

MERCATI E MANOVRA
Semplificazioni

Cinquant'anni di buone intenzioni

Dalla legge del 1968 sui documenti amministrativi alle misure di venerdì scorso, i tentativi per alleggerire gli adempimenti

Sfida infinita agli eccessi di burocrazia

Autocertificazione e silenzio-assenso: risultati non sempre in linea con le aspettative

Marcello Clarich
Giuliano Fonderico

Da oltre vent'anni le semplificazioni amministrative si sono susseguite a ondate. L'ultima, avviata in questi giorni dal ministro per la funzione pubblica, Filippo Patroni Griffi, ha dunque alle spalle una serie molto corposa di tentativi, riusciti solo a metà, di disboscare la giungla degli adempimenti burocratici che soffoca cittadini e imprese.

In realtà, l'uovo di Colombo in materia di semplificazioni risale a quasi mezzo secolo fa ed è contenuto in una norma sull'autocertificazione (legge n. 15/1968). Questo strumento evita ai cittadini la necessità di correre da un ufficio all'altro per procurarsi attestati e dichiarazioni volte a dimostrare il possesso di requisiti necessari per ottenere dall'amministrazione il rilascio di un'autorizzazione, di una licenza o di altro atto amministrativo richiesto per poter intraprendere un'attività. L'uovo di Colombo consiste in due passaggi: costringere gli uffici ad accettare una autodichiarazione dell'interessato, con la previsione di sanzioni penali in caso di co-

municazione di dati falsi; richiedere agli uffici di compiere verifiche almeno a campione sulle autocertificazioni richiedendo agli altri uffici che detengono le banche dati di confermare la correttezza.

Rimasta per decenni ibernata, l'autocertificazione è stata rilanciata dalla legge generale sul procedimento amministrativo (n. 241/1990) imponendo alle amministrazioni di adottare entro sei mesi le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione della legge del 1968. Ma la pigrizia delle amministrazioni e la scarsa capacità di comunicare tra loro ha reso poco efficace anche questo rilancio. Alla fine si è dovuti ricorrere a misure drastiche come quelle introdotte nell'ultimo anno sulla cosiddetta "de-certificazione" (legge n. 183/2011, articolo 15), oggetto anche di una circolare recente del ministero per la funzione pubblica. In base a esse i certificati rilasciati da un ufficio pubblico hanno valore giuridico solo nei rapporti tra privati e non in quelli con uffici pubblici e questa specificazione deve essere riportata nel certificato. A ben vedere, si tratta di un

paradosso.

Un altro filone di interventi legislativi in tema di semplificazione consiste nella serie di deleghe concesse dal Parlamento al Governo per la "potatura" dei procedimenti amministrativi operata con regolamenti di delegificazione. L'idea di fondo è di prendere tutte le norme che disciplinano una particolare autorizzazione, licenza o altro atto amministrativo e sfondare qua e là qualche parete, nulla osta o altro adempimento previsto. Può essere introdotto anche il cosiddetto silenzio-assenso, prevedendo che se entro un termine certo l'amministrazione non rilascia l'atto richiesto, quest'ultimo è come se fosse rilasciato e il privato può intraprendere l'attività.

Questa idea era già enunciata nella legge finanziaria per il 1994 (la 537/1993) nell'ambito delle riforme avviate dall'allora ministro per la Funzione pubblica, Sabino Cassese. Il programma di revisione ha preso poi piede con le riforme Bassanini (leggi n. 59/1997, n. 127/1997, n. 50/1999). Quest'ultima legge introduceva addirittura una legge annuale di semplificazione, preannunciando

così "onde" più regolari per realizzare questo progetto. Ad esempio, la legge n. 340/2000, una di queste "leggi annuali", ha aggiunto altri procedimenti da semplificare. In totale circa 150 procedimenti sono stati sottoposti a cura dimagrante.

Un'occasione in gran parte sprecata è stata invece il recepimento della direttiva servizi (direttiva CE 2006/123, recepita con il d.lgs. n. 59/2010) che prevedeva ancora una volta una revisione di tutti i procedimenti autorizzatori statali e regionali.

Il Governo in carica intende ora partire con un nuovo programma di semplificazioni.

Restano però due problemi. Il primo è quello di evitare le leggi che introducono nuove complicazioni. Negli anni passati quest'ultime sono state più numerose degli interventi di semplificazione, con un saldo dunque negativo. Il secondo è che le ondate di semplificazioni lasciano sulla sabbia "detriti" sotto forma di leggi e leggine che le prevedono e che hanno esaurito i loro effetti. Tutte leggi che appesantiscono il carico di norme formalmente vigenti, ma del tutto inutili. Ma questo è un altro tema.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

POTATURA

Un altro filone di interventi consiste nella deleghe al Governo per il taglio dei procedimenti con atti di delegificazione

PARADOSSO

È stato stabilito che i certificati rilasciati da un ufficio pubblico non hanno valore giuridico nei rapporti con altri uffici



La giungla dei rimedi

La lotta alla burocrazia dalla prima norma che già nel 1968 aveva previsto l'autocertificazione sino alla più recente Legge di stabilità che ha sancito la validità e utilizzabilità dei certificati solo nei rapporti tra privati. Per ogni intervento è indicato il provvedimento di riferimento, l'oggetto e le principali novità introdotte

| | OGGETTO | PRINCIPALI MISURE | | OGGETTO | PRINCIPALI MISURE |
|-----------------------------|---|--|-------------------------------------|--|--|
| 1968 <i>legge n. 25</i> | Documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme | Dichiarazioni sostitutive delle certificazioni e degli atti di notorietà, divieto per le Pa di chiedere atti o certificati su fatti, stati e qualità personali attestati in documenti già in possesso o che esse stesse siano tenute a certificare (articoli 1-10) | 2000 <i>Direttiva 2000/135</i> | Testo unico in materia di documentazione amministrativa | Semplificazione della documentazione amministrativa e documento informativo (capo II); certificati, dichiarazioni sostitutive, acquisizione d'ufficio dei documenti in possesso della pubblica amministrazione (capo III) |
| 1990 <i>legge n. 243</i> | Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi | Autocertificazioni e obbligo di acquisizione d'ufficio di atti, stati e qualità risultanti da atti in possesso della pubblica amministrazione (articoli 18 e 30) | 2003 <i>legge n. 229</i> | Qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - legge di semplificazione 2001 | Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese (articolo 16) |
| 1993 <i>legge n. 237</i> | Misure di finanza pubblica | Regolamenti delegificanti di semplificazione dei procedimenti amministrativi (articolo 2 e all. el. n. 4) | 2005 <i>Direttiva 2005/36</i> | Codice dell'amministrazione digitale | Pagamenti informatici, sportello unico, registro informatico degli adempimenti per le imprese (capo I); documento informatico (capo II) |
| 1997 <i>legge n. 59</i> | Funzioni e compiti a regioni ed enti locali, per la riforma della Pa e per semplificazione amministrativa | Validità degli atti, dati e documenti formati dalla Pa e dai privati con strumenti informatici o telematici (art. 15); ddl per la legge di semplificazione (art. 20); regolamenti delegificanti di soppressione e semplificazione dei procedimenti (art. 20) | 2005 <i>legge n. 246</i> | Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 | Riassetto normativo per materie (capo 1); semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive (articolo 5); atti notarili (articolo 12) |
| 1997 <i>legge n. 127</i> | Snellimento attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo | Regolamenti delegificanti per la semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa (articoli 1); stato civile e certificati anagrafici (articolo 2); formalità per la partecipazione ai concorsi pubblici (articolo 3) | 2008 <i>Direttiva 2008/112</i> | Competitività, semplificazione, finanza pubblica, perequazione tributaria | Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (articolo 25); durata e rinnovo carta d'identità (articolo 31); semplificazione disciplina installazione impianti negli edifici (articolo 35); impresa in un giorno e sportello unico (articolo 38) |
| 1997 <i>legge n. 127</i> | Snellimento attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo | Regolamenti delegificanti per la semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa (articoli 1); stato civile e certificati anagrafici (articolo 2); formalità per la partecipazione ai concorsi pubblici (articolo 3) | 2008 <i>Decreto legge n. 135</i> | Sostegno famiglie, lavoro, occupazione e impresa - Funzione anti-crisi quadro strategico nazionale | Obbligo di usare la posta elettronica certificata per le pubbliche amministrazioni; semplificazioni per famiglie e imprese; regole sulla conservazione informatica di atti, documenti, libri contabili (articoli 16 e 16-bis) |
| 1998 <i>legge n. 117</i> | Funzioni e compiti amministrativi dello Stato a regioni ed enti locali (attuazione legge 59/1997) | Sportello unico per le attività produttive (articoli 23-24) | 2010 <i>Direttiva 2010/131</i> | Attuazione della direttiva «Servizi» 2006/123/CE | Sportello unico (articoli 25-26) |
| 1999 <i>legge n. 50</i> | Delegificazione e testi unici di norme su procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998 | Regolamenti delegificanti di semplificazione (articolo 1); relazione annuale di semplificazione (articolo 2); analisi di impatto della regolazione (articolo 3) | 2011 <i>legge n. 110</i> | Tutela della libertà d'impresa - Statuto delle imprese | Riduzione e compensazione degli oneri informativi, regolatori e amministrativi (articoli 7-8) |
| 2000 <i>legge n. 340</i> | Delegificazione norme per semplificazione procedimenti amministrativi | Regolamenti delegificanti di semplificazione (articolo 1), dichiarazioni sostitutive (articolo 2), delega ai Comuni per il rilascio dei passaporti (articolo 4) | 2011 <i>legge n. 163</i> | Legge di stabilità 2012 | Norme in materia di certificazioni e autodichiarazioni (le certificazioni della pubblica amministrazione sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati; articolo 15) |