

“Infiltrazioni mafiose, controlli nella Pubblica amministrazione e semplificazioni ”

“Certeza del diritto tra semplificazione e competitività”

Maria Immordino

1. Secondo una opinione abbastanza diffusa i cittadini sarebbero insofferenti alle regole, ed in particolare alle regole giuridiche. Insofferenza che raggiungerebbe livelli molto elevati in particolare tra gli imprenditori che, proprio dalle regole vigenti nell'attuale ordinamento, per gli alti costi che queste spesso comportano, si sentono penalizzati rispetto a tutti quegli imprenditori che operano in altri paesi.

Orbene se questo è vero, è altrettanto vero che le cause più profonde di tale insofferenza sono da ricercare nelle condizioni di degrado in cui versa ormai cronicamente la

nostra legislazione e nella grave situazione di incertezza in cui viene ormai a trovarsi chiunque deve conformare la propria attività a tale legislazione. Insomma i cittadini non sono, almeno la maggior parte di essi, insofferenti alla legge intesa come regola di comportamento, ma soltanto a quelle normative confuse, irte di trabocchetti e doppi significati, incomprensibili e suscettibili di interpretazioni opposte e tutte, quasi sempre validamente ammissibili; norme spesso inutilmente vessatorie, norme che sembrano il più delle volte fatte apposta per scoraggiare quei cittadini che in buona fede intendono rispettarle. In breve è la legge oscura, la legge in contrasto con il principio di certezza del diritto che rende i cittadini intolleranti alla sua osservanza. Non credo, per fare qualche esempio, che possa escludersi a priori l'esistenza di un nesso tra l'evasione fiscale, che da noi è la più elevata tra i paesi industrializzati, e lo stato di degrado in cui versa la nostra legislazione; così come non è un caso se i processi si sono talmente allungati da meritarcì le censure dei competenti organi internazionali, per non parlare dell'abusivismo edilizio.

Per dirla con una battuta la legge per essere osservata deve essere certa, il che significa che deve essere accessibile a tutti e da tutti conosciuta. Ricordo quella novella bellissima di Kafka, che s'intitola "Davanti alla legge", e che racconta il tentativo non riuscito di un campagnolo di guardare in

faccia la legge. Ma il palazzo dove questa abita è reso inaccessibile da un guardiano che resiste alle suppliche, alle preghiere ed ai tentativi di corruzione del campagnolo stesso. La porta resta infatti negli anni inesorabilmente chiusa. Prima di morire, dopo anni di inutile attesa, il campagnolo trova la forza di chiedere al guardiano come mai nessun altro nel corso di quegli anni ha cercato di varcare quella soglia, e il guardiano gli risponde che quella porta era destinata proprio a lui e che una volta morto, sarebbe stata chiusa definitivamente. Orbene quella porta sembra ancora oggi sbarrata, perché la legge rimane il più delle volte oscura non solo per il cittadino comune ma, spesso, anche per gli stessi addetti ai lavori. L'attuale ordinamento presenta infatti un grado di incertezza molto elevato tanto che la stessa Corte costituzionale nel 1988 ha affermato con una sentenza, non a torto definita storica, che l'ignoranza della legge <<scusa>>, in ogni caso costituisce un'esimente, se questa è determinata dall'oscurità, incomprendibilità e, quindi, non conoscibilità, della legge stessa.

La legge oscura, incomprensibile, è una legge che contraddice alla certezza del diritto, quale valore fondante dell'ordinamento, "bene", secondo il Giudice delle leggi, che deve essere assicurato a ciascuno nell'ambito di ogni

rapporto giuridico, e quindi non solo nell'ambito del rapporto che intercorre tra legislatore e cittadino, ma anche e soprattutto nell'ambito del rapporto che intercorre tra amministrazione e cittadino, tra giudice e cittadino. E ciò in quanto il rapporto giudiziario e quello amministrativo costituiscono il nucleo del processo di identificazione del cittadino con le istituzioni. Sicché l'incertezza dell'azione giudiziaria e dell'azione amministrativa, quale conseguenza dell'incertezza della legge, comporta inevitabilmente la disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni e un sentimento di ripulsa verso tutto ciò che è pubblico.

2. Ma quando una legge è certa? E quali sono le condizioni necessarie per assicurare la certezza del diritto? Mi pare che, nonostante le difficoltà di ricondurre ad unità le differenti accezioni che nel tempo sono state date della nozione, non ci siano in ogni caso contrasti sul fatto che certa è quella legge che assicura ai cittadini la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei loro comportamenti, e consente loro di conoscere in anticipo che cosa dal diritto sono autorizzati a fare e cosa in base al diritto sono liberi di fare, così da poter programmare le loro azioni future. Si spiega così perché il diritto, come regola di comportamento, nasce per dare certezze, e perché il diritto

incerto, come diceva Bobbio e, prima ancora, Lopez de Onate, non è neanche diritto. Quanto alle condizioni, la certezza richiede generalità, chiarezza, precisione, determinatezza e, quindi, prevedibilità, da un lato; continuità, coerenza temporale, e quindi stabilità, dall'altro.

Se queste sono le condizioni della certezza del diritto credo sia chiaro a tutti come il "tasso" di incertezza dell'attuale ordinamento sia veramente elevato e come l'esperienza normativa degli anni a noi più vicini testimoni la gravissima situazione in cui è costretto a dibattersi chiunque, giudice, operatore o semplice cittadino, deve conformare alla legge la propria attività.

Lo dimostra l'attuale stato d'ipertrofia normativa: un eccesso di produzione di regole, aggravato dalle leggi di attuazione di direttive comunitarie che disciplinano fattispecie tra le più disparate (dalla lunghezza delle banane alla definizione della camicia da notte), una situazione che determina complessità, instabilità, discontinuità, contraddittorietà, frammentazione, incoerenza logica e sistematica e soprattutto rende estremamente difficile la loro conoscenza, nonostante l'adempimento dell'obbligo di pubblicazione in Gazzetta. C'è un giallo nel nostro ordinamento ed è l'effettivo

numero di leggi attualmente esistenti. Si parla infatti di 30 mila, ma qualcuno ha avanzato l'ipotesi che le leggi effettivamente in vigore siano 100 mila. Ma non è tutto. L'eccessiva quantità, il caos normativo, il succedersi incessante di riforme e controriforme, che ha interessato anche la costituzione, incide pure sulla qualità delle norme, ossia sulla chiarezza e comprensibilità degli enunciati prescrittivi che compongono le norme stesse, con i conseguenti e ben noti problemi oltre che interpretativi anche applicativi.

Come osservato di recente da M. Ainis in un libro che ha ad oggetto proprio la legge oscura e il perché tale legge non possa funzionare, l'accresciuto e contestato ruolo politico del corpo giudiziario, soprattutto a partire dagli anni '90, non è che il precipitato dell'oscurità delle leggi, dell'assenza di regole certe, e quindi chiare e ben delineate in ordine alla distribuzione delle competenze tra i diversi attori istituzionali, che ha consentito ai magistrati di occupare spazi altrimenti indisponibili. La legge oscura si traduce, in altri termini, in una delega in bianco per tutti coloro che sono chiamati ad applicarla: i magistrati quindi, ma anche l'insieme dei pubblici impiegati. Con la conseguenza che è sempre attuale quella massima attribuita a Giolitti, secondo cui "la legge si interpreta per gli amici e si applica ai nemici".

Alla legge incerta, oltre ai problemi interpretativi, si imputano, per fare qualche esempio, l'allungamento dei processi e dei procedimenti, allungamento giustificato anche dalle difficoltà di ricondurre a sistema un quadro normativo frastagliato; i contrasti giurisprudenziali tra giudice amministrativo e giudice penale che disorientano il cittadino e, quello che è più grave, generano sfiducia nell'istituzione giudiziaria; dalla legge oscura discende anche l'imprevedibilità dell'azione giudiziaria e di quella amministrativa, nonché quel sentimento di inferiorità, d'impotenza, ma anche e forse soprattutto, di timore, del cittadino nei confronti di ogni pubblico potere. Da qui la crisi della legge intesa come regola della convivenza civile, la pericolosa quanto drammatica reazione di disaffezione e di fuga ma anche di rassegnazione e di indifferenza della collettività verso il diritto, visto come un dio capriccioso e impenetrabile (M. Ainis).

Ma la legge oscura, incerta, ha assunto toni ancora più drammatici nel momento in cui il cittadino è stato chiamato a maggiori responsabilità con le nuove procedure di autocertificazione e di semplificazione amministrativa, si pensi alla Dia o al silenzio assenso, poiché in questi casi deve fare i conti con la difficoltà di conoscere ed interpretare quel diritto che pure è chiamato

ad applicare senza l'intermediazione dell'amministrazione. Né va poi dimenticato come in un mondo ormai globalizzato i problemi legati all'incertezza derivante dall'elevato numero di norme, spesso non chiare, contraddittorie, soggette a continue modificazioni, fanno parte di quelle diseconomie esterne che si traducono in un maggior costo che le nostre imprese sono chiamate a sopportare, e in definitiva, incidendo sul terreno della competizione, alterano la concorrenza e le penalizzano rispetto a quelle che operano negli altri paesi.

3. A partire dai primi anni Novanta del secolo appena trascorso il legislatore italiano si è decisamente mosso nella prospettiva dell'affermazione, almeno tendenziale, del principio di certezza con riferimento sia alla normazione, sia in particolare al rapporto amministrativo. E ciò non soltanto sotto la spinta della dottrina e della giurisprudenza, ma anche della "forza delle cose", e segnatamente sulla base di tre istanze: l'esigenza di arginare la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni; l'esigenza di rendere le nostre imprese competitive; l'esigenza di sottoporre anche l'amministrazione, una volta certificata l'ingresso nel mercato alla stregua di un qualunque altro operatore, alle regole della certezza, anche temporale, dei propri atti, ed alla stabilità, almeno

tendenziale, dei relativi effetti.

A questo specifico fine il legislatore ha fatto ricorso, in particolare alla semplificazione, nella duplice accezione di semplificazione normativa e di semplificazione amministrativa.

Quanto alla semplificazione normativa non c'è dubbio che questa, nell'accezione di "qualità della regolazione", deve avere, sotto il profilo sostanziale, due obiettivi di fondo: riduzione effettiva delle norme già esistenti, quanto al passato; interventi normativi il più possibile limitati, quanto al futuro, sul presupposto che l'intervento pubblico deve trovare una giustificazione nella Costituzione, alla luce dei valori personalistici e sociali che la informano, quale espressione della centralità della persona nella società, nel rispetto del principio di sussidiarietà, e deve avvenire solo quando è indispensabile, previa consultazione dei destinatari, e dopo la valutazione di alcune variabili importanti dell'intervento stesso, quali la razionalità, la proporzionalità, i costi, i benefici, gli effetti sui destinatari, la fattibilità amministrativa.

Insomma in un mercato globalizzato, dominato dalla tendenza a livello internazionale alla liberalizzazione ed alla deregolazione, la semplificazione come riduzione effettiva delle regole diventa anche per noi un imperativo

categorico.

In questa direzione avrebbe dovuto muoversi il c. d. provvedimento “taglia leggi”, previsto dal collegato al decreto per la competitività, con il quale si introduceva un meccanismo finalizzato allo sfoltimento di molta parte della legislazione vigente ed alla razionalizzazione di quella rimanente.

Ma la semplificazione intesa come qualità della regolazione non comporta soltanto la riduzione sostanziale delle regole, questa, infatti, da sola non è ancora sufficiente a garantire ai cittadini la conoscenza delle regole effettivamente vigenti. Una buona qualità della regolazione richiede, dal punto di vista giuridico – formale, infatti anche un linguaggio normativo semplice, chiaro e puntuale. Se, infatti, le regole sono necessarie per orientare la condotta dei cittadini, allora le stesse devono essere comprensibili non solo per gli operatori giuridici (per la verità, a volte, sono incomprensibili anche per questi) ma anche per il cittadino comune, ormai sempre più spesso chiamato ad applicarle senza l’intermediazione dell’amministrazione. Insomma le regole devono essere pensate e scritte per essere lette e comprese da tutti i destinatari, perché è la comprensibilità che ne consente la conoscibilità e, quindi, l’osservanza.

Occorre, in altri termini, depurare la lingua del diritto di

tutti quei termini tratti dal linguaggio dei giornalisti, degli economisti, o di origine straniera, spesso in contraddizione con il concetto che vogliono esprimere, di quei neologismi quasi sempre frutto di mere scelte demagogiche, che togliendo rigore al linguaggio giuridico non solo non rendono il diritto più accessibile anche ai non giuristi, ma finiscono per ottenere, all'opposto, un testo oscuro, incomprensibile

Riduzione effettiva delle norme esistenti, chiarezza e comprensibilità degli enunciati prescrittivi di un precetto, in sintesi, certezza, è quello che chiedono i cittadini, gli imprenditori, gli operatori del diritto, insomma la collettività in generale. Ciò che i cittadini, e gli imprenditori, in particolare, chiedono non è, quindi, la deregolamentazione totale, ma una regolazione limitata, da un lato, alla protezione d'interessi primari, e pur deboli, salute, ambiente, istruzione, cultura, risparmio, consumatori, dall'altro il più possibile idonea a garantire la concorrenza e la certezza degli scambi.

Il problema, allora, è quello del giusto equilibrio tra regolazione da un lato, certezza e semplicità, dall'altro, sia per le imprese, sia, più in generale, per i cittadini. Quindi deregolazione e liberalizzazione quanto è possibile, regolazione soltanto quanto è indispensabile, e con il

minor onere possibile per i destinatari, in ogni caso, chiara, semplice, comprensibile, essenziale, effettiva, insomma in linea con il principio di certezza del diritto, quale valore fondante l'ordinamento giuridico.

Quanto agli strumenti con i quali il legislatore ha in questi anni affrontato il tema della semplificazione normativa, visti nella prospettiva della certezza, mi pare che ci sia concordia sul fatto che i regolamenti di delegificazione della disciplina di singoli procedimenti amministrativi non abbiano sortito l'effetto sperato: perché se lo strumento assicura flessibilità, non riduce, tuttavia, il numero delle norme esistenti. Anzi, in alcuni casi, si è rivelato addirittura dannoso poiché ha comportato un ulteriore aumento delle norme relative ad una materia.

Il ricorso ai testi unici prima, ai codici di settore dopo, risponde a metodologie più attente alla qualità, coerenza, sistematicità delle norme, alla semplificazione del linguaggio, al trattamento delle c. d. norme intrusive, alla soluzione delle antinomie e all'impatto sulla realtà regolata. Obiettivo comune, al di là delle differenze che li connotano, è la riorganizzazione delle fonti di regolazione, la loro riduzione in un sistema unitario, con conseguente ricomposizione della frammentazione, così da consentire ai cittadini di avere un quadro preciso e, il più possibile completo, puntuale e chiaro della normativa relativa ad una

determinata materia. L'obiettivo è, in altri termini, quello di fare conoscere le leggi e farle rispettare. Un obiettivo, in definitiva, di certezza giuridica. E' stato raggiunto? I testi unici misti, nonostante qualche perplessità discendente dal fatto che accostavano, anche in uno stesso articolo, norme di rango diverso, hanno dato, tuttavia, buoni risultati, soprattutto per il fatto di racchiudere in un solo contesto una disciplina completa, già direttamente applicabile in tutti i suoi profili, giacché provvista anche di disposizioni integrative e attuative. Quanto ai codici, quelli emanati nel corso del 2005 sembrano muoversi decisamente in questa direzione.

Qualche osservazione, ma anche in questo caso molto sintetica, sugli strumenti della c. d. semplificazione burocratico – amministrativa, espressione, questa, con la quale si indica uno degli strumenti più sensibili e delicati dell'amministrazione di risultato.

Il prof. Corso ci ha già parlato della semplificazione in funzione anticorruzione, io affronterò il tema sotto un profilo diverso, ma complementare, poiché guarderò alla semplificazione proprio in relazione alla certezza del diritto.

La domanda alla quale cercherò di rispondere è se gli istituti che si riconducono alla semplificazione

amministrativa, rispondono anche ad un principio di certezza giuridica o se, al contrario, se ne discostano così da contraddire quello che è lo scopo della semplificazione stessa e cioè il “miglioramento” della qualità della vita degli amministrati, intendendosi per tali gli individui, le famiglie, le imprese, i cui bisogni, interessi e beni della vita devono essere soddisfatti da una amministrazione che la Costituzione pone al loro servizio.

La nozione di semplificazione, lo abbiamo visto, annovera fenomeni diversi ed in particolare alla stessa si riconducono il divieto di aggravamento del procedimento; la previsione di un termine per rendere i pareri e le valutazioni tecniche; la denuncia di inizio di attività; il silenzio assenso; le autocertificazioni; la conferenza di servizi; gli accordi tra amministrazioni; gli accertamenti di ufficio; i limiti all'obbligo di motivazione ed il riconoscimento esplicito della motivazione per *relationem*; l'esclusione dell'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento in presenza di esigenze di celerità^[1].

Nella semplificazione rientrano fenomeni di accelerazione del procedimento amministrativo; fenomeni di alleggerimento, con l'eliminazione di alcune fasi del procedimento; fenomeni di liberalizzazione. L'espressione indica anche fenomeni di affrancamento del cittadino

dall'onere di produrre documenti, essendo prevista l'acquisizione d'ufficio di copie di documenti già in possesso di qualunque altra amministrazione e di accertamento d'ufficio di fatti, stati e qualità che qualunque amministrazione sia tenuta ad accertare. Indica altresì fenomeni di delegificazione dei procedimenti amministrativi, dovendo i regolamenti delegificanti ridurre il numero delle fasi dei procedimenti e delle amministrazioni intervenienti, riorganizzando uffici ed organi, accorpando funzioni, agevolando la monocraticità rispetto alla collegialità (art. 20 , l. n. 59/97).

Con l'espressione semplificazione amministrativa, ci si riferisce, quindi, ad istituti e tecniche con i quali, da un lato si individuano percorsi differenziati, in alcuni casi anche tortuosi, per giungere alla decisione in tempi brevi, o addirittura per sostituire alla decisione amministrativa l'intervento sostitutivo del privato; dall'altro si accredita un rapporto tra amministrazione e cittadini fondato sul principio di autoresponsabilità del cittadino e di affidabilità dello stesso nei confronti dell'amministrazione.

Orbene non sembra che questi abbiano in concreto raggiunto gli obiettivi che il legislatore si era prefisso. Mi riferisco, in particolare, all'autocertificazione, alla d. i. a. , al silenzio - assenso.

Quanto all'autocertificazione, non solo i condizionamenti

burocratici, ma l'oscurità ed incomprensibilità che spesso caratterizza le norme sostanziali, hanno indotto i cittadini, dopo gli entusiasmi dei primi anni, a desistere dal fare ricorso a tale strumento, per evitare di ritrovarsi a dovere smantellare l'attività iniziata o, il che è ancora peggio, a dover rispondere di falso e di truffa. Che ben venga, allora, l'ampliamento al ricorso all'autocertificazione, come prevede il decreto competitività, ma se non si prevedano, in alternativa, anche procedure amministrative più snelle, tempestive e, soprattutto, norme sostanziali chiare e puntuali, leggibili e quindi comprensibili per tutti, gli effetti saranno ben diversi da quelli perseguiti.

Degli altri due, entrambi già disciplinati dalla legge 241 del '90, si era chiesta l'abrogazione e la loro sostituzione con un sistema di autocertificazione, purché collegato ad una reale semplificazione dei procedimenti amministrativi. E non è un caso che tale abrogazione sia stata chiesta, tra gli altri, anche Confindustria. Il che è perfettamente comprensibile, trattandosi infatti d'istituti suscettibili di entrare facilmente in rotta di collisione con il principio di certezza del diritto.

Per il silenzio assenso, che la legge di conversione del decreto competitività ha generalizzato per tutti i procedimenti ad istanza di parte, fatti salvi quelli per i

quali è ammessa la d. i. a, e con alcune esclusioni, rimangono, in ogni caso, irrisolti molti di quei problemi d'incertezza, sia per gli interessati che per i terzi, già denunciati dalla dottrina e, soprattutto, dagli operatori. Se, infatti, è vero che viene assicurata la tempestività e una decisione finale entro un termine certo, resta, tuttavia, l'incertezza sulla documentabilità dell'avvenuta formazione del silenzio – accoglimento, dovuta alla mancanza dell'atto scritto, necessario per la circolazione del titolo stesso.

Al silenzio assenso si applicano gli istituti di autotutela così come disciplinati dalla legge n. 15 del 2005. Tale previsione non innova la precedente disciplina, poiché anche la revoca, nonostante il silenzio del legislatore che prevedeva espressamente solo l'annullamento d'ufficio dell'atto di assenso illegittimamente formatosi, era ritenuta ammissibile, sussistendone le ragioni di pubblico interesse.

Quanto alla d. i. a, si ricorderà come la cattiva redazione dell'originario art. 19/241, con conseguente mancanza di chiarezza e comprensibilità del relativo contenuto, ne ha reso difficile l'interpretazione da parte dei cittadini chiamati ad applicarla. E si ricorderà come il mancato decollo dell'istituto sia derivato anche dal fatto che si sono ritenuti esercitabili, oltre il termine perentorio di 60 giorni,

i normali poteri amministrativi d'inibizione e di sanzione, con conseguente instabilità ed incertezza della situazione del destinatario dell'atto. L'istituto, ha avuto, al contrario, maggiore fortuna in materia edilizia, dove è stato disciplinato in modo più coerente con il principio di certezza. Anche se il legislatore proprio in questa materia ha mantenuto in alternativa la possibilità di richiedere il titolo espresso.

La legge di conversione del c. d. decreto competitività ha riproposto la d. i. a. accrescendo notevolmente le ipotesi nelle quali l'istituto può utilizzarsi, con alcune limitazioni particolarmente importanti, con conseguente certezza, circa gli atti esclusi dall'ambito di operatività dell'istituto.

Diversamente la legge ha ulteriormente aggravato quei profili di incertezza che si rimproveravano al testo originario, e ciò per la previsione, in capo all'amministrazione competente, dei poteri di autotutela di cui agli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della recentissima legge n. 15 di riforma della precedente legge 241, e segnatamente dei poteri di revoca e di annullamento d'ufficio, esercitabili, il primo in ogni tempo, il secondo "entro termini ragionevoli". Il che significa, com'è di tutta evidenza, mancanza assoluta, anche in questo caso, di certezza del termine entro il quale l'amministrazione potrà

intervenire.

Ma c'è di più. Revoca ed annullamento non sembrano istituti applicabili alla d. i. a , trattandosi, infatti, di procedimenti di 2° grado il cui oggetto è costituito da precedenti provvedimenti. Orbene la dichiarazione del privato non sostituisce nella d. i. a gli atti amministrativi d'assenso? Dov'è, allora, l'atto amministrativo da revocare o annullare? Tranne, ma credo ciò sia da escludere, a non volere configurare come provvedimento di assenso tacito l'archiviazione del procedimento di verifica dell'esistenza dei richiesti presupposti, conclusosi con esito positivo. Ma anche se così fosse, dovrebbe lo stesso escludersi il potere di revoca, poiché la sua configurazione come potere discrezionale, che costituisce uno dei profili indiscussi dello stesso, ha tradizionalmente portato ad escludere dall'area dei provvedimenti revocabili gli atti vincolati. Orbene la d. i. a, e su questo c'è almeno certezza, può avere ad oggetto soltanto atti di assenso vincolati. Atti, cioè, il cui rilascio dipende esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge e per i quali non sia previsto alcun limite o contingente.

Resta, inoltre, da chiarire, e non è questione di poco conto, se la d. i. a. abbia mantenuto il carattere facoltativo che si riteneva, concordemente, avesse nella precedente disciplina, o, al contrario, l'abbia perso, come sembrerebbe

confermare la nuova formula utilizzata dal legislatore del 2005: “Ogni atto di autorizzazione....., è sostituito da una dichiarazione dell’interessato..”. E resta altresì da chiarire il rapporto della norma con la legislazione regionale, nonché quello delle sorti delle leggi regionali che facevano espresso riferimento all’art. 19 della legge 241.

Insomma si è riformato l’art. 19 della L. 241 del 1990, a pochi giorni, peraltro, dalla legge n. 15 che ha, a sua volta, riformato ed integrato tale legge, e non solo si è maggiormente complicato il relativo meccanismo, avendo il legislatore previsto, come per la d. i. a edilizia, che l’attività possa iniziare solo trascorsi trenta giorni dalla denuncia, con l’obbligo contestuale di comunicazione all’amministrazione, ma i problemi interpretativi che si annunciano sono tali che possono vanificare gli obiettivi connessi all’istituto stesso, perché una riforma che non dà certezze non serve a nulla.

Sicuramente obbedisce di più al principio di certezza del diritto quanto previsto nell’art. 4 del disegno di legge di semplificazione per il 2005. Secondo tale disposizione devono essere indicate in modo tassativo le attività d’impresa assoggettate ad un preventivo atto di assenso, ed abrogate tutte quelle disposizioni che prevedono atti di assenso nelle materie non rientranti nel primo gruppo. Un

problema di coordinamento tra le due disposizioni si porrà, quindi, in un futuro non lontano.

Mi avvio rapidamente alle conclusioni. Un dato sembra innegabile: ed è il modo schizofrenico in cui continua, nonostante le promesse, a muoversi il legislatore. Passi avanti in direzione della semplificazione e della qualità della normazione se ne sono fatti tanti, e non possono sottovalutarsi quegli effetti anticorruzione riconducibili agli istituti ed alle tecniche di semplificazione amministrativa di cui ci ha parlato il prof. Corso. Ma la strada per una buona ed effettiva qualità della regolazione è ancora tutta in salita. Il disordine normativo è, infatti, ancora imperante. Non è un caso, del resto, che la stessa legge di semplificazione per il 2001 abbia previsto il riassetto delle disposizioni in materia di riordino, semplificazione e qualità della regolazione. La previsione si commenta da sola.

Restano inoltre notevoli perplessità per la scelta legislativa di semplificare deresponsabilizzando l'amministrazione e trasferendo sul privato il peso non indifferente della verifica della legittimità delle proprie richieste in settori che ben potrebbero essere liberalizzati.

Sarebbe certamente più proficuo e garantistico per i cittadini l'eliminazione, da un lato, di tutte le

autorizzazioni ancora oggi previste ove ritenute inutili, dall'altro, imporre ed assicurare, attraverso la previsione di sanzioni per i ritardi e di adeguati poteri sostitutivi, il rilascio del provvedimento espresso entro termini ragionevolmente brevi e soprattutto certi. Poiché al di là dei profili di incertezza che accompagnano il silenzio assenso non va dimenticato che l'istituto si pone anche in contrasto anche con l'obbligo generale previsto dalla stessa legge sul procedimento amministrativo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso.

Solitamente si pone l'accento soprattutto sulla valenza amministrativa ed economica della semplificazione e della qualità della regolazione. Occorre rilevarne anche la valenza etica. Perché non c'è dubbio che, se è vero che il cittadino che ignora le leggi del proprio paese e non le osserva è un pessimo cittadino, lo diceva Rousseau, è altrettanto vero che l'ipertrofia normativa e la cattiva qualità formale delle regole, con conseguente incertezza del diritto, determinano la disaffezione del cittadino alla legge, la crisi di credibilità delle istituzioni, l'allontanamento del cittadino dallo Stato e, come è stato in questa sede ben sottolineato, aumentano la corruzione. Il pessimo cittadino è anche figlio di pessime istituzioni. Ecco perché la semplificazione, come qualità della

regolazione, può costituire un formidabile strumento di certezza e, quindi, portare ad un recupero di eticità.

[1] Nella semplificazione rientrano fenomeni di accelerazione del procedimento amministrativo; fenomeni di alleggerimento, con l'eliminazione di alcune fasi del procedimento; fenomeni di liberalizzazione. Indica anche fenomeni di affrancamento del cittadino dall'onere di produrre documenti, essendo prevista l'acquisizione d'ufficio di copie di documenti già in possesso di qualunque altra amministrazione e di accertamento d'ufficio di fatti, stati e qualità che qualunque amministrazione sia tenuta ad accertare. Indica altresì fenomeni di delegificazione dei procedimenti amministrativi, dovendo i regolamenti delegificanti ridurre il numero delle fasi dei procedimenti e delle amministrazioni intervenienti, riorganizzando uffici ed organi, accorpando funzioni, agevolando la monocraticità rispetto alla collegialità (art. 20 , l. n. 59/97).

