

Capitolo 1

L'attività normativa

PAGINA BIANCA

Capitolo 1

L'attività normativa

1.1 Le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione

La complessità dei rapporti economici e sociali attribuisce un ruolo importante alla regolazione pubblica. Si è oramai giunti ad una piena consapevolezza del rapporto tra modernizzazione degli apparati pubblici e qualità della regolazione da un lato e competitività dei Paesi dall'altro. C'è esigenza di regole chiare, certe ed effettive e controlli efficaci a tutela della concorrenza e della certezza degli scambi.

L'attuale fase istituzionale fa sì che le politiche per la semplificazione e la qualità della regolazione tengano conto dell'articolazione dei pubblici poteri su più livelli di governo e quindi della sussistenza di diversi livelli istituzionali competenti per l'adozione e l'implementazione di strumenti volti a eliminare o ridurre i costi della regolazione e i carichi burocratici.

Al fine di dare impulso e coordinamento alle politiche nazionali di semplificazione amministrativa, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha svolto anche nel 2005 un'intensa attività di promozione e orientamento volta al miglioramento sia delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione sia del rapporto tra cittadini, imprese e

pubblica amministrazione, attraverso una nuova visione degli istituti procedurali che disciplinano il rapporto suddetto.

I più importanti e significativi interventi normativi di semplificazione delle procedure amministrative introdotti nel 2005 sono contenuti nella legge 11 febbraio 2005, n.15 di riforma della legge generale sul procedimento amministrativo del 1990, nel “Decreto competitività” decreto legge 14 marzo 2005, n.35, convertito con legge 14 maggio 2005, n.80, nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, recante il codice dell'amministrazione digitale, nella quarta Legge di Semplificazione del 28 novembre 2005, n.246.

La legge 15/2005 ha reinterpretato l'art. 97 della Costituzione, consolidando il processo di contrazione dei poteri autoritativi della pubblica amministrazione lungo la direttrice della semplificazione, della razionalizzazione, della modernizzazione dell'azione amministrativa. La legge 15/2005 ha altresì introdotto un riferimento ai principi dell'ordinamento comunitario in tema di attività amministrativa. Ciò ha innovato l'assetto della disciplina generale in quanto – ripercorrendo principi elaborati nell'ambito della giurisprudenza amministrativa degli Stati nazionali – ha reso più forte la considerazione delle posizioni private rispetto all'esercizio dei poteri amministrativi. Ad esempio, la traduzione del tradizionale principio di ragionevolezza in termini di proporzionalità e ancor più nel principio del legittimo affidamento, ha fortemente ridimensionato la possibilità dell'esercizio in concreto del potere amministrativo laddove questo incide su situazioni private di vantaggio ormai consolidate.

La legge 80/2005 ha recato due importanti interventi in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi: la generalizzazione del silenzio-assenso – con lo scopo di conferire maggiore certezza nei tempi e trasparenza dell'azione della Pubblica Amministrazione; la riforma della DIA (Dichiarazione d'Inizio Attività), con lo scopo di ampliare le ipotesi nelle quali può essere svolta un'attività senza richiedere alle PP.AA. provvedimenti di licenza, autorizzazione, permesso ovvero l'iscrizione in albi o ruoli.

La legge 80/2005 ha anche istituito la **Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione** (art. 3, comma 6-*duodecies*), presieduta dal Ministro per la funzione pubblica o da un suo delegato e composta dal Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (con funzioni di Vice-presidente) e da altri 20 membri, scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili e ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati con almeno 15 anni d'iscrizione all'albo, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità.

La Commissione ha approfondito alcuni aspetti relativi all'ambito di applicazione della disciplina del silenzio assenso:

- individuazione delle ipotesi di esclusione dalla disciplina del silenzio-assenso ulteriori rispetto a quelle stabilite per legge;
- fissazione del termine di conclusione del procedimento;
- individuazione dei criteri di applicazione della nuova disciplina al fine di garantire uniformità di comportamento delle amministrazioni.

Infine, la legge 80/2005 ha formulato previsioni in materia di configurazione istituzionale delle politiche di semplificazione e qualità della regolazione istituendo un comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per la funzione pubblica, con le funzioni di "Cabina di regia" per la guida strategica e la fissazione delle direttive in materia di politiche della semplificazione.

Il Codice dell'amministrazione digitale, decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ha introdotto principi di semplificazione procedimentali, quali l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, e il correlativo diritto per i cittadini e le imprese, a intrattenere i rapporti per via telematica. Ha previsto un "procedimento amministrativo informatico", con relativa modalità informatica del diritto di accesso e la realizzazione in modalità informatica dello sportello unico per le attività produttive. Ha dettato una disciplina generale per l'erogazione dei servizi in rete da parte delle pubbliche amministrazioni.

La legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, la quarta "legge annuale di semplificazione" (legge 28 novembre 2005, n. 246) ha definito una serie di principi e criteri per il riassetto della normativa primaria, nelle materie elencate nella legge stessa, al fine di un coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti. La legge 246/2005 ha inoltre stabilito il completamento del processo di codificazione, prevedendo che il processo di codificazione normativa di ciascuna materia sia completato dalla emanazione di una raccolta organica delle relative norme regolamentari.

Tra le materie oggetto di riordino, è previsto il riassetto e semplificazione delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale per la semplificazione degli adempimenti amministrativi che riguardano le imprese, dalla fase di avvio dell'attività fino alla cessazione della stessa (art. 5).

La legge ha inoltre disposto (art. 14) una delega al Governo per l'individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Decorso il termine per l'esercizio della

delega, è stato previsto lo strumento normativo di semplificazione c.d. taglia-leggi, che comporta l'abrogazione generalizzata di tutte le norme statali antecedenti il 1970, salvo quelle essenziali alla garanzia dei diritti costituzionali e quelle indispensabili alla regolamentazione di ciascun settore, da individuarsi con appositi decreti legislativi.

Risultano altresì escluse le norme: contenute nei codici di qualsivoglia natura; sul funzionamento degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale; in materia di riparto della giurisdizione, di tributi e bilancio, di previdenza e assistenza, di adempimento degli obblighi comunitari e internazionali. E' previsto che una Commissione Bicamerale esprima il proprio parere sugli schemi dei decreti legislativi e riferisca semestralmente alle Camere sullo stato di attuazione della delega.

Relativamente allo strumento dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), introdotto in via sperimentale con la legge 8 marzo 1990, n.50, a fronte di un utilizzo ancora limitato dello strumento, la legge 246/2005 (art. 14), ha previsto che l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo sia sottoposta all'AIR, salvo casi di esclusione e di esenzione, e della valutazione di impatto ex post (VIR). La legge ha previsto che il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) assicuri il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e VIR.

La legge 246/2005 - in sintonia con quanto previsto dal codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005) - ha previsto espressamente l'aggiornamento delle procedure, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

Nel 2005 sono stati altresì approvati i codici previsti dalla terza legge di semplificazione 29 luglio 2003, n.229 in materia di: proprietà industriale (d.lgs.30/2005); amministrazione digitale (d.lgs.82/2005); istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione (d.lgs. 42/2005); tutela dei consumatori (d.lgs.206/2005); assicurazioni (d.lgs. 209/2005); disposizioni relative al Corpo dei Vigili del Fuoco (d.lgs. 139/2006). Sono stati predisposti codici in materia di sicurezza sul lavoro; incentivi alle attività produttive; internazionalizzazione delle imprese; produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione; prodotti alimentari; metrologia.

Il Dipartimento funzione pubblica ha svolto un'intensa attività di promozione ed orientamento volta al miglioramento delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione.

Sono proseguite le attività relative alla predisposizione dei 253 regolamenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi previsti dalle leggi 59/97, 50/99 e 229/03. Sono stati avviati e attuati interventi di assistenza tecnica, indagini di monitoraggio e di valutazione, nonché azioni di formazione e diffusione di buone pratiche nei confronti delle regioni italiane di tutto il territorio nazionale, e interventi ad hoc nei confronti delle Regioni del mezzogiorno. In particolare, il Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con il Formez ha realizzato:

- un monitoraggio sullo stato di attuazione degli strumenti di qualità della regolazione in tutte le Regioni;
- l'avvio di un Rapporto in collaborazione con l'OCSE sulla *multilevel governance* in Italia e le politiche di regolazione nelle Regioni Veneto, Toscana, Campania e Calabria;
- due indagini di analisi della domanda di semplificazione amministrativa di cittadini e imprese;
- un'attività di formazione che ha coinvolto 255 tra funzionari e dirigenti regionali. Inoltre, sono state realizzate, a partire dal 2003 ad oggi, 14 sperimentazioni della tecnica dell'analisi di impatto in 10 regioni;
- diversi manuali per i responsabili dello sportello unico per le attività produttive delle regioni;
- una collaborazione con l'OLI (Osservatorio Legislativo Interregionale) in materia di semplificazione amministrativa.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha inoltre provveduto ad una attività di monitoraggio dell'andamento degli strumenti di semplificazione attraverso la realizzazione di alcune indagini a carattere comparativo sull'analisi di impatto della regolazione e sulla semplificazione normativa e amministrativa a livello europeo, statale e regionale.

Infine, in collaborazione con la SSPA, ha attivato un'indagine di sperimentazione dello Standard Cost Model, per la misurazione degli oneri amministrativi e informativi gravanti sulle imprese, con riferimento a venticinque casi specifici, scelti e misurati in consultazione con le associazioni di categoria, in settori quali l'autotrasporto, i vivai, i frantoi oleari, gli adempimenti privacy per le imprese bancarie, le piccole e medie imprese, gli studi medici e gli studi commerciali, gli adempimenti per la partecipazione agli appalti di servizi e di opere.

L'obiettivo perseguito è stato quello di sostenere in modo orizzontale e ad ogni livello istituzionale di regolazione - europeo, nazionale, regionale e locale - le politiche di

semplificazione e l'instaurazione di un dialogo permanente con la società civile e le imprese.

Le attività e la cooperazione internazionale nel settore della migliore regolazione e della semplificazione normativa hanno assunto una rilevanza crescente, sia a livello bilaterale che a livello multilaterale, entro l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Unione Europea (UE). In ambito europeo, sono state intraprese iniziative di cooperazione e scambio sia di tipo informale, tra responsabili nazionali delle politiche di qualità della regolazione (Directors for Better Regulation), che formale, entro il Consiglio dell'UE, per l'attuazione di una strategia coordinata di semplificazione del quadro regolamentare a livello comunitario e nazionale, come previsto dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000.

1.2 La semplificazione della documentazione amministrativa: una verifica sullo stato di attuazione

Anche nel corso del 2005 l'Ispettorato, che opera presso il Dipartimento della funzione pubblica, ha proseguito il monitoraggio sulla osservanza delle disposizioni concernenti la semplificazione della documentazione amministrativa, introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445.

E' stata intensificata l'attività con le singole Amministrazioni, di volta in volta interessate sulla materia, al fine di condurre a buon fine sia le problematiche emerse che la generale azione di sensibilizzazione nei confronti delle esigenze del cittadino/utente.

In generale, si è potuto constatare che le Amministrazioni hanno adeguato le procedure al sistema introdotto dalla normativa in trattazione, anche se nei confronti di talune è stato necessario richiamare l'osservanza del dettato normativo.

Anche nell'ambito del rapporto con l'utenza, è stata riscontrata la sostanziale idoneità degli elementi informativi forniti dai rispettivi Uffici, tenuto conto della sempre più diffusa utilizzazione degli strumenti di autocertificazione, cui l'utenza fa oramai ricorso.

E' necessario evidenziare, tuttavia, che persistono casi di parziale inosservanza delle disposizioni in esame. Per superare tali difficoltà, si dovranno intensificare i processi di formazione professionale del personale interessato e completare l'interconnessione informatica tra le Amministrazioni. Inoltre si osserva che presso alcune strutture, talvolta, è risultata mancante una concreta forma di controllo sulle autocertificazioni, ovvero i controlli risultano essere stati effettuati in ridotto numero secondo criteri disomogenei.

In tale contesto, l'Ispettorato ha svolto un'azione di sensibilizzazione per la correttezza e l'intensificazione dei controlli ed ha fornito suggerimenti utili per sviluppare ed adeguare l'attività di controllo alle disposizioni di legge.

In linea di massima, si può comunque affermare che i controlli vengono sostanzialmente effettuati nei confronti delle autocertificazioni rese dagli aventi diritto; e ciò è risultato quasi sempre vero nell'ambito delle procedure concorsuali e di quelle strumentali volte all'emanazione di un provvedimento concessivo di benefici economici.

Il periodo temporale di riferimento è: 1° gennaio – 31 dicembre 2004, in quanto i ritardi con cui le Amministrazioni inviano i dati non hanno consentito di ricevere ed elaborare quelli relativi al 2005.

Suddividendo le strutture verificate nell'area geografica dell'Italia settentrionale, centrale e meridionale, nelle schede che seguono vengono riportati i dati emersi.

Amministrazioni del Nord

Autocertif. pervenue	Controlli conclusi	Irregolarità sanabili	Irregolarità sante	Dichiaraz non vere	Revoche beneficio	Comunic all'A.G.
524.660	72.360	1.415	646	3.660	195	149

Amministrazioni del Centro

Autocertif. pervenue	Controlli conclusi	Irregolarità sanabili	Irregolarità sante	Dichiaraz non vere	Revoche beneficio	Comunic all'A.G.
462.269	26.114	2.584	69	818	3	5

Amministrazioni del Sud

Autocertif. pervenue	Controlli conclusi	Irregolarità sanabili	Irregolarità sante	Dichiaraz non vere	Revoche beneficio	Comunic all'A.G.
119.593	60.092	266	247	149	73	65

Gli accertamenti hanno riguardato: 15 Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, 8 Collegi dei Geometri, 5 Ordini dei Farmacisti, 1 Ordine di Avvocati, 4 Camere di Commercio, 17 Amministrazioni comunali 3 Amministrazioni provinciali, 3 Dipartimenti del Ministero della Giustizia, 5 Dipartimenti provinciali dei Servizi Vari del Tesoro, 2 Dipartimenti dei Trasporti, 2 Università, 1 Direzione Provinciale del Lavoro, 1 Tribunale, 1 Corte d'Appello, 1 Procura della Repubblica, 1 Motorizzazione Civile.