



Ente Bilaterale Nazionale Terziario

**LA SEMPLIFICAZIONE
LEGISLATIVA
E AMMINISTRATIVA
IN ITALIA**

**Analisi degli interventi e dei risultati
del primo decennio degli anni 2000**



Ente Bilaterale Nazionale Terziario

L'Ente Bilaterale Nazionale Terziario è un organismo paritetico costituito nel 1995 dalle organizzazioni sindacali nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori: CONFCOMMERCIO e FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTUCS-UIL sulla base di quanto stabilito dal CCNL del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi.

L'Ente ha natura giuridica di associazione non riconosciuta, non persegue finalità di lucro ed ha tra i suoi obiettivi di incentivare e promuovere studi e ricerche nel settore terziario, con riguardo alle analisi dei fabbisogni formativi, di promuovere iniziative in materia di formazione continua, formazione e riqualificazione professionale, anche in collaborazione con istituzioni nazionali, europee, internazionali, di fornire e attivare procedure per accedere ai programmi comunitari finanziati dai fondi strutturali, con particolare riferimento al Fondo Sociale Europeo.

L'Ente è posto al centro di una rete capillare che comprende oltre cento Enti Bilaterali territoriali costituiti su tutto il territorio nazionale.

Sul versante operativo le azioni individuate dalle parti sociali vengono avviate dall'Ente Bilaterale Nazionale Terziario, sia sulla base di proprie risorse sia ricorrendo all'apporto di professionalità esterne di Enti di formazione, Centri di ricerca, Centri studi.

La sede operativa è in Via Cristoforo Colombo, 137 00147 Roma
Tel. 06.57305405 • Fax 06.57135472 • e-mail: info@ebinter.it • sito: www.ebinter.it



Performa Confcommercio, Società consortile a responsabilità limitata, promossa dalla CONFCOMMERCIO - Imprese per l'Italia - ha l'obiettivo generale di favorire la creazione, il consolidamento, lo sviluppo delle PMI e l'aumento dell'occupazione, attraverso la crescita delle risorse umane sotto il profilo della formazione, della riqualificazione e dello sviluppo di nuova imprenditorialità.

Costituita nel 1998, PERFORMA, certificata per la Qualità e per la conformità del proprio sistema di gestione aziendale alla norma UNI EN ISO 9001:2008, promuove e organizza un insieme di servizi qualificati per la soluzione delle problematiche di impresa. La gamma dei servizi disponibili comprende sia le attività rivolte direttamente al management dell'impresa sia le attività rivolte alle risorse umane impegnate a livelli diversi in azienda.

Performa è il partner delle PMI, nell'elaborazione di strategie competitive mirate ad adeguare strutture e risorse umane, progettando ed erogando attività di informazione, consulenza, orientamento, formazione continua e di tipo specialistico.

La sede operativa è in p.zza G.G.Belli, 2, 00153 Roma.
Tel. 06/5866241 - Fax 06/5809704

**LA SEMPLIFICAZIONE
LEGISLATIVA
E AMMINISTRATIVA
IN ITALIA**

**Analisi degli interventi e dei risultati
del primo decennio degli anni 2000**

Finito di stampare
nel mese di giugno 2011
dalla Romana Editrice s.r.l.
Via Dell'Enopolio, 37- S. Cesareo - Roma
Tel. 06.95.70.199 - Fax 06.95.70.599 - info@romanaeditrice.it

- 1. PREMESSA**
- 2. IL CONTESTO COMUNITARIO DI RIFERIMENTO**
 - 2.1 Il “pressing” dell’Unione Europea: la Strategia di Lisbona e il Piano d’azione “semplificare e migliorare la legislazione”
 - 2.2 Gli sviluppi del Piano d’azione: dall’accordo interistituzionale al rilancio della Strategia di Lisbona
 - 2.3 Il Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi
 - 2.4 Dallo Small Business Act all’ultima frontiera: la smart regulation
- 3. LA “VIA ITALIANA” DELLA SEMPLIFICAZIONE**
 - 3.1 La semplificazione in Italia
 - 3.2 La qualità della regolazione: dal riordino al riassetto normativo
 - 3.3 La semplificazione nelle Regioni e negli Enti locali
- 4. GLI STRUMENTI DELLA SEMPLIFICAZIONE**
 - 4.1 La Conferenza di servizi
 - 4.2 L’Analisi di Impatto della Regolazione (AIR)
 - 4.3 La Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)
 - 4.4 Lo Sportello Unico e le Agenzie per le imprese
- 5. CONCLUSIONI**

1

Premessa

Scopo della presente ricerca è di analizzare quali siano stati gli strumenti messi in campo nel decennio appena trascorso - e quali esiti detti strumenti abbiano prodotto - per rispondere alla sempre più pressante richiesta di semplificazione legislativa e amministrativa proveniente dai cittadini e dalle imprese.

Nella ricognizione in questione si partirà dall'analisi del contesto comunitario, dal momento che l'affermarsi di una *nuova stagione* della semplificazione è stata resa possibile, oltre che dalla sensibilità dei diversi Governi su questo tema, anche dalla importante sollecitazione che nel corso degli ultimi anni ci è costantemente giunta dall'Unione Europea, fin dall'approvazione della cd. "Strategia di Lisbona".

E' sotto questa spinta - in un periodo durante il quale cominciavano a materializzarsi le prime avvisaglie della dura crisi economica che di lì a breve avrebbe investito l'Unione Europea ed il mondo intero - che sono state infatti definite anche altre recenti e importanti iniziative, in direzione di uno sforzo ulteriore sul versante della semplificazione, quali ad esempio quelle contenute nella Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla necessità di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola impresa meglio noto come *Small Business Act*.

Per quanto più in particolare riguarda il nostro Paese, i nuovi strumenti utilizzati per raggiungere l'obiettivo della semplificazione, a partire dalla misurazione degli oneri amministrativi fino alle ultime modifiche in materia di conferenza di servizi, sono anche frutto di un nuovo modo di intendere la semplificazione più orientato alla logica di risultato.

In questa nuova stagione, frutto di una nuova consapevolezza, hanno trovato definitivo riconoscimento nuovi strumenti giuridici come il taglia-oneri e il taglia-leggi.

Non meno importante appare il superamento del principio del “monopolio” della PA, anche relativamente all’attività amministrativa non discrezionale di cui sono espressione le “neonate” Agenzie per le imprese.

Il nuovo regolamento sullo Sportello Unico, infine, oltre a costituire una tappa fondamentale nel disegno di semplificazione degli assetti procedurali e organizzativi, si pone come crocevia per una riorganizzazione dell’attività amministrativa a livello locale, che appare a tutt’oggi la sfida più grande da perseguire per una effettiva ed efficace semplificazione multilivello.

2

Il contesto comunitario
di riferimento

2.1 Il “pressing” dell’Unione Europea: la Strategia di Lisbona e il Piano d’azione “semplificare e migliorare la legislazione”

A livello delle istituzioni europee, il nuovo millennio si è aperto con il Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

Nel documento che riassume le consuete conclusioni della Presidenza⁽¹⁾ ha preso forma la cd. “Strategia di Lisbona”.

Dei tre pilastri che la costituivano, quello economico, dedicato alla necessità di fare dell’ Unione europea un’economia competitiva, dinamica e basata sulla conoscenza, conteneva, al punto 14, un esplicito richiamo alla necessità per le istituzioni comunitarie e gli Stati membri di compiere ulteriori sforzi per diminuire i costi del “fare impresa” e rimuovere gli oneri burocratici inutili, entrambi giudicati particolarmente gravosi per le PMI.

In particolare, il documento affermava che le istituzioni europee, i governi nazionali e le autorità regionali e locali, dovevano continuare a prestare particolare attenzione all’impatto delle regolamentazioni proposte e ai relativi costi di applicazione.

Il successivo punto 17 riassumeva la richiesta del Consiglio alla Commissione di fissare entro il 2001 una strategia per altre azioni coordinate, intese a semplificare il quadro regolamentare, inclusa l’efficienza della pubblica amministrazione.

⁽¹⁾ Documento rinvenibile sul web all’indirizzo: www.europarl.europa.eu.

Sulla base di questo mandato, la Commissione Europea ha elaborato nel giugno del 2002 il Piano d'azione "semplificare e migliorare la regolamentazione"⁽²⁾.

In realtà, il Piano d'azione citato è stato il frutto di un lungo e complesso lavoro di rimeditazione della regolamentazione comunitaria che ha trovato spazio ed evidenza anche in altri importanti documenti della Commissione.

La consapevolezza del progressivo distacco dei cittadini comunitari nei confronti delle istituzioni europee, aveva infatti determinato, all'inizio degli anni 2000, l'avvio di un processo di complessivo ripensamento dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni comunitarie che è stato condensato nel Libro Bianco sulla *Governance* europea⁽³⁾, alla cui base vi è l'idea di *governare meglio insieme*, istituzioni europee e Stati membri.

Nel Libro Bianco un importante capitolo fu dedicato alla necessità di migliori politiche e normative, considerata la ormai eccessiva complessità di queste ultime, spesso racchiuse in atti normativi inutilmente dettagliati.

Tale eccessiva minuzia degli atti normativi si rifletteva, nell'analisi della Commissione, in una mancanza di flessibilità che andava a scapito dell'efficacia della stessa regolamentazione comunitaria.

L'azione proposta per superare queste criticità fu individuata nella necessità di migliorare costantemente la qualità, l'efficacia e la semplicità degli atti normativi⁽⁴⁾.

Per il miglioramento degli atti normativi comunitari la Commissione individuò i seguenti sette fattori:

1. analisi efficace dell'opportunità di intervenire a livello dell'Unione con atto normativo;
2. consapevolezza che, spesso, l'atto normativo è solo una parte della soluzione;
3. scelta dello strumento adeguato (regolamento, direttiva, ecc);
4. valutazione della praticabilità della coregolamentazione (mix di azioni giuridiche vincolanti e azioni decise dagli operatori);

⁽²⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio COM (2002) 278 def. del 5 giugno 2002.

⁽³⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio "Governance europea- un libro bianco" COM (2001) 428 def.

⁽⁴⁾ Cfr. doc citato in nota prec., pag. 21.

5. ricorso al metodo aperto di coordinamento (scambio delle migliori pratiche e individuazione concorde degli obiettivi comuni agli Stati membri);
6. cultura della valutazione e del *feedback*;
7. ritiro delle proposte normative, se in contrasto con i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La Commissione indicava poi la necessità che la semplificazione a livello comunitario fosse accompagnata da un analogo impegno da parte degli Stati membri, sulla base della considerazione che ciò che veniva richiesto dai cittadini fosse soprattutto meno burocrazia a livello nazionale, indipendentemente dall'esistenza a monte di normative o decisioni comunitarie.

Una delle più importanti fonti di preoccupazione veniva individuata nella tendenza degli Stati membri, nell'attuare le direttive comunitarie, ad aggiungere nuove e costose procedure o a rendere più complessa la normativa.

La complessa sfida per una buona legislazione europea, rispettosa dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, fu, alla fine di questo processo, qualificata come una vera e propria *esigenza etica*⁽⁵⁾.

Per rispondere alla strategia enucleata dal Consiglio europeo di Lisbona furono pertanto emanate le seguenti tre comunicazioni:

1. *Un Piano d'azione "Semplificare e migliorare l'ambiente normativo"*;
2. *Promuovere una cultura di dialogo e di partecipazione*;
3. *Sistematizzare la valutazione d'impatto da parte della Commissione*.

Il Piano d'azione per "legiferare meglio" e le due comunicazioni coeve, scaturiscono, pertanto, dalla stessa filosofia: mettere le tre istituzioni – Parlamento, Consiglio e Commissione – in grado di legiferare meglio, al fine di conseguire un quadro normativo di base più semplice, più efficace e più comprensibile.

L'obiettivo dichiarato era quello di mantenere la certezza del diritto sul territorio di una Unione in imminente allargamento, consentendo un maggior dinamismo degli operatori economici e sociali, al fine di rafforzare la credibilità dell'azione della Comunità, senza però deregolamentare o limitare la capacità di azione della Comunità medesima⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione "Governance europea: legiferare meglio" COM (2002) 275 def. del 5 giugno 2002.

⁽⁶⁾ Cfr. doc. citato in nota (2), pag 3.

Il Piano d'azione identificò e distinse le azioni:

- che rientravano nella responsabilità della Commissione;
- proposte al Parlamento europeo ed al Consiglio nella loro qualità di legislatore comunitario;
- volte ad assicurare un buon recepimento ed una buona applicazione della legislazione da parte degli Stati membri;
- volte a sviluppare una cultura legislativa comune all'interno dell'Unione.

Per quanto riguarda le azioni di propria competenza, la Commissione si impegnò, tra l'altro:

- a definire norme minime di consultazione per il rafforzamento della fase che precede l'elaborazione delle proprie proposte legislative;
- a definire un metodo per valutare l'effetto delle principali iniziative legislative e politiche, volto a coprire l'analisi di impatto regolamentare e dello sviluppo sostenibile;
- a rafforzare la motivazione che correda le proposte legislative inserendo i seguenti elementi: consultazioni svolte e risultati ottenuti, l'analisi d'impatto effettuata, la giustificazione quanto alla scelta dello strumento proposto alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, le implicazioni finanziarie della proposta;
- a introdurre una clausola di riesame degli atti, in particolare quelli soggetti a evoluzioni tecnologiche rapide.

Le principali azioni proposte al Parlamento ed al Consiglio furono le seguenti:

- limitare le direttive agli aspetti essenziali della legislazione;
- ricorso alla coregolamentazione, individuando in quale misura la definizione e l'attuazione delle misure di applicazione possono essere affidate alle parti interessate;
- semplificare e ridurre il volume dell'*acquis* comunitario (vale a dire il diritto acquisito comunitario cioè l'insieme dei diritti, degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli Stati membri e che devono essere accolti senza riserve dai Paesi che vogliono entrare a farne parte).

Per quanto riguarda le azioni proposte agli Stati membri, le principali azioni proposte furono:

- la notificazione elettronica delle misure di recepimento attraverso un formulario unico;
- la definizione, da parte degli Stati membri, di norme di consultazione e di valutazione d'impatto delle eventuali disposizioni supplementari inserite negli atti.

Per sviluppare infine una cultura legislativa comune all'interno dell'Unione, lo strumento principale fu individuato nell'introduzione, all'interno della relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, di una valutazione dell'attuazione del Piano di azione medesimo.

2.2 Gli sviluppi del Piano d'azione: dall'accordo interistituzionale al rilancio della Strategia di Lisbona

Un primo importante risultato della strategia adottata fu l'adozione, nel dicembre 2003, dell'accordo interistituzionale tra Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione "Legiferare meglio"⁽⁷⁾.

L'importanza risiede nel fatto che, con atto formale, le tre istituzioni dell'Unione:

- concordarono sull'esigenza di coordinare meglio il processo legislativo, attraverso una informazione tempestiva sui loro lavori;
- si impegnarono congiuntamente a migliorare la trasparenza e l'accessibilità dell'informazione per il cittadino;
- concordarono sulla necessità di legiferare soltanto quando necessario e di ricorrere, laddove possibile, a meccanismi alternativi (autoregolamentazione e coregolamentazione);
- si impegnarono a migliorare la qualità della legislazione attraverso le consultazioni prelegislative, l'analisi di impatto e la verifica sulla coerenza dei testi.

Per quanto riguarda invece gli esiti del Piano d'azione, la Commissione, nel febbraio 2003, emanò un proprio atto⁽⁸⁾ con l'obiettivo di of-

⁽⁷⁾ Pubblicato sulla GUCE C321, del 31 dicembre 2003.

⁽⁸⁾ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario" COM (2003) 71 def.

fruire un quadro d'azione operativo e dettagliato per aggiornare e semplificare la normativa comunitaria secondaria vincolante che, a quei fini, fu assunta consistere in regolamenti, direttive e decisioni tralasciando, pertanto, la definizione più ampia dell'*acquis* che include anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia e gli atti non vincolanti come le raccomandazioni e le risoluzioni.

Il quadro d'azione richiamato consisteva nei seguenti sei obiettivi:

1. la semplificazione dell'*acquis* per la cui attuazione la Commissione, nel riconoscere i deludenti risultati fino ad allora conseguiti, determinò indicatori per fissare le priorità in materia di semplificazione (importanza relativa del settore coinvolto a livello economico e politico);
2. il consolidamento (riunione delle disposizioni e delle successive modifiche in un unico testo) come base per la successiva codificazione;
3. la codificazione per chiarire il diritto esistente riunendo, in un nuovo atto normativo, tutte le disposizioni di un atto e tutte le modifiche successive per creare un unico testo vincolante;
4. revisione dell'*acquis* per individuare la normativa operante e di applicazione generale;
5. assicurare la trasparenza e un monitoraggio efficace sotto forma di quadro di valutazione sommario integrato nel programma di lavoro annuale della Commissione⁽⁹⁾;
6. stabilire un'efficace strategia di attuazione tramite accordi interistituzionali su procedure accelerate per l'adozione delle proposte di semplificazione e codificazione.

L'insieme degli interventi sopra descritti testimonia la complessità della situazione e quanto sia vera l'affermazione che *“la semplificazione è un procedimento complesso e vasto che richiede risorse considerevoli”*⁽¹⁰⁾.

Ad ulteriore riprova di come non sia stato facile passare dalle parole ai fatti, va evidenziato che, a cinque anni dalla sua approvazione, fu necessario un rilancio della stessa Strategia di Lisbona che aveva posto la semplificazione e la riduzione degli oneri burocratici inutili al cen-

⁽⁹⁾ Questo obiettivo appare ormai pienamente recepito dalla Commissione. Cfr., sul punto, il *“Programma di lavoro della Commissione 2011”* COM (2010) 623 def., nel quale la Commissione, al punto 5.2, afferma che, a partire dal presente programma di lavoro, occorrerà un parere positivo del comitato per la valutazione di impatto prima che possa essere presentata una proposta di decisione della Commissione.

⁽¹⁰⁾ Cfr. docum citato in nota (8), pag. 6.

tro delle azioni per diminuire i costi del “fare impresa”.

Ciò avvenne all’inizio del 2005 con l’evidenziazione, da parte della Commissione, di alcuni elementi per il rilancio della Strategia di Lisbona⁽¹¹⁾.

Fra questi, ancora una volta, il miglioramento della normativa europea e nazionale come condizione generale per garantire crescita economica, occupazione e produttività.

Nel documento della Commissione, si evidenziava, fra l’altro, per la prima volta, l’intenzione di riservare un’attenzione particolare agli oneri gravanti sulle piccole e medie imprese.

Gli orientamenti che avrebbero dovuto dare vita al rilancio della Strategia di Lisbona furono condensati in un successivo documento⁽¹²⁾.

Tali orientamenti si traducevano in otto linee di azioni essenziali, una delle quali veniva individuata nel *miglioramento e la semplificazione del quadro regolamentare nel quale operano le imprese*.

Anche se faticosamente, al termine del lungo percorso descritto, non si parlava più soltanto e astrattamente di semplificazione dell’ambiente normativo, ma veniva chiaramente individuato l’obiettivo che gli interventi di semplificazione dovevano avere cioè le imprese.

Può sembrare scoraggiante che siano stati necessari cinque anni e innumerevoli atti per raggiungere questo risultato.

Ma bisogna anzitutto ricordare che, anche in tema di semplificazione, le istituzioni comunitarie possono legiferare soltanto su un piano generale e che proprio i principi di sussidiarietà e proporzionalità fanno sì che le misure, che sarebbero più direttamente incidenti sulle imprese, restino sostanzialmente di pertinenza dei singoli Stati membri.

Ecco perché, per esempio, non deve stupire che, conformemente agli orientamenti che abbiamo sopra evidenziato, le azioni per il rilancio della Strategia di Lisbona sul tema della semplificazione della regolazione furono declinate in una serie di misure settoriali a carattere generale tra cui, per esempio, l’implementazione della direttiva servizi, la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali e quella sulla parità di trattamento.

Va comunque dato atto alle istituzioni comunitarie di aver sempre

⁽¹¹⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera “*Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*” COM (2005) 24 def.

⁽¹²⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo “*Azioni comuni per la crescita e l’occupazione. Il programma comunitario di Lisbona*” COM (2005) 330 def.

mantenuto, dal 2000 in poi, la semplificazione fra le azioni prioritarie per il consolidamento della crescita economica complessiva.

Ne è riprova un altro documento della Commissione in attuazione del programma di Lisbona dedicato alla strategia per la semplificazione del contesto normativo⁽¹³⁾.

In questo documento appare più esplicito il riconoscimento che la legislazione può comportare costi e ostacolare le attività commerciali e, in alcuni casi, frenare l'innovazione, la produttività e la crescita.

Nel riconoscere che la semplificazione non è una nuova tematica, la Commissione ammise essere giunto il tempo di imprimere una svolta alle azioni intraprese e, per la prima volta, pose l'accento sulla importanza della semplificazione, in particolare per le PMI che risentivano *in modo sproporzionato* degli oneri legislativi e amministrativi, disponendo di risorse e competenze più limitate per far fronte a disposizioni normative e regolamentari spesso complesse.

2.3 Il Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi

La consapevolezza dell'incidenza, in particolare sulle PMI, degli oneri amministrativi, vale a dire l'insieme degli obblighi di informazione connessi all'applicazione della normativa, aveva già indotto⁽¹⁴⁾ la Commissione ad approfondire l'elaborazione di un metodo comune per la quantificazione dei medesimi.

L'esigenza era infatti quella di contemperare la fornitura delle informazioni necessarie a garantire la protezione offerta alle imprese ed ai consumatori dalla legislazione vigente, con la necessità di evitare procedure inutilmente lunghe, farraginose ed eccessivamente complesse.

Immediatamente dopo il "rilancio" della Strategia di Lisbona, la Commissione aveva diffuso un documento con il quale, preso atto che i ministri delle finanze e dell'economia di sei Paesi membri (Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo, Regno Unito, Austria e Finlandia) avevano raggiunto un accordo per imprimere nuovo slancio al processo per una

⁽¹³⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo" COM (2005) 535 def. del 25 ottobre 2005.

⁽¹⁴⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione del 21 ottobre 2005 relativa ad un metodo comune in ambito UE per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione COM (2005) 518 def.

migliore regolamentazione⁽¹⁵⁾, annunciava l'intenzione di verificare come inserire la misurazione dei costi amministrativi nelle proprie valutazioni d'impatto integrate.

A tal fine fu lanciata una fase pilota volta a sperimentare i metodi per la valutazione quantitativa degli oneri associati alla legislazione.

Nella fase pilota fu utilizzata, per la prima volta, una metodologia chiamata Standard Cost Model (SCM), adottata in Olanda nel 2003 e poi introdotta anche in Danimarca, Svezia, Slovenia, Regno Unito e nella Comunità Fiamminga del Belgio⁽¹⁶⁾.

Il metodo dello SCM fu pertanto adottato per la definizione di un metodo comune europeo per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione.

Verso la fine del 2006, nell'ambito dell'esame strategico del programma "Legiferare meglio"⁽¹⁷⁾, la Commissione propose che il Consiglio europeo fissasse nel 2007 un obiettivo congiunto di riduzione degli oneri amministrativi del 25% da realizzare entro il 2012, cui avrebbe dovuto corrispondere analogo impegno da parte di ogni Stato membro relativamente alla propria legislazione.

Ciò avvenne all'inizio del 2007 con la definizione, da parte della Commissione, di un Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea⁽¹⁸⁾ che fu approvato dal Consiglio europeo di Primavera dello stesso anno e che:

- fissò l'obiettivo comune del 25% di riduzione degli oneri amministrativi previsti dalla legislazione europea e nazionale da raggiungere al più tardi nel 2012;
- invitò gli Stati membri a fissare analoghi obiettivi di riduzione a li-

⁽¹⁵⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea* COM (2005) 97 def del 16 marzo 2005.

⁽¹⁶⁾ Cfr. il documento di lavoro della Commissione *Minimising administrative costs imposed by legislation* SEC (2005) 175, del 16 marzo 2005 annesso alla Comunicazione citata nella nota precedente.

⁽¹⁷⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni *Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea* COM (2006) 689 def del 14 novembre 2006.

⁽¹⁸⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea* COM (2007) 23 def del 24 gennaio 2007.

vello nazionale, al più tardi entro l'ottobre 2008, e a presentare con cadenza annuale una relazione sull'esercizio di misurazione e sulla riduzione degli oneri amministrativi, nel quadro della relazione annuale sui progressi compiuti nell'attuazione della Strategia di Lisbona.

La definizione del Programma per la riduzione degli oneri amministrativi ha segnato una svolta nelle politiche comunitarie di semplificazione, in quanto:

- ha spostato l'accento sulla necessità che le politiche di semplificazione siano mirate a ridurre i costi che gravano sulle imprese;
- ha saldato le esigenze delle PMI alla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione;
- ha "preparato" il terreno alla elaborazione di una legge sulle piccole imprese a livello europeo.

Vedremo più avanti le implicazioni nazionali di queste politiche mentre, per rimanere sul versante dell'Unione, esamineremo nel prossimo paragrafo le ultime elaborazioni comunitarie in materia di semplificazione.

2.4 Dallo Small Business Act all'ultima frontiera: la smart regulation

Abbiamo visto come le politiche di semplificazione abbiano trovato nuovo sostegno e impulso nella rinnovata Strategia di Lisbona del 2005.

Nell'affrontare l'ultimo biennio del percorso concordato a Lisbona, la Commissione sottolineò, per quello che riguarda più da vicino la presente ricerca, l'esigenza di promuovere le PMI europee adottando una legge sulle piccole imprese⁽¹⁹⁾.

Nel riassumere le riforme strutturali attuate durante il primo ciclo di Lisbona rinnovata (2005-2008), la Commissione dava atto di come il programma di miglioramento della regolamentazione fosse in fase di

⁽¹⁹⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo *Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2010) Stare al passo con i cambiamenti* COM (2007)803 def. Parte I dell'11 dicembre 2007.

graduale applicazione, ma riconosceva altresì che molti Stati non avevano ancora attuato gli strumenti necessari, tra cui i meccanismi per misurare e snellire le procedure amministrative.

Cominciava inoltre, sia pur timidamente, ad affacciarsi la preoccupazione che l'ultima fase di Lisbona avrebbe potuto coincidere con un rallentamento della crescita a livello mondiale e il timore per i rischi rappresentati dalle prime (col senno di poi) perturbazioni dei mercati finanziari.

Una delle quattro priorità evidenziate veniva riassunta nello slogan "Liberare il potenziale delle imprese", declinato nelle seguenti tre azioni:

1. adozione di una legge/atto europea/o per le piccole imprese, con un approccio politico integrato per liberare il potenziale di crescita delle PMI in ogni fase del loro ciclo di vita;
2. avvicinarsi all'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi del 25% entro il 2012;
3. aumentare la concorrenza nell'ambito dei servizi.

Si evidenziava inoltre che una parte importante del miglioramento dell'ambiente in cui operano le PMI era rappresentato dalla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, soprattutto relativamente all'impiego di TIC (Information e Communication Technologies) interoperabili.

Nel giugno del 2008, al termine di questo lungo percorso, fu adottato lo *Small Business Act* (SBA) quale misura a carattere generale per liberare tutte le potenzialità delle PMI⁽²⁰⁾.

Scopo dello SBA era migliorare l'approccio politico globale allo spirito imprenditoriale per inserire *irreversibilmente* il principio "Pensare anzitutto in piccolo" nei processi decisionali fin dalla formulazione delle norme.

In particolare, il nome simbolico "Act" dato all'iniziativa sottolineava la volontà di riconoscere il ruolo centrale delle PMI nell'economia europea e, per la prima volta, di attivare un quadro politico articolato, a livello UE e di ogni singolo Stato membro, grazie a 10 principi per guida-

⁽²⁰⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Una corsia preferenziale per la piccola impresa" *Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "Small Business Act" per l'Europa)*. COM(2008) 394 def.

re la formulazione e l'attuazione di politiche nazionali e comunitarie qui di seguito evidenziati:

1. Dar vita ad un contesto in cui imprenditori e imprese familiari possano prosperare e che sia gratificante per lo spirito imprenditoriale;
2. Far sì che imprenditori onesti, che abbiano sperimentato l'insolvenza, ottengano rapidamente una seconda possibilità;
3. Formulare regole conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo";
4. Rendere le pubbliche amministrazioni permeabili alle esigenze delle PMI;
5. Adeguare l'intervento politico pubblico alle esigenze delle PMI: facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e usare meglio le possibilità degli aiuti di Stato per le PMI;
6. Agevolare l'accesso delle PMI al credito e sviluppare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali;
7. Aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico;
8. Promuovere l'aggiornamento delle competenze nelle PMI e in ogni forma di innovazione;
9. Permettere alle PMI di trasformare le sfide ambientali in opportunità;
10. Incoraggiare e sostenere le PMI perché beneficino della crescita dei mercati.

Lo Small Business Act è in via di implementazione negli Stati membri ed è ancora presto per dire se sarà in grado di produrre i risultati sperati.

Dal *report* relativo al 2009^(20-bis) possiamo rilevare come l'attuazione dello SBA sia proseguita a livello comunitario con l'adozione di tutte e 5 le proposte legislative ad esso correlate:

1. il regolamento generale di esenzione per categoria;
2. la proposta sulle aliquote ridotte dell'IVA;
3. la proposta di rifusione della direttiva sui ritardi di pagamento;
4. la proposta relativa allo statuto della Società privata europea;
5. la proposta in materia di fatturazione (elettronica) dell'IVA.

Per quanto riguarda l'Italia, a seguito dell'insediamento presso il Ministero dello sviluppo economico, il 18 marzo 2009, del Tavolo di ini-

^(20-bis) Cfr. Documento di lavoro della Commissione *Relazione sull'attuazione dello Small Business Act* COM(2009) 680 def

ziativa per la realizzazione degli adempimenti previsti dallo SBA per le PMI, articolato in sei tavoli tematici di cui uno denominato “semplificazione e raccordo tra i livelli di governo nei confronti delle imprese”, è stata adottata una direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri per dare piena attuazione ai dieci principi informativi dello SBA^(20-ter).

Sono stati pertanto necessari due anni esatti per il solo recepimento formale dello SBA nel nostro Paese.

Per quanto poi riguarda l’attuazione delle misure previste nella direttiva, al momento in cui scriviamo non c’è traccia in Parlamento della prevista legge annuale per le PMI^(20-quat).

^(20-ter) Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 maggio 2010 *Attuazione della comunicazione della Commissione U.E. del 25 giugno 2008, recante: “Pensare anzitutto in piccolo” uno “Small Business Act” per l’Europa*. Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 23 giugno 2010, n. 144.

^(20-quat) Tra il 2009 e il 2010 sono stati presentati vari testi in materia di PMI che sono confluiti nel testo unificato elaborato dal comitato ristretto della Commissione attività produttive della Camera ed adottato come testo base per la discussione il 14 luglio 2010 dal titolo: *Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese*. Il testo contiene numerose norme che si richiamano ai principi della Direttiva del 4 maggio come, ad esempio, l’obbligo per i regolamenti ministeriali ed i provvedimenti amministrativi a carattere generale di recare in allegato l’elenco degli oneri informativi gravanti sui cittadini e le imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi; nuove norme in materia di AIR; norme in materia di rapporti tra imprese e pubblica amministrazione; norme sui ritardi di pagamento; sugli appalti pubblici; sulle politiche pubbliche per la competitività delle micro, piccole e medie imprese; sull’istituzione dell’Agenzia nazionale per le micro, piccole e medie imprese e di una apposita Commissione parlamentare. E’ evidente una certa sovrapposizione di interventi rispetto all’azione del Governo che, è auspicabile, non produca effetti negativi aumentando la confusione a scapito dell’effettività delle norme. Sotto questo profilo, il nuovo testo unificato approvato dalla Commissione l’8 marzo 2011, sembra essere più consapevole della necessità di evitare le paventate sovrapposizioni. Non molto incoraggiante sembra invece la mera riproposizione della legge annuale sulle PMI che duplica l’analoga previsione della Direttiva del 4 maggio. Da notare, sul punto, che il Rapporto 2010 sulla SBA elaborato dal MSE ammette essere la proposta di disegno di legge annuale sulle PMI al vaglio dell’Ufficio legislativo del Ministero anche al fine di effettuare un confronto con il disegno di legge sullo statuto delle imprese (cfr. Rapporto citato, pag. 38, Riquadro 2). Ancora più scoraggiante è la parte del Rapporto (par. 4.2, pagg 41 e ss.) che dà conto dello stato di attuazione dei 10 principi dello SBA. Scorrendo le misure evidenziate, infatti, non può non notarsi come le stesse vengano enumerate prescindendo da qualsiasi valutazione critica sulla loro reale efficacia e sui risultati conseguiti (o addirittura sulla loro stessa esistenza in vita come nel caso delle zone a burocrazia zero o come per l’AIR e la VIR definita *un’interessante opportunità per rilanciare l’AIR...*).

Non meno interessante appare quanto fatto dalle Regioni per l'implementazione dello SBA, ma di questo daremo conto nel paragrafo loro dedicato.

Infine va rilevato che la Commissione ha lanciato in primavera il processo di revisione dello SBA sulla base, come di consueto, di un documento di consultazione che ha visto il 15 luglio 2010 la replica da parte del Ministero dello sviluppo economico^(20-quinq).

Al di là delle evidenti problematiche di gestione di questi provvedimenti trasversali, acute dalla mancanza di una vera strategia unitaria in materia di semplificazione, il principio cardine dello SBA, cioè la *pensare anzitutto in piccolo*, se sarà trasfuso nelle politiche e nei processi decisionali a ogni livello, potrà certamente essere funzionale alla riduzione degli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e sulle imprese.

Se infatti la regolamentazione resta utile, oltre che necessaria, per garantire il corretto funzionamento dei mercati, è altrettanto vero che essa comporta dei costi che l'Unione Europea, come abbiamo visto, appare ormai decisa a ridurre al minimo.

A riprova di ciò va evidenziato come, anche durante la fase più acuta della crisi finanziaria globale che ancora attanaglia l'Unione Europea ed il mondo intero, le istituzioni comunitarie non hanno mai "abbassato la guardia" sul programma per legiferare meglio.

Al contrario, lo stesso Piano europeo di ripresa economica⁽²¹⁾ ha sottolineato come, in un contesto di crisi, in cui le imprese sono sottoposte ad una pressione crescente, la qualità del quadro normativo è più importante che mai.

I problemi economici e finanziari scaturiti dalla crisi finanziaria globale ci hanno offerto lezioni anche in materia di politica normativa.

Appare chiaro, infatti, che il ripristino di una crescita sostenibile dipenderà dalla reazione delle imprese e, per far sì che ciò accada, i decisori politici, nazionali e comunitari, dovranno porre particolare attenzione sugli oneri che saranno addossati alle PMI affinché siano in gra-

^(20-quinq) Cfr. Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione, Direzione Generale per le PMI, Div. VII PMI e Artigianato *Documento di consultazione sul riesame dello "Small Business Act" per l'Europa - Proposte di integrazione* Roma, 15 luglio 2010. Anche in questo caso, mentre in Italia siamo in ritardo sull'implementazione delle misure originarie, queste sono state già riviste ed aggiornate dal legislatore comunitario il 23 febbraio 2011 (cfr. COM(2011)78 def. del 23 febbraio 2011).

⁽²¹⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo "Un piano europeo di ripresa economica" COM (2008) 800 def del 26 novembre 2008, pag. 10.

do di competere in maniera efficace e conseguire il traguardo di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come definito nella strategia Europa 2020⁽²²⁾.

Ma, ancora di più, con l'iniziativa citata da ultimo sulla cd. *smart regulation*, la Commissione ritiene che "sia giunto il momento di passare alla velocità superiore".

L'obiettivo dichiarato non è più soltanto di migliorare la legislazione, ma di renderla "intelligente", concetto che va riferito all'intero ciclo (ideazione, implementazione, applicazione, valutazione e revisione) di ogni atto legislativo.

In secondo luogo, la regolamentazione intelligente implica una responsabilità che va condivisa tra istituzioni europee e Stati membri.

Infine la regolamentazione intelligente annette grande importanza alle opinioni dei cd. *Stakeholders*, cioè dei soggetti che sono investiti più direttamente dalla normativa e che diventano perciò essenziali se si vuole legiferare con intelligenza.

Legiferare con intelligenza significa ideare e produrre normative che, pur rispettando i principi di sussidiarietà e proporzionalità, non derogano al requisito della qualità.

Questo obiettivo va perseguito, come sopra evidenziato, durante l'intero ciclo di elaborazione delle normative, dall'ideazione alla eventuale revisione e, per conseguirlo, le istituzioni comunitarie sono determinate a riconoscere, rispetto al passato, maggiore importanza alla valutazione del funzionamento e dell'efficacia della legislazione esistente.

In tale contesto, decisivi appaiono sia il programma di riduzione degli oneri amministrativi che la valutazione a posteriori della legislazione^(22-bis).

Allo stesso tempo le istituzioni comunitarie si sono impegnate a garantire la massima qualità della nuova legislazione, ponendo in essere un sistema di valutazione dell'impatto delle misure approvate che, recentemente, la Corte dei Conti europea ha ritenuto effettivamente un esempio di buona pratica⁽²³⁾.

Un'altra misura che verrà utilizzata nell'ambito della *smart regula-*

(22) Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" COM (2010) 543 def dell'8 ottobre 2010.

(22-bis) Che però, come vedremo più avanti, in Italia non è ancora divenuta realtà.

(23) Cfr. Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 3/2010 "Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?".

tion è relativa al miglioramento dell'attuazione della legislazione, sempre attraverso lo strumento della valutazione d'impatto.

Infine, le istituzioni comunitarie continueranno ad operare per rendere la legislazione più chiara ed accessibile anche attraverso il proseguimento dell'opera di codificazione e consolidamento dei testi legislativi in vigore.

Appare chiaro che agire esclusivamente a livello comunitario non sarà sufficiente per centrare gli obiettivi della *smart regulation*.

Essa dovrà essere attuata anche e soprattutto a livello nazionale, considerato che in fondamentali settori come quello fiscale, previdenziale e il diritto societario, la legislazione proviene, per la massima parte, dal legislatore nazionale.

Sotto questo profilo, appare fondamentale la consultazione dei cittadini e delle imprese in sede di elaborazione delle politiche e di valutazione della loro efficacia.

Vedremo più avanti come si sta dando attuazione nel nostro Paese a queste sollecitazioni e se, e in quale misura, le azioni indicate dalle istituzioni comunitarie, dalla prima strategia di Lisbona fino allo Small Business Act ed alla recentissima *smart regulation*, abbiano trovato spazio e considerazione da parte del legislatore nazionale.

3
La “via italiana”
della semplificazione

3.1 La semplificazione in Italia

Il tema della semplificazione in Italia è stato affrontato principalmente sotto il profilo della semplificazione amministrativa, in risposta all'eccesso di burocratizzazione degli apparati pubblici.

Gli interventi che si sarebbero poi succeduti negli anni a seguire originano dalla presentazione alle Camere nel 1979 del cd. *Rapporto Giannini*, all'epoca Ministro per la funzione pubblica⁽²⁴⁾.

Con linguaggio moderno e innovativo per i tempi e le abitudini consolidate, il *Rapporto*, pose all'ordine del giorno la necessità di un disegno generale di riforma dell'amministrazione italiana.

La stessa scelta dei cinque capitoli in cui si articolava il *Rapporto* (tra cui, ad esempio, “*tecniche di amministrazione*” e “*tecnologia delle amministrazioni*”) rendeva evidente che il “problema amministrativo” necessitava, per essere affrontato, di un radicale ripensamento dell'impostazione tradizionale ereditata dal dopoguerra.

Merito del *Rapporto* era quello di focalizzarsi sui nodi e sull'analisi delle tecniche di amministrazione:

- i servizi di connettivo (come venivano definiti il protocollo, l'archivio,

⁽²⁴⁾ Cfr. “*Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*” trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini il 16 novembre 1979.

la copia e la spedizione);

- i modi della comunicazione dentro e fuori l'amministrazione;
- le modalità decisionali in alcuni casi al limite della ingovernabilità;
- i tempi e la produttività.

Ma alla chiarezza dell'analisi ed al coraggio della denuncia dei problemi dell'Amministrazione italiana, non seguirono decisioni coerenti, ed il *Rapporto* fu di fatto messo nel cassetto.

Nulla di rilevante su questi temi accadde nel decennio che seguì, mentre, al contrario, gli anni novanta furono caratterizzati dal ritorno del "problema amministrativo" nell'agenda politica.

La semplificazione riapparve sotto forma di semplificazione dell'azione amministrativa, all'interno della legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo.

In tale legge un intero Capo, il IV, era dedicato alla semplificazione dell'azione amministrativa, incentrata sullo strumento della conferenza di servizi.

Fu poi, dopo quasi tre anni di sostanziale silenzio e di scarsa applicazione dei nuovi principi, il cd collegato ordinamentale, la legge 537/93, che, all'art. 2, ritornò sulla questione della semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi.

Tale ultima fase coincise con la permanenza nel ruolo di Ministro della funzione pubblica del prof. Sabino Cassese, che ricoprì tale carica nell'ambito del governo Ciampi, governo di transizione demandato a "traghetare" il Paese verso le elezioni durante una delle fasi più difficili della nostra storia recente.

Il comma 7 dell'art. 2 sopra citato conteneva in allegato l'elencazione di centoventi procedimenti amministrativi da delegificare e semplificare con regolamenti governativi al fine di ridurre, tra l'altro, il numero delle fasi procedurali, il numero delle amministrazioni intervenienti, la previsione di concerti e intese, la riduzione dei termini per la conclusione del procedimento nonché degli stessi procedimenti.

Per conseguire questo obiettivo furono emanati nel corso del 1994, una settantina di regolamenti di semplificazione su diverse materie⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Per citarne solo alcune: dalle assicurazioni al commercio, dai trasporti allo smaltimento rifiuti, dalla cooperazione fino all'autorizzazione per i trapianti, dall'obiezione di coscienza al riconoscimento delle persone giuridiche private. Lo strumento scelto fu quello del regolamento ex art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tali regolamenti, emanati con decreto del Presidente della Repubblica su

Sotto l’impulso del Ministro Cassese furono pertanto introdotti significativi elementi di novità nell’ordinamento, fra cui va ricordato anche il primo organico tentativo di riduzione del numero degli organi collegiali attuato con il DPR 608/94⁽²⁶⁾.

Con il senno di poi appaiono eccessivamente enfatizzate alcune dichiarazioni che, sul bilancio di questa stagione, furono rilasciate dai protagonisti dell’epoca⁽²⁷⁾.

Possiamo infatti anche convenire sulla irreversibilità (perché oggetto delle pressanti richieste dei cittadini e delle imprese) del processo di riforma, a patto di evidenziarne, allo stesso tempo, la lentezza e la non linearità che, a tutt’oggi, ne condiziona azione e risultati.

Ad un’altra fase di inerzia seguì poi, sul finire degli anni novanta, la stagione delle cd leggi Bassanini⁽²⁸⁾, dal nome dell’allora Ministro della funzione pubblica Franco Bassanini.

Con la legge 15 marzo 1997 n. 59, fu prevista, all’articolo 20, la predisposizione di una legge annuale di semplificazione con l’obiettivo di individuare annualmente i procedimenti amministrativi da semplificare, utilizzando lo strumento del regolamento di delegificazione già adottato da Cassese.

Tuttavia la prima legge di semplificazione, oltre all’individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare, ha allargato l’accezio-

deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, in materie non riservate alla competenza assoluta della legge, seguono il seguente schema: la legge fissa le norme generali regolatrici della materia e autorizza il potere regolamentare del Governo e, conseguentemente, l’abrogazione della disciplina regolata da fonti primarie in materie non sottoposte a riserva di legge assoluta; l’effetto abrogativo opera dal momento dell’entrata in vigore dei regolamenti.

⁽²⁶⁾ Furono sostanzialmente tre i regolamenti a carattere non settoriale di maggiore impatto sull’ordinamento di quella stagione: il DPR 407/94 recante “...*modificazioni al DPR 300/92 sulle attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 241/90*”; il DPR 411/94 recante “...*disciplina dei casi di esclusione del silenzio-assenso per le denunce di inizio di attività subordinate al rilascio dell’autorizzazione o atti equiparati*” e il DPR 608/94 recante “...*norme sul riordino degli organi collegiali dello Stato*”. Per quanto riguarda la riduzione dei costi degli apparati amministrativi e la riduzione degli enti e organismi pubblici vanno segnalati i recenti artt. 6 e 7 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

⁽²⁷⁾ Cfr. gli articoli dedicati al tema sul Sole 24ore del 21 marzo 1994 a firma M. Rogari “*Burocrazia ko con 58 regole*” nei quali il prof. Vesperini, coordinatore del gruppo di lavoro sulla trasparenza amministrativa affermava trattarsi di “...*un processo di riforma irreversibile*”.

⁽²⁸⁾ Ci si riferisce alle leggi nn. 59, 94 e 127 del 1997.

ne di semplificazione, includendovi anche il riassetto e il riordino della normativa attraverso “*l’emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei comprendenti, in un unico contesto...le disposizioni legislative e regolamentari*” ed una attenzione alla qualità della regolamentazione, attraverso il nuovo (per il nostro ordinamento) strumento dell’analisi di impatto della regolamentazione introdotto dall’art. 5 della legge 50/99⁽²⁹⁾.

Siamo così arrivati alla “saldatura” tra le istanze contenute nel Libro Bianco sulla *Governance* - relative alla necessità di migliori politiche e normative per il cui raggiungimento veniva posto l’accento sul miglioramento continuo della qualità, dell’efficacia e della semplicità degli atti normativi - di cui abbiamo parlato all’inizio di questa ricognizione degli interventi sulla semplificazione del decennio appena trascorso, e quelle evidenziate dal legislatore nazionale come soluzioni alle stesse problematiche.

In realtà, a ben vedere, la pur raggiunta consapevolezza della necessità di intervenire costantemente sulla legislazione, non si tradusse in Italia, come invece abbiamo visto a livello comunitario, nell’approvazione di un vero e proprio Piano di azione per legiferare meglio e la prima esperienza dei cd testi unici misti non fu certo esente da problemi e critiche⁽³⁰⁾.

A rendere ancora più complesso il quadro generale, fu poi l’approvazione, con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001, della riforma del Titolo V della Costituzione, successivamente confermata con referendum popolare del 7 ottobre 2001.

Questa importantissima novità ha determinato una modifica definitiva della previgente architettura costituzionale, con l’abbandono

⁽²⁹⁾ Cfr. legge 8 marzo 1999, n. 50 “*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998*”. Il corsivo è uno stralcio del comma 2 dell’articolo 7.

⁽³⁰⁾ Le difficoltà interpretative scaturite dall’approvazione dei cd testi unici misti, e la loro difficoltà di manutenzione, indussero infatti il legislatore ad abbandonarli (l’articolo 7 della legge 50/99 che li aveva introdotti fu infatti abrogato dall’art. 23 della legge 229/03) per concentrarsi, come vedremo nel successivo paragrafo, sullo strumento dei Codici di settore. Per un vero e proprio Piano occorrerà attendere ancora otto anni fino all’adozione, nel giugno 2007, del *Piano di Azione per la Semplificazione (PAS)* che sarà, anch’esso, oggetto di analisi nel paragrafo successivo. Per quanto riguarda invece l’ultimo *Piano di Semplificazione Amministrativa per le imprese e le famiglie 2010.-2012* presentato alla stampa dal Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione il 14 ottobre 2010, si dirà più avanti nel capitolo dedicato agli strumenti della semplificazione.

della struttura verticistica del modello italiano e la valorizzazione delle istituzioni locali (*in primis* le Regioni), in ossequio al principio di sussidiarietà.

La riforma del Titolo V ha, conseguentemente, anche acuito i problemi di coordinamento tra legislazione nazionale e regionale ed i conflitti Stato-Regioni, evidenziando le molteplici criticità connesse alla cd. *governance* multivello nella quale ormai, per molte materie, il centro della produzione legislativa non è più il Parlamento nazionale ma quelli locali.

Delle difficoltà e delle implicazioni connesse all’accentuazione del ruolo delle Regioni diremo più avanti nel paragrafo espressamente dedicato.

Per il momento basti sottolineare che, pur in assenza di un Piano strutturalmente definito ed orientato all’obiettivo della semplificazione, l’azione delle istituzioni nazionali, all’inizio degli anni duemila, si è andata indirizzando, non sappiamo quanto consapevolmente, verso quegli stessi obiettivi del consolidamento e della codificazione enunciati nel secondo programma di semplificazione dalla Commissione dell’Unione europea all’inizio del 2003.

Con una progressiva mutazione, di cui è segnale evidente lo stesso titolo, siamo infatti passati dalla prima legge di semplificazione del 1999 avente ad oggetto la “*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi*”, alle “*Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi*” di cui alla seconda legge di semplificazione del 2000, agli “*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione*” di cui alla terza legge di semplificazione del 2003.

Con quest’ultima legge di semplificazione siamo pertanto arrivati, quasi contemporaneamente a quanto era appena avvenuto in sede comunitaria, all’esplicito riconoscimento, da parte del legislatore nazionale, della codificazione quale strumento di semplificazione e al riconoscimento dell’importanza non più e non tanto della necessità di semplificare i procedimenti amministrativi, ma, soprattutto, di porre l’accento sulla qualità della regolazione nel suo complesso e sul riassetto normativo⁽³¹⁾.

⁽³¹⁾ Anche in questo caso va evidenziata la non linearità del percorso della semplificazione in Italia: anzitutto le leggi di semplificazione non sono state affatto annuali, al contrario ne sono state emanate, ad oggi, soltanto quattro, l’ultima delle quali nel lontano 2005, in secondo luogo anche la codificazione, che ha dato luogo ad una

3.2 La qualità della regolazione: dal riordino al riassetto normativo

Così sommariamente descritto il percorso che, pur con le dovute differenze, ha “allineato” l’azione del regolatore italiano alle istanze maturate a livello comunitario, possiamo adesso analizzare più in dettaglio come si è sviluppata l’azione di governo per il riordino e la razionalizzazione normativa nell’ultimo decennio.

Abbiamo visto come, quasi improvvisamente agli inizi degli anni '90, durante una delle stagioni più convulse e difficili per il nostro Paese, sia stata introdotta nell’ordinamento una isolata disposizione, all’interno di uno dei consueti collegati *monstre* che si sono succeduti nell’ambito della cd sessione di bilancio, che, utilizzando una disposizione della legge 400/88, consentì al Governo di semplificare un importante numero di procedimenti amministrativi.

Successivamente, dopo una non breve interruzione, ad ulteriore conferma della lentezza e della non linearità dell’azione di semplificazione, sul finire degli anni '90, l’art. 20 della prima legge Bassanini (l. n. 59/97) e la prima legge di semplificazione (la l. 50/99) operarono un rilancio con la scelta di abbandonare il modello del regolamento delegificante che interviene su singoli procedimenti, per abbracciare il nuovo concetto di qualità della regolazione nel suo complesso che interviene su interi settori della disciplina sostanziale.

Inoltre la legge 59/97:

- dispose in via generale l’affidamento alle regioni e agli enti locali del-

decina di Codici, non ha esaurito gli interventi di riordino normativo basti confrontare altre importanti disposizioni come la legge 32/2005 contenente la delega al Governo per il riassetto normativo dell’autotrasporto, o la legge 123/2007 contenente la delega al Governo per il riassetto della salute e sicurezza sul lavoro. Per quanto riguarda il profilo della consapevolezza del legislatore italiano rispetto agli interventi di semplificazione, essa sembrerebbe piena se si fa riferimento alla *Relazione del Governo al Parlamento per l’adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari ex art. 7, comma 1, della legge 50/99* (presentata dal Sott.rio Bassanini alle Camere il 6 luglio 1999). Tale Relazione, tuttavia, non sembra sufficiente a superare la sensazione che, a differenza delle esperienze di altri Paesi, comunitari e non in essa citati, nel nostro il tema della riforma della regolazione non sia mai riuscito a diventare, se non episodicamente, una priorità, né sia mai riuscito ad affermarsi come politica complessiva di governo e sia troppo spesso rimasto legato, nell’azione e nei risultati, all’iniziativa (e all’impegno) del Ministro per la funzione pubblica pro tempore. Cfr. sul punto, di Bassanini, Paparo, Tiberi *“Qualità della regolazione: una risorsa per competere”* in Astrid-Rassegna n. 11, giugno 2005, par. 4 e ss.

la disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative loro conferite (art. 2, comma 2)⁽³²⁾;

- rese permanente la delegificazione con l’introduzione della legge annuale di semplificazione (art. 20).

La prima legge di semplificazione (l. n. 50/99), dal canto suo, completò il disegno introducendo:

- il coinvolgimento delle parti sociali nel processo di regolazione attraverso forme stabili di consultazione (art. 1, comma 2);
- l’analisi di impatto della regolazione per valutare utilità e costi della normativa (art. 5).

Entrambe queste disposizioni non hanno tuttavia prodotto i risultati attesi.

Per quanto riguarda infatti il coinvolgimento delle parti sociali attraverso forme stabili di consultazione, esso fu realizzato con l’istituzione, con DPCM del 6 aprile 1999, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dell’Osservatorio sulle semplificazioni.

L’Osservatorio rispondeva alla duplice esigenza⁽³³⁾ di costituire una forma stabile di consultazione con le categorie interessate:

- sia per l’introduzione di nuove semplificazioni;

⁽³²⁾ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 408 del 1998, ha confermato la legittimità costituzionale di tale previsione dichiarando non fondato il ricorso della regione Puglia che imputava al Governo di aver operato, con tale previsione, una equiparazione del ruolo delle Regioni e degli enti locali con l’effetto di ridurre le garanzie dell’autonomia regionale. Tale riduzione si manifestava, ad avviso della Regione Puglia, nella equiparazione delle potestà normative spettanti a Regioni ed enti locali per la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni. La Corte respinse tali censure dichiarando che l’art. 2, comma 2, della legge 59/97 aveva rispettato i limiti costituzionali relativamente al decentramento della potestà amministrativa. In particolare, osservò la Corte, *la disciplina “dell’organizzazione e dello svolgimento” delle funzioni, cioè degli aspetti organizzativi e procedurali, è demandata alle Regioni o agli enti locali “secondo le rispettive competenze”, e dunque a seconda che alle une o agli altri le funzioni medesime siano trasferite, delegate o attribuite, ribadendo l’autonomia organizzativa che alle Regioni è direttamente garantita dalla Costituzione, e a Comuni e Province è riconosciuta, in attuazione dell’art. 128 della Costituzione, dagli artt. 4 e 5 della legge 142/90; e precisando che tale autonomia trova esplicitazione “nell’ambito della rispettiva potestà normativa”, e dunque nel rispetto delle regole e dei limiti propri della potestà statutaria, legislativa o regolamentare delle Regioni o della potestà normativa degli enti locali.*

⁽³³⁾ Cfr. la *Relazione* citata in nota (31), pag. 22.

- sia per il monitoraggio del funzionamento di quelle già introdotte.

Esso tuttavia risentì del limite già evidenziato⁽³⁴⁾ del non essere riusciti a fare, della semplificazione, una priorità politica, inoltre la sua azione non riuscì mai, in mancanza di una disposizione cogente al riguardo, a coinvolgere pienamente le Amministrazioni competenti, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo della loro partecipazione ai lavori^(34-bis).

Esso inoltre, come abbiamo già rilevato, seguì il destino del Ministro proponente e, con la successiva legislatura, non fu rinnovato.

La vera novità dell'Osservatorio fu dunque quella, pur con i limiti sopra evidenziati, di costituire il primo organico tentativo di formalizzazione della rappresentanza di interessi in attuazione delle previsioni del Patto sociale del 1998 e della stessa legge 50/99.

E' stato tuttavia necessario attendere quasi dieci anni per la formalizzazione, con l'art. 25 del D-L 112/08, in attuazione dell'obbligo comunitario di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi di cui abbiamo parlato nel capitolo precedente⁽³⁵⁾, di un programma, regolato da una disposizione di legge, vincolante per le amministrazioni, anche se ancora privo di qualunque previsione di tipo sanzionatorio, che impone a ciascuna Amministrazione centrale la redazione di un piano di riduzione degli oneri amministrativi, che esamineremo più in dettaglio nel capitolo dedicato agli strumenti della semplificazione.

Per quanto riguarda invece l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), l'esperienza è stata, e continua ad essere, ancora più deludente.

Dopo quasi dieci anni di sperimentazione, soltanto con il DPCM n. 170 del 2008, l'AIR è (finalmente) entrata a regime.

Come vedremo successivamente, tuttavia, questa lunga attesa non ha prodotto i risultati sperati anzi, possiamo anticipare, non sembra averne prodotto alcuno, non essendo riuscita a superare la generica (e inutile) forma dell'auto-valutazione.

⁽³⁴⁾ Cfr. *supra*, nota (31).

^(34-bis) Nè miglior fortuna, da questo punto di vista, registrò il successivo tentativo attuato, come vedremo (cfr. *infra*, nota (55)), con il Tavolo permanente per le semplificazioni. Molto indicativa della resistenza del legislatore in tal senso è anche la vicenda dell'art. 1 del decreto-legge 4/06 (cfr. *infra* nota (51)) il cui comma 4 che imponeva l'individuazione, da parte di ciascun Ministro, di un *proprio referente per le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione*, fu soppresso, evidentemente perché ritenuto troppo audace, dalla stessa legge di conversione.

⁽³⁵⁾ Cfr. *supra* cap. 1, par. 2.3.

Tornando più propriamente al tema del riordino e della razionalizzazione normativa, l'art. 7 della legge 50/99 diede il via al riordino della disciplina di settori organici attraverso lo strumento del “testo unico misto”, con l'obiettivo di riunire e coordinare, in un unico testo, tutte le disposizioni regolatrici (di rango primario e secondario) di una determinata materia per contrastare il caos normativo e migliorare la conoscibilità delle norme dell'ordinamento⁽³⁶⁾.

Questa breve fase, durata poco più di 2 anni, ha portato all'adozione di testi unici in settori importanti⁽³⁷⁾ ma, come già accaduto, con il passaggio dalla XIII alla XIV legislatura, subì un ripensamento.

L'esperienza dei testi unici misti non era stata infatti esente da criticità interpretative dovute alla riunificazione, in un unico testo, di norme di rango legislativo e regolamentare; inoltre la loro capacità innovativa risultava ormai ridimensionata a seguito della riforma del titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001 e della conseguente restrizione degli spazi concessi al potere regolamentare statale.

Le difficoltà legate alla natura e all'efficacia dei testi unici misti emersero già durante l'esame della relazione governativa sul riordino⁽³⁸⁾, al punto che Camera e Senato assunsero posizioni contrastanti: un ramo sosteneva la tesi che l'art. 7 della legge 50/99 avesse attribuito al Governo una vera e propria delega legislativa, l'altro ramo affermava invece trattarsi di una mera autorizzazione alla redazione di testi unici compilativi⁽³⁹⁾.

Il contrasto fu composto convenendo entrambi i rami sul fatto che la capacità innovativa del livello normativo primario dei testi unici misti era limitata al coordinamento formale della legislazione vigente, con la sola possibilità di apportare, “nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della

⁽³⁶⁾ Anche in questo caso, a ben oltre 10 anni di distanza dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 364 del 1988 che, in tema di inescusabilità della legge penale aveva avuto modo di rilevare come “...è dovere fondamentale degli organi legislativi” formulare norme chiare ed intelligibili perché “... il soggetto deve poter sapere, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato”.

⁽³⁷⁾ Si ricordano, tra gli altri, i testi unici sulla documentazione amministrativa (n. 445 del 28 dicembre 2000), sull'edilizia (n. 380 del 6 giugno 2001), sull'espropriazione (n. 327 dell'8 giugno 2001) e sulle spese di giustizia (n. 115 del 30 maggio 2002).

⁽³⁸⁾ Cfr. *Relazione*..citata in nota (31)

⁽³⁹⁾ Anche in questo caso non può non rilevarsi, con un certo sconcerto, il paradosso di un'opera di riordino della quale, però, non si riescono a definire in modo certo gli strumenti con cui realizzarla.

normativa, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo⁽⁴⁰⁾.

Con il cambio di legislatura, lo strumento d'intervento costituito dai testi unici misti di riordino è stato soppresso e sostituito dai decreti legislativi di riassetto o codici⁽⁴¹⁾.

La differenza tra testi unici e codici consiste, anzitutto, nell'abbandono del livello regolamentare mentre, dal punto di vista semantico, non c'è molta distanza concettuale tra riordino e riassetto, termine quest'ultimo che forse fu preferito solo per connotare una differenza rispetto ai precedenti interventi⁽⁴²⁾.

Quello che sicuramente cambiò fu l'ampiezza della delega adesso concessa al Governo, che non si limitava più soltanto al coordinamento formale, ma si estendeva alle modifiche di merito.

Attraverso i codici, pertanto, il riassetto normativo veniva perseguito:

- riformando la disciplina legislativa della materia in questione, operando semplificazione⁽⁴³⁾ e deregolazione;
- creando una raccolta organica di tutte le norme relative a quella materia.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. la Risoluzione della Camera dei deputati del 19 ottobre 1999 sul programma di riordino e le modifiche apportate all'art. 7 della legge 50/99 dall'art. 1 della legge 340/00.

⁽⁴¹⁾ Cfr. legge 229/03. Da notare come questo passaggio sia avvenuto quasi contemporaneamente alla definizione, in sede comunitaria, del Piano di azione per semplificare e migliorare la legislazione del 2002, e dell'ulteriore piano di azione definito dalla Commissione nel 2003 che puntava su consolidamento e codificazione (cfr. *supra*, pag. 9).

⁽⁴²⁾ Cfr., sul punto, le interessanti notazioni contenute nel Parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato del 25 ottobre 2004, n. 2, par. 3.3.

⁽⁴³⁾ Da notare che nel parere citato in nota prec. Il Consiglio di Stato parli di semplificazione sostanziale (alleggerimento di oneri burocratici). Se però guardiamo ad alcuni dei codici di quella stagione fra cui, per esempio, il primo, *Codice in materia di protezione dei dati personali* (D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196) non è facile rinvenire dette semplificazioni sostanziali. A riprova di ciò lo stesso codice è stato oggetto di nuovi recenti interventi tendenti a cercare di semplificarne gli adempimenti specie per le PMI. Oltre al codice citato, ricordiamo, tra gli altri, il *Codice delle comunicazioni elettroniche* (D.Lgs. 1 agosto 2003, n. 259); *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) *Codice della proprietà industriale* (D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30) *Codice dell'amministrazione digitale* (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recentemente modificato dal D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235) *Codice del consumo* (D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206) *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture* (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163).

Nell’ampio parere che accompagnò uno dei primi codici emanati, quello sulla proprietà industriale, il Consiglio di Stato ebbe modo di evidenziare anche un’altra novità del processo di riassetto fondato sui codici, e cioè l’unitarietà dei criteri metodologici di codificazione previsti dal novellato art. 20 della legge 59/97 che, al di là della esistenza di criteri specifici “di settore” relativi a ciascuna materia oggetto di codificazione, appariva in linea con le raccomandazioni comunitarie e garantiva un’opera di codificazione più coerente ed incisiva⁽⁴⁴⁾.

Tale ispirazione unitaria veniva anche messa in rapporto con le raccomandazioni provenienti dalle organizzazioni internazionali come l’OCSE⁽⁴⁵⁾, che postulavano per la riforma della regolazione un forte coordinamento e forme stabili di raccordo interistituzionale tra i diversi centri di produzione normativa all’interno del Governo, ma anche tra Parlamento e Governo e tra Stato e Regioni.

L’esperienza dei codici non è conclusa, anzi essi costituiscono, allo stato attuale, uno degli strumenti fondamentali nell’azione di riassetto normativo. L’auspicio è che, in futuro, vengano maggiormente utilizzate le potenzialità di semplificazione insite nell’attività di revisione sostanziale della normativa realizzabile attraverso i codici.

Continuando il nostro viaggio sulla “via italiana” della semplificazione, dobbiamo rilevare che, con la legge 246/05, ultima legge di semplificazione fino ad oggi emanata, furono introdotti o rivisti altri strumenti per la semplificazione della legislazione.

Ricordiamo che, come sopra evidenziato, nello stesso periodo veniva affermandosi a livello di istituzioni europee il tema dei costi della regolazione per le imprese, soprattutto quelle piccole e medie, con il lancio della fase sperimentale di misurazione degli oneri amministrativi fondato sul metodo dello standard cost model.

Il legislatore italiano, invece, si concentrava su due strumenti di semplificazione, attraverso una puntualizzazione sull’Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) e sulla Verifica dell’Impatto della Regolamentazione (VIR).

Per quanto riguarda il primo strumento diremo più avanti, mentre il secondo è, ancora oggi, sostanzialmente inattuato⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. Consiglio di Stato, parere citato in nota (42), par. 4.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, 2001.

⁽⁴⁶⁾ Non sappiamo se, con la pubblicazione del DPCM 19 novembre 2009, n. 212 *Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR) ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005,*

Miglior fortuna ha avuto l'introduzione del meccanismo “taglia-leggi” (la cd ghigliottina) volto ad eliminare, con alcune eccezioni, le disposizioni della legislazione statale anteriori al 1970.

Anche la ghigliottina, introdotta dall'art. 14, commi 12-14-ter, della legge 246/05, ha dovuto attendere alcuni anni per la sua attuazione.

In particolare ciò è avvenuto con l'entrata in vigore, il 16 dicembre 2009, dei relativi decreti attuativi con cui sono stati espunti dall'ordinamento, attraverso questo strumento, circa 170 mila atti normativi⁽⁴⁷⁾.

Eliminare leggi antiquate è certamente utile sotto il profilo formale della “pulizia” dell'ordinamento, ma, allo stesso tempo, va rilevato che la stragrande maggioranza delle leggi espunte dall'ordinamento (come, ad esempio, la legge 153/63 sull'ordinamento della scuola speciale per archivisti bibliotecari dell'Università di Roma), non hanno, da tempo, alcuna incidenza sostanziale sulla vita dei cittadini e delle imprese.

Resta invece il problema di scrivere bene le leggi che vengono emanate che sono ancora molte, a volte molto complesse e assai spesso risultano scritte in maniera niente affatto semplice^(47-bis).

Abbiamo evidenziato come, dopo la stagione delle leggi Bassanini della fine degli anni '90, la XIV legislatura (maggio 2001/aprile 2006), fu contrassegnata da un ripensamento delle politiche di semplificazione che videro l'affermarsi del concetto di riassetto normativo attraverso lo strumento dei codici.

n. 246 avvenuta dopo quattro anni potremo finalmente vedere esempi di VIR. Lascia perplessi la scelta della norma primaria di sottoporre a VIR gli atti normativi sui quali sia stata svolta l'AIR dopo un biennio (ma non è agevole rinvenire la motivazione alla base di tale scelta) dalla loro entrata in vigore, nonché, comunque, sui decreti legislativi e sui decreti-legge. Legare il biennio di decorrenza alla data di entrata in vigore rischia di allungare di molti mesi i due anni previsti in via generale, vanificando, di fatto l'utilità della VIR. Consistendo poi la VIR nella valutazione “...del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi prodotti dagli atti normativi...”, si rileva una possibile sovrapposizione con l'attività di misurazione degli oneri amministrativi (MOA) che sarà esaminata più avanti al capitolo 4.

(47) Non è immediatamente agevole la contabilità dei provvedimenti abrogati: stando a quanto affermato sul sito del ministero per la semplificazione normativa (www.semplicizzazioneenormativa.it), il numero dei provvedimenti di rango primario abrogati con i decreti-legge 112/08 e 200/08 ammonterebbe a circa 35 mila unità. A questi vanno poi aggiunti i circa 170 mila atti di rango primario e secondario abrogati il 16 dicembre 2009 con l'entrata in vigore della cd ghigliottina (art. 14, comma 14.ter, legge 246/05).

(47-bis) Non a caso constateremo, purtroppo, nel paragrafo dedicato alla semplificazione nelle Regioni e negli enti locali, che nemmeno a livello di regole per la redazione dei testi normativi il nostro Paese riesce a trovare unità tra i diversi livelli di governo.

Fu inoltre rivista l’AIR, introdotta la VIR ed il meccanismo conosciuto comunemente con il nome di ghigliottina.

Il pieno dispiegarsi degli effetti della modifica costituzionale operata con la riforma del titolo V, inoltre, consolidò la consapevolezza che le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione dovevano tenere conto dell’articolazione dei pubblici poteri su più livelli di governo, a causa dell’esistenza di più livelli istituzionali competenti per l’adozione e l’implementazione degli strumenti diretti a ridurre i costi della regolazione.

Possiamo ricordare diversi atti tra i più significativi di questa stagione, tra i quali la riforma della legge generale sul procedimento amministrativo ed il cd decreto competitività⁽⁴⁸⁾.

Con la prima si è introdotto un riferimento ai principi dell’ordinamento comunitario in materia di attività amministrativa, rendendo più forte la considerazione delle posizioni dei privati rispetto all’esercizio dei poteri amministrativi.

Ciò traspare dall’introduzione del concetto di proporzionalità e del legittimo affidamento che ha ridimensionato la possibilità dell’esercizio in concreto del potere amministrativo quando questo incide su situazioni private di vantaggio ormai consolidate.

Il cd decreto competitività, dal canto suo, ha generalizzato il principio del silenzio-assenso ed ha riformato la denuncia di inizio attività, trasformandola in dichiarazione di inizio attività con l’obiettivo di ampliare le ipotesi nelle quali i privati possono svolgere attività senza chiedere alla PA provvedimenti di autorizzazione, licenze, permessi, nulla osta, ecc.⁽⁴⁹⁾.

Il decreto competitività istituì, inoltre, la Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. la legge 11 febbraio 2005, n. 15, di riforma della legge generale sul procedimento amministrativo (legge 241/90) ed il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80. Ma, oltre a questi due provvedimenti, ricordiamo la quarta (e, ad oggi, ultima) legge di semplificazione più volte citata (legge 246/05) ed il Codice dell’amministrazione digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82) da poco oggetto di un profondo *restyling* (cfr. decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235).

⁽⁴⁹⁾ Esso inoltre, come vedremo più avanti al par. 4.1, introdusse una nuova tipologia di conferenza di servizi: la conferenza preliminare.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 3, comma 6-*duodecies* (la cui numerazione, da sola, ci avvisa che sul versante della qualità della regolazione non sono stati fatti molti progressi).

L'ultima disposizione in materia di semplificazione della XIV legislatura istituì il Comitato interministeriale incaricato di svolgere attività di indirizzo e guida strategica delle politiche di semplificazione e qualità della regolazione, con il compito, tra l'altro, di predisporre, entro il 31 marzo di ogni anno, un Piano annuale di semplificazione⁽⁵¹⁾.

Entrambi gli organismi da ultimo citati non ebbero vita facile: la Commissione, che pure aveva iniziato ad approfondire alcuni aspetti relativi all'ambito di applicazione dell'istituto del silenzio-assenso⁽⁵²⁾, fu soppressa dopo appena un anno⁽⁵³⁾, mentre il Comitato, rimasto per un anno sulla carta, fu istituito soltanto il 27 ottobre 2006 quando anche le sue funzioni furono chiarite dal provvedimento che lo istituì⁽⁵⁴⁾.

Nella XV legislatura (aprile 2006/aprile 2008), come forse si è già intuito, le strutture, gli strumenti e gli impegni del Governo per la semplificazione assunsero una complessità ed una articolazione davvero impressionanti⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵¹⁾ Cfr. decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, art. 1 (da notare, sempre a proposito di qualità della regolazione e confusione normativa, che la legge di conversione sopprime quasi tutti i commi di quest'articolo tra cui, purtroppo, la previsione, all'art. 1, comma 3, lett. e), dell'istituzione di *forme e modalità stabili di consultazione con le organizzazioni rappresentative degli interessi della società civile*. Ordinario esito convulso di fine legislatura che sopprime norme evidentemente non più ritenute necessarie e urgenti contraddicendo le finalità semplificatrici dell'intervento ritenendo di poter operare semplificazioni efficaci senza coinvolgere i destinatari. Cfr inoltre *supra* nota (34-bis)).

⁽⁵²⁾ Cfr. *Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione (anno 2005)* trasmessa alla Presidenza della Camera il 18 maggio 2007 (anche in questo caso non proprio tempestivamente...), Doc XIII-ter n.1.

⁽⁵³⁾ Cfr. decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 che istituì presso la PCM l'Unità per la semplificazione composta da 20 esperti (stesso numero dei componenti la soppressa Commissione) coordinata dal Capo del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della PCM (DAGL) come lo era la soppressa Commissione senza peraltro chiarire i rapporti tra l'Unità e il Comitato interministeriale.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. DPCM 12 settembre 2006. Il Comitato era composto da 7 ministri più il Sott.rio alla Presidenza del Consiglio. L'Unità per la semplificazione garantiva al Comitato interministeriale il supporto tecnico.

⁽⁵⁵⁾ Proviamo a riassumere: 1) il Comitato interministeriale citato con l'incarico di svolgere un esame preventivo sulle iniziative normative del Governo e, in particolare, sulla legge di semplificazione (attraverso un approfondito esame per valutare la necessità delle proposte e la loro giustificazione in base al rapporto costi/benefici e alla coerenza con il PAS) e di monitorare l'efficacia e l'effettiva applicazione delle misure di semplificazione introdotte; esso inoltre aveva funzioni relative alla consultazione delle parti sociali e sul raccordo delle politiche di semplificazione con

Ci soffermeremo, in particolare, sul Piano di Azione per la Semplificazione e la qualità della Regolazione (PAS), adottato dal Consiglio dei ministri il 15 giugno 2007.

Esso rappresenta il primo strumento⁽⁵⁶⁾ che, nelle intenzioni del governo, avrebbe dovuto “predefinire il collegamento tra obiettivi strategici, azioni necessarie al loro conseguimento e verifica dei risultati”⁽⁵⁷⁾.

In realtà, l’impatto del PAS sulle imprese è stato molto attenuato, in ragione dei limiti e delle debolezze dello strumento.

Il PAS infatti non si è distaccato da quel tradizionale modo di fare semplificazione continuando ad agire, come abbiamo visto, sulle modalità operative di attuazione delle norme e sulle funzioni da attribuire alla amministrazione pubblica invece di agire in prima battuta sulla stessa definizione e riduzione normativa degli obblighi per le imprese.

Addirittura in alcuni casi nel PAS furono previste, anzi anticipate, misure per l’attuazione di disposizioni non ancora in vigore, non avendo concluso l’esame in Parlamento⁽⁵⁸⁾.

quelle degli altri soggetti istituzionali e livelli di governo; 2) la già ricordata Unità per la semplificazione; 3) l’istituzione, con il DPCM 8 marzo 2007, presso la Conferenza Unificata Stato-Regioni- Autonomie locali del Tavolo permanente (ovviamente solo per quella legislatura...) per le semplificazioni composto dai rappresentanti delle categorie produttive, delle associazioni di utenti e consumatori, nonché da rappresentanti dei ministeri, della Conferenza dei presidenti delle Regioni, dell’ANCI, dell’UPI, e dell’UNCEM; 4) il “recepimento” dell’impegno da parte del nostro Paese (durante il Consiglio dei ministri europeo di Bruxelles dell’8 e 9 marzo 2007) di ridurre gli oneri amministrativi gravanti su cittadini e imprese del 25% entro il 2012; 5) la stipula il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza Unificata, dell’accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione in attuazione dell’art. 2 della legge 246/05 (rimasto però lettera morta); 6) la presentazione alle Camere del Piano di Azione per la semplificazione e la qualità della Regolazione (PAS) il 20 luglio 2007, della prima relazione, il 13 luglio 2007, sullo stato di attuazione dell’AIR e, infine, il 14 dicembre 2007, della relazione sull’attuazione del taglia-leggi.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. *infra*, nota (30).

⁽⁵⁷⁾ Cfr. PAS citato, cap. I, «Il contesto».

⁽⁵⁸⁾ Si fa riferimento al disegno di legge (AC 2272) di iniziativa del Ministro dello sviluppo economico e ai disegni di legge (AC 2161 e AS 1249) di iniziativa rispettivamente dei ministri Nicolais e Turco. Tutti i provvedimenti citati contenevano numerose norme in grado di incidere qualitativamente sul PAS e sul giudizio complessivo legato all’efficacia delle misure in esso contenute. Sotto questo profilo, ad esempio, avrebbe dovuto costituire un campanello d’allarme l’orientamento che, all’epoca, si andava delineando nella Commissione attività produttive della Camera, volto a stralciare intere parti del testo del ddl 2272, come poi avvenne, ivi compreso il Capo I del Titolo II recante le disposizioni in materia di abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per gli impianti produttivi.

In altri casi ancora, i provvedimenti proposti non solo non erano ancora definitivi, né in vigore, ma la relativa proposta non era nemmeno all’attenzione del Parlamento, essendo in fase di elaborazione⁽⁵⁹⁾.

Pur manifestando la volontà di semplificare, quindi, si tendeva a rimanere all’interno dei tradizionali schemi logico-culturali che caratterizzano il nostro sistema normativo (a monte) e burocratico (a valle).

Sul piano del riassetto normativo, nel PAS si parlava di evidenziazione di incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, di abrogazione di norme implicitamente già abrogate. Certamente condivisibile, ma non ancora sufficiente.

Quello che mancava al PAS era il coraggio di fare un passo in avanti verso la razionalizzazione del sistema, non limitandosi a riorganizzare la normativa esistente, ma verificando in concreto se essa fosse ancora realmente necessaria per il raggiungimento del fine pubblico.

Lo “scatto” che mancava al PAS era il superamento del ruolo tradizionalmente attribuito alla Amministrazione pubblica come unico soggetto capace di esercitare funzioni pubbliche e del connesso mancato riconoscimento della incapacità oggettiva della macchina amministrativa di sopportare il peso delle attività assegnate.

Per questo, occorrerà attendere ancora un anno con l’emanazione del decreto-legge 112/08 e l’istituzione delle “Agenzie per le imprese”, di cui parleremo più avanti.

Nell’ambito della riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese, il Piano si poneva come obiettivo quello di dare attuazione a talune misure contemplate nei disegni di legge Bersani (AC 2272) e Nicolais (AC 2161) che si trovavano ancora all’esame del Parlamento in prima lettura e quindi con un contenuto non definito.

Non potendosi in alcun modo prevedere né l’esito dell’esame parlamentare, nè tanto meno i tempi entro cui tale iter avrebbe potuto concludersi^(59-bis), sembrava quanto meno inopportuno farsi carico di programmarne e pianificarne l’attuazione.

Tale modalità di azione, in altre parole, non sembrava in linea con l’intento generale della semplificazione dell’attività amministrativa⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Cfr PAS, cap. 2, par. 2.1.

^(59-bis) Che, infatti, per il ddl Nicolais non si concluse, mentre il Bersani fu oggetto di conclusione anomala per stralcio di numerose disposizioni.

⁽⁶⁰⁾ Un altro elemento di debolezza del PAS era l’aver escluso l’opportunità di avvalersi dell’apporto delle associazioni di categoria non solo con riferimento alla semplificazione dei controlli sulle imprese con certificazione ambientale, ma anche alla Comunicazione unica per la nascita dell’impresa. Come l’esperienza

Mancò inoltre il coraggio di recuperare e valorizzare, come previsto dalla legge e come indicato anche nel parere del Consiglio di Stato, la partecipazione delle parti sociali al processo di AIR per un effettivo miglioramento della qualità della regolazione⁽⁶¹⁾.

Il PAS difettò pertanto di una “seria valutazione d’impatto” che su molti aspetti avrebbe potuto consentire valutazioni più equilibrate e dichiarazioni meno ambiziose^(61-bis).

Conclusasi prematuramente la XV legislatura, nella successiva e ancora vigente, l’attività di semplificazione si incentra da un lato su nuove specifiche misure di tipo legislativo⁽⁶²⁾, dall’altro sul completamento di altri importanti strumenti come il taglia-leggi.

Per quanto riguarda il primo aspetto evidenziato, le disposizioni contenute nel decreto-legge 112/08 assumono una vera portata innovativa rispetto agli strumenti fin qui considerati.

Esemplare, al riguardo, è l’art. 25 rubricato come “*Taglia-oneri amministrativi*”.

La novità, già anticipata sopra, è costituita dal fatto che, per la prima volta, con norma di legge, viene introdotto l’obbligo di approvazione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi, nel-

concreta ha poi dimostrato, le associazioni di categoria, in ragione della loro presenza capillare nel territorio e del contatto diretto di cui godono con le imprese, conoscono in modo approfondito le problematiche imprenditoriali e sono state la chiave che ha consentito allo strumento Comunicazione Unica di affermarsi anche se a distanza di tre anni dalla sua introduzione.

⁽⁶¹⁾ Cfr. PAS cap. 2, par. 2.3 e 2.4. Al contrario, la previsione di una AIR in versione “light” come indicato nel PAS, eluse di fatto la questione del coinvolgimento delle parti sociali nel processo di formazione dell’analisi di impatto della regolazione. Analoghe problematiche si riscontrarono relativamente alla prevista reingegnerizzazione dei processi, dove sarebbe risultato più opportuno un esplicito aggancio all’art. 4, comma 2, del Codice dell’amministrazione digitale (D. Lgs. 82/95) che già consentiva di trasmettere atti e documenti alla PA con l’uso delle tecnologie informatiche e della comunicazione. Inoltre mancò del tutto l’attuazione del punto 5.8 del PAS relativo alla reingegnerizzazione dei processi gestionali della PA.

^(61-bis) Cfr. *infra*, par. 4.3, nota (95).

⁽⁶²⁾ Abbiamo già accennato (cfr. *infra* nota (26)) alle recenti misure in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi e di soppressione di enti ed organismi pubblici, ma i primi interventi della XVI legislatura sono racchiusi nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 133/08 (cfr., tra gli altri, l’art. 25, cd taglia-oneri, l’art. 29 recante modifiche al Codice in materia di protezione dei dati personali, l’art. 38 sull’impresa in un giorno, l’art. 39 sugli adempimenti in materia di lavoro).

le materie di competenza statale, al fine di giungere, entro il 2012, alla loro riduzione del 25% come stabilito in sede europea.

Conseguentemente, ciascun Ministro adotta il piano di riduzione degli oneri amministrativi con cui definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche per il raggiungimento dell’obiettivo di riduzione.

Ancora una volta, come vedremo meglio nel capitolo seguente, la disposizione manca di qualsiasi tipo di sanzione in caso di inadempienza dell’Amministrazione competente, ma il taglia-oneri rappresenta un indubbio passo in avanti rispetto alle debolezze ancora presenti, solo un anno prima, nel PAS.

Non meno importante appare l’art. 38 sull’impresa in un giorno, che, nell’ambito della riforma degli sportelli unici, ha inserito la possibilità di affidare, ad enti privati accreditati, denominati “Agenzie per le imprese”, l’attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell’esercizio di attività d’impresa.

Anche di questa disposizione, di cui parleremo più diffusamente nel successivo capitolo, anticipiamo soltanto che i relativi decreti di attuazione sono stati emanati alla fine del 2010⁽⁶³⁾.

3.3 La semplificazione nelle Regioni e negli Enti locali

Come abbiamo più volte evidenziato, l’esistenza di una pluralità di centri di produzione normativa rende necessaria la previsione di idonei meccanismi per garantire l’efficacia delle strategie di semplificazione.

Il nostro ordinamento, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, attribuisce piena competenza legislativa alle Regioni su una pluralità di materie, con la conseguenza che le politiche statali che abbiamo fin qui passato in rassegna, dovrebbero, per essere realmente

⁽⁶³⁾ Si tratta del DPR 9 luglio 2010, n. 159 sui *requisiti e le modalità di accreditamento delle Agenzie per le imprese* e del DPR 7 settembre 2010, n. 160 sulla *semplificazione e il riordino dello Sportello unico per le attività produttive*. Da notare che, anche in questo caso, sono stati necessari due anni dal provvedimento di urgenza per la definizione delle modalità di attuazione. Se guardiamo quindi all’implementazione dello SBA, della Comunicazione Unica e degli altri atti o strumenti esaminati nelle pagine precedenti, si potrebbe ricavare la sensazione che due anni sia il periodo minimo necessario all’Amministrazione italiana per l’implementazione di una disposizione.

efficaci, coordinarsi con analoghe politiche a livello regionale.

In realtà questo coordinamento non funziona, o quantomeno, non riesce ancora ad assumere forme stabili e definitive.

Il primo clamoroso esempio di questo inefficace (o inesistente) coordinamento si rinviene già sulla materia che dovrebbe unire ogni redattore di testi normativi (il cd *drafting*).

Esistono infatti in Italia, a dispetto di ogni logica di buon senso, due manuali per la redazione dei testi normativi: uno statale ed uno regionale⁽⁶⁴⁾.

E' una bizzarria grave e ingiustificabile consentire che circolino (e vengano seguiti) due manuali di regole che contengono, oltretutto, elementi di differenziazione.

Se è consentito, in evidente assenza di una regola, che le regole per la redazione dei testi siano diverse, non ci si può meravigliare più di tanto che poi lo stesso legislatore, statale e regionale, deroghi con facilità ai principi di buona redazione dei testi normativi⁽⁶⁵⁾.

Ma ciò comporta un sostanziale aumento della confusione normativa, perché non va dimenticato che regole non intelligibili o scarsamente intelligibili costituiscono di per sé un fattore di forte ostacolo alla fattibilità delle leggi.

Al di là del fatto (grave) che ne esistano due versioni, i manuali citati godono oltretutto di un'altra poco invidiabile caratteristica: essere entrambi non vincolanti né per il legislatore statale, né per quello regionale, essendo la loro osservanza, di fatto, rimessa al buon cuore del

⁽⁶⁴⁾ Cfr. per quanto riguarda lo Stato, le: *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* contenute nella Circolare del Presidente del Senato del 20 aprile 2001 (e di una analoga del Presidente della Camera che costituiscono aggiornamento delle originarie risalenti al 1986). Per una versione più estesa si rinvia alla *Guida alla redazione dei testi normativi* (Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92., pubblicata sul S.O. n. 105 alla Gazzetta Ufficiale n. 101 del 3 maggio 2001). Per quanto riguarda le Regioni, si veda, invece, il Manuale contenente *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* come modificato dal gruppo di lavoro promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel luglio 2006. Per inciso, si ricorda che anche le istituzioni comunitarie hanno elaborato, nel 2003, la *Guida pratica comune* destinata a coloro che partecipano alla redazione di testi legislativi delle istituzioni comunitarie.

⁽⁶⁵⁾ Basta ricordare le ultime leggi finanziarie così denominate composte di pochi (o di un unico) articolo suddivisi in centinaia di commi. Anche la recente (e già destinata ad essere sostituita nell'ambito delle nuove regole sul semestre europeo) legge di stabilità (legge 13 dicembre 2010, n. 135) è composta di un solo articolo e 177 commi.

legislatore⁽⁶⁶⁾.

Nè miglior fortuna ha avuto l'accordo, stipulato il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza Unificata, tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione in attuazione dell'art. 2 della legge 246/05.

L'art. 14 di tale accordo tratta specificamente del *drafting* normativo ed impegna i firmatari ad unificare i manuali statali e regionali citati, prevedendo altresì sistemi di monitoraggio (creazione di un indice di qualità).

In realtà, non si è andati al di là della stipula di un Protocollo di intesa tra Senato, Camera e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome del 28 giugno 2007, che avrebbe dovuto promuovere la formazione di un comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze tra le assemblee legislative statali e regionali, in vista del coordinamento delle tecniche di legislazione.

Se, dunque, già dal momento della redazione dei testi il coordinamento Stato-Regioni è difficile, le cose non vanno meglio se gettiamo lo sguardo alla razionalizzazione complessiva del sistema normativo.

Come è stato notato⁽⁶⁷⁾, nel rapporto Stato-Regioni si scontrano due esigenze: da un lato, quella che l'intervento statale in materia di semplificazione non risulti invasivo delle competenze regionali, dall'altro, lasciare per intero alle Regioni il compito di semplificare, comporta il rischio di una eccessiva frammentazione della regolamentazione e non sempre è confortato da buoni risultati, se solo si guarda a quanto (poco) fatto relativamente alla legge sul procedimento amministrativo.

Ciononostante, si può comunque dare atto alle Regioni di aver percorso molta strada e di essersi impegnate a combattere l'inflazione normativa e la stratificazione delle leggi nel tempo, anche attraverso

⁽⁶⁶⁾ Ad onor del vero, per le regole regionali non dovrebbe essere così poiché, se dette regole sono inserite nello Statuto, esse sono (dovrebbero essere) vincolanti, rientrando tra i principi di organizzazione e funzionamento. Per inciso, si rileva che la giurisprudenza della Corte Costituzionale afferma che violare lo Statuto equivale alla violazione dell'art. 123 della Costituzione. In realtà, anche sotto questo profilo, l'eventuale riferimento nello Statuto non costituisce, purtroppo, garanzia dell'osservanza delle regole sulla redazione dei testi normativi, come facilmente verificabile a livello empirico.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. G. Vespertini *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pagg 670 e ss.

⁽⁶⁸⁾ A puro titolo di esempio, citiamo la legge regionale n. 21 del 2005 della Regione Campania e la legge regionale n. 13 del 2005 della Regione Piemonte; anche

l’emanazione di vere e proprie leggi di semplificazione legislativa⁽⁶⁸⁾.

Resta tuttavia il problema di una corretta “manutenzione” normativa, rispetto alla quale le Regioni continuano ad evidenziare criticità⁽⁶⁹⁾.

interessante è la legge regionale n. 1 del 2005 della Regione Lombardia. Le leggi citate sono interessanti perché sono dirette anche a coordinare la legislazione: la legge della Campania prevede non solo un riordino ma anche una codificazione, mentre le leggi di Lombardia e Piemonte disciplinano l’AIR. In altri casi, ad esempio nella PA di Trento, nel 2005 la “ripulitura” dell’ordinamento è avvenuta con la legge finanziaria. Più di recente, la legge della Regione Toscana n. 40 del 23 luglio 2009 si presenta come una delle più organiche in materia di semplificazione, prevedendo che nel programma regionale di sviluppo (PRS) siano contenute, in un’apposita sezione, le strategie di semplificazione che individuano le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell’azione regionale di semplificazione amministrativa. Vedremo come tale previsione sarà declinata nel PRS 2011-2015 attualmente in fase di approvazione. In realtà, già il PRS 2006-2010 tra le dodici sfide proposte individuava quella relativa alla governance declinata come efficienza e semplificazione (cfr. PRS 2006-2010, punto 2.12) cui corrispondeva un Progetto integrato con l’obiettivo di ridurre significativamente gli oneri e gli adempimenti che il sistema della PA pone, in Toscana, a carico dei cittadini e delle imprese (cfr. PRS 2006-2010, P.I.R. 4.4). Per quanto riguarda la legge 40/09, a proposito dei rischi di frammentazione sopra evidenziati, va segnalato l’art. 11 che, incredibilmente, si preoccupa di individuare *il responsabile della correttezza e della celerità* dei procedimenti di competenza della Giunta regionale. Non sappiamo chi sarà investito di tale onore né, soprattutto, come questa figura, possa differenziarsi dal responsabile del procedimento. Sappiamo solo che a tale compito sarà preposto un dirigente (speriamo non appositamente nominato) presso ogni direzione generale (cfr. LR 40/09 art. 11, comma 2). Tra le ultimissime iniziative regionali segnaliamo l’approvazione (cfr. DGR 22 dicembre 2010 – n. 9/1036) dell’Agenda di governo 2011-2015 per la semplificazione e la modernizzazione del sistema Lombardia - *Lombardia semplice: azzerare la burocrazia, migliorare le istituzioni*. Uno dei primi atti è stato l’istituzione della Task Force Zero Burocrazia il 21 aprile 2010 che si muove attraverso la raccolta di segnalazioni e proposte, incontri con il territorio regionale, la consultazione telematica Semplific@ con noi ed ha l’obiettivo di delineare un percorso di lavoro pluriennale attraverso la redazione ed approvazione di una Agenda di semplificazione amministrativa. Dai primi risultati pubblicati l’11 marzo 2011 apprendiamo che è stata redatta una *check list* di supporto preventivo all’adozione di atti; una mappatura dei procedimenti, alcuni testi coordinati (sanità, rifiuti e paesaggio) ed una revisione normativa su alcuni procedimenti amministrativi.

⁽⁶⁹⁾ Il Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea, a cura della Camera dei deputati, evidenzia per questo profilo il costante uso che le regioni Calabria e Basilicata fanno di leggi senza descrizione del contenuto, circostanza che obbliga chi amministra e chi è amministrato, a fare “...una ricerca ulteriore per individuare la materia oggetto della modifica e, dunque, la regola da applicare” (cfr. Rapporto, pag. 74). Un’altra criticità è rappresentata dalle manutenzioni

Semplificazione e riordino sono concetti ben presenti al legislatore regionale che, in linea generale, ha ormai adottato gli strumenti del testo unico e delle leggi di settore ed anche l'abrogazione delle leggi ha assunto dimensioni consistenti⁽⁷⁰⁾.

Se sul versante della redazione, della semplificazione e della razionalizzazione, si nota una discreta attività delle Regioni, resta il problema di approntare strumenti che intervengano sulla nuova produzione normativa, al fine di evitare che siano emanati, come sopra rilevato, atti di problematica fattibilità ed attuazione.

Sotto questo profilo va rilevato che ai temi della fattibilità e della valutazione delle leggi è dedicato ancora poco spazio dalla legislazione regionale⁽⁷¹⁾.

Da qualche anno, per rispondere alle richieste degli amministratori di un maggior controllo sulle leggi e sulla politiche pubbliche, si è andato affermando, a livello regionale, l'uso di inserire, nelle leggi di attuazione di politiche complesse, le cd. clausole valutative, consistenti in un articolo che attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge (di solito la Giunta) per raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo (Consiglio) una serie di informazioni selezionate⁽⁷²⁾.

effettuate in sede di legge finanziaria regionale o di altre leggi di settore, a causa della difficoltà di individuare poi il testo effettivamente vigente della legge modificata. Altra criticità è poi rappresentata dall'ancora consistente numero di leggi regionali di modifica. Spesso, infatti, leggi di settore molto importanti, come quelle sul governo del territorio o sulla disciplina del servizio sanitario, sono oggetto di decine di modifiche già in pochi anni.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. Rapporto citato in nota prec., par. 4.3. Le differenze tra regioni continuano tuttavia ad essere sostanziali.

⁽⁷¹⁾ Ciò è dovuto a molteplici fattori: anzitutto uno scarso (se non proprio assente) dialogo tra Giunta e Consiglio che si traduce nella mancata circolarità delle informazioni che sarebbero necessarie per una corretta valutazione; la qualità del personale delle strutture che dovrebbero effettuare la valutazione preventiva e successiva; infine, come per il livello nazionale, la incompatibilità tra i tempi di elaborazione dell'analisi preventiva e i tempi della politica. Un recente esempio di "buone intenzioni" è rinvenibile nella legge della Regione Abruzzo n. 26 del 14 luglio 2010, pubblicata sul BUR n. 50 del 30 luglio 2010 recante *Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della normazione*. Si tratta, come comprensibile, di una legge di principi e molto ovviamente dipenderà dalla volontà politica di dare ad essa concreta attuazione.

⁽⁷²⁾ Queste informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità di attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase di implementazione; a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari. Da aprile 2006, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, promuove e finanzia direttamente il Progetto *Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali (CAPIRE il cui portale è:*

Ulteriori strumenti di controllo sono costituiti dalle note informative e dalle missioni valutative. Queste ultime sono richieste da una singola Commissione o da un numero minimo di consiglieri che diventano promotori e committenti di attività di valutazione.

Tutti questi strumenti rientrano nell’ambito di quel tradizionale e poco efficace modo di fare semplificazione, che abbiamo commentato sopra esaminando il PAS del 2007, il quale, in luogo di intervenire sulla definizione e riduzione normativa degli obblighi per gli amministrati, tende ad agire, come abbiamo visto, sulle modalità operative di attuazione di tali norme e sulle (nuove) funzioni da attribuire all’Amministrazione pubblica.

Appare infatti assai dubbia (oltre che costosa) l’utilità di meccanismi e documenti di questo tipo che non risulta abbiano mai dato luogo né a discussioni né a dibattiti in Commissione o in Consiglio⁽⁷³⁾.

Anche in tema di attuazione dei principi dello *Small Business Act* (SBA), le regioni si sono mosse in ordine sparso.

A parte, infatti, le esperienze di poche regioni “virtuose”^(73-bis), le regioni hanno duramente stigmatizzato il metodo di consultazione messo in campo dal Ministero per lo sviluppo economico^(73-ter), che non ha tenuto conto delle prerogative regionali in materia.

In conclusione, nel dare atto alle Regioni degli sforzi fatti in tema di semplificazione, appare evidente che molto resta ancora da fare sia sotto il profilo dell’omogeneità delle politiche regionali che sotto il profilo della qualità dei risultati raggiunti.

Fallito finora ogni tentativo di trovare una stabile sede di confronto, attraverso la quale garantire livelli minimi (ed omogenei) di semplificazione sul territorio, si potrebbe cercare di “rivitalizzare” lo strumento della Conferenza Unificata magari integrata, per questi profili, anche dai rappresentanti dei destinatari delle politiche di semplificazione^(73-quat).

www.capire.org). E’ difficile dire quanto efficace possa essere un controllo fatto sulla base di elementi informativi che non comprendono i costi per gli amministrati dei provvedimenti approvati. Da questo punto di vista sembra più utile estendere anche alle Regioni la metodologia della MOA.

⁽⁷³⁾ Come riconosciuto, peraltro, dal Rapporto citato in nota (69), par. 4.4.

^(73-bis) Cfr. la DGR della Regione Marche n. 1381 del 27 settembre 2009, rinvenibile sul sito web della regione.

^(73-ter) Cfr Conferenza delle regioni e delle province autonome - Ordine del giorno in merito alla revisione dello SBA e della proposta di legge annuale per le PMI 10/100/CR01/C11.

^(73-quat) Qualche novità sotto questo profilo potrebbe venire dallo schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2011 che è diretto a riordinare l’attuale sistema delle Conferenze.

Resta ovviamente sempre aperta la possibilità che ciascuna Regione adotti iniziative autonome per l'innovazione dell'azione amministrativa, anche al fine di contrastare più efficacemente i diffusi fenomeni di cattiva amministrazione che a volte sconfinano nella corruzione^(73-quinq).

^(73-quinq) Cfr. sul punto il recente *Protocollo di intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Presidente della Regione Puglia per la realizzazione di un programma di innovazione per l'azione amministrativa* adottato con DGR del 3 novembre 2010, n. 2338, pubblicato sul BURP n. 170 del 10 novembre 2010. Finalità del Protocollo (cfr art. 1) è quella di realizzare un programma di interventi volto a sviluppare l'innovazione dell'azione amministrativa nella Regione Puglia finalizzato ad incrementare l'accessibilità dei sistemi di e-government per facilitare le relazioni amministrative con i cittadini e le imprese, contribuendo alla riduzione degli oneri burocratici e alla semplificazione delle modalità di svolgimento dei servizi che la Regione Puglia rende ai propri utenti, nel rispetto degli obblighi di trasparenza quale strumento di prevenzione di lotta alla corruzione e rendendo quindi visibili i rischi di cattivo funzionamento dell'amministrazione pubblica.

4 Gli strumenti della semplificazione

4.1 La conferenza di servizi

La conferenza di servizi è, fra quelli che esamineremo, lo strumento che per primo fu introdotto nel nostro ordinamento in funzione di semplificazione procedurale, nel tentativo di agevolare l'ottenimento delle intese, pareri, e altri atti coinvolgenti amministrazioni diverse.

Come abbiamo visto sopra, la conferenza fu inserita all'interno della legge 241/90 sul procedimento amministrativo con la finalità di coordinamento e di accelerazione dei processi decisionali coinvolgenti amministrazioni diverse⁽⁷⁴⁾.

Le vicende di tale strumento, oggetto di numerosi interventi di modifica negli anni, confermano quanto rilevato a proposito della non linearità del processo di semplificazione in Italia e delle molteplici difficoltà che le semplificazioni devono affrontare prima di essere effettivamente implementate dall'Amministrazione pubblica⁽⁷⁵⁾.

⁽⁷⁴⁾ In realtà, la legge sul procedimento amministrativo diede allo strumento una portata generale, ma esso figurava già nell'ordinamento in alcune discipline settoriali (per es. nella legge 441/87 sullo smaltimento dei rifiuti o nella legge 205/89 sui mondiali di calcio ed, ancora prima, nella legge 616/77 in materia urbanistica). Cfr., sul punto, M. Ragazzo, *La Conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege 15/05 e novità giurisprudenziali* su www.lexitalia.it.

⁽⁷⁵⁾ Le modifiche sostanziali sono state almeno sei, circostanza che porterebbe a propendere per la scarsa utilità dello strumento medesimo. Sul punto vedi le interessanti notazioni di G. Gardini in *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione* che costituisce il testo della relazione presentata al Convegno sulla legge 241/90 tenutosi ad Urbino il 18-19 maggio 2006 e reperibile su www.astrid-online.it.

Non è certo obiettivo della presente ricerca ricostruire in modo puntuale tutte le trasformazioni subite da questo istituto.

Basti rilevare che, oltre ad essere cambiata nel tempo, la conferenza di servizi ha mutato anche finalità: da strumento di semplificazione procedurale a mezzo per il superamento del dissenso tra le amministrazioni⁽⁷⁶⁾.

La conferenza di servizi “originaria” interveniva nell’ordine del procedimento riguardante un determinato atto amministrativo, per sostituire l’ordinaria sequenza con un’unica fase per “*effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo*”, secondo la prima formulazione dell’art. 14 della legge 241/90.

Essa tuttavia, nei primi anni di applicazione, non fu molto utilizzata dalle pubbliche amministrazioni⁽⁷⁷⁾.

Questo già evidenziato “destino ricorrente” di molti aspetti delle politiche di semplificazione *made in Italy*, determinò, come di consueto, una risposta sul piano giuridico e l’istituto fu oggetto di interventi anche radicali negli anni successivi.

Un primo gruppo di modifiche si concentrò sull’ambito di intervento della conferenza⁽⁷⁸⁾, per consentirne l’uso anche nel caso di più procedimenti tra loro connessi, circostanza questa assai frequente nell’ambito dei lavori pubblici e della valutazione di impatto ambientale su cui, come già rilevato, si sono non a caso concentrate le ultime modifiche⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁶⁾ E forse molto altro ancora se si guarda all’ultima modifica operata dall’art. 49 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 che ne ha precisato ruolo e poteri nei confronti delle Amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio culturale e ne ha coordinato le procedure con gli altri strumenti della valutazione d’impatto (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS) e nei casi di dissenso proveniente da parte delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o della tutela della salute e della pubblica incolumità.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. i dati di una ricerca del DFP del 2005 secondo i quali le Amministrazioni che non avevano utilizzato la conferenza erano il 40 per cento e, fra quelle che l’avevano utilizzata, solo il 9 per cento lo aveva fatto nei primi sei anni di vigenza (Semplificazione e trasparenza. Lo stato di attuazione della legge 241/90, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane).

⁽⁷⁸⁾ Per una puntuale disamina, si veda il pregevole lavoro dell’Osservatorio sulla riforma amministrativa della Regione Piemonte *La Conferenza di servizi: analisi empirica ed esperienze a confronto* aprile 2009.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. *supra*, nota (76).

Come già anticipato, sono state però le regole per il suo funzionamento e i criteri decisionali gli aspetti su cui si sono incentrate le modifiche più incisive.

Sono stati aggiunti limiti temporali, modalità organizzative per la gestione dei lavori in conferenza, è stato accentuato il ruolo dell'amministrazione che indice la conferenza ed altre modifiche.

Ma, soprattutto, si è intervenuti per superare l'elemento che rischiava di paralizzare le conferenze: l'eventuale dissenso manifestato da un'amministrazione in conferenza.

Sono stati molteplici gli interventi su questo aspetto e il criterio dell'unanimità è stato prima sostituito dal principio di maggioranza e, da ultimo, dal criterio delle posizioni prevalenti che si riferisce al potere che ogni singola amministrazione avrebbe di determinare l'esito della decisione⁽⁸⁰⁾.

Come abbiamo visto, quindi, risulta oggi particolarmente accentuato il ruolo dell'amministrazione procedente, cui spetta il compito di "trarre le fila" dei lavori svolti in sede di conferenza.

Una delle ultime modifiche, inoltre, ha introdotto un nuovo tipo di conferenza di servizi: la "conferenza preliminare"⁽⁸¹⁾ avente per l'apunto ad oggetto istanze, progetti preliminari, studi di fattibilità con il ruolo di conferenza pre-decisoria, nella quale le amministrazioni esprimono una sorta di avviso anticipato che le vincola a non esprimere in seguito dissensi non legati a fatti sopravvenuti e quindi non esaminati nella conferenza preliminare (tale conferenza è obbligato-

⁽⁸⁰⁾ In particolare, la prima modifica legislativa della conferenza (legge 537/93), assegnò al Presidente del Consiglio dei Ministri un potere sostitutivo dell'unanimità per superare i blocchi eventualmente posti da altre amministrazioni. Fu poi la legge 127/97 (la cd Bassanini-ter) ad attribuire il potere di superamento di eventuali blocchi all'amministrazione procedente (anche se poi tale potere poteva a sua volta innescare una sorta di controricorso ed un arresto del procedimento sine die). Fu quindi la legge 340/00 a consentire all'amministrazione procedente di andare avanti sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in conferenza (dando subito luogo ai problemi di individuazione di tale maggioranza: quantitativa o qualitativa?). Si è giunti infine (con la legge 15/05) alla previsione che l'amministrazione procedente adotti la decisione di conclusione del procedimento tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in conferenza. Per quanto riguarda il dissenso, esso non può essere semplicemente ostruzionistico ma deve essere manifestato in sede di conferenza, deve essere congruamente motivato, deve essere pertinente all'oggetto della conferenza e, infine, deve essere propositivo cioè deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (cfr. art. 14-quater, legge 241/90).

⁽⁸¹⁾ Cfr. *supra*, nota (49).

ria per le opere pubbliche)⁽⁸²⁾.

Anche il differente grado di partecipazione delle amministrazioni coinvolte (alcune con più rappresentanti, altre assenti), ha dato luogo a modifiche legislative che hanno portato a consentire l'intervento di un unico rappresentante per amministrazione legittimato con delega preventiva e facoltà di vincolare l'amministrazione di appartenenza.

La conferenza di servizi viene quindi utilizzata per conseguire più obiettivi: velocizzare e coordinare l'azione amministrativa, specie quando sono coinvolte più amministrazioni pubbliche, ed assicurare nel procedimento una adeguata ponderazione dei diversi interessi coinvolti^(82-bis).

Essa, nel tempo, ha dato però luogo ad una molteplicità di conferenze, a seconda dei settori di intervento (trasporti, difesa del suolo, ecc.), ciascuna caratterizzata da specificità formali o informali.

Anche i meccanismi introdotti per superare il dissenso manifestato nell'ambito della conferenza non rappresentano altro che soluzioni volte ad assicurare la certezza del risultato pur se, in qualche caso, possono apparire di difficile compatibilità con il nuovo assetto delle competenze scaturito dalla riforma del titolo V della Costituzione^(82-ter).

Le molteplici modifiche intervenute testimoniano tuttavia quanto lavoro sia stato necessario per affinare questo istituto, mentre l'estrema varietà di conferenze oggi rinvenibili mostra quanto complessa sia l'opera di semplificazione per le peculiarità (e le resistenze) della pubblica amministrazione italiana.

⁽⁸²⁾ La conferenza preliminare rappresenta un'applicazione del principio comunitario di precauzione e media tra le esigenze di certezza dei privati e le ragioni di legalità ed opportunità dell'amministrazione. Sul punto vedi il lavoro di G. Gardini richiamato in nota (75).

^(82-bis) La conferenza di servizi è stata definita dal Consiglio di Stato in una recente sentenza come un "...originale modulo organizzativo (funzionale alla concreta attuazione dei principi costituzionali che presiedono all'azione amministrativa, come individuati dall'articolo 97 della Costituzione) per l'acquisizione, su di un dato provvedimento da adottare, dell'avviso di tutte le amministrazioni preposte alla cura degli interessi coinvolti in quest'ultimo, idoneo a produrre l'auspicata accelerazione dei tempi procedurali (e dunque la speditezza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa) attraverso un esame contestuale di tutti gli interessi pubblici coinvolti..." Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 maggio 2004, n. 2874.

^(82-ter) In particolare l'intervento sostitutivo previsto dall'art. 14-quater, comma 3-ter, che rimette la decisione al Consiglio dei ministri in caso di inerzia della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata.

4.2 L'analisi di impatto della regolazione (AIR)

L'AIR è il paradigma delle semplificazioni mancate⁽⁸³⁾.

Introdotta in via sperimentale dall'articolo 5 della prima legge di semplificazione durante una delle stagioni più feconde di novità e di strumenti per migliorare la qualità della regolazione, essa ha vissuto fin dall'inizio un lungo travaglio, sperimentando la profonda divaricazione tra le buone intenzioni e la concreta (cattiva) attuazione.

Abbiamo sopra rilevato come anche a livello comunitario e di altre istituzioni internazionali⁽⁸⁴⁾ tale strumento sia stato sempre inserito tra le migliori pratiche internazionali per un efficace miglioramento della qualità della regolazione.

Perché allora nel nostro Paese esso ha prodotti risultati così deludenti?

Probabilmente perché essa non è stata intesa dall'Esecutivo come una risorsa, né tantomeno come una opportunità per legiferare meglio e più consapevolmente, ma soltanto come un limite, oseremmo dire quasi una seccatura.

Già le vicende legate alla sua introduzione non sembravano costituire un buon viatico per il successo dell'AIR⁽⁸⁵⁾, considerata la virata a trecentosessanta gradi costituita dalla scelta operata dal legislatore di optare per un sistema sperimentale e del conseguente abbandono dell'introduzione immediata dell'AIR.

⁽⁸³⁾ Cfr. *supra*, par. 3.2.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. *supra*, par. 2.1. Ricordiamo che la valutazione d'impatto fu oggetto di una specifica Comunicazione della Commissione nell'ambito delle azioni per l'attuazione della Strategia di Lisbona. Anche l'OCSE nelle sue Raccomandazioni aveva individuato la valutazione d'impatto come uno degli strumenti chiave per migliorare la qualità della regolazione. Si veda il *Report on Regulatory Reform* approvato il 27 maggio 1997 e il documento *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD countries* dello stesso anno.

⁽⁸⁵⁾ L'originale formulazione della norma nel disegno di legge (art. 3) introduceva un immediato obbligo dell'AIR per le relazioni illustrative degli schemi di atti normativi governativi e dei regolamenti ministeriali ed interministeriali. Nel corso dell'iter parlamentare, invece, si fece strada una maggiore prudenza e, nella versione finale dell'art. 5, venne stabilito che, a titolo sperimentale, con DPCM, si sarebbero definiti tempi e modalità di effettuazione dell'AIR sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo. Per una ricostruzione delle vicende dell'AIR cfr, tra gli altri, G. Savini *La "messa a regime" dell'AIR: il DPCM 11 settembre 2008, recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione* reperibile su www.amministrazioneincammino.luiss.it.

Veniva inoltre introdotta una differenziazione tra l'AIR in uso alle Commissioni parlamentari (definitiva) e quella (sperimentale) per l'esecutivo.

Non sono state esplicitate le ragioni di tanta prudenza da parte del legislatore, anche se è evidente che un' AIR immediata avrebbe potuto costituire un delicato elemento di *accountability* da gestire nel rapporto Governo-Parlamento.

Fa inoltre capolino il sospetto che la pubblica amministrazione non avesse alcuna intenzione di sobbarcarsi l'onere di effettuare una pesante analisi di impatto (non certo almeno come misurazione degli effetti di tutte le possibili opzioni).

E tuttavia non si è cercato di temperare questa, sia pur legittima, resistenza con l'opzione di una AIR da intendersi almeno come comparazione tra diverse ipotesi di intervento e di valutazione dei costi di adeguamento per i cittadini e le imprese.

In altre parole, invece di affrontare la evidente difficoltà oggettiva, culturale, organizzativa della pubblica amministrazione di gestire l'analisi di impatto della regolamentazione, si è preferita una lunga fase di gestazione e di sperimentazione (a parole)⁽⁸⁶⁾.

Per cercare di "smuovere le acque", a distanza di 6 anni dalla originaria formulazione, si fece ricorso, ancora una volta, ad una modifica normativa per introdurre una nuova disciplina dell'AIR.

Ciò avvenne con l'ultima legge di semplificazione fin qui emanata (la legge 246/05, art. 14).

Tale norma era ancora più ambiziosa della precedente perché, oltre ad affidare al Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della PCM il

⁽⁸⁶⁾ Ricordiamo che la prima fase di sperimentazione conclusasi nel 2001 registrò 5 redazioni di AIR. Addirittura nella seconda fase iniziata nel 2003 e conclusasi nel 2004 ne fu redatta solo una! Nello stesso periodo, si contano sulle dita di una mano quelle realizzate dalle Regioni. Va inoltre sottolineato che, con la legge 229/03, l'AIR fu estesa alle Autorità indipendenti di regolazione (da notare che, nel 2009, sulla base di una convenzione tra il Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università della Tuscia di Viterbo e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Napoli "Parthenope" è stato istituito l'Osservatorio sull'Analisi di impatto della Regolazione nelle Autorità amministrative indipendenti che ha anche un proprio sito web www.osservatorioair.it). Per quanto riguarda le carenze organizzative, già la prima *Relazione sullo stato di attuazione dell'AIR* di cui alla nota (55), aveva evidenziato che dalla sua introduzione nel '99 fino al momento della presentazione della Relazione alle Camere nel 2007, "...l'AIR ha spesso rivelato la limitata presenza di competenze professionali specifiche all'interno delle amministrazioni, la difficoltà di reperire i dati e le informazioni necessarie alla piena conoscenza del settore di intervento e di svolgere le attività di AIR nei tempi, sovente ristretti, dell'istruttoria normativa" (cfr. Relazione citata, par. 5, pag. 13).

coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR, sottoponeva all'AIR indistintamente tutti gli schemi di atti normativi del Governo.

Essa tuttavia non mancava di rinviare a successivi decreti per l'individuazione delle tipologie sostanziali e dei casi di esclusione dell'AIR, nonché per la definizione di criteri generali, di procedure e di modelli di AIR.

I decreti citati, che avrebbero dovuto essere emanati dopo 3 mesi, videro invece la luce dopo 3 anni⁽⁸⁷⁾.

Ma questa lunga gestazione non ha eliminato le zone d'ombra, essendo per esempio ancora stata rinviata la definizione dei criteri generali per le procedure di consultazione che, al contrario, è prescritta dalla norma e che i pareri del Consiglio di Stato, ed una ricerca dello stesso Dipartimento della funzione pubblica, qualificano come fattore strategico dell'AIR⁽⁸⁸⁾.

In particolare, il Consiglio di Stato, fin dal primo parere reso sullo schema di regolamento per l'AIR del 27 marzo 2006, evidenziava che l'istituto della consultazione era rilevante non solo perché consentiva di realizzare un *adeguato grado di democraticità delle scelte da effettuare* ma, soprattutto, perché realizzava *lo scopo di ampliare la base conoscitiva delle decisioni in quanto vengono forniti all'autorità politica una serie di elementi indispensabili per l'efficacia della regola*⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁷⁾ Sotto questo profilo appaiono oggi quantomeno imprudenti le dichiarazioni contenute in ampie parti della prima Relazione sull'AIR citata. In particolare, è evidente che quanto si affermava circa l'intenzione di "mettere a regime" l'AIR (cfr. Relaz. par. 2, pag. 7) fosse da ritenersi solo un mero auspicio. Altrettanto velleitarie appaiono oggi le dichiarazioni che indicavano l'AIR come oggetto di una applicazione "...generalizzata e sistematica" (cfr. Relaz. cit. pag. 7).

⁽⁸⁸⁾ Cfr. A. La Spina, S. Cavatorto (a cura di) *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione* Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubbettino, 2001.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza dell'11 febbraio 2008, n. 1208/2006, par. 4.4.1. In esso veniva evidenziato che lo schema di regolamento AIR omettendo la disciplina dell'intera fase istruttoria della consultazione contravveniva alla specifica prescrizione normativa (art. 14, comma 5, lett. a), legge 246/05); sotto questo profilo, pur riconoscendo i diversi fattori di criticità delle pratiche di consultazione (intempestività, rischio di esclusione di soggetti rilevati, genericità dei dati raccolti, ecc.), veniva evidenziato come il Libro bianco sulla *Governance europea* poteva costituire un punto di equilibrio laddove indicava di basare la consultazione su un codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi ed invitando il legislatore nazionale a definire i previsti criteri generali e le procedure della consultazione nella forma appunto di livelli qualitativi minimi (cfr. par. 4.4.2). Il CdS, infine, evidenziava come, su questo versante, un grosso aiuto sarebbe potuto venire dall'uso di strumenti telematici per le consultazioni.

E l'acquisizione di tali elementi è importante, anzi, per usare l'espressione del Consiglio di Stato, *fondamentale*, non solo e non tanto dopo che le scelte sono state fatte quanto, piuttosto, *nella fase anteriore alle scelte medesime, attraverso la fondamentale acquisizione di informazioni che spesso non sono a disposizione di chi deve decidere*.

La pervicace posizione contraria dell'Amministrazione è emblematica delle resistenze che vengono frapposte alle iniziative di semplificazione.

Nonostante la chiarezza della norma e del parere della suprema magistratura amministrativa, la Presidenza del Consiglio non ha mai ritenuto di mutare opinione e, infatti, nel regolamento sull'AIR non vi è traccia della disciplina della fase di consultazione.

Quanto questa illegittima omissione sia oltretutto dannosa è facilmente riscontrabile scorrendo le relazioni AIR che, come riconosciuto anche dall'ultima relazione presentata dal Governo in Parlamento:

- presentano contenuti descrittivi, con scarse indicazioni di stime quantitative e, comunque, quasi mai indicano carenze e criticità constatate nella vigente situazione normativa tali da giustificare l'intervento regolatorio;
- si limitano ad indicare in maniera discorsiva gli stessi obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire con l'intervento regolatorio;
- non dedicano spazio ad analisi di opzioni alternative a quella prescelta limitandosi, al più, ad indicare uno strumento normativo diverso e non una alternativa diversa nel merito;
- sono carenti di dati e informazioni sulla stima dei vantaggi e degli svantaggi;
- non esprimono (né si vede come potrebbero, stante quanto sopra rilevato) espressi elementi puntuali in merito al metodo seguito per le consultazioni.

In definitiva, le relazioni AIR tendono a configurarsi come un mero adempimento formale⁽⁹⁰⁾ e in quanto tali inutili ed anzi fonte di lentezze ed appesantimenti procedurali. Inoltre, la mancata disciplina

⁽⁹⁰⁾ Cfr. Camera dei deputati Doc. LXXXIII n. 1, *Relazione sullo stato di attuazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) – Anni 2007-2008*. Trasmessa alla Camera il 6 settembre 2010, par. 5.2.

della essenziale fase di consultazione conduce a situazioni a volte paradossali⁽⁹¹⁾.

In conclusione, pur se l'attuazione dell'AIR in Italia, appare, per quanto fin qui esposto, francamente deludente, resta nondimeno la validità dello strumento che, se correttamente implementato, anche a livello regionale⁽⁹²⁾, potrebbe realmente assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di Governo.

⁽⁹¹⁾ Basti ripercorrere le vicende dell'art. 3 del disegno di legge recante *Piano straordinario contro le mafie nonchè delega al Governo in materia di normativa antimafia* presentato alla Camera il 9 marzo 2010 (AC 3290) e convertito nella legge 13 agosto 2010, n. 136. Con tale articolo è stato infatti introdotto l'obbligo, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, di registrare su conti correnti dedicati tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici. Scorrendo la scarna relazione AIR allegata al disegno di legge (cfr. AC 3290, pag. 11 e ss.) rileviamo: che le consultazioni sono state effettuate solo tra gli uffici legislativi dei ministeri proponenti; che non sono state previste azioni per il monitoraggio degli effetti derivanti dalla sua attuazione; che non si sono ravvisati svantaggi né elementi di criticità ai fini dell'adozione del provvedimento; che non sono stati previsti obblighi informativi specifici per i destinatari diretti e indiretti; che l'intervento normativo non ha effetto di alcun genere sul libero mercato e non influenza le attività di impresa o il sistema di competitività del Paese; che non sono state previste azioni mirate per la pubblicità e l'informazione del provvedimento ritenendosi sufficiente la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Purtroppo la realtà dei fatti è stata molto diversa. La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, avvenuta nel mese di agosto, è stata, come poteva facilmente prevedersi, del tutto insufficiente a garantire la conoscibilità delle nuove disposizioni. La cattiva formulazione della disposizione (incertezza sull'ambito di applicazione: a tutti i rapporti in corso o solo per i nuovi appalti?) ha avuto l'effetto non solo di influenzare ma di paralizzare tutto il sistema dei contratti pubblici in quanto il sistema bancario, stante l'incertezza normativa, si rifiutava di eseguire pagamenti su conti correnti non dedicati anche per gli appalti già in corso. Nessun rilievo è stato dato al costo per le imprese di aprire conti correnti dedicati per ciascun appalto. Non essendo stato previsto alcun monitoraggio degli eventuali effetti delle nuove disposizioni (che evidentemente si ritenevano inesistenti), il Governo è stato investito a settembre dalle proteste delle organizzazioni imprenditoriali per la cui gestione è stata necessaria l'emanazione, tramite apposito decreto-legge, di un provvedimento chiarificatore. Che tutto questo si sarebbe potuto facilmente evitare o, quantomeno, ponderare meglio, se si fosse effettuata preventivamente la consultazione dei destinatari delle norme. Siamo, è evidente, agli antipodi della *smart regulation* (cfr. *supra*, par. 2.4). In questa vicenda, infatti, nessun peso è stato dato alle opinioni degli *stakeholders* che, evidentemente, non sono ritenuti affatto essenziali per legiferare con intelligenza nonostante invece questa vicenda dimostri che, come rilevato dal Consiglio di Stato (cfr. paragrafo precedente), appare evidente la mancanza di informazioni di base in chi è chiamato a decidere.

⁽⁹²⁾ Cfr. *OECD Reviews of Regulatory Reform Italy: Ensuring Regulatory Quality across Levels of Government*, Paris, 2007.

4.3 La Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)

Questo strumento rappresenta una promettente novità nel panorama degli interventi fin qui esaminati.

Abbiamo visto che la misurazione degli oneri amministrativi fu inserita nell'ambito del Programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi approvato dal Consiglio europeo di primavera di Bruxelles del marzo 2007, sulla base della metodologia dello SCM elaborata in Olanda nel 2003⁽⁹³⁾.

Tale metodologia consiste nella misurazione di un sottoinsieme di costi connessi alla regolazione, i cd "oneri amministrativi", attraverso la stima dei singoli oneri informativi (OI - "*Information Obligations*") imposti dalle normative di regolazione nei diversi settori, attraverso sia interviste ad un limitato numero di imprese sia attraverso rilevazioni dirette con esperti delle associazioni imprenditoriali (cd *expert assessment*).

Per oneri informativi si intendono tutti quelli che riguardano la raccolta, la tenuta e la comunicazione di informazioni a terzi e/o all'Amministrazione pubblica.

In tal modo la misurazione si concentra su quei costi che l'impresa non sosterebbe se non vi fosse quella specifica disposizione di legge che impone quell'adempimento e cerca di stimare i costi della regolazione che produce una distrazione non giustificabile dalle normali attività di impresa.

L'obiettivo della misurazione, per tutti i paesi membri, è la riduzione del 25% degli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e le imprese entro il 2012.

L'Italia ha recepito tale impegno nell'ambito del citato Consiglio europeo di Bruxelles⁽⁹⁴⁾, inserendo la riduzione degli oneri amministrativi tra le linee di azione del PAS approvato il 15 giugno 2007.

Il PAS si poneva come obiettivo strategico per le imprese di rafforzare la capacità competitiva del Paese.

L'indice di valutazione per il conseguimento di tale obiettivo sarebbe stato rappresentato "... da un sensibile miglioramento nelle classifiche internazionali (ad esempio il rapporto "*Doing Business*" della banca Mondiale)"⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹³⁾ Cfr. *supra*, par.2.3, nota (16).

⁽⁹⁴⁾ Cfr. *supra*, nota (55).

⁽⁹⁵⁾ Cfr. PAS citato, par. II *Gli obiettivi generali*, pag. 10. In realtà, se guardiamo alla classifica "*Doing Business*" proposta dal PAS i risultati non riflettono il sensibile

La strada scelta per l'implementazione delle misure in esso previste non fu però quella che avrebbe potuto garantire risultati efficaci.

L'attività di misurazione relativa al PAS 2007 fu attuata da un gruppo di lavoro coordinato dall'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica composto da esperti in parte provenienti dall'Unità per la semplificazione (cd task force MOA).

Nella prima fase, tuttavia, tale gruppo limitò le consultazioni ad alcune organizzazioni e, per alcune materie (privacy), non le effettuò affatto⁽⁹⁶⁾.

Ciò comportò anzitutto una cattiva qualità dei dati raccolti che, sommata alla fine prematura della legislatura, non consentì di raccogliere i risultati del lavoro svolto.

La nuova e attuale legislatura ha segnato un mutamento, oltre che nella coalizione di governo, anche nelle politiche di semplificazione che però, almeno per quanto riguarda l'attività di misurazione degli oneri amministrativi, è stato positivo.

L'ennesimo provvedimento in materia di competitività economica, infatti, ha dato alla misurazione un quadro più stabile.

L'art. 25 del D-L 112/08 il cd *taglia-oneri*, infatti, ha definito un percorso che prevede:

miglioramento auspicato, tutt'altro: l'Italia infatti passa dalla 69 posizione del 2006, alla 82 del 2007, alla 59 del 2008, alla 65 del 2009, alla 78 del 2010 e alla 80 del 2011.

⁽⁹⁶⁾ Ciò emerge in maniera evidente dalle stesse slides prodotte dall'Unità per la Semplificazione e la qualità della regolazione nell'ambito della Consultazione attraverso le riunioni dei gruppi di lavoro del Tavolo permanente per le semplificazioni del 4 dicembre 2007. Nella slide relativa alla misurazione nazionale 2007-2008 - settori 2007, si legge infatti che per la privacy il progetto pilota era già *completato nel marzo 2007*. Addirittura prima pertanto della stessa approvazione del PAS avvenuta il 15 giugno 2007 e contemporaneamente all'approvazione da parte dell'Italia il 9 marzo 2007 del Piano di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012! Iniziativa lodevole quella di "portarsi avanti" nel lavoro ma, sfortunatamente, non condivisa con i destinatari. Probabilmente, l'avvio delle attività di misurazione degli oneri amministrativi, rappresentando una assoluta novità, era ancora acerba e surclassata, per urgenza, dall'implementazione del sistema della Comunicazione Unica che, introdotto nell'ordinamento dal D-L 7/07, art. 9 (ancora una volta un decreto-legge...), vedeva come termine di conseguimento nel PAS il 30 agosto 2007. Tale sistema, per le difficoltà oggettive e le resistenze delle Amministrazioni coinvolte, fu oggetto di una fitta serie di incontri tra Dipartimento della funzione pubblica, associazioni degli imprenditori, enti locali, CCIAA, altre amministrazioni, lungo tutto l'arco del 2007 anche se è riuscita ad entrare a regime solo il primo aprile del 2010!!

- l'elaborazione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie di competenza statale;
- il coordinamento, da parte del Dipartimento della funzione pubblica in attuazione del programma, delle attività di misurazione in raccordo con l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e le amministrazioni interessate per materia;
- l'adozione, da parte del Ministro competente per materia, di concerto con funzione pubblica e semplificazione normativa, del piano di riduzione degli oneri amministrativi che definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del 25% degli oneri;
- la confluenza dei piani di riduzione nel piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione che assicura la coerenza generale del processo ed il raggiungimento dell'obiettivo finale della riduzione del 25% degli oneri amministrativi.

La prima parte di questo percorso ha avuto un andamento quasi lineare.

Sul sito web del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione risultano correttamente pubblicati i due programmi di misurazione fino ad oggi approvati⁽⁹⁷⁾.

Superate infatti le sfasature sopra ricordate, l'attività di misurazione è oggi a regime e vede il coinvolgimento pieno delle organizzazioni imprenditoriali.

Anche il coordinamento delle attività da parte del competente ufficio del Ministero⁽⁹⁸⁾ funziona a dovere e vede il previsto coinvolgimen-

⁽⁹⁷⁾ Ricordiamo che le attività di MOA sono partite nel 2007 anche se in assenza di un programma di misurazione nelle seguenti materie: privacy, ambiente, sicurezza civile (vigili del fuoco), paesaggio e beni culturali e previdenza e contributi. I primi programmi, invece, datano dal 2008 dopo l'approvazione dell'art. 25 del D-L 112/08. Per quanto riguarda i programmi approvati, va rilevato che, mentre nel sito del Ministero i programmi sono identificati come programmi di misurazione 2008-2009 e 2010-2011, il primo è relativo al solo anno 2008 (cfr. art. 1 del programma) e riguarda le materie ambiente (seconda rilevazione) dogane e fisco, mentre il secondo è relativo agli anni 2009-2010 (cfr. art. 1 del programma) e riguarda le materie appalti, sicurezza sul lavoro, fisco, trasporti, agricoltura, incentivi alle imprese e, per quanto riguarda l'avvio sperimentale della misurazione degli oneri gravanti sui cittadini, nell'area della disabilità. Come mai questa sfasatura? Essa è dovuta, come vedremo, ai ritardi registrati nell'attuazione dei programmi medesimi.

⁽⁹⁸⁾ Si tratta dell'UANAS vale a dire l'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

to della task force MOA e delle amministrazioni interessate.

Il percorso è però rimasto zoppo e manifesta delle criticità che, a tre anni di distanza dall'avvio delle attività di misurazione, appaiono ormai evidenti.

Anzitutto i tempi di completamento delle attività di misurazione risultano largamente insoddisfacenti.

Sul punto basti rilevare che al momento è stata appena avviata, a dicembre 2010, l'attività preliminare alla mappatura degli oneri informativi in materia di trasporti, mentre le rilevazioni in materia di agricoltura e incentivi alle imprese, incluse nel programma 2009-2010, non sono ancora partite⁽⁹⁹⁾.

Ma, soprattutto, anche quando la misurazione si conclude, non vi è purtroppo alcuna certezza che l'amministrazione competente adotti il previsto piano di riduzione degli oneri⁽¹⁰⁰⁾.

Ciò è dovuto, come sopra rilevato⁽¹⁰¹⁾, alle carenze dell'art. 25 del D-L 112/08, che non prevede alcun tipo di sanzione da opporre all'eventuale inerzia dell'amministrazione competente relativamente alla predisposizione del piano di riduzione.

⁽⁹⁹⁾ Di tali difficoltà sembra consapevole l'amministrazione e, non a caso, mentre il primo programma di misurazione prevedeva all'art. 3 una tempistica puntuale per le attività di misurazione che avrebbero dovuto concludersi entro il 30 aprile 2009 per ambiente e dogane ed entro il 30 giugno 2009 per fisco (che invece si è concluso ad ottobre 2010), l'ultimo programma approvato si limita a dire che le attività di misurazione sono realizzate "secondo tempi e modalità concordati dal Dipartimento per la funzione pubblica, l'Unità per la semplificazione e le amministrazioni interessate per materia".

⁽¹⁰⁰⁾ Questa è, al momento, la criticità più rilevante che rischia, se non sapientemente gestita, di vanificare il pur importante lavoro di misurazione. Dal sito web del ministero (www.innovazionepa.it) risulta che ad oggi sono stati approvati soltanto tre piani di riduzione da parte del Ministero del lavoro, dell'interno (Dip VVFF) e beni culturali tutti relativi alle misurazioni avviate nel 2007. Ma mentre i piani di riduzione di lavoro e beni culturali sono stati tradotti in norme, quello dei VVFF è ancora in attesa di traduzione normativa... Di questi ritardi sembra consapevole anche l'ultimo *Piano di Semplificazione Amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012* presentato alla stampa dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il 14 ottobre 2010 citato in nota (30) che dovrebbe confluire nel Programma Nazionale di Riforma che l'Italia dovrà presentare alle istituzioni comunitarie entro aprile 2011 nell'ambito del cd. semestre europeo vale a dire il nuovo ciclo di coordinamento delle politiche economiche europee che culminerà a luglio con l'emissione, da parte del Consiglio, degli orientamenti politici per ciascuno Stato membro sulla base dei quali gli Stati membri finalizzeranno i loro bilanci nazionali e sui quali saranno valutati l'anno successivo.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. *supra*, par. 3.2.

Con soluzione tipicamente italiana, l'ultimo provvedimento in materia di competitività⁽¹⁰²⁾, nel duplice tentativo di dare attuazione ai principi dello SBA⁽¹⁰³⁾ e di superare l'impasse dovuto alla mancata redazione dei previsti piani di riduzione, invece di modificare l'art. 25, sanzionando la mancata redazione dei piani, ha introdotto un nuovo strumento di semplificazione sotto forma di regolamento.

Ancora una volta, invece di affrontare i problemi, il rimedio è di tipo normativo; soluzione che, in materia di semplificazione, appare quantomeno contraddittoria.

Sul sito web del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione è apparso di recente un interessante dossier sulla semplificazione amministrativa per le imprese che, forse presagendo una imminente crisi politica al momento non più così imminente, fa il punto sugli interventi di semplificazione adottati⁽¹⁰⁴⁾.

Scorrendo il sommario, oltre alla presentazione del sopra citato regolamento di semplificazione per le PMI⁽¹⁰⁵⁾, si fa cenno delle difficoltà e delle forti resistenze radicate nei comportamenti consolidati delle amministrazioni ma, invece di preoccuparsi di come rendere cogenti gli strumenti esistenti, si pone l'accento sull'implementazione e la comunicazione.

Questo strabismo appare sintomatico di quella carenza di cui hanno sempre sofferto e soffrono tuttora le politiche di semplificazione del nostro Paese che non sono mai riuscite a diventare politica generale di governo, se non a parole, né, conseguentemente, azione condivisa dall'Amministrazione intesa nel suo complesso.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 il cui art. 49, comma 4-*quater*, autorizza il Governo, al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese, anche sulla base delle attività di misurazione degli oneri amministrativi, ad adottare uno o più regolamenti volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle PMI in base ai principi di proporzionalità in relazione alla dimensione d'impresa, all'eliminazione delle autorizzazioni non necessarie alla tutela degli interessi pubblici, all'estensione dell'autocertificazione, all'informatizzazione degli adempimenti e al coordinamento delle attività di controllo. In questo modo, è evidente, si cerca di "recuperare" i risultati dell'attività di MOA soprattutto nei confronti delle Amministrazioni resistenti.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. *supra*, par. 2.4.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. Dossier *La semplificazione amministrativa per le imprese* Dipartimento per la funzione pubblica, Ufficio per la semplificazione Roma 22 dicembre 2010 reperibile su www.innovazionepa.it.

⁽¹⁰⁵⁾ Che, in questo uniformandosi all'analogia enfasi commentata a proposito del PAS, viene definita "...una innovazione senza precedenti per l'Italia" (cfr. Dossier cit. pag. 5).

4.4 Lo Sportello Unico e le Agenzie per le imprese

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) è, insieme alla conferenza di servizi, lo strumento di semplificazione più risalente del nostro ordinamento ed è stato anch'esso oggetto di una recente riforma⁽¹⁰⁶⁾.

Il SUAP fu istituito dal D.Lgs. 112/98⁽¹⁰⁷⁾ con la funzione di assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi.

L'assistenza avrebbe dovuto consistere nella raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi nonché nella raccolta e diffusione delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale, a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo.

Questa assistenza nei fatti non si è mai compiutamente realizzata ed anche il SUAP non è sfuggito al destino degli altri strumenti di semplificazione qui esaminati ed ha registrato un avvio molto travagliato.

Nonostante il varo, nel maggio 2000, di un apposito piano d'azione che avrebbe dovuto fornire gli strumenti per garantire la diffusione dei SUAP su tutto il territorio nazionale ed elevarne l'organizzazione e la qualità del lavoro, a cinque anni di distanza dalla sua introduzione, quasi tutte le ricerche sull'argomento⁽¹⁰⁸⁾ evidenziavano come irrisolto il medesimo aspetto: la necessità di un maggiore aiuto al cittadino/imprenditore nel rapporto con la PA ovvero la necessità, rilevata dall'utenza, di un atteggiamento maggiormente consulenziale che avesse a fondamento una reale attenzione verso i bisogni del cliente cittadino/imprenditore.

In tale contesto il caso del SUAP era emblematico della distanza

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. *supra*, nota (63).

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, Titolo II, Capo IV *Conferimenti ai comuni e sportello unico per le attività produttive* Articoli 23 e seguenti.

⁽¹⁰⁸⁾ Il Piano d'azione assunse la forma di una direttiva del Consiglio dei ministri del 12 maggio 2000 recante "*Provvedimenti per la piena attuazione delle disposizioni relative alla istituzione di sportelli unici per le attività produttive*" e prevedeva, tra l'altro, la realizzazione di programmi di sostegno (furono pubblicati dei bandi in GU) per la costituzione di nuovi sportelli unici e per il miglioramento della qualità dei servizi offerti da quelli esistenti. Relativamente alle ricerche citate, ci si riferisce a quelle commissionate dal Ministero della funzione pubblica (ISPO, Alphabet) e a quella realizzata dall'Unione industriali di Torino tutte presentate nell'ambito dell'edizione 2003 del FORUMPA.

tra le aspettative legate al nome e la realtà del suo funzionamento.

Lo Sportello Unico era percepito dall'utenza come una struttura esistente solo sulla carta: una scatola vuota all'interno della quale non c'era interconnessione tra i servizi e il personale non appariva né competente né aggiornato.

Il risultato era che, di fatto, in molti casi o il SUAP funzionava come un semplice collettore di moduli o, addirittura, occorreva ancora rivolgersi a una pluralità di enti, con il fastidioso sospetto di trovarsi di fronte ad un processo di involuzione più che di evoluzione della macchina amministrativa⁽¹⁰⁹⁾.

Anche nel caso del SUAP, inoltre, la non felice formulazione delle disposizioni non aiutò a raggiungere gli obiettivi fissati.

L'equivoco era determinato dal fatto che, contrariamente alle aspettative dei redattori, la formulazione delle norme non consentiva di affermare l'esistenza di un procedimento unico, ma, come del resto rilevato anche dalla Corte Costituzionale⁽¹¹⁰⁾, soltanto di *una sorta di "pro-*

⁽¹⁰⁹⁾ Se questi erano i risultati che emergevano all'inizio del 2003 (ricordiamo che le ricerche erano di febbraio) ancora più imbarazzante è il ricordo delle pressioni delle associazioni imprenditoriali volte a riconoscere – nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sulle semplificazioni - l'applicabilità alle imprese del commercio dello Sportello Unico. Sembrava infatti ormai consolidato che il termine attività produttive ricompredesse anche le attività commerciali e sembrava conseguentemente logico che, essendo il settore commerciale oggetto di una incisiva semplificazione amministrativa (il D.Lgs. 114/98), le comunicazioni per l'avvio dell'attività commerciale potessero trovare nel SUAP la loro sede naturale. Alcune amministrazioni regionali, al contrario, esclusero l'applicabilità delle procedure del SUAP alle imprese del commercio *anche sulla base del fatto di ritenere opportuna – per la buona riuscita dell'innovativo istituto – una sua progressiva applicazione* (ciò avvenne nella Regione Piemonte con un Comunicato della PGR recante le *prime indicazioni applicative del D.P.R. 447/98* pubblicate sul supplemento speciale al BUR della Regione Piemonte n. 24 del 18 giugno 1999). Tale impostazione fu poi superata dai sopravvenuti DPR 440 del 7 dicembre 2000 e dalla legge 340/00 che indussero la Regione Piemonte ad emanare la DGR del 15 ottobre 2001, n. 29 – 4134. Si ricorda, per inciso, che ad oggi oltre i due terzi delle pratiche degli sportelli unici riguardano commercio e artigianato. Tale vicenda è anch'essa paradigmatica dell'atteggiamento delle pubbliche amministrazioni di fronte alle innovazioni/semplificazioni normative. Non basta infatti poter contare, come nel caso del settore commerciale, su un ambiente normativo che ormai, almeno per le superfici di più piccole dimensioni, appariva largamente semplificato. L'elemento umano, la formazione e l'aggiornamento del personale, il reale coordinamento tra gli uffici, il timore da parte di qualcuno di perdere la propria competenza sono i fattori che decretano il successo o il fallimento di qualunque iniziativa di semplificazione.

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 376/02.

cedimento di procedimenti”, cioè di un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti facenti capo ad amministrazioni diverse...ma che... non significa che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti.

Per superare questo limite oggettivo che ha condizionato tutta l'esperienza dei SUAP è stata necessaria, ancora una volta, la spinta proveniente dall'Unione Europea⁽¹¹¹⁾.

In ottemperanza all'obbligo comunitario, nell'ambito del progetto impresa in un giorno è stata pertanto prevista la semplificazione ed il riordino della disciplina dei SUAP⁽¹¹²⁾.

L'intervento da ultimo richiamato ha inoltre provveduto a colmare una lacuna fin dall'inizio evidenziata dalle associazioni imprenditoriali.

Ma se ad un personale non sufficientemente formato e aggiornato si accompagna la cronica insufficienza di risorse, causa i noti vincoli di bilancio, è evidente che le amministrazioni, specie quelle locali, avrebbero avuto non pochi problemi ad implementare i SUAP.

Il suggerimento del sistema imprenditoriale fu dunque quello di invitare le amministrazioni a guardare con realismo a quelle possibilità di reale collaborazione che sarebbero potute scaturire dal rapporto con le organizzazioni imprenditoriali.

La disposizione sull'impresa in un giorno risponde anche a questa sollecitazione.

Essa infatti, realizzando una innovazione epocale per l'ordinamento italiano, consente a soggetti privati accreditati dalla PA e denominati "Agenzie per le imprese", di sostituirsi alla PA nel caso di procedimenti che non comportino attività discrezionale da parte dell'Ammini-

⁽¹¹¹⁾ E' stata infatti la direttiva 2006/123/CE che ha posto ad ogni Stato membro l'obbligo di istituire un Punto unico nazionale di contatto (*Point of Single Contact*) superando le criticità che avevano fino ad oggi causato la disomogenea implementazione dei SUAP sul territorio.

⁽¹¹²⁾ La norma sull'impresa in un giorno è l'art. 38 del decreto-legge 112/08 il cui comma 3 prevede la riforma dei SUAP e dispone espressamente, superando così le precedenti ambiguità, che il SUAP costituisce per il richiedente l'unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e, soprattutto, che il SUAP fornisce una risposta unica per conto di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento. Il riordino dei SUAP è stato realizzato con il DPR 7 settembre 2010, n. 160 che è al momento in fase di implementazione.

strazione e di svolgere l'attività istruttoria negli altri casi⁽¹¹³⁾.

Ci troviamo, mentre si chiude questa ricerca, nel pieno del processo di implementazione dell'art. 38 e dei relativi regolamenti di attuazione e, come già rilevato, sembra che sussistano finalmente tutte le premesse per un efficace rilancio dei SUAP sul territorio.

⁽¹¹³⁾ Cfr. art. 38, comma 3, lett. c). Inoltre l'art. 38 colma anche un'altra criticità che aveva contribuito al rallentamento della diffusione dei SUAP sul territorio prevedendo, per i comuni non in grado di attivare autonomamente un SUAP, l'intervento sostitutivo della rete delle CCIAA.

5 Conclusioni

Giunti al termine di questo breve viaggio sulla semplificazione nel primo decennio del nuovo millennio, non possiamo non ritornare sull'affermazione fatta all'inizio circa il fatto che *“la semplificazione è un procedimento complesso e vasto che richiede risorse considerevoli”*⁽¹¹⁴⁾.

Abbiamo infatti potuto constatare:

- quanto tempo e quanti sforzi siano necessari per garantire l'implementazione degli strumenti di semplificazione nell'ordinamento e nelle prassi delle pubbliche amministrazioni;
- quanto tutto ciò sia incompatibile con i tempi della politica, con la conseguenza che, spesso, una nuova legislatura può significare una battuta d'arresto di quanto fino ad allora implementato;
- come le gelosie di ciascuna amministrazione impediscano di fare della semplificazione una politica generale di governo;
- come assai spesso la scelta di non implementare una efficace valutazione d'impatto in sede di redazione della nuova normativa produca risultati imbarazzanti, aggiungendo ulteriore confusione nell'ordinamento⁽¹¹⁵⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. *supra*, par. 2.2.

⁽¹¹⁵⁾ Come lucidamente riconosciuto anche dalla Commissione dell'UE nel documento citato in nota (23), *“Esistono pochi sistemi di valutazione d'impatto nazionali dotati di un livello di ambizione e di una portata analoghi a quelli del sistema della Commissione”*.

Il Federalismo, quale sistema che mette in primo piano la programmazione economica, il rilancio del territorio, l'adozione di regole certe, l'efficacia dell'azione amministrativa, la responsabilizzazione dei soggetti pubblici, rappresenta una scelta condivisa dal mondo imprenditoriale, ma non si può nascondere che esso porterà inevitabilmente ad un aumento della richiesta di competenza, soprattutto nei confronti della Pubblica Amministrazione locale.

Il sistema delle imprese potrebbe pertanto risultare fortemente condizionato dal modo in cui sul territorio sarà data risposta a questa crescente domanda di "assistenza", il cui grado di soddisfazione si tradurrà in vantaggi o svantaggi sul piano competitivo.

Veniamo da una intensa stagione di riforme amministrative che hanno toccato a fondo tutti i livelli della Pubblica Amministrazione.

Fra queste, tuttavia, solo quella relativa all'autocertificazione appare essere effettivamente realizzata e aver introdotto novità tangibili di cui possono fare esperienza quotidiana i cittadini e le imprese.

Altre innovazioni, invece, come l'AIR, soffrono dei limiti di una insoddisfacente implementazione, mentre la potenzialità di altre come la MOA rischia di essere soffocata dalle gelosie e dal rifiuto di cedere ad una visione unitaria e non segmentata dell'Amministrazione.

L'auspicio è che, nonostante le molte resistenze e difficoltà, l'Esecutivo sia comunque determinato a procedere sulla strada della semplificazione come richiesto dai cittadini e dalle imprese, rinunciando all'enfasi degli annunci e concentrandosi sui risultati sostanziali da conseguire.

Note

Note

