

I PROCESSI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

A cura di FRANCESCO PAOLO MASTROVITO

INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi decenni la necessità di adottare processi di semplificazione amministrativa ha rappresentato una stringente esigenza di tutti gli Stati europei, e del nostro in particolare.

Così, il tema della semplificazione costituisce un'essenziale indirizzo nell'esercizio di un'efficace azione amministrativa (nel senso più ampio considerabile),¹ tanto da rappresentare, ormai da anni, una priorità dell'agenda politico-istituzionale nel nostro paese, specialmente a fronte dell'aumento sia di funzioni pubbliche che del numero di strutture statuali con finalità, talvolta, ridondanti.

Da ciò, se, da un lato, l'aumento di funzioni ha reso disponibili più servizi al cittadino; dall'altro ha portato, fisiologicamente, ad una proliferazione di norme e regolamenti.

Nonostante gli sforzi compiuti, in particolar modo nei precedenti quattro lustri, da parte dei principali organismi amministrativi dello Stato al fine di snellire i processi e favorire l'uso di strumenti ed istituti giuridico-amministrativi innovativi, il mutato quadro di riferimento socio-economico, caratterizzato da una perdurante crisi economica e finanziaria sia domestica che globale, da una forte competizione sui mercati internazionali e, non ultimo, dalle legittime aspettative dei cittadini, impone l'adozione di una politica di semplificazione amministrativa e procedimentale assai più concreta.

La pubblica amministrazione opera (e dovrebbe sempre operare), infatti, secondo il principio di funzionalità, in forza del quale i risultati astrattamente previsti dalla norma dovranno essere raggiunti in modo proceduralmente semplice, economico ed in termini certi e tempestivi, nonché attraverso una concentrazione del procedimento in un unico referente amministrativo.

Ciò premesso, quando si parla di semplificazione si fa riferimento a due grandi aree nelle quali è possibile intervenire: quella normativa e quella amministrativa.

La prima riguarda la riduzione del numero delle leggi e delle norme "ad esaurita efficacia temporale", l'accorpamento delle norme vigenti per settori omogenei, la valutazione della

¹ In coerenza ai principi costituzionali e con le molteplici spinte legislative e "raccomandazioni" compiute da organi sovranazionali (in particolare UE e OCSE), miranti agli obiettivi di buona amministrazione e di legalità pubblica.

legislazione e dei suoi effetti²; la seconda, invece, mira alla riorganizzazione delle attività amministrative, alla ristrutturazione (riduzione) degli organi e degli uffici, alla corretta ripartizione delle competenze tra questi ultimi, alla razionalizzazione dei flussi procedurali, dei processi di lavoro, degli istituti procedimentali e ad una “accelerazione” degli stessi procedimenti, fattore questo che interessa molto da vicino la vita dei cittadini.³

GENESI, OBIETTIVI E PROSPETTIVE DELLA SEMPLIFICAZIONE

Le prime mosse politiche tese ad una riforma della pubblica amministrazione che sostenessero il principio di semplificazione risalgono agli inizi del secolo scorso, ma una concreta gestazione di un valido processo di semplificazione amministrativa si fa risalire agli anni 90, dove si è consumato un vero e proprio passaggio dal vecchio al nuovo.

Essenzialmente sino ad allora gli stessi principi costituzionali - primo fra tutti l'art. 97 della Costituzione - erano rimasti disapplicati o disattesi e avvolti da un colpevole disinteresse a causa, molto probabilmente, di una “mentalità” autoritaria della politica e della contigua burocrazia, propriamente convinti di una posizione di “superiorità” dell'amministrazione sugli amministrati.

Insomma, tali principi per lungo tempo non hanno trovato applicazione concreta, rimanendo - *de facto* - concetti astratti.

Erano ben evidenti - comunque sia - le gravi patologie di cui era affetta l'azione amministrativa: una moltitudine di procedimenti differenti, delle procedure costituite da eccessive scansioni e dai tempi incerti ovvero lunghi, ed - infine - una disciplina legislativa spesso contraddittoria e disordinata, e per questo inefficace.

Appare chiaro che un'autentica ed effettiva applicazione dei principi costituzionali inerenti all'esercizio dell'azione amministrativa, doveva passare per la semplificazione delle procedure e di tutto il sistema.

Un “ordinamento giuridico-amministrativo semplificato” riceve perciò una prima vera consacrazione normativa con la Legge n. 241 del 7 Agosto 1990.

Proprio la nozione di semplificazione - legittimata dalla citata norma - assurge, e non a caso, a preminente rimedio ai molti problemi di economicità amministrativa: il sotteso principio di semplicità è a sua volta un importante corollario dei principi di buon andamento, economicità ed

² Molte difficoltà provengono – inoltre – dalla qualità e dalla tecnica legislativa, addivenendosi in molti casi ad una mancanza di sufficiente chiarezza nelle finalità perseguite, con la conseguenza di contrastanti linee applicative da parte dei soggetti cui spetta l'attuazione.

³ In merito, P.M. VIPIANA PERPETUA, “Il procedimento amministrativo nella legge 241 del 1990 riformata dalla legge n.69 del 2009” CEDAM, p. 116 ss, definizione condivisa da dottrina ed esperti citati come in Bibliografia.

efficacia.⁴

In particolare, il criterio dell'economicità, esplicitamente previsto all'art. 1, tende a raggiungere le finalità pubbliche attraverso percorsi che comportino un effettivo risparmio.

Questo processo di riforma ed ammodernamento delle attività della pubblica amministrazione ha percorso ulteriori passi in avanti con l'emanazione delle cc.dd. Leggi "Bassanini" che hanno modificato significativamente tutto il sistema amministrativo italiano.⁵

Il principio di semplificazione, in intima aderenza al citato dettame di buona amministrazione, ha introdotto e rafforzato taluni istituti giuridici diretti a snellire e rendere efficace l'azione amministrativa, quali - ad esempio - il silenzio assenso, l'autocertificazione, la conferenza di servizi.

Dunque, ora è importante determinare la definizione dei contenuti e dei connotati della semplificazione che permettano - successivamente - di scegliere gli strumenti adeguati al suo conseguimento.

Come sostenuto da dottrina ed esperti, a tal riguardo, assumono rilievo l'oggetto, la finalità e i destinatari della semplificazione.

In particolare, per quanto riguarda l'oggetto, la semplificazione richiama interventi che attengono a soggetti pubblici (semplificazione dell'organizzazione), alla loro attività (semplificazione dei procedimenti amministrativi) o alla disciplina generale o di settore, indipendentemente dal contenuto (semplificazione della normativa).

Tale argomentazione in ordine a oggetto, finalità e destinatari (per la definizione dei confini di una politica di semplificazione e la scelta degli strumenti di attuazione più idonei) necessita non solo della fissazione dei criteri per l'individuazione dei citati elementi, ma anche di una definizione dei passaggi decisionali che sono evidentemente ritenuti necessari nell'ottica di una regolazione di qualità.

In altre parole, il processo decisionale dovrà basarsi su una preventiva definizione delle esigenze, degli obiettivi, dei destinatari e di una oggettiva attività comparativa fra gli strumenti amministrativi e procedurali a disposizione, contribuendo all'adozione di regolazioni (di semplificazione) adeguate alle necessità, in coerenza con la politica attuativa.⁶

⁴Il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. ha una portata vasta: in esso si fanno rientrare l'obbligo della P.A. di perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, in modo che vi siano coerenza e congruità tra l'azione amministrativa e il fine che essa deve perseguire.

⁵Le leggi "Bassanini", ossia la L. n. 59 del 15 marzo 1997 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della P.A. e per la semplificazione amministrativa" e la L. n. 127 del 15 maggio 1997.

⁶In merito, già illustre dottrina (S. CASSESE) con "Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati?" in "Giornale di diritto amministrativo" - 2004, richiamava tali processi e la necessità dei controlli dei risultati. Tesi condivisa dalla dottrina citata in Bibliografia.

Perciò, appare basilare combinare le finalità e i destinatari della semplificazione al fine di distinguere l'effettiva semplificazione da interventi di diversa natura e scegliere gli strumenti più appropriati, attuabili e - nondimeno - misurabili.

Le semplificazioni non possono che risultare vanificate e sconvolte laddove la linearità (semplicità) non diventi un naturale *modus operandi* delle regolazioni procedurali, da perseguire non solo attraverso azioni di riscontro *ex post*, ma già vagliate nella prima fase di progettazione e redazione delle norme e dei regolamenti consequenziali.

Aspetto intrinsecamente connesso alla semplificazione amministrativa è – poi – l'innovazione tecnologica⁷. Gli effetti giuridici di tali applicazioni possono modernizzare lo svolgimento dei procedimenti amministrativi e documentali, pervenendo ad un taglio (formale e sostanziale) alle lentezze burocratiche. A ciò si dovrebbe aggiungere (si rileva facilmente il forte ritardo applicativo) il cd. processo di dematerializzazione dell'attività amministrativa attraverso l'archiviazione elettronica dei documenti informatici e dei documenti cartacei trasformati in formato digitale.

Purtroppo, in Italia, al difficile compito di un percorso orientato alla semplificazione, si deve aggiungere il consistente livello di dispersione delle funzioni tra diverse amministrazioni (ma anche all'interno della stessa amministrazione) e soprattutto un disordinato ed ipertrofico sistema delle fonti⁸, e si potrebbe anche aggiungere l'incomprensibilità dei testi normativi,⁹ che finiscono per vanificare la stessa funzionalità degli strumenti predisposti per arginare la complicazione e la conseguente deresponsabilizzazione dirigenziale.

Ora, riconosciutasi l'importanza del *thema* come sopra trattato, discorrere di semplificazione prelude - senza dubbio - la predisposizione di una vera e propria azione di indirizzo politico attuato mediante interventi legislativi coerenti e ragionevoli, caratterizzati, tra l'altro, dalla stabilità d'intenti e dall'individuazione ed attuabilità degli obiettivi perseguiti.

Il funzionamento della pubblica amministrazione dovrebbe sempre essere informato al criterio della non duplicazione di funzioni e strutture a seguito di una semplificazione normativa che venga perseguita mediante la codificazione e la delegificazione della disciplina regolatrice dei procedimenti amministrativi.

In particolar modo, i provvedimenti finalizzati debbono essere in grado di produrre vantaggi concreti, attraverso una definizione chiara delle esigenze e degli obiettivi, programmando gli interventi (anche per calibrare gli sforzi di misurazione) e rivalutando periodicamente gli esiti.

⁷ Si fa risalire alla Legge n. 97 del 1997 l'ingresso nel nostro ordinamento giuridico del documento informatico e della firma digitale.

⁸ Per fortuna in questi anni si sta ponendo rimedio con la codificazione di settore e con i Testi Unici.

⁹ Le problematiche di comunicazione/redazione vengono ben affrontate in uno studio del Prof. Stefano SEPE "La semplificazione del linguaggio amministrativo" della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

In tal modo, la semplificazione amministrativa oltre a risolversi in una riduzione degli adempimenti per l'amministrazione, si orienta ad un reale abbassamento degli oneri (amministrativi) che costituiscono già da sé un minore costo per le casse pubbliche.¹⁰

La maggior parte delle pubbliche amministrazioni sono - purtroppo - caratterizzate da un elevato numero di norme che regolano i flussi di lavoro, per cui, non si può affrontare l'aspetto inerente la semplificazione delle norme giuridiche disgiunto da quello della riorganizzazione dei processi, in quanto solo in tal modo è possibile riscontrare le eventuali criticità.

Un modello di snellimento (coordinamento e semplificazione di un quadro normativo) amministrativo è stato quello attuato in tempi abbastanza recenti, nell'ambito dell'Amministrazione Difesa, mediante la formazione del Codice dell'Ordinamento Militare (D. L.vo n. 66 del 15 Marzo 2010) e del Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (D.P.R. n. 90 del 15 Marzo 2010).¹¹

Questi provvedimenti, varati sulla spinta della Legge n. 246 del 28.11.2005 (cd. norma taglia leggi) hanno significativamente "reciso" il numero delle norme che disciplinano e regolamentano l'amministrazione, l'organizzazione e le funzioni, sia primarie che secondarie, del Comparto Difesa,¹² attraverso un riassetto organico del complesso e vasto *Corpus* normativo.

Nonostante ciò, ed altri esempi considerabili positivi, non è ancora evidente, nell'intero complesso della P.A., la tensione verso una semplificazione dei procedimenti amministrativi tale da implicare, in primo luogo, un più efficace assetto organizzativo dell'apparato statale.

Qualsiasi progetto di semplificazione deve necessariamente essere attuato, innanzitutto, attraverso un accorpamento razionale dei procedimenti amministrativi (nel tempo, esclusivamente telematici) che ponga un effettivo limite alla polverizzazione delle competenze e, conseguentemente, alla continua proliferazione di organi di potere decisionale, ma ancor peggio, referenti senza alcun potere amministrativo di tipo sostanziale.

¹⁰ Ad esempio si può citare l'autocertificazione estesa solo da pochi anni anche nelle procedure dei concorsi pubblici. Autocertificazione, che consente al privato di poter provare, nei suoi rapporti con la P.A., determinati fatti, stati e qualità a prescindere dalla esibizione dei relativi certificati, semplicemente presentando una dichiarazione sostitutiva. Tale istituto è più dettagliatamente disciplinato dal D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

¹¹ Tuttavia, non sono mancate delle critiche alla nuova architettura legislativa, in particolare, circa la vastità di tutto il corpo normativo: tra Codice e Testo Unico ci sono più di 3300 articoli.

¹² Nella relazione introduttiva (del C.O.M. e del T.U.O.M) si cita espressamente "In sintesi, si sono operati una sistemazione e un riassetto organico sia delle fonti primarie che di quelle secondarie, mediante:

1. semplificazione formale;
2. aggiornamento del linguaggio legislativo e dei rinvii ad altre fonti;
3. eliminazione delle norme superflue o tacitamente abrogate;
4. aggiornamento degli istituti alla luce del diritto vivente;
5. semplificazione, ove possibile, dei procedimenti amministrativi;
6. legificazione, delegificazione e deregolamentazione"

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il processo di semplificazione amministrativa, come si è cercato di descrivere, è uno strumento giuridico concreto e rilevante, che ha francamente anche bisogno di una pubblica amministrazione consapevole degli elementi strategici della sua azione.

E' indispensabile, pena un'ulteriore declassamento del sistema paese nel "ranking internazionale", una vera attuazione di quel complesso sforzo di semplificazione ed efficientamento della P.A. che, a partire dagli anni 90, ha dato avvio ad una stagione riformatrice, perseguendone il definitivo compimento per mezzo di una legislazione propriamente dedicata alla semplificazione amministrativa.¹³

L'introduzione delle nuove tecnologie ha contribuito notevolmente ad accelerare tale processo di riforma ma, ancora oggi, sul piano dello sviluppo tecnologico ed informatico sono tanti i possibili miglioramenti applicabili alle dinamiche dei processi di lavoro ed alle procedure amministrative¹⁴, con la possibilità di produrre rilevanti benefici sia in termini di risparmi di spesa che in termini di riduzione dei tempi amministrativi.¹⁵

A ciò si deve aggiungere che il possesso di adeguate professionalità, assieme alla capacità di agire in modo multidisciplinare, appaiono - poi - criteri essenziali per l'attuazione di un vasto programma di semplificazione amministrativa e normativa, attraverso un serio percorso di responsabilizzazione delle amministrazioni.

E' inoltre indispensabile, a tutti i livelli, un profondo cambiamento della cultura organizzativa (invero, si deve riconoscere che ci sono tanti buoni esempi), di quella cd. cultura burocratica che per decenni ha costituito *l'humus* nel quale maturavano tutti i dipendenti pubblici di ogni ordine e grado.¹⁶

La trasformazione della pubblica amministrazione è legata non solo all'introduzione delle nuove tecnologie, alla doverosa semplificazione dei procedimenti e dell'intero assetto organizzativo, ma innanzitutto all'immanente riconoscimento della legittima domanda sociale di cambiamento della cultura di tutti i dipendenti pubblici.

In questo quadro, per conseguire e soprattutto mantenere i risultati eventualmente raggiunti, non

¹³ Oggi, la riforma della Pubblica Amministrazione con la Legge Madia approvata il 4 agosto 2015 prevede, tra i vari aspetti, l'agenda della semplificazione 2015-2017 che raccoglie 37 azioni atte alla riduzione della complicazione sofferta da cittadini ed imprese nei settori quali fisco, welfare, impresa ed edilizia.

¹⁴ In proposito si può citare l'ancora insufficiente sviluppo della firma digitale e le potenzialità della Posta Elettronica Certificata.

¹⁵ Ciò attraverso un' unica disciplina che predilige la forma di documento digitale a quello analogico (cartaceo).

¹⁶ Il distacco tra i poteri pubblici e i cittadini veniva ben sintetizzato già nel 1979 dal Ministro per la Funzione Pubblica, Massimo Severo Giannini, nello studio sui problemi dell'amministrazione pubblica, noto come il "rapporto Giannini".

possono essere continuamente rinnovati gli obiettivi amministrativi e le *policies* senza tenere in debita considerazione una appropriata continuità d'azione, evitando che tutti gli sforzi profusi siano causa non solo di mancato progresso, ma persino e sciaguratamente di eventuale regressione.

BIBLIOGRAFIA

- “Che cosa vuol dire “amministrazione di risultati?” in “Giornale di diritto amministrativo” , 2004, p. 941 e ss. di S. CASSESE.
- “La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento” in Foro Amm. Tar, 2005, 2635 ss. – Amorosino S.
- “Semplificazione amministrativa” in Dizionario di diritto pubblico – Milano - Giuffrè – 2006.
- “L’evoluzione storica della semplificazione” - 20.03.2008 – www.diritto.it -di Segueo Gianluca
- La semplificazione amministrativa: un tema in continua evoluzione – www.cittalia.it – Paolo Testa, Alessandra Caldarozzi, 2007.
- “L’esperienza taglia leggi a metà del suo cammino” in “ Giornale di diritto amministrativo” – 2008, p. 573 e ss. di L. CARBONE .
- “Il procedimento amministrativo nella legge 241 del 1990 riformata dalla legge n.69 del 2009” P.M. VIPIANA PERPETUA, CEDAM - 2010.
- “Semplificazione e liberalizzazione dell’attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni” di Roberto Garofali - www.giustizia-amministrativa.it.- 2010
- “La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività nell’esercizio del potere pubblico” In Foro Amministrativo 2010, 09, 3041 di Mario R. SPASIANO.
- “La semplificazione delle regole e delle procedure amministrative “ di Nicoletta Rangone - 2012 - TRECCANI.IT.
- “La misurazione e la riduzione degli oneri regolatori: verso un allineamento alle migliori pratiche europee” - Siriana Salvi sul “Giornale di diritto amministrativo n. 7 del 2012.
- Elementi per l’audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare per la semplificazione – 12 marzo 2014.
- “La semplificazione amministrativa” – Fabrizio dal Passo - www.lettere.uniroma.it
- “Procedimento amministrativo” Marcello Clarich, Giuliano Fonderico - Guide giuridiche IPSOA – 2015.