

La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*

Bernardo Giorgio Mattarella

1. Semplificazione amministrativa e sviluppo economico

Per illustrare il rapporto tra poteri amministrativi e attività d'impresa, si possono enunciare alcuni dati, raccolti dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, svolta nella scorsa legislatura: una media impresa industriale spende ogni anno tra i 150.000 e i 700.000 euro per i rapporti con la pubblica amministrazione; i costi burocratici per la grande distribuzione ammontano a circa 1,4 miliardi di euro all'anno; le pratiche per le esportazioni durano mediamente in Italia 18 o 19 giorni, circa il doppio che in altri paesi europei. È evidente che ridurre, anche lievemente, ciascuno di questi valori, produrrebbe grandi benefici per gli operatori economici.

I poteri amministrativi incidono su tutte le fasi della vita delle imprese: la nascita, lo sviluppo, gli investimenti, la gestione del personale, il pagamento dei tributi, la gestione delle crisi e così via. Per ciascuna di queste attività, vi sono due variabili fondamentali, che sono normalmente oggetto di rilevazione nelle indagini comparative come il rapporto *Doing business* della Banca mondiale: i costi che le imprese sostengono per i rapporti con le pubbliche amministrazioni e i tempi dei procedimenti amministrativi. Il problema della semplificazione amministrativa ha a che fare innanzitutto con la riduzione degli uni e degli altri.

Il discorso sulla semplificazione amministrativa è affetto da qualche vizio ricorrente. Uno di questi è la ricerca della formula magica, del rimedio che miracolosamente e istantaneamente risolva tutti i problemi della complicazione amministrativa: su questo aspetto ritornerò in seguito. Un altro vizio è quello di ampliare troppo il discorso, facendo coincidere il tema della semplificazione amministrativa con quello del funzionamento della pubblica amministrazione e

* Relazione tenuta al 64° Convegno di Studi Amministrativi su *Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie*, Varenna, 20-21-22 settembre 2018.

intendendo la semplificazione come rimedio a tutti i problemi dell'amministrazione. Questi problemi, però, dipendono anche da molti altri fattori: la discontinuità politica, l'oscurità delle norme, la complicazione organizzativa, la paura delle responsabilità dei dirigenti, l'assenza di direttive politiche, l'incertezza nei rapporti tra amministrazioni e privati, la cattiva regolazione dell'economia. Ciascuno di questi problemi può avere qualche rapporto con il tema della semplificazione, ma ha le proprie cause e i propri rimedi. Affrontarli tutti insieme amplia e complica eccessivamente il discorso.

Questa relazione sarà dedicata invece alla semplificazione vera e propria, cioè a come semplificare lo svolgimento delle funzioni amministrative, con particolare riferimento al fine dello sviluppo economico.

2. Tendenze recenti della semplificazione amministrativa

Il problema della complicazione amministrativa è risalente e non solo italiano. La storia della semplificazione amministrativa, in Italia, comincia già alla fine del diciannovesimo secolo, con alcune norme in materia di contratti pubblici: la legge Cavour del 1853 disciplinava i contratti in modo estremamente semplice, eppure una quarantina d'anni dopo fu necessario semplificare alcune fasi del procedimento contrattuale. Alcuni decenni prima, in Francia, Tocqueville aveva scritto: "la lentezza della procedura amministrativa è così grande che non ho mai visto passare meno di un anno prima che una parrocchia potesse ottenere il permesso di rialzare il campanile o di restaurare il presbitero". Il racconto potrebbe proseguire con il celebre discorso di Giolitti agli elettori di Dronero del 1899, ove si segnalava l'esigenza di "rendere l'amministrazione dello Stato meno complicata, meno lenta e più curante dei legittimi interessi dei cittadini", o con una lettera di Sturzo a Salvemini del 1957, che criticava la "burocrazia imperante e trafficante".

La storia della semplificazione subisce un'accelerazione a partire dal 1990, quando la legge n. 241 pone alcune norme generali in materia. Cominciano a delinearsi i contorni di una politica di semplificazione amministrativa. I passi successivi sono dati dalla legge finanziaria per il 1994 e dai regolamenti di semplificazione da essa generati, dalle riforme Bassanini nella seconda metà degli anni Novanta, da successivi interventi più o meno estemporanei, a volte contenuti in leggi di semplificazione o in atti legislativi volti a promuovere lo sviluppo economico. Ne è derivata una politica, articolata in obiettivi e istituti, e quello di semplificazione è

diventato un principio dell'ordinamento, peraltro spesso violato o trascurato. Questi sforzi hanno prodotto qualche miglioramento, in termini di costi e tempi dell'amministrazione, che si è riflesso nel piazzamento dell'Italia in graduatorie come la citata *Doing business*, in cui l'Italia è ancora in coda tra i paesi occidentali, ma ha recuperato qualche posizione.

Negli ultimi anni la politica di semplificazione si è tradotta in misure legislative, in gran parte riconducibili alla legge n. 124 del 2015, e in misure amministrative.

Tra le prime, va menzionata innanzitutto la riforma della conferenza di servizi: istituto di semplificazione introdotto dalla legge 241, che con il passare del tempo, a causa di ripetute e poco coordinate modifiche della disciplina, era diventato talmente complesso da essere quasi uno strumento di complicazione e di allungamento dei tempi. La disciplina è stata integralmente riscritta e sostanzialmente modificata, sulla base dell'osservazione che l'idea originaria che la ispirava – sostituire le diverse fasi del procedimento con una o più riunioni – era una buona idea nel 1990, ma non era più attuale nel 2015, alla luce delle possibilità offerte dalla digitalizzazione. La nuova conferenza di servizi, di conseguenza, si svolge normalmente senza riunioni, attraverso lo scambio di documenti e valutazioni tra uffici. Il successo di questa revisione dipende in gran parte dalla capacità delle amministrazioni di sfruttare la nuova disciplina: in quelle che hanno saputo organizzarsi, i tempi di conclusione dei procedimenti si sono notevolmente abbreviati.

Va poi menzionato l'intervento legislativo, operato con due decreti legislativi del 2016, in materia di titoli abilitativi per lo svolgimento di attività private. L'obiettivo era soprattutto quello di dare certezza al regime applicabile alle singole attività private, in ordine al quale vi era spesso il dubbio sulla necessità dell'autorizzazione espressa, sulla soggezione al silenzio-assenso o alla segnalazione di inizio di attività e così via. A differenza degli interventi legislativi precedenti in materia, operati con norme generali, è stata fatta una ricognizione analitica delle attività private, per individuare con certezza il regime a cui ciascuna di esse è soggetta, applicando le regole poste dalle norme generali degli articoli 19 e 20 della legge 241, invece di lasciare l'individuazione all'interprete. Sono state anche introdotte ulteriori innovazioni nella disciplina, come la concentrazione dei regimi amministrativi, in base alla quale, se un'attività è soggetta a diversi titoli abilitativi (per esempio, un'autorizzazione commerciale e una segnalazione edilizia o un'autorizzazione sanitaria), le varie pratiche si riducono a una sola e quella che esprime il controllo più intenso assorbe le

altre. Ulteriori modifiche costituiscono applicazioni del principio di non aggravamento del procedimento, che in effetti è enunciato dall'articolo 1 della legge sul procedimento fin dal 1990, ma – come noterò più avanti – non è mai stato preso molto sul serio.

Ulteriori misure legislative sono rappresentate dal silenzio-assenso tra amministrazioni, istituto che – superando l'idea originaria, che ha generato la norma – ha un ambito di applicazione molto ampio. Al livello regolamentare, vanno menzionate l'eliminazione di una trentina di autorizzazioni e la semplificazione delle procedure relative a una quarantina di altre, per gli interventi di lieve entità paesaggistica. Va ancora riferito che sono state introdotte norme di semplificazione non solo a favore delle imprese, ma anche per le amministrazioni, in particolare in materia di trasparenza (eliminando alcuni obblighi di pubblicazione o modificandone le forme di adempimento) e di valutazione dei rendimenti. Queste semplificazioni, alleggerendo il carico di lavoro delle amministrazioni, le rendono ovviamente più efficienti a vantaggio dei privati.

Tra le misure amministrative di semplificazione, che non hanno richiesto interventi normativi, si può menzionare innanzitutto l'Agenda per la semplificazione, elaborata dal Dipartimento della funzione pubblica e approvata in sede di Conferenza unificata, che contiene un programma e una tempistica per le iniziative di semplificazione. Oggetto di accordo in sede di Conferenza è anche la modulistica unica, per omogeneizzare i moduli da compilare, presso le diverse amministrazioni, per lo svolgimento delle stesse attività, nonché il glossario unico per l'attività di edilizia libera, per evitare le incertezze derivanti dall'uso di termini diversi da parte delle diverse amministrazioni.

Vanno poi menzionate le misure in materia di digitalizzazione amministrativa, componente sempre più importante della politica di semplificazione: l'identità digitale, il sistema pubblico di connettività, il domicilio digitale, i pagamenti elettronici, il fascicolo sanitario elettronico. L'attuazione di molte di queste misure sconta ritardi, derivanti in parte da inerzie o resistenze delle amministrazioni.

A fronte di tutte queste misure, che hanno avuto un successo più o meno grande, vi sono molti problemi in attesa di soluzione. Il principale di essi è probabilmente il disordine normativo: le amministrazioni pubbliche sono vittime di un'eccessiva quantità di norme, continuamente prodotte in modo frettoloso e disordinato dal legislatore, per lo più senza considerare le difficoltà e i costi di attuazione: tra i tanti

esempi, al riguardo, si possono menzionare la disciplina in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi, dettata da un decreto legislativo del 2013 quasi inespugnabile dal punto di vista interpretativo; e la grande quantità di oneri informativi imposti alle amministrazioni, a favore degli organi di controllo, che potrebbero essere razionalizzati (per esempio concentrando gli oneri informativi in scadenze predefinite). Ad aggravare questi oneri, si aggiungono spesso le discipline poste da autorità amministrative: si pensi alla quantità di regole prodotte dall’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario – Anvur, che appesantisce notevolmente l’attività delle università.

Per le imprese, in particolare, vi sono ampi margini per ulteriori semplificazioni, continuamente invocate dalle associazioni di categoria, che attengono alle varie componenti della loro attività: le pratiche previdenziali, le pratiche immobiliari, le autorizzazioni edilizie, le autorizzazioni ambientali, i permessi sanitari, le autorizzazioni e i controlli sulle fonti rinnovabili, i certificati di regolarità contributiva, i pagamenti e i rimborsi, la realizzazione di infrastrutture, le pratiche di lavoro. In ciascuno di questi campi possono essere operate semplificazioni che richiedono a volte nuovi interventi normativi, a volte semplicemente una migliore organizzazione del lavoro nelle amministrazioni.

Ciò conduce al tema delle cause della complicazione amministrativa e dei relativi rimedi, che vanno esaminati distintamente.

3. Le cause della complicazione

Nel modo in cui si è spesso affrontato il tema della semplificazione amministrativa vi è un’enfasi o fiducia eccessiva nella legge e, in particolare, nelle previsioni legislative generali. L’enfasi sulla legge è un fenomeno generale del nostro ordinamento, caratterizzato per un verso dal positivismo della cultura giuridica e per un altro verso dalla già citata invadenza del legislatore. La fiducia nella legge ha indotto ad affrontare il problema della complicazione essenzialmente scrivendo leggi di semplificazione: leggi, peraltro, spesso molto ben concepite e ben scritte, apprezzate da organismi internazionali e imitate da altri paesi. A scrivere le leggi di semplificazione, in effetti, siamo piuttosto bravi, ad applicarle un po’ meno. Ma il problema è soprattutto l’illusione che intervenire con previsioni legislative generali risolva i problemi della complicazione amministrativa.

Questa illusione ha condotto, per esempio, a intervenire ripetutamente sui già citati articoli 19 e 20 della legge 241, relativi all'avvio di attività private, per ampliarne l'ambito di applicazione. Le previsioni legislative generali sono come delle scorciatoie, che difficilmente conducono a destinazione, per giungere alla quale è necessario invece un lavoro analitico, come quello che ho menzionato prima per i regimi amministrativi delle attività private. I tentativi di semplificare attraverso norme generali sono spesso sintomi di pigrizia del legislatore: una buona dimostrazione di ciò sono le disposizioni legislative, ripetutesi per alcuni anni, che hanno stabilito ciò che era già ovvio, cioè che tutto ciò che non è vietato è permesso, fino a quando una sentenza della Corte costituzionale non è intervenuta per dire che simili enunciazioni erano talmente insensate, e foriere di incertezza, da essere incostituzionali. Le norme generali, inoltre, hanno il torto di trascurare la varietà delle amministrazioni pubbliche, che richiede spesso soluzioni differenziate: un buon esempio di ciò è la disciplina della valutazione della *performance*, che ha inizialmente introdotto un complesso sistema ritagliato sulle grandi organizzazioni ministeriali, che mal si adattava a quelle di minore dimensione.

Alla base di questi errori di metodo, vi è spesso la ricerca della formula magica per semplificare, a cui ho accennato all'inizio. A volte la formula magica consiste nell'infatuazione per una moda teorica o nella distorsione di una teoria scientifica, magari ridotta a uno slogan (il *new public management*, l'amministrazione di risultato, "reinventare l'amministrazione"); a volte è una moda legislativa (la preferenza per il diritto privato contro gli squilibri del diritto amministrativo, la già menzionata tendenza ad affermare l'ovvia libertà di iniziativa economica); a volte sono istituti salvifici (il taglia-leggi, la decertificazione, la segnalazione certificata di inizio di attività - scia), con riferimento ai quali si dimentica che si tratta spesso di soluzioni di ripiego rispetto a quelle ottimali (rispettivamente: il riordino normativo, il rilascio tempestivo delle certificazioni e delle autorizzazioni) e se ne trascurano gli effetti collaterali (nel caso della scia, l'accentuazione degli oneri a carico del privato).

Il ricorso all'una o all'altra formula costituisce, per così dire, un'indebita semplificazione della politica di semplificazione. Alla base di questi errori di metodo vi è spesso un'idea sbagliata, quella che la complicazione si possa eliminare. Normalmente ciò è impossibile o comporta costi che è bene non pagare. La complicazione è una conseguenza della complessità delle vicende che le amministrazioni pubbliche devono governare: si possono eliminare alcune

complicazioni inutili, ma non si deve ignorare questa complessità. Si può, per esempio, semplificare un procedimento eliminando un passaggio procedimentale, ma bisogna essere sicuri che quel passaggio sia inutile: nella maggior parte dei casi non lo è, perché serve a tutelare un interesse che altrimenti non avrebbe ingresso nel procedimento, e la semplificazione non deve comportare un sacrificio eccessivo per interessi pubblici o privati. La complessità dell'amministrazione non è una patologia: patologiche, semmai, sono certe norme che la ignorano e, quindi, alterano l'assetto di interessi previsto dalle norme di settore.

Per impostare correttamente il discorso sulla semplificazione amministrativa, bisogna prendere atto della fisiologica complessità dell'amministrazione, che deriva da fattori come il gioco degli interessi pubblici, il rilievo degli interessi privati e il pluralismo istituzionale. Ne deriva una fisiologica complessità delle norme, che devono considerare i diversi interessi e definire i rapporti tra i diversi attori pubblici e privati. Se le norme non considerano interessi rilevanti, alimentano il contenzioso; e se non definiscono chiaramente l'assetto di interessi, scaricano sulle amministrazioni decisioni difficili e responsabilità pesanti. La semplificazione che ignora la complessità, come quella consistente nell'introdurre procedure derogatorie o emergenziali al di fuori delle emergenze, è cattiva semplificazione.

Naturalmente c'è anche una quota di complicazione che non dipende dalla complessità dei problemi, ma dagli errori di regolazione. Vi è una patologica complessità indotta dal legislatore con norme oscure, con norme che introducono squilibri e privilegi, con norme introdotte senza tener conto dei costi di attuazione. Buoni esempi di norme introdotte senza alcuna analisi dei costi e dei benefici si trovano nell'ambito delle numerose previsioni in materia di trasparenza amministrativa, che impongono alle amministrazioni e, a volte, anche a privati, la pubblicazione di informazioni estremamente faticose da produrre e pubblicare e, spesso, di minimo interesse per i cittadini. Altri esempi si trovano nella recente tendenza legislativa a imporre la continua elaborazione di piani e programmi a tutte le pubbliche amministrazioni o a costituire burocrazie per le più svariate funzioni, dalla prevenzione della corruzione all'amministrazione digitale.

Il problema principale, che la politica di semplificazione amministrativa deve affrontare, peraltro, non è quello delle cattive norme, ma quello della cattiva amministrazione. Oggi, per i cittadini di Roma Capitale (ovvero quasi un cittadino italiano su venti) ottenere una carta d'identità è quasi impossibile: e, se ci si riesce,

servono alcuni mesi. Eppure, il rilascio della carta d'identità è un procedimento molto semplice, che nella maggior parte dei comuni italiani si svolge in pochi giorni o in poche ore. Non ci sono norme da semplificare, c'è solo da far funzionare l'amministrazione. Come si vede, il problema è innanzitutto la debolezza dell'amministrazione. Ciò vale per l'attività ordinaria delle amministrazioni e anche per l'attività, per così dire straordinaria, inerente all'attuazione delle riforme amministrative: come ho accennato in precedenza, per esempio, la nuova disciplina della conferenza di servizi funziona molto bene in amministrazioni, come la Regione Lazio e la Regione Sardegna, che si sono ben organizzate, male in altri contesti.

4. I princìpi della semplificazione

Dunque, la semplificazione non richiede formule magiche, ma richiede innanzitutto una buona ed efficiente applicazione della legge. E, soprattutto, essa non consiste di regola nell'eliminazione della complessità, bensì semmai in una diversa ripartizione dell'onere da essa derivante, per farlo sostenere all'amministrazione piuttosto che al privato. Un buon esempio di ciò, e un buon modello di semplificazione, è dato dallo sportello unico, presente in alcune discipline di settore, che dà al privato un unico interlocutore. Un cattivo esempio, da questo punto di vista, è stato invece il passaggio dalla dichiarazione di inizio di attività (dia) alla segnalazione certificata di inizio di attività (scia), che ha spostato sul privato oneri di documentazione e certificazione. Il recente, già menzionato intervento sui regimi amministrativi delle attività d'impresa, al contrario, va apprezzato perché sgrava il privato almeno dell'onere e della responsabilità di individuare, in un contesto di incertezza normativa, il regime applicabile alla singola attività da intraprendere.

Obiettivo della semplificazione deve essere innanzitutto alleggerire gli oneri derivanti dall'attività amministrativa a carico dei privati, in termini di costi e di tempi di attesa. Le amministrazioni possono fare molto: possono, per esempio, coordinarsi tra loro (come nel caso degli sportelli unici) ed esercitare in modo coordinato la loro autonomia (come nei casi, citati in precedenza, della modulistica unica e del glossario unico). Esse possono, soprattutto, fornire assistenza ai privati, attraverso un'informazione adeguata sugli adempimenti necessari per le varie pratiche amministrative: un'amministrazione amichevole e sollecita nei confronti dei privati semplifica la vita ai cittadini e agli operatori economici ben più di una legge di riforma. I siti *internet* delle amministrazioni dovrebbero servire, prima che a

soddisfare la curiosità dei cittadini, a fornire indicazioni per risolvere i problemi, e dovrebbe esserci la possibilità di chiedere indicazioni e informazioni alle amministrazioni, per esempio estendendo l'ambito di applicazione dello strumento dell'interpello.

Occorre, naturalmente, anche evitare la complicazione patologica, derivante da norme non adeguatamente meditate, da oneri amministrativi o informativi superflui o che si duplicano, dalla costituzione di uffici non necessari, da indebite complicazioni dei procedimenti. Prima di introdurre norme, obblighi e burocrazie, occorrerebbe una seria analisi dei costi e dei benefici. Prima di introdurre un adempimento procedimentale non previsto dalle norme, occorrerebbe chiedersi se esso è veramente indispensabile, come previsto dall'articolo 1 della legge 241. Come si vede, spesso per semplificare non servono nuove norme: basta applicare seriamente quelle vigenti. Ciò vale anche per tecniche già introdotte nel nostro ordinamento, come il bilancio degli oneri, che tuttavia sconta un grave deficit di attuazione e un'inefficacia del sistema di controllo: molti ministeri neanche inviano il conto degli oneri introdotti ed eliminati al Dipartimento della funzione pubblica, che è sostanzialmente privo di strumenti per imporre l'adempimento.

Ciò conduce al problema dell'organizzazione della politica di semplificazione. Si tratta di una politica che ha bisogno di un centro forte, che faccia rispettare le relative previsioni. Questo centro in Italia non c'è: la competenza appartiene al Dipartimento della funzione pubblica, che normalmente è molto più impegnato nei problemi del pubblico impiego che in quelli di funzionamento delle amministrazioni. In materia di semplificazione, esso produce molte iniziative interessanti, ma paradossalmente riesce a dialogare meglio con le imprese che con le amministrazioni, nei confronti delle quali ha armi spuntate. La semplificazione amministrativa non è normalmente una priorità politica, non è al centro delle preoccupazioni dei presidenti del Consiglio, è spesso trascurata dalle amministrazioni.

Come si vede, la semplificazione amministrativa non si ha rimedi miracolosi e si fa più applicando correttamente le norme esistenti che introducendone di nuove. Essa si fa, soprattutto, prendendo sul serio il principio della semplificazione e le regole in cui esso si estrinseca, da parte di tutti gli attori interessati: le amministrazioni, gli organi di controllo, i giudici, gli studiosi.

Le norme di semplificazione sono spesso ignorate dalle amministrazioni e le violazioni del principio di semplificazione rimangono per lo più prive di conseguenze.

Se, per esempio, un'amministrazione pubblica subisce un'ispezione della Ragioneria generale dello Stato, se emergono violazioni che comportano spese indebite, vi sono gravi conseguenze, così come avviene a volte per quelle relative alla corretta gestione del personale; le lentezze, le violazioni dei termini del procedimento o le complicazioni inutili, le richieste indebite ai privati, invece, non hanno alcuna conseguenza. Come si vede, la mentalità delle amministrazioni e degli organi di controllo è ispirata a controlli rigorosi solo su alcuni aspetti, tra i quali non rientrano la semplificazione e le esigenze degli utenti. Neanche i giudici sono immuni da responsabilità, come risulta dal trattamento che essi hanno sempre riservato a istituti come il termine del procedimento e a regole come il divieto di aggravamento del procedimento. Anche noi professori di diritto amministrativo dobbiamo fare autocritica, perché spesso non diamo il giusto rilievo, nell'insegnamento, a questo principio e al suo rilievo giuridico.

Abbiamo ottime norme sulla semplificazione. Certamente esse possono essere ulteriormente migliorate e arricchite, ma soprattutto hanno bisogno di essere applicate rigorosamente. Tutti dovremmo fare uno sforzo per affermare il rilievo giuridico del principio di semplificazione, che implica che, in presenza di diverse possibilità, quella più semplice è non semplicemente la migliore, ma l'unica legittima.