



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



RI.CO

Sostegno a regioni ed enti locali nell'attuazione delle riforme costituzionali

PON Governance
e Assistenza Tecnica
2007-2013

PROGETTO

SOSTEGNO A REGIONI ED ENTI LOCALI NELL'ATTUAZIONE
DELLE RIFORME COSTITUZIONALI

**Convenzione tra Presidenza del Consiglio dei Ministri –
Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez –
Centro di Formazione Studi**

**LA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E
AMMINISTRATIVA**

di Giovanna Pistorio

SOMMARIO: 1. Definizione – 2. *Ratio* – 3. Limiti – 4. Strumenti – 5. L’impatto della semplificazione sulle PMI. – 6. Prospettive di miglioramento.

1. La semplificazione è un processo avviato in ambito legislativo e amministrativo al fine di garantire *riduzione quantitativa, effettiva razionalizzazione e miglioramento qualitativo* delle regole esistenti.

2. *Ratio* sottesa alla semplificazione, sia essa normativa o amministrativa, è la certezza del diritto. Il diritto nasce per dare certezze: un diritto incerto non è nemmeno diritto (Bobbio). È opportuno quindi cercare quegli strumenti che consentano di garantire la certezza del diritto. Ecco allora l’esigenza di ricorrere alla semplificazione.

Per affrontare le problematiche connesse a tale processo occorre però fare un passo indietro e capire i motivi per i quali si sono verificate quelle condizioni patologiche che hanno generato la necessità di una semplificazione.

A livello legislativo, come è noto, il sistema italiano è tradizionalmente “legicentrico”, essendo affidata alla competenza del Parlamento la gestione del sistema normativo. Tuttavia, sono altrettanto note le cause che negli anni hanno portato alla c.d. “crisi della legge”, tra le quali:

- l’inflazione normativa: l’eccesso di produzione di leggi e altri atti normativi ha determinato complessità, instabilità, incoerenza logica e sistematica;
- il peggioramento della qualità legislativa: l’eccessiva quantità ha pregiudicato fortemente la qualità delle regole, ovvero la chiarezza, la comprensibilità degli enunciati prescrittivi;
- la perdita di centralità della legge: si è assistito nel corso degli anni ad una vera e propria *erosione* della legge, determinata dal ricorso – spesso eccessivo e lontano dagli schemi costituzionali – ad atti aventi forza di legge, dall’incidenza delle fonti regionali, dalla portata dirompente delle fonti comunitarie.

A livello amministrativo, il problema va analizzato da un duplice punto di vista:

- a livello soggettivo, vale a dire con riferimento agli organi chiamati ad esercitare le funzioni amministrative:

il disegno regionalista della Costituzione repubblicana, chiaramente garantista, disciplinava l’esercizio delle funzioni amministrative sulla base del principio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, con la conseguenza che spettava alle Regioni l’esercizio delle funzioni amministrative nelle sole materie di competenza legislativa regionale, tassativamente indicate dall’art. 117, Cost. Erano previste deroghe a tale regola, per eccesso, con ampliamenti delle funzioni amministrative rispetto a quelle legislative, o per difetto, con arretramenti delle competenze amministrative regionali a favore di enti locali. Nella prassi, comunque, si sono registrati numerosi allontanamenti dal modello costituzionale a favore di un ampliamento dei poteri dello Stato, in nome di presunte esigenze ed interessi di carattere nazionale.

L’esercizio delle funzioni amministrative ad un livello di governo centrale, “distante” dai cittadini, ha inevitabilmente incrementato le problematiche connesse alla c.d. “burocratizzazione” della Pubblica Amministrazione.

- a livello oggettivo, strettamente connesso alle problematiche normative:

la complessità dell'agire amministrativo è inestricabilmente legata all'interpretazione e alla applicazione delle norme che le amministrazioni sono chiamate ad applicare. Se il sistema normativo è complesso, caotico, frammentario, l'agire amministrativo diventa difficile, faticoso, inefficiente.

Nasce quindi l'esigenza di una semplificazione. E si pone il problema di individuare strumenti adeguati per migliorare il funzionamento del sistema normativo e legislativo.

3. Al fine di comprendere se e in che misura i rimedi introdotti abbiano consentito la realizzazione degli obiettivi, è opportuno illustrare il *limite* che incontra l'idea stessa della semplificazione nella società italiana.

Come rammentato di recente, «in un noto passo della “politica” di Aristotele (1287 a-b) si afferma che al governo degli uomini, anche i più illuminati, che si propongono per la guida della città, i cittadini preferiranno sempre il governo della legge, intesa come regola o meglio come regola di comportamento»¹.

In altre parole, i cittadini esigono delle regole, degli strumenti che, capaci di rispondere alle molteplici esigenze della collettività, garantiscano il funzionamento della società civile.

Una società complessa e articolata come la società italiana, esige quindi regole giuridiche ad essa appropriate: regole dettagliate, precise, ma certe e chiare. Ecco allora la necessità di trovare un bilanciamento tra complessità e semplificazione, il giusto equilibrio tra regolazione da un lato, certezza e chiarezza dall'altro.

4. In quest'ottica si inseriscono:

A) gli interventi volti ad una nuova qualità della regolazione:

- la delegificazione, ossia il trasferimento della disciplina di una materia dalla competenza legislativa a quella regolamentare, è stata introdotta per tentare di risolvere l'annosa questione dell'inflazione legislativa. La delegificazione mira, infatti, a liberare il Parlamento dalla microlegislazione per far sì che esso si occupi prevalentemente delle grandi scelte legislative. Tuttavia, se da un lato si è registrato il fallimento di una delegificazione preventiva e a tappeto, soprattutto per la ritrosia del Parlamento ad approvare leggi organiche di delegificazione, dall'altro, si è spesso constatata la degenerazione della delegificazione, attivabile caso per caso, a norma dell'art. 17, co. 2 della L. 23 agosto 1988, n. 400, in forme ben diverse dagli schemi predisposti dalla suindicata legge.
- le nuove tecniche legislative, volte migliorare il linguaggio normativo, al fine di renderlo chiaro, semplice e quindi comprensibile non solo agli operatori giuridici ma a tutti i cittadini. Tuttavia, il ricorso puntuale e sistematico al *drafting* legislativo appare ancora troppo lontano dalla cultura italiana.
- la codificazione, prima con i testi unici (L. 50 del 1999) poi con i codici di settore (L. 229/2003). Il Governo, previa delega legislativa, può procedere alla compilazione di codici, ovvero un complesso di norme stabili ed armonizzate che, raccogliendo le disposizioni di

¹ Così, IMMORDINO, *Codificazione, semplificazione, qualità delle regole e certezza del diritto*, Relazione al Convegno “Codificazione, semplificazione e qualità delle regole”, tenutosi presso l'Università degli studi “Roma Tre”, 17-18 marzo 2005.

molteplici testi normativi succedutesi nel tempo e relativi ad una medesima materia, garantiscono certezza del diritto.

B) gli interventi volti a un miglioramento dell'agire amministrativo:

- nella seconda metà degli anni Novanta, il sistema delle leggi Bassanini, ha segnato l'esordio del c.d. *federalismo amministrativo*: si è effettuato un poderoso decentramento amministrativo, conferendo funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regione e agli Enti locali, passando così dal *principio del parallelismo delle funzioni* al c.d. *municipalismo d'esecuzione*, realizzato più compiutamente con la Riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione (art. 118 Cost.). Pertanto, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, le competenze e le funzioni devono essere attribuite al livello di governo più vicino ai cittadini; lo Stato deve intervenire soltanto se e nella misura in cui i livelli inferiori non siano in grado di operare o sia necessario un coordinamento al fine di assicurare l'unità della Repubblica. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, privilegiando una lettura funzionale, teleologica delle disposizioni introdotte con la riforma del 2001 ha finito per restringere non di poco gli spazi di competenza regionale (*chiamata in sussidiarietà e materie trasversali*);
- è stato peraltro indispensabile avviare un processo volto ad eliminare la burocratizzazione della P.A., senza però rimuovere le garanzie. In altre parole, si è ritenuto opportuno responsabilizzare la P.A. nell'utilizzo dei poteri di cui dispone snellendo, per quanto possibile, le procedure. Semplificare l'azione amministrativa significa tagliare passaggi procedurali, controlli, adempimenti inutili. Ove ciò non sia possibile senza pregiudicare il buon funzionamento dell'amministrazione, semplificare significa trovare modi più semplici, rapidi ed economici per ottenere il medesimo risultato garantito da quel particolare passaggio procedurale, controllo, adempimento. A tal fine, la L. n. 15 del 2005, ha quindi introdotto:
 - la tendenza all'utilizzo del diritto privato (art. 1-bis. «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente»).
 - il nuovo sistema DIA (come modificato dal D.L. n. 35/2005);
 - l'incentivo alla telematica (nuovo comma 3-bis della l. n. 241).
 - il sistema del silenzio-assenso (art. 20).

5. L'impatto della semplificazione, sia normativa, sia amministrativa, ha assunto particolare rilievo sulle PMI.

A livello economico e sociale, le incertezze legate ad un elevato numero di norme, spesso complicate, frammentarie, contraddittorie rappresentano un elevato costo per i cittadini e in particolar modo per le imprese che risultano penalizzate rispetto a quelle degli altri Paesi europei.

A livello organizzativo, la complessità burocratica può pregiudicare fortemente l'efficienza delle attività svolte dalle PMI.

È in tale contesto che si inseriscono gli strumenti predisposti al fine di agevolare l'attività delle PMI ed incrementarne la competitività:

- Agevolazioni fiscali e finanziarie.
- Servizi on line.
- Autocertificazione.

- Sportello unico.

6. I passi in avanti compiuti in direzione della semplificazione normativa ed amministrativa sono stati rilevanti e significativi. Ma la strada da percorrere è ancora lunga e faticosa.

A tal fine, appare necessario sottolineare la necessità che venga incrementato il ricorso ad uno strumento, per la verità, già in parte utilizzato per migliorare la qualità della regolazione e incrementare l'efficienza dell'agire amministrativo: la consultazione dei destinatari delle regole. In altre parole, per governare la complessità legislativa e implementare la semplificazione amministrativa è opportuno coinvolgere maggiormente i cittadini, i soggetti economici, gli operatori della pubblica amministrazione, le rappresentanze delle imprese e delle libere professioni, oltre che quelle delle Regioni e degli Enti locali. L'idea di un *processo di semplificazione partecipato*:

- contribuisce alla *democraticità* delle scelte normative, valorizzando i principi costituzionali, quali la sovranità popolare (art. 1 Cost.), lo sviluppo della persona nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.) e l'eguaglianza sostanziale (art. 3, co.2, Cost.);
- accresce il senso di *responsabilità* del regolatore;

avvicina i regolati ai regolatori, secondo i canoni del principio di *sussidiarietà* (art. 118 Cost.). È in quest'ottica che appare imprescindibile l'attuazione concreta ed effettiva di quelle modifiche apportate con la Riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza assumono un ruolo decisivo nella realizzazione di un sistema più flessibile ed efficiente. In altre parole, l'attuazione di tali principi, valorizzando il più ampio confronto nelle sedi di concertazione e garantendo che l'allocatione delle funzioni avvenga ai livelli più vicini ai cittadini, contribuisce a soddisfare le esigenze di semplificazione ed economicità.