



## *Ministero delle Imprese e del Made in Italy*

### LE NOVITA' E LE PROSPETTIVE DI ACCELERAZIONE DELLE PROCEDURE IN MATERIA DI INVESTIMENTI PRODUTTIVI

Roma 9 aprile 2026

Pres. Claudio Zucchelli, consigliere del Ministro per la semplificazione e l'accelerazione  
delle procedure amministrative.

---

Guido Carli lamentava che in Italia esistessero troppi lacci e laccioli, vale a dire eccessiva burocrazia, vincoli normativi e ostacoli amministrativi che frenano lo sviluppo economico e la libera iniziativa. Si tratta di quegli ostacoli che la dottrina internazionale definisce *Administrative Burdens* (oneri amministrativi).

Sono questi fattori negativi che affliggono tutte le democrazie occidentali. Essi costituiscono veri e propri costi, definiti di transazione, che le imprese e i cittadini devono sostenere per conformarsi alle normative e alle procedure previste dalle norme.

Il fenomeno affligge tutte le democrazie occidentali e in questa sede diamo per scontata la conoscenza da parte di questo uditorio delle conseguenze negative sull'economia.

Per contrastare questo aspetto negativo dello Stato moderno usualmente si invoca la semplificazione delle procedure, infilandosi così in un *Cul de Sac* scarsamente produttivo, come ha dimostrato, negli ultimi decenni la scarsa efficacia delle iniziative di così detta semplificazione o erroneamente privatizzazione di alcune funzioni della PA.

Per comprendere il fenomeno e quindi tentare di individuare una linea di condotta che lo contrasti efficacemente, è indispensabile conoscere e capire i presupposti logici e fattuali insiti nel funzionamento dei soggetti collettivi. Il raggiungimento degli obiettivi sociali non può avvenire

se dalle enunciazioni dei fini anche commendevoli della organizzazione collettiva non si passa all'azione amministrativa, ad una attività di gestione, pianificazione e organizzazione delle risorse (umane, materiali e finanziarie) finalizzata al raggiungimento di obiettivi specifici.

Lo Stato, come organizzazione collettiva, non sfugge a questa regola. Gli obiettivi strategici

individuati e indicati dal Parlamento nelle diverse leggi, necessitano di azioni amministrative, che nella organizzazione della cosa pubblica sono affidate ad un apposito apparato: la Pubblica Amministrazione, complesso organizzato di enti e impiegati che gestiscono lo Stato, attraverso lo strumento della organizzazione amministrativa, denominata Pubblica Amministrazione.

Spesso, chi si trova invischiato in procedure, adempimenti, ritardi appunto burocratici, invoca più radicalmente la eliminazione della burocrazia, non comprendendo che essa è consustanziale alle forme di organizzazione plurisoggettiva, e quindi anche a quella grande organizzazione che chiamiamo Stato.

La complessità della organizzazione statale e la grande molteplicità dei compiti da svolgere ha indotto l'affidamento dei vari interessi collettivi alle singole partizioni della P.A., sicché ciascuna di esse è titolare della cura di un interesse pubblico, con un preciso mandato, cioè che il burocrate rispetti e faccia rispettare la legge che regola il settore di sua competenza.

Questa mediazione tra le norme e la società operata dalla burocrazia è dunque inevitabile. L'idea stessa di fare a meno della burocrazia mina in radice il concetto stesso di stato democratico.

Siamo in presenza quindi di un confronto tra interessi (in senso giuridico) necessariamente contrapposti.

Lo strumento tipico della gestione di questo incontro scontro tra interessi è la procedura amministrativa che guida le parti conducendole dall'innesco di essa (ad es. la presentazione di una domanda di autorizzazione) al risultato finale della composizione degli interessi contenuta nell'atto conclusivo, il provvedimento amministrativo.

Ho definito il provvedimento finale come la composizione degli interessi, esattamente perché dinanzi ad interessi contrapposti ci imbattiamo in una serie continua di luoghi amministrativi di decisione, ove le parti valutano i costi benefici delle diverse scelte in quella che è una vera e propria contrattazione nel mercato de provvedimenti amministrativi.

In ciascuno di questi luoghi amministrativi decisionali che si succedono nel corso della procedura avviene quindi, da parte del cittadino o impresa e della P.a. una valutazione della compatibilità della soddisfazione di entrambi gli interessi definendo, dall'una e dall'altra parte, le condizioni perché l'interesse pubblico e quello privato non siano di fatto inaccettabilmente compressi.

La burocrazia e le procedure burocratiche sono quindi indispensabili ed ineliminabili, ma al contempo rappresentano costi amministrativi che possono anche azzerare, o severamente diminuire il rendimento finale della intrapresa alla cui realizzazione è finalizzata la richiesta del provvedimento amministrativo (ad es. un permesso di costruire). fino a spingere il privato all'abbandono.

Da anni ci chiediamo quale sia lo strumento per far sì che questa funzione della burocrazia si

realizzi nella maniera più armonica possibile e tale da non rendere totalmente recessivo uno dei due interessi.

Occorre considerare che la complessità e la lunghezza delle procedure non dipendono che in minima parte dalla organizzazione del lavoro della P.A. quanto piuttosto dalla difficoltà di istruire la richiesta, di comparare gli interessi, anche pertinenti ad altre amministrazioni coinvolte titolari anche esse di un proprio interesse pubblico, in sintesi la difficoltà di compiere la scelta, poiché come è noto amministrare significa propriamente scegliere.

Ne consegue che l'approccio di considerare determinante la così detta semplificazione delle procedure è solo parzialmente risolutivo del problema. Infatti, la semplificazione degli adempimenti a carico del cittadino (ad es. attraverso l'introduzione di una procedura informatica) non vale a risolvere il problema del costo di transazione scaturente, principalmente, dal potere attribuito dalla legge alla P. A. di limitare e regolare le attività private, nel caso che qui ci interessa, le intraprese economiche.

La dottrina liberale è più propensa ad adottare il concetto di liberalizzazione, vale a dire la riconduzione delle attività pubbliche alla sfera di libertà del cittadino e dell'impresa.

Si spazia così dal c.d. stato minimo di Nozick, secondo cui è necessario adottare un modello in cui si realizzi la liberalizzazione pressoché totale della maggior parte dei servizi pubblici. Ad eccezione di quelli essenziali, quali: risolvere le controversie e garantire il rispetto di diritti fondamentali, il rispetto dei contratti e della proprietà privata (giustizia), sicurezza interna (forze di polizia) ed esterna (difesa nazionale esercito etc.).

La liberalizzazione troppo spinta dei servizi pubblici (comprendendo in questa categoria anche le funzioni di autorizzazione e di controllo delle attività private) non è in linea con il modello di economia sociale di mercato posto alla base della nostra costituzione e, esplicitamente, del trattato europeo (Art. 3, § 3 del TUE, Trattato sull'Unione Europea, come modificato dal trattato di Lisbona). L'economia Sociale di Mercato, infatti, non esclude, anzi richiede e talvolta impone, l'intervento dello Stato, con norme compatibili con i trattati, in particolare con la libera concorrenza, finalizzate a garantire la coesione e la solidarietà sociale. Una liberalizzazione totale, quindi, nella misura in cui non garantisca la coesione sociale sarebbe contraria al Trattato.

Viceversa, è coerente con il modello costituzionale ed europeo la liberalizzazione (non semplificazione) di tutta la procedura o di ampi tratti di essa, prevedendo momenti valutativi o decisionali, sostanzialmente istruttori, non compiuti dall'organo amministrativo, ma affidati alla responsabilità del privato.

In questo modello si esalta al massimo il principio di leale collaborazione tra il privato e il pubblico. L'istruttoria amministrativa che avviene attraverso il dipanarsi della procedura diviene una realizzazione comune tra pubblico e privato, in cui, come vedremo parlando delle novità legislative

introdotte per opera del MIMIT, la P. A. assiste ed accompagna l'impresa, aiutandola a adottare le proprie scelte e i propri obiettivi alla compatibilità con le norme del settore e le situazioni di fatto.

Entrambe, infatti (impresa e P.A.) operano in questo contesto collaborativo per la conclusione positiva della procedura, consapevoli che l'interesse pubblico è affidato alla P.A. nell'ottica della realizzazione di un valore aggiunto per la società, sia essa una nuova intrapresa economica o un nuovo opificio, sia la costruzione di una casa privata.

Il provvedimento amministrativo, o il comportamento diventano così una realizzazione comune tra impresa e P. A.

La liberalizzazione di taluni aspetti della procedura presuppone la revisione del sistema dei controlli, ma soprattutto richiede il superamento di almeno due ostacoli.

Il primo richiede un cambiamento di mentalità circa l'indirizzo amministrativo impartito alla P.A. dal Parlamento e dal governo.

Il modello di burocrazia tradizionale che ho descritto all'inizio, affida alla P.A., come si è detto, la cura di un interesse pubblico. La storia e l'analisi del sistema burocratico, come condotto da von Mises, dimostra che la Burocrazia è divenuta col tempo un centro di interessi propri. Non mi riferisco a interessi personali né meno che meno corruttivi, ma alla considerazione

sociologica per cui ogni soggetto collettivo è titolare di interessi attinenti alla sua organizzazione interna, alla sua sopravvivenza, al bisogno di assicurarsi un trattamento economico soddisfacente, alla salvaguardia delle proprie competenze etc.

Questo tipo di burocrazia può essere definito una "burocrazia contro". La riaffermazione del suo ruolo, infatti, passa attraverso la gestione e l'ostensione del suo potere nella decisione finale e nella massimizzazione della soddisfazione dell'interesse pubblico di contro all'interesse privato. In sostanza nella interpretazione delle norme nel senso più restrittivo possibile.

Vi è quindi una ampia divergenza tra la cultura amministrativa tradizionale e ancora attuale in gran parte, e quella auspicata.

Una visione antica e perniciosa della PA la vede come Cerbero a difesa dell'Ade. In altri termini è un approccio culturale immobilista secondo cui la migliore cura dell'interesse pubblico si ha se *quieta non movere et mota quietare*. Una tale P.A. non considera il provvedimento finale positivo la realizzazione di una aspettativa legittima del cittadino, ma come una sua graziosa concessione, corredata spesso da molti distinguo, condizioni e prescrizioni, talvolta sovrabbondanti, e soprattutto con tempi inaccettabili.

In sintesi, una cultura della PA nemica del cittadino che tenta di ingabbiare in un modello di stato e di cittadino suddito.

Il secondo ostacolo è costituito dalla sovrabbondanza di presunti interessi da difendere, che conduce alla sovrabbondanza di norme

La politica insegue il contingente e elevando a diritti i desideri, e quindi sottoponendoli alla regolazione con norma primaria, regola anche le corrispondenti procedure, moltiplica i nodi decisionali e gli *administrative burdens*.

La scelta di una politica legislativa sovrabbondante conduce a una sovrabbondanza di regole, quindi di interessi da ciascuna di essi rappresentate, moltiplicando i luoghi amministrativi in cui avviene il confronto. Una politica legislativa sovrabbondante, e una politica degli interessi sovrabbondante, conducono necessariamente alla sovrabbondanza delle procedure e dei loro luoghi decisionali

Quanto al primo punto, cioè il cambiamento della cultura dominante nella PA, l'esperienza ci insegna che esso richiede tempi assai lunghi incompatibili con le urgenze rappresentate dalla economia che richiederebbero un immediato affermarsi della nuova cultura.

La tentazione, quindi, è quella di risolvere il problema moltiplicando gli interventi normativi che dettino norme di comportamento per la P. A. stringenti e finalizzate a imporre alla PA comportamenti virtuosi. Si tratta di un metodo razional costruttivista che pretende di cambiare la realtà con le norme le quali, invece, essendo per definizione generali e astratte, non sono in grado di affrontare i problemi concreti annidati di volta in volta nelle procedure amministrative.

L'auspicio dell'affermarsi di una cultura nuova dell'amministrare deve essere accompagnato dalla messa a disposizione di imprese e Amministrazione di una cornice giuridica che permetta e spinga verso l'attuazione di quel modello organizzativo collaborativo cui ho accennato. In altri termini lo Stato, utilizzando il suo potere normativo primario, deve fornire la cornice normativa che permetta l'esercizio dell'amministrare congiunto tra impresa e PA

Esattamente una cornice giuridica che riporti la funzione dell'amministrare al suo luogo naturale, vale a dire alle decisioni e agli interventi dell'organo che per definizione è deputato a compiere le scelte, cioè la P.A., ma questa volta non come unico operatore, bensì in collaborazione e integrazione con i cittadini e le imprese interessate.

Nel settore degli investimenti, è questa la strada battuta dal MIMIT con le due norme che hanno dato spunto alle riflessioni di questo convegno.

Mi riferisco all'art. 30 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50 e all'art. 13 del d.l. 10 agosto 2023, n. 104.

Altri relatori entreranno nel merito di tali norme illustrandone i contenuti giuridici. Per concludere queste mie riflessioni basterà evidenziare le disposizioni in essi contenute che costituiscono la prima realizzazione di quella "cornice delle opportunità" che ho indicato come strumento per risolvere il rapporto tra pubblico e privato.

L'art. 30 del d.l. n. 50 del 2022, nei casi di inerzia o ritardo ingiustificato di una amministrazione centrale nella emanazione di atti necessari per la realizzazione di investimenti con determinate caratteristiche, prevede l'esercizio del potere sostitutivo da parte del MIMIT, attraverso la sua struttura appositamente istituita con la medesima norma (l'UMASI).

Si tratta del conferimento all'autorità ministeriale di settore, di un potere assai flessibile non ingabbiato in rigide norme procedurali e non limitato nel tipo e nel contenuto dei provvedimenti sostitutivi, attivabile su impulso della impresa interessata. La collaborazione tra imprese e Stato si realizza così in stretta correlazione con le situazioni di fatto e le esigenze di realizzazione dell'investimento, ovviamente diverse per ciascuna fattispecie.

L'art. 13 del d.l. n. 104/2023 per determinati investimenti di valore superiore a un miliardo di euro e muniti di altre caratteristiche, prevede il riconoscimento con deliberazione del Consiglio dei Ministri del preminente interesse strategico nazionale di un grande programma d'investimento sul territorio italiano, che richieda, per la sua realizzazione, procedimenti amministrativi integrati e coordinati di enti locali, regioni, province autonome, amministrazioni statali e altri enti o soggetti pubblici di qualsiasi natura. E quindi la nomina di un commissario straordinario di Governo per assicurare il coordinamento e l'azione amministrativa necessari per la tempestiva ed efficace realizzazione del programma d'investimento individuato.

In sintesi, egli ha a disposizione una amplissima sfera di flessibilità, realizzando appieno quella "cornice delle opportunità" già citata.

L'azione del Commissario si dipana anche in funzione delle criticità della procedura derivanti da interferenze tra le amministrazioni coinvolte, e ciò richiede necessariamente una profonda e fattiva collaborazione anche tra le P.A. coinvolte nei vari procedimenti e sub procedimenti amministrativi, anche attraverso la sottoscrizione di protocolli di intesa tra esse per facilitare l'azione del Commissario.

Concludendo, con le due norme appena citate, lo Stato ha reso possibile la realizzazione di quella che possiamo definire una istruttoria congiunta impresa/P.A.

Per ora esse sono applicabili solo a determinati investimenti o programmi di investimenti, non quindi alle problematiche generali riguardanti tutti i provvedimenti amministrativi. Tuttavia, si deve riconoscere che esse costituiscono un primo passo in un cammino difficile, ma ormai segnato.