

I. Il contesto

Il miglioramento della qualità della regolazione e la connessa semplificazione sono fattori decisivi per la competitività del Paese, per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per l'effettiva fruibilità dei servizi e delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei cittadini italiani, dei cittadini comunitari ed extracomunitari.

Per ottenere risultati concreti, grazie ad un impegno condiviso, sono stati istituiti il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione¹, la “cabina di regia” del governo e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, nonché il Tavolo permanente per la semplificazione, quale sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di consumatori, le Regioni e le autonomie locali.

Il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione è uno degli strumenti di pianificazione strategica del Governo ed è strettamente connesso con gli indirizzi programmatici fissati dal Governo. Il Piano di azione è lo strumento che predefinisce il collegamento tra obiettivi strategici, azioni necessarie al loro conseguimento e verifica dei risultati, in coerenza con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo².

Il Piano d'azione individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere ed i tempi necessari al loro conseguimento; fornisce, inoltre, un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo, che hanno un forte impatto sulla semplificazione. Queste sono i provvedimenti normativi *in itinere* o di prossima approvazione (il decreto-legge sulle liberalizzazioni del 31 gennaio 2007, n. 7, e il disegno di legge “Bersani”, recante misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, i disegni di legge “Nicolais” sulla modernizzazione ed efficienza della P.A., il disegno di legge “Amato” che introduce nuove norme sulla cittadinanza, il disegno di legge “Lanzillotta” di riordino dei servizi pubblici locali ed il

¹ Il Comitato, previsto dall'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, è stato costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2 novembre 2006, n. 255.

² La direttiva del Presidente del Consiglio del 12 marzo 2007 rimarca l'importanza dell'individuazione degli obiettivi strategici di carattere settoriale da parte dei singoli Ministri, in coerenza con le priorità programmatiche del Governo ed in raccordo con l'esigenza di trasparente allocazione delle risorse finanziarie nel bilancio dello Stato, per garantirne l'utilizzo trasparente, e per realizzare un'integrazione crescente tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria.

disegno di legge “Turco” sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi alla tutela della salute).

Per passare da una semplificazione annunciata ad una semplificazione effettivamente percepita e rilevata, una delle principali novità del Piano è rappresentata dall’adozione di una logica di risultato: la riuscita degli interventi proposti non è commisurata solamente al numero di norme adottate o soppresse, ma alla effettiva riduzione degli oneri e dei tempi burocratici per i cittadini e per le imprese. In questa logica, il Piano coniuga innovazione organizzativa e innovazione tecnologica in modo da semplificare l’attività amministrativa e reingegnerizzare i processi di servizio, utilizzando le opportunità messe a disposizione dalle nuove tecnologie.

Ridurre il peso degli oneri di origine normativa ed amministrativa a carico di cittadini e imprese è una necessità ed un obiettivo comune a tutti i paesi dell’Unione europea, alle Istituzioni comunitarie e agli Stati membri dell’OCSE. È, del resto, una delle priorità poste della strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione, che ha fra i suoi obiettivi qualificanti la creazione di un contesto normativo favorevole all’investimento, all’innovazione e all’imprenditorialità.

Negli ultimi anni, anche in ambito europeo è accresciuta la consapevolezza dell’importanza di questi temi, come dimostra il programma della Commissione europea di riduzione del 25% degli oneri amministrativi derivanti da normative comunitarie, da realizzarsi entro il 2012.

Fino a qualche anno fa, il nostro Paese presentava soluzioni avanzate riguardo ad alcuni profili e un quadro complessivo confortante, come emergeva dalla *review* dell’OCSE sulla riforma della regolazione in Italia, pubblicata nell’aprile del 2001.

Negli ultimi anni, tuttavia, l’Italia ha visto regredire la propria posizione nelle classifiche per la regolamentazione e il funzionamento della pubblica amministrazione – e, più in generale, per la competitività.

Per recuperare il terreno perduto, è necessario stabilire un quadro certo di obiettivi ed azioni ed una strategia condivisa ai vari livelli di governo. Occorre, infatti, tener presente che, a seguito dei profondi cambiamenti introdotti dalla riforma del titolo V della Costituzione sul riparto di competenze, qualsiasi strategia finalizzata alla semplificazione per i cittadini e le imprese non può essere condotta a livello esclusivamente statale. È inoltre necessario che, alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all’articolo 118 della Costituzione, tale strategia si fondi su una solida alleanza con gli attori sociali.

In una logica di strategia unitaria della politica di qualità delle regole e nel rispetto del principio di leale collaborazione con gli altri soggetti istituzionali, tali temi infine vanno affrontati nell'ambito di una visione unitaria e il più possibile omogenea per tutti i normatori dell'ordinamento giuridico, Stato, Autonomie territoriali, Autorità indipendenti.

Tra questi, in primo luogo, le Regioni e le Autonomie locali: è infatti ben noto che le politiche di qualità della regolazione non possono prescindere dalla dimensione squisitamente “multilivello” del sistema normativo del Paese. Tale tema si configura come pregiudiziale a molti interventi ed è in qualche modo immanente a quasi tutti i capitoli del Piano (ove è spesso previsto il coinvolgimento diretto delle Regioni e delle Autonomie locali).

Inoltre, si prevede un apposito capitolo del Piano che contiene, da un lato, interventi volti a migliorare il raccordo delle politiche generali di *better regulation* tra Stato e Autonomie, nel rispetto reciproco ma anche nella consapevolezza della necessità di un metodo coordinato e, dall'altro, misure specifiche di semplificazione di procedure di competenza regionale in considerazione del fatto che, oggi, alle Regioni sono affidati importanti compiti sia in materia di attuazione delle normative comunitarie sia di produzione normativa in settori di straordinaria importanza per gli imprenditori e per i cittadini. Il tutto, ovviamente, andrà attuato in stretta connessione con le Conferenze Stato-Regioni e Unificata, e con le singole Regioni interessate.

Oltre al livello *sovra-* e *sub-*nazionale, va dedicata attenzione anche al ruolo dei regolatori cd. “indipendenti”. Il Piano dà atto, ad esempio, della previsione, nell'ambito del d.d.l. di riordino delle Autorità indipendenti, della necessità anche per tali soggetti di adottare tecniche di Analisi di impatto della regolazione e di regolazione, a rafforzamento di quanto già oggi previsto dall'art. 12 della legge n. 229 del 2003.

Si sottolinea, infine, che la rinnovata attenzione del Governo alla semplificazione è strettamente connessa agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche ed a quelle di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. La semplificazione normativa ed amministrativa, la liberalizzazione delle attività economiche e la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni rappresentano, infatti, politiche convergenti. È intendimento del Governo, dunque, proseguirne la realizzazione all'interno di una strategia unitaria, complessivamente volta a migliorare il livello di competitività del sistema produttivo nazionale e ad accrescere la fiducia di consumatori, lavoratori e imprese.

II. Gli obiettivi generali

Il Piano delinea un percorso di azioni misurabili (anche in termini di differenza tra condizioni di partenza e risultati conseguiti) che, raggruppate in programmi – con precise cadenze temporali – convergano verso un obiettivo *strategico*, il cui grado di raggiungimento sia a sua volta valutabile.

L'obiettivo *strategico* consiste, per quanto riguarda le imprese, nel rafforzamento della capacità competitiva del Paese; l'indice di valutazione sarà rappresentato da un sensibile miglioramento nelle classifiche internazionali (ad esempio, il rapporto “*Doing Business*” della Banca Mondiale). A tal fine si prevede una continua attività di facilitazione di processo per attuare la ricognizione, il controllo e l'aggiornamento degli indicatori di qualità della regolazione e, più in generale, della competitività e della compatibilità con le metodologie impiegate da organizzazioni e centri di analisi internazionali.

Per quanto riguarda la normativa europea, si condivide il *target* proposto dalla Commissione, che consiste nel raggiungere, *entro il 2012*, la riduzione del 25% degli oneri amministrativi (sulla base della misurazione dei c.d. costi informativi, valutati con l'applicazione dello “*European Standard Cost Model*”) nei settori scelti dalla Commissione stessa. È una sfida molto impegnativa, che richiede la partecipazione di tutte le amministrazioni centrali, periferiche e delle autonomie territoriali, con il coinvolgimento delle parti sociali, alla stregua della sopra descritta “dimensione multilivello” della *policy* di *better regulation*. In base alle stime della Commissione europea, l'obiettivo congiunto di ridurre gli oneri amministrativi – discendenti dalla legislazione comunitaria e dalle normative nazionali – del 25% entro il 2012 potrebbe portare ad un aumento del 1,4% del prodotto interno lordo europeo, e cioè a 150 miliardi di euro nel medio periodo.

Una migliore regolazione, in un contesto di rafforzata legalità e fiducia, costituisce una condizione essenziale per migliorare la competitività del Paese e, allo stesso tempo, per garantire effettività ai diritti fondamentali di cittadinanza, tutelando coloro che sono in una condizione di maggiore “debolezza”.

III. Le caratteristiche del Piano

Il Piano d'azione presenta, quindi, novità consistenti rispetto agli approcci del passato.

Esso ha cadenza annuale, come previsto dalla legge, ma contiene anche azioni ed obiettivi a carattere pluriennale, che dovranno essere aggiornati nei Piani successivi.

Il Piano presuppone una stretta integrazione tra le diverse linee di azione, gli obiettivi da conseguire e i soggetti chiamati ad intervenire, con particolare attenzione ai diversi livelli di governo coinvolti. Per la realizzazione delle azioni si terrà conto, per l'anno in corso, delle risorse disponibili e si opererà per gli anni successivi in raccordo con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria.

Inoltre, per l'attuazione delle singole linee di azione, si valutano, in coerenza con la nota del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2007 n. 2869, i più congrui strumenti giuridici, quali il disegno di legge, il regolamento, la direttiva, il piano, l'accordo, nel rispetto della copertura finanziaria.

Gli elementi salienti del Piano sono:

- Predisposizione del Piano sulla base di un'ampia consultazione, in modo da condividere gli obiettivi di risultato e le linee d'azione, così da definire un *patto (o programma condiviso)* con le Regioni, le Autonomie locali e le parti sociali.
- Attribuzione, prevista nel Piano, di specifiche responsabilità per lo svolgimento di ciascuna attività (responsabilizzazione delle amministrazioni di settore e ruolo di impulso e di coordinamento).
- Misurazione degli oneri e logica di risultato: la riuscita degli interventi è misurata sulla base della effettiva riduzione degli oneri e dei tempi procedurali.
- Adozione di un approccio selettivo attraverso l'individuazione dei settori prioritari di intervento, concentrando l'attenzione sulla semplificazione nelle materie di competenza statale e, allo stesso tempo, indicando le aree di una cooperazione multilivello.
- Individuazione di un sistema di consultazione/concertazione dei vari soggetti nazionali interessati, al fine di promuovere il miglioramento del flusso informativo dei dati attinenti alla qualità della regolazione – ovvero dei dati che concorrono alla creazione di indicatori internazionali dai quali si evincono i risultati delle azioni compiute ed il grado di competitività del Paese – nonché

della loro trasmissione, in forma unitaria e compatibile con le metodologie impiegate, agli interlocutori nazionali ed internazionali di riferimento.

- Il piano ricongiunge innovazione tecnologica e innovazione amministrativa e utilizza in modo integrato anche l'innovazione normativa e organizzativa, la reingegnerizzazione dei processi di servizio e le azioni di accompagnamento.
- Particolare attenzione viene dedicata alle azioni di formazione, alla comunicazione ai destinatari ed all'opinione pubblica degli obiettivi, dei metodi e dei risultati ed a forme permanenti di interazione con imprese e cittadini anche per raccogliere segnalazioni e suggerimenti. Nell'ambito di queste azioni un ruolo essenziale può essere svolto dalle associazioni dei cittadini, utenti e consumatori e dalle associazioni del mondo imprenditoriale, che sono attori fondamentali del processo di implementazione delle politiche di semplificazione.

Ai fini della predisposizione e dell'attuazione del Piano, le Prefetture-UTG possono svolgere un ruolo essenziale. Esse infatti possono costituire la struttura statale tramite la quale, da un lato, monitorare il livello delle *performance* degli uffici pubblici, contribuire a misurare gli oneri amministrativi sopportati dai cittadini e dalle imprese e, dall'altro, diffondere e attuare le politiche di innovazione e semplificazione amministrativa.

La consultazione ed il coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali, dei rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni dei cittadini e dei consumatori attraverso il Tavolo permanente per la semplificazione proseguirà nelle fasi di attuazione e valutazione del Piano. A questo fine, saranno costituiti appositi gruppi di lavoro per le fondamentali aree del Piano.

IV. Le linee d'azione per il miglioramento della qualità della regolazione

Le linee d'azione individuano le macro aree del piano, ciascuna delle quali suddivisa in azioni. Per ciascuna azione sono specificati l'obiettivo, il termine di conseguimento, l'amministrazione responsabile e le altre amministrazioni coinvolte nella realizzazione degli scopi prefissi.

1. Riduzione degli oneri amministrativi

In quest'area si collocano le azioni per ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e sulle imprese. In linea con le migliori pratiche emerse in ambito internazionale e con gli indirizzi più recenti definiti in sede europea (conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di Migliore Regolazione ed il "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea", predisposto dalla Commissione), il Governo italiano imprime alla politica di semplificazione un cambio di orientamento.

Gli interventi mirano, sotto un primo profilo, all'avvio di un'attività di misurazione e riduzione degli oneri derivanti dagli "obblighi informativi" a carico dei privati (ad es., la compilazione di moduli, la tenuta di registri, *etc.*), secondo le *guidelines* adottate in sede europea, che sono tutte incentrate sulle sole *Information obligations*. Secondo le conclusioni del citato Consiglio Europeo, è infatti soltanto su questo tipo di oneri che andrà computata la percentuale del 25% da ridurre entro l'anno 2012 (cfr., *amplius*, il paragrafo 1.1).

Sotto un secondo profilo, il governo è consapevole che non si può limitare una politica di semplificazione ai soli obblighi di informazione, per cui si prevedono anche interventi volti alla riduzione di adempimenti amministrativi di altro tipo (ad es., tramite la effettiva sostituzione di provvedimenti espressi con meccanismi di d.i.a. e di silenzio assenso, o mediante la semplificazione del sistema dei controlli), nonché al contenimento dei costi dell'Amministrazione, anche attraverso un più efficiente impiego delle risorse umane e strumentali disponibili.

1.1 Misurazione degli oneri derivanti da obblighi informativi

Il piano di misurazione degli oneri amministrativi sopportati dalle imprese rappresenta un'azione specifica, legata alla necessità di rendere operativo uno strumento a carattere fortemente innovativo. Tali oneri saranno individuati a partire dalla misurazione dei costi amministrativi, generati da obblighi di informazione sostenuti dalle imprese stesse.

La metodologia di misurazione è lo *EU Standard Cost Model* – il metodo adottato dalla Commissione europea sulla base delle esperienze dei paesi europei di applicazione dello *Standard Cost Model*, che prevede la misurazione di un sottoinsieme di costi, i c.d.

“oneri amministrativi”, stimando il costo di singoli obblighi informativi (“*Information Obligations*”), anche attraverso interviste a imprese rappresentative della loro categoria/settore di riferimento.

Azione: redazione e attuazione di un programma pluriennale di misurazione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, finalizzato alla loro riduzione. In ciascun anno, a partire dal 2007, il Piano d’Azione indicherà gli ambiti di regolazione nazionale nei quali sarà svolta la misurazione (c.d. aree prioritarie). Quest’ultima consentirà di identificare i singoli oneri amministrativi (derivanti da obblighi informativi) che possono essere considerati non necessari o comunque eccessivi in relazione alla tutela degli interessi pubblici che la regolazione si prefigge. A partire dal 2008, tenendo conto dei risultati conseguenti l’attività di misurazione, il Piano d’azione indicherà in modo sistematico anche le misure di riduzione degli oneri amministrativi.

Le aree prioritarie dovranno essere selezionate tenendo anche conto delle aree prioritarie di regolazione comunitaria individuate dal Programma di Azione della Commissione europea (diritto societario; legislazione farmaceutica; ambiente di lavoro e rapporti di lavoro; normativa fiscale; statistiche; agricoltura e sussidi all’agricoltura; sicurezza alimentare; trasporti; pesca; servizi finanziari; ambiente; politiche di coesione; appalti pubblici), nonché delle indicazioni provenienti dagli *stakeholders*. Il programma comunitario di misurazione degli oneri amministrativi nell’Unione Europea sarà attuato dalla Commissione europea. In Italia, è stato individuato un responsabile, nell’ambito dell’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, per il coordinamento tra l’amministrazione nazionale e la Commissione.

Le aree di regolazione (disciplinate da norme di origine statale in vigore al maggio 2007) prioritarie ai fini della misurazione nel corso del 2007, selezionate anche in base al criterio della loro significatività per le attività di impresa, sono:

- *Privacy* (con un progetto pilota di misurazione della normativa per le PMI fino a 250 addetti). In particolare, saranno considerati per la misurazione gli obblighi informativi derivanti dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, “Codice in materia di protezione dei dati personali”;
- *Ambiente*. In particolare, saranno considerati per la misurazione gli obblighi informativi derivanti dalle norme che seguono: i) Risorse idriche R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 (T.U. delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici); ii) Industrie insalubri - R.D. 27 luglio 1934 n. 1265 (T.U. delle leggi

sanitarie); iii) Rumore - l. 26 ottobre 1995, n. 447 (legge quadro sull'inquinamento acustico); iv) Elettrosmog - l. 22 febbraio 2001, n. 36 (legge quadro sull'inquinamento elettromagnetico); v) Autorizzazione integrata ambientale - d.lgs. 18 febbraio 2005 N. 59; vi) Suolo, acque, rifiuti, atmosfera - d.lgs. 3 aprile 2006 N. 152 (Testo unico in materia ambientale);

- Paesaggio. Saranno considerati per la misurazione, gli obblighi informativi derivanti dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), con particolare riferimento al settore dei Beni Culturali: artt. 12, 13, 14, 15, 21, 22, 23, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 48, 49, 57, 59, 63, 64, 68, 71, 72, 74, 90; Beni Paesaggistici: artt. 139, 146, 159;
- Sicurezza civile (Vigili del Fuoco); In particolare saranno presi in esame gli obblighi informativi derivanti dalle norme che seguono: i) d.m. interno 16 febbraio 1982, Modificazioni del D.M. 27 settembre 1965, concernente la determinazione delle attività soggette alle visite di prevenzione incendi, e modifiche successive; ii) d.P.R. n. 12 gennaio 1998, n. 37, Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione incendi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59; iii) d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139, Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229; iv) d.m. interno 4 maggio 1998, Disposizioni relative alle modalità di presentazione ed al contenuto delle domande per l'avvio di procedimenti di prevenzione incendi, nonché all'uniformità dei connessi servizi resi dai Comandi provinciali dei vigili del fuoco; v) d.m. 9 maggio 2007, Direttive per l'attuazione dell'approccio ingegneristico alla sicurezza antincendio;
- Previdenza e contributi;
- Codice della navigazione (Libro I - relativamente alla localizzazione di impianti industriali);
- Fisco e dogane.

Considerato che la regolazione di fonte comunitaria è oggetto dell'attività di misurazione della Commissione, il Piano d'azione focalizzerà il programma di misurazione degli oneri amministrativi sulla regolazione di origine statale e sulla regolazione di origine regionale, in attuazione dell'«*Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*», sancito in sede di Conferenza unificata in data 29 marzo 2007.

Il Piano d'Azione - anche nella prospettiva della quantificazione dei vantaggi per le imprese e della loro comunicazione - fissa l'obiettivo di riduzione media degli oneri nelle aree prioritarie relative alla regolazione statale in linea e in modo complementare con l'obiettivo di riduzione non inferiore al 25% entro il 2012 degli oneri amministrativi derivanti dalla regolazione di origine comunitaria.

Obiettivo: a) misurazione dei costi amministrativi all'interno delle aree prioritarie di regolazione; b) individuazione delle misure di riduzione conseguenti; c) raccordo con la Commissione europea per l'attuazione del programma di misurazione.

Termine di conseguimento: a) entro il 31 dicembre 2007; b) entro il 31 dicembre 2007 per la *privacy*; entro il 31 marzo 2008 per le altre aree prioritarie; c) conclusione del programma d'azione comunitario.

Amministrazione responsabile: Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, Dipartimento della funzione pubblica, Dipartimento per le politiche comunitarie.

Amministrazioni coinvolte: amministrazioni competenti per le aree di regolazione selezionate.

1.2 Riduzione degli oneri per le imprese

1.2.1 Comunicazione unica per la nascita dell'impresa

Azione: il decreto legge sulle liberalizzazioni n. 7 del 2007 (convertito con modificazioni dalla legge n. 40 del 2007) ha introdotto la comunicazione unica telematica presso il registro delle imprese che sostituisce tutti gli adempimenti per l'inizio dell'attività di impresa a fini previdenziali, assistenziali e fiscali (codice fiscale e partita IVA). Per far sì che questa disposizione sia concretamente attuata è necessario: a) predisporre i decreti attuativi per l'adozione del modello unico di comunicazione e per la disciplina delle modalità del trattamento informatico e della trasmissione telematica dei dati; b) progettare e realizzare una campagna di comunicazione; c) introdurre un sistema di monitoraggio sul suo livello di applicazione. Nelle attività previste saranno coinvolte le associazioni di categoria.

Obiettivo: introduzione della comunicazione unica su tutto il territorio nazionale.

Termine di conseguimento: 30 agosto 2007.

Amministrazione responsabile: Ministero dello sviluppo economico