

BIBLIOTECA

OGGETTI E TECNICHE DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

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 studiosi, 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 di partenza sta dunque nell'eccesso di complicazione che i privati sono costretti a sopportare, o comunque avvertono, quando entrano in rapporto con la pubblica amministrazione:

- le disposizioni normative troppo numerose e minuziose;
- le procedure lente e farraginose;
- le regole poco chiare, applicate in modo disomogeneo, spesso inutilmente formalistico e autoreferenziale;
- la disattenzione per le dimensioni dell'efficacia e dell'efficienza;
- gli intralci introdotti nell'attività dei privati, non sempre compensati dalla produzione di risultati utili alla collettività: sono tutti elementi che concorrono a far percepire ai cittadini e alle imprese una forte esigenza di semplificazione amministrativa.

Pertanto è per gestire queste complicazioni – in realtà note sin dagli anni '70 del secolo scorso – che sono stati adottate in modo sistematico a partire dal 1990 diverse politiche di semplificazione.

Cosa si intende per semplificazione?

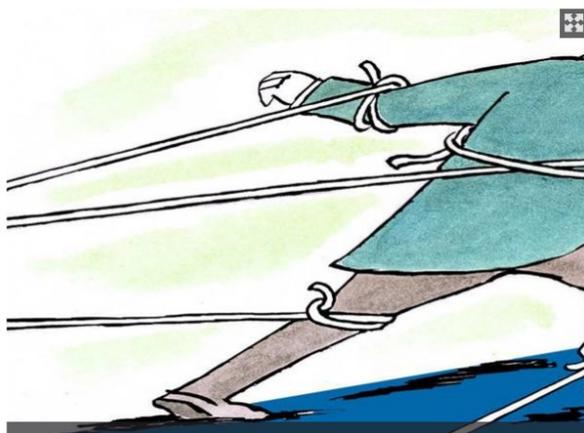
L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Semplificare le decisioni

è la riforma più urgente

Una società democratica è tale solo se attua una regolazione fondata sulle pari opportunità, che consenta ai propri cittadini il pieno esercizio dei diritti ed agevoli l'accesso alle risorse economiche e culturali disponibili

di Gerardo Villanacci



Secondo il vocabolario Treccani disponibile online semplificare significa *“Rendere semplice o più semplice; rendere più agile e funzionale; facilitare, agevolare, alleggerire”*

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

In un sistema semplice, non occorre semplificare!

Il principio di semplicità costituisce un importante corollario dei principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa stabiliti dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (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 si usa distinguere tra semplificazione normativa e amministrativa.

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'intelligibilità (conoscibilità/ comprensibilità, chiarezza/ facilità/ semplicità) del sistema normativo che può presentarsi complicato in ragione di diversi fattori tra cui:

- un eccesso di norme, o ad un mancato coordinamento tra le medesime, od eventualmente anche a ripetizioni;
- leggi non chiare nel dispositivo;
- materie, o settori trasversali a più materie, che sono regolati da più testi normativi, producendo il risultato di una disciplina complessiva oscura e/o lacunosa.

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 incide sul riordino e sul riassetto del sistema normativo.

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;
- revisione del linguaggio con cui esse sono formulate, onde rendere più immediata la loro interpretazione e meno incerta la loro applicazione.

A questi strumenti si sono poi aggiunti quelli che mirano a incidere sulla regolazione mentre questa viene prodotta (sul cd. flusso normativo).

Si tratta in particolar modo degli strumenti importati dalle politiche di better regulation come l'analisi di impatto della regolamentazione (introdotto dall'articolo 5 della legge n. 50 del 1999) finalizzati a giustificare la necessità della disciplina e il suo impatto realizzato (in termini di maggiori benefici rispetto ai relativi costi).

La semplificazione amministrativa

La semplificazione amministrativa ha ad oggetto le regole che disciplinano l'amministrazione, ossia quelle regole che disciplinano l'attività procedimentalizzata finalizzata al perseguimento di un interesse pubblico.

Il punto di partenza sono dunque i procedimenti amministrativi:

- Le finalità e gli obiettivi assegnati ai procedimenti amministrativi sono definiti puntualmente nelle disposizioni normative, generali e/o settoriali, risultando, quindi, predeterminati
- La sequenza delle attività e delle operazioni da porre in essere per l'attuazione dei procedimenti è specificata nel dettaglio ("procedimentalizzata"): iter da seguire, adempimenti da attuare e risultati (parziali) da conseguire, fonti normativo-regolamentari interne alle singole amministrazioni e/o alla prassi degli operatori cui conformarsi ecc.
- L'output da realizzare (provvedimento amministrativo, produzione di beni, erogazione dei servizi ecc.) è prestabilito nella forma, nei contenuti, nonché nei termini di adozione.

I procedimenti sono spesso giudicati dagli utenti come insoddisfacenti, in termini di:

- Tempi necessari per conseguire i risultati finali
- Numerosità e, talvolta, complessità degli adempimenti richiesti
- Costi (anche finanziari) da sostenere per adempiervi

Pertanto l'obiettivo della semplificazione amministrativa è quello di rendere più chiare e semplici il modo di svolgimento dell'azione amministrativa riducendo, al contempo, i tempi dell'azione amministrativa e i costi che ne derivano per i 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 nel capo IV della l. n. 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.

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 art. 2, pareri obbligatori art. 16 e valutazioni tecniche art. 17);
- 2) quelli orientati a ridurre gli adempimenti a carico del privato (autocertificazione art. 18) o delle amministrazioni riconoscendo la progressiva sottrazione alla dimensione autoritativa di una serie di atti, che sono stati sostituiti con il silenzio assenso (art. 20) o con la denuncia di inizio attività (ora Segnalazione certificata di inizio di attività-SCIA art. 19);
- 3) quelli diretti a sviluppare un processo decisionale più razionale tramite la modifica della forma del procedimento (art.14-conferenza dei servizi, art. 15-accordi di programma).

Rispetto agli effetti prodotti gli istituti di semplificazione possono muoversi in diverse direzioni

Ad esempio:

1. 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);
2. la limitazione delle conseguenze negative dell'inerzia della amministrazione e la semplificazione/liberalizzazione dell'avvio di determinate attività;
3. 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

Come si snellisce l'azione amministrativa?

La tecnica della ELIMINAZIONE

Tendono 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 invasivo.

In questo ambito rientrano le attività di liberalizzazione delle attività economiche come la SCIA (art. 19)

La tecnica della RIDUZIONE

Attraverso questa tecnica si dà seguito al principio di origine europea per cui "meno è meglio", accelerando e snellendo quei procedimenti che si compongono di troppe fasi, che richiedono tempi ingiustificatamente lunghi, o che richiedono una mole eccessiva di informazioni da parte del privato.

- Riduzione degli oneri amministrativi [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 (art. 17-bis)

La tecnica della RAZIONALIZZAZIONE

Con la razionalizzazione si mira a semplificare non tagliando o riducendo, ma razionalizzando il percorso in cui si snoda il procedimento 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 un'unica procedura singoli segmenti tra loro funzionalmente collegati, riuniscono in un unico consesso tutti i soggetti chiamati a partecipare ad un procedimento ovvero sfofoltiscono 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 (art. 14)

Ulteriori tasselli della semplificazione

In Italia è forte la credenza che, per ottenere la semplificazione, basti tagliare, eliminare, togliere di mezzo norme, uffici, procedure.



La semplificazione non si fa SOLO per eliminazione, ma per aggiunta: di evidenze, e di competenze capaci di decifrarle!

L'epoca degli ipertesti, delle parole chiave, dei menu ad albero per la selezione progressiva delle alternative ci ha insegnato che la difficoltà di una procedura amministrativa si basa su ben altri parametri, che dipendono dalla nitidezza cognitiva delle situazioni da certificare, dalla linearità delle norme che la regolano, dalle competenze di chi deve compilare le domande e da quelle di chi deve valutarle. I