionali, una **struttura dedicata**: il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure con tre "missioni": semplificazione delle procedure; riordino del sistema normativo attraverso la redazione di testi unici, anche misti, cioè comprensivi di leggi e regolamenti; analisi di impatto della regolamentazione;

- c) vengono introdotti **strumenti di qualità della regolazione mutuati dalle esperienze anglosassoni** : AIR e consultazione. La consultazione in particolare viene organizzata in un foro stabile: l'Osservatorio sulle semplificazioni (aprile del 1999).

Risultati: (sui 184 procedimenti delegificati dalle prime tre leggi Bassanini, cui si sono aggiunti le 63 ulteriori delegificazioni previste dalla legge n.340 del 2000, oltre 150 sono semplificate o se ne è accertata l'intervenuta semplificazione con strumenti diversi da quello regolamentare); introduzione in via sperimentale dell'**AIR**. elaborazione di **testi unici**, quali ad esempio i testi unici sulla documentazione amministrativa (n. 445 del 28 dicembre 2000), sull'edilizia (n. 380 del 6 giugno 2001), sull'espropriazione (n. 327 dell'8 giugno 2001) e sulle spese di giustizia (n. 115 del 30 maggio 2002); riduzione del carico normativo con un saldo attivo di circa 300 per leggi e regolamenti statali, che aumenta considerevolmente se vi si aggiungono le abrogazioni di leggi regionali. Altre semplificazioni: autocertificazione, denuncia di inizio attività e silenzio assenso, certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti, sportello unico.

2. Le vicende di semplificazione e riordino normativo dal 2002 al 2005

L'attuazione del vasto programma di semplificazione amministrativa e normativa è messa a dura prova dalla riforma del titolo V e dalla conseguente problematica inerente alla pluralità dei centri di produzione normativa, dotati di autonomia costituzionalmente qualificata, nonché dal fatto che gran parte delle materie tradizionalmente oggetto di semplificazione ricadono nella competenza concorrente, quando non esclusiva, delle regioni, con la conseguente inidoneità dello fonte regolamentare statale a disciplinare la materia.

La nuova fase di semplificazione si caratterizza nel segno di una più generale e sostanziale rottura con il periodo precedente, così sintetizzabile:

- a) eliminazione delle strutture dedicate (Nucleo per la semplificazione e Osservatorio) e responsabilizzazione dei ministeri di settore per le politiche di semplificazione e per l'AIR;
- b) abbandono di ciò che viene definito mero riordino formale, di cui sono strumenti i testi unici misti, e introduzione del concetto di "riassetto normativo", che si traduce in decreti legislativi di riforma sostanziale per settori organici (alcuni dei quali molto importanti, penso al codice della proprietà industriale, altri molto opinabili, penso al codice dell'amministrazione digitale, che torna a "isolare" in un territorio da specialisti la documentazione informatica rispetto a quella "amministrativa");
- c) impulso alla legificazione delle procedure, peraltro in parte imposta dalla riforma del titolo V.

3. Il rilancio delle politiche di semplificazione con la legislatura attuale

Nel 2006 le politiche di semplificazione sono tornate ad essere al centro del dibattito politico e dell'agenda di Governo. Il rilancio tiene conto dei **mutamenti di quadro istituzionale intervenuti**: mutamento del quadro politico e costituzionale, differente assetto dei centri di produzione normativa (policentrismo normativo o multi-level governance), maggiori livelli di autonomia ministeriale introdotti, tendenza alla rilegificazione.

Nuove strutture: istituzione del Comitato interministeriale, dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, insediamento della Commissione Bicamerale per la semplificazione della legislazione istituita con legge n. 246/2005.

Nuovi strumenti: approvazione del **Piano d'Azione** (giugno 2007), per un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo. Determina obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, soggetti responsabili, azioni da compiere, tempi necessari al loro conseguimento; Individuazione dei settori prioritari di intervento, con attenzione alle aree di una cooperazione multilivello. Innovazione tecnologica, innovazione amministrativa normativa e organizzativa, reingegnerizzazione dei processi di servizio e le azioni di accompagnamento.

Obiettivo: ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi per le imprese derivanti dalla normativa comunitaria e di almeno il 25% quelli derivanti dalla normativa statale per cittadini e imprese.

Per consultazione e cooperazione multilivello: **Tavolo per la semplificazione.**

Le basi della nuova policy e i primi risultati

-Misurare per semplificare

misurazione secondo lo Standard Cost Model (**obblighi informativi imposti a PMI dalla legislazione sulla Privacy (onere aggregato pari a oltre 1,7 miliardi di euro)**). Altri settori oggetto di misurazione: **ambiente e paesaggio, sicurezza civile (VVFF), previdenza e contributi**

-Analisi di Impatto della Regolazione (art. 5 della legge 8 marzo 1999 n. 50): scheda **AIR "più leggera"**. Schema di **nuovo regolamento per l'AIR.**

-Taglia – leggi

Predisposto **un catalogo attendibile di tutte le leggi vigenti** emanate dal 1860 ad oggi (**21.991**) e individuate le **leggi antecedenti al 1 gennaio 1970 da abrogare (minimo 5000)**. Realizzazione

con il CNIPA, di **una banca dati informatica e della rete intranet “taglia leggi”**: **15.207 schede informatiche, riferite a 9.512 provvedimenti normativi.**

-Riduzione dei tempi dei procedimenti

Piano d'azione come completamento della l. n. 59 del 1997: misurazione dei tempi dei procedimenti amministrativi per garantirne la riduzione e la certezza.

Target: **riduzione del 10% dei tempi medi dei procedimenti amministrativi.** Primi risultati:

- ricognizione dei procedimenti e riduzione dei termini procedurali già effettuate da 14 amministrazioni e avvio adozione dei **nuovi decreti ministeriali**;
- rapporto sulle best practices in tema di misurazione dei tempi procedurali

-Riduzione degli oneri e reingegnerizzazione dei processi

Interventi di semplificazione e reingegnerizzazione attraverso l'uso delle tecnologie e l'interconnessione delle banche dati: non già semplicemente applicare le tecnologie ai procedimenti esistenti, bensì ripensare il processo alla luce delle nuove tecnologie.

Esempi: **comunicazione unica**” in tre settori chiave:

- **comunicazione obbligatoria per il lavoro**: già operativa, obbligatoria dal 1 marzo 2008
- **comunicazione unica per l'attività d'impresa**: operativa nei primi mesi dell'anno.
- **comunicazione unica del cittadino**: comunicare una volta sola alla pubblica amministrazione i dati relativi alla residenza. L'avvio graduale previsto per il 30 giugno 2008.

-Altri risultati raggiunti:

- **sportello unico dell'immigrazione**: operativo con l'entrata in vigore del decreto flussi per il 2007
- **domande on-line per i vigili del fuoco**: operative in 22 Comandi provinciali e a regime entro l'anno prossimo
- **Reingegnerizzazioni** di prossima realizzazione: **Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE); Conferenza dei servizi telematica; Processo telematico**

Impulso alle attività in corso e ulteriore programmazione

- Comunicare i risultati
- verifica dell'effettività delle semplificazioni introdotte e quantificazione della riduzione degli oneri amministrativi;
- potenziare le attività di misurazione: riduzione del 25% degli oneri amministrativi;

- Oggetto del nuovo Piano (da predisporre entro il 31 marzo 2008): assi portanti per recupero di competitività del Paese, anche attraverso una grande consultazione pubblica telematica e coinvolgimento del Tavolo permanente per la semplificazione.

4. Conclusioni

Riforma Bassanini come **punto di svolta** per l'esperienza italiana di semplificazione; centro del dibattito politico culturale sulla razionalizzazione degli apparati pubblici.

Oggi è proprio il contesto culturale quello che sembra venuto a mancare; o che quanto meno risulta fortemente attenuato.

E' possibile tuttavia cogliere una linea di continuità con le leggi Bassanini, pur nelle innegabili differenze, alcune delle quali imposte dalle mutate coordinate politico-istituzionali, altre frutto di scelte diverse:

- **Ottica d'insieme** e logica basata sui risultati, identificando i settori prioritari d'intervento.
- **Struttura stabile** (l'Unità) con funzioni di impulso, coordinamento e monitoraggio delle azioni delle amministrazioni. A differenza del Nucleo, che produceva normativa di semplificazione, la nuova *policy* prevede una condivisione delle politiche di semplificazione con le amministrazioni e con i loro responsabili politici. L'Unità per la semplificazione è infatti una **struttura centrale di coordinamento e di supporto**, ed è dunque un soggetto facilitatore e non "produttore" di processi di semplificazione, a differenza del Nucleo, che era una struttura dedicata, con competenza trasversale, operativa e non solo di coordinamento.
- Lo stesso **Piano d'Azione** è un documento di indirizzo e di programma del Governo, concepito come prevalente strumento di coordinamento delle iniziative di semplificazione di competenza delle amministrazioni. La logica prevalente nella nuova strategia di semplificazione è pertanto la **responsabilizzazione delle singole amministrazioni**. Il vantaggio che ne deriva è quello di una *policy* più consapevole, che nasce dalle amministrazioni. Ciò comporta la necessità di un maggiore coordinamento e il rischio che le amministrazioni siano fagocitate dai propri interessi di settore, e che da ciò derivino ostacoli all'emersione di proposte di semplificazione. La semplificazione e la qualità della regolazione costituiscono infatti un "interesse pubblico autonomo" che tuttavia, non sostenuto da una continua e coerente volontà politica, appare recessivo di fronte agli interessi di settore, dotati di maggiore capacità di auto-conservazione e di affermazione sul piano istituzionale ed amministrativo.
- **Accordo Stato- Regioni sulla qualità della regolazione e foro stabile di consultazione**: un elemento essenziale del Tavolo per la semplificazione, come già dell'Osservatorio, è il coinvolgimento degli applicatori e destinatari delle regole attraverso la consultazione e la

comunicazione istituzionale. Inoltre, l'attuale politica di semplificazione ricomprende le indispensabili misure di coordinamento tra lo Stato e le Regioni, per evitare che dal policentrismo normativo e decisionale derivi un appesantimento degli oneri e delle regole per i cittadini e le imprese. La devoluzione di poteri normativi dal centro alla periferia attua il principio di sussidiarietà ed è un fenomeno apprezzato dalle organizzazioni internazionali, come mezzo «alternativo alla regolazione», perché rimesso all'autonomia dei soggetti interessati.

- **Misure previste dalle leggi Bassanini ricomprese nel Piano d'azione:** es. riduzione e certezza dei tempi dei procedimenti, semplificazione delle procedure e riduzione degli oneri per imprese e cittadini.
- **L'obiettivo "Europa":** il quadro politico istituzionale nel quale le leggi Bassanini furono approvate era caratterizzato dall'urgenza di entrare nell'Unione economica e monetaria e dall'adeguamento ai "parametri di Maastricht. Questo traguardo fu "drammatizzato" dalle élites di governo dell'epoca e l'entrata nell'area dell'euro fu equiparata al "restare in Europa", come condizione per lo sviluppo e la modernità del Paese. Questo quadro così peculiare ha però profondamente modificato la concezione e il metodo della semplificazione.
- Una cosa è certa: fino a pochi anni fa, la semplificazione era la parola d'ordine per scardinare in senso riformatore e moderno l'amministrazione; oggi semplificazione è parola entrata nel linguaggio corrente, è data per presupposto nei dibattiti sul rilancio della competitività e per le riforme, costituisce l'obiettivo minimo per poterci confrontare con i nostri partners europei.
- **Di una cosa, però, occorre essere consapevoli: per raggiungere e soprattutto per mantenere i risultati occorrono continuità e verifica giornaliera dell'attuazione in concreto delle singole misure di semplificazione, altrimenti si corre il rischio non solo di non progredire, ma di regredire.**

Filippo Patroni Griffi
Consigliere di Stato