



Area 7 - LA FINANZA PUBBLICA

Modulo 4 – Razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi

Lezione 7.4.1 – Obiettivi e tecniche della semplificazione amministrativa

Introduzione

Salve, mi chiamo Mariangela Benedetti e mi occupo...

Scopo di questo video è approfondire gli obiettivi e le tecniche della semplificazione amministrativa.

In particolare approfondiremo:

il concetto di semplificazione

la semplificazione normativa e amministrativa

le diverse tecniche di semplificazione amministrativa

Non ci resta che cominciare...

Perché parlare di semplificazione

Negli ultimi venti anni il tema della semplificazione è diventato una costante dell'agenda politico-istituzionale del nostro Paese.

Con sempre maggior frequenza le associazioni di categoria e, più in generale, tutta la società civile riconoscono nella semplificazione la leva strategica per modernizzare gli apparati pubblici e renderli adeguati:

- alle nuove esigenze del sistema produttivo;
- alla competizione dei mercati internazionali;
- e alle aspettative "di risultato" dell'Amministrazione da parte dell'utenza (cittadini e imprese).

Il punto nevralgico consiste nella complicazione che i privati sono costretti a sopportare, o comunque avvertono, quando entrano in rapporto con la Pubblica Amministrazione. In particolare, i maggiori problemi si concentrano su:

- disposizioni normative troppo numerose e minuziose;
- procedure lente e farraginose;
- regole poco chiare, applicate in modo disomogeneo, spesso inutilmente formalistico e autoreferenziale;
- disattenzione per le dimensioni dell'efficacia e dell'efficienza;
- intralci introdotti nell'attività dei privati, non sempre compensati dalla produzione di risultati utili alla collettività.

Questi aspetti, appena elencati, sono tutti elementi che concorrono a far percepire ai cittadini e alle imprese una forte esigenza di semplificazione amministrativa.



Al fine di gestire queste complicazioni (in realtà note sin dagli anni '70 del secolo scorso) a partire dal 1990 sono stati adottate in modo sistematico diverse politiche di semplificazione.

Cosa si intende per “Semplificazione”?

Ma cosa s’intende in realtà con il termine “semplificazione”?

Secondo il vocabolario significa “rendere semplice o più semplice; rendere più agile e funzionale; facilitare, agevolare, alleggerire”

L’attività di semplificazione, quindi, si rende necessaria in un sistema eccessivamente complicato che deve essere riportato a maggiore semplicità e snellezza.

Al contrario, in un sistema semplice non occorre semplificare!

Il principio di semplicità

Il principio di semplicità costituisce un importante corollario dei principi di economicità ed efficacia dell’azione amministrativa stabiliti dall’art. 1 della Legge 241 del 1990 (Legge generale sul procedimento amministrativo), a sua volta sottesi al principio costituzionale di buon andamento (art. 97).

Pertanto la politica messa in campo per attuare la semplificazione, in generale, mira a migliorare il rapporto fra cittadini e Pubblica Amministrazione, aumentando la qualità del prodotto di governo e dei processi decisionali attivati dall’Amministrazione.

In base all’oggetto su cui si indirizza l’attività di semplificazione, poi, si usa distinguere tra semplificazione normativa e amministrativa.

Cerchiamo di approfondire questi 2 aspetti...

La Semplificazione normativa

La semplificazione normativa ha ad oggetto lo stock normativo presente in un dato momento in un certo ordinamento giuridico.

L’obiettivo è quello di migliorare l’intelleggibilità del sistema normativo che può presentarsi complicato a causa di:

- un eccesso di norme;
- un mancato coordinamento tra le medesime;
- eventualmente per ripetizioni.

Tale complicazione, da un lato va a detrimento della certezza del diritto, dall’altro pregiudica l’effettivo rispetto delle norme da parte del cittadino stesso.

La semplificazione normativa, quindi, si propone di incidere sul riordino e sul riassetto del sistema normativo.

Scendendo più in dettaglio, gli strumenti messi in campo per effettuare la semplificazione normativa sono:

- la riduzione del numero di regole (soprattutto poste da fonti di rango primario) attraverso l’abrogazione espressa o la delegificazione;
- il consolidamento e riassetto (mediante la codificazione e razionalizzazione) delle regole;
- la revisione del linguaggio con cui sono formulate, per rendere più immediata la loro interpretazione e meno incerta la loro applicazione.



A questi si sono poi aggiunti altri strumenti che mirano a incidere sul cosiddetto flusso normativo. Si tratta in particolar modo degli strumenti importati dalle politiche di better regulation, come l'analisi di impatto della regolamentazione (introdotta dall'articolo 5 della Legge n. 50 del 1999).

Questi strumenti sono finalizzati a giustificare la necessità della disciplina e l'impatto che ne consegue in termini di maggiori benefici rispetto ai relativi costi.

La semplificazione amministrativa

La semplificazione amministrativa, invece, ha ad oggetto le regole che disciplinano l'Amministrazione, ossia quelle regole che disciplinano i procedimenti finalizzati al perseguimento di un interesse pubblico.

Il punto di partenza sono, dunque, i procedimenti amministrativi, che sono spesso giudicati insoddisfacenti dagli utenti in termini di:

- tempi necessari per conseguire i risultati finali;
- numerosità e, talvolta, complessità degli adempimenti richiesti;
- costi (anche finanziari) da sostenere per adempiervi.

Obiettivo della semplificazione amministrativa, quindi, è:

- rendere più chiari e semplici i modi di svolgimento dell'azione amministrativa;
- ridurre i tempi dell'azione amministrativa e i costi che ne derivano per cittadini, imprese e per le stesse Amministrazioni.

Le tecniche di semplificazione amministrativa 1. 2

La semplificazione dell'azione amministrativa viene per la prima volta codificata dalla L. 241 del 1990, grazie alla sistematizzazione degli istituti più caratteristici della semplificazione, alcuni dei quali già noti e sviluppati nelle disposizioni speciali.

Numerose sono le modalità attraverso cui sono stati raggruppati gli istituti di semplificazione contenuti nella Legge generale sul procedimento amministrativo.

Ad esempio, rispetto alle finalità perseguite, gli istituti di semplificazione possono essere ricondotti a tre macro-categorie:

- 1) quelli finalizzati ad accorciare l'iter di lavorazione della pratica amministrativa (termine del procedimento, pareri obbligatori e valutazioni tecniche);
- 2) quelli orientati a ridurre gli adempimenti a carico del privato (autocertificazione) o delle Amministrazioni, riconoscendo la progressiva sottrazione alla dimensione autoritativa di una serie di atti, che sono stati sostituiti con il silenzio assenso o con la denuncia di inizio attività (ora Segnalazione certificata di inizio di attività-SCIA);
- 3) quelli diretti a sviluppare un processo decisionale più razionale tramite la modifica della forma del procedimento (Conferenza dei servizi e Accordi di programma).

Rispetto agli effetti prodotti, poi, gli istituti di semplificazione possono muoversi in diverse direzioni, quali ad esempio:

- la semplificazione della struttura (conferenze di servizi e accordi tra Amministrazioni; termine di conclusione del procedimento; abilitazione dell'Amministrazione a procedere indipendentemente da pareri obbligatori e valutazioni tecniche non rese entro un determinato termine);



- la limitazione delle conseguenze negative dell'inerzia dell'Amministrazione e la semplificazione/liberalizzazione dell'avvio di determinate attività;
- la semplificazione dell'attività del cittadino che viene in contatto con la Pubblica Amministrazione (ad esempio attraverso l'autocertificazione).

Le tecniche di semplificazione amministrativa 2.2

L'azione amministrativa può essere snellita seguendo 3 diverse tecniche, e cioè:

1. tecnica della Eliminazione;
2. tecnica della Riduzione;
3. tecnica della Razionalizzazione.

Vediamole in dettaglio...

Tecnica della Eliminazione

La tecnica della Eliminazione tende a rimuovere l'azione amministrativa attraverso:

- la soppressione della procedura con cui l'azione amministrativa viene svolta;
- e l'abrogazione delle norme che la prevedono e la regolano.

Il ricorso a queste tecniche presenta un elevato grado di complessità. Solitamente, rappresentano il primo tassello di una più complessa operazione, che porta a reingegnerizzare le forme di intervento pubblico, sostituendolo o integrandolo con forme di intervento indiretto, di natura privata o comunque meno invasiva.

Per fare un esempio, in questo ambito rientrano le attività di liberalizzazione delle attività economiche, come la SCIA.

Tecnica della Riduzione

La tecnica della Riduzione dà seguito al principio secondo cui "meno è meglio", accelerando e snellendo quei procedimenti che:

- si compongono di troppe fasi;
- richiedono tempi ingiustificatamente lunghi;
- che richiedono una mole eccessiva di informazioni da parte del privato.

Le conseguenze dirette di questa tecnica portano a:

- riduzione degli oneri amministrativi (ad es. meno documenti da presentare per il cittadino);
- riduzione dei tempi e delle fasi di cui si compone il procedimento amministrativo;
- riduzione delle Amministrazioni coinvolte.

In questo ambito è possibile ricondurre l'istituto del silenzio-assenso tra Pubbliche Amministrazioni.

Tecnica della Razionalizzazione

La tecnica della Razionalizzazione mira a semplificare senza ricorrere a tagli o riduzioni, ma razionalizzando il percorso del procedimento e rendendo più semplice e veloce il rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione.



I mini-procedimenti vengono unificati o coordinati fra loro in modo funzionale, anche attraverso il coordinamento delle Amministrazioni e dei procedimenti coinvolti, di cui si cerca di unificare il momento decisionale.

Anche la tecnica di Razionalizzazione implica un'attività di reingegnerizzazione complessiva del procedimento amministrativo tramite meccanismi diversi che:

- ottimizzano l'assetto delle competenze;
- accelerano i tempi dell'azione amministrativa;
- migliorano l'attività istruttoria;
- unificano in una procedura singoli segmenti tra loro funzionalmente collegati;
- riuniscono in un unico consesso tutti i soggetti chiamati a partecipare ad un procedimento;
- sfoltiscono gli elementi procedurali ritenuti superflui, ridondanti o sproporzionati.

Negli ultimi anni questa tecnica è stata sempre più supportata dalla dematerializzazione e digitalizzazione procedimentale.

In questo ambito è possibile ricondurre l'istituto della Conferenza di servizi.

Conclusioni e Riepilogo

Siamo giunti alla fine di questo video.

Ti ricordo che abbiamo introdotto il concetto di semplificazione.

In particolare abbiamo approfondito:

- cosa si intende per semplificazione normativa
- cosa si intende per semplificazione amministrativa
- e le diverse tecniche di semplificazione

L'intera trattazione dovrebbe aver chiarito come, per eliminare le difficoltà di un procedimento amministrativo, non sia utile solo tagliare, ma anche:

- agevolare la linearità delle norme;
- coltivare le competenze di chi deve compilare le domande e di chi deve valutarle;
- accrescere la nitidezza delle situazioni da certificare.