

I limiti delle semplificazioni (*)

di Alessandro Natalini

Sommario

1. Il sistema delle semplificazioni. – 2. La legge annuale e i regolamenti di semplificazione. – 3. Limiti dei regolamenti di semplificazione. – 3.1. Limiti sostanziali. – 3.2. Limiti di competenza. – 3.3. Limiti normativi. – 3.4. Limiti temporali. – 3.5. Limiti soggettivi. – 3.6. Limiti di bilancio. – 3.7. Limiti per gli illeciti amministrativi. – 4. Criteri d'azione.

1. Il sistema delle semplificazioni

Le procedure amministrative non sono per loro natura espressione delle disfunzioni burocratiche, ma rappresentano uno strumento organizzativo utile e necessario per svolgere le attività amministrative, per cui occorre ragionare sulle loro condizioni e limiti d'uso. Nel far ciò, occorre considerare che la complessità dell'agire delle amministrazioni pubbliche non è un aspetto patologico momentaneo o localizzato, ma un elemento fisiologico della configurazione che ha assunto attualmente l'amministrazione pubblica. Ciò perché questa complessità rappresenta un riflesso dello sforzo che compie in modo crescente il sistema amministrativo di curare una molteplicità di interessi pubblici, nonché quello di assicurare il massimo livello di partecipazione dei privati in un quadro istituzionale in cui si moltiplicano i livelli di governo. Complessità che quasi naturalmente si scarica sulle procedure amministrative in cui trova un momento di ricucitura tra le diverse amministrazioni ed i privati che agiscono all'interno dell'arena pubblica. Il sistema genera

(*) Il contenuto del presente articolo riprende in larga parte i temi da me trattati in A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002.

complessità procedurale, ma per evitare che essa si trasformi automaticamente in complicazione occorre introdurre forme generalizzate e stabili di governo di questo fenomeno.

Questo è il terreno su cui poggiano i tentativi di semplificare l'amministrazione pubblica. Peraltro, grazie agli sforzi compiuti specie nell'ultimo decennio (in particolare a livello statale), con questo termine oggi è possibile riferirsi non più ad un mero programma di cambiamento, ma ad una concreta esperienza che ha costituito una parte importante delle riforme amministrative. Esperienza che si caratterizza per non essere una semplice somma di interventi circoscritti ed episodici finalizzati al superamento di alcune disfunzionalità amministrative, ma costituisce un modo nuovo d'amministrare. La semplificazione sembra, infatti, ormai configurarsi come una modalità di gestire e di razionalizzare le procedure amministrative finalizzata ad affrontare i problemi generati dalla complessità procedurale.

L'analisi di questa esperienza di cambiamento amministrativo acquista un particolare significato in un momento in cui, per effetto della modifica del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), si assiste ad un radicale spostamento della potestà normativa in merito alle procedure amministrative. Adesso, molto più che in precedenza, sono le amministrazioni regionali e locali che devono affrontare il problema della complicazione procedurale.

Nel fare ciò sembra utile prendere spunto da quanto è stato sperimentato in questi ultimi dieci anni a livello statale. Infatti, dall'analisi di questa esperienza, si ricavano alcuni insegnamenti. Il primo è che la semplificazione deve diventare un'attività rilevante e stabile dell'amministrazione svolta seguendo un percorso ciclico (su base annuale) che trova il suo punto di innesco nella legge di semplificazione e si chiude con la presentazione di una relazione del Governo al Parlamento sullo stato della semplificazione in accompagnamento al disegno di legge di semplificazione dell'anno successivo. Anche dal punto di vista organizzativo la semplificazione deve poggiare su strutture organizzative stabili, permanenti e diffuse all'interno dell'amministrazione. Deve perdere quel carattere di episodicità

e straordinarietà che l'aveva caratterizzata prima degli anni novanta. Dall'essere un tentativo pionieristico realizzato da esperti esterni all'amministrazione, deve diventare una competenza svolta stabilmente da strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, dagli uffici di diretta collaborazione dei diversi ministri e da ciascuna unità amministrativa a cui è demandato lo svolgimento di una procedura.

Il secondo insegnamento è che la semplificazione deve essere un obiettivo che si persegue sia con l'introduzione di alcuni istituti che agiscono trasversalmente su tutta l'attività amministrativa (es. conferenza dei servizi o autocertificazione) sia attraverso iniziative focalizzate (in base ad un principio di selettività) su singole procedure o gruppi di procedure tra loro funzionalmente collegate. Le due modalità non sono in contrasto tra loro. Piuttosto, è possibile ritenere che tra di esse vi sia un rapporto di continuità. Infatti, non sono rari i casi in cui la semplificazione di specifiche procedure consista nel prevedere espressamente l'obbligo per le amministrazioni di utilizzare tecniche di semplificazione "trasversali" come l'autocertificazione o la conferenza dei servizi (es. sportello unico per le attività produttive). In generale, occorre ritenere che ogni procedura presenta problemi di volta in volta diversi. A ciascuno di questi problemi occorre trovare risposte appropriate. Non esistono rimedi universali. Al massimo si possono individuare delle soluzioni semplificatorie utilizzando come riferimento quelle adottate per affrontare problemi analoghi in situazioni simili. Ma con la consapevolezza che gli stessi strumenti usati in contesti diversi devono essere adattati alla specificità del caso.

Il terzo insegnamento è che la razionalizzazione si deve accoppiare alla delegificazione, al fine di consentire nel tempo un più celere adeguamento delle norme procedurali. Per questa ragione lo strumento a cui si è fatto ricorso in via principale per semplificare al livello statale è stato quello del regolamento delegificante (l. 400/88, art. 17, c. 2). Dove c'è la legge, viene ad esercitare un regolamento (anche se nell'esperienza statale si è trattato di un tipo di regolamento la cui procedura di adozione e revisione è pesante quasi come quella legislativa). A ciò si ag-

giunge in molti casi l'accorpamento all'interno di un solo regolamento di disposizioni che prima erano disperse in molti testi normativi spesso di diversa fonte.

Il quarto insegnamento è che la semplificazione procedurale deve essere letta all'interno di un più generale processo di riordino del modo di fare le norme. Questo processo poggia (oltre che sulla semplificazione) su altri due pilastri: l'analisi *ex ante* dell'impatto degli effetti della regolamentazione (AIR) e la realizzazione dei testi unici. I tre diversi filoni di innovazione del modo di realizzare disposizioni giuridiche si integrano tra loro. I testi unici (a legislazione vigente) hanno lo scopo di offrire una lettura immediata e (appunto) unitaria di una materia. Per cui rendono più facile applicare una disposizione normativa e anche modificarla, semplificandola. L'AIR consente di operare delle scelte più consapevoli sia in relazione al momento in cui si progetta una nuova procedura sia con riguardo a quello in cui si semplifica. Ma questi elementi di interazione non devono portare a confondere questi filoni di intervento tra di loro, in quanto ciascuno di essi è dotato di una propria specificità.

Il quinto insegnamento è che la semplificazione deve essere sostenuta da una forte volontà politica per vincere le resistenze che incontra all'interno e all'esterno delle amministrazioni da parte di coloro per cui l'inefficienza del settore pubblico costituisce una situazione di vantaggio. Infatti, in assenza di questo sostegno le idee e i progetti restano sulla carta. Ed esso deve essere continuo nel tempo, in quanto, nel momento in cui si affievolisce o viene meno, in tempi rapidissimi la spinta inerziale alla complicazione procedurale riprende il sopravvento ed anche i risultati che sembravano già acquisiti vengono meno.

I paragrafi che seguono prendono in esame il rapporto che sussiste tra i due principali strumenti normativi utilizzati nell'esperienza statale: la legge annuale e i regolamenti delegificanti di semplificazione. In particolare, il fuoco dell'analisi si concentra sui limiti che incontrano i regolamenti di semplificazione.

2. La legge annuale e i regolamenti di semplificazione

All'interno dell'esperienza statale l'attività di semplificazione si può suddividere in tre grandi blocchi. Il primo è quello in cui si dovrebbero elaborare e mettere a punto le politiche di semplificazione, nonché definire il programma degli interventi. Il prodotto principale di questo blocco di attività è costituito soprattutto dalla legge annuale di semplificazione. Nel secondo blocco rientrano tutte quelle attività volte a produrre i regolamenti di semplificazione e delegificazione. In questo ambito il ruolo centrale è svolto dal Governo che predispone e adotta questi regolamenti, nonché di una serie piuttosto ampia di soggetti che esprimono su di essi una quantità di pareri a carattere obbligatorio e non vincolante. Il terzo blocco concerne l'attività di attuazione dei regolamenti e di monitoraggio degli effetti della semplificazione al fine di operare interventi correttivi o di innescare nuovi interventi di semplificazione.

Questi blocchi di attività dovrebbero essere svolti dalle amministrazioni pubbliche in sequenza tra loro e rispondere ad un modello che si basa su cicli annuali. Nei fatti i tempi sono molto dilatati, per cui la fase di attuazione di un ciclo finisce per accavallarsi con quella di programmazione della fase successiva. E l'arco di tempo necessario per chiudere ciascun ciclo è molto più esteso dell'anno.

La procedura per l'adozione dei regolamenti di semplificazione che verrà considerata è quella prevista e disciplinata dalla l. 59/97, sulla base della quale lo schema di regolamento viene approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti (l. 59/97, art. 20, c. 3). Da questo punto in poi, il processo di formazione dei regolamenti di semplificazione è soggetto al rilascio di diversi pareri posti in sequenza tra loro. Essi sono tutti obbligatori e non vincolanti. Il primo viene rilasciato (in relazione ai provvedimenti di interesse) dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e dalla Conferenza unificata. Esso è seguito da quello

del Consiglio di Stato. Il terzo parere viene rilasciato nel termine di trenta giorni dalla richiesta dalle Camere. In mancanza, il Governo può prescindere da esso.

Sulla base di questi pareri il Consiglio dei ministri approva l'atto in via definitiva. Le modifiche rispetto al testo adottato in via preliminare possono riguardare solo gli aspetti che siano stati osservati all'interno dei diversi pareri. Ulteriori modifiche porterebbero a dover ricominciare l'*iter*. Prima di essere emanato con decreto del Presidente della Repubblica il regolamento è sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Il provvedimento diventa esecutivo nel caso in cui trascorrono sessanta giorni dalla sua trasmissione senza che sia intervenuta una pronuncia della sezione di controllo o che la Corte dei conti non abbia sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81 Cost. o un conflitto di attribuzione ⁽¹⁾.

3. *Limiti dei regolamenti di semplificazione*

L'esperienza statale ha lasciato insorgere alcuni dubbi in merito ai limiti della semplificazione, in gran parte legati all'utilizzo dello strumento del regolamento delegificante. È possibile incidere sui diritti sostanziali o è necessario limitarsi agli aspetti procedurali? È possibile modificare l'attribuzione di competenze tra le amministrazioni previste dalla normativa precedente? È possibile delegificare norme diverse da quelle indicate nell'allegato alle leggi di semplificazione? È possibile operare ulteriori interventi di semplificazione in momenti successivi all'adozione del regolamento delegificante sulla base della medesima legge di autorizzazione? È possibile semplificare con un regolamento governativo le procedure di soggetti dotati di autonomia organizzativa? È possibile semplificare pro-

(1) La sezione di controllo comunica l'esito del provvedimento al Governo nelle ventiquattro ore successive alla fine dell'adunanza. Le deliberazioni della sezione sono pubblicate entro trenta giorni dalla data dell'adunanza (l. 340/2000, art. 27, c. 2).

cedure che prevedono misure sanzionatorie?

3.1. *Limiti sostanziali*

Gli interventi di semplificazione riguardano sia gli aspetti procedurali sia quelli sostanziali. Non si preoccupano solo di razionalizzare le fasi di svolgimento di un'autorizzazione o della concessione di un sussidio, ma anche (eventualmente) di disporre in merito alla stessa possibilità per un soggetto di ricevere un beneficio o un'autorizzazione. La lettura di alcuni dei criteri di semplificazione contenuti nella l. 59/97, art. 20, c. 5, non lascia adito a dubbi. In particolare, questo si verifica nel caso in cui si disponga la soppressione della procedura (lettere *g-bis*, *g-ter*, *g-quinquies*). Perché ciò comporta necessariamente che l'autorizzazione non si ottiene in modo più rapido o meno costoso. Non è più necessaria. Ancor più laddove si prevede "l'adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria..." (lett. *g-quarter*).

La formulazione letterale di questi criteri non aiuta ad operare un'immediata ricostruzione del loro contenuto. Il richiamo alle "[...] finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore [...]" o il contrasto con "[...] i principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale o comunitario [...]" non si prestano a letture univoche. Ma lo stesso può dirsi per l'individuazione dei casi in cui i costi per l'amministrazione e per i cittadini siano maggiori dei benefici, in quanto non si capisce con quale criterio si debbano confrontare i costi per i privati rispetto a quelli delle amministrazioni. E quelli di diverse categorie di privati. Infatti, spesso al costo dell'uno corrisponde il beneficio dell'altro. Analogamente la discrezionalità interpretativa resta molto ampia nel caso in cui si voglia sostituire al regime concessorio quello autorizzatorio, in quanto nessuno dei due regimi risponde ad una tipologia disciplinata giuridicamente, per cui la regolazione di ciascun caso dipenderà dalla specifica normativa che sostanzierà il regolamento di semplificazione. O nel caso in cui si voglia sostituire l'attività amministrativa

diretta con forme di autoregolamentazione da parte dei privati.

Tuttavia, da una lettura complessiva di questi criteri sembra che si possano trarre alcune indicazioni di carattere generale. In particolare, è da ritenersi che i limiti che incontra un intervento che riguardi anche aspetti sostanziali sono molto maggiori di quelli che circoscrivono una semplificazione meramente procedurale. Infatti, in questi casi il ricorso allo strumento del regolamento delegificante è ammissibile solo con stretto riferimento ai criteri di legge. In base alle disposizioni contenute nella l. 59/97 dovrebbero essere realizzati solo interventi di rimozione dei limiti all'esercizio di diritti sostanziali. Per cui non è possibile restringere la sfera giuridica dei privati, ma solo allargarla. È possibile, per esempio, eliminare delle restrizioni all'accesso ad un mercato in forma generalizzata o in relazione ad alcune categorie di destinatari, ma non è possibile impedirla. Analogamente, è possibile aumentare il novero dei soggetti che possono presentare istanza per una concessione, ma non diminuirlo.

Inoltre, è possibile intervenire sui criteri di riconoscimento di una situazione giuridica di vantaggio, ma non sul contenuto della stessa. Non è possibile rivedere le finalità di un finanziamento. Non è possibile modificare l'assetto dei rapporti giuridici sottostanti a quello concessorio che su di essi poggia.

Sul piano effettuale possono porsi notevoli problemi interpretativi nel caso in cui si adottino tecniche di "demolizione" parziali. Ad esempio, nel caso in cui si accrescano le condizioni di accesso di una categoria di destinatari, si potrebbe comunque arrivare a produrre effetti sfavorevoli nei confronti di un'altra. Così come nel caso in cui si eliminino solo alcuni criteri di accesso, si può piegare un atto amministrativo a perseguire finalità diverse da quelle originarie. Ancora una volta, quindi, ogni soluzione deve essere adottata valutando le specificità che presenta ogni singolo caso.

Non c'è dubbio che le modalità di formulazione dei criteri di semplificazione contenuti nella l. 59/97, art. 20, lascino un largo spazio alla discrezionalità del Governo: con ciò interpretando nel modo più ampio possibile il disposto della l. 400/88, art.

17, c. 2, in base al quale la norma primaria che autorizza il Governo ad emanare i regolamenti di delegificazione contiene “[...] le norme generali regolatrici della materia”.

Questa ampiezza è comprensibile in relazione alle semplificazioni che incidono sugli aspetti procedurali, in quanto lascia al Governo la facoltà di disporre con la maggiore autonomia possibile sul come agire. In questo ambito, esigenze di flessibilità e di adeguatezza dell’azione amministrativa spingono a ritenere come indispensabile il ricorso alla fonte secondaria e la parziale indeterminatezza delle norme generali regolatrici della materia ⁽²⁾.

Maggiori dubbi vi sono nel caso in cui le disposizioni riguardano aspetti sostanziali. Per superare tali dubbi, si potrebbe far ricorso alla fonte primaria nella forma dei decreti legislativi: questo comporterebbe che le leggi di delega dovrebbero essere più puntuali di quanto siano oggi quelle di autorizzazione all’emanazione dei regolamenti. Inoltre, i termini per l’adozione dei decreti legislativi sarebbero di natura perentoria.

3.2. Limiti di competenza

Le semplificazioni incidono in modo diretto sulla distribu-

(2) A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/1993*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1295 ss., ritiene che il ricorso a fonti secondarie sia stato in origine dovuto a ragioni politiche di ordine transitorio. Secondo l’A., la l. 537/93 che per prima ha operato questa scelta nasceva in un clima di sfiducia nei confronti del Parlamento e degli apparati amministrativi. E nasceva in una situazione in cui il dipartimento della funzione pubblica riteneva di poter essere il perno anche dell’attuazione della legge. I vantaggi che vede Travi in questa scelta, rispetto a quella alternativa dell’utilizzo del decreto legislativo, sono diversi: flessibilità; non perentorietà dei termini per l’adozione dei regolamenti rendendo possibili interventi successivi; opportunità di una gestione accentrata non influenzata eccessivamente dai singoli ministeri ritenuti portatori di interessi contrari alla semplificazione. Ma ne vede anche i limiti: i “criteri e i principi” dettati dalla l. 537/93 (ma il discorso è analogo per la l. 59/97) sono generici e alterano il rapporto tra Governo e Parlamento al quale dovrebbe comunque essere demandato di statuire sulla disciplina del procedimento inteso come statuto del cittadino nei confronti dei pubblici poteri; nel caso in cui le procedure siano di competenza delle autonomie regionali e locali per Travi non è corretto utilizzare le fonti secondarie, specie in presenza di una notevole indeterminatezza dei criteri e dei principi fissati nelle norme primarie che disciplinano l’esercizio della potestà regolamentare.

zione di competenze tra le amministrazioni. Infatti, in base ai criteri contenuti nella l. 59/97, art. 20, c. 5 occorre operare in modo da ridurre il numero “[...] delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici [...]” e “[...] accorpando le funzioni per settori omogenei [...]” (lett. *a*). In altri casi si modifica la natura e il contenuto dell’attività svolta dalle amministrazioni, come nel caso in cui vi sia una sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio (lett. *g-quater*)).

In altri casi ancora si interviene in modo più radicale sopprimendo “[...] gli organi che risultino superflui [...]”, costituendo “[...] centri interservizi dove raggruppare competenze diverse [...]” (lett. *a*). Analogamente, lo sfavore verso gli organi collegiali ha spinto a richiedere che le funzioni da questi svolte siano trasferite ad organi monocratici o a dirigenti amministrativi o siano sostituiti dall’utilizzo della conferenza dei servizi o da interventi di soggetti portatori di interessi diffusi (lett. *f*). Con la semplificazione, dunque, si agisce non solo sulla distribuzione delle competenze, ma anche sul disegno organizzativo.

Infine, molti dei criteri di semplificazione consentono di sopprimere le procedure eliminando, di conseguenza, tutte le competenze esercitate all’interno di esse dalle diverse amministrazioni.

In via generale, occorre rilevare che se le procedure non sono che il profilo dinamico dell’organizzazione⁽³⁾ è fisiologico che gli interventi su di esse debbano riflettersi sul sistema di distribuzione delle competenze. Il problema però è quello di individuare quale sia lo strumento giuridico adeguato per operare questi interventi, verificando l’utilizzabilità allo scopo del regolamento delegificante.

Un caso emblematico riguarda gli effetti del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che ha riformato l’organizzazione del Governo, definendo, in particolare, le funzioni e i compiti ai singoli Ministeri. L’individuazione degli uffici di livello dirigenziale ge-

(3) S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 2000, p. 308.

nerale e l'attribuzione a ciascuno di essi delle proprie competenze viene demandato a regolamenti o a decreti ministeriali emanati ai sensi della l. 400/88, art. 17, c. 4-*bis* (d.lgs. 300/99, art. 4, c. 1). All'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun Ministero si provvede con decreti ministeriali di natura non regolamentare (d.lgs. 300/99, art. 4, c. 4). In questo caso, il regolamento di semplificazione può incidere sul secondo e sul terzo livello delle norme organizzative. Infatti, i decreti ministeriali di natura non regolamentare sono sottordinati rispetto ai regolamenti delegificanti, mentre i regolamenti *ex l. 400/88, art. 17, c. 4-bis* sono espressamente equiparati a quelli adottati in relazione al c. 2 dello stesso articolo, per cui, a parità di fonte, la norma successiva deroga quella antecedente. Ed in proposito, non trattandosi di disposizioni di fonte primaria, non occorre neanche verificare se esse siano state menzionate nell'elenco delle procedure da semplificare.

Invece, non è possibile che il regolamento di semplificazione operi una delegificazione delle norme primarie che attribuiscono le competenze ai singoli Ministeri. Infatti, non è possibile che rispetto a questo tipo di disposizioni normative operi una delegificazione, in quanto ciò sarebbe in violazione della riserva di legge posta in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni dalla Costituzione (artt. 95, c. 3 e 97, c. 1). Quindi, la modifica o la soppressione di una competenza non può significare la rinuncia all'attribuzione della cura di un interesse pubblico ad un'amministrazione disposta da norme primarie.

Il concetto di cura dell'interesse, peraltro, deve essere interpretato in modo ampio, per cui all'interno di esso occorre includere anche le forme di intervento indiretto, come l'autoregolamentazione da parte dei privati o la liberalizzazione di un'attività che rimane peraltro nell'attenzione della stessa amministrazione; oppure, il caso in cui la cura dell'interesse venga affidata ad un'unità organizzativa diversa della stessa amministrazione; ovvero, ancora, quello in cui l'amministrazione continui a svolgere la stessa competenza, ma attraverso modalità

procedurali diverse (es. attraverso l'emissione di un parere, in luogo della concertazione della decisione finale); infine, il caso in cui l'interesse pubblico venga curato con strumenti diversi: un esempio in tal senso può essere quello della soppressione di una procedura di finanziamento alle imprese che sia diventata non più utile, in quanto il sostegno a quel settore produttivo viene assicurato dalla stessa amministrazione in forme diverse.

La semplificazione non può eliminare la facoltà dei privati di partecipare alla procedura. In generale, può incidere su di essa solo nel senso di diminuire o al massimo lasciare invariati gli oneri burocratici che le imprese o i cittadini devono sopportare per esercitarli. In alternativa, si possono modificarne le modalità di esplicazione di questa tutela (ad es. sopprimendo un organo collegiale in cui siano rappresentate delle categorie sociali e introducendo al suo posto forme di partecipazione procedimentale dei privati). È evidente che nel definire il nuovo assetto della procedura occorre realizzare un bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, ma tenendo conto dell'interesse primario (sottostante a tutti gli interventi di semplificazione) a far sì che la posizione dei privati non sia penalizzata. Ma nel far questo occorre fare attenzione non solo alla garanzia procedurale assicurata alle parti procedimentali, ma anche al livello dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, il cui incremento arreca notevoli benefici ai destinatari di essa.

3.3. Limiti normativi

La delegificazione opera sulle norme indicate nell'allegato alla legge annuale di semplificazione. Questo però nella misura in cui la stessa disposizione sia implicitamente o esplicitamente incompatibile con il nuovo regolamento. Sono quindi ammissibili le delegificazioni parziali.

È anche possibile delegificare le disposizioni di legge non incluse nell'elenco allegato alla legge di semplificazione, ma solo in quanto regolino aspetti essenziali delle procedure di cui è comunque prevista la semplificazione o siano ad esse strettamente connesse o strumentali (l. 59/97, art. 20, c. 5 lett. a)). Al

fine di poter circoscrivere in modo univoco le norme da delegificare, non è sufficiente riferirsi al criterio formale delle indicazioni contenute nell'elenco, ma occorre utilizzarne anche uno sostanziale che comprenda tutte le disposizioni che disciplinano l'intera procedura. Nel caso in cui tra questi due criteri vi sia discordanza, in quanto al fine di semplificare una specifica procedura occorra intervenire su un novero di norme più ampio di quelle esplicitamente previste nella legge di semplificazione, prevale il criterio sostanziale.

È, invece, da escludere il fatto che vi sia un collegamento diretto tra i confini della delegificazione e quelli della semplificazione. Infatti, se è vero che le disposizioni oggetto di delegificazione si estendono a tutte quelle coinvolte dall'intervento di semplificazione, non è vero il contrario. Sono quindi ammissibili casi in cui la delegificazione riguardi elementi della procedura non semplificati, per facilitare la consultazione del testo e per rendere meno complessi i successivi interventi di modifica.

Infine, è possibile che il regolamento delegifichi norme contenute nell'elenco allegato alla legge di semplificazione, ma che esse siano state modificate prima del momento dell'adozione del regolamento di semplificazione (l. 59/97, art. 20, c. 5-*bis*). Ma con alcuni limiti. Il primo limite si verifica nel caso in cui una norma di legge preveda in modo esplicito l'abrogazione della previa disposizione di autorizzazione alla delegificazione. Il secondo limite è di tipo temporale, in quanto è disposto che le mutazioni normative non incidono sulla facoltà del Governo di adottare un regolamento di semplificazione (in base alle l. 59/97, art. 20, 191/1998, art. 1, e 50/99, art. 1) solo laddove adottate entro l'anno successivo all'adozione della l. 50/99. Il terzo limite è di tipo funzionale, in quanto la modifica normativa può far venir meno la stessa esigenza di semplificare la procedura. Questo può accadere nel caso in cui la sopprima o in quello in cui la razionalizzi al punto da rendere superfluo un ulteriore intervento.

Vi è poi il caso in cui intervenga una nuova normativa che non comporta una semplice modifica di quella indicata negli elenchi allegati, ma un suo cambiamento radicale, per cui non si

ha di fronte la stessa procedura, ma un'altra. In questo caso, si deve ritenere che l'autorizzazione del Parlamento all'adozione del regolamento sia venuta meno e la disposizione che la prevede sia stata implicitamente abrogata.

Peraltro, la soluzione dei diversi problemi interpretativi ora elencati deve essere svolta in punto di fatto. Occorre, cioè, distinguere con cautela i diversi elementi che caratterizzano ciascuna situazione: e nel concreto è sempre sottile la linea che distingue una procedura modificata da una procedura nuova. Vi sono sempre fattori di diversità e fattori di omogeneità tra vecchio e nuovo che di volta in volta devono essere soppesati prima di decidere se esista ancora la procedura e se l'esigenza di semplificarla sia ancora viva.

3.4. *Limiti temporali*

La semplificazione non modifica una procedura una volta per tutte. Il migliore assetto da dare ad essa dipende da fattori che variano nel tempo. Questo processo di adeguamento continuo è favorito dalla delegificazione. Infatti, il degradare della fonte giuridica comporta il fatto che nuovi interventi di riordino potranno incidere su un oggetto normativo più malleabile. Nel caso in cui le semplificazioni realizzate in momenti successivi non coinvolgano la delegificazione di ulteriori norme rispetto agli interventi di razionalizzazione che le hanno precedute, è sufficiente operare con regolamento *ex l.* 400/98, art. 17, c. 1, lett. c), quindi senza la necessità di seguire la procedura rinforzata prevista dalla l. 59/97. In particolare, viene meno la necessità di ottenere un nuovo parere delle Camere ⁽⁴⁾.

Inoltre, è possibile che il nuovo regolamento operi delle delegificazioni ulteriori rispetto a quelle contenute nei precedenti interventi: in questo caso non può essere eliminato il passaggio alle Camere, in quanto occorre seguire la procedura rinforzata.

(4) In questo senso si esprime il parere della Commissione Senato del 19 giugno 1996 reso sullo schema di regolamento recante modifiche al d.P.R. 18 aprile 1996, n. 573. Sul tema si veda F. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione in Italia*, in *Cons. Stato*, 1998, p. 693.

Peraltro, sia che il nuovo regolamento estenda l'ambito della delegificazione sia nel caso in cui ciò non avvenga, è comunque possibile che esso si riferisca a criteri di semplificazione diversi da quelli a cui si è fatto riferimento nella regolazione precedente, per cui si decida di sopprimere una procedura di cui in precedenza era apparso preferibile ottimizzare il percorso con la mera eliminazione di una fase. Questa facoltà del Governo non viene meno con la scadenza del termine per l'adozione dei regolamenti di semplificazione, in quanto i termini contenuti nelle leggi di semplificazione sono da considerarsi meramente ordinatori⁽⁵⁾. Infatti, con la delegificazione il Parlamento decide di voler demandare all'attività normativa del Governo la disciplina di una procedura: questa è da ritenersi una decisione immediata e stabile, sulla quale non incide il fatto che la disciplina di fonte governativa sia venuta in essere prima o dopo un certo termine⁽⁶⁾. Nel caso in cui invece si qualificasse il termine come perentorio (in analogia con quello apposto dalle leggi di delega per l'emanazione di decreti legislativi), per la modifica dei regolamenti sarebbe necessario adottare nuove leggi di semplificazione.

Seguendo questo criterio, appare possibile operare una delegificazione e razionalizzazione di tutti i provvedimenti contenuti negli elenchi allegati alle leggi di semplificazione emanate anche in legislature passate. Peraltro, per ciascuna procedura i nuovi interventi di normativi devono essere commisurati ai criteri di semplificazione indicati nella legge che li ha autorizzati.

Un particolare ordine di problemi (sempre legato al profilo temporale) riguarda i regolamenti soppressivi di procedure per cui occorra assicurare alle amministrazioni la possibilità di gestire le pratiche residue. In questo caso occorre, infatti, tenere insieme l'esigenza di sopprimere con quella di mantenere per un periodo limitato l'efficacia delle norme vigenti.

In proposito, si è ritenuto che il problema potesse essere risolto abrogando le relative norme con effetto riferito al momen-

(5) F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, p. 693.

(6) Cons. Stato, parere 16 maggio 1996, n. 90, in *Rass. Cons. Stato*, 1996, I, p. 1640.

to di emanazione del regolamento delegificante. Nel contempo, la disciplina procedurale contenuta nella legge dovrebbe essere recepita per rimando all'interno del regolamento, conferendo a questo contenuto normativo un'efficacia limitata al periodo di tempo necessario all'espletamento delle pratiche residue. Il regolamento conterrà dunque l'apposizione di una condizione (legata all'ultimazione della trattazione delle pratiche), al verificarsi della quale lo stesso regolamento verrà abrogato e la procedura definitivamente soppressa.

Questo complesso meccanismo dovrebbe garantire che l'effetto delegificante sia legato (anche temporalmente) all'adozione del regolamento governativo e non sia demandato al verificarsi di altri successivi eventi.

È invece sicuramente possibile adottare un regolamento di semplificazione la cui efficacia normativa sia sottoposta in tutto o in parte a condizione. Un caso tipico potrebbe essere quello in cui si decida di utilizzare una delle cd. *sunset rules*, attraverso le quali stabilire preventivamente che al verificarsi di un determinato evento la procedura sia soppressa e le norme abrogate.

In ognuno di questi casi è comunque necessario individuare un atto dichiarativo che dia certezza giuridica e renda conoscibile agli interessati il fatto che l'evento condizionante si è verificato.

3.5. Limiti soggettivi

La semplificazione può concernere non solo procedure statali, ma anche quelle degli enti pubblici, dei soggetti privati che svolgono pubbliche funzioni e dei concessionari di pubblici servizi. Peraltro, in questi casi si pongono problemi connessi al grado di autonomia organizzativa riconosciuto a ciascun soggetto. È però da ritenersi ammissibile l'intervento su una procedura che sia già regolata da norme statali, in quanto la semplificazione consente di migliorare questa disciplina. Più complesso è il problema di ammettere la possibilità di intervenire con un regolamento governativo per disciplinare una procedura regolata da norme interne dell'ente o del soggetto. La risposta a

questo interrogativo sarebbe affermativa nel caso in cui si ammettesse che l'inclusione della procedura tra quelle allegata alla legge di semplificazione rappresenti implicitamente una limitazione dell'autonomia normativa e organizzativa dell'ente che in precedenza la disciplinava.

Questo meccanismo suscita notevoli perplessità, in quanto porta le procedure di uno stesso ente a far riferimento a fonti giuridiche diverse. Inoltre, la semplificazione della procedura nei fatti comporta un aggravamento della fonte giuridica. Infatti, per ogni successiva modifica si dovrebbe operare comunque ritornando a livello governativo ed adottando la gravosa procedura prevista dalla l. 400/88, art. 17, c. 1, lett. c). D'altro canto questa sorta di commissariamento operato dal Governo avrebbe in molti casi il vantaggio di eliminare dei vincoli burocratici (anche molto gravosi per l'utenza) disposti e conservati dall'ente proprio in nome della propria autonomia organizzativa. La soluzione che ritengo preferibile è quella di considerare la legge di semplificazione una norma di indirizzo rispetto all'ente o al soggetto che svolge e regola la procedura, che sarà tenuto a modificarla sotto la vigilanza del Ministero competente.

È invece da escludersi che si possa intervenire a semplificare una procedura di un'autorità amministrativa indipendente con un regolamento governativo, in quanto ciò limiterebbe lo statuto di particolare autonomia dal Governo di cui godono questo tipo di amministrazioni.

Le semplificazioni non possono incidere neanche sulle procedure realizzate da soggetti privati in favore di altri soggetti privati. Per esemplificare, prendiamo il caso in cui per accendere un mutuo bancario l'istituto di credito preveda degli oneri "burocratici" a carico della propria utenza. La soluzione del caso deve essere affidata ai meccanismi di mercato o all'azione dell'autorità che (laddove esista) vigili su quello specifico settore economico. La semplificazione non può essere l'occasione per sottoporre a disciplina governativa delle attività private. È possibile, invece, che le norme di semplificazione mettano a disposizione dei privati delle funzionalità di cui essi possano libe-

ramente disporre per semplificare i rapporti che li legano tra loro. Un esempio di questo tipo di disposizioni è contenuto nella l. 340/2000, art. 2, che estende ai rapporti tra privati la facoltà di avvalersi delle dichiarazioni sostitutive.

3.6. Limiti di bilancio

In assenza di un provvedimento di legge che provveda ad assicurare la copertura di bilancio, i regolamenti di semplificazione non possono operare interventi che, in modo diretto od indiretto, determinino una diminuzione delle entrate del fisco o un aumento della spesa pubblica.

Questo significa che i regolamenti di semplificazione, in assenza di una legge di spesa che li autorizzi, non possono comportare l'introduzione o l'aumento di sussidi finanziari, anche se in molti casi potrebbe essere astrattamente preferibile sostituire una forma di intervento pubblico incentrata su procedure sanzionatorie o autorizzatorie con altre che si basano su meccanismi di incentivazione.

Inoltre, i regolamenti di semplificazione non possono sopprimere o ridurre tasse o tributi. Più complesso è stabilire se essi possano sopprimere adempimenti amministrativi a cui sia collegato il pagamento di un'imposta. Infatti, anche in questo caso l'effetto che si determina è quello di una diminuzione del gettito erariale.

Un'interpretazione in base alla quale sia comunque necessario mantenere in vita un atto amministrativo ritenuto inutile al solo fine di far pagare l'imposta ad esso collegata appare eccessivamente formalistica. Peraltro, occorre temperare l'esigenza di semplificazione con quella di mantenere sotto un ferreo controllo la spesa pubblica. L'unica soluzione praticabile per superare questo ordine di problemi sembra essere quella di istituire con legge un fondo che offra una copertura finanziaria all'attività di semplificazione.

Peraltro, occorre rilevare come, in molti casi, le semplificazioni comportino ingenti risparmi per l'amministrazione in termini di riduzione del carico di lavoro sopportato e, soprattutto-

to, siano in grado di generare, a fronte di una limitata diminuzione del gettito di imposta, un notevole incremento dello sviluppo delle attività private.

3.7. Limiti per gli illeciti amministrativi

I regolamenti di delegificazione possono disciplinare le procedure che prevedono obblighi la cui violazione costituisca un illecito amministrativo, nel senso di limitarli, modificarli o di eliminarli (l. 59/97, art. 20-*bis*): l'unico vincolo che si presenta è quello di non incidere sulla sanzione. I margini di discrezionalità in sede di adozione del regolamento sono tali da consentire di rivedere in modo profondo la disciplina dell'illecito amministrativo. L'unica cosa che sembra impossibile fare è graduare la misura sanzionatoria in misura diversa da quanto stabilito nella norma primaria.

La disgiunzione operata tra l'obbligo e la correlata misura sanzionatoria appare fortemente discutibile. Infatti, essa può portare ad adottare delle discipline giuridiche in cui sia difficile dettare norme in base ai parametri della proporzionalità e della ragionevolezza.

4. Criteri d'azione

Nell'esperienza statale in relazione all'utilizzo del regolamento delegificante sono emerse alcune criticità.

In particolare, si ritiene che gli strumenti normativi da utilizzare per perseguire i diversi obiettivi dell'intervento di semplificazione dovrebbero essere maggiormente articolati. In base ai criteri dettati dalla l. 59/97, art. 20, c. 5, si utilizza il regolamento di delegificazione sia nel caso in cui si intervenga sulle norme sostanziali sia in quello in cui si tocchino solo quelle procedurali. Questo può essere accettato nel momento in cui l'intervento che si realizza ha una rilevanza molto limitata, come la soppressione di una procedura che non viene più utilizzata da anni. Ma nel caso in cui (ad esempio) si decida di affidare

un'attività all'esterno dell'amministrazione o si adottino strumenti normativi più leggeri (trasformando una concessione in autorizzazione) o più condivisi come l'autoregolamentazione, ovvero si decida di liberalizzare l'accesso degli operatori ad un mercato, allora può essere preferibile utilizzare, accanto a norme regolamentari, disposizioni giuridiche di fonte primaria.

Il ricorso alla legge sarebbe auspicabile in tutti i casi in cui si interviene sullo statuto degli interessi curati dalla procedura anche se ovviamente non è necessario che essi siano enumerati, ma solo che siano desumibili per via interpretativa a partire da una disposizione di fonte primaria. Invece, la disciplina delle procedure potrebbe essere comunque disciplinata attraverso regolamenti.

Inoltre, occorre diversificare gli strumenti normativi che regolano la stessa procedura. Infatti, l'utilizzo sistematico del regolamento delegificante risulta spesso troppo gravoso per il contesto in cui questo strumento normativo viene utilizzato. In molti casi potrebbe essere conveniente utilizzare strumenti più agili, come i regolamenti di attuazione, specie nel caso in cui le norme da delegificare non abbiano un contenuto precettivo che limiti l'efficacia della semplificazione. E nell'esperienza statale non sono stati rari i casi in cui si è operato con il decreto delegificante, anche laddove c'era poco o nulla da delegificare.

In conclusione, si osserva che gli strumenti normativi utilizzati per semplificare sono stati, al contempo, troppo leggeri e troppo pesanti. Troppo leggeri per operare delle liberalizzazioni significative e troppo pesanti per effettuare molti degli interventi di snellimento procedurale. Per questo motivo nella legge di semplificazione dovrebbe essere contenuto un programma che si realizza con diversi strumenti, tra i quali anche disposizioni primarie di delega che rimandino a decreti legislativi la disciplina di casi per cui non sia possibile operare con lo strumento del regolamento delegificante.

A prima vista questa soluzione potrebbe essere letta come un passo indietro sulla strada della semplificazione, in quanto si opererebbe un innalzamento della fonte giuridica. In realtà, essa rappresenterebbe un allargamento dell'ambito di operatività

della semplificazione, la quale verrebbe ad includere a pieno titolo anche le questioni relative alla liberalizzazione delle attività economiche o all'utilizzo di forme alternative alla regolazione per disciplinarle. Infatti, al momento esse sono parte della semplificazione solo da un punto di vista formale; in realtà, quando negli ultimi anni si è pensato di operare interventi di questa natura, non sono stati utilizzati effettivamente gli strumenti messi a disposizione dalla semplificazione.

Per aspetti più minuti della disciplina sostanziale o organizzativa potrebbe essere utile anche un rimando del decreto legislativo ad un regolamento ministeriale o del decreto governativo ad un semplice decreto ministeriale di natura non regolamentare. I regolamenti delegificanti dovrebbero, in sostanza, essere utilizzati solo laddove ci siano delle norme procedurali di fonte primaria da abrogare. Altrimenti sembra preferibile, per celerità, ricorrere allo strumento molto più agile del regolamento di attuazione.