

Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS
Institute of Public Policy and Public Choice – POLIS

POLIS Working Papers n. 208

December 2013

**Contributi in tema di semplificazione
normativa e amministrativa**

a cura di Joerg Luther e Piera Maria Vipiana Perpetua

CONTRIBUTI IN TEMA DI
SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E
AMMINISTRATIVA

a cura di

Jörg LUTHER e Piera Maria VIPIANA PERPETUA

*Atti di una ricerca locale presentato al seminario “Semplificare: come?” del Dottorato
di Ricerca in Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza, DIGSPES,
Università del Piemonte Orientale, Alessandria, 14 febbraio 2013*

dicembre 2013

INDICE

SEMPLIFICARE LA SEMPLIFICAZIONE ? I LAVORI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE NELLA XVIa LEGISLATURA

Jörg Luther

1.	La semplificazione non è semplice	1
2.	La semplificazione non è un'imposizione dell'Europa.....	2
3.	Lo stato delle fonti legislative sulla semplificazione è critico	4
4.	I moniti e le proposte della Commissione per la semplificazione non meritano di finire in archivio.....	6
5.	La stessa Commissione parlamentare per la semplificazione non può sottrarsi alla semplificazione istituzionale	8
6.	La semplificazione della legislazione resta insieme mito e realtà complicata	9

SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: SINONIMI O CONTRARI?

Luca Geninatti Satè

1.	Il concetto di «semplificazione».....	11
2.1.	Semplificazione, indirizzo politico e responsabilità politica.....	12
2.2.	Disorganicità e ambiguità della «semplificazione».....	14
2.3.	«Semplificazione amministrativa» vs «semplificazione normativa».....	15

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: INQUADRAMENTO, CLASSIFICAZIONI, EVOLUZIONE NORMATIVA E PROFILI PROBLEMATICI

Piera Maria Vipiana Perpetua

1.	Semplificazione e diritto amministrativo	19
2.	Cenni alla semplificazione normativa inerente al diritto amministrativo.....	20

3.	Abbozzo di una tassonomia in materia di semplificazione amministrativa: la semplificazione organizzativa	22
4.	(Segue): la semplificazione attinente all'attività amministrativa e procedimentale e gli istituti di semplificazione procedimentale e di liberalizzazione.....	23
5.	L'evoluzione normativa in tema di semplificazione procedimentale: i vari livelli di regolamentazione.....	26
6.	(Segue): il livello della normativa nazionale.....	27
7.	I singoli istituti di semplificazione procedimentale fra disciplina generale e discipline settoriali	34
8.	Cenni ai vari istituti rientranti nella semplificazione amministrativa: cenni	35
9.	Considerazioni in materia di semplificazione amministrativa	36

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
E CERTEZZA DEI TEMPI DELL'AGIRE AMMINISTRATIVO

<i>Roberta Lombardi</i>	39
-------------------------------	----

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
E DISCIPLINA DELLA PARTECIPAZIONE PROCEDIMENTALE

Eugenio Bruti Liberati e Nicola Dessì

1.	La disciplina della partecipazione ai procedimenti amministrativi come strumento di semplificazione.....	49
2.	Legge Barnier (e Bouchardeau)	51
3.	Codice dell'Ambiente e legge del 27-II-2002 (e Convenzione di Aarhus).....	53
4.	Legge Grenelle 2 (e Charte de l'Environnement)	54
5.	Giurisprudenza e partecipazione popolare in tema d'ambiente	56
6.	Prassi applicativa	58
7.	Una considerazione conclusiva	59

SEMPLIFICAZIONE E RUOLO DEL PERSONALE
NELL'EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Alessandro Campogrande.....62

UN TEMA SEMPRE ATTUALE E UNA PROPOSTA

Mario Lovelli.....75

SEMPLIFICARE LA SEMPLIFICAZIONE ?
I LAVORI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA
SEMPLIFICAZIONE NELLA XVIa LEGISLATURA

Jörg Luther

Dipartimento DIGSPES
Università del Piemonte Orientale

1. *La semplificazione non è semplice.*

Chiunque osasse chiedere che cosa si intende per semplice, rischierebbe come risposta una risata, tanto facile sembra la risposta: semplice è semplice, proprio per la sua evidenza. Semplice è quel che tutti, la gente semplice appunto, capiscono. La semplicità sta nella natura delle cose. Nelle scienze della natura, semplice è l'opposto di composto, l'essere privo di aggiunte e unitario come l'erba medicinale. In quelle della società, "semplice" diventa l'opposto di complesso, privo di complessità, ma va subito avvertito che funge anche da indicatore di valore ("meno è meglio") e come motto per forme di vita nuove o romantiche, fondate sulla virtù della parsimonia e sull'autoriduzione del lavoro e del salario.

Volendo trasportare il concetto di semplicità nel mondo delle norme, la sociologia insegna che la quintessenza della funzione del diritto è quella di ridurre complessità sociale. Ma non è solo la sociologia ad influenzare il pensiero giuridico e le sue idee di semplicità. La semplicità denota la divinità secondo Aquino e l'essere umanitario dei francescani e dei quaccheri. E semplicità denota anche l'eleganza del pensiero moderno secondo il cd. "rasoio d'Occam" (*pluralitas non est ponenda sine necessitate*). Il tema della semplicità è oggetto di saggezze e proverbi e fonte di riflessioni letterarie che la elaborano come bellezza, purezza e chiarezza morale, ma che avvertono anche i rischi del semplicismo e del primitivismo. Fa parte della prudenza del giurista, specialmente di scuola analitica, il broccardo "*entia non esse multiplicanda praeter necessitatem*", cioè che non bisogna moltiplicare senza necessità gli enti, e forse nemmeno le norme.

"Semplificazione" è la procedura e il risultato del rendere semplice una cosa attraverso un'operazione. Si semplificano processi e sistemi, intervenendo sul mondo degli artefatti. L'intervento stesso modifica gli artefatti, opera un'aggiunta ed è pertanto

paradossalmente, sotto un profilo meramente formale, una complicazione ulteriore. L'operazione della semplificazione è un'operazione ulteriore che si presenta come ultimativa, cioè pretende che il suo risultato non sia sacrificato da operazioni ulteriori. Si devono quindi distinguere azioni di semplificazione riuscite e azioni non riuscite. Quelle non riuscite producono solo aggiunte, cioè sono necessariamente complicazioni. La semplificazione riuscita invece produce cose "semplificate", non già cose "semplici" che tornano al loro stato di natura bensì solo cose "più semplici di prima".

Pertanto non sorprende che la semplificazione è diventata un ideale di progresso tecnologico che ha trovato grande adesione in un mondo di giuristi sempre più "tecnicizzato", non da ultimo per effetto dello sviluppo delle tecniche di comunicazione nell'era digitale. Leggiamo in un regolamento bavarese del 1969 a proposito della "semplicità delle norme": "1. Le norme devono essere disposte sistematicamente e devono innanzitutto stabilire le fattispecie fondamentali generali. I casi specifici devono essere rappresentati come specificazione delle fattispecie fondamentali. 2. Una differenziazione troppo eccessiva è di ostacolo all'automatizzazione. 3. Enunciazioni globali facilitano l'automatizzazione."

Invece nell'ottica del giurista che produce e del cittadino che "osserva" e applica le norme come un consumatore, la tecnica moderna della legislazione sembra poter diventare uno strumento per rendere il diritto "più visibile" e "più naturale", la vita più facile. La semplificazione viene pertanto spesso confusa con la "deregulation", l'eliminazione di norme che vietano o comandano condotte, oppure con la cd. "delegificazione", la trasformazione di leggi in regolamenti, oppure ancora più banalmente con qualsiasi "better regulation".¹ Tali confusioni traggono la loro origine da alcune problematiche del diritto dell'Unione europea.

2. *La semplificazione non è un'imposizione dell'Europa.*

La semplificazione è un tema dell'Unione europea e dell'OCSE sin dagli anni novanta e fu ideata in seno alla Commissione CE da un gruppo di esperti presieduto dal tedesco Bernhard Molitor.² In una risoluzione del Parlamento europeo del 10 aprile 1997, dal titolo complicato "comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Semplificare la legislazione per il mercato interno (SLIM): progetto pilota» (COM(96)0204 - C4-0446/96) ((GU C 132 del 28.4.1997, pag. 213.)) e la relativa relazione della Commissione (COM(96)0559)" si possono leggere alcune tracce che aiutano a comprendere gli inizi. L'oggetto dell'azione della semplificazione in sede comunitaria era la "legislazione comunitaria", cioè tutte quelle fonti del diritto che operano nell'ambito delle competenze e delle politiche dell'Unione europea e che implicano esigenze di armonizzazione anche del diritto

¹ Su cui il contributo di L. Geninatti Satè in questo volume e ID., La nozione di semplificazione (versus deregolamentazione e delegificazione), in: M. Dogliani, Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione, Torino 2012, 14ss.

² COM(9S) 288 final REPORT OF THE GROUP OF INDEPENDENT EXPERTS ON LEGISLATIVE AND ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION, <http://aei.pitt.edu/2976/1/2976.pdf>. Cfr. B. Molitor, Deregulierung in Europa: Rechts- und Verwaltungsvereinfachung in der Europäischen Union, Tübingen 1996.

degli stati membri al fine di offrire condizioni giuridiche favorevoli al mercato interno.

Questo “*approccio di più ampio respiro in materia di semplificazione, che non si limiti alla legislazione comunitaria ma comprenda anche le misure nazionali riguardanti il mercato interno*” implicava che “*la nozione di semplificazione legislativa va intesa anche nel senso che il diritto comunitario deve essere reso accessibile ai cittadini europei, mettendo in primo piano la chiarezza e la leggibilità delle norme giuridiche quale fattore importante per la loro accettazione da parte dei cittadini.*” La chiarezza e leggibilità delle norme era un criterio di qualità della legislazione che doveva contribuire a compensare la minore legittimazione democratica delle fonti europee ed aveva come scopo ultimo una legislazione più efficace. L’iniziativa SLIM diventava un «programma permanente di semplificazione» e miglioramento della legislazione relativa al mercato interno, un’azione di autoriforma comune degli stati membri a favore di uno stato “snello” che promette l’alleggerimento dei carichi normativi e burocratici:

“G. considerando che la portata e la forma dell’onere provocato per l’economia dalle normative comunitarie dipendono in gran parte dal modo in cui queste ultime sono trasposte nel diritto degli Stati membri; considerando inoltre che ciò si ripercuote in particolare sull’occupazione e la competitività delle microimprese e delle piccole e medie imprese,

H. considerando che, come evidenziato dall’iniziativa SLIM, il peso delle norme inutili che ostacolano il completamento del mercato interno o minano la competitività dell’economia è molto maggiore a livello nazionale che a livello comunitario,

*I. considerando che è fondamentale l’impegno politico degli Stati membri di rimuovere gli ostacoli regolamentari che ancora si frappongono a livello nazionale alle transazioni transfrontaliere.”*³

Storicamente, la semplificazione del diritto comunitario era il frutto delle riforme amministrative degli anni settanta e ottanta nei principali stati membri dell’Unione.⁴ In Italia, di semplificazione in come esigenza generale dell’intero ordinamento parlò forse per la prima volta la “*Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l’applicabilità delle leggi nonché l’approntamento dei conseguenti schemi normativi*”, istituita nel 1980 e presieduta da Alberto Barettoni Arleri che proponeva di introdurre, tra l’altro, una nuova figura di “leggi organiche” con divieto di ogni abrogazione, deroga e modifica non espressa, una maggiore estensione e periodica manutenzione dei testi unici, nuove tecniche di scrittura dei decreti-legge ecc.⁵ L’origine europea della semplificazione quindi non

³ A4-0033/98 Risoluzione sulla relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sui risultati della seconda fase dell’iniziativa SLIM e sul seguito dato all’attuazione delle raccomandazioni formulate nella prima fase (COM(97) 0618 - C4-0660/97)

⁴ G.F. Ferrari, J.O. Frosini (eds.), *Better Regulation and Administrative Simplification: a Comparative Study*, Bologna, 2007.

⁵ Fattibilità ed applicabilità delle leggi : relazione conclusiva della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità ed applicabilità delle leggi consegnata dal suo Presidente prof. Alberto Barettoni Arleri al Ministro per la Funzione pubblica e da questi presentata ai due rami del Parlamento, con prefazione di Massimo Severo Giannini, Rimini 1983.

significa che si tratti di un bene o male imposto dalla Commissione europea, bensì una tendenza del diritto pubblico comune europeo che rinvia agli ideali della codificazione dell'illuminismo e, a seconda dei punti di vista, agli ideali o alle illusioni della modernità.⁶

3. *Lo stato delle fonti legislative sulla semplificazione è critico*

La semplicità è un precetto del buon legislatore e una comune necessità che non costituisce un principio costituzionale esplicito. La costituzione chiede che la legge (al singolare!) che permette restrizioni della libertà personale ne preveda “i casi e i modi”. Inoltre vieta leggi penali oscure, esige che le leggi tributarie formino un “sistema” e quelle militari un “ordinamento”, pretende che quelle organizzative garantiscano il “buon andamento” dell'amministrazione. Infine pretende che le leggi delega definiscano gli oggetti e determinino principi e criteri direttivi e che le leggi quadro per la legislazione regionale concorrente determinino principi fondamentali, ma tutto questo non costituisce ancora un principio generale di semplicità, né tanto meno un mandato o una competenza trasversale di semplificazione.

Il legislatore ha tuttavia cercato di autodisciplinarsi con una serie di leggi annuali di semplificazione previste all'art. 20 co. 1 della legge n. 59/1997 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa (cd. riforma Bassanini)), poi modificato dall'art. 1 della l. n. 229/2003 per mettere in primo piano la semplificazione normativa. Sono seguite solo tre leggi di semplificazione “annuale”.⁷

Nell'ultima fu inserita una disciplina generale della “semplificazione della legge”, l'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (“Semplificazione e riassetto normativo per il 2005”) che nel corso degli anni ha raccolto ben 33 commi e, sebbene la fonte madre della cd. operazione taglia legge, non ha precluso l'adozione di altre cinque leggi di semplificazione in senso materiale nell'ultima legislatura, di cui ben tre di conversione in legge di decreti legge.⁸ In particolare, l'art. 28 della l. 6 agosto

Cfr. tuttavia anche, ad es.: Relazione sul tema Provvedimenti immediati per la semplificazione della tutela e procedura amministrativa, fatta dall'avv. comm. Giuseppe Bocca, Asti, 1907.

⁶ Un racconto tuttora valido che illustra le riflessioni degli anni della transizione sulle malattie della legislazione offre M. Ainis, *La legge oscura*, Roma 1997. Per un'analisi delle prime esperienze M. A. Sandulli, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005. Per una ricostruzione in termini di opportunità di crescita cfr. ASTRID, *Semplificare l'Italia*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Firenze, 2008. Critico infine P. Carnevale, *Le cabale della legge: raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra taglia-leggi*, Napoli, 2011.

⁷ LEGGE 29 luglio 2003, n. 229, Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001. (GU n.196 del 25-8-2003); LEGGE 24 novembre 2000, n. 340 ((Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999.)) (GU n.275 del 24-11-2000); cfr. già LEGGE 8 marzo 1999, n. 50 Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998.

⁸ LEGGE 4 aprile 2012, n. 35 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.

2008, n. 133 ha previsto un secondo meccanismo, dal legislatore stesso denominato “taglia-legge” che non è né sostitutivo né modificativo di quello precedente.⁹

La fonte principale sulla semplificazione legislativa disciplina nella prima decina di commi la cd. analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) che consiste “nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e

sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative”. Tale valutazione è affidata all'Ufficio per l'analisi e la verifica dell'impatto della regolamentazione (AVIR) nel Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁰ che si occupa tuttavia della sola funzione normativa del Governo non anche di iniziative legislative autonome del parlamento. Segue poi la disciplina delle procedure del cd. taglialeggi (commi 12-18) e quella della “Commissione parlamentare per la semplificazione” che ha come compito originario quello di esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi delegati collegati all'operazione taglialeggi e di verificare periodicamente lo stato di attuazione della stessa, disposizione peraltro senza scadenza, ma che ha sostanzialmente esaurito i propri effetti con il 16 dicembre 2010.

A questo compito principale della commissione bicamerale si aggiunge quello ereditato dei pareri della Commissione parlamentare consuntiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59, funzione anch'essa senza scadenza ma destinata a esaurirsi nel tempo. Durante l'ultima legislatura, tali funzioni sono state ulteriormente ampliate, anche con decreto-legge, includendo in particolare pareri su:

(1) schemi di regolamento di riordino, trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti, organismi o strutture amministrative, pubblici statali, in particolare del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione

(12G0056) (GU n.82 del 6-4-2012 - Suppl. Ordinario n. 69); DECRETO LEGISLATIVO 1 settembre 2011, n. 150 Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69. (11G0192) (GU n.220 del 21-9-2011), LEGGE 18 giugno 2009, n. 69 Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. (09G0069) (GU n.140 del 19-6-2009 - Suppl. Ordinario n. 95); LEGGE 18 febbraio 2009, n. 9 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa. (GU n.42 del 20-2-2009 - Suppl. Ordinario n. 25); LEGGE 6 agosto 2008, n. 133 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. (GU n.195 del 21-8-2008 - Suppl. Ordinario n. 196). Cfr. anche il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (...), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

⁹ Cfr. L. Geninatti Saté, I procedimenti “taglia legge”, in: Il libro delle leggi cit., 157ss con ulteriori riferimenti bibliografici; cfr. anche gli atti del seminario organizzato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione: Attuazione del procedimento “taglia-leggi”- Problemi, proposte e prospettive, Roma 2009.

¹⁰ Nel Dipartimento All'interno della Presidenza opera inoltre una “Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione” a supporto del “Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione” e del “Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione”.

(CNIPA), del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA);

(2) schemi di regolamento di organizzazione di enti pubblici, anche economici, e di organismi pubblici, con i quali si provvede a ridurre il numero di componenti degli organi collegiali;

(3) schemi di decreto legislativo recanti codificazione in materia di pubblica amministrazione;

(3) decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che trasferiscono ai comuni le funzioni amministrative, rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale, già conferite alle province con legge dello Stato, e individuano i beni e le risorse finanziarie, connessi all'esercizio delle funzioni stesse, da trasferire dalla provincia ai comuni interessati.¹¹

In virtù di queste nuove e ulteriori funzioni, la Commissione si occuperà sempre di più di quella parte della semplificazione normativa che è finalizzata alla semplificazione amministrativa, ma che resta sostanzialmente separata dalla “semplificazione della legislazione”.

Queste poche osservazioni sullo sviluppo delle fonti che definiscono le funzioni della Commissione parlamentare per la semplificazione che, nonostante l'invenzione di meccanismi come la delegificazione e il taglia-leggi, l'assetto normativo della semplificazione normativa è un'opera incompiuta, tutt'altro che organica e priva di rischi di aggiunte e complicazioni.

4. *I moniti e le proposte della Commissione per la semplificazione non meritano di finire in archivio.*

Questa impressione viene anche confermata dalla lettura della “Relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246”. Non può essere questa la sede per approfondire le criticità di un istituto, nel gergo degli esperti significativamente denominato “ghigliottina” con una retorica non del tutto consona all'educazione alla legalità, né di annotare le accurate analisi giurisprudenziali della Commissione¹² e i suoi tentativi di trovare risposte anche alle domande degli scienziati.¹³ Sono sufficientemente eloquenti i moniti inseriti nella stessa relazione che fa notare come le opinioni della Commissione sono risultate in più di un caso consonanti con quella della Corte costituzionale.

¹¹ Cfr. art. 1, co. 2-bis, d.-l. 29 dicembre 2010, n. 225 (recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito con modificazioni da l. 26 febbraio 2011, n. 10; decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di ulteriore proroga di termini.

¹² Cfr. A. Alberti, La semplificazione normativa al vaglio della Corte costituzionale (9. 1. 2013), www.federalismi.it; M. Cecchetti, Il trionfo del paradosso. Strumenti taglia-leggi e riassetto della legislazione tra obiettivi “semplificatori” ed esiti di esponenziale “complicazione” dell'ordinamento, in N. Lupo (a cura di), *Taglialeggi e normativa tra luci e ombre*, Padova, 2011, 72 ss.

¹³ Cfr. soltanto il catalogo delle domande di M. Raverrira, *Problematiche del c.d. 'Taglia-leggi (15-05-2009)*, www.federalismi.it.

Si riferisce innanzitutto alle correzioni al “taglia leggi”, “che - in assenza di una delega all’adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi – sono state realizzate mediante l’inserimento in provvedimenti d’urgenza di disposizioni volte a determinare la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate” (p. 6).). A proposito di formule di abrogazione espressa del tipo “sono e restano abrogate”, si legge che “può sembrare contraddittorio, rispetto agli obiettivi della semplificazione normativa, che all’opera di abrogazione espressa non concorra l’ulteriore elemento di chiarezza che individui il momento della cessazione della vigenza, demandando tale delicata questione alla ricostruzione che di volta in volta gli interpreti dovranno operare (p. 13) La relazione nota anche il “riaffacciarsi di una tecnica di abrogazione esplicitamente prevista, ma «innominata» in quanto disposta nei confronti di norme non puntualmente individuate”, in particolare nell’art. 1 del decreto-legge cosiddetto «sulle liberalizzazioni», n. 1 del 2012 31, un modello che rivelerebbe “peraltro caratteri di ridotta intelligibilità, come rilevato nel corso dell’esame parlamentare di quella disposizione” (p. 13). Si parla di un quadro di leggi salvate che continua a “presentare caratteristiche di una certa complessità”, citando il salva leggi settoriale dell’articolo 2270 del codice dell’ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010) che elenca “33 atti primari pubblicati prima del 1° gennaio 1970, non del tutto coincidenti con l’elencazione di atti salvati, in quella materia, dal decreto legislativo n. 179 del 2009” (p. 15). Le correzioni del taglia leggi richiederebbero un ulteriore intervento per la manutenzione e il continuo aggiornamento dell’elenco delle leggi salvate, in base ad una delega specifica o tramite lo strumento dei testi unici compilativi (p. 17). Anche le fonti salvate nei settori esclusi dovrebbero essere elencate (p. 22).

Pienamente condivisibile sembrano infine le osservazioni conclusive critiche della Commissione che “non può non rilevare come, di recente, molti decreti-legge finiscano per incidere normalmente su un ampio spettro di settori normativi spesso senza garantire un pieno coordinamento con le preesistenti fonti normative, intervenendo non di rado in maniera non testuale sulla normativa vigente; in altri casi si tratta di interventi decontestualizzati rispetto al tessuto normativo in cui dovrebbero inserirsi. (p. 68). Si assisterebbe a “interventi ripetuti, spesso sovrapposti o talora quasi immediatamente contraddetti da successive disposizioni” che rischierebbero di compromettere la semplificazione se non compensate da “una costante, paziente e attenta opera di riassetto

e consolidamento normativo” (p. 70).

La Commissione si propone a rendersi garante di un rilancio delle codificazioni e del riassetto normativo, ma anche di un ulteriore impiego del taglia legge per intervenire anche sulla legislazione successiva al 1970, ad es. degli anni settanta e ottanta. Viceversa, sembra poco fattibile chiedere la ripresa della legislazione annuale, già caduta in disuso. Come sembra anche difficile operare “riassetti concernenti i provvedimenti collegati alle leggi finanziarie” a costo zero. Più condivisibile quale “semplificazione della semplificazione” pare invece la proposta di una confluenza degli elenchi delle norme salvate e di quelle espressamente abrogate in registri unici, magari con procedure di manutenzione annuale sincronizzate con la manovra finanziaria.

5. *La stessa Commissione parlamentare per la semplificazione non può sottrarsi alla semplificazione istituzionale.*

La semplificazione legislativa alla quale era stata destinata la Commissione bicamerale sembra aver messo all'ombra quella istituzionale ed amministrativa, occupandosi prevalentemente di quella normativa. Eppure il discorso della *spending review* e della stessa semplificazione istituzionale non può ferma davanti alle porte dello stesso parlamento, perché il refrain "*entia non sunt multiplicanda*" può essere riferito anche all'organizzazione dello stesso potere legislativo. Per restare nel linguaggio rivoluzionario della ghigliottina, gli artefici dei tagli rischiano di diventare vittime del proprio lavoro.

Infatti, non si può non chiedere se la semplificazione deve considerarsi un compito permanente o temporaneo. Nel primo caso, potrebbe servire una commissione o un comitato permanente, nel secondo caso, occorre chiedersi se si ha una missione compiuta o se si debba continuare con una scadenza, magari alla fine della prossima legislatura.

Al di là delle valutazioni in merito al successo o all'insuccesso dei suoi lavori, non va dimenticato che si tratta di una commissione creata *ad hoc* che complica il procedimento legislativo in quanto sovrappone il proprio parere a quello delle commissioni permanenti. Un recente studio sul parere della commissione nell'iter di formazione del decreto "salva leggi" (d. lgs. n. 179 del 2009) ha messo in luce che buona parte di esso consiste in una rielaborazione delle osservazioni delle commissioni permanenti. Le osservazioni della Commissione hanno inciso sugli articoli del decreto, mentre quelle delle commissioni permanenti hanno consentito un'ulteriore verifica degli allegati.¹⁴ Questa divisione dei lavori è ragionevole e la Commissione non ha certo migliorato il prodotto e non appesantita la produzione normativa, ma resta la domanda se per tutto questo lavoro sia necessario l'intervento di 40 parlamentari in una Commissione bicamerale le cui 10 riunioni nel 2012 sono durate solo una volta più di 15 minuti e la cui relazione ha evidentemente un carattere più tecnico che politico.

La relazione menziona peraltro il "Comitato per la legislazione" della Camera, istituito nel 1997, cui possono essere chiesti pareri in merito alla qualità dei testi legislativi, sulla omogeneità, semplicità e chiarezza della formulazione e in merito all'efficacia per la semplificazione e il riassetto della legislazione. La mancanza di un organo analogo al Senato non pare un argomento sufficiente a provare la necessità di una duplicazione, tanto più in un contesto nel quale lo stesso bicameralismo è messo in dubbio dalle richieste di riforma costituzionale.

La stessa relazione conclusiva dei lavori della Commissione per la semplificazione nella 16a legislatura rivela le preoccupazioni per il futuro della commissione. L'accento posto sulla "neocodificazione", conservativa o innovativa che sia,¹⁵ rischia di scontrarsi con la fame delle commissioni permanenti di settore,

¹⁴ F. Pacini, L'apporto delle commissioni permanenti al parere della Commissione parlamentare per la semplificazione nell'iter di formazione del d. lgs. n. 179 del 2009, in: E. Rossi (a cura di), Studi pisani sul parlamento V, Pisa 2012, 323ss.

¹⁵ Cfr. soltanto il riferimento all'esperienza francese della "codification à droit constant" in R. Viriglio, La neocodificazione, Napoli 2007, 164ss.

quello posto sulla “manutenzione” dell’ordinamento invece con quelle della prima commissione e del Comitato per la legislazione.

Le nuove competenze assegnate alla Commissione sembrano indicare un’opzione di riorganizzazione dei suoi compiti verso la semplificazione amministrativa che è oggetto degli altri studi del presente volume e che si colloca anche in una linea di continuità con la commissione bicamerale per la riforma amministrativa (cd. “bicameralina”).¹⁶ Tale passaggio peraltro avrebbe un notevole impatto anche sul modo in cui il parlamento intende ridefinire il proprio ruolo in una forma di governo caratterizzata oramai da tendenze consolidate e diffuse in tutta l’Europa a rafforzare il ruolo degli esecutivi nella produzione normativa. Il controllo sulla semplificazione della legislazione del diritto amministrativo peraltro non deve essere confuso con il controllo sull’azione amministrativa del governo stesso, essendo certo improponibile una commissione parlamentare “affari amministrativi”. Inoltre rischierebbe di essere visto come tentativo del parlamento “consulente di garanzia” di stabilire un contrappeso politico al Consiglio di Stato.

Qualunque sia il futuro della Commissione per la semplificazione, destano preoccupazione semmai gli strumenti della “manutenzione del libro delle leggi”¹⁷ e la ripartizione dei compiti tra politici e tecnici – anche scienziati - a tal riguardo, problemi resi particolarmente evidenti nel momento attuale della fine del cd. “governo dei tecnici”.

6. *La semplificazione della legislazione resta insieme mito e realtà complicata.*

La massima semplificazione esige uno sforzo di massima complessità. Per risolvere questo compito il legislatore vorrebbe Eracle, ma dispone semmai di Sisifo. I mali della legge oscura e della legislazione disordinata certo non sono integralmente curabili, e i medici sono tanti. L’invenzione di una legge leggibile per il cittadino, come dimostrano gli esperimenti di “plain language”, non è a portata di mano.¹⁸ Più si negoziano le leggi, più assomigliano a contratti redatti dalle grandi *law firms*. E una legge organica sulla legislazione sembra tanto desiderabile, quanto impossibile.¹⁹

Tuttavia, non è impossibile l’autorigenerazione dei parlamenti di “lavoro”. Anche la Commissione per la semplificazione ha perseguito questo obiettivo in modo non solo simbolico, ma effettivo, eppure insegna che è troppo semplicistico mandare i parlamentari a fare la pulizia degli archivi e a rimboccarsi le maniche.

Innanzitutto occorre guardare meglio ai contesti della semplificazione e alle esigenze di razionalizzazione sistemica, al bisogno di avere un ordine

¹⁶ Cfr. A. Raffaelli / A Sperti, I pareri della commissione bicamerale per la riforma amministrativa (cd. bicameralina) sugli schemi di decreto legislativo, in: E. Rossi (a cura di), Il parlamento “consulente”, Napoli 2002, 7ss.

¹⁷ A. Pizzorusso, La manutenzione del libro delle leggi, Torino 1999.

¹⁸ R. Assy, Can the Law Speak Directly to Its Subjects? The Limitation of Plain Language, *Journal of Law and Society*, Vol. 38, 2011, 376ss

¹⁹ A. Pizzorusso, Qualità della legislazione e sistema costituzionale delle fonti, *Rivista di diritto costituzionale* 2001, 40ss.

nell'ordinamento. Si può semplificare il sistema delle fonti, si possono migliorare i regolamenti parlamentari che disciplinano il procedimento legislativo, si possono escogitare procedure di ricomposizione a fronte della moltiplicazione e frantumazione delle leggi, si può dare una disciplina legislativa ai poteri paranormativi delle autorità amministrative indipendenti e del CSM, si può irrigidire il controllo di legittimità sulla fuga dai regolamenti, quello di costituzionalità sull'abuso di leggi retroattive e di interpretazione autentica e quello politico sui decreti d'urgenza, si possono razionalizzare e semplificare le funzioni nomofilattiche e censorie dei giudici, le deleghe correttive, i taglialeggi e i testi unici misti, ma questo sarebbe solo l'inizio di un elenco lungo di buone azioni nel quale è difficile individuare delle priorità.

In ogni caso, l'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 meriterebbe una revisione organica e un collocamento nel primo capitolo del libro delle leggi, ad es. nella legge che ordina le strutture e funzioni del governo ai sensi dell'art. 95 co. 3 cost. Il problema della semplificazione inoltre non è solo un problema isolato del legislatore italiano, ma trasversale di tutti gli ordinamenti, a partire da quelli locali fino a quelli internazionali. La stessa commissione finora non ha titolo a occuparsi delle esigenze e dei processi di semplificazione né a livello regionale, né a livello europeo e internazionale. Il principio di sussidiarietà esige non solo una valorizzazione delle esperienze a livello regionale e lo sviluppo di una cultura della semplificazione normativa negli enti territoriali e nelle autonomie funzionali, ma anche maggiori sforzi di comunicazione e comparazione nei rapporti interparlamentari. La moltiplicazione dei luoghi servirà alla manutenzione del mito originario della semplicità, ma la realtà della legislazione nella democrazia costituzionale resterà complicata e la politica non potrà non promettere un futuro più semplice.

(31. 1. 2013)

SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: SINONIMI O CONTRARI?

Luca Geninatti Satè

1. *Il concetto di «semplificazione».*

Il termine «semplificazione», nell'ambito delle attività che si riferiscono al riordino e alla manutenzione delle norme giuridiche, assume vari significati.

Tradizionalmente, questa polisemia è ricondotta alla alternativa tra «semplificazione normativa» e «semplificazione amministrativa»²⁰: la prima concerne la riduzione del numero delle disposizioni normative, l'incremento della loro reciproca coerenza ed il miglioramento della loro qualità linguistica; la seconda riguarda lo snellimento dei procedimenti amministrativi mediante la riduzione degli oneri richiesti ai soggetti che vi intervengono (con particolare attenzione per quelli privati).

Vi sono però casi in cui la questione si complica.

Non solo fra gli studiosi, ma anche nei documenti prodotti dagli organi che istituzionalmente si occupano del problema²¹, la «semplificazione amministrativa» viene distinta nelle categorie «organizzativa» e «procedimentale» e la «semplificazione normativa» viene suddivisa in molteplici istituti attuativi, individuati non in base all'oggetto (com'è per la semplificazione amministrativa), ma secondo gli strumenti utilizzati.

Ne deriva un modello che può essere schematizzato così:

- a) la semplificazione è strumento per il miglioramento della qualità della regolamentazione;
- b) la semplificazione consiste:

²⁰ In argomento v. P. CARNEVALE, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in AA.VV., *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, 2007, pp. 55 ss.; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, pp. 147 ss.; ID., *Dal regolamento alla legge: semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. soc.*, 2006, p. 399; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002.

²¹ V., p.e., Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli Atti Normativi, parere 21 maggio 2007, n. 2024; Relazione presentata dal Sottosegretario all'Interno, prof. Alessandro Pajno, nel corso dell'audizione dell'11 dicembre 2007.

- (b₁) nella semplificazione amministrativa, che si articola:
 - (b_{1.a}) nella semplificazione amministrativa organizzativa;
 - (b_{1.b}) nella semplificazione amministrativa procedimentale;
- (b₂) nella semplificazione normativa, che si avvale:
 - (b_{2.a}) della legge annuale di semplificazione;
 - (b_{2.b}) della delegificazione;
 - (b_{2.c}) della deregolamentazione;
 - (b_{2.d}) dei testi unici ricognitivi e innovativi, dei testi unici misti e dei codici;
 - (b_{2.e}) dell'analisi di impatto della regolamentazione;
 - (b_{2.f}) del c.d. meccanismo «taglia-leggi».

Questo modello presenta alcuni problemi, che è utile passare in rassegna.

2.1. *Semplificazione, indirizzo politico e responsabilità politica.*

Il primo nodo riguarda l'assunto (a), e, in particolare, il rapporto fra semplificazione/miglioramento della regolazione e il carattere politico (anziché meramente tecnico) degli strumenti di tale "miglioramento".

Secondo ricostruzioni molto in voga (fra cui quella compiuta dal Consiglio di Stato nel parere citato), la semplificazione è «strumentale» rispetto all'obiettivo del «miglioramento della qualità della regolazione»²²; quest'ultimo è da considerarsi un vero e proprio obiettivo politico, tanto che il «Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione» (previsto dall'art. 1, c. 2, d.l. n. 4/2006, conv. nella l. n. 80/2006) «va ascritto al novero degli atti di indirizzo politico-amministrativo»²³, ed esso «costituisce vero e proprio atto programmatico che traduce in indirizzi generali per i singoli ministeri la strategia del Governo in materia di regolazione»²⁴.

Se ne deduce che l'attività di semplificazione non rimane circoscritta allo svolgimento di funzioni esclusivamente tecnico-giuridiche (da "manutenzione del libro delle leggi"²⁵), ma incorpora opzioni decisionali attuative di uno specifico indirizzo politico; lo conferma, ancora secondo il Consiglio di Stato, il fatto che il «Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione» (previsto dal comma 1 del citato art. 1, d.l. n. 4/2006) costituisce «organo politico con funzioni di indirizzo politico»²⁶ in materia di miglioramento della regolazione.

²² Cons. Stato, parere n. 2024/2007, cit., p.to 2.2.a), pag. 10.

²³ *Ivi*, p.to 1.1, pag. 8.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Attività che, secondo la definizione tradizionale, «rappresenta un modo di cooperazione della tecnica (e specificamente della tecnica giuridica) alla politica»: cfr. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999. V. anche M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012.

²⁶ Cons. Stato, parere n. 2024/2007, cit., p.to 1.1, pag. 5.

Dovrebbe perciò concludersi che la semplificazione è lo strumento con cui il Governo attua il proprio indirizzo politico in materia di miglioramento della regolamentazione.

Dovrebbe inoltre di qui dedursi che rientra nell'alveo della responsabilità politica la selezione degli obiettivi di *better regulation* e l'individuazione degli strumenti e delle strategie destinati a conseguirli (vale a dire, in particolare, la redazione del Piano d'azione).

Nella prospettiva del Consiglio di Stato, invece, la responsabilità politica del Governo rimane circoscritta all'*attuazione* del Piano d'azione, pur venendo enfatizzato il carattere politico della progettazione che ne sta a monte.

Questa oscillazione fra responsabilità per la pianificazione e responsabilità per la (sola) attuazione delle strategie può degenerare in una contraddizione che non è puramente formale: come subito si vedrà, infatti, la stessa riarticolazione del concetto di semplificazione incorpora scelte tipicamente ascrivibili all'indirizzo politico, così come la complessiva concezione della semplificazione come strategia correlata agli interventi di «liberalizzazione» ed agli obiettivi di «modernizzazione» delle p.a.

A loro volta queste scelte, dichiarate solo in parte e spesso in forma tautologica, incidono direttamente sulla destrutturazione del concetto di «semplificazione»; spesso, infatti, gli eterogenei strumenti di cui la semplificazione si compone confliggono facilmente tra loro, nel senso che i singoli istituti perseguono, in concreto, obiettivi che possono essere contraddittori e quindi suscettibili di neutralizzarsi a vicenda.

Per conseguenza, esonerare l'Esecutivo dalla responsabilità per l'impostazione generale delle strategie in materia di regolazione non è solo una debolezza sistematica (disorientante rispetto all'enfasi con cui se ne sottolinea il carattere politico), ma è anche un fattore destrutturante, perché, concentrando il compito del Governo sull'attuazione degli strumenti, attenua l'importanza di sorvegliare sulla loro disorganicità complessiva e sulle contraddizioni cui può condurre un loro impiego isolato e selettivo.

La contraddizione insita nell'impostazione che qui si discute consiste dunque in questo:

- a) da un lato, presuppone implicitamente che ogni intervento volto a imprimere ordine, sistematicità, chiarezza linguistica al tessuto degli atti normativi costituisca produzione di diritto nuovo, in quanto tale destinata a sotto la responsabilità degli organi costituzionali titolari del potere normativo, sulla base di tale presupposto lega la semplificazione al concetto di «indirizzo politico»;
- b) contestualmente, però, presuppone anche (sempre implicitamente) la possibilità di «prestar fede» alla configurazione del diritto come scienza, come discorso suscettibile di autocontrollare la propria forma (in senso lato, comprendente la coerenza – intesa sia come non contraddizione che come non diseconomicità/ridondanza – e la completezza interna dell'ordinamento), e perciò la potenziale utilità di trattare la semplificazione «come se» fosse (almeno per un lungo tratto) opera eminentemente scientifica (e dunque da devolvere a questa sede, anziché all'attività di governo).

Questo riferimento al “come se” si evince dal fatto che la responsabilità governativa viene configurata come una responsabilità per l’attuazione delle diverse attività di semplificazione: il che equivale a configurare la responsabilità governativa come concernente solo l’esito efficace, la conclusiva adozione degli atti finali, dell’operazione, e non il merito delle politiche attraverso essa realizzate.

L’indirizzo politico evocato ha in sostanza come oggetto non il merito del “diritto nuovo”, ma l’effettivo compimento della sua produzione, lasciata sotto il segno della “natura delle cose”²⁷.

2.2. Disorganicità e ambiguità della «semplificazione».

Il secondo problema discende perciò dal primo, perché riguarda anzitutto le disorganicità che sorgono dalla attribuzione di una serie di significati disparati al concetto di «semplificazione».

Anzitutto gli interventi di «semplificazione» raggruppano solitamente una serie di interventi di natura profondamente diversa: oltre agli eterogenei strumenti ricordati nello schema precedente (b_{1.a}, b_{1.b}, b_{2.a}, ...), le strategie per il miglioramento della regolazione comprendono istituti che spaziano dalla consultazione degli interessati alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, dalla riduzione degli oneri per le imprese alla c.d. «reingegnerizzazione dei processi»²⁸.

Questa disorganicità pretenderebbe una univoca *reductio ad unum* almeno di tipo programmatico: si dovrebbe cioè chiarire in quale modo, e mediante quali relazioni, istituti talmente eccentrici possano integrarsi verso un obiettivo comune.

Analogamente può dirsi con riguardo ai rapporti fra la «semplificazione» e la coppia «liberalizzazione» e «modernizzazione»: poiché normalmente nessuno dei due lemmi viene definito (né un concetto univoco sembra desumibile da una storia delle politiche governative, sicché possa parlarsi di un concetto presupposto sufficientemente definito), il primo fluttua fra le eterogenee accezioni disponibili in dottrina, mentre il secondo resta ambiguo, non essendo probabilmente suscettibile di definizioni che non siano caso per caso stipulative.

Tuttavia, proprio a fronte di questa esigenza di omogeneità e coerenza emerge la diffusa ambiguità che permea – nei documenti qui esaminati – la catena (spesso soggetta a dure contrazioni) dei concetti ed istituti legati alla «semplificazione», e che costituisce un altro problematico fattore destrutturante del concetto.

Oltre al carattere vago ed equivoco delle singole nozioni (si pensi alla definizione di «qualità sostanziale delle regole» resa come «“buone regole” nella sostanza»²⁹), spicca ad esempio la natura reciprocamente autoreferenziale delle relazioni che dovrebbero connetterle: ad esempio, mentre in talune occorrenze si stabilisce un rapporto funzionale fra semplificazione e modernizzazione, altrove le

²⁷ V. anche L. PATRUNO, *La “natura delle cose”*, in *Archivio di Diritto e Storia costituzionali*, Rivista on-line pubblicata all’indirizzo www.dircost.unito.it.

²⁸ Cons. Stato, parere n. 2024/2007, cit., p.to 1.3.c), pag. 7.

²⁹ *Ivi*, pag. 10.

due strategie si definiscono «*convergenti*»³⁰, il che, a rigore, dovrebbe implicarne autonomia e non strumentalità.

Questa ambiguità dilaga poi nel rapporto fra «semplificazione» e «liberalizzazione», soprattutto perché non si chiarisce quale sia la nozione che di quest'ultimo concetto sia stata in concreto prescelta dall'indirizzo politico che il documento mostra di presupporre (o quale sia la nozione "naturale" di liberalizzazione incorporata in tale indirizzo); e ciò, data la compresenza di significati molto diversi nell'ambito semantico del termine, genera confusioni.

Assumendo, infatti, che per «liberalizzazione» s'intenda la diminuzione degli oneri e dei vincoli "irrazionali" o "comparatisticamente eccessivi" che gravano sull'iniziativa economica privata, la «semplificazione» dovrebbe consistere nell'abrogazione delle disposizioni normative che sanciscono tali gravami (dunque, una «semplificazione amministrativa» di tipo «procedimentale»: secondo lo schema, b_{1.a}).

Se, invece, per «liberalizzazione» s'intende la rimozione di fattori protezionistici che impediscono l'incremento della concorrenzialità, la «semplificazione» dovrebbe tradursi nell'introduzione di regole che promuovano il confronto competitivo.

Se, ancora, per «liberalizzazione» s'intende l'esclusione, o la minimizzazione, dell'ingerenza dell'ordinamento dalle attività economiche, la «semplificazione» dovrebbe avere ad oggetto non solo la razionalizzazione amministrativa di cui si è sopra detto (che di per sé è compatibile con un controllo anche penetrante in riferimento a diversi profili dell'"interesse pubblico": ambiente, sicurezza sul lavoro, contributo a politiche occupazionali...), ma l'abrogazione più ampia possibile delle regole che disciplinano tali attività.

Questa irrisolta ambiguità genera la principale delle contraddizioni in seno al concetto di «semplificazione», che è anche la più emblematica fonte della sua destrutturazione: la contraddizione fra la «semplificazione amministrativa» e quella «normativa»³¹.

2.3. «*Semplificazione amministrativa*» vs «*semplificazione normativa*».

Il più grave fattore destrutturante del concetto di «semplificazione» è infatti la contraddizione che emerge fra le sue due principali varianti: sviluppando coerentemente l'impostazione adottata dall'ordinamento in materia di semplificazione, si ricava l'incompatibilità logica e funzionale fra la «semplificazione amministrativa» e quella «normativa».

Secondo questa impostazione, gli obiettivi della semplificazione normativa si otterrebbero principalmente attraverso due strumenti (fra i cinque indicati): da un lato la deregolamentazione (b_{2.c}), dall'altro la riduzione delle disposizioni di rango legislativo a favore delle fonti regolamentari.

³⁰ *Ivi*, p.to 1.3.a), pag. 6.

³¹ Sull'argomento v. anche il contributo di Gerard Marcou in A. LUCARELLI, *Il diritto pubblico tra crisi e ricostruzione* – Atti del Convegno di Napoli del 12 aprile 2008, Napoli, 2009.

Il primo strumento non è espressamente definito; si potrebbe ritenere perciò che esso coincida con la nozione consolidata in dottrina (e nelle scienze sociali) secondo cui essa consiste nella riduzione dell'area coperta dalla regolamentazione pubblica³².

Il secondo strumento è di per sé assimilabile alla delegificazione (b_{2,b}), anche se il Consiglio di Stato, pur comprendendo espressamente quest'ultima nel *thesaurus* della semplificazione, ricorre qui ad una perifrasi³³ (non si può dire se per semplici ragioni stilistiche, o per evitare di identificare *tout court* la “traslitterazione” delle norme da primarie a secondarie con la delegificazione in senso tecnico, e dunque con il procedimento disciplinato dalla l. n. 400/1988)³⁴.

Il ricorso a questi due strumenti potrebbe essere ritenuto disconnesso (perché il primo ha un effetto deflattivo sulla quantità delle regole mentre il secondo no, limitandosi ad una loro diversa distribuzione nel sistema delle fonti), ma non è di per sé contraddittorio, e, anzi, la diversa funzionalità degli istituti potrebbe anche essere presentata come complementarità.

Le prime contraddizioni emergono correlando sistematicamente il rapporto deregolamentazione/semplificazione con quello semplificazione/miglioramento della regolazione: contraendo le due relazioni, occorrerebbe dedurre che, secondo la «*better regulation* italiana», migliorare la regolazione significhi ridurre le regole, ossia, in altri termini, che il primo strumento per migliorare la regolazione sia eliminarla (il che implica la possibilità di perfezionare un'attività cessando di compierla).

La destrutturazione si manifesta con particolare chiarezza, però, dal confronto tra la «semplificazione normativa» «semplificazione amministrativa»: ricostruendo la sequenza degli interventi attuativi di questa strategia, il Consiglio di Stato ricapitola infatti tutte le *leggi* mediante le quali sono stati ridotti o snelliti gli oneri procedurali, semplificati i procedimenti, diminuiti gli adempimenti amministrativi.

Ne deriva che la «semplificazione amministrativa» si attua mediante leggi, ossia mediante norme primarie che, al fine di semplificare i procedimenti, arricchiscono la disciplina vigente (ad esempio, prevedono nuove ipotesi di silenzio-assenso – l. n. 15/2005, l. n. 80/2005 – o introducono nuovi metodi per la connessione informatica fra amministrazioni – d.lg. n. 82/2005 –).

Da ciò consegue che la «semplificazione amministrativa» (b₁) viene attuata mediante l'introduzione di nuove disposizioni normative (contrariamente a quanto richiederebbe la deregolamentazione, segmento (b_{2,c}) della «semplificazione

³² Sul punto v., più ampiamente, S. AMOROSINO, voce *Regolamentazione e deregolamentazione*, in «Enciclopedia delle Scienze sociali», Roma, 1996, v. VII, pp. 323 ss. Ai sensi dell'art. 20, c. 3, lett. d), g), h) ed i) della l. n. 59/1997, la deregolamentazione *si attua* (non *consiste*) mediante il ritrarsi dell'azione amministrativa per lasciare spazio all'autoregolamentazione. V., sul punto, Non sembra invece utile indulgere all'ulteriore contaminazione di concetti avallata dall'impostazione secondo cui la deregolamentazione, e persino il decentramento normativo a favore di regioni ed enti locali, potrebbe classificarsi in un concetto di delegificazione “in senso ampio” (v. Cons. Stato, A.G., parere 25 ottobre 2004, n. 2).

³³ Ossia “*riduzione del numero delle leggi*”: v., p.e., Cons. Stato, parere n. 2024/2007, cit., p.to 7.1., pag. 27.

³⁴ Cfr. già le osservazioni di G. DEMURO, *Delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* – 1999, Torino, 2000.

normativa») che spesso assumono il rango di fonti primarie (contrariamente a quanto richiederebbe la delegificazione, segmento (b_{2,b}) della «semplificazione normativa»).

La «semplificazione amministrativa» conduce dunque ad aumentare le regole, anziché ridurle, e ad incrementare la quantità delle fonti primarie, anziché a diminuirle a favore di quelle secondarie³⁵.

La destrutturazione del concetto di «semplificazione» consegue perciò alla divaricazione (che degenera in incompatibilità e quindi in conflitto) fra gli obiettivi cui tendono le sue due varianti, e siccome tali varianti dovrebbero concorrere entrambe al miglioramento della regolazione, l'effetto destrutturante coinvolge anche quest'ultimo concetto, perché ciò a cui la *better regulation* tende mediante la semplificazione normativa (la riduzione di regole esistenti e il passaggio da regole primarie a secondarie) configge con ciò che essa persegue con la semplificazione amministrativa (l'introduzione di nuove regole, e mediante fonti primarie).

Questa contraddizione risulta particolarmente problematica anche perché è di natura interna, nel senso che gli strumenti dell'una e dell'altra versione di «semplificazione» contrastano perché strutturalmente incompatibili, a prescindere dalla loro idoneità a raggiungere l'obiettivo.

Ne deriva che alla possibile irrazionalità rispetto al fine che si annida nella relazione fra «semplificazione» e «liberalizzazione» si aggiunge, a monte, l'irrazionalità intrinseca della prima: altro è dubitare che l'introduzione di nuove regole sia uno strumento funzionalmente coerente alla liberalizzazione (che invece potrebbe essere intesa, in una delle sue accezioni, come l'opposto³⁶), altro è rilevare che tale strumento, ascritto alla «semplificazione amministrativa», risulti comunque incompatibile con gli obiettivi della «semplificazione normativa».

³⁵ In questo senso v. già M.P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2005, pp. 27 ss.

³⁶ Secondo il parere del Consiglio di Stato, «*un forte contributo alla riduzione degli oneri per i cittadini e le imprese è stato dato dalle leggi di liberalizzazione*» di cui al d.l. n. 223/2006, conv. in l. n. 248/2006, e al d.l. n. 7/2007, conv. in l. n. 40/2007): tale «semplificazione», attuata mediante norme primarie introduttive di nuove regole, si è in realtà tradotta anche in una serie di disposizioni normative che, al fine di promuovere la concorrenzialità, ha imposto una serie di vincoli all'operatività di alcuni soggetti (cfr. p.e. l'art. 13, d.l. n. 223/2006, in materia di limiti all'attività delle società a partecipazione pubblica).

Jörg Luther

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA:
INQUADRAMENTO, CLASSIFICAZIONI, EVOLUZIONE
NORMATIVA E PROFILI PROBLEMATICI

Piera Maria Vipiana Perpetua

(Professore ordinario di diritto amministrativo,
diritto dell'ambiente, diritto urbanistico e diritto degli enti
locali nel Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze
politiche, economiche e sociali dell'Università del
Piemonte Orientale)

SOMMARIO: 1. Semplificazione e diritto amministrativo. – 2. Cenni alla semplificazione normativa inerente al diritto amministrativo. – 3. Abbozzo di una tassonomia in materia di semplificazione amministrativa: la semplificazione organizzativa. – 4. (Segue): la semplificazione attinente all'attività amministrativa e procedimentale e gli istituti di semplificazione procedimentale e di liberalizzazione. – 5. L'evoluzione normativa in tema di semplificazione procedimentale: i vari livelli di regolamentazione. – 6. (Segue): il livello della normativa nazionale. – 7. I singoli istituti di semplificazione procedimentale fra disciplina generale e discipline settoriali. – 8. Cenni ai vari istituti rientranti nella semplificazione amministrativa: cenni. – 9. Considerazioni in materia di semplificazione amministrativa.

1. *Semplificazione e diritto amministrativo*

Il diritto amministrativo è interessato al tema della semplificazione su più fronti.

Innanzitutto il settore è destinatario della semplificazione legislativa, in quanto caratterizzato da una pleora di disposizioni legislative sovente confuse e contraddittorie e non di rado assai risalenti nel tempo. Si pensi alla l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, che tuttora disciplina, fra l'altro, i poteri dei giudici ordinari nei

confronti delle pubbliche amministrazioni. Quelli che sono i difetti ed i "problemi cronici" dell'ordinamento legislativo italiano – ossia l'ipertrofia, la complessità, e la scarsa coerenza³⁷ – si riscontrano con particolare evidenza nell'ambito del diritto amministrativo.

In secondo luogo, le pubbliche amministrazioni sono protagoniste della semplificazione regolamentare, che costituisce uno degli aspetti della semplificazione normativa.

In terzo luogo, il diritto amministrativo, sia sotto il profilo dell'organizzazione, sia sotto il profilo dell'attività, costituisce oggetto dell'ampio fenomeno della semplificazione amministrativa. Anzi, la semplificazione in Italia è partita proprio come semplificazione amministrativa³⁸.

2. Cenni alla semplificazione normativa inerente al diritto amministrativo

Uno dei principali temi ricorrenti della normativa sull'attività amministrativa degli ultimi decenni è stato la semplificazione amministrativa, che usualmente si accompagna ad una semplificazione normativa³⁹.

Relativamente a quest'ultima, si può sinteticamente affermare che essa si esplica attraverso una serie di fenomeni.

Da un lato, una riduzione delle leggi e più in generale delle disposizioni normative in tema di pubbliche amministrazioni. Significative, al riguardo, le leggi cosiddette "taglia leggi".

In primo luogo, dopo la l. 8 marzo 1999, n. 50, e la l. 28 novembre 2005, n. 246⁴⁰, si può ricordare il d. l. 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133. L'art. 24, rubricato proprio "taglia-leggi" prevede che

³⁷ Come si legge nella "Relazione presentata dal sottosegretario all'Interno Alessandro Pajno, responsabile per l'indirizzo e il coordinamento del processo di attuazione dell'attività di semplificazione legislativa di cui alla legge 246/2005, nel corso dell'audizione dell'11 dicembre 2007".

³⁸ La semplificazione in Italia si è inizialmente incentrata sulla semplificazione amministrativa e sullo snellimento dei procedimenti amministrativi mediante la delegificazione delle norme primarie che regolano l'attività degli apparati pubblici: ciò risulta anche dalla Relazione (redatta dalla Commissione bicamerale per la semplificazione) sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della l. 28 novembre 2005, n. 246.

³⁹ Per tutti, cfr. F. BASILICA – F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, con prefazione di F. G. SCOCA, Bologna, 2009. Sulle relazioni tra semplificazione amministrativa e normativa, si v. M. P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006, 17 ss.

⁴⁰ Su quest'ultima legge v. l'ordinanza di C. Cost., 22 dicembre 2011, n. 341, su cui cfr. A. ALBERTI, *La semplificazione normativa al vaglio della Corte costituzionale. Recenti problemi di ordine sostanziale e processuale*, in www.federalismi.it, 9 gennaio 2013.

“a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato A”.

Più recentemente, nello stesso filone normativo si può inserire la l. 18 febbraio 2009, n. 9, di conversione in legge, con modificazioni, del d. l. 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa: infatti all'art. 2 si stabilisce che “a decorrere dal 16 dicembre 2009 sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato 1”.

Ancora dopo, la l. 18 giugno 2009, n. 69⁴¹, contiene un art. 4 dedicato alla “Semplificazione della legislazione”, che incide profondamente sulla l. 246/2005: fra l'altro, la legge del 2009 sostituisce il comma 14 dell'articolo 14 di quest'ultima legge con il seguente comma: “... il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore”, secondo una serie di principi e criteri direttivi⁴². La disposizione presenta peculiarità innovative rispetto alle leggi taglia leggi che si sono appena considerate: queste contengono elenchi di disposizioni che vengono abrogate; l'art. 4 della l. 69 prevede l'adozione di decreti legislativi delegati che elenchino le disposizioni che restano in vigore e quindi segna un palese ribaltamento di prospettiva.

⁴¹ Su tale legge, sotto il profilo della semplificazione normativa, cfr. E. LENZI, *Scheda di lettura delle disposizioni contenute nella legge 18 giugno 2009, n. 69 in tema di semplificazione normativa*, in *www.federalismi.it*, 9 settembre 2009, e ID., *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/09*, *ivi*, 18 novembre 2009.

⁴² Che sono i seguenti:

- “a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita;
- b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;
- c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali;
- d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;
- e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;
- f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
- g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica;
- h) identificazione delle disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione”.

Inoltre, ai sensi del comma 14-bis (introdotto nell'art. 14 della l. 246/2005 dalla l. 69/2009) “nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali”.

Oltre alle disposizioni “taglia leggi”, si riscontrano altresì disposizioni che si potrebbero definire “taglia regolamenti”. Si pensi al comma 1-bis del citato art. 24 del d. l. 112/2008, convertito in legge dalla l. n. 133/2008, ai sensi del quale “il Governo individua, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell’Allegato A”. Si consideri altresì l’art. 5 della l. 69/2009, dedicato a “Modifiche alla disciplina dei regolamenti. Testi unici compilativi”, che, fra l’altro, prevede l’aggiunta di un comma 4-ter, all’articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, ai sensi del quale, “con regolamenti da emanare ai sensi del comma 1 del presente articolo, si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all’espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete”. Si introduce così una manovra “taglia regolamenti” periodica e priva di scadenza.

3. *Abbozzo di una tassonomia in materia di semplificazione amministrativa: la semplificazione organizzativa*

Quanto alla semplificazione amministrativa⁴³, ossia quella che incide sulle pubbliche amministrazioni, essa, che può accompagnarsi alla semplificazione normativa, attiene all’organizzazione amministrativa oppure all’attività amministrativa, e quindi ai procedimenti amministrativi, oppure si può trattare di una semplificazione su entrambi i fronti⁴⁴.

Sul piano della semplificazione organizzativa⁴⁵, si possono citare le disposizioni “taglia enti”. In particolare si pensi all’art. 26, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge dalla l. 133/2008, intitolato proprio in tal modo, in base al quale “gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità”, ad eccezione di alcuni determinati enti⁴⁶ “sono soppressi al

⁴³ Sul tema, che presenta numerosi profili problematici (v., ad esempio, R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un’Amministrazione senza qualità?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1999, 323 ss.) cfr. il recentissimo saggio di G. VESPERINI, *Note a margine ...*, cit., il quale, fra l’altro, commenta il primo rapporto Astrid sulla semplificazione “Semplificare stanca”, elaborato da un gruppo di ricerca coordinato da Alessandro Natalini e Giulia Tiberi.

⁴⁴ Una sintetica classificazione si trova in P.M. VIPIANA PERPETUA, *Il procedimento amministrativo nella legge n. 241 del 1990 riformata dalla legge n. 69 del 2009*, Padova, 2010, 116 ss., e viene ripresa da M. DE GIORGI, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del federalismo* 2011, n. 3, 501 ss.

⁴⁵ F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione amministrativa*, in S. CASSESE - G. GALLI (a cura di), *L’Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, spec. 373 ss.

⁴⁶ Infatti si precisa “con esclusione degli ordini professionali e le loro federazioni, delle federazioni sportive e degli enti non inclusi nell’elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell’articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, degli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, anche con riferimento alle leggi 20 luglio 2000, n. 211, istitutiva della Giornata della memoria e 30 marzo

novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ad eccezione di quelli confermati con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, da emanarsi entro il predetto termine". Il citato art. 26, c. 1, aggiunge che "sono, altresì, soppressi tutti gli enti pubblici non economici, per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244" e conclude che "nei successivi novanta giorni i Ministri vigilanti comunicano ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa gli enti che risultano soppressi ai sensi del presente comma"⁴⁷ (procedimento cosiddetto «taglia-enti»).

La semplificazione amministrativa di tipo organizzatorio potrebbe riguardare pure gli organi e non gli enti nel loro complesso: ciò avviene in caso di disposizioni taglia organi. Un'ipotesi si è avuta con riferimento alla Provincia. Infatti, ai sensi del d. l. 5 novembre 2012, n. 188 (recante Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane) sono soppresses le giunte delle Province nelle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° gennaio 2013: peraltro il decreto legge in questione non è stato convertito in legge.

Infine sembrano suscettibili di essere inquadrate nell'ambito della semplificazione amministrativa di tipo organizzatorio le manovre che potrebbero essere definite "taglia personale burocratico": in altri termini, quei provvedimenti volti a ridurre l'organico delle pubbliche amministrazioni oppure a vietare il rinnovo di contratti a termine. Tali manovre di solito si accompagnano o si correlano ad interventi volti all'informatizzazione delle amministrazioni.

4. *(Segue): la semplificazione attinente all'attività amministrativa e procedimentale e gli istituti di semplificazione procedimentale e di liberalizzazione*

Sul piano della semplificazione attinente all'attività amministrativa, si può parlare di semplificazioni inerenti all'adozione dei provvedimenti amministrativi oppure di quelle legate all'erogazione dei servizi⁴⁸.

2004, n. 92, istitutiva del Giorno del ricordo, nonché delle Autorità portuali, degli enti parco e degli enti di ricerca".

⁴⁷ Il comma 2 del medesimo art. 26 precisa quanto segue. "Le funzioni esercitate da ciascun ente soppresso sono attribuite all'amministrazione vigilante ovvero, nel caso di pluralità di amministrazioni vigilanti, a quella titolare delle maggiori competenze nella materia che ne è oggetto. L'amministrazione così individuata succede a titolo universale all'ente soppresso, in ogni rapporto, anche controverso, e ne acquisisce le risorse finanziarie, strumentali e di personale. I rapporti di lavoro a tempo determinato, alla prima scadenza successiva alla soppressione dell'ente, non possono essere rinnovati o prorogati".

⁴⁸ Si è di recente rilevato che le semplificazioni sono "volte a eliminare gli oneri ridondanti ma anche e soprattutto a ridisegnare i "percorsi" che conducono alla emanazione dei provvedimenti e alla erogazione dei servizi: cioè, procedimenti e prestazioni" (F. PATRONI GRIFFI, *La riforma del settore pubblico*, prolusioni all'inaugurazione del master in scienza dell'amministrazione organizzato dalle Università La Sapienza e Luiss, Roma, 23 novembre 2012,

La semplificazione procedimentale è uno dei tipi di semplificazione amministrativa⁴⁹, accanto alla semplificazione organizzativa, e a sua volta si può accompagnare alla semplificazione normativa, ossia legislativa e regolamentare⁵⁰.

La semplificazione costituisce un principio rilevante in materia di attività amministrativa. Infatti il principio di semplificazione, come ha precisato ancora di recente la Corte costituzionale⁵¹, è ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano ed è altresì di diretta derivazione comunitaria⁵². Pertanto esso dev'essere incluso nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa⁵³. Più nei dettagli, la semplificazione, oltre a costituire un indirizzo legislativo, è espressione dei principi di semplicità e celerità, a loro volta correlati con il principio di economicità: in effetti, il procedimento amministrativo, comportando l'impiego di personale e di strutture, ha un costo⁵⁴.

Della semplificazione amministrativa procedimentale si tratta molto in sede normativa: si pensi al capo IV della l. 241/1990 oppure, molto recentemente, al citato d. l. n. 5/2012, convertito nella l. n. 35/2012. Quest'ultimo, basato sulla constatazione che le complicazioni burocratiche costituiscono una delle principali cause dello svantaggio competitivo dell'Italia, è diretto ad accelerare l'attività amministrativa⁵⁵.

Accanto alla semplificazione procedimentale, che implica una riduzione degli adempimenti procedurali, è stata anche prevista la liberalizzazione, ancorché temperata. La liberalizzazione, di per sé, consiste nell'affrancare determinate attività dei privati dal potere di assenso preventivo delle amministrazioni pubbliche. La liberalizzazione può definirsi temperata allorché l'affrancazione dal potere pubblicistico non è totale, perché l'attività privata liberalizzata è soggetta, dopo il suo inizio, ad una sorta di controllo successivo ad opera di un'autorità amministrativa.

Nel nostro ordinamento sono stati introdotti istituti che rispondono all'una o all'altra esigenza e quindi sono collocabili nella semplificazione o nella liberalizzazione.

e all'inaugurazione dell'anno accademico della SPISA, Bologna, 24 novembre 2012), in <http://www.funzionepubblica.gov.it>.

⁴⁹ In materia cfr. R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'Amministrazione senza qualità?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1999, 323 ss., e G. VESPERINI, *Note a margine ...*, cit. V. pure F. BASILICA – F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, con prefazione di F. G. SCOCA, Bologna, 2009.

⁵⁰ Per un sintetico quadro sui collegamenti fra i vari tipi di semplificazione cfr. V. CERULLI IRELLI – F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss., e G. SCIULLO, *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Dir. amm.*, 2009, 2, 413 ss.

⁵¹ C. Cost., 27 giugno 2012, n. 164.

⁵² V., infatti, la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

⁵³ V. anche C. Cost., 27 luglio 2005, n. 336 e 6 novembre 2009, n. 282.

⁵⁴ G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Vol. I, Bologna, 2005, 568.

⁵⁵ R. GOSO, *Nuove regole in tema di conclusione del procedimento amministrativo*, cit., 645.

Precisamente, come si legge in un'osservazione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato⁵⁶, pienamente accolta in sede dottrinale⁵⁷, il silenzio-assenso costituisce un modello di semplificazione, mentre la denuncia di inizio attività e, ora, la segnalazione certificata di inizio attività rientrano nelle figure di liberalizzazione, e precisamente nella «liberalizzazione temperata»⁵⁸.

Recentemente la liberalizzazione viene disciplinata dal d. l. 24 gennaio 2012, n. 1, recante Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27⁵⁹ e precisamente dal suo art. 1, dedicato a "Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese"⁶⁰.

⁵⁶ 29 luglio 2011, n. 15.

⁵⁷ V. PARISIO, *Direttiva Bolkesteinn, silenzio-assenso, d.i.a., liberalizzazioni temperate, dopo la sentenza del Consiglio di Stato, A.P. 29 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 9, 2978 ss.

⁵⁸ In tal senso, relativamente alla s.c.i.a., v. pure G. GRECO, *La SCIA e la tutela dei terzi nel vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio-assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, in *www.giustamm.it*, 2 marzo 2011, § 2.

⁵⁹ C. RAPICAVOLI, *Note critiche all'articolo 1 del D.L. 1/2012: la liberalizzazione delle attività economiche e la coerenza con l'articolo 41 della Costituzione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*.

⁶⁰ "... in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo:

a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità;

b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.

3. ... il Governo, previa approvazione da parte delle Camere di una sua relazione che specifichi, periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari, è autorizzato ad adottare entro il 31 dicembre 2012 uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione, e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione, individuando le disposizioni di legge e regolamentari dello Stato che, ai sensi del comma 1, vengono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi".

5. *L'evoluzione normativa in tema di semplificazione procedimentale: i vari livelli di regolamentazione*

Mentre alla disciplina della semplificazione organizzativa già si è fatto qualche cenno, molto più lungo e complesso sarebbe il discorso sulla regolamentazione della semplificazione procedimentale. Ovviamente si tratta di una regolamentazione a più livelli: europeo; sovranazionale; nazionale; regionale (numerose sono le leggi regionali incentrate sulla semplificazione amministrativa, frequentemente rimaneggiate nel tempo); nonché (sul piano regolamentare) a livello di enti locali. Accenneremo in questa sede, per sinteticità, ai tre livelli che si sono menzionati per primi⁶¹.

I) A livello europeo, il protocollo n. 2 al trattato sull'Unione europea ed al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, stabilisce: "I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire"⁶². Pertanto tale protocollo enuncia il principio di proporzionalità degli oneri amministrativi. A tale disposizione fa riferimento la comunicazione in data 21 ottobre 2005 della Commissione delle Comunità europee relativa a un "metodo comune in ambito UE per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione". In questa comunicazione la Commissione invitava gli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, a raggiungere un accordo con la Commissione relativamente a un metodo comune e rilevava che, circa la quantificazione dei costi imputabili agli oneri amministrativi, si profilava una netta convergenza verso l'impiego del cosiddetto "Modello dei costi standard" (Standard Cost Model - SCM), introdotto per la prima volta nei Paesi Bassi nel 2002⁶³.

Quindi, a seguito di un progetto pilota⁶⁴, la Commissione delle comunità europee, il 24 gennaio 2007, ha comunicato⁶⁵ un "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea": l'obiettivo sarebbe quello di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi imputabili alla legislazione

⁶¹ In effetti, richiederebbe troppo spazio un'analisi o anche soltanto una menzione delle leggi regionali e dei regolamenti di regioni ed enti locali riguardanti la semplificazione dell'attività amministrativa.

⁶² V. da ultimo la "versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea", in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2012/C 326/01 del 26 ottobre 2012.

⁶³ Sono del 15 giugno 2005 le "Impact assessment guidelines", elaborate in sede di Commissione europea, inerenti anche a "assessment of administrative costs" (Part III, 5.1. How to compare the impacts of different options, p. 39).

⁶⁴ V. Pilot project on administrative burdens, Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission: il "final report" è stato redatto da Michael Boenheim (Coordinator), Andrea Renda, Hannes Leo, Tom Weijnen, Fabian Unterlass, Paola Coletti, Margit Schratzenstaller, Vienna/Brussels, 14 December 2006.

⁶⁵ Al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

UE in vigore⁶⁶. Parallelamente, il Consiglio ha sollecitato gli Stati membri ad adottare progetti simili a quello europeo per ridurre i costi amministrativi derivanti da norme di regolazione nazionale. In Italia l'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro la scadenza suddetta è stato assunto con il «Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione», deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007.

II) A livello internazionale, molto rilevante è la strategia seguita dall'O.C.S.E. (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). Nel 2003 alcuni Paesi europei avevano costituito lo Standard Cost Model Network Steering Group⁶⁷, i cui esperti hanno provveduto a ottimizzare un modello europeo: nel 2005 anche l'O.C.S.E. ha deciso di adottare il metodo dello S.C.M. per realizzare il rapporto "Cutting red tape: National Strategies for Administrative Simplification"⁶⁸ e ha aderito allo SCM Network⁶⁹.

III) A livello nazionale, il discorso sarà condotto in modo sintetico, con omissione di alcuni passaggi, in quanto il quadro è estremamente complesso e articolato.

6. (Segue): il livello della normativa nazionale

Uno sguardo retrospettivo potrebbe indurre a ravvisare, *in nuce*, già in epoca preunitaria i primi sintomi dell'esigenza di semplificazione amministrativa nei vari tentativi di riforma della burocrazia⁷⁰. In epoca anteriore all'approvazione della Costituzione repubblicana operarono, com'è noto, fino al 1946, le due c.d. commissioni Forti, presiedute dal prof. Ugo Forti: quella per la riforma dell'amministrazione e quella per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. In epoca successiva alla Carta costituzionale l'Ufficio per la Riforma burocratica adottò una serie di circolari, che sortirono risultati assai circoscritti, in quanto fondati sulla buona volontà degli uffici.

Passi rilevanti, nell'ambito dell'insieme delle stagioni della semplificazione amministrativa si registrarono negli anni '60 del secolo scorso. In particolare, il d.p.c.m. 9 agosto 1962 istituì una Commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato (la c.d. Commissione Medici), articolata in varie sottocommissioni, rispettivamente per il decentramento amministrativo, per l'ordinamento dei ministeri

⁶⁶ Per il medesimo obiettivo v. Consiglio dell'Unione europea, Consiglio europeo di Bruxelles, 8-9 Marzo 2007 - Conclusioni della Presidenza, 7224/1/07 rev. 1 concl. 1, maggio 2007.

⁶⁷ Cfr. il sito, dal nome eloquente, <http://www.administrative-burdens.com>.

⁶⁸ Organisation for economic co-operation and development, Parigi, 2010.

⁶⁹ Gli studi dell'O.C.S.E. in tema di semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri amministrativi si possono leggere sul sito <http://www.oecd.org>.

⁷⁰ Cfr. P. CALANDRA, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, 1978, nonché, di recente, per una visione anche storicistica con gli occhi rivolti al futuro, V. TONDI DELLA MURA, *Storia di un ossimoro: il binomio delegificazione-semplificazione*, in www.giustamm.it, 17 ottobre 2012, cui si rinvia per ulteriori citazioni.

e delle aziende autonome, per lo snellimento delle procedure di pagamento e per la riforma dei controlli. Tale commissione, fra l'altro, propose la realizzazione di un Ministero della pubblica amministrazione e l'eliminazione delle sovrapposizioni di competenze con la conseguente semplificazione dei servizi.

Due anni più tardi, nel 1964, fu istituita, presso l'Ufficio della riforma burocratica, la Commissione per la semplificazione delle procedure, a sua volta articolata in vari gruppi di lavoro istituiti presso ciascun ministero: essa, fra l'altro, ebbe il compito di avanzare eventuali proposte di semplificazione relativamente ai procedimenti amministrativi.

Un successivo momento fondamentale è dato dal "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato", noto come "Rapporto Giannini", dal nome del suo firmatario, il Ministro della funzione pubblica prof. Massimo Severo Giannini⁷¹. In esso si rilevava, in particolare, la "selva di procedimentalizzazioni" previste da fonti normative secondarie, ossia da regolamenti, e si proponeva lo sfoltimento di essa, fonte di costi occulti, mediante un'opera di delegificazione. Con l'ordine del giorno 10 luglio 1980 il Senato⁷² approvò all'unanimità il Rapporto trasmesso al Parlamento, adottando una direttiva nella quale si affermava che i procedimenti amministrativi sarebbero stati "semplificati, eliminando nella misura massima possibile l'obbligatorio concorso di pluralità di centri di pubblico potere". Si individuò anche il modo per realizzare tale semplificazione procedimentale: il carattere relativo della riserva di legge avrebbe consentito di "perseguire una politica di delegificazione, nell'ambito della quale, previa attenta verifica della normazione vigente, la legge" si sarebbe limitata "a fissare i principi e criteri legislativi, lasciando alle fonti sub primarie la disciplina concreta". A sua volta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁷³ prescrisse, con una propria direttiva, alle pubbliche amministrazioni il compito di procedere "ad un attento esame della legislazione relativa al proprio settore, al fine di ridisciplinare i procedimenti amministrativi secondo i criteri" di delegificazione e semplificazione.

Tralasciando alcuni passaggi⁷⁴ possiamo menzionare il d.p.c.m. 3 dicembre 1983 che, su iniziativa del prof. Giuliano Amato, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituì la Commissione per la delegificazione e per la semplificazione dei rapporti tra Stato e cittadini, presieduta dal prof. M.S. Giannini, operante fino al dicembre 1984 ed articolata in tre sottocommissioni, una delle quali, per la delegificazione, era presieduta dal prof. Sabino Cassese ed un'altra, per la

⁷¹ Il rapporto, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, si legge in *Riv. trim. pubbl.*, 1982, 722 ss.

⁷² Senato della Repubblica, VIII Legislatura, Assemblea, 151 Seduta (10 luglio 1980) - Ordine del giorno n. 5, punto VI, nn. 1 e 2, in *Riv. trim. pubbl.*, 1982, 769.

⁷³ Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per la funzione pubblica, direttiva 11 marzo 1981. Delegificazione e semplificazione del procedimento amministrativo, in *Riv. trim. pubbl.*, 1982, 974-975.

⁷⁴ Di poco successiva al rapporto Giannini, cioè del febbraio 1981 (in *Riv. trim. pubbl.*, 1982, 874 ss.) è la Relazione finale della Commissione per la ristrutturazione dei poteri centrali, detta Commissione Piga dal nome del suo presidente, prof. Franco Piga, istituita nel dicembre 1979.

revisione della disciplina dei procedimenti amministrativi, era presieduta dal prof. Mario Nigro⁷⁵.

A questo punto il passo è breve, com'è noto, per l'approvazione della l. 7 agosto 1990, n. 241, la quale dedica un intero capo, il capo IV, alla semplificazione dell'azione amministrativa: gli articoli di tale capo sono stati successivamente modificati ed implementati in modo massiccio.

Accanto a tali disposizioni si possono annoverare, in tema di semplificazione amministrativa, disposizioni estranee a tale *corpus* normativo, eppure inerenti all'attività delle amministrazioni pubbliche ed alla semplificazione di esse.

In particolare⁷⁶ e senza pretesa di esaustività si possono menzionare i seguenti atti normativi.

A) La l. 15 marzo 1997, n. 59⁷⁷, ha dato adito ad una rilevante riforma, con la quale si è effettuato un ampio conferimento di funzioni e compiti amministrativi, unitamente a risorse umane, materiali e finanziarie, dallo Stato a Regioni ed enti locali. Il programma di realizzazione del federalismo amministrativo è stato affiancato alla delegificazione, da attuarsi attraverso leggi annuali di semplificazione (art. 20). Quindi il federalismo, in questo periodo, si è sviluppato contestualmente alla semplificazione amministrativa, condizionandola: pertanto la politica di semplificazione non è più spiccatamente statale, ma diviene policentrica⁷⁸.

B) Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, contenente «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, detta importanti prescrizioni, fra le quali l'art. 25 reca significativamente la rubrica “taglia-oneri amministrativi” e dispone:

– a livello centrale, “entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, è approvato un

⁷⁵ L'ulteriore Sottocommissione era quella per il processo amministrativo, presieduta dal pres. Renato Laschena. Sui lavori della Commissione cfr. la *Relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri sul lavoro di elaborazione istituzionale svolto dalle apposite Commissioni di studio costituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presentata alla Presidenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Craxi) il 7 settembre 1984*, in *Quad. reg.*, 1984, 1314 ss.

⁷⁶ Nell'ambito di esse si potrebbero menzionare altre disposizioni: ad esempio, l'art. 27 del d.l. 112/2008, convertito in legge dalla l. 133/2008, rubricato “taglia-carta” ed articolato in due commi. In base al quale: “1. Al fine di ridurre l'utilizzo della carta, dal 1° gennaio 2009, le amministrazioni pubbliche riducono del 50 per cento rispetto a quella dell'anno 2007, la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni. 2. Al fine di ridurre i costi di produzione e distribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la diffusione della Gazzetta Ufficiale a tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali è sostituita dall'abbonamento telematico. Il costo degli abbonamenti è conseguentemente rideterminato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.

⁷⁷ Nota come legge Bassanini uno, seguita dalla l. 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini bis), dalla l. 16 giugno 1998, n. 191 (Bassanini ter) e dalla l. 8 marzo 1999, n. 50 (Bassanini quater).

⁷⁸ G. VESPERINI, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2010, 205: il riferimento è al rapporto Astrid sulla semplificazione.

programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25 per cento, come stabilito in sede europea". Inoltre ciascun Ministro, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro per la semplificazione normativa, adotta il piano di riduzione degli oneri amministrativi relativo alle materie affidate alla competenza di ciascun Ministro;

– a livello regionale e locale: "le regioni, le province e i comuni adottano, nell'ambito della propria competenza, sulla base delle attività di misurazione, programmi di interventi a carattere normativo, amministrativo e organizzativo volti alla progressiva riduzione degli oneri amministrativi"⁷⁹.

C) Successivamente rileva il d. l. 29 novembre 2008, n. 185, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", convertito con modificazioni dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2. In particolare, l'art. 16 si occupa della riduzione dei costi amministrativi a carico delle imprese⁸⁰ e l'art. 16-bis prevede "misure di semplificazione per le famiglie e per le imprese"⁸¹.

⁷⁹ L'art. 25 in questione prosegue con i seguenti commi successivi al primo. "2. In attuazione del programma di cui al comma 1, il Dipartimento della funzione pubblica coordina le attività di misurazione in raccordo con l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e le amministrazioni interessate per materia". "Ciascun Ministro, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro per la semplificazione normativa, adotta il piano di riduzione degli oneri amministrativi, che definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di cui al comma 1, assegnando i relativi programmi ed obiettivi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa. I piani confluiscono nel piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, che assicura la coerenza generale del processo nonché il raggiungimento dell'obiettivo finale di cui al comma 1". "4. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, si provvede a definire le linee guida per la predisposizione dei piani di cui al comma 3 e delle forme di verifica dell'effettivo raggiungimento dei risultati, anche utilizzando strumenti di consultazione pubblica delle categorie e dei soggetti interessati". "5. Sulla base degli esiti della misurazione di ogni materia, congiuntamente ai piani di cui al comma 3, e comunque entro il 30 settembre 2012, il Governo è delegato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro o i Ministri competenti, contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei settori misurati e a semplificare e riordinare la relativa disciplina. Tali interventi confluiscono nel processo di riassetto di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59". "6. Degli stati di avanzamento e dei risultati raggiunti con le attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese è data tempestiva notizia sul sito web del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro per la semplificazione normativa e dei Ministeri e degli enti pubblici statali interessati". "7. Del raggiungimento dei risultati indicati nei singoli piani ministeriali di semplificazione si tiene conto nella valutazione dei dirigenti responsabili".

⁸⁰ Ai sensi dell'art. 16, c. 6, l'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) diventa obbligatorio per diverse categorie di soggetti: le pubbliche amministrazioni, che devono istituire un indirizzo di posta elettronica certificata da pubblicarsi in un apposito elenco telematico a cura del CNIPA; le imprese costituite in forma societaria, che devono indicare il proprio indirizzo nella domanda di iscrizione al registro delle imprese e tale operazione è esente dall'imposta di bollo e

D) Ancora in seguito è stata approvata la l. 18 giugno 2009, n. 69, legge dai contenuti molto eterogenei, recando anche la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo: per ciò che interessa in questa sede tale legge, modificando in maniera incisiva più disposizioni della l. 241, innova in materia di disciplina dell'attività consultiva e delle valutazioni tecniche, del silenzio assenso, della dichiarazione di inizio attività e delle conferenze di servizi.

E) Di poco successiva è la l. 23 luglio 2009, n. 99, recante Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, della quale sono da segnalare l'art. 5 (Delega al Governo per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese)⁸² e l'art. 6

dai diritti di segreteria; i professionisti iscritti in albi. Si prevede inoltre (art. 16, c. 12) la conservazione ottica sostitutiva: la conservazione del documento su supporto informatico sostituisce ad ogni effetto di legge l'originale cartaceo, purché la conformità sia attestata dal responsabile della conservazione mediante l'uso della firma digitale. Rispetto alla normativa previgente, viene soppressa la distinzione tra originali unici e non unici con il conseguente venir meno dell'onere di far autenticare il documento da un notaio o altro pubblico ufficiale. Tale adempimento persiste soltanto per alcune tipologie di documenti originali unici caratterizzati da particolari profili di interesse pubblico. Si disciplina altresì la documentazione informatica (art. 16 c. 12 bis).

⁸¹ "1. ... i cittadini comunicano il trasferimento della propria residenza e gli altri eventi anagrafici e di stato civile all'ufficio competente. Entro ventiquattro ore dalla conclusione del procedimento amministrativo anagrafico, l'ufficio di anagrafe trasmette le variazioni all'indice nazionale delle anagrafi, ... che provvede a renderle accessibili alle altre amministrazioni pubbliche. In caso di ritardo nella trasmissione all'Indice nazionale delle anagrafi, il responsabile del procedimento ne risponde a titolo disciplinare e, ove ne derivi pregiudizio, anche a titolo di danno erariale.

2. La richiesta al cittadino di produrre dichiarazioni o documenti al di fuori di quelli indispensabili per la formazione e le annotazioni degli atti di stato civile e di anagrafe costituisce violazione dei doveri d'ufficio, ai fini della responsabilità disciplinare. ...

5. Per favorire la realizzazione degli obiettivi di massima diffusione delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni, previsti dal codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai cittadini che ne fanno richiesta è attribuita una casella di posta elettronica certificata o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, garantendo l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali. L'utilizzo della posta elettronica certificata avviene ai sensi degli articoli 6 e 48 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta. ...

6. Per i medesimi fini di cui al comma 5, ogni amministrazione pubblica utilizza la posta elettronica certificata, ai sensi dei citati articoli 6 e 48 del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, garantendo l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali, con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta, per le comunicazioni e le notificazioni aventi come destinatari dipendenti della stessa o di altra amministrazione pubblica. ...".

⁸² 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle prescrizioni normative e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese, con le modalità e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

(Semplificazione e abolizione di alcune procedure e certificazioni dovute dalle imprese)⁸³.

F) Del medesimo anno è il d. l. 25 settembre 2009, n. 135 (recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee»), convertito con modificazioni dalla l. 20 novembre 2009, n. 166. Il suo art. 5, contenente Misure urgenti per la semplificazione in materia di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche di cui al decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, recante attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti.

G) Portata più generale presenta il d. l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella l. 30 luglio 2010, n. 122, che, in particolare, è intervenuto in

a) riordino e coordinamento delle disposizioni legislative recanti le prescrizioni e gli adempimenti procedurali che devono essere rispettati ai fini della realizzazione di impianti produttivi e dello svolgimento di attività di impresa;

b) determinazione di tempi certi e inderogabili per lo svolgimento degli adempimenti che fanno capo alle pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle competenze previste dal titolo V della parte seconda della Costituzione, ivi compresa l'erogazione di finanziamenti o agevolazioni economiche comunque definiti per i quali l'iter procedurale sia giunto a buon fine, che devono essere liquidati nei termini previsti dalle disposizioni in base alle quali vengono concessi;

c) abrogazione, dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, di tutte le disposizioni di legge statale non individuate ai sensi della lettera a).

2. Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di riassetto emanando, anche contestualmente ai decreti legislativi di cui al comma 1, una raccolta organica delle norme regolamentari che disciplinano la medesima materia, ove necessario adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo le modalità di cui all'articolo 20, comma 1 bis, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano agli atti ed ai procedimenti di competenza del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa, di cui agli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. ...

5. Le regioni e gli enti locali si adeguano ai principi del presente articolo, quanto ai procedimenti amministrativi di loro competenza, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. ...

⁸³ 1. Ai fini dell'ottenimento di titoli autorizzatori o concessori da parte della pubblica amministrazione o dei concessionari di servizi pubblici e ai fini della partecipazione a procedure di evidenza pubblica, l'impresa interessata può allegare, in luogo delle richieste certificazioni, un'autocertificazione corredata dell'autorizzazione ad acquisire presso le pubbliche amministrazioni i dati necessari per la verifica, ferme restando, in caso di dichiarazione mendace, l'esclusione dalle procedure per l'ottenimento di titoli autorizzatori o concessori o dalle procedure di evidenza pubblica e la responsabilità per falso in atto pubblico.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le certificazioni la cui presentazione può essere sostituita ai sensi del comma 1.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano agli atti ed ai procedimenti di competenza del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa, di cui agli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. ...

materia di conferenze di servizi e ha riscritto l'art. 19, relativo, ora, alla segnalazione certificata di inizio attività.

H) Fra gli ultimi interventi normativi che incidono sulla semplificazione amministrativa occorre segnalare il d. l. 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" (c.d. decreto "Semplifica Italia"), convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, che, oltre a modificare la disciplina delle conseguenze del silenzio inadempiuto (e quindi l'art. 2 della l. 241) e la regolamentazione della segnalazione certificata di inizio attività (ossia l'art. 19 della legge), prevede (all'art. 3) la riduzione degli oneri amministrativi e disposizioni in tema di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)⁸⁴.

In particolare prevede⁸⁵ che "entro il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni statali trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi, a carico di cittadini e imprese, introdotti e eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, ivi compresi quelli introdotti con atti di recepimento di direttive dell'Unione europea che determinano livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime".

Si aggiunge che "Per ciascuna Amministrazione, quando gli oneri introdotti sono superiori a quelli eliminati, il Governo, ai fini del relativo pareggio, adotta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ... uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la riduzione di oneri amministrativi di competenza statale previsti da leggi". I regolamenti sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti in relazione ai diversi soggetti destinatari, nonché alla dimensione dell'impresa e al settore di attività;

b) eliminazione di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione ai soggetti destinatari e alle attività esercitate;

c) utilizzo delle autocertificazioni e, ove necessario, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese;

d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

e) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità delle stesse in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti⁸⁶.

⁸⁴ Cfr. S. SALVI, *La misurazione e la riduzione degli oneri regolatori: verso un allineamento alle migliori pratiche europee*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/2012, 696 ss. V. pure B. CAROTTI, *La semplificazione per le imprese*, ivi, 702 ss.

⁸⁵ Stabilito che all'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), il comma 2 è sostituito dai seguenti.

⁸⁶ Inoltre si prevede che, "con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è

D) In seguito viene emanato il d. l. 22 giugno 2012, n. 83, contenente "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, che interviene ancora una volta sull'art. 19 della l. 241.

L) Infine rileva il d. l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (detto decreto crescita 2) e convertito nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, che è un testo dai contenuti molto eterogenei, il quale interferisce anche sulla disciplina dei procedimenti amministrativi, sebbene in misura minore di quanto avrebbe previsto una sua bozza iniziale. Infatti nel comunicato relativo al Consiglio dei Ministri n. 48 del 4 ottobre 2012 si legge che il Consiglio ha deciso di rimandare ad una prossima riunione la discussione sulle nuove misure sulla semplificazione a favore dei cittadini e delle imprese.

M) Ciò avviene nel Consiglio dei Ministri del 16 ottobre 2012, che approva il disegno di legge contenente Nuove disposizioni di semplificazione amministrativa a favore dei cittadini e delle imprese. Come si legge nella relazione illustrativa, tale disegno di legge "prosegue l'opera intrapresa con il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 e contribuisce a completare il quadro innovativo delineato con il secondo decreto-sviluppo, dal momento che le misure previste riguardano preminentemente le imprese, pur essendo stabilite specifiche semplificazioni in particolari settori anche per i cittadini". Il disegno di legge è stato presentato alla Camera il 29 novembre 2012 (A.C. 5610).

7. I singoli istituti di semplificazione procedimentale fra disciplina generale e discipline settoriali

A livello statale, la regolamentazione dei singoli istituti di semplificazione procedimentale, così come, in generale, la disciplina dei procedimenti amministrativi, si trova:

A) circa la generalità dei procedimenti, normalmente nella l. 241/1990, che è tuttora la colonna portante della normativa in tema di procedimento amministrativo e contiene un intero capo sulla semplificazione,

B) relativamente a ciascun singolo procedimento o quanto ad un singolo istituto di semplificazione non preso in esame dalla l. n. 241, nell'eventuale normativa specifica per l'uno o per l'altro.

In effetti, l'art. 1, c. 1, della l. n. 241, laddove enuncia alcuni criteri che reggono l'attività amministrativa, precisa che le modalità sono "quelle previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti".

Relativamente al rapporto fra tali disposizioni e quelle della l. n. 241, a quanto pare, le disposizioni legislative statali regolanti singoli procedimenti prevalgono su

adottato, nel quadro delle indicazioni e delle raccomandazioni dei competenti organismi dell'Unione europea, il programma 2012-2015 per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e su cittadini, ivi inclusi gli oneri amministrativi. Il programma è ispirato al principio della proporzionalità degli oneri alla tutela degli interessi pubblici, tiene conto dei risultati delle attività di misurazione e di riduzione già realizzate e individua ... le aree di regolazione, i tempi e le metodologie di intervento nonché gli strumenti di verifica dei risultati, assicurando la consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni ...".

quelle della l. 241, ancorché anteriori ad esse, in virtù del principio di specialità; invece tutti gli aspetti dei singoli procedimenti che non siano normati da disposizioni speciali sarebbero disciplinati dalla l. 241, che avrebbe una portata generale⁸⁷ e residuale⁸⁸.

Pertanto la disciplina di un istituto rientrante nella semplificazione amministrativa è rinvenibile:

- nella normativa che si occupa in modo specifico dell'istituto o nella normativa speciale di settore: ad esempio, in quella inerente alle bonifiche dei siti inquinati, oppure in quella sulle fonti energetiche rinnovabili⁸⁹;
- per tutti i profili non regolamentati da tale normativa, nella l. 241/1990 e s.m.i.

8. *Cenni ai vari istituti rientranti nella semplificazione amministrativa*

Per rendere concreto il discorso sulla semplificazione amministrativa (procedimentale) occorrerebbe trattare di ognuno degli istituti rientranti nella semplificazione amministrativa, ma ciò è impossibile perché, come in più casi è accaduto, la disamina di uno solo di essi potrebbe essere effettuata in un'apposita monografia. A grandi linee rientrano in tale tipo di semplificazione:

- istituti volti ad assicurare la conclusione celere del procedimento amministrativo (come il meccanismo sostitutivo in caso di inerzia, previsto dall'art. 2, c. 9-bis, della l. n. 241/1990);
- strumenti in materia di celerità endoprocedimentale, ossia predisposti per ottenere in tempi brevi pareri ed accertamenti tecnici (rispettivamente art. 16 e art. 17 della l. 241);
- le conferenze di servizi, previste, fra l'altro, dagli artt. 14 ss. della l. 241;
- gli sportelli unici, fra i quali lo sportello unico per le attività produttive di cui al d.lgs. n. 112/1998;
- l'autocertificazione, adottata oltre venti anni prima della l. 241/1990, disciplinata dall'art. 18 di questa legge, ma rimasta largamente inapplicata;
- gli accordi sostitutivi del provvedimento di cui all'art. della l. 241;
- le illegittimità non invalidanti di cui all'art. 21-opties, l. 241;
- il silenzio-assenso di cui all'art. 20 della l. 241;
- le procedure amministrative mediante segnalazione certificata di inizio attività, prevista dall'art. 19 della legge medesima, anche se tale istituto rientra nella liberalizzazione più che nella semplificazione: si noti, in particolare, che l'art. 2 del d. l. n. 5/2012 ha innovato nel contenuto di tale articolo nel senso che la s.c.i.a.

⁸⁷ Generale nel senso di ambito applicativo, e non nel senso di esaustività dei contenuti.

⁸⁸ Così, ad esempio, P. M. VIPIANA PERPETUA, *I procedimenti amministrativi. La disciplina attuale ed i suoi aspetti problematici*, Padova 2012, 11 ss.

⁸⁹ Su cui v., rispettivamente, P. M. VIPIANA PERPETUA, *La bonifica dei siti contaminati: considerazioni sui profili procedurali*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 915 ss., e P. M. VIPIANA, *La disciplina delle energie rinnovabili: modelli procedurali a confronto*, in *Quad. regionali*, 2011, 465 ss.

dev'essere corredata dalle attestazioni soltanto ove tale obbligo sia espressamente previsto: in questo modo si evita un possibile aggravamento degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese.

9. *Considerazioni in materia di semplificazione amministrativa*

Sulla semplificazione amministrativa, in particolar modo su quella procedimentale, si possono effettuare talune considerazioni, che in parte esprimono punti fermi in materia ed in parte coincidono con assunti opinabili.

A) In primo luogo, la relazione fra permanenza degli oneri amministrativi ed affrancazione da essi dev'essere retta dal principio di proporzionalità: proporzionalità degli oneri e degli adempimenti amministrativi rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti in relazione ai diversi soggetti destinatari, nonché alla dimensione dell'impresa e al settore di attività.

B) In secondo luogo, la semplificazione non può tradursi in un impoverimento delle garanzie. Com'è stato di recente precisato, "semplificare significa coniugare il massimo di semplicità con l'effettiva tutela degli interessi pubblici. Mai la semplificazione deve determinare un abbattimento del livello di tutela degli interessi pubblici e dei diritti della persona coinvolti"⁹⁰.

C) Inoltre, sembra che le esigenze di semplificazione procedimentale debbano essere sempre coordinate con la tutela delle istanze partecipative.

D) Del pari, non dovrebbe essere pretermessa la tutela delle autonomie e la valorizzazione del policentrismo.

Emblematica al riguardo appare la posizione della Corte costituzionale in tema di conferenze di servizi⁹¹. Infatti, ad avviso della Consulta, l'istituto della conferenza di servizi è «orientato alla realizzazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.», in quanto «assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente»⁹². Esso, quindi, «realizza (...) un giusto temperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che paritariamente vi partecipano con propri rappresentanti, senza che ciò implichi attenuazione delle rispettive attribuzioni»⁹³. Tale orientamento rileva ai fini del sindacato sulle disposizioni in materia di superamento dei dissensi in sede di conferenza di servizi, come la Consulta ha avuto modo di precisare anche di recente.

⁹⁰ L'affermazione è del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, nella sua audizione presso le Commissioni riunite I e XI della Camera dei Deputati.

⁹¹ Cfr., da ultimo, C. Cost., 11 luglio 2012, n. 179.

⁹² C. Cost. 11 novembre 2010, n. 313.

⁹³ C. Cost. 28 luglio 1993, n. 348.

E) Un ulteriore punto rilevante consiste nel fatto che le politiche di semplificazione "sono oggetto di un duplice processo, di europeizzazione e di convergenza tra diversi Stati membri. Sotto il primo aspetto, l'Ue adotta proprie misure di semplificazione e le impone, in vario modo agli Stati. Sotto il secondo aspetto, le tecniche e le misure dirette alla semplificazione si diffondono da uno Stato ad un altro"⁹⁴.

Il riferimento all'Europa rileva sotto vari profili:

- quanto alle metodologie di semplificazione, come si è visto⁹⁵;
- quanto all'elaborazione del diritto europeo (perché anche a livello di Unione europea opera la semplificazione);
- quanto agli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea. Su quest'ultimo punto il d. l. 5/2012, come convertito in legge, nel sostituire il comma 2 dell'art. 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, prescrive che, "entro il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni statali trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi, a carico di cittadini e imprese, introdotti e eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, ivi compresi quelli introdotti con atti di recepimento di direttive dell'Unione europea che determinano livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime".

F) Inscindibile è inoltre il legame tra semplificazione e digitalizzazione: si parla di semplificazione telematica⁹⁶, tenuta in considerazione anche dalle più recenti disposizioni in materia di semplificazione.

G) Infine, ad avviso di chi scrive ogni politica di semplificazione non può prescindere dalla tutela della certezza del diritto. Al riguardo, è palese che le disposizioni che si occupano di semplificazione amministrativa, per le imprese o per i cittadini, sono numerosissime e vengono modificate in modo ripetuto e repentino: pertanto chi, a qualsiasi livello, intenda applicare un istituto di semplificazione si trova, in molti casi, di fronte ad una giungla di prescrizioni. Un costituzionalista ha parlato di "una spasmodica ansia riformatrice"⁹⁷: piuttosto, sembra auspicabile una codificazione in materia di disciplina dell'attività amministrativa sostanziale che contenga e coordini tutte le disposizioni in tema di semplificazione procedimentale.

Come risulta dalla disamina delle disposizioni in tema di semplificazione normativa ed amministrativa, le politiche di semplificazione sono avvenute finora con una produzione ampia e fors'anche eccessiva di riforme. Di tal che viene da domandarsi se non sarebbe opportuna una sola riforma, ben meditata, e se, conseguentemente, semplificazione debba essere anche quella riformatrice.

⁹⁴ G. VESPERINI, *Le tendenze della semplificazione amministrativa (Note a margine di una recente ricerca)*, in www.irpa.eu.

⁹⁵ V *supra*, al § 5.

⁹⁶ E. CARLONI, *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, n. 7, 708 ss.

⁹⁷ A. CELOTTO, *L'ansia riformatrice, il Gattopardo e il nuovo art. 29 della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge n. 69 del 2009*, in www.giustamm.it, ha affermato che "è facile condannare la tecnica normativa di questi ultimi anni, troppo spesso portata a modificare molto di frequente le regole, in una spasmodica ansia riformatrice".

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E CERTEZZA DEI TEMPI DELL'AGIRE AMMINISTRATIVO

Roberta Lombardi

Occuparsi di semplificazione amministrativa, dopo venti anni di riforme legislative finalizzate a propugnarne l'attuazione in seno agli apparati pubblici e soprattutto alla luce degli innumerevoli studi giuridici che hanno analizzato il fenomeno, ontologicamente plurimo e pluristrutturato⁹⁸, nei diversi significati nei quali esso si declina e scompone, non appare certo compito agevole. Tuttavia l'incessante e continua produzione di norme con la quale il legislatore è impegnato a elaborare un costante processo di aggiornamento e di riscrittura degli istituti relativi alla semplificazione amministrativa facilita in parte l'intento, dal momento che si offrono all'interprete spunti di riflessione sempre nuovi.

È anche vero – come notava un'attenta dottrina – che quando il legislatore interviene ripetutamente a formulare, integrare, modificare la disciplina di un istituto – cosa che accade sistematicamente in relazione alla maggior parte delle norme che si occupano di semplificazione amministrativa (si pensi solo alle disposizioni relative alla conferenza di servizi, alla scia, al termine di conclusione del procedimento, modificate dalle sei alle quindici volte rispetto alla loro versione originale) – non è mai indice di buon segno⁹⁹.

Non solo perché ciò è il sintomo della sussistenza di un problema rilevante, o per lo meno avvertito come tale nella coscienza sociale e politica, al punto che il legislatore si determina ad affrontarlo ripetutamente, ma anche perché la continua riscrittura delle norme dimostra indirettamente che il legislatore non è stato capace di trovare soluzioni adeguate a risolverlo.

È opportuno – sempre a livello di considerazioni generali – svolgere ancora una premessa che aiuta a precisare meglio i termini del tema che in questa sede si intende affrontare: nelle società globali del capitalismo maturo le relazioni tra poteri pubblici e poteri economici sono articolate su livelli di governo multipli e differenziati, i quali

⁹⁸ La natura pluristrutturata della semplificazione è già evidenziata da E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 336 s., e ben esplicita da R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2005, in particolare alle pp.150ss.

⁹⁹ M. CLARICH, *La certezza dei termini del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, p. 691 s.

nient'altro rappresentano che la prova dell' eterogeneità e della pluralità di centri di interesse (pubblici e privati) nei quali si compone l'attuale contesto politico/sociale.

Tale considerazione permette di affermare che esiste, oggi, una soglia minima di complessità (normativa, organizzativa, amministrativa) al di sotto della quale non è possibile scendere¹⁰⁰.

Per questo motivo si ritiene che la prospettiva corretta nella quale porsi per contrastare quella che appare una fisiologica complessità dei nostri ordinamenti, non sia tanto quella di provare ad eliminare ciò che risulta irriducibilmente connaturato ai simboli della nostra epoca - mercati economico-finanziari globali e sovraffollate procedure di democrazia partecipata - quanto piuttosto quella di provare a "governare" un fenomeno che certo non è possibile annullare. In questa prospettiva l'implementazione della semplificazione rappresenta il momento di "governo" della complessità.

Viene immediatamente alla mente il richiamo letterario ad un' opera di Albert Camus, *Le mythe de Sisyphe* - quel «livre d'idées» dove l'Autore, entrando in polemica con gli esistenzialisti del tempo, tenta di "addomesticare l' assurdo" - per far comprendere ai lettori, nelle parole del settecentesco Abate Galiani, come l'importante non sia guarire ma vivere con i propri mali¹⁰¹.

Ma allora se è indubbio che nel «nel cuore dell'uomo si agita un desiderio violento di chiarezza, una nostalgia dolorosa di unità»¹⁰² perché è solo «l'uomo assurdo che moltiplica ciò che non può unificare»¹⁰³ è altresì chiaro che questo desiderio di semplificazione non è un fine ma un mezzo, un congegno, uno strumento in servizio di altro: la funzionalità del sistema. Le procedure sono fatte per funzionare, per produrre risultati quantitativamente calcolabili.

In questa prospettiva la semplificazione amministrativa non rappresenta un evento, un singolo episodio, un desiderio isolato di unità di senso, ma è un processo che implica un'energia quotidiana di applicazione¹⁰⁴, in nome di un irrinunciabile obiettivo di ristrutturazione e riforma degli apparati politico-amministrativi, il cui

¹⁰⁰ La riflessione è condivisa in particolare da G. ARENA, *L'implementazione della semplificazione amministrativa*, in www.giustamm.it, 2012, e da M. R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 2009, p. 75 s. secondo cui la crescita della complessità delle relazioni che connotano il tessuto economico e sociale del nostro tempo finiscono con l'imporre l'esigenza di una costante riconsiderazione di vecchi (ma anche nuovi) interessi, sia l'attivazione di un processo di aggiornamento normativo.

¹⁰¹ Si tratta di un saggio a metà tra il genere letterario e filosofico, pubblicato nel 1942 nel quale l'Autore, non ancora trentenne, si cimenta con la filosofia del suo tempo, cercando di prendere coscienza nei confronti dell' "assurdo" A. CAMUS, *Il mito di Sisifo*, tr. it., Bompiani, Milano, 2001.

¹⁰² N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004, p. 81.

¹⁰³ A. CAMUS, op.ult.cit., parole riferite da Don Giovanni, nel quale trionfa l' "etica della quantità"

¹⁰⁴ Rileva in particolare G. ARENA, *L'implementazione della semplificazione amministrativa*, che trattandosi di un processo di lunga durata (circa vent'anni di riforme) e non di un evento occorre, per l'affermazione di procedure semplici, una volontà che duri nel tempo ed un'energia quotidiana di applicazione, se fosse possibile tenendo conto delle esperienze di coloro i quali (cittadini, operatori, imprenditori) sono ogni giorno alle prese con la complessità normativa e amministrativa.

punto di approdo più sensibile è costituito dalla realizzazione di un'amministrazione di risultato.

Non è certo questa la sede per intraprendere una digressione su cosa debba intendersi oggi per amministrazione di risultato¹⁰⁵, né tanto meno per approfondire il tema degli effetti del trapianto di valori aziendalistici (quali appunto quelli di economicità, efficacia ed efficienza) nell'ambito di contesti pubblici, pur sempre dominati – non può e non deve certo essere sottaciuto – dalla prevalenza degli interessi generali della collettività.

Basterà solo ricordare come gli ultimi studi sull'amministrazione di risultato abbiano risolto la dicotomia prospettata dal(l'inaccettabile) baratto legalità-efficienza¹⁰⁶, addivenendo ad un concetto di amministrazione efficiente che ha a che fare con il grado di soddisfazione del cittadino-utente o - come si suole ormai affermare con una terminologia diversa ma equivalente - con la qualità della prestazione, stante la prioritaria e insopprimibile esigenza dell'amministrazione di tutela di diritti, di situazioni giuridiche soggettive - a cominciare dalle più deboli - di concreti beni della vita, di imparzialità e di trasparenza¹⁰⁷.

La cd. "legalità di risultato" implica ormai quale canone integrativo un giudizio di idoneità e congruità tra fatti reali, beni della vita, diritti, interessi della persona e misure pubbliche adottate. Il che significa, in termini più concreti, che la prestazione amministrativa deve essere resa nell'ambito di modelli comportamentali i cui parametri di riferimento sono costituiti dalla tempestività, dalla semplicità delle procedure, da un'adeguata informazione, dall'utilizzo di strutture organizzative idonee allo scopo, nonché – e non certo da ultimo - dal rispetto della dignità del cittadino col quale l'amministrazione entra in contatto.

Nella società contemporanea la qualità dell'azione dell'amministrazione pubblica, con le sue modalità ed i suoi tempi operativi, costituisce un fattore di decisiva rilevanza non solo in ambito economico, in presenza cioè di mercati a carattere concorrenziale, ma anche in contesti a valenza sociale, laddove la qualità della vita del cittadino dipende – come é esperienza comune - in misura rilevante

¹⁰⁵ Per il momento sembra sufficiente rinviare agli studi che si sono principalmente occupati del tema. In particolare cfr. M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2001; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Studi in onore di E. Casetta*, Napoli, 2002; L. IANNOTTA (a cura di) *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino 2003; M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di) *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004, p. 15 ss.

¹⁰⁶ F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio d' infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, 3303 ss.

¹⁰⁷ Cfr. M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, cit., p. 274 , secondo cui «il risultato al quale si è fatto riferimento nulla ha da spartire con la logica del risultato a tutti i costi (...). Il risultato permea e connota l'esercizio della funzione e il suo perseguimento costituisce proprio il più pieno e sostanziale rispetto di quel principio di legalità (...). La compartecipazione creativa dell'amministrazione alla giustizia dell'ordinamento diviene l'imperativo categorico imposto proprio da quel carattere finalistico e doveroso della funzione che giammai potrà ritenersi legittimata ad esprimersi non garantendo la reale ed effettiva tutela di quei beni della vita la cui considerazione ha determinato l'attribuzione della stessa ad un organo della pubblica amministrazione».

anche dalla qualità delle risposte che l'amministrazione è in grado di apprestare tempestivamente¹⁰⁸.

Il Tempo rappresenta dunque un fondamentale fattore di produzione del risultato. Tanto più rilevante quanto più si consideri che proprio una parte non piccola delle più recenti misure di semplificazione amministrativa ha ad oggetto proprio la sua misurazione, alla luce forse di quel principio non scritto per cui l'importante è comunque provvedere, purchessia¹⁰⁹.

In questo senso si spiega il significato della semplificazione con il principio della certezza dei tempi dell'azione amministrativa e quindi con l'esigenza di rafforzamento della tutela dei soggetti che possono essere pregiudicati dall'inerzia dell'amministrazione.

Venendo più nello specifico, il principio della certezza del tempo dell'agire amministrativo – riprendendo un concetto già sviluppato dal Casetta nei suoi scritti sulla difficoltà di semplificare – corrisponde ad un'idea della semplificazione amministrativa che si correla alla possibilità di raggiungere il risultato indipendentemente dalle “resistenze” o “difficoltà” che nel corso del procedimento possano configurarsi per il comportamento dell'amministrazione che non si esprime entro il termine prefissato dalla legge, in ordine ad un'istanza presentata dal privato¹¹⁰.

È peraltro di tutta evidenza come la risoluzione di tali “inceppamenti” burocratici rappresenti uno degli obiettivi primari delle politiche governative degli Stati europei, e in particolare di quello italiano, impegnati a contrastare gli effetti di una imperversante crisi economica attraverso il rilancio e lo sviluppo delle iniziative imprenditoriali¹¹¹.

¹⁰⁸ Si rinvia in tal senso a M. R. SPASIANO, *Crisi dei mercati e dell'amministrazione democratica*, in AA.VV., *Il giudice delle obbligazioni e dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2010, 461 ss., nonché dello stesso A., *La semplificazione come garanzia di effettività*, in, *Foro amm. TAR*, 2010, p. 3041 s. secondo cui il risultato giuridico si identifica nell'effettività dell'esercizio dell'azione amministrativa, in una risposta certa, chiara (non importa se favorevole o sfavorevole) che il privato ha diritto ad ottenere. Infatti il riconoscimento di un diritto da parte di una disposizione normativa, nella logica propria del principio di sussidiarietà, impegna il potere pubblico, laddove legittimato ad intervenire, ad offrire garanzie di risultato giuridico, ossia di tutela concreta, unico obiettivo in vista del quale una norma può legittimare l'attribuzione di un potere pubblico ed il relativo esercizio. In mancanza del conseguimento di quel risultato giuridico, che pertanto è già iscritto nella disposizione normativa di riconoscimento del diritto, il soggetto pubblico non ha legittimazione, e non solo sotto il profilo ontologico, ma persino sotto quello costituzionale, ponendosi in insanabile contrasto con la logica che ispira il carattere marcatamente finalistico dei poteri pubblici proprio alla luce del principio di sussidiarietà.

¹⁰⁹ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, op. cit., p. 152.

¹¹⁰ E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit. p. 341.

¹¹¹ Sottolinea P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 533 s., che la linea di tendenza, particolarmente marcata anche nella legislazione europea, mira ad ampliare lo spazio della libera iniziativa economica rispetto ai profili di conflitto con i pubblici interessi. Il favore per la semplificazione è sorretto dalla spinta generale della competitività del sistema economico nazionale ed europeo, nonché in particolare dalla prospettiva della effettiva apertura del mercato europeo dei servizi.

L'avanzamento di riforme legate alla semplificazione delle procedure pubbliche è del resto tipica delle logiche liberiste, ben evidenziate nelle idee di Max Weber¹¹², secondo cui lo sviluppo di un'economia capitalista, fondata sul calcolo razionale, ha necessità di rendere per così dire calcolabile anche il potere amministrativo, in modo tale che l'imprenditore possa operare le proprie scelte di investimento in un quadro di certezze temporali¹¹³.

Sono dunque le ragioni forti delle economie capitaliste mondializzate a sospingere inesorabilmente verso questa direzione: quanto minori sono i vincoli, e gli oneri impropri che gravano sui sistemi nazionali delle imprese tanto maggiori saranno le capacità di *performance* di un mercato capitalistico sempre più riluttante ad ogni forma e strumento di controllo conformativo, all'insegna del noto principio «più Mercato meno Stato».

Non è un caso dunque che le riforme sull'attività amministrativa degli ultimi venti anni tendano a prospettare il procedimento sempre più come una “via scortata” verso il risultato¹¹⁴ (*id est* il provvedimento), per garantire una risposta temporalmente certa (poco importa – in questa prospettiva – se positiva o negativa) all'istanza del privato. E sia qui solo incidentalmente consentito rilevare che, nei limiti in cui questa forma di semplificazione sarà realizzata, ne conseguirà inevitabilmente un mutamento incisivo di ruolo istituzionale dell'amministrazione: non tanto (o forse non più) il soggetto chiamato a dare evidenza ai vari interessi e ad operare una ponderata e razionale mediazione tra gli stessi, ma soprattutto una struttura responsabile e garante del conseguimento di “risposte” certe e celeri alle istanze avanzate dal cittadino.

Orbene, analizzando la versione originaria (di soli quattro commi a differenza degli attuali nove) dell' art. 2 della legge sul procedimento amministrativo, rubricato appunto “*Conclusioni del procedimento*”, non può essere sottaciuto l'effetto dirompente generato, fin dall'origine, dalla norma sull'ordinamento amministrativo: attraverso l'affermazione del principio secondo cui ogni amministrazione deve concludere i procedimenti con un provvedimento espresso ed entro un termine stabilito si veniva, infatti, ad intaccare quella sovranità indiscussa dell'amministrazione sul fattore tempo: è noto, in effetti, che prima dell'introduzione dell' art. 2 della l. n. 241/1990 i termini per il compimento delle attività procedurali non erano né certi né conoscibili a priori dai privati, costituendo per così dire “affari interni” dell'amministrazione. Con la disposizione in oggetto si contribuiva dunque a democratizzare il rapporto tra cittadino ed amministrazione, annoverando il termine di chiusura del procedimento tra gli elementi giuridicamente rilevanti (ed essenziali) del provvedimento, sindacabili quindi, sotto il profilo della loro legittimità e del loro rispetto, dal giudice amministrativo.

In questa prospettiva appaiono significativi recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di risarcimento del danno biologico da ritardo¹¹⁵, i quali

¹¹² M. WEBER, *Economia e società*, vol I, Milano, 1995, p. 294.

¹¹³ M. CLARICH, *La certezza dei termini del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera*, cit., p. 692; M. LIPARI, *I tempi nel procedimento amministrativo: certezza dei rapporti, interesse pubblico e tutela del cittadino*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 291 s.

¹¹⁴ E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit. p. 351.

¹¹⁵ Sul tema A. AVERARDI, *Il Consiglio di Stato e la risarcibilità del danno biologico da ritardo*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2011, p. 742 s.

confermano il ruolo centrale assunto dall'obbligo di concludere il procedimento nei termini previsti, nell'ambito dello scrutinio di legittimità dell'azione amministrativa¹¹⁶.

Proprio alla luce dell'art. 2 *bis* della l. n. 241/1990, in forza del quale le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine del procedimento, è stata infatti rivista l'impostazione tradizionale della giurisprudenza amministrativa secondo cui il fattore tempo non può costituire un bene della vita la cui lesione sia di per sé risarcibile¹¹⁷, a favore di una linea innovativa di pensiero che fa viceversa derivare il pregiudizio risarcibile direttamente dalla situazione di incertezza nella quale viene mantenuto il soggetto che ha presentato l'istanza (si parla anche di danno da incertezza dell'azione amministrativa), al punto che oggi il giudice amministrativo è in grado di affermare che «anche il tempo è un bene della vita per il cittadino» e «il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo»¹¹⁸.

Va altresì rilevato che se la versione originaria dell'art. 2 poneva una disciplina circa la fisiologia del termine del procedimento trascurando invece le conseguenze in capo all'amministrazione in caso di ritardo, le successive riforme in tema di semplificazione amministrativa¹¹⁹ si sono occupate di disciplinare anche gli aspetti patologici relativi al mancato rispetto del termine, arricchendo lo strumentario di tutela giuridica del privato nei confronti della lentezza della macchina amministrativa.

Si prevede, da un lato, la possibilità di un'azione coercitiva diretta del cittadino verso gli organi dell'amministrazione, attraverso l'istituzione di un soggetto, che si potrebbe definire "responsabile dell'adempimento", deputato ad attivarsi, su sollecitazione del privato, in via sostitutiva in situazioni di inerzia dell'amministrazione, (art. 2, co 9 *bis* e 9 *ter*) e dall'altro il rafforzamento di strumenti giuridici già esistenti (ma poco applicati), finalizzati indirettamente a produrre effetti sollecitatori sull'azione amministrativa, attraverso un ampliamento della sfera di responsabilità del funzionario agente (co. 8 e 9).

Mentre infatti i co 8 e 9 precedenti l'ultima novella si limitavano a stabilire che la tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo e che la mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, ben più articolata appare nel complesso la disciplina che scaturisce dall'ultima versione dell'articolo, riproponendo ancora una volta quella situazione paradossale che vale a giustificare l'ossimoro secondo cui la semplificazione si ottiene solo complicando.

¹¹⁶ In tal senso R. GOSO, *Nuove regole in tema di conclusione del procedimento amministrativo*, in *Urb.app.*, 2012, p. 650.

¹¹⁷ Cons. St., A.P., 15 settembre 2005, n. 23 in *Urb. e app.*, 2006, p. 61 con il commento di M. CLARICH, G. FONDERICO, *La risarcibilità del danno da mero ritardo dell'azione amministrativa*. Sul punto anche R. GOSO, *Il danno da ritardata adozione di un provvedimento tariffario*, in *Urb. app.*, 2009, p. 488 s.

¹¹⁸ Cons. St., sez. V, 28 febbraio 2011, n. 1271 in *Urb.app.*, 2001, p. 701, con il commento di N. BASSANI, *Il riconoscimento del danno biologico anche per lesione di interessi pretensivi*.

¹¹⁹ Ci si riferisce, in particolare, all'ultimo "pacchetto semplificazione e sviluppo per la crescita" ad opera del decreto legge 2012, n. 5, convertito in l. n. 4 aprile 2012, n. 35, ribattezzato dalla stessa fonte governativa "Semplifica Italia".

In effetti, nel caso in questione, si moltiplicano i soggetti responsabili (rispettivamente del “procedimento” in caso di situazione ordinaria, e dell’ “adempimento” in caso di situazione patologica da ritardo) e si allarga il ventaglio delle ipotesi di responsabilità del funzionario inadempiente, affiancando alla responsabilità dirigenziale la previsione di quella disciplinare e amministrativo-contabile¹²⁰, mediante una sorta di sollecitazione d’ufficio (obbligatoria) rivolta dal competente organo della giurisdizione amministrativa (Tar o Consiglio di Stato) alla Corte dei Conti (o forse più precisamente alle Procure regionali contabili territorialmente competenti)¹²¹ delle sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio dell’amministrazione. L’effetto di rafforzamento della responsabilità amministrativo-contabile dovrebbe derivare dal fatto che il suo accertamento non viene più lasciato all’iniziativa autonoma del Procuratore regionale o delle amministrazioni sempre troppo restie a denunciare i fatti passibili di denuncia, ma collegato ad un vero e proprio obbligo informativo facente capo al giudice amministrativo¹²². Tuttavia, ragionando in termini concreti, non sembra difficile ipotizzare le difficoltà in cui verranno probabilmente a trovarsi le Segreterie dei tribunali competenti alla trasmissione, alle quali non è dato conoscere il termine del passaggio in giudicato della sentenza, situazione questa che invero potrebbe portare a vanificare l’effettiva applicabilità della disposizione.

Di più tangibile impatto dovrebbe viceversa essere il disposto di cui al co 9 *bis* dell’art. 2, il quale – come si è accennato – introduce la figura di un “garante di ultima istanza” del rispetto dei termini procedurali, ovvero di un soggetto, titolare di un potere sostitutivo che si innesca nel caso di inerzia del funzionario o dirigente inadempiente, cui il privato può rivolgersi direttamente, decorso il termine di chiusura del procedimento, il quale è tenuto a portare a conclusione il procedimento non concluso entro un termine pari alla metà di quello previsto originariamente, avvalendosi delle strutture competenti o attraverso la nomina e la collaborazione di un *commissario ad acta*.

Si tratta di un meccanismo alternativo all’esperienza del ricorso giurisdizionale che certamente persegue l’intento di “semplificare la vita” del cittadino in quanto individua un meccanismo alternativo e sostanzialmente privo di oneri economici rispetto al ricorso giurisdizionale avverso il silenzio della p.a. (invero abbastanza proibitivo in termini di contributo unificato), senza tuttavia precluderne il successivo esperimento.

Oltre a questa componente di semplificazione procedimentale, mirata quindi al *favor* del privato cui è sottesa un’esigenza di incremento dell’efficacia e della funzionalità dell’amministrazione nei termini in cui si è detto, sicuramente la disposizione persegue un ulteriore obiettivo non trascurabile, ossia quello di svolgere

¹²⁰ In questo caso sussistente solo ovviamente se l’inerzia dell’amministrazione si causa di un danno erariale e venga almeno accertata la colpa grave del funzionario inadempiente.

¹²¹ Rileva S. TARULLO, *Il meccanismo di sostituzione interna per la conclusione dei procedimenti amministrativi introdotto dal D.L. semplificazione n. 5/2012. Notazioni a prima lettura*, in www.giustamm.it.

¹²² Secondo S. TARULLO, *op.ult.cit.*, secondo cui questa denuncia ‘automatica’ e ‘telematica’ da parte del giudice amministrativo appare coerente con la progressiva informatizzazione auspicata dal codice del processo amministrativo (cfr. art. 13).

un effetto deflattivo nei confronti del contenzioso nascente dal rito speciale di cui agli art. 31 (co 1 e 3) e 117 del Codice del processo amministrativo.

Al di là dei buoni ed astratti intenti perseguiti dal legislatore è bene sempre interrogarsi sulla effettiva bontà delle modifiche apportate nei termini sopra descritti alla norma in vista di una maggior semplificazione dell'azione amministrativa, in riferimento alla tutela (anche extra-processuale) concretamente apprestata al cittadino, specie quando la sua applicazione non appaia esente da rischi.

In primo luogo non possano essere sottaciute le perplessità che genera la disposizione in termini di rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa: la norma stabilisce infatti che sia l'organo politico (di governo), con un proprio atto di investitura, ad individuare il soggetto titolare del potere sostitutivo tra le figure apicali dell'amministrazione, e non demanda - come invece avrebbe dovuto - ad una norma giuridica la disciplina relativa ad una fattispecie che deroga alle ordinarie regole sulla competenza, individuando appunto un soggetto diverso in sostituzione di quello inadempiente.

In effetti, come è stato efficacemente sottolineato, la specialità pubblicistica della competenza amministrativa impone che il collegamento fra distribuzione dei compiti e garanzia degli interessi debba collocarsi alla base di ogni possibile ipotesi di ridefinizione della stessa¹²³.

Nei contesti dominati dalla presenza di interessi pubblici, il modo in cui la legge configura la traduzione del potere astratto in azione concreta non costituisce solo il limite relativo alla dimensione di potere che ciascun ufficio può esprimere nell'azione esterna, ma anche (e principalmente) l'indicazione della direzione che quel potere deve seguire nel suo esercizio¹²⁴. In questi termini si può dire che la specialità della regola pubblicistica di organizzazione, rispetto a quella privata, diviene percepibile anche da un punto di vista sostanziale.

Di conseguenza la regola di individuazione della competenza e le garanzie ad essa collegate alla fonte che la pone si collocano in un'ottica non solo formale, ma anche sostanziale, al punto che la norma giuridica appare necessaria (solo) quando lo richiedano le esigenze di tutela collegate agli interessi sui cui la scelta organizzativa va ad incidere. Più precisamente, la decisione organizzativa dovrà essere definita con una norma giuridica (e non semplicemente con un mero atto di governo) tutte le volte che l'individuazione del soggetto competente sia in grado di incidere - come sembra proprio nel caso in esame - sulla prefigurazione di cura degli interessi coinvolti nell'attività.

Ma vi è, poi, un ulteriore lato preoccupante che svela questo intervento normativo di semplificazione che individua un "responsabile dell'adempimento", per lo più legato alla considerazione - invero insita e comune a tutte quelle forme di semplificazione mirate a perseguire esigenze di tempestività delle procedure amministrative - che pur di decidere in tempo, l'amministrazione finisca col decidere

¹²³ A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa*, Torino, 2001, pag. 183

¹²⁴ Secondo quanto precisa A. PIOGGIA, op.ult.cit., p. 185 infatti la distribuzione dei compiti all'interno di un apparato amministrativo è già di per sé un'opzione sugli interessi da curare e, quindi sugli obiettivi da raggiungere. Quindi, secondo l'Autrice, il momento organizzativo rappresenta un'anticipazione della scelta e dunque un vincolo positivo, prima ancora che negativo, per l'amministrazione.

male. In altri termini il funzionario originariamente competente potrebbe, nel dubbio, decidere di provvedere male (e magari negativamente per il privato, onde trarsi d'impaccio) pur di provvedere presto ed evitare di essere sostituito, incorrendo tra l'altro nelle maggiori responsabilità accentuate dall'intervento riformatore.

A tutto ciò si aggiunga che se è vero che il raggiungimento del risultato (e quindi in questo caso il rilascio di un provvedimento tempestivamente adottato) può esimere dalla responsabilità dirigenziale a prescindere dalla valutazione dei suoi effettivi contenuti di legalità, la responsabilità disciplinare e amministrativa (contabile) non conoscono l'esimente del raggiungimento del risultato a fronte di un provvedimento che, pur tempestivo, non si configuri in linea con i principi di congruità e legittimità dell'azione amministrativa. Ciò dimostra ancora una volta l'evidente scostamento tra due impostazioni (quella della semplificazione, da un lato, ancorata al "miraggio" del risultato e quella classica, irrinunciabile per il diritto amministrativo, che fa perno sul principio di legittimità dell'azione dei poteri pubblici) che il legislatore tenta di far convivere nell'amministrazione e che tuttavia appaiono il più delle volte come momenti difficilmente coniugabili.

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E DISCIPLINA DELLA PARTECIPAZIONE PROCEDIMENTALE

Eugenio Bruti Liberati e Nicola Dessì

SOMMARIO: 1. La disciplina della partecipazione ai procedimenti amministrativi come strumento di semplificazione – 2. Legge Barnier (e Bouchardeau) – 3. Codice dell’Ambiente e legge del 27-II-2002 (e Convenzione di Aarhus) – 4. Legge Grenelle 2 (e Charte de l’Environnement) – 5. Giurisprudenza e partecipazione popolare in tema d’ambiente – 6. Prassi applicativa – 7. Una considerazione conclusiva

1. *La disciplina della partecipazione ai procedimenti amministrativi come strumento di semplificazione*

La semplificazione dell’azione delle pubbliche amministrazioni richiede anche, necessariamente, una disciplina equilibrata della partecipazione dei privati ai procedimenti amministrativi.

È ormai pacifico che ai soggetti incisi dalle scelte amministrative – individuali o generali – deve essere riconosciuto il diritto di partecipare ai procedimenti preordinati all’assunzione delle stesse. Tale riconoscimento è imposto, prima ancora che da esplicite norme di legge, dai caratteri propri del nostro ordinamento democratico e da diversi principi costituzionali, tra cui in primis quelli di imparzialità e di buon andamento. È del resto opinione largamente condivisa quella secondo cui la partecipazione procedimentale degli interessati è direttamente funzionale alla garanzia della qualità e dell’adeguatezza delle decisioni amministrative, giacché senza un confronto reale con i soggetti interessati da quelle decisioni difficilmente le amministrazioni competenti potrebbero acquisire una piena conoscenza dei fatti e degli interessi rilevanti.

Appare peraltro chiaro che le esigenze soddisfatte dalla partecipazione procedimentale devono essere conciliate con quelle connesse alla sollecita conclusione dei procedimenti amministrativi: il rischio che l’apertura dei processi di formazione delle decisioni amministrative all’intervento dei soggetti che ne sono destinatari si traduca in un rallentamento significativo degli stessi o addirittura nel rinvio sine die della scelta da adottare appare reale. Di qui la necessità di una disciplina procedimentale equilibrata, capace di canalizzare i contributi partecipativi

in forme coerenti con l'obiettivo di assicurare quella certezza dei tempi dell'azione amministrativa che è – non da sola, ovviamente – alla base delle politiche di semplificazione.

Sotto questo profilo, occorre riconoscere che le norme dettate dalla legge generale sul procedimento amministrativo – la legge n. 241 del 1990 – appaiono oggi per più aspetti non pienamente soddisfacenti. Esse hanno avuto il fondamentale merito di sancire inequivocabilmente il principio – e il diritto – di partecipazione procedimentale, codificando orientamenti sia pur timidamente già emersi in giurisprudenza; ma hanno dettato in concreto una disciplina assai scarna, incentrata sui procedimenti finalizzati all'emanazione di atti amministrativi puntuali (non generali) e senza considerare le specificità dei procedimenti che hanno un forte impatto territoriale, riguardo ai quali le esigenze di partecipazione si pongono con particolare forza e in modo peculiare.

Appaiono quindi maturi i tempi per un intervento riformatore, che si affianchi ai molti già operati sul testo originario della legge 241/90, e che riguardi in particolare due profili: da una parte, la disciplina della partecipazione nelle procedure relative ad atti normativi, generali o di pianificazione, che la legge 241 attualmente non definisce, rinviando alle normative settoriali; dall'altra, i procedimenti, soprattutto di carattere autorizzatorio e concessorio, inerenti ad interventi che hanno una rilevante incidenza sul territorio e sull'ambiente, che hanno già una loro disciplina ad hoc in vari testi normativi ma per i quali manca invece tuttora una disciplina generale sulla partecipazione procedimentale.

Per i primi, in particolare, sembra ormai ineludibile la codificazione in termini generali di un principio che varie normative settoriali hanno previsto e che la giurisprudenza, per parte sua, ha sancito in via pretoria in diversi ambiti (soprattutto rispetto ai procedimenti di regolazione delle autorità amministrative indipendenti): quello secondo cui i procedimenti preordinati all'emanazione di atti generali devono essere preceduti obbligatoriamente dalla pubblicazione di uno schema di provvedimento, su cui tutti gli interessati possono formulare osservazioni e proposte, con l'obbligo per l'amministrazione procedente di motivare – sia pure sinteticamente – al riguardo.

La codificazione di tale schema procedimentale – c.d. di notice and comment -, da tempo adottato ad esempio nell'ordinamento nord-americano, non appare più rinviabile se si vuole garantire la qualità e la trasparenza delle scelte amministrative, di regola assai rilevanti, che si esprimono in atti normativi o generali.

Quanto al secondo tema – la partecipazione dei cittadini e delle imprese alle procedure finalizzate alla localizzazione e all'autorizzazione (o concessione) di interventi infrastrutturali o industriali di dimensioni significative – i casi concreti che mostrano la sua estrema rilevanza sono, nell'esperienza non solo italiana, innumerevoli. E è diffusa oggi la convinzione che vi è un nesso assai stretto tra il consenso – o il minore dissenso - che quegli interventi possono raccogliere nei territori interessati e la possibilità per singoli ed associazioni di intervenire nei relativi procedimenti per orientarli verso soluzioni per essi meno impattanti.

Come attesta ad esempio l'esperienza drammatica della Val di Susa, è non di rado un deficit di partecipazione procedimentale, o una partecipazione troppo spostata in avanti rispetto al momento in cui le scelte progettuali e/o realizzative vengono assunte ad acuire il disagio e l'insofferenza dei soggetti destinatari di quelle scelte,

spesso – com'è ben noto – chiamati a sostenere nell'interesse generale oneri ed impatti non positivi.

Da questo punto di vista risulta per più ragioni di grande interesse l'esperienza e la riflessione condotte in Francia, dove la consapevolezza del problema sopra richiamato e la ricerca di soluzioni equilibrate agli stessi hanno portato alla codificazione – con una portata gradualmente più ampia – degli istituti del “dibattito pubblico” e della “inchiesta pubblica”, finalizzati appunto a consentire la partecipazione, in forme compatibili con il corretto e sollecito svolgimento dei procedimenti e con la puntuale attuazione delle relative decisioni, dei cittadini e delle imprese interessati da interventi industriali, energetici o infrastrutturali.

A tale esperienza, il cui studio appare indispensabile in vista della possibile introduzione in via generale di tali istituti anche nella legislazione italiana, sono dedicate le pagine che seguono.

2. *Legge Barnier (e Bouchardeau)*

La “democratizzazione” dei vari procedimenti amministrativi di tutela del territorio, in Francia, comincia con una legge approvata nel 1983 (n. 83-630, legge Bouchardeau), sotto la maggioranza presidenziale di Mitterrand: tale legge andava a modificare il c.d. *code rural*. La legge istituiva delle Commissioni d'inchiesta, allo scopo di consultare la cittadinanza e raccogliere suggerimenti, in tutti i casi in cui veniva intrapresa una determinata opera, avente un particolare impatto ambientale (a stabilire “quali” opere rientrino in questa categoria provvede un decreto del Consiglio di Stato).

Ma la prima, vera, regolamentazione della partecipazione popolare in tema di tutela del territorio avviene con la legge Barnier, varata in Francia nel 1995, e consacrata – più in generale – al rafforzamento della protezione del territorio. Le disposizioni sulla partecipazione popolare aprono il testo di legge e ne costituiscono il titolo I, denominato, per l'appunto, *dispositions relatives à la participation du public et des associations en matière d'environnement*.

Più precisamente, il titolo I della legge Barnier si divide in tre sezioni: la prima, relativa agli strumenti di consultazione della cittadinanza e delle associazioni portatrici di interessi diffusi in tema ambientale; la seconda, in cui sono regolate le condizioni per il riconoscimento ai soggetti di cui sopra dell'apposito *status*, nonché le forme di azione giudiziaria civile ad essi consentita; la terza, volta ad istituire appositi organi, in seno alle Regioni e ai Dipartimenti, con la funzione di garantire gli scopi della legge (in modo diverso, a seconda dell'ente territoriale di riferimento: a livello di dipartimento, si tratta di organi presieduti dai Prefetti e composti solo da rappresentanti di organi di diritto pubblico, convocabili dal Presidente del consiglio regionale o dallo stesso Prefetto a scopo sostanzialmente consultivo; in ambito regionale, ha più o meno la stessa funzione, ma comprende anche i rappresentanti delle associazioni di tutela ambientale e comprende anche funzioni di “conciliazione”).

Le disposizioni della prima sezione appaiono quelle maggiormente in grado di offrire spunti di riflessione. La legge (art. 2) istituisce una commissione (*Commission*

nationale du débat public, abbreviata in CNDP) di natura mista, formata da politici (parlamentari ed amministratori locali), membri del Consiglio di Stato, e cittadini (rappresentanti di associazioni impegnate nella tutela del territorio, ma anche delle associazioni dei consumatori) : la CNDP può essere adita dal Ministro competente, da venti parlamentari, dalla Regione o dalle associazioni, per discutere di progetti relativi ad opere aventi “un forte impatto” socio-economico o ambientale; ebbene, per ogni progetto viene istituita una sottocommissione, incaricata di organizzare il “pubblico dibattito”, al termine del quale viene steso e pubblicato un resoconto. È prevista una disposizione che impedisce di prendere parte alla sottocommissione a chi abbia un interesse personale connesso al progetto.

Attenzione, ora. La legge poco e nulla dice sulla sorte che subirà il resoconto del “dibattito pubblico”. Si limita a dire che verrà messo a disposizione delle “commissioni d’inchiesta”: le commissioni che erano state istituite dalla legge Bouchardeau, citata all’inizio di questo paragrafo. Su base dipartimentale, la magistratura amministrativa compila delle “liste d’attitudine” all’interno delle quali designare il presidente e i membri delle Commissioni d’inchiesta sulle grandi opere; l’art. 3 della legge Barnier, inoltre, stabilisce che tutti i progetti sui quali la Commissione si sia espressa in modo negativo debbano essere fatte oggetto di una deliberazione da parte dell’ “organo deliberativo della collettività interessata” (dunque, si presume, dagli organi politici dell’ente locale); sono poi possibili incontri pubblici fra la commissione d’inchiesta e la cittadinanza. Il fatto che le commissioni siano designate dai Tribunali amministrativi (che in Francia hanno territori di competenza di dimensione regionale o addirittura sub-regionale) lascia pensare che le Commissioni d’inchiesta operino in ambito locale e non nazionale, anche se l’art. 3 della legge Barnier specifica che la lista d’attitudine può comprendere anche cittadini residenti fuori dall’ambito territoriale del Tribunale amministrativo che la compila. Di sicuro, a differenza della CNDP (che, come si evince dal nome, è un organo nazionale), sembra potersi affermare che le Commissioni d’inchiesta *possono* operare *anche* a livello locale.

Si possono a questo punto cogliere alcuni aspetti rilevanti dell’impianto della legge Barnier (di per sé, e in collegamento con la legge Bouchardeau).

- L’art. 2 rinvia a un decreto del Consiglio di Stato, per la definizione delle “condizioni d’applicazione” della legge; in particolare, la norma fa espresso riferimento alla disciplina di alcuni aspetti specifici e di una certa rilevanza anche pratica (le regole di nomina del Presidente della CNDB, i tempi di decisione, le condizioni di partecipazione dell’esecutore dell’opera al dibattito pubblico), ma *non* fa espressa menzione della disciplina dell’effettivo valore delle conclusioni tratte in sede di dibattito pubblico, e della loro effettiva incidenza nei confronti del progetto e della sua realizzazione.
- L’unico organo in grado di incidere concretamente (ancorché in maniera limitata) sull’opera resta la Commissione d’inchiesta. In proposito, però, sorge un’altra questione: la legge Barnier non prevede un coordinamento fra l’istituto delle Commissioni d’inchiesta locali e la CNDB. Si tratta ovviamente di due istituti differenti: le Commissioni d’inchiesta non operano a livello nazionale (e possono prevedere la partecipazione dei semplici cittadini: le due caratteristiche, in realtà, appaiono collegate, come spiegheremo fra poco). Il

problema, evidentemente, risiede nell'eventualità di un *conflitto* fra le conclusioni tratte dai due organi.

- La CNDB non prevede la partecipazione di "cittadini" in senso stretto. Prevede la partecipazione di membri di associazioni rappresentative, assumendo così la forma di organismo "corporativo" più che di un vero e proprio organismo di democrazia diretta e partecipata. Per certi versi, però, si tratta di una caratteristica inevitabile per tutti quegli organi che vogliono fondarsi sulla partecipazione popolare operando a livello nazionale. A livello locale la partecipazione dei cittadini appare più semplice, e difatti, per le Commissioni d'inchiesta, è consentita, *teoricamente*, la presenza di qualunque cittadino nella lista d'attitudine compilata per la designazione dei membri: si badi, però, che anche in questo caso la scelta del cittadino che andrà a partecipare al processo decisionale è affidata all'arbitrio della magistratura amministrativa.

3. *Codice dell'Ambiente e legge del 27-II-2002 (e Convenzione di Aarhus)*

Con ordinanza del 18-IX-2000, nella prospettiva di unificare in un unico codice tutte le leggi francesi in materia ambientale, è abrogata la legge Bouchardeau ed è abrogato anche l'art. 2 della legge Barnier. Le norme in materia di commissioni d'inchiesta vengono immediatamente inserite nel nuovo Codice dell'Ambiente (art. 123 e seguenti); viene confermata all'art. 123-4 la presenza della "lista d'attitudine" e all'art. 123-12 la necessità di una deliberazione dell'organo politico locale in caso di pareri sfavorevoli della Commissione nei riguardi dell'opera.

A "complicare" il quadro, in tema di partecipazione popolare in materia ambientale, era intervenuta la Convenzione di Aarhus, firmata anche dalla Francia, ed entrata in vigore il 25-VI-1998: l'art. 6 della Convenzione impone che la cittadinanza possa essere in grado di "prepararsi e partecipare effettivamente ai lavori nel corso del processo decisionale" (§ 3) e che "i risultati della procedura di partecipazione popolare siano dovutamente presi in considerazione" (§ 4).

Sotto questo profilo l'impianto della legge Barnier sembrava avere un vuoto, che si è tentato di colmare con la legge del 27-II-2002, titolo IV (*De la participation du public à l'élaboration des grands projets*), con la quale sostanzialmente si riscrivono nel Codice dell'Ambiente (precisamente al libro 1, titolo II, capitolo I) le norme sulla partecipazione popolare. Il nuovo articolo 121-1 del Codice istituzionalizza ulteriormente la CNDP (trasformata in autorità amministrativa indipendente, che risponde annualmente al Parlamento) e precisa che la partecipazione dei cittadini è possibile in ogni fase del progetto, *a partire dagli studi preliminari* (a ciò si aggiunge l'art. 121-11, che impone al dibattito pubblico di non superare il termine dei quattro mesi, prorogabili fino a sei). Più interessante appare il nuovo art. 121-13 del Codice, in base al quale l'incaricato dell'opera e/o l'ente committente devono decidere, entro tre mesi dalla pubblicazione delle conclusioni del dibattito pubblico, sui principi del progetto e dell'esecuzione dell'opera, con atto che deve a sua volta essere pubblicato (così restando a disposizione per un'eventuale inchiesta pubblica; si noti che la giurisprudenza amministrativa ha censurato l'ente committente che ha provveduto alla decisione prima della conclusione del dibattito: *Tribunal administratif de Bordeaux, 2^e chambre, sent. 1-III-2007*). Va inoltre specificato

che la CNDP, in base al nuovo art. 121-9 del Codice dell'Ambiente, non apre più, in automatico, il dibattito pubblico: lo fa solo se ritiene che l'opera in questione renda necessario un dibattito; può anche decidere di agire – anziché promuovendo il dibattito – instaurando una concertazione con gli incaricati dell'opera o l'ente pubblico committente, o può anche decidere di non agire *affatto* (se la CNDP non prende una decisione esplicita sulle richieste ad essa pervenute nel termine di due mesi, si presume il suo benessere incondizionato allo svolgimento dell'opera). Semmai, l'art. 121-8 rende *obbligatorio* (e non *vincolante*, ovviamente) il parere della CNDB, per tutti i progetti la cui natura abbia determinate caratteristiche, o i cui costi superino una determinata soglia, in base a criteri fissati dal Consiglio di Stato.

A proposito delle Commissioni d'inchiesta, va ricordato che la legge del 2002 modifica l'art. 134-1 del Codice dell'Ambiente: la Commissione opera non più in automatico (come sembrava affermare la precedente normativa) ma in seguito a una decisione dell'organo politico dell'ente interessato (o della competente autorità statale, quando l'inchiesta è necessaria per una dichiarazione di pubblica utilità). Va poi sottolineato che la legge del 2002 (modificando l'art. 11-1 del Codice dell'espropriazione) estende l'applicazione del metodo dell'inchiesta pubblica al procedimento di dichiarazione di pubblica utilità necessario al pubblico esproprio (la legge 788 del 2010, in seguito, specificherà che la portata della norma è limitata al pubblico esproprio finalizzato a realizzare le opere per cui, appunto, si dà luogo alla pubblica inchiesta: quelle che abbiano un rilevante impatto ambientale). La vera rilevanza proviene dal nuovo art. 121-12, che impone alle Commissioni d'inchiesta di operare solo dopo che la CNDP ha pubblicato il suo resoconto (oppure dopo che la stessa CNDP ha lasciato trascorrere due mesi senza prendere decisioni), e non oltre cinque anni da questa data (trascorso tale termine, il dibattito può riaprirsi solo in presenza di particolari circostanze di fatto o di diritto). Questo significa che c'è, finalmente, una norma di coordinamento fra l'attività della CNDB e l'inchiesta pubblica. Ma significa anche che le Commissioni d'inchiesta agiscono solo quando il progetto è arrivato a uno stadio più avanzato ed è dunque meno emendabile (il che spinge B. Delaunay a dubitare della reale utilità dell'inchiesta pubblica ai fini della partecipazione e consultazione popolare: v. *Actualité juridique et Droit administratif*, 2005, pag. 1664). Si badi inoltre che, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, il ricorso presentato contro il rapporto finale stilato dalla Commissione d'inchiesta è irricevibile (sent. n. 129881 del 1995, *Renard*).

La riforma del 2002, dunque, ovvia ad alcune mancanze della legge Barnier, imponendo all'incaricato dell'opera o del progetto precise incombenze che lo obbligano a tenere conto di quanto affermato in sede di dibattito.

4. *Legge Grenelle 2 (e Charte de l'Environnement)*

È necessario ricordare che, con legge costituzionale 205/2005, è entrata in vigore in Francia la c.d. *Charte de l'Environnement*, norma composta di dieci articoli che viene innalzata allo stesso livello della Costituzione, costituendone una sorta di testo integrativo (infatti, la *Charte* viene compresa fra i testi citati nel Preambolo della Costituzione, fra i quali c'è anche la *Déclaration* del 1789). L'art. 7 della *Charte* afferma il diritto per tutte le persone di accedere alle informazioni

sull'ambiente, e di partecipare all'elaborazione delle decisioni pubbliche che incidano sull'ambiente. Si badi che la norma si estende senza distinzioni a tutte le decisioni in questione, e secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (v. sent. n. 297931 del 2008, *Commune d'Annecy*) si estende anche alle regole fissate in materia di urbanismo.

Peraltro, è da notare che la giurisprudenza del Consiglio di Stato interpreta la *Charte de l'Environnement* nel senso di prevedere una riserva di legge assoluta in tema di partecipazione popolare (l'art. 7 infatti parla di "limiti e condizioni definiti dalla legge"), escludendo che la materia possa essere disciplinata da un decreto (si veda la sentenza *Commune d'Annecy* sopra citata, ma anche le sentenze n. 305614 e 305615 del 2009, *CRII-GEN*. Nell'ultimo caso, il Consiglio di Stato ha sancito l'abrogazione implicita del decreto del 19-III-2007, con cui venivano disciplinate forme di informazione della cittadinanza a proposito dei potenziali danni degli organismi geneticamente modificati).

Si arriva alla legge 788/2010 (o legge Grenelle 2). Essa apporta ulteriori modifiche all'impianto sopra descritto. Innanzitutto, si stabilisce – modificando l'art. 121-3 del Codice dell'ambiente – che la CNDP sia formata anche da due rappresentanti dei sindacati dei lavoratori, e altrettanti delle associazioni imprenditoriali e agricole. Il nuovo art. 121-8 del Codice, dal canto suo, impone all'incaricato dell'opera di specificare fin dall'inizio se intenderà o meno avvalersi della procedura di dibattito pubblico (e, in mancanza, deve precisare le modalità di concertazione pubblica se deciderà di non adire la CNDP). L'art. 121-9 del Codice viene modificato nel senso di prevedere, nei casi in cui la CNDP decida di non dare luogo al dibattito, un garante incaricato di raccogliere osservazioni e controproposte dei cittadini. Viene introdotto l'art. 121-13-1, con cui si afferma la possibilità di individuare un garante incaricato di sorvegliare l'effettiva attuazione delle modalità di informazione e consultazione dei cittadini (va sottolineato che la designazione del "garante" spetta alla CNDP, su richiesta *non* della cittadinanza, bensì dello stesso incaricato dell'opera o dell'ente pubblico committente).

In fatto di inchiesta pubblica, il nuovo art. 123-1 afferma che l'inchiesta ha per scopo non solo quello di raccogliere suggerimenti della cittadinanza o di informarla, ma di garantire la "partecipazione" del pubblico, il che non implica necessariamente il conferimento di un'efficacia maggiore alle conclusioni tratte in sede di Commissione d'inchiesta. Resta in vigore il dispositivo (in vigore fin dalla legge Barnier) che impone una nuova deliberazione politica per tutti i progetti su cui la Commissione abbia espresso parere negativo; resta la possibilità di organizzare incontri pubblici fra la Commissione e la cittadinanza e viene semmai affermato formalmente ed espressamente il dovere di garantire "l'effettiva partecipazione" al processo. Sembra cambiare poco rispetto alla legge del 2002, laddove si stabilisce che l'inchiesta è condotta in modo da permettere ai cittadini di formulare proposte e controproposte. Tuttavia, J.-C. Bonichot (in *Mélanges en honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 55), fa notare come questa innovazione così esplicita non possa non avere conseguenze sulla giurisprudenza, inducendo giocoforza il giudice a verificare non solo che l'autorità amministrativa prenda conoscenza del rapporto conclusivo della Commissione d'inchiesta, ma anche che "non lo si scarti senza motivo".

La vera novità sembra piuttosto il nuovo art. 120-1 del Codice dell'Ambiente, che trasforma il dibattito pubblico in un atto pressoché obbligatorio nel quadro del procedimento amministrativo, quando questo abbia un'incidenza sull'ambiente. Il dibattito pubblico è sempre necessario, quando non ci sono disposizioni particolari che impongano procedure diverse, per tutte le decisioni *regolamentari* dello Stato e degli organi di diritto pubblico. Ogni progetto è reso accessibile al pubblico (laddove possibile, per via elettronica) per almeno quindici giorni, con la possibilità di presentare suggerimenti e osservazioni. Il cittadino, dunque, esprime il proprio parere direttamente e non più per mezzo delle associazioni, avendo così la possibilità di "scavalcare" la CNDP (la quale, comunque, continua a esercitare le proprie funzioni). La procedura non avviene quando sia resa non opportuna da ragioni di ordine pubblico o di sanità pubblica.

Si tratta di una riforma di una certa portata. Tuttavia, è limitata alle decisioni *regolamentari* che abbiano un'incidenza *diretta e significativa* sull'ambiente. Lo fanno notare due associazioni ambientaliste francesi, che adiscono la Corte Costituzionale lamentando un contrasto fra l'art. 120-1 e l'art. 7 della *Charte de l'environnement*, affermando una negazione del diritto all'informazione e alla partecipazione popolare in riferimento a molte decisioni che finiscono per avere comunque un'incidenza sul territorio. La Corte accoglie la loro richiesta e dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 120-1. La Corte fa notare (con la decisione n. 282 del 2012) che nulla impedisce che possano essere previste forme di partecipazione popolare per decisioni *non* regolamentari che abbiano effetti più indiretti sull'ambiente: ma, al tempo stesso, nulla *garantisce* tutto ciò, con la conseguenza che l'art. 7 della *Charte de l'environnement* risulta non violato, ma non applicato. Per questo, la legge 1460 del 2012, entrata in vigore il 27-XII-2012, ci "mette una pezza", riproducendo sostanzialmente il testo dell'art. 120-1 nell'art. 120-2 del Codice dell'Ambiente, ma applicando le stesse procedure a tutte le "decisioni" pubbliche che abbiano un' "incidenza" (senza aggettivi) sull'ambiente.

Ma, soprattutto, resta da notare che nonostante il dibattito pubblico sia diventato – in molti casi – di una procedura obbligatoria, ciò che ne emerge continua a non equivalere a un *parere vincolante*. (Peraltro, Julien Bétaille – nel suo intervento, intitolato *Les effets de la participation du public sur la décision en droit français*, in un simposio tenutosi l'11-IV-2011 presso l'università di Bruxelles – ricorda che, teoricamente, l'atto conclusivo del dibattito pubblico in base all'art. 121-11 del Codice dell'Ambiente non è nemmeno un "parere", ma un resoconto con cui si redige il "bilancio" del dibattito, a cura del Presidente della CNDP).

5. Giurisprudenza e partecipazione popolare in tema d'ambiente

a) Giurisprudenza e Convenzione di Aarhus

È interessante notare che, con riferimento alla Convenzione di Aarhus sopra citata, la giurisprudenza del Consiglio di Stato francese ha riconosciuto l'idoneità a spiegare effetti diretti nell'ordinamento francese solo al paragrafo 3 dell'art. 6, cioè a

quello relativo alla “partecipazione e all’informazione” (si veda: sent. 9-V-2006, *Fédération transpyrenienne des éleveurs de montagne*; sent. 6-Vi-2008, *Commune de Groslay*; sent. 11-I-2008, *Lesage et de Bouard*). Non spiega, invece, effetti diretti il paragrafo 4, che prevede la necessità di “prendere nella dovuta considerazione” il parere popolare (la giurisprudenza è molto numerosa in proposito; si cita l’ultima sentenza in ordine di tempo: la n. 301385 del 27-VII-2009, *Comité interprofessionnel des vins de Champagne*). Il risultato della partecipazione popolare è “tenuto in considerazione” nella misura in cui lo decide la legge della Repubblica francese: e se manca nell’ordinamento francese un dispositivo che renda “vincolante” il parere popolare, il Consiglio di Stato non può evidentemente agire in tal senso. Può farlo solo il Comitato appositamente istituito per vigilare sul rispetto della Convenzione di Aarhus.

Il Comitato non assume la natura di organo giurisdizionale. Ha una struttura particolare che gli consente di essere adito dai cittadini – che possono rivolgere osservazioni e lamentele al Comitato, senza l’intermediazione dello Stato – e di trarre delle conclusioni, che possono eventualmente comportare l’inflizione di sanzioni ad opera degli Stati firmatari appositamente riuniti. Con riferimento alla Francia, il Comitato ha preso, il 3-VII-2009, una decisione avente per oggetto la costruzione dell’inceneritore di Fos-sur-mer (nel dipartimento di Marsiglia). Ebbene, il Comitato inizia più genericamente a interpretare il paragrafo 4 dell’art. 6 della Convenzione, sottolineando che la decisione proveniente dalla partecipazione del pubblico deve avvenire in tempi che consentano all’autorità amministrativa di rifiutare l’autorizzazione a procedere alla costruzione dell’opera: se l’autorità amministrativa ha, da questo punto di vista, poteri limitati in virtù di decisioni anteriori, la partecipazione del pubblico deve avvenire prima che queste decisioni vengano adottate. Il Comitato sostiene che il paragrafo 4, così interpretato, sia in realtà pienamente soddisfatto dalla legislazione francese: in sostanza, la procedura di dibattito pubblico permette di consultare la popolazione a monte della realizzazione dell’opera, quando ancora non sono state prese decisioni in grado di impedire all’autorità amministrativa di bloccare tutto. Il parere reso sull’inceneritore di Fos-sur-mer, evidentemente, elude il problema. È evidente che l’istituto del dibattito pubblico *può* consentire all’opinione della cittadinanza di avere un’influenza effettiva sul procedimento finale, in quanto avviene a monte del procedimento stesso (semmai il problema è che lo stesso non si può dire per l’inchiesta pubblica). Il vero punto da affrontare è il fatto che questa influenza sia limitata, nel momento in cui non c’è alcuna norma che consenta agli attori del dibattito pubblico di esprimere un parere vincolante.

b) *Giurisprudenza e dibattito pubblico*

Ovviamente, la giurisdizione sugli atti della CNDP (che si qualifica come autorità amministrativa) non può che spettare al Consiglio di Stato.

- Può essere oggetto di ricorso la decisione, da parte della CNDP, di procedere o meno a un dibattito, in base all’art. 121-9 del Codice dell’Ambiente: tale decisione, infatti, non costituisce misura preparatoria di un’altra decisione ed è

direttamente suscettibile di ledere la situazione giuridica del cittadino (sent. 17-V-2002, *Association France Nature Environnement*). Ragionamento inverso viene fatto dal Consiglio di Stato a proposito delle decisioni di natura organizzativa, e più in generale quelle connesse allo svolgimento del dibattito, una volta questo avviato: non è eccesso di potere il rifiuto apposto alla richiesta di dare luogo a una perizia supplementare (sent. 14-VI-2002, *Association pour garantir l'intégrité rurale restante*), o alla richiesta di interrompere e rinviare il dibattito (sent. 5-IV-2004, *ACIPA Notre-Dame-des-Landes*).

- La CNDP non può intervenire autonomamente, senza che ci sia qualcuno che la adisce (sent. 13-XII-2002, *Association pour la sauvegarde de Saint-Léger-en-Bray*).
- La Commissione deve decidere in base agli elementi di fatto e di diritto di cui è in possesso al momento della decisione, anche qualora debba tornare a decidere su una questione precedente che, nel frattempo, sia stata annullata (sent. 2-VI-2003, *Association Bouconne-Val de Save*). Viene inoltre specificato che la decisione deve poggiare sull'apposito *dossier* consegnato alla Commissione dall'incaricato dell'opera o dall'ente committente, in base all'art. 121-8 del Codice dell'Ambiente, anche per quanto riguarda la stima dei costi necessari all'opera (sent. 28-XII-2005, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence*).
- Interessante notare che, secondo il Consiglio di Stato, che si è trovato a decidere su un dibattito pubblico iniziato nel 1999 a proposito della costruzione di un'autostrada (la A32), è da rigettare il ricorso volto a iniziare un nuovo dibattito pubblico, ritenendo che l'approvazione della legge del 7-II-2002, intervenuta nel frattempo, non fosse un elemento "di fatto o di diritto" sufficiente a riaprire il dibattito ai sensi dell'art. 121-12 del Codice dell'Ambiente (sent. 24-V-06, *M. J-Louis B. et Marie-Jo Z.*).

6. Prassi applicativa

Volendo tentare di esaminare, oltre al percorso giurisprudenziale, anche l'applicazione reale del sistema di partecipazione popolare francese, ci viene nuovamente in aiuto la produzione del Comitato con la comunicazione C/2007/22. Stando a questa fonte, che cita il Ministero dell'Ambiente e l'associazione *Amis de la Terre France*, in 50 casi è stata negata l'autorizzazione a costruire opere potenzialmente nocive per l'ambiente (si chiamano *Installations classées pour la protection de l'environnement*), a fronte però di più di 6000 autorizzazioni all'anno; peraltro, gli ambientalisti dell'associazione sopra citata fanno notare che il diniego dell'autorizzazione può avvenire per altre ragioni, estranee al procedimento di partecipazione popolare.

A quanto risulta da un *dossier* pubblicato dalla CNDP nel 2011, la Commissione è stata adita – nel periodo 2002-2009 – in 97 casi, per una media di circa 15 casi all'anno (e negli ultimi anni si è registrato un aumento); di questi, 61 casi riguardano infrastrutture destinate al trasporto terrestre. Nel 50% dei casi si è provveduto a instaurare un dibattito pubblico e nel 28% ci si è limitati alla

concertazione (nelle restanti situazioni, la Commissione ha deciso di non agire). Quanto all'influenza del dibattito sulla decisione finale dell'incaricato dell'opera, nel *dossier* sopra citato vengono presi in esame 44 casi: in soli 6 casi l'incaricato ha proseguito nel suo progetto iniziale, senza tenere conto dei risultati del dibattito.

7. *Una considerazione conclusiva*

Volendo aggiungere qualche riflessione finale, è opportuno fare nuovamente cenno alla tendenza, da parte della dottrina francese, a lamentare l'assenza di un meccanismo che trasformi le conclusioni tratte in sede di dibattito pubblico o inchiesta pubblica in una decisione *vincolante* per l'amministrazione. Ebbene, si potrebbe dire che il sistema francese non prevede tutto ciò, semplicemente perché non *può* prevederlo. Scopo di questo sistema, infatti, non è tanto di introdurre elementi di democrazia diretta, quanto – sostanzialmente – di garantire al massimo un “interesse pubblico” che da un lato consiste nella tutela del territorio e delle persone che lo abitano (e dunque è meglio assicurato da un sistema di consultazione e partecipazione popolare come questo) ma, dall'altro, consiste *anche* nella costruzione di opere e infrastrutture che risultano indispensabili per l'ordine pubblico economico (nonché per l'attuazione di diritti fondamentali, come la libertà d'iniziativa economica, ma anche come la libertà di circolazione), e, dunque, nella costruzione di opere relativamente alle quali non si può tollerare il rischio di veti assoluti e paralizzanti. Peraltro, è di tutta evidenza che l'attribuzione di un potere decisionale agli organi di consultazione e partecipazione popolare equivarrebbe a svuotare, di fatto, il potere decisionale degli organi amministrativi istituzionali.

SEMPLIFICAZIONE E RUOLO DEL PERSONALE NELL'EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*Alessandro Casagrande*¹²⁵

1. Dirigenti competenti e motivati

La pubblica amministrazione ha svolto un ruolo fondamentale nella modernizzazione del Paese; agli albori della pubblica amministrazione, troviamo una burocrazia motivata e competente che riesce a fornire ai vertici le informazioni necessarie per rispondere, in tempo reale, alle istanze dei cittadini. Il concetto dominante era “pochi e ben pagati”: criterio che, nel tempo, sarebbe stato radicalmente ribaltato. Essere membro della pubblica amministrazione era un vanto. Ne è riprova il fatto che con la modifica alla legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, n. 2248, agli appartenenti ad alcuni settori della burocrazia venne concesso il diritto di voto. Infatti, nell’ottocento, molti di coloro che ricoprivano incarichi parlamentari o di governo provenivano dall’élite dominante della burocrazia. Costume che ancora oggi trova ampia applicazione. “Esisteva però anche una burocrazia piccola e media, un popolo burocratico minuto, il cui costume e la cui partecipazione alla vita del paese non erano meno importanti di quelli dell’élite di cui abbiamo appena parlato”¹²⁶. Della dedizione al posto di lavoro troviamo testimonianza nel seguente documento, tratto dall’Archivio storico del Comune di Chiavari (GE):

Illustrissimi
Sindaco e Consiglieri

Signori

Compie ormai l’undecimo anno che io ho l’onore di prestare la mia opera a codesto Municipio in qualità di Sostituto Segretario collo stipendio di L. 600, per i primi tre anni e di L. 700 dal 1852 sino al presente. La tenuità di questo assegnamento, che non raggiunge la giornaliera retribuzione di L. 2, ed il lavoro ognora crescente dell’Ufficio Civico, mi rendo

¹²⁵ *Segretario Generale della Provincia di Alessandria*. Intervento presentato nel corso del Seminario “Semplificare: come?” DIGSPES, Università del Piemonte Orientale (14 febbraio 2013).

¹²⁶ G. Melis, *La Burocrazia*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 32

ardito a presentarmi alle SS.VV. Ill.me nel momento che si discute il bilancio del prossimo esercizio 1861 per pregarLe a volere degnarsi di accordare un più congruo compenso alle mie fatiche, che sempre ho procurato disimpegnare, come è mio animo di fare in avvenire con il maggior zelo, assiduità ed impegno che le forze mi consentono.

L'esempio dato recentemente dal R. governo che migliorò la condizione di tutti quanti gli Impiegati dello Stato, (in quisa che i portieri degli Uffici d'Intendenza e di Marina godono del salario di L. 800), mi fa sperare che la mia domanda sarà accolta favorevolmente; e rimettendomi perciò alla saviezza ed equità del Consiglio, passo senza più a soffermarmi con distintissimo ossequio e devozione.

Delle SS.VV. Ill.me
Devotissimo Affezionatissimo servitore
A. Puccio Sostituto Segretario Comunale

2. *Strutture snelle*

Le norme da applicare erano poche ed essenziali e le strutture burocratiche degli enti statali e locali erano snelle. Le piante organiche contenevano poche unità e si faceva molto uso del volontariato, ancorché sottopagato. Quella del volontariato prima e del precariato poi, fu una caratteristica coerente della pubblica amministrazione per molto tempo. Pratiche di assunzioni in sanatoria hanno trovato applicazione dall'inizio della pubblica amministrazione fino ai giorni nostri. La snellezza delle strutture consentiva l'intenso impegno di tutte le figure professionali e non si rendeva necessario sprecare risorse in forme di controllo diretto del personale, in quanto veniva efficacemente effettuato un controllo dell'attività svolta. Questa della massima efficienza, che periodicamente ha trovato studiosi che ne hanno dimostrato l'assoluta importanza, è poi divenuta una chimera in tutto il prosieguo della storia della pubblica amministrazione.

3. *Velocità nell'esecuzione degli atti*

L'efficienza nell'esecuzione degli atti, rapportata ad oggi, aveva in passato dello stupefacente¹²⁷. I servizi erogati dallo Stato nell'Italia post-unitaria erano così efficienti grazie alla dedizione dei dipendenti, che affrontavano turni di lavoro molto pesanti, soddisfatti com'erano di lavorare per la pubblica amministrazione; in genere il servizio al cittadino avveniva in tempo reale¹²⁸.

¹²⁷ Ad esempio la nota indicata precedentemente del Sostituto Segretario Comunale di Chiavari aveva prodotto una richiesta da parte del Comune di Chiavari a Comuni simili della regione in data 21 novembre 1860, a cui il sindaco di Savona rispose in data 24 novembre 1860 e quello di La Spezia addirittura il 23 novembre 1860.

¹²⁸ Ad esempio, nelle Poste si smistava la corrispondenza durante la notte e quindi la consegna della stessa avveniva in tempi molto ristretti.

4. *Essenzialità d'informazione*

Era indispensabile che ai vertici arrivassero solo le informazioni essenziali: gli operatori periferici erano in grado di filtrare ottimamente le comunicazioni nei vari gradi della scala gerarchica. Così il vertice non perdeva tempo con informazioni di dettaglio che lo avrebbero sviato dalle scelte strategiche: in tema di segnalazione di fenomeni locali importanti, ad esempio, le stazioni dei carabinieri della periferia erano in grado di far giungere al ministro dell'interno solo le segnalazioni più significative. La capacità di selezionare le informazioni produceva una reale efficienza della pubblica amministrazione, che nel tempo è andata via via scemando: il tema della selezione degli atti da trasferire ai vertici degli enti, con l'aumento esponenziale del personale, è diventato uno dei problemi irrisolti¹²⁹. Spesso si perde tempo in aspetti secondari della vita amministrativa, con riunioni defatiganti, mentre eventi e scelte strategiche vengono dimenticati o delegati a personale non qualificato.

5. *L'espansione della burocrazia*

Negli anni, il personale del pubblico impiego ha registrato una crescita esponenziale: "Alla fine del 1861 i posti in organico non superavano i 3.000, sebbene si dovesse calcolare un'incalcolabile massa di fuori ruolo: avventizi, precari di varia collocazione, giovani e meno giovani, confluiti negli uffici pubblici, per lo più dopo aver partecipato alle campagne risorgimentali, volontari gratuiti in paziente attesa di assunzione. Nel 1876, al passaggio di mano tra la Destra storica di Sella e di Minghetti e la Sinistra di Depretis, i posti in organico sarebbero stati 11.407, frutto di una serie di leggi di assestamento intervenute negli anni 70, in larga parte concentrati (quasi 3.000) nei due grandi servizi tecnici delle Poste e dei Telegrafi"¹³⁰. Il numero di dipendenti si mantiene sotto i 100.000 fino al 1883, per poi esplodere a 286.670 nel 1914, in conseguenza dell'espansione dell'intervento dello Stato nell'economia. Supera i 500.000 nel 1921 ed il milione nel 1948 e, nonostante l'epurazione degli appartenenti al partito fascista, si mantiene costante fino agli anni sessanta. Un aspetto significativo dell'espansione della burocrazia si è realizzato con l'ampliamento dello Stato nel mondo dell'economia, in particolare delle assicurazioni - l'INA nasce nel 1911 - degli enti statali della galassia Iri ed Eni e del mondo mutualistico, a partire dall'INPS. Con la nascita delle regioni e con l'ampliamento del decentramento, si arriva presto ai due milioni degli anni settanta e agli oltre quattro milioni attuali, comprendendo il settore pubblico allargato. L'attuazione del regionalismo non ha attenuato il processo di centralizzazione dei poteri, ed anzi ha portato alla duplicazione delle funzioni e del relativo personale: conferma di ciò si ha

¹²⁹ Negli anni ottanta l'allora ministro dell'interno, Paolo Emilio Taviani, ricordava agli studenti della facoltà di scienze politiche di Genova, dove insegnava, che all'esplosione del terrorismo della fine degli anni settanta, al ministero erano giunte segnalazioni della recrudescenza del banditismo sardo invece che della pericolosità della bande terroristiche dell'ultrasinistra.

¹³⁰ Melis, *op.cit.*, pp. 13-14

nel Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, pubblicato dal Ministro Sabino Cassese (Governo Ciampi), da cui emergeva che il maggior numero di dipendenti pubblici - ancora nel 1993 - erano concentrati nell'Italia centrale. Lo spostamento di potere tra Stato e Regioni è avvenuto in modo conflittuale, anche per la resistenza dell'apparato burocratico, che non accettava il trasferimento ad altri enti. Questa resistenza si è risolta solo in modo parziale, alle soglie del XXI secolo, ed in modo sporadico e tardivo.

6. *La carriera nel pubblico impiego*

La carriera nel pubblico impiego era stata per anni caratterizzata da una forte rigidità, stretta com'era tra la sacralità della pianta organica e l'art. 97 della Costituzione, che impone l'accesso alla pubblica amministrazione per concorso. Il lavoratore pubblico era vincolato alla qualifica di inquadramento iniziale e godeva di lievitazioni retributive unicamente grazie agli aumenti decisi in sede di contrattazione collettiva, agli scatti di anzianità e all'indennità di contingenza. Questa rigidità veniva di fatto superata attraverso politiche lobbistiche di alcuni settori della burocrazia, creando alcune figure di super burocrati che hanno goduto, nel tempo, di assoluti privilegi. Un tentativo per superare la giungla retributiva di quegli anni, è stato realizzato attraverso la legge n. 93 del 1993 che ha provato ad estendere lo statuto dei lavoratori del 1970 anche ai dipendenti pubblici; in realtà, anche questa riforma ha finito tuttavia per proporre nuove categorie di burocrati privilegiati. Con la privatizzazione del contratto di lavoro, ma soprattutto con il contratto di lavoro 1998/2001, per il personale del comparto pubblico viene istituita una vera e propria progressione di carriera. La soluzione viene individuata nell'accorpamento delle vecchie qualifiche funzionali nelle nuove categorie: all'interno della singola categoria viene prevista una progressione orizzontale, mentre tra una categoria e l'altra si realizza una progressione verticale.

7. *L'appiattimento retributivo*

La strada dell'efficienza, dei "pochi e ben pagati", viene abbandonata molto presto. La burocrazia diventa una valvola di sfogo per risolvere il problema della disoccupazione, in particolare meridionale; di conseguenza viene meno il concetto di efficienza, privilegiando un percorso che porta alla situazione opposta, dei "molti e poco pagati". Il contratto di lavoro dei dipendenti pubblici, dunque, si fondava sostanzialmente su una clausola tacita: "Voi non lavorate, noi non vi paghiamo": una scelta che inoltre portava di fatto all'appiattimento retributivo tra vertici e personale di livello inferiore. L'orario unico di lavoro, su sei giorni alla settimana, ha favorito enormemente lo svolgimento di attività esterne all'ente, che andavano di fatto a discapito della produttività in ufficio; per contro, la possibilità del secondo lavoro ha consentito ai dipendenti pubblici, per molti anni, il mantenimento un dignitoso tenore di vita. Questo fenomeno, ancorché non motivava il personale all'efficienza - portando anzi la produttività a livelli molto bassi - aveva almeno il pregio di non

creare conflittualità all'interno degli enti. La risposta al cittadino veniva data solo grazie al significativo numero di dipendenti, ma spesso ciò avveniva in tempi biblici¹³¹. In questa "palude", alcune porzioni della burocrazia erano assolutamente privilegiate: la Magistratura, la Banca d'Italia, le Sovrintendenze, entravano di fatto nella élite della società italiana, a volte sovraesponendo il proprio ruolo di servitori dello Stato.

8. *La sperequazione retributiva*

Con la riforma Bassanini si è invece scelta la strada della sperequazione retributiva tra il personale, con l'obiettivo di dare maggiore efficienza alla macchina burocratica. Il medesimo contratto di lavoro 1998/2001 ha previsto la creazione delle posizioni organizzative (P.O.) nell'ambito della categoria apicale dei funzionari. Questo istituto, che ha carattere transitorio e revocabile, viene applicato significativamente nel settore delle autonomie locali, ma molto meno nello Stato e nel parastato. La diffusione maggiore si ha negli enti locali di piccole dimensioni, per consentire di conferire ai dipendenti apicali le funzioni dirigenziali, mentre in Enti Locali più grandi ciò si verifica al fine di creare livelli intermedi di responsabilità tra la dirigenza e gli impiegati comuni. L'indennità correlata alla P.O. ha però prodotto una forte sperequazione retributiva, che arriva anche al 50-60% della retribuzione ordinaria. Il doppio fenomeno delle progressioni di carriera e delle attribuzioni delle posizioni organizzative ha contribuito a determinare, in seno agli enti, un clima di forte attrito tra il personale, che dopo anni di assoluto appiattimento si è trovato coinvolto in una forte competizione interna. Se a questi fatti aggiungiamo l'utilizzo molto discrezionale di questi percorsi di carriera da parte della dirigenza e dei politici, in assenza di criteri omogenei e condivisi di promozione, è possibile rilevare come il personale venga ad essere di fatto fortemente demotivato dall'esercizio delle sue funzioni.

9. *Le interferenze della politica*

Il primo caso significativo di interferenza della politica si ebbe con l'avvento del fascismo, che tentò di inserire persone fedeli nei posti di comando. Questa operazione però non riuscì a scalfire più di tanto l'identità della classe burocratica; in quel periodo si assistette più che altro ad un fenomeno di reciproca accettazione e collaborazione¹³². Di conseguenza, il fenomeno dell'epurazione post fascista avviene in modo soft, adottando una soluzione di tipo burocratico: si creano commissioni di

¹³¹ Un esempio, tratto dall'esperienza personale di chi scrive: avendo consegnato una pratica di ricongiunzione retributiva ad un dirigente di un istituto pensionistico, la stessa è stata evasa dopo sette anni.

¹³² Spesso i vertici della burocrazia venivano direttamente convocati da Mussolini, bypassando gli stessi ministri del suo Governo.

primo e secondo grado, che di fatto licenzieranno pochissimi dipendenti, dando comunque avvio ad un contenzioso che segnerà i primi anni dell'Italia repubblicana.

“Caduto il fascismo, i dirigenti dei ministeri avevano perso molto del loro prestigio, sia sociale che tecnico-professionale. Da quest'ultimo punto di vista, vi fu il tramonto (per limiti di età) di quella generazione di alti burocrati che, pur guidando l'amministrazione nel periodo fascista, si erano formati nell'ultimo scorcio del regime liberale. Ad essi succedettero la generazione allevata dal fascismo (molto meno preparata e di mentalità fortemente autoritaria) e in parte anche la nuova leva entrata dopo la guerra (spesso reclutata in modo clientelare, con ripetute “inornate” di avventizi poi stabilizzati per intervento dei partiti di governo, dei quali restava tributaria). Si ebbe, anche per questo, un calo della capacità professionale della burocrazia e quindi, conseguentemente, anche della sua autonomia rispetto ai ministri e in genere alla politica. Cominciò allora, in varie forme, l'infiltrazione nell'amministrazione dei partiti, che avrebbe dato luogo a favoritismi nelle carriere, talvolta a casi di corruzione, sempre a una crisi di efficienza.”¹³³

Nella prima Italia repubblicana, vi fu identità di vedute tra la burocrazia ed il partito della Democrazia Cristiana, il quale si fece portatore delle loro istanze, contrariamente al Partito Comunista che aveva la classe operaia al centro dei propri interessi. Invece, negli anni cinquanta si avviò il fenomeno del consociativismo, con la spartizione di porzioni dello Stato tra partiti di governo e di opposizione, attraverso i sindacati che fungevano da “cinghia di trasmissione” con i partiti e da strumento di carriera all'interno degli enti. L'espansione del personale della pubblica amministrazione era visto come un sistema per ampliare il consenso di partiti di governo e di opposizione. Poche realtà rimasero al di fuori di questa logica spartitoria, e sfruttando un forte corporativismo divennero delle vere e proprie caste potentissime all'interno della burocrazia. La Magistratura e la Banca d'Italia, ad esempio, stabilirono, con la politica un rapporto tra élites e frequentemente hanno prestato alla politica i propri quadri, ma in una logica ribaltata: si trattava infatti di fette della burocrazia che si infiltravano nella politica. Negli ultimi anni '80 si assiste, attraverso le riforme “Bassanini”, ad una istituzionalizzazione di figure clientelari all'interno dell'apparato della pubblica amministrazione. Quadri provenienti direttamente dai partiti e dai sindacati vengono collocati in posizioni dirigenziali, con la creazione di uno spoil system all'italiana che ha consentito di inserire in tantissimi enti i “portaborse” dell'uno e dell'altro gruppo, anche in posizione di alta responsabilità, dando così un consistente contributo al degrado della pubblica amministrazione. Ciò si attua attraverso il superamento dello strumento del concorso pubblico, che viene in larga misura sostituito dalla chiamata diretta da parte del politico¹³⁴. In periferia, questo fenomeno si accentua ulteriormente con le figure dei direttori generali degli enti locali, che di fatto sono “assessori aggiunti”, e nelle aziende sanitarie locali, dove i direttori generali vengono scelti dalla giunta regionale con criteri di totale discrezionalità.

¹³³ Melis, *op.cit.*, pag. 64

¹³⁴ Il decadimento della burocrazia appare evidente con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del *curriculum* dei dirigenti della pubblica amministrazione assunti per chiamata diretta, zeppi di riferimenti a presunte professionalità acquisite in incarichi clientelari. Lo stesso Prof. Franco Bassanini, all'inizio della sua carriera, è non a caso Capo di gabinetto del Ministro delle Regioni Sen. Mario Toros, in un governo democristiano presieduto da Mariano Rumor.

10. La crisi del pubblico impiego

Le ingerenze della politica, unite alle citate sperequazioni retributive, erano giunte al termine di un processo di impoverimento generale dei pubblici dipendenti, conseguente al tentativo di risanamento delle finanze statali, che aveva fatto ridurre in maniera significativa il loro potere d'acquisto. Ma questa non è stata l'unica causa di crisi degli anni novanta. L'esplosione di "tangentopoli" vide numerosi burocrati finire coinvolti in indagini della magistratura, che portarono a pochissime condanne, ma stressarono per un lungo periodo - con defatiganti indagini - molti funzionari, risultati infine del tutto estranei a fenomeni di corruzione. La burocrazia divenne così campo di battaglia tra la magistratura ed i politici: i magistrati hanno usato la propria sovraesposizione per vessare altre categorie di burocrati più deboli, al fine di giungere a colpire i politici¹³⁵. Un altro fattore di crisi è stato il radicale mutamento del rapporto con i cittadini, che non accettavano più di essere trattati come sudditi. Con l'avvento della legge 241 del 1990¹³⁶, che finalmente obbliga la pubblica amministrazione ad una logica di trasparenza, i cittadini hanno ottenuto un riconoscimento dei propri diritti di fronte alle vessazioni o pseudo-concessioni dei pubblici dipendenti. Questa perdita di esercizio di potere è stato per molti travet un fatto devastante, che ha inciso enormemente sulla loro condizione sociale.

11. La corruzione

L'esplosione di "tangentopoli" non è minimamente servita a sradicare il fenomeno della corruzione; anzi ha fatto emergere, sia nella politica che nella burocrazia, personalità rampanti che contemplavano l'eventuale arresto come rischio professionale da far remunerare. Coloro che si dimostrarono più spregiudicati, divennero così collettori di risorse a favore del politico che li aveva inseriti in posizione strategica nella burocrazia. A fianco di questi si è sviluppata un'altra categoria di dipendenti pubblici, i quali con ignavia convivevano con il rischio di possibili arresti; altri burocrati risolvevano i loro problemi delegando in toto le proprie funzioni ai subalterni. Il risultato finale è che troppi incompetenti sono finiti in gangli vitali delle strutture pubbliche, creando alle stesse danni irreparabili; questi fenomeni hanno così finito per dare un ulteriore colpo all'immagine della burocrazia, che era già vistosamente appannata.

¹³⁵ Procedura normale in molte inchieste è stata inquisire o arrestare il burocrate, il quale veniva prosciolto o rilasciato una volta che si perveniva al coinvolgimento vero o fantasioso del relativo riferimento politico.

¹³⁶ Cfr. il DOSSIER DI DOCUMENTAZIONE n. 1/2009, nella pagina web: www.provincia.alessandria.it

12. *Il superamento del concetto di gerarchia*

Le riforme “Bassinini” hanno avuto l’ulteriore difetto di ampliare la possibilità per i politici di creare proprie segreterie, con personale esterno all’amministrazione. Questi capi di gabinetto e segretari particolari, sono diventati fautori (e sovente attori) di pericolosi fenomeni di esercizio del potere “conto terzi”, spesso uniti ad un’incompetenza totale. Le loro ingerenze nei confronti dei vertici della burocrazia hanno fatto saltare le regole all’interno degli enti, ampliando la deresponsabilizzazione dell’élite burocratica che, per non subire vessazioni da parte dei capi di gabinetto o segretari di politici, finisce con il delegare le funzioni ai propri collaboratori, cercando spazi esterni per valorizzarsi. Un altro fenomeno che ha determinato il superamento del concetto di gerarchia è stato l’avvento di una classe di neolaureati, i quali, in qualsiasi ruolo si collocassero - anche il più marginale - credevano, per il solo titolo di studio, di poter assumere ruoli di responsabilità all’interno delle rispettive strutture. Questa sovraesposizione dei dipendenti si è confrontata con dirigenti di incompetenza devastante, che ricoprivano tali incarichi per meriti politico-clientelari, il che ha finito per fare esplodere la struttura gerarchica che per anni si era consolidata nella Pubblica Amministrazione. Oggi molto spesso non si comprende chi realmente diriga gli enti pubblici: emerge anzi la consapevolezza, non di rado percepita anche dall’esterno, che non ci sia nessuno a dirigere le strutture della burocrazia.

13. *La sovraesposizione di parti della burocrazia*

In questa crisi vi sono porzioni della burocrazia che hanno invece visto incrementare vistosamente ruolo e potere¹³⁷. Anche all’interno degli stessi enti, troviamo dipendenti che gestiscono con notevole discrezionalità ingenti risorse economiche, rispetto ad altri che non hanno invece alcun potere. Mentre dunque alcune porzioni esercitano un ruolo predominante, altre hanno visto retrocedere vistosamente il proprio peso giungendo a vere e proprie crisi d’identità. Troviamo infine dipendenti di enti pubblici, in particolare nel settore della vigilanza, che grazie alla qualifica di “agente di pubblica sicurezza”, hanno addirittura inquisito i propri colleghi.

14. *La deresponsabilizzazione*

Il fenomeno della deresponsabilizzazione rende eclatante la crisi della Pubblica Amministrazione, ogniqualvolta il dipendente limita la propria azione allo specifico segmento di procedimento di sua competenza, disinteressandosi completamente dell’obiettivo finale. Dall’altro lato, chi è chiamato a dirigere gli enti e deve gestire

¹³⁷ Ad es. la Magistratura, la Banca d’Italia, le Sovrintendenze, come già si è visto, ancor oggi rivestono un’importanza notevolmente superiore, rispetto ad altri settori della burocrazia.

procedure più complesse o coordinare l'attività di più persone, spesso adotta quale metodo di lavoro, per incapacità o per quieto vivere, la "non risposta" ai problemi. Un simile livello di deresponsabilizzazione produce danni irreparabili specialmente nel settore dell'erogazione dei servizi pubblici, che diventano spesso di qualità assolutamente scadente. Bisogna anche rilevare che il processo di snellimento dei ruoli organici del personale pubblico, attuato in particolare nel settore dei servizi, produce, a causa della semplice negligenza del singolo o di gruppi assolutamente marginali, danni all'efficienza che chiunque può riscontrare.

15. I regolamenti come gabbie

L'applicazione becera e acritica dei Regolamenti produce ulteriori danni all'efficienza della Pubblica Amministrazione. Mentre il criterio del "buon padre di famiglia", aveva permesso, all'origine della pubblica amministrazione, l'azione dinamica della burocrazia, la filosofia ricorrente è andata in seguito nel senso di preferire la pedestre applicazione del regolamento, piuttosto che fare uso del buon senso. Altro dogma è quello della prassi, ovvero del ripetere azioni o comportamenti dei predecessori, arrivando quindi a forme paradossali di "adorazione" del procedimento: in questo modo i regolamenti, da strumenti per migliorare il lavoro, si trasformano in ostacoli al corretto procedimento.

16. I tentativi di riforma

In questi anni vi sono stati numerosi tentativi di riforma della pubblica amministrazione, come è stato ricordato qualche anno con efficacia fa in un resoconto giornalistico: "Non ci è stato risparmiato nulla da schiere e generazioni di riformatori: commissioni parlamentari, commissioni bicamerali, ministri prima senza portafoglio poi con ambiziosi apparati, comitati tecnici di redazione di progetti legislativi e regolamentari, leggi-quadro mai arrivate in porto e rapide incisive leggine di interesse corporativo, scuole e centri vari di alta formazione della dirigenza, creazione e fusione di ministeri, devolution (con annessa devolution della devolution) e verticalizzazione oligarchica del potere, agenzie statali e parastatali, trionfi e miserie delle aziende a partecipazione statale e maldestre aperture al mercato, volontà di creare uno "Stato delle autonomie" e moltiplicazione di centralistiche "autorità" indipendenti.¹³⁸ Il tema rimane di grande attualità e una soluzione seria può accompagnare una reale crescita del paese; infatti, i momenti storici di grande sviluppo del nostro paese hanno avuto la burocrazia come reale motore di sviluppo sociale.

¹³⁸ G. De Rita e L. Diotallevi, *Viaggio italiano nelle istituzioni – Sogni e incubi della burocrazia – Il Paese paga la mancata riforma della macchina pubblica*, in "Il Sole 24 ore" del 16 febbraio 2006, pag. 9

17. *Le privatizzazioni*

Per rianimare le esangui casse dello Stato, si è avviato da tempo un forte processo di privatizzazioni di settori pubblici; inoltre, si è dato l'avvio in tutta la pubblica amministrazione ad un fenomeno di riorganizzazione della gestione in senso aziendale. Il risultato, come sempre, è stato a macchia di leopardo; infatti in alcuni casi si è avuta una reale privatizzazione e conseguente aumento dell'efficienza (come nel settore delle telecomunicazioni); altri servizi sono rimasti invariati (le poste), mentre ci sono stati settori pubblici in cui è esplosa l'inefficienza, fino a diventare quasi un problema sociale, come è avvenuto in modo drammatico nel caso delle ferrovie dello Stato.

18. *La migrazione del personale*

Il primo esempio di migrazione del personale si è registrato in Italia con la riforma sanitaria, che vide la scomparsa delle vecchie mutue a favore di enti locali: le Aziende Sanitarie Locali. Il personale delle vecchie mutue venne riassorbito da questi nuovi organismi, mentre veniva incrementato il numero totale di dipendenti. Un altro fenomeno che si riscontra a seguito delle riforme degli anni novanta è la migrazione del personale da un settore pubblico all'altro, ed in alcuni casi anche dal pubblico al privato. I vincoli di finanza pubblica posti dalla comunità europea hanno costretto molti enti locali di medio-grandi dimensioni a esternalizzare porzioni della propria struttura, e quindi anche della propria pianta organica, presso aziende controllate dagli enti stessi. L'ente che subisce maggiormente questa riforma è l'Amministrazione Provinciale che perde il personale scolastico (bidelli e personale di segreteria), mentre acquisisce il personale dell'ANAS, dei Centri per l'impiego dalla Regione e di tutti i servizi connessi alle nuove deleghe regionali a favore delle stesse Province. Aumentando il decentramento, anche porzioni dell'apparato statale vengono parimenti assegnate alle regioni.

19. *La perdita d'identità*

I fenomeni precedentemente elencati hanno indotto il personale pubblico ad una vera e propria perdita d'identità. I tentativi di riforma hanno messo in crisi certezze acquisite nel tempo; la paura del nuovo emerge nei confronti di tutti gli aspetti dell'organizzazione d'ufficio¹³⁹. Oltretutto l'espansione delle piante organiche ha portato ad una massificazione del personale, unito ad una perdita reale del potere d'acquisto che avvicinava sempre più il burocrate ai ceti proletari del paese. In molti casi, addirittura, un operaio specializzato guadagnava in fabbrica di più del dipendente pubblico.

¹³⁹ Non dimentichiamo, a questo proposito, che nei primi anni '90 molti dipendenti di una certa età non avevano accettato il massiccio inserimento dei computer al posto delle vecchie macchine da scrivere, preferendo addirittura collocarsi in pensione.

20. *L'esplosione dell'inefficienza*

L'inefficienza negli anni novanta è giunta al livello di guardia: ormai il cittadino vedeva la burocrazia come un avversario. Le riforme hanno cercato di dare risposte all'inefficienza della Pubblica Amministrazione; in rari casi esse hanno prodotto un miglioramento, in altri per il combinarsi di ingerenze politiche, della promozione in ruoli chiave di incapaci o di personale scarsamente motivato, ha invece portato a un ulteriore aggravamento dei fenomeni di inefficienza. Si evolve quindi, di pari passo, anche l'approccio verso la pubblica amministrazione del cittadino, il quale pretende risposte concrete. Nascono addirittura movimenti politici che fanno della guerra all'inefficienza della Pubblica Amministrazione la propria bandiera.

21. *Il taglio delle leggi*

Solo in anni recenti, la volontà di approntare un efficace strumento per incidere sull'ordinamento del nostro Paese, caratterizzato da pan-normativismo, stratificazione disordinata e confusa di norme, incertezza circa il diritto vigente e le regole di concreta applicazione, ha condotto al discutibile meccanismo noto come «taglialeggi»¹⁴⁰, che tuttavia non ha certo prodotto risultati apprezzabili. Gli atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, a partire dal marzo del 1861 e fino a tutto il 2008, ammontano ad oltre 450.000. Ovviamente, la serie generale della Gazzetta Ufficiale contiene ogni tipo di atto: per la maggior parte sono decreti ministeriali, mentre gli atti numerati (tutti gli atti primari e tutti i regolamenti governativi) sono circa 185.000¹⁴¹. Tuttavia la Commissione bicamerale appositamente costituita, al termine dei lavori della XVI legislatura, ha posto in evidenza “l'esigenza di approntare correzioni e integrazioni agli interventi di abrogazione realizzati nei mesi scorsi”, dal momento che si tratta di “una problematica che attiene, più in generale, all'operatività stessa del procedimento «taglialeggi» nel suo complesso, alla luce del suo concreto operare”: dai lavori è emerso infatti che “l'eventuale necessità di ripristinare la vigenza di disposizioni erroneamente abrogate sembra incontrare qualche difficoltà”¹⁴², il che non può non determinare ancora una volta grandi difficoltà di interpretazione e attuazione da parte dei settori interessati della Pubblica Amministrazione.

¹⁴⁰ L'articolo 14 della L. n. 246/2005 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) era stato ispirato dalla chiara indicazione che entrambe le Camere avevano espresso in due ordini del giorno accolti dal Governo, in sede di conversione del D.L. n. 200/2008, circa la “necessità di utilizzare per il futuro strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere di urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal Parlamento e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo”.

¹⁴¹ I dati sono tratti dalla “Relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 – Doc. XVI-bis, n. 4, approvata nella seduta del 9 febbraio 2011 della Commissione Bicamerale per la Semplificazione (pp. 5-7).

¹⁴² *Ibidem*, p. 84.

22. Conclusioni

Nasce quindi l'esigenza di avviare una discussione seria sulla burocrazia del terzo millennio: questo studio vuole modestamente dare un contributo in tal senso. Il problema non è il numero dei dipendenti pubblici ma la qualità del loro lavoro: per migliorarla sono necessari alcuni interventi:

- Intervenire sulle procedure di selezione del pubblico dipendente: è noto che l'Italia è una repubblica fondata sulla sanatoria; il concorso è ritenuto uno strumento preistorico, mentre la parola magica di questi anni è stata "rapporto fiduciario";
- Attuare la formazione permanente: il dipendente competente si forma in continuazione, mentre l'incompetente sa a prescindere e considera la formazione solo come "momento ludico";
- Perseguire la chiarezza delle norme: la riduzione dello stock normativo, anche mediante l'abrogazione di numerose disposizioni che hanno ormai esaurito i loro effetti, è funzionale all'avanzamento e al completamento del programma «Normattiva»¹⁴³.

- Ampliare il margine del buon senso;

- Attivare controlli efficaci: per velocizzare le procedure si erano tolti i controlli¹⁴⁴, però la mancanza di controllo, oltre a far crescere la corruzione¹⁴⁵, ha demotivato il personale, mentre la vera sfida del pubblico è fare celermente e correttamente.

Se ne deduce che, per un serio processo di semplificazione, bisogna certamente agire sulle norme, con una seria delegificazione¹⁴⁶, che è cosa ben diversa dal tentativo un po' velleitario e caotico di "tagliare" il numero delle leggi, senza intervenire sulla loro inestricabile rete di riferimenti, rinvii, citazioni criptiche e abrogazioni tacite.

Occorre però soprattutto, in ultima analisi, intervenire sui comportamenti degli operatori della Pubblica Amministrazione, liberando ad ogni livello la burocrazia dalle ingerenze politiche.

¹⁴³ La banca dati è stata realizzata – anche con la collaborazione degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati – consentendo a tutti gli utenti la ricerca e la consultazione gratuita on line della normativa vigente (sul sito www.normattiva.it), contribuendo a rendere effettivo e fruibile in modo gratuito e generalizzato il principio della certezza del diritto e a garantire «conoscibilità» della legislazione, non solo nel testo originario ma anche nel suo testo vigente, come risultante dalle molteplici modifiche intervenute successivamente. Si veda la già citata Relazione della Commissione Bicamerale, p. 17

¹⁴⁴ Solo con il recentissimo D.L. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012, il legislatore ha proceduto alla riorganizzazione del sistema di controlli interni di regioni ed enti locali; per questi ultimi, il particolare, sono stati introdotti i nuovi art. 147 e 147 bis del TUEL (D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.).

¹⁴⁵ Come noto, è di recente intervenuta in materia la L. 6 novembre 2012 n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 novembre 2012 n. 265), la quale prevede la redazione del piano di prevenzione della corruzione, che dovrà fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.

¹⁴⁶ La Bicamerale, nelle sue conclusioni, propone anche di "valorizzare appieno quello strumento di semplificazione normativa – le codificazioni – su cui si può focalizzare in questa fase il riordino della legislazione, razionalizzandola e armonizzando le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

UN TEMA SEMPRE ATTUALE E UNA PROPOSTA

Mario Lovelli¹⁴⁷

Siamo passati da una legislatura all'altra e c'è chi spinge per arrivare velocemente alla prossima, ma credo che le riflessioni del seminario di febbraio siano tuttora molto attuali. Anzi, rileggere oggi i contributi e gli interventi di allora ci può aiutare ad orientarci in un dibattito confuso, trasversale alla politica, ma anche all'antipolitica, nel quale il richiamo alla semplificazione costituisce uno degli ingredienti di base. Spesso la semplificazione scade nel semplicismo di maniera: specie se si parla di riforme costituzionali, per le quali si dimentica che i tempi di approvazione sono dettati dalla Costituzione e non da qualche congresso di partito o da qualche blog, ma anche quando si invoca il riordino normativo o la codificazione in materie sensibili e delicate come il lavoro o l'ambiente, come se tutto questo potesse avvenire con la bacchetta magica del leader di turno. Non è così e non ci vuole molto per capirne le ragioni. Intanto perché il procedimento legislativo, per primo, non può uscire dai binari dei regolamenti parlamentari (oltre che, è ovvio, della Costituzione!) finché le riforme previste non vengono attuate. Nel frattempo semmai i difetti si aggravano ed è il caso dei decreti "portaerei" che passano da una Camera all'altra senza che lo stesso Capo dello Stato possa ormai porre un argine effettivo. Semmai interviene la Corte Costituzionale a sanzionare a posteriori l'incostituzionalità di certe norme inserite in modo forzato nel contesto di decreti legge omnibus, come è stato per le Province nel decreto "salva Italia".

E poi c'è un procedimento attuativo dei provvedimenti che passa attraverso decreti legislativi, regolamenti o altre norme sulle quali il peso determinante delle burocrazie ministeriali è fonte di ritardi se non di ripensamenti. Per capire le problematiche basti esaminare il disegno di legge meritoriamente proposto in questa legislatura dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione D'Alia (Atto Senato n.958) che ha il titolo già sperimentato di "misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo". L'articolo 3 di "delega al governo per la codificazione in materia ambientale" per esempio delinea un percorso per i decreti legislativi, per le "raccolte organiche" e per l'adozione delle norme regolamentari attuative che parte da una prima scadenza di due anni per poi

¹⁴⁷ Deputato della camera dei Deputati (XVa e XVIa legislatura), Membro della Commissione Parlamentare per la Semplificazione (2008-2013). Intervento al seminario del 13. 2. 2013.

inoltrarsi in un percorso dalle modalità e dai tempi incerti e indeterminati. Nel contempo gli articoli dal 18 al 20 intervengono direttamente per modificare le norme vigenti su temi delicati come le procedure di VIA-VAS o la gestione dei rifiuti (che andranno “poi” codificate?).

Resta il fatto che il disegno di legge, presentato il 23 luglio scorso, è per adesso alla fase di presentazione degli emendamenti in Commissione Affari Costituzionali del Senato e sembra difficile fare previsioni sulla sua approvazione alla luce delle incerte prospettive politiche.

Nel frattempo la Commissione parlamentare per la semplificazione ha, sia pure in ritardo, ricominciato a funzionare anche in questa legislatura ed ha deliberato di recente l'avvio di una “indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa” che dovrà concludersi entro il 31 marzo 2014. L'indagine potrebbe portare, secondo il presidente Tabacci, ad un “atto di indirizzo” nei confronti del Governo che, per la verità, la sua parte l'ha già fatta col disegno di legge n. 958. Inoltre la Commissione ha avviato un ampio programma di audizioni che ricomprende anche “docenti universitari, ricercatori ed esperti della materia”, chiamati a delineare “lo stato dell'arte e le soluzioni possibili per la semplificazione”. Mi viene il dubbio che in realtà la conoscenza della materia sia ormai più che consolidata e il Dossier del Servizio Studi del Senato n. 47 dell'agosto scorso ne fa fede. Il rischio potrebbe essere che più si fanno indagini, più si complica la semplificazione! Ma forse è una strada inevitabile: il fatto è che ci vorrebbero cinque anni di stabilità con un parlamento riformato e una burocrazia ministeriale ricondotta su un percorso virtuoso per pensare di porsi obiettivi concretamente raggiungibili e controllare infine i risultati.

Ma intanto avanzo una proposta al DIGSPES: perché non richiedere alla Commissione di essere uditi? Potrebbe essere un'occasione per dare seguito a un lavoro che ha avuto origine dalla mia esperienza in quella Commissione nella XVI legislatura e che può riportare oggi all'attenzione del Parlamento il contributo di idee e di proposte dell'Università del Piemonte Orientale.

Recent working papers

The complete list of working papers is can be found at

<http://polis.unipmn.it/index.php?cosa=ricerca.polis>

*Economics Series

**Political Theory and Law

° AL.Ex Series

° Quaderni CIVIS

- 2013 n.208** Joerg Luther, Piera Maria Vipiana Perpetua et. al.: *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*
- 2013 n.207* Roberto Ippoliti: *Efficienza giudiziaria e mercato forense*
- 2013 n.206* Mario Ferrero: *Extermination as a substitute for assimilation or deportation: an economic approach*
- 2013 n.205* Tiziana Caliman and Alberto Cassone: *The choice to enrol in a small university: A case study of Piemonte Orientale*
- 2013 n.204* Magnus Carlsson, Luca Fumarco and Dan-Olof Rooth: *Artifactual evidence of discrimination in correspondence studies? A replication of the Neumark method*
- 2013 n.203** Daniel Bosioc et. al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.2/2013*
- 2013 n.202* Davide Ticchi, Thierry Verdier and Andrea Vindigni: *Democracy, Dictatorship and the Cultural Transmission of Political Values*
- 2013 n.201** Giovanni Boggero et. al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.1/2013*
- 2013 n.200* Giovanna Garrone and Guido Ortona: *The determinants of perceived overall security*
- 2012 n.199* Gilles Saint-Paul, Davide Ticchi, Andrea Vindigni: *A theory of political entrenchment*
- 2012 n.198* Ugo Panizza and Andrea F. Presbitero: *Public debt and economic growth: Is there a causal effect?*
- 2012 n.197° Matteo Migheli, Guido Ortona and Ferruccio Ponzano: *Competition among parties and power: An empirical analysis*
- 2012 n.196* Roberto Bombana and Carla Marchese: *Designing Fees for Music Copyright Holders in Radio Services*
- 2012 n.195* Roberto Ippoliti and Greta Falavigna: *Pharmaceutical clinical research and regulation: an impact evaluation of public policy*

- 2011 n.194* Elisa Rebessi: *Diffusione dei luoghi di culto islamici e gestione delle conflittualità. La moschea di via Urbino a Torino come studio di caso*
- 2011 n.193* Laura Priore: *Il consumo di carne halal nei paesi europei: caratteristiche e trasformazioni in atto*
- 2011 n.192** Maurilio Guasco: *L'emergere di una coscienza civile e sociale negli anni dell'Unità d'Italia*
- 2011 n.191* Melania Verde and Magali Fia: *Le risorse finanziarie e cognitive del sistema universitario italiano. Uno sguardo d'insieme*
- 2011 n.190^e Gianna Lotito, Matteo Migheli and Guido Ortona: *Is cooperation instinctive? Evidence from the response times in a Public Goods Game*
- 2011 n.189** Joerg Luther: *Fundamental rights in Italy: Revised contributions 2009 for "Fundamental rights in Europe and Northern America" (DFG-Research A. Weber, Univers. Osnabrueck)*
- 2011 n.188^e Gianna Lotito, Matteo Migheli and Guido Ortona: *An experimental inquiry into the nature of relational goods*
- 2011 n.187* Greta Falavigna and Roberto Ippoliti: *Data Envelopment Analysis e sistemi sanitari regionali italiani*
- 2011 n.186* Angela Fraschini: *Saracco e i problemi finanziari del Regno d'Italia*