

Il Rapporto 2015 di italiadecide

“Amministrazioni semplici, imprese competitive”

Otto proposte

Una legislazione concentrata sull'essenziale. Una pubblica amministrazione orientata ai risultati e non inabissata nelle procedure. Una ricostruzione dell'interlocutore pubblico, che gli consenta di compiere scelte consapevoli e trasparenti, di ridurre il tasso di corruzione amministrativa, e di confrontarsi coi privati in modo costruttivo. Un conseguente largo ricorso alle buone pratiche, anche quale premessa alla formazione di linee guida nei diversi settori. Una composizione il più possibile anticipata degli interessi e delle controversie, in una riformata Conferenza di servizi e con mirate sperimentazioni del dibattito pubblico. Una corrispondente limitazione del ripensamento e una indiretta ma consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale.

Questi sono gli obiettivi essenziali di italiadecide per soddisfare la crescente domanda di semplificazione amministrativa, e offrire un quadro strutturato alle proposte avanzate o discusse dagli operatori, dagli esperti e dai giuristi.

1. Certezza sul chi fa che cosa fra Stato e Regioni

Il testo della riforma costituzionale affronta solo in parte il problema della certezza della ripartizione delle competenze. Il riparto di funzioni amministrative fra Stato, Regioni e Comuni, continua a essere retto dai principi di “sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” (art. 118 Cost.), che non hanno a che vedere col criterio delle materie enumerate seguito nel riparto Stato-Regioni delle competenze legislative. Per fornire la necessaria certezza di riferimenti, la revisione costituzionale potrebbe stabilire la regola generale che, sulle materie su cui legifera, lo Stato è anche titolare della funzione amministrativa.

2. Stabilizzare la legislazione

“Legiferare meno” aiuta a “legiferare meglio”, ma non lo garantisce. Occorrerebbe sancire con legge costituzionale i principi di semplificazione legislativa oltre che amministrativa (già riconosciuta nella proposta di revisione dell'art. 118 Cost.). Per la semplificazione legislativa, fissati i criteri di semplicità, coerenza e omogeneità della legislazione, la legge costituzionale ne demanderebbe la specificazione a una legge organica. Quanto alla disciplina sulla semplificazione amministrativa, la legge costituzionale dovrebbe prevedere che la disciplina del procedimento amministrativo sia approvata con legge organica.

3. Diffondere buone pratiche e preparare linee-guida

Occorre che la raccolta delle pratiche di semplificazione, la selezione e diffusione di quelle buone anche con predisposizione di *white lists*, e la redazione di linee-guida degli adempimenti amministrativi diventino una missione nazionale. Positiva la previsione di un'“Agenda della semplificazione amministrativa” per il triennio 2015-2017 (art. 24 del d.l. n. 90 del 2014, conv. in l. n. 114 del 2014), dove le funzioni delle istituzioni preposte alla semplificazione vengono integrate in vista del coinvolgimento di cittadini e imprese tanto nella fase di consultazione con la Conferenza unificata stato-autonomie, quanto nella definizione della modulistica unificata e standardizzata di cui si è detto.

Utili i primi casi di raccolta e analisi di buone pratiche, come quelli della Regione Piemonte, e del Dipartimento della funzione pubblica-Formez sui servizi all'immigrazione e di ricezione alberghiera, svolti da alcuni Comuni. Neanche le linee-guida mancano del tutto: quelle in materia di controlli adottate mediante intesa in Conferenza unificata il 24 gennaio 2013, sarebbero anzi suscettibili di essere estese alle amministrazioni nazionali. Ciò che manca, un soggetto istituzionale responsabile dell'attuazione degli atti normativi e anche di *soft law* adottati in tema di semplificazione.

Non sarebbe a questo punto difficile attribuire con decreto del Presidente del Consiglio a un'unica sede amministrativa centrale (Dipartimento della funzione pubblica) il compito di raccogliere le pratiche di semplificazione, selezionare e diffondere quelle considerate buone dalle stesse imprese, e infine suggerire su tale base proposte per la redazione di linee-guida riguardanti gli adempimenti amministrativi. L'attuazione dell'Agenda digitale non potrebbe che facilitare il raggiungimento di questo obiettivo.

4. Ricostruire l'interlocutore pubblico

Le inutili complicazioni derivano dal fatto che il soggetto pubblico non è abbastanza consapevole di ciò che vuole perché le pianificazioni e i programmi di investimenti pubblici sono incerti, oppure perché gli enti e gli altri soggetti preposti all'azione pubblica sono troppo frammentati, oppure, ancora, per carenza di progettazioni tecniche.

Occorre dunque anzitutto ricostruire l'interlocutore pubblico. Un compito simile richiede che tutti i soggetti pubblici siano noti e che gli interlocutori di dimensioni minori siano aggregati. Va ricostruita la dirigenza pubblica, onde renderla interlocutore autorevole e professionalmente qualificato. Ciò significa modificare lo *spoils system* con l'introduzione di “sistemi di valutazione periodica del lavoro, del raggiungimento degli obiettivi e del grado di soddisfazione dei cittadini, dai quali far dipendere la conferma o meno dei dirigenti amministrativi”.

Il soggetto pubblico, infine, deve disporre di adeguate risorse tecniche anche per potersi confrontare con i professionisti di settore. È indispensabile un'autentica ricostruzione della componente tecnica delle amministrazioni, che è stata da tempo smantellata, tanto a livello nazionale, quanto in sede regionale e locale.

5. Digitalizzare per semplificare

L'innovazione maggiore è costituita non tanto dall'Agenda per la semplificazione come tale, quanto dall'obbligo di standardizzazione dei moduli di presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte di cittadini e imprese, su tutte le materie di competenza statale, e per le amministrazioni regionali e locali limitatamente all'edilizia e all'avvio di attività produttive. Nella stessa direzione va l'art. 17 *bis* d.l. n. 133/2014, che affida ad accordi o a intese fra Governo, regioni e autonomie locali "l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti". Si supererebbe così l'assurda diversificazione del regime edilizio in base ai singoli territori comunali, in violazione da un lato del principio di concorrenza e del diritto di proprietà, dall'altro dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto sociale all'*habitat* che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Diventa però a questo punto ancor più necessario uniformare anche i procedimenti seguiti dalle singole amministrazioni. In effetti, i lavori di questo Rapporto confermano che le amministrazioni "non comunicano fra loro", costringendo imprese e cittadini a ripetere istanze e segnalazioni. L'obbligo imposto a ciascuna di esse di mettere a disposizione gli accessi alle proprie basi di dati alle altre amministrazioni appare dunque una misura indispensabile, a condizione che si predeterminino le condizioni dell'accesso per evitare che la stessa richiesta del privato debba essere oggetto di plurimi esami preventivi.

6. Sperimentare il dibattito pubblico

La proposta di coinvolgere i privati, le autorità e le popolazioni locali interessate nella fase di progettazione delle infrastrutture, secondo modalità già sperimentate in altri Paesi (Francia, Regno Unito), corrisponde al bisogno di prevenire controversie che altrimenti si verificherebbero nella fase dell'esecuzione delle opere, con disfunzioni evidentemente gravi e costosi. Ma per soddisfare tale bisogno occorrono anzitutto indirizzi politici ben determinati sulla realizzazione di grandi opere infrastrutturali, come dimostrano le esperienze del *débat public* e del *Planning Act*.

7. Far funzionare la Conferenza di servizi

Troppo spesso le decisioni che dalla Conferenza dovrebbero scaturire vengono di fatto paralizzate indefinitamente, o in termini imprevedibili e comunque onerosissimi dal punto di vista dei privati, per via dell'opposizione espressa da talune amministrazioni. La legge non considera insuperabile il "motivato dissenso" dei ministeri in questione, che è invece superabile attraverso un'assunzione di responsabilità da parte dell'autorità di governo nazionale. Non vi sarebbero quindi ostacoli logico-giuridici a che la stessa amministrazione procedente deliberi anche difformemente dai dissensi manifestati da altre amministrazioni, salva la facoltà per queste ultime di richiedere alla Presidenza del Consiglio di pronunciarsi definitivamente sulla questione entro un termine tassativo (ad es. un mese). In alternativa, applicando l'istituto del silenzio-assenso, si potrebbe prevedere che la proposta dell'amministrazione procedente si considera accolta ove il Consiglio dei Ministri non si pronuncerà entro i prescritti sessanta giorni.

8. Limitare il ripensamento

Le norme favoriscono in misura anomala l'applicazione del cosiddetto ripensamento delle pubbliche amministrazioni attraverso l'annullamento d'ufficio o la revoca dei provvedimenti.

Quanto all'annullamento d'ufficio, la legge fissa come presupposti del ripensamento l'illegittimità del provvedimento e l'interesse ad annullare. Si potrebbe intervenire in diversi modi sull'istituto. a) *Limiti alla retroattività*: l'annullamento d'ufficio operi normalmente solo per il futuro. b) *Determinazione dell'indennizzo*: sia previsto solo per il soggetto incolpevole che abbia fatto affidamento sulla legittimità del provvedimento. c) *Termini*: il termine per l'annullamento potrebbe essere fissato ad un anno. d) *Limiti alla revoca per pentimento*: la revoca per pentimento si può escludere del tutto, oppure si potrebbe stabilire che in tal caso il ristoro debba essere integrale e non limitato al mero danno emergente. e) *Limiti alla revoca di provvedimenti favorevoli*: andrebbero ulteriormente delimitate le ipotesi di revocabilità di un provvedimento favorevole, allo scopo, per esempio, di prevenire o rimuovere un grave danno per il bene comune. f) *Ripensamento solo in presenza di interessi sensibili*: la revoca e l'annullamento d'ufficio dovrebbero essere possibili solo qualora siano coinvolti interessi sensibili (patrimonio artistico-culturale, ambiente, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale).