



# **L**a riforma dell'amministrazione e il sistema universitario

TRA SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA

a cura di

Maria Orfeo



PROCEEDINGS E REPORT



# La riforma dell'amministrazione e il sistema universitario tra semplificazione e trasparenza

Atti del Convegno  
Università degli Studi di Firenze  
27 aprile 2010

in occasione della presentazione  
del libro "Diritto Amministrativo  
e Politiche di Semplificazione"  
di Federico Basilica e Fiorenza Barazzoni

A cura di  
MARIA ORFEO

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2012

La riforma dell'amministrazione e il sistema universitario  
tra semplificazione e trasparenza : atti del convegno  
Università degli Studi di Firenze 27 aprile 2010 / a cura di  
Maria Orfeo. – Firenze : Firenze University Press, 2012.  
(Proceedings e report ; 86)

<http://digital.casalini.it/9788866551386>

ISBN 978-88-6655-135-5 (print)

ISBN 978-88-6655-138-6 (online)

#### Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul sito-catalogo della casa editrice (<http://www.fupress.com>).

#### Consiglio editoriale Firenze University Press

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, F. Cambi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, G. Mari, M. Marini, M. Verga, A. Zorzi.

Progetto Grafico Alberto Pizarro Fernández

© 2012 Firenze University Press  
Università degli Studi di Firenze  
Firenze University Press  
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy  
<http://www.fupress.com/>

*Printed in Italy*

## SOMMARIO

SALUTO DEL RETTORE <i>Alberto Tesi</i>	7
SALUTO DEL DIRETTORE AMMINISTRATIVO <i>Michele Orefice</i>	9
INTRODUZIONE <i>Maria Orfeo</i>	11
PRESENTAZIONE DEL VOLUME “DIRITTO AMMINISTRATIVO E POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE” <i>a cura di Luigi Andronio</i>	13
Intervento di Federico Basilica	14
Intervento di Fiorenza Barazzoni	15
ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: DAL PROVVEDIMENTO ALL'INERZIA <i>a cura di Luigi Andronio</i>	25
Intervento di Aldo Linguiti	26
L'EVOLUZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI TRASPARENZA E SEMPLIFICAZIONE <i>Carlo Marzuoli</i>	35
LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI INTERESSE DELL'UNIVERSITÀ <i>Tito Varrone</i>	39
DOMANDE ED INTERVENTI	49



## SALUTO DEL RETTORE

*Alberto Tesi*

Desidero rivolgere a tutti i presenti il mio saluto ed esprimere la mia soddisfazione per l'organizzazione del convegno odierno, dedicato ad un tema cruciale e per noi di particolare importanza, quello cioè della riforma della Pubblica Amministrazione, con particolare attenzione al sistema universitario.

Sono ormai trascorsi oltre 15 anni dalla legge n. 241/90 di riforma della Pubblica Amministrazione, ma siamo di fronte ad un tema ancora oggi molto sentito del quale diversi aspetti meritano di essere analizzati e approfonditi; perciò l'Università di Firenze promuove quest'iniziativa, che porta nella nostra città ospiti illustri ai quali va il nostro ringraziamento.

Credo che sia generalmente riconosciuta l'importanza di una politica di semplificazione degli apparati burocratici che permetta di migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione e sostenere la competitività del Paese. Credo che ciò valga anche e soprattutto per il sistema universitario, che può trarne giovamento in termini di miglioramento dell'efficienza e di economicità della gestione. È infatti a tutti noto che la semplificazione delle procedure amministrative, pur garantendo la gestione degli interessi dei destinatari e l'interesse generale, consente una maggiore celerità e speditezza dell'azione amministrativa e questo è un tema ampiamente sviluppato nel bel volume dell'Avvocato Basilica e della dott.ssa Barazzoni che abbiamo qui l'onore di presentare.

È mio parere che un altro aspetto certamente importante sia quello della valutazione. È un tema che va affrontato senza indugi e con il buon senso che deve accompagnare questi temi non facili; il sistema di valutazione può aiutare la Pubblica Amministrazione, ed in particolare l'Università, a riguadagnare un'immagine migliore da parte dell'opinione pubblica, perché un percorso di valutazione – terzo rispetto a noi e alle altre istituzioni – è in grado di agevolare un recupero dell'immagine dell'Università che certamente nell'ultimo periodo è andata perdendosi.

So bene che ci sarebbero molti altri punti sui quali ci si potrebbe soffermare, ma ritengo che questo lo faranno meglio di me gli illustri Relatori che abbiamo oggi invitato e sono presenti a questo convegno e



che in particolare ringrazio in ordine di relazione: l'Avvocato dello Stato Federico Basilica la cui esperienza ai vertici della Pubblica Amministrazione sarà certamente in grado di fornire un importante contributo ai temi in discussione; la Dott.ssa Fiorenza Barazzoni, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che tratterà in questa sede delle esperienze internazionali; l'Avvocato Aldo Linguiti, Vice Avvocato Generale dello Stato e Responsabile della Sezione dell'Avvocatura che si occupa della difesa in giudizio dell'Università italiana; il Professore Carlo Marzuoli ordinario di diritto amministrativo della nostra università e l'Avvocato dello Stato Tito Varrone, che qui rappresenta il Ministro dell'Istruzione e dell'Università di cui è Vice Capo di Gabinetto.

Vorrei invitare l'Avvocato Luigi Andronio, Capo dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze, a coordinare i lavori della mattinata. Vi ringrazio e passo la parola al Dottore Michele Orefice, Direttore Amministrativo del nostro Ateneo, per un saluto da parte sua.

## SALUTO DEL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

*Michele Orefice*

Oggi, al di là del titolo del convegno, siamo qui presenti per presentare il libro dell'Avvocato Basilica e della Dott.ssa Barazzoni. Si tratta a mio parere di uno strumento assai utile non solo per il mondo accademico, ma anche per i pratici, poiché in esso sono indicate essenzialmente buone pratiche amministrative ed è sottoposto ad una particolare attenzione il miglioramento dei sistemi di regolazione.

Questo è un problema fortemente sentito nei paesi più industrializzati, denominato “*better regulation*” come riferiscono gli autori nel testo, del quale mi sembra particolarmente importante richiamare un passo che sottolinea la consapevolezza di attuare strumenti di miglioramento della qualità della regolazione. Ricordo a tal proposito la recente “*farsa*” del Ministro Calderoli che brucia una serie di leggi obsolete che a mio avviso andavano bruciate perché erano fatte male non perché vecchie.

La qualità delle leggi, l'ambiguità del *dictum* consente tante azioni in particolare contro la Pubblica Amministrazione; la qualità della regolazione delle norme è quella che è, tanto che nelle pieghe delle parole scritte male, nei disgiuntivi ed in altri argomenti, consente motivi di gravami.

La qualità della regolazione è particolarmente sentita in ambito universitario perché le attività universitarie sono soggette ad un divenire continuo: l'Università fa didattica e ricerca che richiedono norme di qualità che siano peraltro al passo delle veloci innovazioni in campo di didattica e ricerca.

A questo punto mi fermo, saluto tutti gli intervenuti ed in particolare i Relatori e mi pongo nelle vesti di ascoltatore attento, nella certezza di poter apprendere nuove cose, nuove metodologie per poter svolgere meglio il mio lavoro, per soddisfare meglio i bisogni degli utenti che sono ovviamente docenti, ricercatori e studenti.



## INTRODUZIONE

*Maria Orfeo*

La Pubblica Amministrazione è sempre di più interessata da numerose riforme volte a definire un sistema che funzioni meglio e sia orientato al servizio della collettività e delle imprese.

Già a partire dagli anni '90, con la legge 7 agosto 1990, n. 241, il nuovo modello di azione amministrativa si basa su alcuni principi e valori individuati dal legislatore, fra i quali risultano importanti e fungono da guida, al fine di costruire e garantire un rapporto del tutto nuovo tra amministratore e amministrato, i criteri di *semplificazione* e *trasparenza*, da riferirsi sia all'attività sia all'organizzazione e dunque all'Amministrazione.

Gli obiettivi da raggiungere sono molteplici: snellire ed accelerare l'azione amministrativa, assicurare visibilità, comprensibilità ed imparzialità all'azione dei pubblici poteri.

Semplificazione e trasparenza costituiscono il filo conduttore degli interventi dei Relatori del convegno organizzato dall'Ateneo dal titolo: *La Riforma dell'Amministrazione e il Sistema Universitario tra Semplificazione e Trasparenza*.

Un'occasione che ha il suo momento centrale nella presentazione del libro *Diritto Amministrativo e Politiche di Semplificazione*, scritto da Federico Basilica, Avvocato dello Stato e Fiorenza Barazzoni, Direttore Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Gli Autori intervengono sui temi trattati nel loro libro, frutto dell'esperienza maturata sul campo, e pongono l'accento sulla qualità della regolazione e sull'incidenza che ha sulla crescita e lo sviluppo economico di ogni paese.

La qualità della regolazione ha occupato negli ultimi anni un posto di rilievo all'interno del più ampio processo di riforma della Pubblica Amministrazione, l'esigenza di una normazione di qualità implica chiarezza e coerenza nell'operato delle Amministrazioni, ha risvolti positivi anche in termini di minore onerosità ed incide pertanto anche sul sistema economico e finanziario.

Un tema centrale nell'agenda politica di molti governi che ha spinto molti paesi a dotarsi di incisive politiche di miglioramento della qualità della regolazione, come emerge dagli interventi degli Autori della pubblicazione.

Guidati dal mirabile coordinamento dell'Avvocato dello Stato Luigi Andronio, i Relatori propongono un quadro organico e complessivo dei molteplici aspetti che coinvolgono l'agire delle amministrazioni.

L'Avvocato Linguiti si sofferma in particolare sui contratti pubblici, un settore dove è innegabile il rapporto fra la collettività e l'amministrazione e si afferma sempre più un modello basato sulla trasparenza e sulla partecipazione dei privati interessati.

Il Professore Carlo Marzuoli evidenzia come Trasparenza e Semplificazione, due mezzi finalizzati a realizzare una amministrazione diversa e migliore, costituiscono nondimeno due aspetti distinti con caratteristiche diverse.

Infine, nel suo intervento l'Avvocato dello Stato Tito Varrone sottolinea che il problema più rilevante che oggi devono affrontare gli Atenei riguarda l'assetto del sistema universitario nel suo complesso. Ciò conduce il Relatore al tema della governance, una delle questioni più urgenti di politica universitaria, atteso che l'innovazione del sistema di governo delle Università si pone come fondamentale punto di snodo nella riforma del sistema universitario.

L'originalità del lavoro, insomma, risiede non soltanto negli argomenti trattati, ma soprattutto nella ricchezza dei contributi dei Relatori che in relazione alle loro esperienze e tenuto conto degli studi e delle ricerche sono coinvolti a diversi livelli nella progettazione e realizzazione degli interventi che incidono sull'agire della Pubblica Amministrazione.

## PRESENTAZIONE DEL VOLUME “DIRITTO AMMINISTRATIVO E POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE”

*a cura di Luigi Andronio*

### *Introduzione*

L'argomento oggetto del nostro convegno è la pubblicazione del libro “Diritto amministrativo e politiche di semplificazione” di Federico Basilica e Fiorenza Barazzoni.

È doverosa una breve premessa.

Siamo di fronte ad un problema che affonda le sue radici nella storia del nostro ordinamento giuridico. Ogni tanto si rileva, da parte dei cultori della scienza giuridica e degli operatori sul campo, il grido che per altri aspetti e per altri profili, si levava nel secolo passato prima del 1948, ossia il ritorno alla semplificazione. Questa è una forma di interpretazione che certamente ha un suo fondamento su una considerazione indiscutibile. I nostri padri nel XIX secolo ebbero modo, sviluppatasi l'Università d'Italia, di partorire un insieme di leggi semplici, applicate per decenni, forse, possiamo dire, per più di un secolo. Quale era il segreto di questo? Certamente la particolare qualità e qualificazione, da una parte, delle rappresentanze parlamentari, dall'altra delle strutture dell'amministrazione. Questo credo che sia indiscutibile. Ma forse furono facilitati da una situazione in cui la struttura statale non aveva quelle necessità di intervento, di ingerenza, di controllo che l'evoluzione storica ha portato invece alla nostra struttura. Resta comunque il fatto che riportandoci invece a termini più moderni e senza voler fare il *laudatores temporis acti* a tutti i costi, resta il fatto che ci troviamo oggi di fronte a quel momento di crisi che in fondo anche i cultori della scienza dell'informazione, che è scienza di sviluppo più recente, vedono almeno quanto questo eccesso di informazione. L'eccesso di informazioni crea dei grossi problemi in tutti i settori, immaginiamoci nel settore dell'ordinamento giuridico e della sua applicazione. Questo eccesso di informazioni pone il rischio di una sorta di entropia giuridica che porta sempre di più alla confusione delle voci e dei ruoli e ad una sorta di babele che rende sempre più difficile al cultore della scienza giuridica e all'operatore, a colui che deve applicare l'ordinamento, di muoversi in maniera corretta ed

adeguata. Il tentativo, reiterato negli ultimi tempi che trova una espressione teorica e di sviluppo dottrinario in questo volume oggi presentato, è veramente un tentativo pregevole e ritengo che sia in fondo il tentativo che, supportato da effetti ulteriori, potrà veramente migliorare il clima di civiltà giuridica nel nostro paese. Se questo poi lo applichiamo ad un settore squisitamente rivolto a 360° come quello universitario, come quello dell'Università e che non è tipico di tante altre amministrazioni, di tante altre strutture, questa semplificazione gioverebbe al sistema universitario in maniera direttamente proporzionale alla quantità dei settori dello scibile con cui l'Università ha a che fare. E quindi concludo con l'auspicio che veramente questo spunto relativo alla semplificazione e, si badi bene, tra semplificazione e trasparenza la semplificazione è la radice della trasparenza, sia lo strumento che consente al cittadino di vedere chiaro nell'ordinamento giuridico, nei propri diritti e nei propri doveri, e, soprattutto, di vedere chiaro nei poteri dell'amministrazione che sono insieme diritti ma anche doveri, in quanto le potestà dell'amministrazione hanno sempre avuto questo connotato di dovere perché sono potestà da esplicitare nell'interesse della collettività, nell'interesse di tutti. E quindi veramente io auguro il miglior successo a questa pubblicazione e soprattutto auguro il miglior successo alle ricerche che si svilupperanno per approfondire in tutti i campi i temi della semplificazione e della trasparenza. Ora, l'ordine dei lavori prevede l'intervento degli autori: il primo qui indicato è l'Avvocato dello Stato Federico Basilica. Non sto a dire quali siano le qualità, le esperienze, gli incarichi e gli studi e gli approfondimenti fatti dall'Avvocato Basilica, il quale ha avuto modo proprio rivestendo incarichi importanti in una collaborazione strettissima proprio con quegli apparati centrali determinanti della Pubblica Amministrazione ed in particolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di potere esplicitare, in questi anni, un prezioso apporto collaborativo alle politiche di riforma dell'Amministrazione Pubblica e quindi chi meglio di lui poteva affrontare un tema così importante ed arduo.

#### *Intervento dell'Avvocato dello Stato Basilica*

Ringrazio sinceramente l'Avvocato Andronio per queste belle parole. Desidero altresì ringraziare l'Università di Firenze e il suo Rettore per l'occasione che ci offre di presentare questo libro, che ha visto la sua maturazione in un recente passato. Permettetemi ancora di ringraziare i colleghi Linguiti e Varrone ed ancora il Professore Marzuoli e l'amico Michele Orefice, Direttore Amministrativo di questa Università e la coautrice alla quale si deve tantissimo nel campo della semplificazione.

Questo libro nasce da una esperienza sul campo, non è un libro che è frutto di uno studio a tavolino: un'esperienza sul campo che la Dott.ssa Barazzoni ed io, abbiamo avuto il privilegio di svolgere nell'ambito

della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed in particolare lavorando con i Ministri della Funzione pubblica che si sono succeduti dal 2003 ad oggi. Una esperienza sul campo che, nel volgere di un decennio, ha fatto registrare un'evoluzione notevolissima di questo tema.

Devo confessare che quando ho iniziato a occuparmi di questo tema, da giurista – come accadeva a tanti colleghi – continuavo a parlare di semplificazione, collegando il tema a quello più ampio della riforma dell'amministrazione avviata con la legge 241 del 1990, la famosa legge generale sul procedimento amministrativo che appunto aveva individuato nella semplificazione e nella trasparenza le due direttrici principali attraverso un impianto normativo che poi ha finito per ispirare tutte le leggi che si sono succedute nel corso di quel decennio. È stato il decennio poi delle leggi Bassanini del '97, la prima, e le altre che si sono succedute fino al 2000, anno in cui vede la luce una legge scarsamente ricordata su questi temi, cioè la legge 150 sulla comunicazione istituzionale, quella legge che in pratica fa fare alla 241/90 un salto in avanti. È noto infatti che la legge 241 puntava sulla trasparenza e sulla modernizzazione della Pubblica Amministrazione che non doveva essere più chiusa ed impenetrabile, ma diventare una "casa di vetro" come diceva Bobbio. Dunque, con la legge del '90, la Pubblica Amministrazione diventa trasparente e si atteggia come un'amministrazione dai cassetti aperti, come disse qualcuno con enfasi sicuramente efficace. Nel 2000 – a distanza di 10 anni dal primo intervento riformatore – interviene la legge 150 del 2000 sulla comunicazione istituzionale, che prospetta ed impone un'immagine dell'amministrazione non più passivamente aperta, trasparente, ma un'amministrazione che si deve "attivizzare", quindi che deve praticamente comunicare e interloquire con il cittadino e qui sapete quanto sia stato importante il ruolo delle nuove tecnologie, il ruolo della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione che nel frattempo trovava spazio in alcune iniziative del '99 e del 2000.

Intanto noi continuavamo a parlare di *semplificazione* e quando io nel 2003 sono arrivato alla Funzione pubblica, per noi la semplificazione era quella politica pubblica di modernizzazione degli apparati amministrativi che riguardava soprattutto le lungaggini procedurali e burocratiche e il tentativo di snellimento dello stock normativo, tentativo però di cui nessuno si accorgeva perché in sostanza le norme, oltre ad essere oscure e farraginose, continuavano ad essere tante ed il nostro sistema normativo viveva un problema che però non era solo nostro, ma era un problema che riguardava anche l'Unione Europea, cioè il problema dell'ipertrofia normativa: la giungla inestricabile era rappresentata da un sistema normativo praticamente enorme, complesso, farraginoso, contraddittorio.

La Commissione Europea in una delle prime importanti riflessioni su questo tema contava più di 90.000 pagine di atti normativi e questo era un dato che mi ha subito impressionato, perché erano 90.000 pagine



di norme, solo di fonte europea. Pensate che sono norme incomprensibili anche per i giuristi più attenti, una giungla nella quale è impossibile districarsi.

C'era poi il problema della semplificazione amministrativa. Il sistema complesso delle procedure, le lungaggini, tutti problemi che nel nostro paese erano e sono problemi gravissimi. Perché, vedete, le comunicazioni della Commissione Europea, ci insegnano e ci spiegano che esiste un collegamento strettissimo, una interdipendenza tra quella che possiamo ancora per un attimo continuare a chiamare "semplificazione" e la competitività di un sistema produttivo. Quindi semplificazione e crescita, semplificazione e sviluppo, sono strettamente interconnessi. Il motivo è semplice, pensate alla capacità del nostro paese di attrarre investimenti stranieri. Questa capacità è bassissima.

Nel primo incontro nel quale abbiamo presentato questo volume uno dei Relatori, l'ambasciatore Schioppa, che ha con noi collaborato a Palazzo Chigi ed era, ed è stato all'OCSE per anni, ci ricordava, ci faceva l'esempio di questi grandi investitori stranieri e delle percentuali che loro impegnano nel nostro paese. Sono veramente ridicole cioè gli investitori stranieri preferiscono investire in ex Jugoslavia, Polonia, Romania, dappertutto fuorché in Italia. La ragione è evidente: noi abbiamo un sistema normativo complesso, abbiamo un sistema amministrativo di procedure e di pratiche farraginoso, un sistema giudiziario lentissimo, tanto lento che spesso si traduce in denegata giustizia. Si pensi allora quanto tempo può impiegare un'impresa per recuperare un credito in Italia. Parliamo solo di un recupero crediti. Si pensi poi quanto tempo impiega un'impresa per ottenere una autorizzazione commerciale.

Quando si tratta di dare risposta a questi quesiti, purtroppo siamo il fanalino di coda di tutte le principali classifiche internazionali. È il terzo anno che il primo presidente della Cassazione apre l'anno giudiziario riportando il dato del rapporto annuale "*Doing business*", nel quale si stila una classifica internazionale di tutti i paesi e noi siamo sistematicamente, su 181 paesi, sempre agli ultimi posti. L'ultima volta eravamo 156esimi sul piano della regolazione e la lentezza dei processi è uno degli aspetti, uno dei profili, che ci trascina più in giù in questa classifica internazionale.

È chiaro che ci troviamo di fronte ad un problema enorme ed in questo libro noi abbiamo voluto rappresentare questo tema e descrivere l'evoluzione e gli sforzi che si sono fatti in questi ultimi anni su questo tema, i successi e gli insuccessi.

Siamo stati, diciamo, abbastanza teneri con gli insuccessi anche perché sono in corso iniziative di medio e lungo termine ed abbiamo usato, nel valutarne i risultati che stentano ad arrivare, tutta la prudenza che questo tema richiedeva. E allora, la prima cosa che abbiamo cercato di spiegare è questa: la semplificazione è uno degli aspetti di un tema più ampio. Giustamente Michele Orefice diceva: "ma perché usate questi inglesi-

smi"? Perché purtroppo dobbiamo sprovvincializzarci e ve lo dice uno che viene dalla provincia. Quando siamo andati alle prime riunioni alla Commissione europea, ci siamo subito resi conto che non si parla più di semplificazione, si parla di "*better regulation*", perché siamo di fronte ad un sistema più ampio nel quale convivono strumenti ex-ante, strumenti che operano a priori e strumenti che operano a posteriori. Noi siamo abituati a vivere e ad esaminare, a valutare questo tema sempre a posteriori. Ci troviamo di fronte ad un sistema normativo complesso, per noi la semplificazione normativa significa abbattere questo sistema normativo, ridurre il numero delle norme, tagliare. La Commissione Europea e l'OCSE ci insegnano che non solo è importante tagliare, ma è anche importante prevenire, cominciare a scrivere meglio le norme, consultare preventivamente gli interessati. Se devo fare la riforma del sistema universitario non la posso fare a tavolino con l'Avvocato Varrone e l'Avvocato Nunziata; devo sentire il sistema delle università, devo parlare con il Dott. Orefice, con il Professore Marzuoli, con il Rettore Tesi. Sono loro che mi devono spiegare. Cioè gli interessati alle politiche di regolazione devono essere consultati. Questa è la prima cosa che ci insegna la Commissione Europea.

Noi abbiamo fatto un tentativo di consultazione nel 2007, ma diciamo che su questo tema si fa ancora molto poco. Poi ci vuole l'AIR, l'analisi di impatto della regolazione. Devi andare a vedere che impatto ha questa regolazione che vuoi introdurre; Vuoi riformare il Sistema universitario? Benissimo, avrà benefici o non ne avrà? Ci saranno vantaggi maggiori dei benefici che vuoi realizzare? Questa si chiama AIR ed è una cosa, vedete, che ce ne fa capire un'altra e cioè che questo non è appannaggio esclusivo dei giuristi. Questo è un tema che in ambito europeo viene trattato ed affrontato con l'aiuto degli economisti, con l'aiuto della statistica, cioè con l'ausilio di altre discipline che ti danno una visione più ampia e più completa. Ed è un tema di carattere politico. Perciò vedete, noi abbiamo cercato di spiegare che sarebbe meglio parlare non più di semplificazione ma di *better regulation*, quindi migliore regolazione, oppure come si dice all'OCSE, *regulatory policy* cioè politica di regolazione, perché questa è una politica proprio perché ha incidenza sullo sviluppo, sulla crescita, sul miglioramento della competitività del sistema. Gli inglesi, la prima volta che hanno cominciato a trattare questo tema da pionieri, nel 1985 hanno scritto un libro bianco con un titolo pazzesco con il quale io avrei voluto intitolare questo libro "*Lifting the burden*" vuol dire togliere il peso, sollevare il peso, è questa la finalità di questo tema; cioè sollevare il peso che le procedure amministrative complesse, il sistema normativo farraginoso, fa gravare sulle imprese, quindi liberare l'economia da questi pesi è un fattore decisivo per la crescita e per lo sviluppo. E allora, vedete, che cosa abbiamo fatto noi su questi temi?

Da noi questi temi si declinano nei due aspetti della semplificazione normativa ed in quella amministrativa. Sul versante della semplificazione normativa da noi questo tema significa ridurre il numero delle leggi, significa, a mio parere, anzitutto migliorarne la qualità, migliorare la possibilità di conoscenza e di accessibilità delle leggi. E allora, ci siamo riusciti? Secondo me no, perché le leggi finanziarie continuano ad esser fatte con un articolo che ha 600-700 commi. Secondo aspetto: semplificazione amministrativa che cosa significa? Da noi significa innanzitutto riduzione degli oneri amministrativi, snellimento delle procedure e significa riduzione dei tempi dell'attività amministrativa. Ci siamo riusciti? Ci stiamo riuscendo? Devo dire che su questo versante molto si è fatto, ma molto c'è ancora da fare perché tutte le volte che noi andiamo a dire: quanto dura un procedimento amministrativo? 30 giorni, 60 giorni, mettiamo 180 giorni, ci possono volere pure 6 mesi ma dopo se non metti una sanzione per il ritardo dell'attività amministrativa, quel termine è un termine canzonatorio, che fa ridere. Lo mettiamo tanto per mettere, ma insomma non serve a niente. E allora, che cosa posso dire io in conclusione? Qual è l'aspetto incoraggiante? L'aspetto incoraggiante è che ormai c'è una consapevolezza che questo tema non può essere più affrontato in chiave settoriale ma deve essere visto in una prospettiva più ampia. Il nostro governo se n'è accorto? Da quello che so io gli ultimi tre governi, quindi due di centrodestra ed uno di centrosinistra se ne sono accorti; questo lo posso dire andando a leggere le leggi di semplificazione che si sono succedute dal 2003 ad oggi; purtroppo non ce ne sono state altre, dopo quella del 2005 ci siamo fermati. Però qualcosa, vi dicevo, è stato fatto. Ormai c'è una consapevolezza diversa, ma il problema dell'economia in difficoltà sembra essere in Italia un ostacolo e ancora più un ostacolo sembrano essere le difficoltà politiche, le difficoltà di coesione politica e, allora, l'unica prospettiva veramente incoraggiante è quella che viene, ancora una volta, dalla digitalizzazione dell'attività amministrativa. Proprio ieri il ministro Brunetta con enfasi ha diffuso i dati della posta elettronica certificata che consentirà un notevole risparmio di tempi, e speriamo che veramente possa dirsi concluso questo processo di avvicinamento dei cittadini all'amministrazione che noi abbiamo visto battezzato in uno slogan efficace del Ministro Stanca che molti di voi ricorderanno, "Dalle code al click". Speriamo che veramente con un click si possa sbrigare una pratica amministrativa, si possa ottenere un duplicato, un permesso, un soggiorno, qualsiasi cosa, qualsiasi cosa che possa veramente migliorare la vita dei cittadini. Vi ringrazio per l'attenzione.

*Intervento dell'Avvocato dello Stato Andronico*

Ringraziamo veramente tutti l'Avvocato Basilica per aver sottolineato quello che forse inconsciamente un po' tutti sentiamo ma che lui ha messo

in chiaro mi sembra in maniera egregia: il fatto che il concetto di semplificazione e di trasparenza non si riducano ad un concetto di sforbiciatura, che in definitiva la semplificazione non è un fatto puramente negativo, non è semplicemente una *pars destruens*, ma è legata indissolubilmente alla *pars costruens* ossia il limitarsi a sforbiciare, ad eliminare una serie di norme crea una situazione di *horror vacui* nella quale se non vi è, viceversa, l'inserimento di un miglior modo di legiferare, non si arriva da nessuna parte. Quanto è stato detto, cioè la necessità di una previa consultazione del substrato sociale interessato all'applicazione della normativa e, in relazione a questo, la valutazione delle ricadute dell'applicazione della normativa da emanare, sono in realtà un po' la stessa cosa, e la valutazione della consultazione secondo me si sviluppa poi nella valutazione delle ricadute.

Infatti una cattiva forma di consultazione incide negativamente sia sulla produzione normativa in quanto tale, sia sulla attività amministrativa che poi è posta in essere in applicazione della normativa mal posta. Quindi bisogna tornare a individuare delle linee ottimali per legiferare. Solo con questa prospettiva si riuscirà a ridare vita, trasparenza, semplicità, civiltà al nostro ordinamento giuridico, solo attraverso questo procedimento, un procedimento in cui si riescono ad individuare attraverso la sensibilizzazione, attraverso l'acquisizione di conoscenze effettuata nel miglior modo, nel substrato a cui questa normativa deve essere indirizzata, solo così si riuscirà a fare delle buone leggi. Una volta individuati gli elementi sostanziali a cui queste leggi si devono ispirare ci sarà poi un aspetto più tecnico, il così detto *rafting*.

È poi necessario evitare che gli intenti così individuati si concretizzino in norme che, magari per problemi di formulazione verbale, per aspetti di presentazione del prodotto normativo, possano creare delle problematiche interpretative rilevanti e a volte drammatiche, come purtroppo giornalmente possiamo constatare. Spesso queste problematiche nascono dalla necessità di trovare un compromesso, ma è chiaro che la finalità di una buona normazione è quella di evitare il più possibile di lasciare aperto lo spazio ad interpretazioni confliggenti. Questo si riflette nella bontà del funzionamento dell'apparato istituzionale. Prima l'Avvocato Basilica ha richiamato delle situazioni che nel nostro paese ci distinguono in maniera estremamente negativa dagli altri contesti europei.

Libri come questo che stiamo presentando, ci inducono a un cauto ottimismo proprio perché si sta imboccando, si spera, la strada migliore. Dicevo prima, non pensiamo al passato ma pensiamo alle prospettive che appunto la tecnologia, la digitalizzazione, ci può aprire, con riguardo all'applicazione al nostro ordinamento giuridico.

Si diceva prima, è necessario cercare di limitare gli effetti di una entropia giuridica.

Io ritengo che, soprattutto in questi nostri tempi, si tocchi con mano come il potere è legato veramente ad una fortissima sfera di responsabilità.

In questo senso ne sanno qualcosa i direttori amministrativi chiamati ad attuare sotto la loro responsabilità direttive ed indirizzi.

Quindi a questo punto, l'appello è proprio quello di una semplificazione costruttiva, di una semplificazione che tende ad aggregare il meglio delle norme, a cercare di riempire dei vuoti che la semplificazione distruttiva fatalmente crea nel nostro ordinamento.

Passo ora la parola alla seconda autrice, la Dott.ssa Fiorenza Barazzoni che, appunto, come è stato accennato prima anche dall'Avvocato Basilica, ricopre tuttora un importante incarico in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, incarico che è stato il culmine di una attività spesa evidentemente in maniera estremamente efficace, approfondita ed impegnata, ne è testimonianza anche questa pubblicazione, nello sviluppo di questi temi così importanti per la nostra civile convivenza. E quindi passo la parola alla Dott.ssa Barazzoni.

#### *Intervento della Dottoressa Barazzoni*

Vorrei ringraziare molto l'Avvocato Luigi Andronio per queste sue parole e portare il saluto all'Università di Firenze per questa opportunità.

In effetti questo libro, come ci ricordava l'Avvocato Basilica, è nato proprio dalla nostra esperienza insieme, concreta, sul campo, che per quanto mi riguarda è cominciata già dal 2000 come dirigente al Dipartimento della funzione pubblica, dove allora era ministro Franco Bassanini ma che è proseguita anche presso organismi internazionali che promuovono la "buona amministrazione".

In particolare mi riferisco ad un distacco che ho fatto alle Nazioni Unite, nella divisione Public Governance nel segretariato di New York, e poi nel 2005/2006 all'OCSE proprio nel Dipartimento che si occupa delle "politiche di regolazione". Appunto, un'esperienza cominciata alla Funzione Pubblica dove nel 1999/2000 con le leggi di semplificazione nascevano anche le strutture dedicate a quella che noi chiamavamo – e chiamiamo ancora – "semplificazione". Anche se ora la struttura dedicata si chiama "unità per la semplificazione e la qualità della regolazione", proprio per insistere anche sull'aspetto della "politica della regolazione". Ed in effetti le strutture, nel corso degli anni, si sono via via rafforzate, proprio perché è un'attività che ha acquisito una importanza e una attenzione maggiore, non soltanto nel "centro del Governo", ovvero alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ma naturalmente in tutti i ministeri settoriali che sono stati poi chiamati ad attuare le politiche di semplificazione. E nel caso dell'Italia, non si tratta soltanto di una politica dello Stato ma deve diventare, proprio per il policentrismo normativo del sistema nazionale, che è un esempio significativo per gli altri paesi europei ed OCSE, una politica condivisa anche a livello regionale e locale. Infine, sicuramente anche le univer-

sità sono interessate da questo tema, lo vedremo poi con l'intervento dell'Avvocato Tito Varrone.

La politica di regolazione su cui i governi dialogano ormai in ambito europeo, in ambito OCSE e in ambito internazionale, è anche un tema di interesse per i parlamenti.

Il dialogo governo-parlamento è piuttosto sviluppato, tant'è vero che è nata negli anni più recenti una commissione bicamerale per la legislazione, che si occupa di seguire l'attuazione da parte del Governo delle politiche di semplificazione e della iniziativa del così detto “taglia-leggi”, che ora occupa la Presidenza del Consiglio ed appunto il Ministro ad hoc: il Ministro per la semplificazione normativa.

Ora non sono più in servizio presso il Dipartimento per la funzione pubblica, ma essendo le attività di semplificazione normativa di competenza di uno specifico ministro senza portafoglio, il ministro Calderoli, anch'io mi occupo di seguire più specificamente questi aspetti.

Ebbene, ci sono due ministri in Italia che si occupano dello stesso tema; da una parte il Ministro della Pubblica Amministrazione e innovazione, che è competente in materia di semplificazione amministrativa e nuove tecnologie, dall'altra il Ministro per la semplificazione normativa, che segue più in particolare il processo di “ghigliottina” e “taglia-leggi” e anche la successiva fase di codificazione.

Abbiamo ascoltato le opinioni – che condivido pienamente – sulla necessità non soltanto di sfrondare il sistema normativo ma di arrivare ad una vera e propria semplificazione che sia capace di sollevare i pesi amministrativi per gli operatori economici, per i funzionari pubblici che devono attuare le norme e anche per tutti quanti i cittadini.

In effetti, queste sono proprio le raccomandazioni che vengono dagli organismi internazionali. Vorrei segnalarvi per questi aspetti che tra poco, il 4 maggio 2010 per la precisione, i ministri Tremonti e Calderoli presenteranno un nuovo rapporto dell'OCSE sull'Italia. I risultati dell'esame, che è stato terminato nel 2009, vengono presentati solo adesso, in presenza del Segretario dell'OCSE Gurria, che è in Italia anche per presentare altre attività dell'OCSE. Si tratta di un esame specifico sulla riforma della regolazione in Italia, che conterrà una serie di raccomandazioni e in cui si riconosceranno certamente i benefici che può portare il taglia-leggi nell'ordinamento italiano.

Si sottolineerà inoltre che questo non basta, è necessario arrivare a vere e proprie riforme puntuali del sistema normativo. Diceva l'Avvocato Basilica che per la semplificazione non servono soltanto i giuristi ma gli statisti e gli economisti.

Negli ultimi interventi di semplificazione della nostra struttura, l'unità per la semplificazione, si è cercato anche di misurare l'impatto delle varie riforme che si sono attuate. E per quanto riguarda il taglia-leggi c'è anche un impatto economico positivo, dato dall'eliminazione dei costi

per immettere e poi per garantire la manutenzione di ogni legge nella banca dati pubblica che è stata creata – si chiama “*Normattiva*” ed è ora disponibile on line ed è la prima banca dati del diritto vigente che non è più a pagamento per gli operatori. Quindi, anche senza arrivare alle cifre mostruose dell’ultimo rogo di 375.000 atti eliminati (questi non erano tutti atti normativi), e fermandoci agli atti normativi, i 28.000 atti primari che sono stati abrogati, si è calcolato un risparmio di ben 75 milioni di euro calcolando 200 euro per il costo di immettere ogni atto normativo nella banca dati e poi garantirne la manutenzione da parte di operatori della Pubblica Amministrazione.

In realtà sono le riforme della regolazione e le semplificazioni che comportano un abbassamento sostanziale degli oneri amministrativi per imprese e cittadini che possono veramente arrivare a fare crescere l’economia, la produttività ed anche il PIL, come è dimostrato dagli studi della Banca Mondiale, in particolare il “*Doing business*” o anche dello stesso Fondo Monetario Internazionale, che ogni anno viene in visita in Italia per controllare lo stato delle riforme strutturali, proprio perché anche queste hanno una incidenza indiretta sul PIL, calcolata del 7% per quanto riguarda le riforme di qualità della regolazione e una incidenza diretta sulla competitività.

Il legame tra riforma della regolazione, qualità della regolazione e competitività direi che è uno dei punti su cui con Federico Basilica abbiamo cercato di porre l’accento nel nostro libro. Sicuramente l’altro punto, dall’osservatorio della nostra partecipazione periodica agli incontri in ambito OCSE e dell’UE, è proprio quello dell’osmosi e del processo di mutuo apprendimento avvenuti in questi anni tra i paesi membri.

Si noti che lo scambio di buone pratiche è avvenuto piuttosto liberamente: se infatti spesso si sono seguite le raccomandazioni e i principi dettati in sede OCSE ed europea, questi, si badi bene, non hanno forza vincolante né nel caso dell’OCSE né nel caso dell’Unione Europea, fino ad ora. Si tratta soltanto di strumenti di *soft law*, come nel caso delle raccomandazioni del Consiglio dell’OCSE: le prime risalgono al 1995, reiterate nel ’97, rinnovate nel 2005 e ora in corso di revisione. Quindi c’è stato un continuo confronto tra Governi nazionali che ha portato alla fissazione di questi principi. Sono principi che spesso sono richiamati nelle premesse delle norme che hanno visto la luce sul piano nazionale, ma che non hanno forza vincolante. Anche per quanto riguarda l’Unione Europea, i suoi piani d’azione sulla *better regulation* – il primo del 2001, poi altri, periodicamente, tra cui quello del 2005, molto importante – sono delle comunicazioni, atti giuridici non vincolanti, che però sono stati molto seguiti a livello degli Stati membri. Le conclusioni del Consiglio Europeo di primavera del 2007 hanno raccomandato l’abbattimento del 25% degli oneri amministrativi sia a livello di diritto europeo sia a livello di Stati membri: si trattava, appunto, di una me-

ra raccomandazione politica, ma ad uno ad uno tutti gli Stati membri hanno fissato o in via normativa o attraverso documenti programmatici del governo, proprio un analogo *target* di riduzione del 25%. Quindi possiamo dire che questo metodo, che si chiama anche "metodo aperto di coordinamento", a livello europeo ha funzionato, almeno per quanto riguarda la qualità della regolazione.

Per sottolineare l'importanza che ha assunto il tema della qualità della regolazione per la crescita e lo sviluppo economico, è stato in sede OCSE costituito un Comitato, che prende il nome di *Regulatory Policy Committee*, dedicato unicamente al tema della politica di regolazione, che l'OCSE definisce come "politica di tutto il governo", sottolineando che debba essere "esplicita", "dinamica", "continuata nel tempo" e "coerente" per il perseguimento di una normazione di alta qualità. L'OCSE infatti insiste molto sugli aspetti di "supporto politico" alle politiche di qualità della regolazione e pone anche l'accento, nelle ultime raccomandazioni, ad una serie di nuovi aspetti che ritiene particolarmente importante approfondire: tra gli altri, la gestione del rischio ed il coordinamento ad ogni livello di governo. Inoltre insiste anche sull'importanza di politiche di qualità della regolazione che non siano solo seguite dal "centro del governo", ma che siano fatte proprie anche a livello di tutte le amministrazioni e che siano applicate per tutti i vari temi anche più strategici: quelli della ricerca, della innovazione, del cambiamento climatico, dell'invecchiamento della popolazione e delle energie rinnovabili, affinché, appunto, per ognuno di queste politiche importanti una regolazione di qualità possa tener conto di tutti gli interessi in gioco. L'OCSE, nel programma per il decennio a venire, insiste molto sulla importanza di una economia sostenibile, più intelligente e più giusta. Quindi, appunto, la qualità della regolazione deve servire non soltanto per la competitività, ma anche per questi obiettivi.

Vorrei aggiungere anche che l'Unione europea aveva già colto prima della crisi di questi ultimi anni il significato di tali temi ed in effetti si è parlato di qualità della regolazione già nelle risoluzioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, dove l'obiettivo per il 2010 era quello di far diventare l'Europa l'economia "più competitiva" e, importante anche aggiungere, "basata sulla conoscenza", del mondo. Naturalmente poi il contesto economico globale è mutato, però già nelle Conclusioni di Lisbona si poneva l'accento sull'importanza della qualità della regolazione per raggiungere gli ambiziosi obiettivi economici, sociali e ambientali fissati, e proprio in questo contesto è cominciata la cooperazione a livello europeo di tutti i direttori della *better regulation*, di tutte le amministrazioni che si occupano di questi temi ed i programmi della Commissione che, come ci ha ricordato l'Avvocato Basilica, hanno proposto sia degli strumenti di qualità della regolazione ex-ante, come l'analisi d'impatto della regolazione e la consultazione, che degli strumenti ex-post, quindi



ad esempio la semplificazione. Tra questi strumenti vi è anche lo strumento dello *standard cost model*. Tale metodo per la misurazione degli oneri amministrativi vuole calcolare quanto costa un singolo obbligo informativo per l'imprenditore/operatore e poi moltiplicarlo per il numero degli operatori economici di un certo settore, e da questo dato determinare quali sono i costi totali che incombono sulle imprese di un dato settore economico. Lo scopo è poi anche quello di poter meglio comunicare i risultati della semplificazione, una volta che questi costi saranno abbattuti, per cui il decisore politico potrà annunciare: "abbiamo abbattuto i costi di un tot per cento". Ed in effetti lo *standard cost model* è stato piuttosto efficace soprattutto come strumento di comunicazione.

Questo è stato il percorso affrontato e vorrei ancora sottolineare come l'efficacia delle politiche di regolazione spesso non è dipesa dalla vincolatività degli strumenti, da "leggi annuali di semplificazione" che infatti molti altri Stati non hanno; piuttosto, in ambito OCSE e UE si è riusciti, anche attraverso raccomandazioni, esami tra pari (*peer reviews*) e un mutuo apprendimento, a introdurre o a cambiare certi istituti giuridici e a rinnovare nel contesto nazionale gli strumenti di qualità della regolazione che abbiamo voluto illustrare.

# ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: DAL PROVVEDIMENTO ALL'INERZIA

*a cura di Luigi Andronio*

## *Presentazione*

Ringrazio vivamente la Dott.ssa Barazzoni per questa illustrazione che mi ha indotto a una riflessione: la Dott.ssa ha sottolineato in particolare gli aspetti di contributo alla competitività che una razionalizzazione dell'ordinamento giuridico non solo in chiave negativa e distruttiva ma anche in chiave positiva e costruttiva può arrecare. Ma quello che più è singolare è che questa è una competitività che non danneggia nessuno, non mette a rischio nulla ma dà solo esiti positivi. Rispetto alla nota problematica della applicazione e dello sviluppo della competitività del mercato nazionale ed internazionale, nella quale a volte si ipotizzano da parte degli studiosi e degli operatori dolorosi problemi di tagli, di ridimensionamenti, di riconversioni industriali e commerciali, di ristrutturazioni che costano nell'immediato, che possono avere effetti positivi sulla lunga o media distanza ma nell'immediato costano gravemente, possono comunque toccare gravemente queste situazioni. Invece quello che è veramente importante è come questo tipo di procedimento, che può essere un supporto forte per la competitività, è stato particolarmente interessante in tutta l'ultima parte in cui ha posto in evidenza che c'è la possibilità di porre di fronte all'autorità politica, chi deve prendere decisioni.

In fondo è stato sottolineato come è molto importante questo, perché da una parte semplificando in senso positivo il sistema normativo si incrementano, si velocizzano le procedure, si incrementano quindi le opportunità di sviluppo nel settore pubblico ma anche nel settore privato e d'altro canto proprio questa semplificazione, questo ridurre in fondo il numero delle parole ed incentrare l'attenzione sulle parole buone del nostro vocabolario è, secondo me, importantissimo, per creare le condizioni per un miglior dialogo a livello di ordinamenti giuridici, nel caso specifico, per esempio europei.

La semplificazione è fonte di dialogo, di conoscenza reciproca e quindi di arricchimento e di sempre maggiore perfezionamento. È un circuito virtuoso, perché attraverso la semplificazione, attraverso la riduzione di

quella ipertrofia del sistema che all'inizio della sua esposizione l'Avvocato Basilica ha ricordato, noi otteniamo un duplice risultato: quello di far bene ai cittadini italiani o comunque a coloro che si trovano sotto l'applicazione dell'ordinamento giuridico italiano e di far bene alle nazioni nostre consorelle con le quali siamo collegati da vincoli particolari; tutto questo conduce poi alla possibilità di ottenere da loro apporti che possono migliorare ancor più la possibilità di semplificare e rendere più trasparente il nostro sistema.

È veramente un circuito estremamente positivo quello che si profila e che è stato accennato nelle parole della Dott.ssa Barazzoni.

Ora è previsto nel nostro ordine dei lavori l'intervento del Vice Avvocato dello Stato, Avvocato Linguiti.

Non ha bisogno di molte parole di presentazione, proprio perché la sua attività si è esplicata anche a livello nazionale oltre che in particolari sedi fra cui ricordo importanti contributi che ha dato, diciamo, a Bologna, ed attualmente presidente della sezione dell'Avvocatura Generale dello Stato. Il suo intervento ha come titolo: "Attività della Pubblica Amministrazione dal provvedimento all'inerzia".

#### *Intervento dell'Avvocato dello Stato Linguiti*

Comincerei con una constatazione che è ricorrente e che già è stata ricordata nelle parole di chi mi ha preceduto e cioè che una molteplicità di fonti normative, una molteplicità di centri amministrativi che hanno competenza sugli stessi temi, sulle stesse materie, crea di conseguenza una situazione di incertezza dell'azione amministrativa e di lunghezza delle procedure amministrative volte alla produzione del provvedimento finale o dell'atto finale. E ciò dipende dal fatto, che mancano principi unitari comuni, idonei a dare uniformità all'azione amministrativa.

Un aggravamento di questa situazione, lamentata storicamente e che ancora oggi si lamenta, è dato dal fatto che sono venuti meno, con un indubbio significato di semplificazione, ma con un ulteriore aggravamento della difficoltà per le amministrazioni di uniformarsi a principi comuni ricorrenti, stabili, assoluti, negli anni '80 e '90 i controlli preventivi che una volta davano una maggiore garanzia di sicurezza all'amministrazione ancorché, come ho detto, aggravanti la procedura.

Infatti in una logica che già allora si improntava alla semplificazione, si volle passare dal sistema di controllo preventivo della ragioneria e della Corte dei conti, ad un sistema di controlli successivi di gestione o di risultato. Se non che questi controlli di gestione o di risultato non hanno funzionato. Non hanno funzionato perché la formazione culturale di quelli che sono stati preposti al controllo successivo è una formazione di carattere giuridico-formalistico, per non dire quasi contabile, che ha continuato a dare riflessi sulla azione amministrativa. E in più perché

questi controllori non hanno avuto una formazione di autonomia, autorevolezza e indipendenza sufficienti ad assicurare il risultato della efficacia dei loro controlli.

Tuttavia un bilanciamento di questa situazione è stato determinato da un progressivo affinamento, da una progressiva funzionale interpretazione di dati normativi esistenti episodicamente all'interno del nostro ordinamento ed in particolare da un affidamento della stessa interpretazione evolutiva dell'art. 97 della Costituzione.

L'evoluzione interpretativa della stessa Corte costituzionale al riguardo è passata da una interpretazione della norme che assegnava un valore a questa norma di valore esclusivamente programmatico, all'individuazione del valore precettivo per passare poi dal valore precettivo ad una valutazione ed interpretazione delle norme organizzative in quanto idonee a realizzare la buona amministrazione e l'imparzialità dell'amministrazione e cioè a una interpretazione funzionale della buona amministrazione.

Una interpretazione verso l'individuazione di criteri di funzionalità dell'attività amministrativa è stata data anche dall'azione dei giudici amministrativi, attraverso soprattutto l'approfondimento del vizio di eccesso di potere e la enucleazione di principi che sono andati da quello della ragionevolezza, di coerenza, di logicità, della motivazione, del contraddittorio e della completezza istruttoria.

Tutto questo ha trovato poi una forma di canonizzazione espressa per la prima volta nella legge 241/90 che è stata riportata però come una legge statica, fotografava la situazione e individuava due principi essenziali: il principio di legalità, non più inteso soltanto come conformità formale alla legge: nella legge 241 la conformità alla legge, il principio di legalità funziona come finalità della attività amministrativa, espresso attraverso i principi di efficacia, economicità e pubblicità.

Queste sono state inizialmente indicazioni di tipo astratto, mentre la pregnanza, la forza, l'incisività di queste formulazioni sono state poi assunte e sottolineate dalla Legge 15/2005.

La Legge 15/2005 ha una caratterizzazione anche nella sua formazione esteriore del tutto particolare, rafforzativa di questo dato funzionale e finalistico della normativa e cioè detta un titolo: principi generali della attività amministrativa. E tra i principi generali dell'attività amministrativa, un titolo che non esisteva prima di allora nella nostra normazione, vengono indicati quello della imparzialità e della trasparenza e soprattutto il riferimento, come è stato già ricordato, alla concorrenza e al mercato.

Sono riferimenti molto importanti perché consentono di vagliare l'azione amministrativa, non più soltanto in termini di regolarità formale ma di realizzazione dei fini della Pubblica Amministrazione attraverso la concorrenza e il mercato, cioè la competitività, il confronto, che come è già stato ricordato, è una competitività non soltanto interna ma anche all'esterno.

Le finalità sono quelle che sono state dettate nel trattato istitutivo della comunità europea e cioè la realizzazione delle quattro libertà fondamentali: libertà di circolazione di persone, servizi, merci e capitali. E come conseguenza diretta di questa impostazione, sia pure di tipo mercantilistico, si ha un modo di dover procedere della Pubblica Amministrazione che, soprattutto nel settore della contrattualistica pubblica, ha rivelato la sua incisività.

Tuttavia le discipline che vengono dalla comunità europea vengono mal recepite, se non con fastidio, comunque con una certa diffidenza da parte del nostro ordinamento e della nostra amministrazione. Questo perché sono norme che contrastano con la nostra visione tradizionale dell'amministrazione pubblica.

Alcuni esempi: per quanto riguarda il sistema di valutazione delle imprese da ammettere alla realizzazione di una certa opera, di un certo servizio, il nostro sistema di valutazione si è affidato per lungo tempo all'albo o successivamente alla qualificazione attraverso SOA, ma sono, tutti e due, sistemi di valutazione fatte ex-ante ed in astratto.

Ciò significa la protezione della Pubblica Amministrazione dal rischio di dover valutare in prima persona le capacità di chi sta interloquendo con essa. E invece il sistema europeo va in tutt'altra direzione, va nella direzione di una valutazione in concreto da parte della Pubblica Amministrazione. A volta per volta della capacità dell'interlocutore. Altro esempio: il sistema di valutazione delle offerte anomale che inizialmente nel nostro ordinamento è stato addirittura sempre nella logica di una protezione della PA suggerita poi da una certa diffidenza verso la PA e si è sorretto sul principio meccanicistico dell'automatismo delle esclusioni di certe offerte.

Invece il sistema europeo va anche qui nel senso di un confronto interlocutorio tra amministrazione e impresa che ha fatto l'offerta, che viene *prima facie* valutata come anomala.

Ancora, l'esempio della differenze di atteggiamento fra il nostro ordinamento e l'ordinamento europeo, ad esempio con riferimento all'offerta palesemente irrisoria. Anche qui la valutazione che viene fatta dal nostro ordinamento è tendenzialmente l'esclusione, l'offerta irrisoria è di per sé non seria. Il sistema europeo, invece, nel caso di offerta irrisoria, è capace di organizzare quel certo obiettivo, la ammette comunque, senza ragione di diffidarne.

Ed infine, e più emblematico ancora, all'interno del nostro ordinamento c'è ancora adesso la sospensione di una norma che prevedeva nella contrattazione pubblica la possibilità del così detto dialogo competitivo; ammesso, dettata la disciplina e immediatamente sospeso.

La logica che vuole che, una volta realizzatasi l'aggiudicazione, non si possano più alterare i termini della vicenda contrattuale e della prestazione che si andrà a compiere perché ormai quella prestazione è stata già definita.

Ciò significa che il nostro ordinamento non ha saputo o voluto adeguarsi ai suggerimenti e alle indicazioni che sono venute dalla comunità europea. Eppure abbiamo introdotto nelle nostre normative i principi che derivano direttamente dalla normativa europea e sono i principi dell'economicità, dell'efficienza, dell'efficacia. Non sono solo parole astratte che adesso quasi normalmente sono in capo ad ogni determinazione normativa. Sono i principi ai quali si ispirano tutte le normazioni di settore che stanno via via intervenendo.

Economicità: è il più tradizionale dei criteri che aveva informato l'azione amministrativa; quello del confronto tra le risorse impiegate ed il risultato ottenuto. Ma accanto a questo adesso c'è il principio della efficienza.

Efficienza: non si tratta solo di un confronto di tipo contabile, è un confronto tra costi complessivi e benefici complessivi sociali, ambientali, culturali, che si ricavano da una certa attività.

Efficacia: è forse il principio più difficile a valutarsi, perché è un confronto fra risultati ottenuti ed obiettivi politici che si intendeva realizzare.

Con questi criteri entra definitivamente in crisi il sistema dei controlli formalistici contabili, perché necessariamente ci si deve spostare a delle forme di controllo di risultato finalistico funzionale e soprattutto entra in crisi un modello di azione amministrativa del passato che aveva come capisaldi alcune proposizioni: la prima era che la PA era soggetta al governo e qui si ha, invece, nella normazione che via via si è succeduta, una netta separazione tra il profilo gestionale e il profilo politico. La Pubblica Amministrazione è indipendente dal potere politico. Le vicende sullo *spoil system* nella interpretazione che la Corte costituzionale ne aveva dato, hanno confermato che il *trend* normativo costituzionalmente conforme è quello che la PA non può essere, neppure ai suoi più alti livelli, non soggetta al governo.

Cade anche un altro modello di azione della PA: il modello provvedimentale.

L'amministrazione si esprimeva per provvedimenti formati e definiti nel chiuso delle proprie stanze, nel segreto quasi delle proprie stanze ed ecco che interviene una normativa che consente ed impone l'interlocuzione nel corso della procedura di formazione del provvedimento.

Nel nostro ordinamento l'unica manifestazione che c'era di interlocuzione tra il privato destinatario del provvedimento o i privati interessati al provvedimento e il provvedimento stesso era in materia di pubblica espropriazione. Lì soltanto era prevista, nel corso della procedura in relazione all'esistenza di una pubblicazione degli atti della procedura stessa.

La pubblicità che affiorava in questa specifica procedura era motivata dal fatto che si toccava il più importante dei diritti soggettivi, il diritto soggettivo assoluto, il diritto soggettivo per antonomasia, e cioè quello di proprietà; in quel caso era prevista la possibilità, il dovere della pubblici-

tà ed in relazione a questo la possibilità di interlocuzione e di intervento per il privato/destinatario o per i privati interessati al provvedimento.

Questo modello cade perché necessariamente l'amministrazione si deve aprire ad un criterio di trasparenza e quindi ad un criterio di partecipazione dei privati interessati.

Quindi si apre un'era completamente diversa, l'era del procedimento che sbocca nel provvedimento o nell'atto o nel comportamento rilevante. Un procedimento che è partecipato e trasparente anche attraverso l'accesso ai documenti, altra rilevante manifestazione del cambiamento dell'amministrazione che agisce nel segreto delle sue stanze.

L'art. 11 della 241 del '90 ha indicato anche la possibilità di adottare non provvedimenti ma accordi, in luogo dei provvedimenti. Manifestazione normativa che, diciamo, può essere stata la base per le affermazioni poi dell'esercizio di un potere autoritativo, ancorché mediaticamente realizzato, come ricorda la Corte Costituzionale nella sentenza 224.

Si è così aperta l'era delle autorità indipendenti, volte a verificare non il rispetto delle regole formali, ma la conformità dell'azione amministrativa alle regole di mercato da parte di tutti i soggetti che vi operano, privati e Pubblica Amministrazione, e si apre anche l'era del controllo giudiziale dei provvedimenti negativi.

In che senso: non che fosse mancata inizialmente la possibilità di controllo giudiziale dei provvedimenti negativi.

Fino alla prima legge di riforma sulla giustizia amministrativa, nei confronti di un provvedimento negativo, non era consentita una misura cautelare se non nelle forme delle così dette ammissioni con riserva. Con l'ammissione nell'ordinamento delle misure cautelari anche atipiche, provvedimento più opportuno possibile per evitare pregiudizio ad una eventuale decisione favorevole, si apre un controllo giurisdizionale più significativo con riguardo anche agli atti negativi. Si apre, sostanzialmente, un momento di particolare valorizzazione di un'altra norma costituzionale, l'articolo 41 della costituzione.

L'art. 41 della costituzione stabilisce la libertà dell'iniziativa privata e, sulla scia di una più incisiva interpretazione di tale articolo, si apre la via alla liberalizzazione delle attività private con la tendenziale eliminazione dei provvedimenti autorizzatori e la loro sostituzione con forme di silenzio significativo. Il silenzio della Pubblica Amministrazione propone tre profili problematici: individuare quando questo silenzio è patologico e consente il ricorso al giudice e cosa può fare il giudice di fronte ad un silenzio che è patologico e che è stato oggetto di ricorso.

Il silenzio è patologico quando è doverosa una risposta e quindi non vengono in considerazione istanze manifestamente prive di ogni serietà né possono venire in considerazione istanze che tendono al rinnovo, senza motivazioni aggiuntive, di un provvedimento già adottato e lasciato cristallizzare. Al giudice amministrativo ci si può rivolgere quando il si-

lenzio arrivi a configurare una ipotesi di rigetto o di inadempimento, e qui c'è stato il lungo sforzo della giurisprudenza amministrativa per arrivare alla configurazione di un silenzio/rigetto, di un silenzio/inadempimento attraverso il ricorso all'art. 25 del Testo Unico degli impiegati civili dello stato.

Anche qui interviene significativamente il legislatore con l'art. 20 della legge 241 del '90 che generalizza la possibilità dell'istituto del silenzio/assenso sia pure per casi specifici, però lo individua come istituto generale, possibile nell'ordinamento sia pure nei casi previsti dalla legge. Ed infine interviene l'art. 19 della legge 241/90, che prevede la DIA, la denuncia, la dichiarazione di inizio di attività, che deve essere probabilmente interpretato quasi visivamente: prima si parte dal provvedimento, poi c'è il silenzio ma queste sono sempre attività della PA; invece la denuncia, la dichiarazione di inizio di attività segna una inversione, un capovolgimento procedimentale.

Prima c'è il privato e poi intervengono, con eventuali azioni repressive, la Pubblica Amministrazione o i terzi pregiudicati da questa manifestazione, con una azione che modifica profondamente o tende a modificare profondamente lo stesso concetto di giurisdizione amministrativa e la stessa tipologia di azioni amministrative denunciabili, portabili alla cognizione del giudice amministrativo, perché si apre la possibilità di una azione dichiarativa da parte del giudice amministrativo, detta azione di accertamento.

Tutto ciò è frutto degli approfonditi studi, degli sforzi che sono stati fatti in tema di provvedimenti autorizzatori e sul loro contenuto che ha margini talvolta massimi, talvolta minimi e talvolta inesistenti di discrezionalità.

In relazione a questo margine più o meno ampio di discrezionalità che l'amministrazione ha, si apre uno scenario giurisdizionale che ancora sta in fase di magmatica evoluzione, che è quello della possibilità per il giudice di sostituirsi alla Pubblica Amministrazione e non soltanto in sede di ottemperanza, ma anche in fase cognitoria.

E qui si apre lo scenario del futuro. Il fascino del futuro, come dice un celebre autore, risiede nell'incertezza.

Qui l'incertezza è tutta nostra, di noi avvocati dello stato che possiamo dire di avere sempre rappresentato in queste vicende evolutive un po' il contro canto, la reazione, e nella logica di una difesa della Pubblica Amministrazione o meglio, di quello che dovrebbe essere il residuo baluardo adesso della Pubblica Amministrazione, che è rappresentato dal fatto che esiste ancora nel nostro ordinamento un principio fondamentale, che è quello della divisione dei poteri, per cui il giudice non può sostituirsi alla Pubblica Amministrazione se non di fronte a clamorosi casi di inadempimento, di silenzi, di inerzia, e non quando in capo ad essa residui un ancorché minimo margine di discrezionalità a tutela del pubblico interesse.



A difesa anche di un altro principio, che è quello del contraddittorio: in giudizio ci sono due parti, ciascuna si difende con i mezzi che l'ordinamento assicura.

Questo aprirebbe un altro discorso, pregiudizialità o meno, decadenza o prescrizione in tema di risarcimento danni ma su questo non voglio intrattenermi. Voglio solo dire che nel libro si avverte la presenza di tutto questo percorso che viene trattato con la sapienza di chi sa, per avere anche attivamente operato, con la fede di chi ha fiducia negli strumenti che sono stati elaborati e con l'ottimismo, se mi consente l'età più avanzata rispetto ai due autori, l'ottimismo che hanno i giovani rispetto agli anziani. Grazie.

#### *Intervento dell'Avvocato dello Stato Andronio*

Ringraziamo veramente l'Avvocato Aldo Linguiti per averci messo a disposizione questa mattina la sua ineguagliabile esperienza nel campo dell'attività dell'amministrazione, in particolare nei contratti pubblici. È una attività che, come ha ricordato l'Avvocato Linguiti, è veramente fondamentale perché costituisce il primo impatto, la prima relazione fra la struttura della Pubblica Amministrazione e la collettività, in questo caso rappresentata appunto da quel mercato di servizi che l'amministrazione deve mettere a disposizione della collettività.

A ciò si ricollega il problema della semplificazione in positivo, cioè della semplificazione come adeguatezza, la migliore adeguatezza, è proprio la *better regulation* del sistema dei contratti pubblici, rispetto alle necessità ed alle esigenze di un contesto che, come ha ricordato l'Avvocato Linguiti, non è semplicemente quello nazionale ma è sopranazionale, in particolare europeo. E quindi il problema della semplificazione in questo caso è un problema di miglior norma, non si tratta semplicemente qui di eliminare delle norme, ma si tratta di fare in modo che queste norme siano coerenti, adeguate, che questa produzione normativa in un settore così delicato che è quello che dà il "la" proprio al rapporto tra amministrazione e cittadini, perché in questo contatto veramente si sprigiona tutto ciò che deve tornare a beneficio della collettività in termini di servizi, di opportunità, per i soggetti che fanno parte di questa collettività.

Quindi mi sembra che veramente questo intervento, oltre a questa bellissima lezione su tanti aspetti della problematica dei contratti pubblici, ci ha ricordato l'aspetto positivo della semplificazione, cioè la necessità che questa miglior normazione sia perseguita ed applicata proprio perché da questa miglior normazione discendono poi tutte le conseguenze sul piano dell'applicazione amministrativa e dell'attività del mercato sancita dall'art. 41 della nostra carta costituzionale. Quindi veramente ringraziamo di nuovo l'Avvocato Linguiti.

Con il prossimo intervento del Professore Carlo Marzuoli voglio sottolineare come l'apporto che ora si prepara a dare la componente accademica a questo tema, sia importantissimo per un motivo: sono sempre stato convinto che l'Università non sia come tanti altri enti pubblici o articolazioni dell'amministrazione statale, ma sia qualcosa di più per una caratteristica peculiare. È insieme un luogo in cui si fa dell'amministrazione, della gestione, e sappiamo che l'apparato che debbono presiedere i direttori amministrativi è estremamente complesso, è una città, un mondo di risorse umane e materiali. Certo, purtroppo le carenze, proprio perché è un apparato enorme, vengono in evidenza in maniera eclatante, non si tratta di piccole cose, ma sempre di grossi problemi. Al tempo stesso però, è la sede della ricerca giuridica e la sede in cui si delineano e si lanciano le idee. E quindi non è una sede passiva, non è una sede destinata solo a subire, ma una sede che ha questa doppia anima, ed è proprio in questa doppia anima che sta, veramente, la peculiarità e l'importanza estrema degli atenei. E quindi ringrazio anticipatamente il Professore Marzuoli per l'apporto che potrà dare, proprio nel campo delle idee.



## L'EVOLUZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI TRASPARENZA E SEMPLIFICAZIONE

*Carlo Marzuoli*

La pubblicazione di un libro per noi è come una nascita, è un evento, una occasione da festeggiare con particolare felicità quando il libro che è nato, che è stato pubblicato, è un libro davvero di particolare interesse come questo che è stato pubblicato stamani. Il tema che mi è stato affidato porta il titolo “*trasparenza e semplificazione*”; trasparenza e semplificazione non con riferimento alle Università, ma in termini generali.

Credo che davvero non si possa affrontare che in termini generali, su pochi punti senza poter seguire discipline positive. Questo perché il tema della semplificazione è vasto ed eterogeneo. Quindi non è possibile trattare in modo unitario se non prendendo degli aspetti di carattere molto generale. D'altra parte, per quanto mi riguarda, il merito veramente prezioso di questo libro è proprio quello di fornire una cornice della normativa prodotta in tema di politiche di semplificazione, ed io sono sempre dell'idea, qui e altrove, che di cornici c'è bisogno, perché senza cornici non riusciamo a capire se ci sono negli interventi istituzionali e nelle politiche, le anime e quali anime e, senza anime, anche le riforme istituzionali rischiano di non avere successo e di non produrre il risultato sperato che invece ci aspettiamo e per le quali sono avviate.

Trasparenza e semplificazione sono due voci che stanno insieme nella legislazione, specie nella legislazione più recente, come la legge n. 15, o il decreto legislativo n. 150, perché sono due mezzi inventati e praticati per realizzare e per provare a realizzare una amministrazione diversa e migliore.

Nondimeno sono due cose distinte.

Sono talmente distinte che i rapporti fra ciò che possiamo qualificare e intendere giuridicamente come trasparenza e ciò che possiamo intendere come semplificazione, talora vive in una relazione di convergenza e di complementarità ma talora invece vive una relazione di antagonismo.

Ad esempio, la motivazione di un atto amministrativo è sicuramente una misura fondamentale di trasparenza da sempre, anche quando non esisteva la parola trasparenza. La motivazione dell'atto amministrativo può essere una misura di complicazione e di appesantimento della procedura e delle forme di esercizio del potere.

Affrontiamo in primo luogo l'argomento della trasparenza.

Se noi intendiamo la trasparenza come quel principio che impone la conoscibilità delle azioni dell'amministrazione, credo che dobbiamo subito prendere atto che questa nozione di trasparenza deve guardarsi da alcuni concorrenti, rappresentati dal diritto di accesso e dalla pubblicità.

Quanto al diritto d'accesso, l'istituto da considerare è quello introdotto e disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 241 del 1990.

L'art. 22, come modificato dalla legge n. 69 del 2009, dispone che

l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza.

L'accesso è di per sé trasparenza. Abbiamo poi altre norme che ci dicono che questo diritto di accesso è connesso o è un aspetto della trasparenza ed è talmente importante che rileva al fine e in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, cioè quei diritti che devono essere assicurati secondo uno standard quantomeno di uniformità di un certo livello su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia il diritto di accedere ai documenti dell'amministrazione è riconosciuto dall'ordinamento non a chiunque, ma solo ai soggetti portatori di posizioni particolarmente differenziate. Quindi il diritto di accesso introdotto dalla legge 241 è un modo di realizzazione solo parziale e, in definitiva, occasionale della trasparenza dell'amministrazione.

Vorrei comunque precisare che comunque il diritto di accesso è stato un avanzamento formidabile se prendiamo a riferimento il passato, nel senso che noi partivamo da una situazione di tale arretratezza per cui, con l'introduzione del diritto d'accesso, è stato fatto un passo enorme, che tuttavia non è un punto di arrivo, quanto piuttosto un punto di partenza.

Una cosa poi è l'accesso ai documenti finali dell'amministrazione, un'altra è la possibilità di accedere alle varie fasi del procedimento che hanno prodotto quel provvedimento finale.

E qui entra in gioco la possibilità di accedere in via telematica ai documenti dell'amministrazione, al tema della c.d. "amministrazione digitale".

Si precisa inoltre che non basta far coincidere la trasparenza con il diritto d'accesso; è necessario, infatti, che sia correlata anche alla pubblicità, intesa come qualità di un certo atto, di una certa informazione, di un certo modo di essere dell'amministrazione, che garantisca la conoscibilità a tutti delle fasi di un procedimento, riconducibile ad un responsabile. Ma ancora il concetto di trasparenza non è completo.

Risulta appropriato l'esempio della contrattualistica pubblica. Non è un caso che la normazione pubblica che riguarda le attività contrattuali dell'amministrazione sia individuata con il termine "procedure di evi-

denza pubblica”, che impongono di individuare la determinazione a negoziare, il bando, i criteri eccetera.

Questo è il significato, profondo di trasparenza ed è questo il livello, come dire, che sta emergendo veramente in termini nuovi e di grande spessore.

La cosa importante è avere presente che, se l'obiettivo è rendere l'amministrazione una “casa di vetro”, dobbiamo non solo consentire al portatore di interesse qualificato di conoscere certi documenti amministrativi, bensì dobbiamo ammettere che chiunque possa conoscere tutto ciò che non merita di essere riservato.

Ed è a questo che entra in gioco il concetto di semplificazione.

Infatti, il modo migliore per disinformare o per non informare, è, paradossalmente, mettere a disposizione dell'utente una quantità enorme di informazioni senza nel contempo prevedere procedure, meccanismi per consentire a chiunque di cogliere e di capire qual è l'informazione di cui egli ha davvero bisogno.

In questo quadro è importantissimo il riferimento alla legge del 2000 sulla comunicazione istituzionale.

Dobbiamo pensare alla trasparenza come necessità di costruire un'amministrazione che sia conoscibile e che sia in grado di dare una conoscenza utile, una conoscenza che serve, non una conoscenza inutile, pericolo che si può annidare nella comunicazione istituzionale.

La trasparenza deve diventare uno strumento di pubblicità ma in senso commerciale, anche se non si pubblicizza un prodotto, ma magari l'attività e le politiche di coloro che in quel momento sono i titolari degli organi di governo.

Ma questo, credo, è il livello ed è il problema delle questioni con cui ci dobbiamo misurare.

Credo inoltre che sia da evitare, per eccessivo entusiasmo, di passare dallo stato di vittime del segreto operante nel vecchio regime, allo stato di vittime della trasparenza.

Non condivido, ad esempio, nella legge Brunetta (legge 15 del 2009), l'uso del termine “totale accessibilità”.

Come non condivido la modifica fatta all'art. 1 del decreto legislativo n.196 del 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali), laddove si stabilisce che

le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale.

Mi sembra un eccesso. Mi permetterete di sollevare dubbi di costituzionalità su una norma di questo genere. Mi permetterete anche di rilevare che per quanto mi riguarda una norma di questo genere è dannosa

e inaccettabile dal punto di vista della tutela della persona in quanto tale e credo che finirà per essere ampiamente controproducente anche per la realizzazione di quel principio costituzionale di trasparenza e di buona amministrazione nel cui nome sembrerebbe essere stata introdotta.

Passiamo all'argomento semplificazione. Quando ci poniamo un problema di semplificazione bisogna avere ben chiaro ogni volta se applicare solamente il criterio di ragionevolezza, oppure occorre preliminarmente determinare una gerarchia degli interessi rilevanti.

Se non ne c'è adeguata consapevolezza su questo, vi possono essere elementi che determinano ritardi nel modo di impostare le cose, nella realizzazione dei processi di semplificazione.

Inoltre certi interessi che in un certo momento sono giuridicamente tutelati non possono avere la garanzia di rimanere tutelati in quel modo per l'eternità. Bisogna riconoscere al legislatore, salvo certi limiti costituzionali, la possibilità di andare avanti ma anche di tornare indietro e questo è importante soprattutto per la applicazione dell'art. 3 della Costituzione: la rimozione degli ostacoli di cui si parla in tale articolo è condizionata dalle situazioni contingenti della storia e le situazioni della storia cambiano.

Altro punto è quello della privatizzazione, intesa come modello alternativo di disciplina degli atti dell'amministrazione, si pensi al caso in cui l'amministrazione agisce con l'atto di diritto privato anziché con l'atto di diritto pubblico.

C'è poi il problema del potere di organizzazione dell'amministrazione e dei suoi dirigenti.

La semplificazione è innanzitutto uno dei primi doveri fondamentali di qualsiasi ufficio pubblico. Ogni ufficio è impegnato a far tesoro e scienza dalla propria esperienza per chiedersi se domani può in qualche modo rendere più semplice la sua attività. La semplificazione è una dimensione ordinaria dell'azione amministrativa e credo che questo debba essere tenuto presente.

## LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI INTERESSE DELL'UNIVERSITÀ

*Tito Varrone*

In primo luogo la semplificazione delle procedure di interesse delle università dovrebbe riguardare soprattutto i procedimenti amministrativi che più frequentemente le vedono coinvolte, ad esempio i procedimenti che riguardano la gestione del personale, delle gare, del reclutamento del personale, in particolare il personale docente, e via discorrendo.

Se però la trattazione si limitasse a questo, probabilmente il contributo rispetto a quelle che sono le problematiche poste dalla semplificazione in questo specifico settore sarebbe senz'altro un contributo di assai limitata importanza.

La semplificazione dell'azione amministrativa dovrebbe infatti avere quale obiettivo fondamentale quello di creare i presupposti essenziali affinché le singole amministrazioni siano in grado non solo di raggiungere più rapidamente i propri obiettivi, ma soprattutto quello di creare le basi affinché le amministrazioni possano trovarsi nelle condizioni di garantire i risultati che da esse ci si aspetta.

Se facciamo riferimento in particolare al sistema universitario, evidentemente l'ottica si deve spostare dalle procedure in senso stretto, poiché da un sistema universitario ci si aspetta che sia in grado di garantire qualità sotto il profilo della didattica, sotto il profilo della formazione di coloro che frequentano i vari corsi di laurea e soprattutto ci si aspetta garanzia di risultati per ciò che attiene quella che costituisce una delle attività fondamentali svolte in seno agli atenei, ossia l'attività di ricerca scientifica.

E allora, se impostiamo un discorso correlato alla semplificazione, con l'ottica di promuovere le funzioni fondamentali che normalmente svolgono gli atenei, non ci possiamo fermare semplicemente a guardare la semplificazione delle varie procedure amministrative che pure sono senz'altro importanti, ma che non ci garantirebbero il vero risultato cui evidentemente qualsiasi azione di semplificazione mira.

Alcune delle procedure amministrative che normalmente caratterizzano l'azione delle Università sicuramente sono state in qualche modo interessate dalla intensa azione di semplificazione che è stata svolta in



questo quindicennio sul piano della semplificazione normativa come sul piano della semplificazione amministrativa.

La metodologia da seguire nell'impostare le politiche di semplificazione è quella di guardare al risultato che ci si attende da certe amministrazioni, andando poi ad impostare l'azione su due distinti livelli.

Il primo livello è quello della semplificazione normativa, tant'è che oggi siamo arrivati ad avere praticamente un ministero, seppure senza portafoglio, che è impegnato soprattutto in questa azione; il secondo livello è quello che riguarda la semplificazione amministrativa.

La semplificazione amministrativa impone azioni che si pongono su due direzioni tra loro completamente diversi: il primo riguarda quegli interventi preordinati a modificare l'assetto organizzativo delle singole amministrazioni, in modo da consentire all'amministrazione di avere un modello che sia quello che si ritiene più rispondente alle azioni che da loro ci si aspetta, ai risultati che esse debbono raggiungere.

L'altro piano su cui normalmente operano le politiche di semplificazione ed in particolare quelle di semplificazione amministrativa, riguarda alcune iniziative da assumere relativamente al sistema normativo di riferimento.

Infatti il sistema universitario ha una disciplina che parte essenzialmente da un Regio Decreto n. 1592 del 1933, che riguarda alcuni aspetti organizzativi degli atenei, ed in particolare il personale docente.

Dal Regio Decreto del 1933 si dipanano una serie di interventi normativi che si sono andati via via sviluppando nel tempo ed hanno interessato alcuni ambiti, ma che non sono mai stati oggetto di una riorganizzazione, di una raccolta organica, anche nel tentativo di cercare di eliminare tutto ciò che ormai è superfluo, tutto ciò che praticamente non risponde a quella che è l'organizzazione che attualmente hanno gli atenei.

Sotto questo profilo, l'occasione ci è data dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (in Suppl. ordinario n. 95 alla Gazz. Uff., 19 giugno, n. 140), recante *“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”*.

Su questa base, se si riuscirà a lavorare insieme con il Ministero della Semplificazione, probabilmente si potrà arrivare ad un risultato molto ambizioso, quale potrebbe essere un “codice” che riguardi il sistema universitario che credo servirebbe agli operatori per avere più facilmente sottomano tutta quanta la normativa a cui debbono fare riferimento nel momento in cui si trovano ad affrontare i vari problemi che di volta in volta comporta la gestione di un ateneo.

Questo è un intervento realizzabile anche in tempi ragionevoli, se si parte dal presupposto che deve essere anzitutto un intervento di sistemazione organica, cioè non una codificazione con l'ambizione di innovare, ma semplicemente una codificazione che abbia l'ambizione di raccogliere quelle che sono le norme attualmente vigenti che regolano il sistema universitario

Infatti, a livello di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, è stato fatto un lavoro molto approfondito per realizzare quegli obiettivi di semplificazione normativa di cui si è sentito parlare, il taglialeggi per esempio, introdotto dall'art. 24 della legge n. 133 del 2008.

Conoscendo le fonti, si tratterebbe semplicemente di raccoglierle in maniera sistematica, magari distinguendo le voci che riguardano il personale, le voci che possono riguardare gli organi universitari, e così via. Già questo sarebbe un importante contributo di semplificazione.

Nell'ultimo quindicennio, in ambito universitario, le riforme più importanti sono state fatte essenzialmente attraverso la normativa secondaria. Si pensi alla riforma degli ordinamenti didattici operata tra il 1999 ed il 2004, una riforma che è stata fatta in attuazione di norme di semplificazione in vigore dal '97.

Si tratta di una normazione secondaria ampia e complessa, che probabilmente avrebbe bisogno anch'essa di essere organicamente raccolta, in modo tale da mettere a disposizione degli operatori di settore uno strumento che possa consentire loro di avere più rapidamente i riferimenti corretti.

Tuttavia, l'operazione di ricostruzione normativa del settore è ampia e complessa, poiché sono pochi quelli che hanno una conoscenza veramente completa e approfondita di tutto il sistema universitario, a partire dal Regio Decreto del 1933, fino alle norme contenute nella Legge n. 133 del 2008 oppure a norme più recenti del 2009, contenute nella legge n. 69 citata; vi sono inoltre norme di settore, si pensi alla legge n. 1/2009, di conversione del d.l. 10 novembre 2008, n.180, (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario) e via discorrendo.

L'impostazione del discorso sulla semplificazione va effettuata nel rispetto delle regole dei principi della *Better Regulation* introdotti da Federico Basilica e Fiorella Barazzoni.

Quanto all'aspetto della semplificazione amministrativa, attualmente il problema più rilevante che oggi hanno gli atenei e che più in generale ha il sistema universitario, non è tanto e soltanto il sistema di semplificazione delle procedure, ma è un problema che riguarda l'assetto stesso del sistema.

Nell'ultimo quindicennio abbiamo avuto un'ampia politica di semplificazione, che si è caratterizzata per modifiche importanti che riguardano i principi fondamentali dell'azione amministrativa.

Il sistema universitario è stato interessato da un fenomeno di tipo leggermente diverso.

Infatti, il sistema universitario ha vissuto una fase in cui le principali politiche seguite sono state politiche a sostegno dell'autonomia universitaria. In tal senso è di recente attuazione l'art. 33 della Costituzione, con il quale è stata resa effettiva l'autonomia delle università, attraverso

l'approvazione della legge 9 maggio 1989, n. 168 (Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica)

Tra l'altro, rispetto a molti altri settori, l'Università è rimasta statale, se vogliamo, molto più a lungo, tant'è che, per esempio, abbiamo avuto solo nel 2006 una sentenza delle sezioni unite della Cassazione, che a proposito del patrocinio, ha, con molta chiarezza, detto una volta per tutte che le università statali sono amministrazioni pubbliche, ma cosa ben diversa dalle amministrazioni statali in senso stretto. A partire dal 1989 quindi, ci sono state una serie di iniziative di carattere normativo ma non solo, che hanno, in qualche modo, tentato di mettere le università nelle condizioni di esercitare appieno la propria autonomia.

Penso, ad esempio, alle disposizioni della legge n. 168/1989, con cui si è cercato di garantire o di creare i presupposti fondamentali perché l'Università potesse aver piena autonomia finanziaria, soprattutto autonomia nella gestione delle risorse che vengono trasferite dal ministero, sulle quali le università hanno una certa libertà di gestione, dovendo tutt'al più rispondere essenzialmente, per quel che riguarda il risultato.

Ma quello che maggiormente ha connotato il sistema in questi ultimi anni è stato il fatto che l'autonomia universitaria, che probabilmente nelle intenzioni avrebbe dovuto in qualche modo favorire la semplificazione, ha portato invece soprattutto complicazioni.

Per esempio, è aumentato in maniera esponenziale il numero degli atenei, in Italia ne abbiamo oltre 90, non tutti pubblici, abbiamo una distinzione tra atenei generalisti e non, intendendosi per atenei generalisti quegli atenei che hanno un'offerta formativa che tendenzialmente spazia su quasi tutti quelli che sono gli ambiti dell'attività didattica e di ricerca e abbiamo poi degli atenei che invece sono concentrati in certi ambiti, l'esempio tipico è costituito dai politecnici.

Accanto al proliferare degli atenei pubblici e privati, abbiamo assistito alla nascita, in tempi più recenti, anche degli atenei telematici che hanno creato tutta un'altra serie di problemi.

C'è stato un aumento molto consistente dei corsi di laurea che si va ulteriormente a caratterizzare per il fatto che i corsi di laurea presentano differenze a seconda dei curricula. Secondo calcoli che probabilmente peccano per difetto piuttosto che per eccesso, attualmente esistono più di 5.000 corsi di laurea diversi attivati presso le 93 università esistenti. Per giunta, accanto a questo, e probabilmente collegato soprattutto con l'aumento del numero dei corsi di laurea, c'è stata anche una crescita del numero dei Settori Scientifico Disciplinari in cui sono collocati i docenti e che sono il riferimento poi per l'attivazione dei corsi di laurea e anche questa è stata una complicazione. Oggi abbiamo circa 350 Settori Scientifico-Disciplinari.

Si accenna poi brevemente ad un altro aspetto che sicuramente ha contribuito a complicare anziché semplificare il sistema universitario,

ossia l'aspetto collegato alla "organizzazione degli atenei". Con la legge del 1989 si è lasciato alle università la possibilità di darsi modelli che ritenessero più adatti, più consoni rispetto ai fini che ritenevano di perseguire, attraverso lo strumento degli statuti. Gli statuti delineano in generale tutta l'organizzazione degli atenei, alla quale si sono aggiunti via via organi universitari e organi accademici che hanno più o meno incidenza nell'ambito delle varie procedure che poi debbono essere svolte in relazione alle attività proprie delle università stesse.

Ciò ha complicato anche i rapporti tra questi organi e ciò evidentemente ha avuto poi una sua incidenza su quelle che sono state le modalità di funzionamento degli atenei e, soprattutto, su quello che è stato il risultato che gli atenei sono stati in grado di realizzare.

È di pochi giorni fa il referto che ha depositato la Corte dei Conti, particolarmente severo nei confronti del sistema universitario.

Certo è che bisogna misurarsi obiettivamente con la situazione nella quale versano i nostri atenei, come dicono anche gli organismi internazionali deputati a misurare l'efficienza dei sistemi amministrativi ed in particolare del sistema universitario, che ci dicono che il nostro sistema universitario è un sistema indietro, che, accanto a punte di eccellenza, soprattutto nell'ambito della ricerca, è, in linea di massima, abbastanza arretrato.

E allora nel momento in cui si impostano politiche di semplificazione, non si può non partire da questo stato delle cose e quindi orientare le politiche di semplificazione in modo tale da garantire alle università di avere quell'assetto e quella strutturazione che possa consentire di migliorare la propria azione, soprattutto in funzione di questi che sono gli obiettivi fondamentali dell'università e quindi al fine di garantire risultati migliori.

Prendendo le mosse dalla necessità di sviluppare politiche di semplificazione che riguardano gli assetti organizzativi, il dibattito ha riguardato soprattutto la *governance* degli atenei.

Forti critiche sono state mosse per il fatto che il sistema creatosi è fortemente autoreferenziale, caratterizzato, da un lato, da organi che sono impegnati soprattutto nella programmazione e nell'organizzazione dell'attività di carattere più strettamente didattico e, dall'altro, da altri organi che sono impegnati più strettamente nello svolgimento di attività di carattere gestionale.

Tuttavia i due aspetti non si possono separare, perché è evidente che una gestione di carattere amministrativo di risorse umane e di risorse finanziarie non può essere correttamente mirata se non è una gestione che non viene strettamente correlata con l'attività di programmazione e di organizzazione della didattica e della ricerca, che costituiscono il *proprium* della attività degli atenei.

Eppure tendenzialmente la *governance* ci mostra una separazione che ha creato tutta una serie di problemi e di difficoltà. L'iniziativa più im-

portante che è stata presa in vista di un riassetto del sistema universitario è il disegno di legge, attualmente all'esame del SA, che contiene delle norme molto importanti in materia di governance.

In particolare l'art. 2, norma di notevole complessità, è stato oggetto di alcune critiche, relative al fatto che in qualche modo avrebbe superato i limiti che l'art. 33 della Costituzione pone al legislatore statale a garanzia dell'autonomia dell'università.

Il principio ispiratore delle linee guida dell'azione del ministro, diffuse nel novembre del 2008, è quello di garantire una semplificazione dell'assetto amministrativo complessivo delle università, presupposto fondamentale per garantirne la funzionalità.

Per fare degli esempi, uno degli organi che ha mostrato maggiori limiti è stato il Senato Accademico. Il Senato Accademico, nella maggior parte delle università, ha una composizione estremamente complessa e, come l'esperienza insegna, è difficile che organi con una composizione estremamente complessa siano poi in grado di garantire una azione improntata ai criteri dell'efficacia e dell'efficienza.

Si pensi oltretutto che un organo come il Senato Accademico normalmente costituisce il riflesso delle peculiarità che normalmente caratterizzano gli atenei, soprattutto gli atenei più grandi. Abbiamo Senati Accademici composti da oltre 100 docenti, all'interno dei quali può diventare difficile assumere decisioni.

Lo stesso dicasi, per esempio, per il Consiglio di Amministrazione, che è un organo che ha una importanza notevole nella gestione degli atenei.

Lo sforzo di semplificazione che si è tentato di fare in questo disegno di legge è stato quello di individuare, nel rispetto dell'art. 33 della Costituzione e quindi dell'autonomia che deve essere lasciata alle università, i principi che devono informare l'organizzazione degli atenei e che possano essere un punto di equilibrio tra la necessità di creare i presupposti per avere degli organi in grado di garantire, nel rispetto della semplificazione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa e, nel contempo, di avere organi che, comunque sia, riescano ad essere anche rappresentativi e quindi a garantire "la democraticità" delle decisioni e a portare all'interno dell'università quelle esigenze di cui non si può non tenere conto nel momento in cui si debbono effettuare scelte di carattere strategico per l'ateneo e quindi anche per soddisfare le istanze di carattere localistico che pure hanno la loro importanza.

In effetti, le Università molto spesso risentono del fatto che operano in determinati contesti territoriali e quindi, nelle scelte che fanno, non possono non improntare la loro azione anche a determinate esigenze e determinati bisogni che rispondono al contesto in cui sono collocate.

Questo perché l'azione dell'amministrazione può arrivare a raggiungere efficacia ed efficienza non soltanto se si sviluppa attraverso un con-

fronto nell'ambito dei procedimenti che coinvolgono soggetti terzi, ma può anche trarre beneficio dal creare delle valvole che in qualche modo consentono di inserire, attraverso la partecipazione a determinati organi, coloro che sono portatori di istanze e di interessi di tipo diverso.

Per cercare di garantire l'università e di rispettare l'art. 33 della costituzione, l'obiettivo che si è tentato di perseguire con il disegno di legge è stato quello di non imporre un modello calato dall'alto, che poi sarà il modello che evidentemente dovrà in qualche modo essere recepito da ciascun ateneo.

In realtà, se andiamo a vedere l'art. 2 del disegno di legge, ci accorgiamo che, per quello che riguarda il Senato Accademico ed il Consiglio di Amministrazione, ciò che il legislatore ha voluto fare è semplicemente quello di fissare un numero massimo dei componenti, lasciando poi alle università, anche in base alle loro caratteristiche, di valutare entro quale limite può essere stabilita la composizione più rispondente alle proprie esigenze.

Quindi è una linea che è stata improntata alla necessità di perseguire obiettivi di semplificazione attraverso una composizione degli organi che garantisca agli stessi maggiore funzionalità e, nel contempo, che non arrivasse a minare l'autonomia e la rappresentatività che a questi organi deve essere assicurata.

Nel disegno di legge si è cercato di stimolare una nuova visione delle politiche universitarie, incentivando le ipotesi di aggregazione e di fusione tra gli atenei, questo perché il sistema universitario ha avuto uno sviluppo molto disordinato anche sul territorio e quindi ci troviamo in una situazione in cui spesso e volentieri molti atenei finiscono per sovrapporsi tra loro, soprattutto per quello che riguarda l'offerta formativa che mettono a disposizione.

Ciò dà luogo evidentemente a distonie che in qualche modo bisogna tentare di correggere, soprattutto in un periodo storico come questo in cui ovviamente bisogna fare i conti con risorse che sono limitate, per cui, laddove ci sono evidentemente sovrapposizioni, bisogna fare in modo che queste sovrapposizioni vengano meno nell'interesse della collettività.

Esiste una norma nel disegno di legge che incentiva con tutta una serie di misure la possibilità di creare aggregazioni e fusioni, in modo tale da non negare o cancellare alcune realtà universitarie, ma con lo scopo di orientare alcune realtà universitarie in modo da poter svolgere la propria attività in modo più proficuo. Per fare un esempio, nella regione Marche ci sono quattro università che si trovano a brevissima distanza tra di loro e molte delle quali presentano una sovrapposizione per quanto riguarda, in particolare, alcuni corsi di laurea attivati nel tempo e, più in generale, l'intera offerta formativa e ciò ha creato una serie di problemi perché questi atenei finiscono per sottrarsi a vicenda gli studenti e ciò ha poi una ricaduta sul piano della didattica e della ricerca.

Per ovviare a questa problematica, alcune Università hanno stipulato una convenzione, un accordo di programma, con il quale si sono impegnate non a cancellarsi ma ad organizzare la loro offerta formativa in modo da concentrare alcuni corsi di laurea presso un ateneo, oppure distribuendo i corsi di laurea triennale da una parte ed i corsi di laurea specialistica o laurea magistrale da un'altra. Infatti, poiché non è concepibile l'idea di farsi concorrenza a 40-50 km di distanza nell'ambito dello stesso bacino di utenza, con la stipula della convenzione ne potranno guadagnare praticamente sotto tutti i profili se riusciranno ad organizzare insieme le loro attività, strutturando una offerta formativa molto più elevata sul piano quantitativo.

Un'altra iniziativa che va nel senso della semplificazione è quella che riguarda la riduzione sia dei corsi di laurea sia dei settori scientifico-disciplinari. Su questo è intervenuto il disegno di legge che in pratica impone di fare tutto ciò ma per la verità ci stiamo lavorando anche sul piano amministrativo.

Infatti il CUN, nel settembre 2009, ha assunto l'importante delibera con la quale il ministero ha formalizzato una proposta di riduzione dei corsi di laurea da 350 a circa 140/145.

L'ultimo ambito sul quale si devono sviluppare le politiche di semplificazione è quello che riguarda le procedure amministrative. Diversi sforzi sono stati fatti sfruttando anche, per esempio, la digitalizzazione, perché sono state preparate banche dati che sono a disposizione della Università e che vengono utilizzate dalle università come dal ministero per lo svolgimento di alcune attività.

Un esempio per tutti è costituito dalla procedura PROPER, attraverso la quale si verifica il rispetto del limite di spesa che il legislatore ha posto agli atenei e che poi viene utilizzato dallo stesso ministero per la distribuzione del Fondo Finanziamento Ordinario.

E così per tutta un'altra serie di procedure. Si pensi alla completa informatizzazione delle procedure attraverso le quali vengono svolte le elezioni delle commissioni giudicatrici, che costituisce un passo avanti di non poco conto se si pensa che in epoca precedente si dovevano costituire i seggi presso i singoli atenei e tutto ciò comportava un dispendio notevole, sia sotto il profilo della attività amministrativa richiesta all'università, sia sotto il profilo delle risorse economiche che si rendevano necessarie.

Adesso è tutto informatizzato attraverso una gestione che è fatta in parte dall'Università, in parte con l'ausilio di un Consorzio universitario che opera per conto del ministero e questo consente di velocizzare il tutto.

Resta ancora molto da fare sotto molteplici profili, però si sta lavorando molto, quindi nel futuro si potrà arrivare a garantire alle Università la possibilità di muoversi in modo molto più semplice e con la possibilità di arrivare a raggiungere i risultati sperati più facilmente.

Le Università nel tempo si sono dovute rimboccare le maniche perché è stato loro trasferito loro il compito di gestire il personale che prima era centralizzato e questo obiettivamente non è un compito facile, perché i numeri non sono di poco conto.

Vanno anche razionalizzate alcune procedure che riguardano la spesa perché gli atenei hanno una polarità di centri di spesa e questo pone una serie di problemi sui quali si sta lavorando.

Vanno razionalizzate alcune procedure che riguardano più in generale la disciplina delle modalità secondo le quali si deve organizzare tutta quanta l'attività finanziaria degli atenei e anche in questo il disegno di legge, per esempio, ha dato una indicazione perché impone di introdurre una contabilità analitica e improntata ai principi del diritto societario che dovrebbe in qualche modo rendere più semplice l'azione degli atenei.

In conclusione, tutta quanta l'azione preordinata a semplificare le procedure è un'azione importante, che però non può prescindere da altre politiche di semplificazione che devono riguardare necessariamente la semplificazione normativa e la semplificazione amministrativa perché in questo momento probabilmente è ciò di cui ha maggiormente bisogno il sistema universitario per potersi risollevar.





## DOMANDE ED INTERVENTI

*Avvocato Varrone*

Il disegno di legge Gelmini è senz'altro fondamentale per quello che riguarda gli aspetti delle governance: al di là di quello che sarà l'iter di approvazione, che sicuramente trova ostacoli legati a interessi di carattere corporativo, io ritengo che con politiche di semplificazione sul piano amministrativo si arriverà sicuramente a modifiche che riguarderanno i corsi di laurea ed i settori scientifico-disciplinari, che sono aspetti piuttosto importanti dell'ordinamento universitario perché vi si può agire anche senza avere a monte una norma, ma semplicemente con gli strumenti amministrativi.

E ritengo che lo si farà comunque, anche se non si riuscirà ad avere il disegno di legge e la dimostrazione sta nel fatto che è stato il Ministro in prima battuta a sollecitare il CUN a fare una proposta per arrivare ad una riduzione dei settori scientifico-disciplinari, quindi è una proposta sulla quale adesso si sta lavorando perché la revisione dei settori scientifico-disciplinari è qualche cosa di molto serio, è un cambiamento da fare in modo ragionato.

*Professor Marzuoli*

Dobbiamo anche pensare però che noi non siamo una organizzazione privata.

E ritengo, in base a ciò, che non si possa esporre tutto ciò che riguarda i propri dipendenti a misure di pubblicità totale.

L'amministrazione ha anche il compito di preoccuparsi di come far sì che i propri dipendenti, agenti, funzionari, lavorino nel modo migliore e certamente una esposizione totale, illimitata, la conoscibilità da parte di chiunque, mi sembra una operazione sbagliata, anche dal punto di vista del buon andamento.

Non sto difendendo la non trasparenza, ma ci sono dei limiti anche alla trasparenza in nome del buon funzionamento dell'amministrazione

e le misure eccessive, cioè quelle misure che espongono qualsiasi dipendente pubblico a qualsiasi tipo di critica, assolutamente incontrollata e incontrollabile, possono costituire uno strumento che rischia di ritorcersi contro il buon funzionamento dell'amministrazione.

Naturalmente è una mia opinione, non c'è bisogno di dirlo. È una opinione ed una previsione e spero vivamente di sbagliare.

*Professor Carli*

Sembra, da quello che ha detto il Vice-Capo di Gabinetto e da quello che ha detto Marzuoli, che la semplificazione comporti sempre delle scelte politiche e di valori, perché dice il Vice Capo di Gabinetto: bisogna semplificare, ci sono troppe università. A parte che ci sono quelle telematiche dove le università non c'entrano e bisognerebbe capire a che cosa servono, ma lì ci sono problemi politici grossi, sono le forze politiche che le vogliono, quindi semplificare nel senso di ridurre il numero delle università non è un problema di semplificazione, ci sono altri problemi da risolvere. Però, dico al Vice Capo di Gabinetto, io ho la sfortuna di essere stato estratto in due valutazioni comparative. In una di queste il Rettore non ha ancora fatto il decreto di nomina della commissione. Perché nel vostro decreto c'è il termine per la commissione di decidere entro sei mesi, prorogabile di quattro, qualora ci siano dei particolari motivi. I sei mesi decorrono dal decreto rettorale di nomina della commissione per il quale non c'è termine e a Enna la commissione non è istituita. È una omissione, quindi per favore la semplificazione ha tante cose che non hanno problemi politici ma che sono soltanto difetti della normativa che non sono stati tenuti presenti.

Ad esempio, esisteva il registro dei portieri gestito dai comuni. Non si poteva fare il portiere se non si era iscritti al registro dei comuni. Lo aveva la questura un tempo, poi il DPR 616 lo ha passato ai Comuni.

Quale era l'utilità del registro dei portieri? L'utilità era che era stato istituito nel '34 cioè dal T.U. di Pubblica Sicurezza, perché il fascismo doveva colpire i comunisti e gli ebrei e allora aveva bisogno di informazioni. Le informazioni le danno i portieri, i portieri dovevano essere iscritti al partito nazionale fascista. Il registro dei portieri nasce così e rimane fino al 1900 circa.

Altro esempio. La prefettura deve autorizzare gli allevamenti dei piccioni viaggiatori. Norma del 1921. Chiedo al vice-prefetto: ma perché devi autorizzare? Perché nel '21 si è posto il vincolo alle tipografie, perché con le tipografie diffondo il pensiero e un altro modo di diffusione del pensiero sono i piccioni viaggiatori, quindi l'allevamento dei piccioni viaggiatori deve essere autorizzato dal prefetto.

Vi garantisco che di norme di questo tipo non ce ne sono 2, 3, 5, 10, ma ce ne sono centinaia, quindi per favore, dedichiamoci a semplifica-

re, però l'individuazione delle procedure da semplificare lo possono fare solo i dipendenti pubblici che sanno quali sono i procedimenti che fanno, invece di continuare a fare funzioni che hanno perso totalmente qualsiasi giustificazione. Grazie.

*Professor Marzuoli*

Scusi Direttore, scusatemi, io sono totalmente d'accordo con quello che ha detto Carli. Non ho avuto il tempo di aggiungere che c'è una gran massa di fattispecie in cui la semplificazione è semplicemente una operazione tecnica.

Volevo concludere in particolare che poi la parola "semplificazione" non ha un contenuto specifico e non fa riferimento a fenomeni specifici perché è solo la banale applicazione dell'antico principio di ragionevolezza a qualsiasi attività dell'amministrazione. Grazie.

*Dottor De Marco*

Visto che sono stato sollecitato dal Direttore, intervengo volentieri, intanto per far presente l'interesse per questa giornata che ci ha esposto molti argomenti interessanti che, quindi, avrebbero bisogno di ulteriori approfondimenti, anche perché riguardano l'intera Pubblica Amministrazione. Per rimanere in ambito universitario, gli aspetti della semplificazione e soprattutto del rispetto dei tempi, è uno dei problemi che purtroppo noi operatori dell'Università siamo costretti ad affrontare ogni giorno.

Io mi occupo di didattica e di ricerca ed in particolare gli aspetti della didattica hanno sofferto delle novità e delle riforme che negli ultimi anni si sono succedute a ritmi incessanti e ci hanno visto affrontare, anche navigando a vista, tutte le novità e le riforme che sono state via via tirate fuori appunto a livello ministeriale.

Notavo tra l'altro che dopo tanti anni finalmente c'è stata l'unificazione del sito del Ministero ed il sito mi pare uno degli aspetti dove la semplificazione e soprattutto la trasparenza a vantaggio dei cittadini e di tutti gli operatori del sistema è un elemento importante da portare avanti.

Sullo specifico della didattica abbiamo una circolare, la circolare n. 160 del settembre del 2009 che ci lascia col fiato sospeso nell'attesa dell'ulteriore preannunciata riforma della didattica.

L'esigenza, nell'ambito della semplificazione è quella di avere dei tempi un po' più certi.

Per esempio, per quanto riguarda il Fondo Finanziamento Ordinario, ancora non sappiamo quando ci sarà notizia sugli indicatori, indicatori che poi si sanno sempre dopo, invece di saperli prima.

Quindi credo che questa sia una esigenza che abbiamo per poter cercare di lavorare al meglio e poterla mettere in pratica, anche sulla base di principi della semplificazione e della trasparenza le cose da farsi. Grazie.

*Professoressa Bianca*

La nota 18 di fine gennaio utilizza una formula che è piuttosto curiosa, dove si dice che il ministero “potrà”, usando un termine condizionale, “potrà tenere conto” del fatto che le università si siano adeguate o meno ai vari indicatori. Cioè se hanno applicato o no la 160, che poi in realtà, come abbiamo sentito, non deve essere applicata ancora. Quindi questa vaghezza del “potrà applicare” dei vantaggi economici, mi sembra qualcosa di indeterminato che forse poteva anche essere evitato nella scrittura di questa nota.

*Dottoressa Tosti Guerra*

Nel tentativo di semplificare le procedure, è prevista qualcosa in riferimento al modello di riorganizzazione del lavoro? Quando le procedure devono essere semplificate, il modello di riorganizzazione del lavoro incide o no in questa speranza di semplificare? Il disegno Gelmini che si occupa della governance può scendere anche oltre, come ha detto il Vice Capo Gabinetto, nell'attacco alle corporazioni che mai è stato fatto da alcuna riforma, può pensare anche effettivamente di rendere snelle le procedure utilizzando modelli di riorganizzazione del lavoro meno verticali e più orizzontali?

*Avvocato Varrone*

La nota sicuramente poteva essere probabilmente un po' più chiara ma il capitolo del finanziamento ordinario è uno dei capitoli più dolenti che possano riguardare il ministero. In primo luogo perché c'è una difficoltà che nasce dalla circostanza che si è dovuto operare senza sapere con esattezza quali sono le risorse che andranno destinate alle università, perché dopo la legge 133/2008, tra il 2010 e 2011, sono stati previsti dei tagli di una consistenza incredibile e questo poi ovviamente rende il lavoro veramente difficoltoso.

Quello che si è sperato e si spera, perché viviamo come al solito di speranze, non di certezze, è che alcune promesse che abbiamo strappato al MEF poi diventino realtà e che quindi accanto a tutto ciò che è già stato messo in bilancio e che è stato trasferito e che andrà distribuito alle università ci possa essere qualcosa in più, quello che si dice dovrebbe essere stato raccolto attraverso lo scudo fiscale.

Poi c'è stata l'importante novità, che il ministro ha voluto introdurre a partire dall'anno scorso, del 7% delle risorse che devono essere ripartite sulla base dei risultati che ciascun ateneo è stato in grado di raggiungere.

Credo, ma la cosa non la posso affermare con certezza, che questa quota potrebbe anche leggermente aumentare per questo anno, e tuttavia mi corre anche l'obbligo di aggiungere che lo sforzo che si sta facendo è quello di cercare di meglio mettere a fuoco i criteri sulla base dei quali andare poi a ripartire questa quota, perché molto spesso il discorso di valutare un ateneo o di penalizzarlo, non è detto che sia il modus migliore di procedere, perché altrimenti si tolgono risorse ad un ateneo che magari ha anche punti di eccellenza e che non riesce nemmeno a mantenere le punte di eccellenza di cui dispone.

L'esempio che si può fare è quello dell'Università La Sapienza di Roma che è stata penalizzata e che tuttavia, lo sappiamo tutti, ha delle punte di eccellenza, per esempio per quello che riguarda la fisica perché abbiamo studiosi che sono di fama mondiale e che hanno raggiunto risultati nella ricerca che ci invidia tutto il mondo, quindi è ovvio che se si fanno certe cose bisogna tenere conto del fatto che se poi io distribuisco certe risorse, penalizzando l'ateneo La Sapienza, c'è pericolo che La Sapienza vada ancora più indietro, perché perde anche le risorse che potrebbe utilizzare per mantenere certe punte di eccellenza che con fatica ha raggiunto.

Vorrei aggiungere, infine, una considerazione: quando si parla del ministero si dimentica forse che questo è un ministero che onestamente negli ultimi anni è stato martoriato perché è uno dei pochi ministeri che tra il 2001 e il 2008 è stato oggetto di un primo accorpamento, uno spaccettamento e un nuovo accorpamento e vi dico in tutta franchezza che quando bisogna preoccuparsi prima di accorpare o di spaccettare, e poi della programmazione, che sarebbe il compito fondamentale attribuito al vecchio ministero dell'università e ora al ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, le cose si complicano, tanto più se poi questo ministero viene falcidiato per quello che riguarda le sue consistenze organiche perché, lo dicevo prima, i dirigenti si sono ridotti in maniera drastica, se andate a vedere la direzione generale dell'Università voi potrete vedere che su 10 uffici di livello dirigenziale ce ne sono almeno quattro che non hanno un dirigente e il numero dei funzionari non è che sia così elevato.

Quindi esistono delle difficoltà che nascono dal fatto che è stata la stessa amministrazione centrale a non essere curata come avrebbe dovuto essere.

Mi si domandava a proposito dei modelli di organizzazione del lavoro. Beh, intanto se io non ricordo male uno degli interventi che sono stati fatti in attuazione della legge n. 127/97 era quello di dare la massima autonomia possibile nell'organizzazione del lavoro alle università cui era dato il compito di dare attuazione ai principi previsti dalla legge delega n. 421 del 1991.

La materia concernente i rapporti di lavoro non è una materia di pertinenza specifica del ministero dell'istruzione e dell'università. In realtà su questo avrebbe molta più competenza il ministero della Pubblica Amministrazione, che è intervenuto modificando alcune norme del decreto legislativo n. 165.

La risposta poi per quello che riguarda i problemi posti dal Professore Carli.

Lei ha perfettamente ragione. È ovvio che c'è una necessità di semplificare alcune procedure ed io certamente non l'ho negato. Nel mio discorso ho solo voluto sottolineare che in questo momento il sistema universitario non ha solo bisogno di semplificazione di procedure.

Ha bisogno di altri interventi di politiche di semplificazione a 360 gradi, perché altrimenti avremo comunque un sistema dotato di buone procedure ma che magari non è organizzato nel modo più efficiente, quindi non potrà garantire il raggiungimento di certi risultati.

Per poi passare un attimo a quell'inciso che riguarda la procedura concorsuale, intanto io lo dico con molta onestà: certamente non sono un esempio di semplificazione i commi 4 e 5 dell'art. 1 del decreto legge 180 che hanno modificato le regole per la composizione delle commissioni giudicatrici.

Direi che all'opposto è un esempio di complicazione e vi posso assicurare che al ministero ci abbiamo perso la testa per affrontare i problemi legati alla formazione delle commissioni. Chi ha scritto quelle norme non ha nemmeno lontanamente immaginato quali complicazioni ha creato, e non so quali siano le ragioni per le quali il Rettore dell'Università di Enna non abbia ancora emanato il decreto di costituzione della commissione.

Questo è un difetto del regolamento di attuazione della legge 210/98 e probabilmente è questione che andrà affrontata nel momento in cui ci sarà una nuova normativa in tema di reclutamento del personale docente.

Non ne ho parlato perché è un problema particolarmente complesso e delicato e, se volete, anche un assurdo, il fatto che in questo momento il sistema universitario si trovi senza una normativa che disciplina il reclutamento del personale docente. Onestamente non è una cosa normale. Siamo passati da una situazione in cui sembrava che si dovesse arrivare all'attuazione della Moratti e a completare il disegno riformatore della Moratti, alla sospensione completa della Moratti per due anni circa senza dare risposte, salvo consentire lo svolgimento di alcune procedure con la vecchia normativa.

Il disegno di legge in itinere non sappiamo quale iter avrà, quanto durerà, quando arriverà e che cosa porterà.

Io non so se le norme sul reclutamento del personale docente rimarranno quelle, e onestamente qualche dubbio ce l'ho; il dato di fatto è che è un sistema che non ha norme che riguardano il reclutamento e que-

sto è un inconveniente anche peggiore del non avere il termine entro il quale il Rettore deve costituire la Commissione.

Ecco perché io dicevo che evidentemente abbiamo un problema di semplificazione che riguarda anzitutto le politiche normative, perché c'è necessità di razionalizzare tutto quanto il complesso normativo di riferimento e di effettuare alcuni interventi laddove il complesso normativo di riferimento presenta delle lacune o delle incoerenze.

*Dottor Orefice*

Ringrazio l'Avvocato Varrone per le risposte che ha dato a queste ultime domande.

Ringrazio tutti gli intervenuti, in particolare ringrazio i Relatori. Credo che questa giornata sia stata particolarmente proficua.

Devo ringraziare in modo particolare Federico Basilica e Fiorenza Barazzoni perché ci hanno dato l'opportunità di trattare problemi sempre attuali, problemi che ci riguardano un po' tutti e di ricordarci che effettivamente la qualità della regolazione è un argomento che dovremmo affrontare. Voglio dire che dobbiamo affrontarlo anche al nostro interno con i nostri regolamenti.

Abbiamo all'interno tantissime norme delegate, abbiamo tantissimi altri regolamenti che facciamo direttamente noi. Ad esempio, ogni dipartimento ha un suo regolamento che ogni tanto modifica, con una procedura piuttosto complessa e non se ne comprende il motivo, anche perché le differenze sono molto relative per cui ben si potrebbero unificare.

Quindi abbiamo tutti le nostre colpe, anche noi, non solo il ministero.

Tutti possiamo quindi contribuire a semplificare, secondo me applicando meglio le norme oppure applicandole più intelligentemente.



