



QUALE MODELLO DI SEMPLIFICAZIONE?

di

Angelo Maria Petroni

*(Professore ordinario di Filosofia della Scienza presso la Facoltà
di Scienze Politiche dell'Università di Roma "La Sapienza")*

8 ottobre 2008

La semplificazione amministrativa e la semplificazione normativa hanno una storia oramai non breve. Una storia complessa, o forse semplicemente complicata, che si intreccia strettamente sia con le vicende dell'introduzione – essenzialmente per impulso dell'Unione Europea – dell'Analisi di impatto della regolazione, sia con le vicende della riforma del Titolo V della Costituzione nella XIII legislatura.

Sul versante della semplificazione amministrativa è stato giustamente affermato che la consapevolezza della sua importanza è già ben evidenziata nella legge 241/1990, e che i primi interventi significativi si hanno con la legge finanziaria del 1994.

Sul versante della semplificazione normativa vale la pena citare il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* preparato dal Dipartimento per la Funzione Pubblica nel 1993:

“leggi superflue producono la necessità di altre leggi e l'iperregolazione trasforma l'azione amministrativa in mera esecuzione, paradossalmente trasformando la necessaria discrezionalità amministrativa in arbitraria discrezione nella scelte delle regole e dei tempi da applicare in ciascun caso, o addirittura nella scelta dei casi in cui non applicare alcuna regola (...) Troppe garanzie, per gli impiegati e i cittadini, finiscono per imprigionare gli uni e gli altri in una fitta maglia di regole utili per i furbi che riescono ad evitarle, nocive a chi vuole osservarle”. Ed ancora: “L'inflazione normativa produce un primo effetto: costringe le

amministrazioni pubbliche a moltiplicare il ricorso al legislatore: più alto è lo 'stock' di norme in vigore, più frequente sarà la richiesta amministrativa di altre norme, per potere derogare alle prime, o correggerle, o adattare, o semplicemente aggiornarle. Ciò produce duplicazione e sovrapposizione di norme sulle stesse materie. (...) Ma l'inflazione normativa produce anche un'altissima conflittualità: i giudici della legittimità dell'azione amministrativa vedono arrivare ogni anno circa 100mila ricorsi e hanno poco meno di 800mila ricorsi pendenti, in attesa di decisione (...). Ultimo e paradossale effetto: l'amministrazione, per sopravvivere, non attua le norme che essa stessa produce. In tutti i campi si sono formate consuetudini disapplicative, più forti delle norme vigenti".

Da Montesquieu sino alla Scuola di "Public Choice" e ritorno, insomma!

La necessità di procedere ad una semplificazione amministrativa e ad una semplificazione normativa è rimasta una costante delle legislature che si sono susseguite dai primi anni Novanta. L'alternanza delle maggioranze parlamentari, anche nell'affermazione di una logica progressivamente bipolare, non ha determinato significative cesure intellettuali. Piuttosto ha determinato significativi riorientamenti organizzativi, con la creazione e la soppressione di strutture (quali il *Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure*, costituito nel 1999 e soppresso nel 2002), la varia distribuzione delle competenze e delle funzioni tra il Dipartimento della Funzione Pubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed i singoli Ministeri.

Vi è stata, invero, una certa oscillazione tra il ruolo da dare alle norme legislative rispetto a quelle regolamentari nel processo di semplificazione, come pure vi è stata una certa dialettica tra l'idea di una semplificazione normativa come risistemazione organica e l'idea dell'abrogazione pura e semplice di leggi considerate "desuete", che ha avuto una sua applicazione nell'ideazione del meccanismo cosiddetto "taglia leggi" della legge 246/2005.

La sostanziale continuità intellettuale, se non organizzativa e di attuazione, depone senz'altro a favore della tesi per la quale il complesso di semplificazione normativa, semplificazione legislativa, ed analisi di impatto della regolazione, costituirebbe un esempio di "razionalizzazione weberiana", e quindi estraneo agli orientamenti ideologici portati dalle maggioranze politiche.

Tuttavia la tesi, se può essere considerata corretta “al margine”, non lo è affatto in generale.

E' infatti vero che in un sistema come quello italiano – ma non solo in quello italiano, evidentemente - la stratificazione delle leggi, nonché delle regole di funzionamento della pubblica amministrazione e dei conseguenti adempimenti per i cittadini e le imprese, è tale da generare sia costi di transazione sia costi di informazione molto elevati. La riduzione di questi costi può venire senz'altro perseguita senza modificare sostanzialmente l'output dei diversi sistemi attraverso una logica che si può definire puramente “sintattica”, ovvero di coerenza logica e di razionalità rispetto al fine.

Ma la tesi non è vera in generale per il semplice fatto che per essere tale essa presupporrebbe l'assunzione sia di un sistema politico sia di una pubblica amministrazione molto diverse da quelle che sono in realtà. Un sistema politico ed una pubblica amministrazione che erano proprie dell'ideologia del liberalismo “classico”.

Nella visione liberale allo Stato venivano attribuiti compiti precisi, chiaramente definiti, e chiaramente delimitati. Allo Stato spettava far rispettare le regole della civile convivenza, difendere i cittadini dai nemici interni (ordine pubblico) e dai nemici esterni (esercito), tutelare i diritti di proprietà legittimamente acquisiti (giustizia), amministrare i beni pubblici ed i servizi comuni e fondamentali. Al di fuori delle sue competenze lo Stato non doveva avere alcun potere, mentre all'interno delle sue competenze lo Stato doveva avere poteri forti ed indiscutibili, superiori a quelli di qualsiasi privato singolo cittadino, associazione od impresa. La pubblica amministrazione assicurava il perseguimento di questi fini.

Lo Stato liberale, sociologicamente fondato sui ceti proprietari, e perfettamente funzionale all'estendersi del mercato, si distingueva nettamente da quest'ultimo e dalla sua logica. Il paradosso era (ed è) soltanto apparente perché, per dirla con le parole di un celebre economista, Kenneth Arrow, “la definizione dei diritti di proprietà basata sul sistema dei prezzi dipende proprio dalla mancanza di universalità della proprietà privata e del sistema dei prezzi. Il sistema dei prezzi non è universale e forse, in un qualche senso fondamentale, non può esserlo”. Questa mancanza di universalità genera lo spazio dello Stato liberale, delle sue funzioni tanto reali quanto simboliche.

Il rispetto dei principi dello Stato di diritto – che nei Paesi di tradizione romanistica si congiungerà strettamente con il diritto amministrativo inteso come strumento per garantire i diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione medesima -, l'eguaglianza di trattamento dei cittadini, la neutralità rispetto agli interessi particolari, la neutralità politica, l'obbedienza, e la capacità di fornire i beni pubblici ed i servizi comuni e fondamentali, diventano i caposaldi dell'azione amministrativa. Si tratta di standard formali, che in larga misura prescindono dai concreti obiettivi perseguiti dai titolari del potere politico.

Come è a tutti noto, quella visione liberale dello Stato è venuta progressivamente ad indebolirsi sin dai primi del Novecento, e resta come mera categoria ideologica e storiografica. Dalla tutela dei diritti definiti nell'ambito privato si passò allo Stato produttore di beni e servizi di tipo "divisibile", con funzioni eminentemente di redistribuzione del reddito e della ricchezza attraverso la creazione dei diritti sociali. La linea di distinzione tra ciò che appartiene allo Stato e ciò che appartiene alla società ed ai corpi organizzati è diventata molto meno netta, ed è anzi spesso inesistente, come avviene in particolare nei Paesi a struttura neocorporativa.

Nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato interventista, socialdemocratico o neocorporativo, l'azione politica e l'azione amministrativa hanno subito un cambiamento fondamentale. Il modello della gestione delle norme viene sostituito dal modello diretto alla produzione diretta o indiretta di beni "divisibili" e di servizi pubblici. Valori come quello della neutralità rispetto agli interessi privati, e l'eguaglianza formale di trattamento dei cittadini, diventano difficili da perseguire nel momento in cui le leggi sono sempre meno costituite da comandi universali ed astratti, e sempre più da comandi volti a realizzare particolari stati di cose, quali una più equa distribuzione del reddito, lo sviluppo economico di determinate aree di un Paese, o la nascita di un nuovo settore industriale.

Sia la logica della produzione diretta di beni e servizi da parte della mano pubblica – si pensi ai sistemi sanitari -, sia la logica distributiva, redistributiva ed allocativa dello Stato, si riflette nella natura della grandissima parte delle norme, di ogni tipo e genere. In particolare, ogni norma ha sempre e comunque un effetto distributivo, redistributivo o allocativo. *Ne consegue che non può esistere né un processo di semplificazione "amministrativa", né un processo di semplificazione "normativa" che non abbia come conseguenza lo spostamento di*

risorse, materiali o anche semplicemente simboliche, da individui ad altri individui, da gruppi ad altri gruppi.

Questa conclusione non viene confutata dall'assunzione che ogni processo di semplificazione venga effettuato secondo una analisi utilitaristica costi/benefici. Come ogni approccio utilitaristico, l'analisi costi/benefici – che, ovviamente, è alla base dell'Analisi di impatto della regolazione – può evidenziare i cambiamenti che determinano un incremento del benessere aggregato, così come le utilità dei singoli individui o gruppi di individui che entrano nel calcolo complessivo. Ma anche la massimizzazione dell'utilità attesa aggregata per qualsiasi situazione di un grado di complessità comparabile a quella di una situazione sociale reale – lo stesso cambiamento dei sensi unici in un quartiere! – non potrà mai garantire che non vi siano perdite di utilità da parte di alcuni soggetti.

Se quanto affermato è vero, allora è altrettanto vero che l'aspetto di “razionalizzazione weberiana” della semplificazione normativa e della semplificazione legislativa è in realtà molto più limitato di quanto spesso non viene assunto, anche tra chi di queste cose si occupa professionalmente. Le varie forme di semplificazione non sono e non possono essere neutre né rispetto ai valori né rispetto alle decisioni politiche. Meglio ancora: la semplificazione non può essere un sostituto delle decisioni politiche rispetto alla distribuzione, redistribuzione ed allocazione delle risorse da parte della mano pubblica.

Questa realtà sembra essere stata ben colta dall'Esecutivo della XV legislatura quando, nel suo *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione* del luglio 2007 aveva affermato “(...) la rinnovata attenzione del Governo alla semplificazione è strettamente connessa agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche e a quelle di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. La semplificazione normativa ed amministrativa, la liberalizzazione delle attività economiche e la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni rappresentano, infatti, politiche convergenti”. Il fatto che l'azione del Governo della XV legislatura in materia di semplificazione normativa ed amministrativa e di liberalizzazione delle attività economiche si sia accompagnata con il più formidabile incremento del peso dello Stato al di fuori dei periodi bellici della storia d'Italia - con le ovvie conseguenze distributive, redistributive ed allocative tra gruppi e tra imprese - è, in questo contesto, particolarmente significativo.

A sostegno di una vasta azione di semplificazione sembra esservi oggi un diffuso sentimento, tra gli elettorati europei ed anche tra quello italiano, contrario alle posizioni di rendita delle burocrazie, ed anche del ceto politico. Ma non sembra davvero esservi alcun sentimento paragonabile nei confronti dei gruppi sociali né degli interessi particolari. Né la domanda di beni e servizi “divisibili” da parte della mano pubblica sembra in alcun modo diminuire da parte dei cittadini.

Davvero non vi sono le condizioni per considerare che la semplificazione potrà significativamente svolgersi e procedere secondo la logica della coerenza giuridica o dell’abbattimento Pareto-ottimale *e* distributivamente (almeno) neutro dei costi di transazione e dei costi di informazione per i cittadini e per le imprese.