

Andrea
Simoncini

Introduzione. La semplificazione per la riforma dell'amministrazione pubblica

I. La semplificazione: condizione per una riforma effettiva dell'amministrazione pubblica

Che ci sia bisogno di riformare la nostra Pubblica Amministrazione è un auspicio che ormai non ha più necessità di giustificazione; la sproporzione tra le attese e le *performances* nel settore pubblico sta diventando una forbice che tende ad allargarsi sempre più, in maniera inversamente proporzionale al tasso di successo dei tentativi riformatori che si susseguono ormai dagli anni Novanta.

Non è un caso, dunque, che la parola d'ordine «riformare l'amministrazione» è oggi comune agli opposti schieramenti politici che si sono susseguiti negli ultimi anni al governo.

Tra i temi di questa riforma quello della «semplificazione» è certamente uno dei più rilevanti.

Basti pensare che il governo attualmente in carica, oltre ad avere un Ministro della Funzione pubblica che ha fatto della semplificazione degli oneri amministrativi uno degli obiettivi fondamentali nella sua azione, ha nel suo organico anche un altro Ministro – senza portafogli – specificamente dedicato alla semplificazione, come evidenziano Serena Sileoni e Erik Longo nel loro contributo.

Prendendo in considerazione il solo livello del governo centrale, ad oggi esistono ben quattro organismi che a diverso titolo si occupano di semplificazione (il DAGL, il Comitato interministeriale per la qualità della regolazione, il Tavolo permanente per la semplificazione, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione).

Verrebbe da pensare che tra non molto si porrà il problema di semplificare gli apparati per la semplificazione!

In effetti, l'ideale della semplificazione (ovvero della *semplicità*, come oggi la definisce il nuovo Statuto della Regione Toscana all'articolo 3 lettera

z) ha radici lontane se è vero che gli stessi Costituenti già nel 1948 si preoccuparono di richiedere alla legge di assicurare il «buon andamento» (oltre che l'imparzialità) dei «pubblici uffici».

È d'altra parte indubbio che a partire dagli anni Novanta questo auspicio è divenuto una priorità assolutamente non più rinviabile, stante l'impossibilità per la Repubblica di continuare a finanziare la spesa generata da una amministrazione improduttiva o inefficiente. E non v'è ombra di dubbio che la semplificazione (ovvero la complicazione) del sistema amministrativo è uno dei fattori cruciali per consentire la produttività e l'efficienza del settore pubblico.

2. Le stagioni della semplificazione

Ma in oltre vent'anni di dibattito pubblico e di iniziative per la semplificazione in realtà i temi e le sottolineature non sono state sempre identiche; dietro lo 'slogan' della semplificazione si celano, a dire il vero, idee, approcci e politiche diverse. Proviamo in maniera schematica a fare ordine tra le diverse 'stagioni' della semplificazione.

2.1 Semplificazione e qualità del sistema normativo

La prima direttrice delle politiche di semplificazione ha visto nell'eccessivo numero di leggi vigenti la principale causa dell'inefficienza della amministrazione e delle istituzioni pubbliche.

La prima stagione della semplificazione è stata dominata dallo strumento della delegificazione, il meccanismo 'escogitato' dalla fine degli anni Ottanta per sfoltire l'eccesso di norme di rango primario riportando al rango secondario tutte le norme di minore importanza. La norma cardine di questo meccanismo era prevista nell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Ma anche la delegificazione, purtroppo, più che un processo di riforma è stata una 'moda', come alcuni hanno rilevato recentemente, visto che nonostante negli anni Novanta si sia delegificato molto, questo procedimento si è rivelato scarsamente funzionale.

La reazione a questo fallimento ha prodotto un effetto 'boomerang' e così essendo partiti con l'obiettivo di spostare l'accento dalle fonti primarie (leggi, decreti-legge e decreti legislativi) alle fonti secondarie (regolamenti del governo) ci si è accorti che era più opportuno tornare a concentrare l'attenzione sulle fonti legislative con l'obiettivo di riordinare e razionalizzare questa normativa; si è aperta così la stagione della (termine orribile) «testunificazione», ovvero della approvazione di «testi unici» in cui riorganizzare le fonti primarie per settori (si pensi ai beni culturali, alla disciplina bancaria, agli enti locali e alla sicurezza sul lavoro) giungendo anche ad ipotizzare la categoria 'ibrida' dei testi unici di natura *mista* (ovvero composti in parte di norme primarie e in parte di norme secondarie).

Alla stagione dei testi unici è poi seguita quella dei codici settoriali, in cui alla forma «testo unico» è preferita quella del codice (si pensi al settore dei beni culturali, a quello dell'ambiente o del consumo) ed infine siamo arrivati all'innovazione più recente: l'introduzione a partire dal 2005 del procedimento denominato «taglia-leggi» (legge n. 246/2005) – sull'omologo «taglia-leggi regionale» si sofferma Marcello Cecchetti –; un rimedio drastico all'eccessivo numero di leggi in vigore realizzato attraverso l'abrogazione implicita e generalizzata di tutte le leggi anteriori al 1970, salvo quelle che il legislatore decida espressamente di fare salve.

Lo strumento del taglia-leggi ha poi avuto di recente un'ultima innovazione, giacché il Governo, rilevando la straordinaria necessità ed urgenza di tale intervento, ha inserito nel decreto-legge n. 112 del 2008 una disposizione (l'articolo 24) che abroga direttamente leggi ritenute vetuste – ormai esaurite negli effetti – per le quali l'effetto abrogativo (decorrente dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge) è anticipato rispetto alla scansione procedimentale prevista dalla legge n. 246 del 2005. La diversità rispetto ai provvedimenti precedenti è notevole: si opera non un riordino ed una articolata semplificazione, ma vengono 'cancellate' dall'ordinamento una serie di fonti primarie per le quali è accertata la cessazione dell'efficacia.

2.2 Semplificazione e qualità del sistema amministrativo

In modo quasi parallelo alla semplificazione normativa si è giocata anche un'altra partita, quella della semplificazione amministrativa. Le politiche di riforma del sistema amministrativo degli ultimi quindici anni hanno messo in luce che l'obiettivo della semplificazione dev'essere perseguito attraverso una riduzione della complicazione/complessità dei sistemi amministrativi, intendendo per sistemi amministrativi il complesso dei procedimenti e degli uffici preposti a dare concreta attuazione alle leggi.

Dalla riforma della legge sul procedimento amministrativo operata nel 1990 – e tutte le successive modifiche – è divenuta prioritaria l'esigenza di una trasformazione dell'amministrazione nella sua organizzazione e nei suoi rapporti con i cittadini. Si è avvertita la necessità di un'amministrazione meno autoreferenziale, rispondente ai canoni razionali del buon funzionamento, aperta a soddisfare realmente le esigenze dei cittadini e capace di offrire servizi in modo trasparente ed efficiente. Con la legge n. 241 del 1990 comincia, perciò, a farsi strada l'esigenza di regole flessibili per l'organizzazione e l'agire amministrativo e la necessità che la riforma dell'amministrazione fosse accompagnata dalla realizzazione di obiettivi di «semplificazione amministrativa». Contemporaneamente si avvia la difficile – ma necessaria – riforma che porta a distinguere per ogni livello di governo la sfera dell'indirizzo politico da quella della gestione amministrativa.

Negli anni successivi la rivoluzione delle amministrazioni italiane è divenuta 'sistema'. Le riforme Bassanini hanno usato la semplificazione per introdurre una profonda trasformazione dell'apparato organizzativo e delle procedure seguite tanto dalle amministrazioni nazionali che regionali e locali. Il principio di sussidiarietà nella sua versione verticale e orizzontale, l'introduzione delle regole di autocertificazione e la garanzia di una maggiore trasparenza e celerità del procedimento amministrativo hanno tentato di semplificare gli apparati burocratici rendendoli più utili al cittadino.

In seguito, dopo l'approvazione delle leggi Bassanini e la prima legge annuale di semplificazione (legge n. 50 del 1999) si è aperta un'ulteriore nuova fase, che mira a cogliere l'impatto economico delle riforme che riguardano l'amministrazione e la regolazione. La consapevolezza del valore economico di tale processo rappresenta la convergenza italiana verso l'impostazione sulla qualità della regolazione introdotta dalle raccomandazioni OCSE, di cui si trova menzione nel lavoro condotto all'interno di questo volume da Serena Sileoni ed Erik Longo.

2.3 Semplificazione e «riduzione degli oneri amministrativi» (lo *standard cost model*)

Ultima in ordine di tempo è la *new wave* delle diverse stagioni della semplificazione: quella in cui si è messo a tema la riduzione degli oneri amministrativi.

Attenzione a non confondere questa politica con quella – generica – di semplificazione del sistema amministrativo di cui al punto precedente.

Qui l'approccio è più marcatamente economico e la seconda parte di questo volume è dedicata al progetto SIMPLE che intende chiarire in che cosa consista questo particolare modo di calcolare il 'costo' dell'amministrazione per un cittadino o, meglio, per una impresa e la sua applicazione alle procedure ambientali delle province dell'area metropolitana fiorentino-pratese-pistoiese.

Il punto di partenza in questa particolare prospettiva è che la semplificazione/complicazione di un sistema amministrativo è un 'costo' per l'impresa. Dunque, l'entità di questo 'costo' ed in particolare la possibilità per l'amministrazione, agendo sui propri uffici e le proprie procedure, di aumentarlo o diminuirlo, diviene una leva attraverso la quale tali soggetti pubblici possono rendere più o meno attraenti i propri territori per le imprese; la regolazione dell'amministrazione – ed in particolare il controllo del 'costo' che essa rappresenta per l'impresa – diviene, un po' analogamente alla politica fiscale, un fondamentale strumento di politica economica (vedi l'intervento di Gabriele Baccetti nel volume).

In questa accezione però il concetto di *onere amministrativo* cambia natura. Non si osservano più, infatti, i costi dettati dall'organizzazione del sistema amministrativo (il costo dell'apparato della PA) o gli oneri legati

alla durata dei procedimenti (alla lentezza dell'amministrazione), ma solo quelli che sono imposti alle imprese per l'adempimento degli *obblighi informativi*, i costi per ottenere o produrre informazioni di cittadini o imprese, sotto forma di serie di dati o comunicazioni necessarie per l'attività della pubblica amministrazione.

L'Unione Europea si è dotata di uno strumento di rilevazione di questi oneri: è lo Standard Cost Model (vedi l'intervento di Giovanni Liberatore nel volume), che quantifica il costo, in termini di ore/lavoro, dei consulenti (dipendenti o esterni all'impresa) che concretamente rispondono alle richieste della PA.

Tale modello permette di stimare i costi prodotti da una singola amministrazione, così da poter confrontare le varie istituzioni e predisporre politiche di semplificazione adeguate. Lo strumento è espressamente citato, oltre che a livello comunitario (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM 23 del 24 gennaio 2007), dalla Conferenza Unificata «Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione» del 29 marzo 2007, e richiamato dalla stessa legge regionale Toscana n. 40 del 2009 nel preambolo: in tali ambiti si assume l'impegno per la riduzione del 25% degli oneri informativi entro il 2012 (su questo si veda intervento di Federico Gelli).

3. La semplificazione dell'amministrazione regionale e la legge regionale Toscana n. 40 del 2009

Un nuovo periodo favorevole per le politiche di semplificazione è legato all'approvazione dei nuovi statuti regionali, successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione. In molti dei nuovi statuti, infatti, trovano spazio gli strumenti e le politiche per la semplificazione: per alcuni, con riferimento alla qualità delle norme e al ricorso a testi unici quali strumenti privilegiati di legislazione, come l'Abruzzo all'art. 40; per altri, con la determinazione di una generica semplificazione dell'attività amministrativa, come la Calabria (art. 49) e la Puglia (art. 51). Sono, poi, numerosi i nuovi statuti che prevedono entrambe le forme di semplificazione, legislativa e amministrativa: Campania (artt. 29 e 64), Emilia Romagna (artt. 54, 60 e 61), Lazio (artt. 36 e 51), Lombardia (artt. 9, 44 e 46), Marche (artt. 32, 34 e 45), Piemonte (artt. 48 e 58) e Umbria (artt. 30, 40 e 61).

Su questa strada si è mossa anche la regione Toscana, che – così come sottolineato nel contributo di Massimo Carli – espressamente pone tra le finalità prioritarie dell'azione regionale la «semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese e istituzioni». Lo statuto toscano, inoltre, all'art. 44 dispone la cura della qualità delle fonti normative regionali. All'interno di questo percorso si situa l'approvazione della legge Regione Toscana n. 40 del 2009,

la prima legge di «semplificazione e riordino normativo». Tale legge dà attuazione ai principi contenuti nello Statuto Toscana, intervenendo in settori fondamentali per la struttura del procedimento amministrativo, come lo Sportello Unico delle Attività Produttive e la Conferenza di Servizi. Tali interventi incideranno, in particolar modo, sull'attività degli enti locali, chiamati direttamente ad applicare le norme in materia, come fanno notare Francesca De Santis, Carlo Paolini e Marco Ciancaglini.

La legge 40 del 2009 non solo semplifica l'amministrazione, ma contiene, all'articolo 70, una disposizione per l'abrogazione espressa di 202 leggi e 22 regolamenti: un vero e proprio intervento di semplificazione legislativa attraverso lo strumento, ormai noto, del *taglia-leggi*, i cui pregi e difetti sono descritti da Marcello Cecchetti.

Questa legge, quindi, segna l'avvio di una nuova stagione della semplificazione per la nostra regione.

Probabilmente siamo solo all'inizio di un processo che richiederà, come dimostrato fino ad ora dai dati raccolti all'interno del Progetto SIMPLE, di concrete politiche attuative basate più che su nuove regolazioni, sulla condivisione di una cultura della efficienza amministrativa che rappresenta la vera sfida della riforma. Questo volume vuole rappresentare un primo contributo allo studio di tale processo di riforma.