

La semplificazione dei mille giorni

di Alessandro Natalini
28 luglio 2014

Il decreto legge n. 90/2014, il primo tassello del disegno di riforma amministrativa proposto dal governo Renzi, contiene limitati interventi in materia di semplificazione, evidenziando una tendenza a dilatare i tempi del cambiamento, a cercare nuove mediazioni tra autonomia territoriale e semplificazione, nonché a superare la prassi concertativa, che caratterizzava da tempo le politiche di miglioramento della qualità della regolazione, utilizzando invece modalità di partecipazione con un'inclinazione populistica.

Nella lettera del Presidente del consiglio dei ministri Renzi e del ministro della Pubblica amministrazione Madia ai dipendenti pubblici del 30 aprile 2014, che rappresenta la base delle riforme amministrative avviate dal governo, la semplificazione ha un suo rilievo, ma non rappresenta una priorità assoluta. Tra i 44 provvedimenti concreti enumerati in quel documento sono 4 quelli che la sostanziano effettivamente, mentre nel decreto legge n. 90/2014 troviamo solo tre articoli sul tema: il primo disciplina la Agenda della semplificazione e i moduli standard; gli altri due affrontano questioni rilevanti, ma specifiche (invalidità e portatori di patologie croniche), traducendo in norme alcune proposte di riduzione degli oneri che sono l'esito di iniziative avviate avanti ormai da diversi anni.

L'Agenda della semplificazione amministrativa dovrebbe essere approvata entro il 31 ottobre 2014 e dovrebbe riferirsi al triennio 2015-2017. Quattro tratti la caratterizzano. Il primo che affida il potere di proporla interamente al Ministro per la pubblica amministrazione. Non è chiaro a priori se l'assenza di un concerto con i ministri di settore sarà un modo per vincere il potere di veto delle branche dell'amministrazione che fino ad adesso sono riuscite a sottrarsi ad ogni intervento di semplificazione (prima fra tutte quella fiscale) oppure renderà ancora più difficile coinvolgerle. Il secondo che nell'adottare questa Agenda si prevede una intesa in Conferenza unificata, ma non una forma di concertazione con i rappresentanti delle categorie economiche. Questa è una profonda innovazione rispetto ad una prassi che negli ultimi anni ha invece caratterizzato l'elaborazione delle proposte di semplificazione di tutti gli esecutivi (centro-sinistra, centro-destra e tecnici). E già in sede di predisposizione del decreto legge n. 90/2014 il governo Renzi sembra aver privilegiato una consultazione aperta, basata sulla raccolta per via telematica delle osservazioni e delle opinioni dei cittadini che per non sembra aver inciso sul suo contenuto, assumendo inclinazioni populistiche. Il terzo che questa Agenda non è dotata di strumenti di intervento propri, ma riconduce quelli già esistenti (es. il Programma per la riduzione degli oneri amministrativi previsto dalla legge n. 35/2012 e l'analisi di impatto della regolazione) ad una visione di insieme. L'Agenda della semplificazione amministrativa sotto questo profilo è l'erede diretto del Piano d'azione per la semplificazione adottato nel 2007 dal Governo Prodi: uno strumento di indirizzo politico volto a dare coerenza e a rendere visibile l'impegno politico dell'esecutivo nel suo insieme rispetto alla politica di semplificazione, indicando obiettivi specifici e temporalmente definiti in una prospettiva pluriennale su cui concentrare l'attenzione dei vertici amministrativi e dell'opinione pubblica. Il quarto, connesso al terzo, è che l'Agenda non ha come suo scopo primario quello di prevedere l'adozione di atti normativi, quanto di coordinare tra loro gli interventi a carattere amministrativo e organizzativo che sono prodromici o servono a dare attuazione o a monitorare gli effetti delle disposizioni di legge.

Il decreto legge n. 90/2014 si occupa poi di promuovere la adozione di modelli unificati e standardizzati per la presentazione di istanze, richieste e autorizzazioni da parte dei cittadini. In proposito, si ribadisce che le amministrazioni statali, per le materie di propria competenza, devono predisporli entro un termine prefissato di 180 giorni. Tuttavia, le proposte devono giungere da amministrazioni settoriali che nel passato sono spesso apparse riluttanti ad adottare spontaneamente questo tipo di strumenti che ne vincolano fortemente la discrezionalità.

Attraverso l'intesa in Conferenza unificata si prevede invece l'adozione dei modelli standardizzati in materia di edilizia e di avvio delle attività produttive che dovrebbero rappresentare un livello essenziale delle prestazioni. In questo modo si estende a questi due campi l'esercizio già svolto in materia ambientale in cui la normalizzazione della modulistica ha, in sostanza, fotografato gli adempimenti previsti dalle diverse normative regionali. Si consente a ciascuna amministrazione di utilizzare moduli diversi di un modello unico, il quale ha un contenuto composito che riproduce tutti gli oneri amministrativi previsti dalle diverse amministrazioni territoriali in base alla loro specifica disciplina procedimentale. L'unificazione dei modelli produce quindi una loro standardizzazione ma non l'uniformazione e la semplificazione degli adempimenti. Inoltre, in materia

edilizia i modelli unici sono stati già introdotti nella recente Intesa Semplifica Italia e si attende in tempi non lunghi che siano adottata l'intesa sui modelli per l'avvio delle attività produttive sulla base di una disposizione che già li prevedeva dal 2010. Infine, la standardizzazione dei modelli di richiesta delle autorizzazioni e delle istanze dei cittadini rischia di avere effetti precari. Infatti, i modelli unici diventano obsoleti nel momento in cui una amministrazione decida di imporre nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli previsti dai singoli moduli del modello unico. Certo, le regioni e gli enti locali avranno ora modelli "unicici" a cui ispirarsi nell'esercizio della propria discrezionalità, ma questo è un tenue filo a cui aggrapparsi in una realtà istituzionale altamente frammentata e abituata a procedere in modo quasi schizofrenico come quella italiana. Occorre quindi programmare un aggiornamento continuo di questi modelli basata su un monitoraggio continuo e capillare oltre all'introduzione di forme di incentivazione e/o sanzione nei confronti delle amministrazioni inadempienti. Il problema è che la standardizzazione dei modelli dovrebbe fare seguito ad una uniformazione degli adempimenti procedurali su tutto il territorio fondata su una modifica della Costituzione. E' necessario, a tal fine, che il disegno di legge costituzionale in corso di discussione alle Camere modifichi il riparto di competenze tra i livelli di governo in modo da operare non solo un riconoscimento di quella statale per la formulazione dei principi contenuti nella legge n. 241/1990, ma si spinga a garantire una statalizzazione della disciplina degli adempimenti previsti per i singoli procedimenti, anche di quelli che attualmente ricadono nella competenza normativa delle autonomie territoriali. Il federalismo deve servire a differenziare le politiche non ad aumentare l'entropia burocratica.

Sembra inoltre che i principali interventi in materia di semplificazione che dovrebbero caratterizzare le riforme amministrative del nuovo esecutivo confluiranno nel disegno di legge che è stato recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, ma di cui, nel momento in cui si scrive, non si conosce ancora il contenuto. E' però certo che dovrà affrontare un dibattito parlamentare con esiti non immediati e poi la sua attuazione sarà demandata, come di consueto, all'adozione di deleghe legislative e atti regolamentari.

Sembra quindi che il governo, almeno sulle politiche di miglioramento della qualità della regolazione, abbia preso tempo. Questo è assolutamente sensato: in pochi mesi si possono fare proclami, ma non conseguire risultati significativi e duraturi nello sdipanare un gomito così aggrovigliato come quello della complicazione burocratica. Abbiamo già assistito a governi che per apparire risoluti adottano norme apparentemente drastiche che affermano che tutti i procedimenti sono per decreto semplificati. Ma l'evidenza mostra che purtroppo queste medicine generiche non funzionano: paga solo un lavoro metodico e continuo che di volta in volta si concentra pazientemente sui singoli settori.

Darsi tempo è quindi importante, ma diventa mera dilazione se non si avviano organiche politiche di miglioramento della regolazione. I risultati, in parte positivi, conseguiti nel passato non devono fare velo alla constatazione che sulla semplificazione l'Italia deve fare un cambio di passo e per farlo non è sufficiente mettere meglio a punto ed affinare le soluzioni già sperimentate negli ultimi venti anni. Le nuove politiche devono segnare un momento di discontinuità sotto diversi profili. Il primo è quello della guida politica e burocratica che, come ci insegna anche l'esperienza di altri paesi in materia di better regulation, richiede di essere ben definita, visibile e supportata da apparati specializzati e sufficientemente robusti che trovano un radicamento effettivo nelle diverse amministrazioni. Il secondo, che assume un particolare rilievo nel semestre europeo guidato dall'Italia, è quello di collegare l'Agenda italiana della semplificazione a quella del programma Refit e includa tra i propri obiettivi quello di ridefinire il modo con cui l'Italia partecipa alla fase ascendente e discendente della formazione delle decisioni regolatorie europee. Il terzo è di constatare che gli strumenti fino ad ora introdotti per la produzione di nuove norme (air e bilancio degli oneri amministrativi) non stanno operando perché gli attori rilevanti (politici, uffici di diretta collaborazione e dirigenza burocratica) non sono in grado di (e non intendono) utilizzarli. Ma non possiamo continuare a svuotare con il secchio della semplificazione un mare quotidianamente alimentato da nuove disposizioni che introducono costi burocratici inutili o non proporzionali ai rischi che coprono. Il quarto concerne l'attuazione delle norme di semplificazione perché moltissimi degli interventi previsti negli anni precedenti sono stati vanificati da una mancata o distorta realizzazione. Il quinto è quello di collegare l'agenda per la semplificazione a quella per la trasparenza, per rafforzare la pressione diretta dei cittadini, e a quella digitale. Da troppo tempo le riforme amministrative procedono infatti per vie divise da paratie stagne.