

## "L'imbroglione della semplificazione" di Andrea Carapellucci

di Cosimo Francesco Fiori

11-03-2016

Recensione a: Andrea Carapellucci, *L'imbroglione della semplificazione*. Perché siamo noi le vittime della guerra alla burocrazia, Castelveccchi, Roma 2016, pp. 150, 17,50 euro (Scheda libro)

La funzione della pubblica amministrazione è profondamente mutata nel corso del Novecento. È cresciuto il controllo sulle attività economiche e, specialmente nel quadro della Costituzione repubblicana, si è posta a carico dell'amministrazione un'enorme quantità di prestazioni, volte alla tutela sostanziale dei diritti sociali. Il ritorno in auge dell'idea del libero mercato che si autoregola, insieme ai principi e alle regole del diritto europeo, ha fatto sì che, per bene che vada, l'amministrazione sia oggi vista come un male necessario, un freno all'attività privata che deve limitarsi al minimo indispensabile. Anzi, per quanto riguarda i servizi pubblici, la tendenza è a rendere fungibili i soggetti pubblici e privati, con chiara preferenza per questi ultimi. In ogni caso l'amministrazione pubblica, in ragione dei numerosi interessi che è chiamata a tutelare, pervade la vita della società e di ogni persona. Giova ricordare che le varie pratiche necessarie per questa o quella ragione non sono fini a se stesse, ma servono al perseguimento di finalità pubbliche: ciò che comporta oneri, limiti, restrizioni e divieti per l'attività dei privati.

Questa evidente necessità non legittima, tuttavia, la frapposizione di ostacoli irragionevoli, tanto più quando essi non solo pesano sul privato, ma non si traducono nemmeno in un corrispettivo vantaggio per l'amministrazione. L'esigenza, dunque, di semplificare, velocizzare, rendere più trasparente la pubblica amministrazione è oggetto di un consenso tanto diffuso quanto, in astratto, ovvio; al punto da rendere di facile presa sull'opinione pubblica i vari slogan connessi con la "guerra alla burocrazia". Sui problemi che discendono dalle campagne condotte nell'ambito di cotale guerra, sui suoi presupposti, nonché sull'ambiguità ideologica della nozione stessa di "semplificazione" si interroga Andrea Carapellucci con *L'imbroglione della semplificazione*, pamphlet dallo stile ironico e accessibile.

La tesi generale dell'autore è che la semplificazione non è un concetto neutrale e di semplice buon senso. Anzitutto, semplificare vuol dire favorire certi interessi: ad esempio, eliminare la necessità di un'autorizzazione e i controlli preventivi per lo svolgimento di un'attività economica vuol dire semplificare la vita ai suoi esercenti, ma al costo di esporre a rischi altri interessi contrapposti (ad esempio la quiete di una strada, la salubrità dell'ambiente, la tutela del paesaggio). Da tale punto di vista, il concetto di "semplificazione" è l'espressione ideologica del liberismo; per usare uno slogan, più libertà, meno regole, meno controlli. L'articolo 41 della Costituzione pone limiti all'attività economica, che si traducono in altrettanti oneri amministrativi; ciò significa, per i privati, tempi di attesa (per le autorizzazioni necessarie) e costi (per adeguarsi alle regole e per interpretarle correttamente). Favorire le attività private col taglio delle regole e dei controlli significa intervenire su un equilibrio di interessi, modificandolo. La semplificazione, quindi, non è un valore assoluto, ma nasconde pur sempre una scelta, una nuova decisione sulla meritevolezza degli interessi in gioco. L'idea smithiana, secondo cui il libero perseguimento dell'interesse individuale realizza al tempo stesso l'interesse generale, è difficilmente condivisibile, se solo si pensa, ad esempio, ai residui

---

prodotti da un'attività industriale che inquinano il territorio circostante. Una certa semplificazione, dunque, può nascondere nient'altro che l'abbattimento di un ostacolo al profitto: se si tiene conto che, per un'impresa, rispettare le regole ha dei costi, ne segue che più sono le regole, maggiori sono i costi di produzione, e minore è la competitività di un'impresa nel mercato globale, al cospetto di soggetti magari non sottoposti agli stessi standard (di tutela della sicurezza sul lavoro, per esempio).

La semplificazione amministrativa, a partire dalla legge n. 241 del 1990, ha di regola seguito la via del mantenimento dello status quo, cui ha giustapposto una serie di istituti divenuti classici (silenzio assenso, conferenza di servizi, autocertificazioni, etc.). Il funzionamento di certi istituti, per l'autore, porta a ritenere che l'effetto positivo della semplificazione non sia tanto a vantaggio del privato, quanto dell'amministrazione stessa. La segnalazione certificata d'inizio attività, col porre a carico del privato molteplici incombenze, risparmia all'amministrazione la fatica dei controlli preventivi (rendendoli di fatto eventuali), pur lasciando il privato costantemente sotto la spada di Damocle dell'azione in autotutela (ossia annullamento o revoca di un provvedimento - in questo caso nemmeno espresso, anzi invero nemmeno esistente). La trovata delle autocertificazioni, poi, oltre a rendere il certificato un bene "di lusso", ha prodotto il paradossale corollario del divieto di presentare i certificati alla Pa; di qui la necessità di riprodurre il contenuto in autocertificazioni separate. La stessa via informatica alla semplificazione, che a volte meramente aggiunge il passaggio informatico a quello cartaceo, finisce talora, paradossalmente, per complicare il rapporto con la Pa.

Causa di tali problemi è, secondo l'autore, che le innovazioni riguardano sempre il momento esterno dell'attività amministrativa (cioè il rapporto col privato) senza mai intaccare il funzionamento interno dell'amministrazione: le modifiche procedurali si scontrano con la stessa organizzazione amministrativa esistente. In altre parole si aggira il problema: l'amministrazione impiega troppo tempo? E allora si introducono istituti come il silenzio assenso: se l'amministrazione non risponde in tempo, tanto peggio per lei (e per tutti noi). Si fa questo, anziché ragionare sulle reali possibilità di disbrigo degli affari. Anche lo strumento della conferenza di servizi, oggidi volto esclusivamente a velocizzare il procedimento amministrativo, apre più problemi di quanti non ne risolva. Siffatte riforme, infatti, sono solitamente a "costo zero", nell'ottica del contenimento della spesa pubblica (con evidente scaricamento di oneri sui cittadini). La qualità dell'azione amministrativa risulta dunque l'ultimo degli obiettivi, preceduto dall'economicità e dalla velocità. Da un lato, per via della stretta al bilancio, le amministrazioni hanno mezzi limitati per i compiti che le si pongono. Dall'altro, anziché rivedere l'organizzazione complessiva, si impongono obiettivi di speditezza mediante strumenti dalla pretesa efficacia miracolistica, che si affiancano semplicemente a ciò che esiste.

Problema essenziale, esaminato nel libro, è quello della legislazione e della sua ipertrofia. L'enorme quantità degli interventi legislativi, oltre a essere sintomo di fretta e quindi di scarsa ponderazione, pone di per sé a rischio la qualità del sistema complessivo, la certezza e anzi la conoscibilità stessa del diritto, recando problemi sia ai cittadini sia agli uffici. Le continue modifiche, spesso con logica d'emergenza ("misure urgenti"), impediscono la sedimentazione di una prassi e creano incertezza interpretativa e applicativa. L'adozione di iniziative estemporanee, di clausole generali inutili o problematiche, di riforme che intervengono per l'ennesima volta sul medesimo istituto crea spesso nuovi problemi. All'uopo, nella pars construens, l'autore individua la necessità di razionalizzare l'attività del legislatore con la previsione di due scadenze l'anno per l'introduzione di modifiche legislative. Idea ragionevole ma che, quand'anche tradotta in legge, potrebbe essere tranquillamente derogata dal legislatore posteriore, vista la mancanza, nell'ordinamento italiano, di leggi "organiche" (di rango non costituzionale ma tuttavia superiore alla legge ordinaria). E, se

---

anche esistesse un meccanismo coattivo per impedire al legislatore le continue modifiche, si tratterebbe pur sempre di una logica del vincolo "esterno". Ciò che manca è una cultura politica attenta al reale funzionamento della Pa.

L'autore presenta poi una serie di proposte concrete per cambiare il funzionamento della Pa, per lo più sul piano delle procedure, con un fine di ragionevolezza: usare l'e-mail tradizionale, liberalizzare la fotocopia, rivedere il regime delle autocertificazioni. Ma il nucleo della sua idea dà il titolo all'ultimo capitolo: fare meno, fare meglio. La vera azione riformatrice dovrebbe, cioè, selezionare le priorità di lavoro e gli affari più meritevoli di tutela, riorganizzando gli uffici per svolgere tali funzioni ed eliminando i compiti non necessari. Ciò anche alla luce della considerazione che non è possibile che si aggiungano funzioni sempre nuove agli stessi uffici di prima (per di più interessati da un ormai pluriennale blocco del turn-over del personale): una reale riforma deve tenere in debita considerazione i carichi di lavoro gestibili. Un diverso comportamento, che con logica punitiva dichiara "guerra" ai vari presunti colpevoli (la burocrazia come tale, i fannulloni, la carta), pur non mancando di un principio di verità, si dimostra parziale e dunque errato, perché non intacca il problema alla radice, bensì lo aggira, di fatto arrendendosi; fino a giungere al principio che l'amministrazione è sostanzialmente inutile, come nel caso del silenzio assenso.

Il libro non presenta un elenco organico di proposte di riforma; né tale è il suo intento. Reca in appendice, tuttavia, un vero e proprio cahier de doléances, costituito dal rapporto governativo Semplificazione: cosa chiedono cittadini e imprese del 2014 (riportato per estratti) e contenente proposte di varia natura. Inoltre, l'ampia critica svolta nel volume aiuta a definire il campo concettuale entro il quale impostare un'azione riformatrice, rimuovendo la tentazione di perseguire la via più semplice - e sbagliata. Innanzitutto vanno evitate le riforme a costo zero con strumenti magici, che rappresentano meri espedienti di stampo populistico, stampella di una politica debole. La politica deve invece avere la volontà e la capacità di ripensare radicalmente interi comparti amministrativi, anche sfruttando - purché in modo intelligente - l'informatica, ma senza intenderla come un fattore di per sé risolutivo. L'amministrazione non è una macchina che funziona meglio quanto più è automatica, perché le linee di fondo del suo funzionamento dipendono da decisioni. E, in tal senso, non si può non rilevare il peso che esercitano sulla Pa poteri di varia natura: dal potere del grande capitale, che impone, a livello generale e legislativo, decisioni di fondo su quali interessi tutelare (e quali no), e sul come e sul quanto; fino ai poteri più localizzati, che intervengono su singole procedure e singoli funzionari (il grande tema della corruzione nella Pa). Come è evidente, non si tratta di problemi meramente tecnici, ma di problemi squisitamente politici.

Vuoi leggere l'anteprima del numero due di Pandora? Scarica il PDF

Vuoi aderire e abbonarti a Pandora? Le informazioni qui