



4.10

Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N. 3826/07

Roma, addì 7 giugno 2007

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO

Piano di azione per la
semplificazione e la qualità
della regolazione.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI – Unità per la
semplificazione e la qualità
della regolazione -

ROMA

D'ordine del Presidente,
mi pregio di trasmettere il
parere numero n. **2024/2007**
emesso dalla Sezione
Consultiva per gli Atti
Normativi di questo
Consiglio sull'affare a
fianco indicato in
conformità a quanto
disposto dall'art.15 della
legge 21.7.2000, n.205.

IL SEGRETARIO GENERALE

USQR-0000105-12/06/2007-



Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Adunanza del 21 maggio 2007

N° Sezione prot. 2024/2007

Oggetto: PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI –
Piano di azione per la
semplificazione e la qualità della
regolazione.

La Sezione

Vista la relazione n. USQR/00/32 12.4.2007/4.10 in data 12 aprile 2007, pervenuta in data 18 maggio 2007, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione chiede il parere sullo schema indicato in oggetto;
esaminati gli atti e uditi i relatori ed estensori, Pres. Luigi Cossu, Cons. Rosanna De Nictolis, Cons. Maurizio Meschino, Cons. Giuseppe Minicone, Cons. Giuseppe Roxas;

PREMESSO E CONSIDERATO

Sommario:

Premesso

1. Il piano di azione: fonti, precedenti, contenuto.

- 1.1. La fonte di disciplina del piano di azione. I precedenti.
- 1.2. L'istruttoria prodromica al piano di azione.
- 1.3. La struttura e il contenuto del piano di azione.
 - 1.3.a) Parte I – Il contesto.
 - 1.3.b) Parte II – Gli obiettivi generali.
 - 1.3.c) Parte III – Le caratteristiche del piano.
 - 1.3.d) Parte IV - Le linee d'azione.

Considerato

Parte I – La parte generale del piano.

1. La natura del piano di azione e del parere del Consiglio di Stato.

1.1. La natura giuridica del piano di azione e i vincoli da esso derivanti.

1.2. Il parere del Consiglio di Stato.

2. La semplificazione e la qualità della regolazione: il quadro comunitario e nazionale.

2.1. Il quadro comunitario.

2.2. Il quadro italiano.

2.2.a) Premessa. Lo stato dell'arte: la qualità della regolazione come obiettivo unitario, perseguito attraverso la semplificazione amministrativa e normativa.

2.2.b) La semplificazione amministrativa.

2.2.c) Quadro di sintesi della via italiana alla semplificazione normativa.

2.2.d) I centri di competenza per la qualità delle regole in seno al Governo e al Parlamento.

3. Le difficoltà della politica di semplificazione in Italia: le ragioni.

4. Ambito soggettivo e oggettivo del piano.

4.1. La separazione tra semplificazione amministrativa e normativa, e l'estensione del piano alle Autonomie territoriali: valutazione positiva.

4.2. Ambito soggettivo del piano: praticabilità di strumenti che rendano vincolante la politica di semplificazione multilivello.

4.2.a) Ambito soggettivo. Le Autonomie territoriali e le Autorità indipendenti.

4.2.b) Semplificazione e Autonomie territoriali: la previsione di vincoli autonomi.

4.2.c) Possibilità di una portata vincolante eteronoma della politica di semplificazione multilivello.

4.3. Ambito oggettivo del piano: necessità di esplicitare i principi di semplificazione organizzativa e di deregolamentazione.

5. Osservazioni di ordine generale.

5.1. Ambito temporale.

5.2. Copertura finanziaria.

5.3. Obiettivo.

5.4. Strumenti delle azioni.

Parte II – Le singole linee di azione.

6. La riduzione degli oneri amministrativi (IV.1).

6.1. L'impostazione adottata.

6.2. Misurazione dei costi amministrativi.

6.3. Riduzione degli oneri per le imprese.

- 6.3.1. Abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per i nuovi impianti produttivi.
- 6.3.2. Comunicazione unica per la nascita dell'impresa.
- 6.3.3. Semplificazione in ordine al certificato di prevenzione incendi.
- 6.3.4. Le altre azioni.
- 6.3.5. Necessità di estensione del silenzio – assenso e della d.i.a.
- 6.4. Riduzione degli oneri per i cittadini.

7. La semplificazione normativa (IV.2).

- 7.1. Interventi per accelerare l'approvazione della legge di semplificazione.
- 7.2. Mancata previsione di una legge generale sulla produzione normativa.
- 7.3. Lo stato di attuazione della legge di semplificazione n. 246/2005.
- 7.4. L'attuazione di altre deleghe in corso.
- 7.5. Il meccanismo "taglia-leggi".
- 7.6. La banca dati *on-line*.
- 7.7. L'analisi di impatto della regolazione (AIR).
- 7.8. La valutazione di impatto della regolamentazione (VIR).
- 7.9. La consultazione telematica.
- 7.10. Altri possibili strumenti di semplificazione *ex ante*.

8. Controllo, verifica e aggiornamento degli indicatori della qualità della regolazione (IV.3).

9. Riduzione e certezza dei tempi (IV.4).

- 9.1. Lo snellimento dell'azione amministrativa.
- 9.2. I regolamenti di attuazione dell'art. 2, l. n. 241/1990 e la "deregolazione".
- 9.3. La verifica dei termini regolamentari.
- 9.4. La ricognizione dei tempi effettivi.
- 9.5. I programmi di riduzione del 10% dei tempi procedurali.
- 9.6. L'opportunità di procedere alla riduzione dei tempi per ambiti settoriali.
- 9.7. Le sanzioni per i ritardi nella conclusione del procedimento.

10. Reingegnerizzazione dei processi (IV.5).

- 10.1. Profili generali.
- 10.2. Informatizzazione e revisione organizzativa.
- 10.3. La tempistica.
- 10.4. L'accesso alle banche dati delle amministrazioni centrali e l'eliminazione dei certificati.
- 10.5. L'accesso alla banca dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE).
- 10.6. Il processo telematico e il processo tributario telematico.
- 10.7. I pagamenti elettronici.
- 10.8. La sanità e il fascicolo sanitario.
- 10.9. La ristrutturazione degli uffici di *back office*.

11. Miglioramento della qualità della regolazione in relazione all'attività normativa e amministrativa delle Regioni e degli enti locali (IV.6).

11.1. Strumenti autonomi ed eteronomi della semplificazione multilivello: rinvio.

11.2. Semplificazione amministrativa e sussidiarietà.

11.3. Semplificazione negoziata e leggi sperimentali pilota.

12. Interventi di supporto all'attuazione del piano (IV.7).

* * * * *

Premesso

1. Il piano di azione: fonti, precedenti, contenuto.

1.1. La fonte di disciplina del piano di azione. I precedenti.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, ha trasmesso il piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, previsto dall'art. 1, co. 2, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, conv. nella l. 9 marzo 2006, n. 80.

Il piano è stato predisposto dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione in data 30 marzo 2007, con il supporto tecnico dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione.

La relazione di accompagnamento del piano, a firma del coordinatore di detta Unità, riferisce che con la previsione, da un lato, di un apposito Comitato interministeriale per le politiche di semplificazione e, dall'altro lato, di un piano di azione annuale, si è inteso superare la tradizionale cultura <<giuridico - amministrativa>> della semplificazione, per perseguire una più ampia politica di miglioramento della regolazione, mediante la creazione di un centro di responsabilità politico, quale appunto il Comitato interministeriale (presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri), e l'elaborazione di un indirizzo unitario delle politiche di semplificazione.

Il legislatore e il Governo si sono mossi nella logica indicata dall'OCSE e dalla Commissione europea, e condiviso dallo stesso Consiglio di Stato (ad. gen., parere n. 4/2004), in ordine all'esigenza di un approccio coordinato e di una visione unitaria delle politiche di semplificazione normativa e amministrativa.

Sicché il piano costituisce una strategia di semplificazione di sistema, che mira a superare la logica degli interventi episodici, e a coordinare le azioni di semplificazione dei singoli Ministeri.

Il piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione trova il suo referente normativo nell'art. 1, co. 2, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, conv. nella l. 9 marzo 2006, n. 80, a tenore del quale il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, previsto dal precedente comma 1, predispone, entro il

31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere.

Il Comitato interministeriale costituisce una vera e propria <<cabina di regia>> delle politiche di semplificazione, e si avvale del <<supporto tecnico di elevata qualificazione>> della Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (a sua volta supportata da una segreteria tecnica), che costituisce struttura di missione prevista dall'art. 1, co. 22 *bis*, d.l. 18 maggio 2006, n. 181, conv. nella l. 17 luglio 2006, n. 233.

Tale Unità è stata costituita con d.P.C.M. 12 settembre 2006 (modificato con d.P.C.M. 5 dicembre 2006).

Attraverso il Comitato interministeriale e il piano di azione per la qualità della regolazione si passa da una visione atomistica delle politiche di semplificazione ad una strategia unitaria.

Il Comitato interministeriale costituisce infatti organo politico con funzioni di indirizzo politico e di programmazione, e di controllo in ordine al raggiungimento degli obiettivi indicati nel piano di azione.

La previsione normativa di un piano di azione annuale costituisce codificazione di una prassi già inaugurata dal Dipartimento della funzione pubblica nel corso della passata legislatura.

Il piano di azione elaborato da un gruppo di studio in seno al Dipartimento della funzione pubblica si muoveva secondo sette direttrici fondamentali: l'analisi di impatto della regolamentazione; la valutazione degli oneri da regolamentazione; la consultazione degli interessati nell'attività di regolazione; la codificazione; la semplificazione amministrativa; la digitalizzazione della pubblica amministrazione; il coordinamento tra i vari livelli di governo.

1.2. L'istruttoria prodromica al piano di azione.

Riferisce la relazione che per la predisposizione del piano il Comitato interministeriale si è avvalso di una serie di contributi:

- il supporto tecnico dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, e della relativa segreteria tecnica, che hanno elaborato il documento d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e con il Dipartimento per la innovazione e le tecnologie, coadiuvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano);
- l'apporto e il coordinamento della Conferenza permanente;
- le proposte provenienti dalle amministrazioni interessate al programma di semplificazione, arricchite dalle osservazioni delle altre amministrazioni coinvolte nelle azioni proposte dalla prime;
- la consultazione con le categorie produttive, le associazioni degli utenti e dei consumatori, nonché con le Regioni e con le autonomie locali, svolta nell'ambito del Tavolo permanente per la semplificazione, costituito con d.P.C.M. 8 marzo 2007.

Il piano ha tenuto conto:

- delle proposte di Confindustria, contenute nel documento <<Semplificazione annunciata, percepita e rilevata – La strategia, il metodo e le proposte di Confindustria>> del marzo 2006;
- dell'accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, raggiunto in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007.

Il piano si muove poi in linea con:

- il programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea (v. comunicazione della Commissione europea del 24 gennaio 2007);
- la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007, recante gli indirizzi generali per garantire la coerenza dell'azione dell'Esecutivo con il programma del Governo.

Infine, va segnalata la pressoché coeva nota 11 aprile 2007, prot. 2869, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri invita i Ministri, per contenere <<l'inflazione normativa>>, a prevenirla

considerando la normazione una *extrema ratio*, e privilegiando altre alternative a nuovi atti normativi, quali gli atti amministrativi e l'autoregolamentazione.

Ove l'intervento legislativo risulti indispensabile, occorrerà, secondo tale nota:

- in via prioritaria esercitare le deleghe non scadute ed emanare i decreti correttivi di deleghe già esercitate;
- sfruttare l'ampiezza della delega c.d. taglia leggi;
- esercitare la delega per il riordino degli adempimenti burocratici a carico delle imprese, contenuta nell'art. 5, l. n. 246/2005.

Come alternativa alla legislazione, e dunque come <<vera e propria opzione regolatoria>>, devono anche essere valorizzati gli accordi dell'art. 4, l. n. 281/1997 e le intese per l'armonizzazione delle legislazioni statali e regionali, di cui all'art. 8, l. n. 131/2003.

1.3. La struttura e il contenuto del piano di azione.

Il piano si articola in quattro parti. La quarta parte, a sua volta, si articola in sette sezioni.

1.3.a) Parte I – Il contesto.

La prima parte del piano reca <<il contesto>>.

Enuncia la decisività della semplificazione e della qualità della regolazione per la competitività del Paese e la effettiva fruibilità dei diritti da parte dei cittadini.

La rinnovata attenzione del Governo per la semplificazione è strettamente connessa agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche e di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Dunque, semplificazione (normativa e amministrativa), liberalizzazione delle attività economiche, modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, sono politiche convergenti, che il Governo intende perseguire nell'ambito di una strategia unitaria.

La parte I descrive, in sintesi, come è strutturato il piano.

Esso individua due principali obiettivi, la semplificazione e la qualità della regolazione.

In relazione a tali due obiettivi, sono indicati:

- le azioni da compiere;
- i soggetti responsabili;
- i tempi per le azioni e per il conseguimento degli obiettivi;
- un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative del Governo, destinate ad avere impatto sulla semplificazione.

Per passare da una semplificazione <<annunciata>> ad una semplificazione <<effettivamente percepita>>, il piano adotta una logica di <<risultato>>, perseguendo lo scopo di una effettiva riduzione degli oneri per i cittadini e delle imprese.

Tale scopo è un obiettivo comune a tutti i Paesi dell'Unione europea, alle Istituzioni comunitarie, agli Stati membri dell'OCSE, ed è una delle priorità dell'Agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

La stessa Commissione europea ha programmato la riduzione, entro il 2012, del 25% degli oneri amministrativi derivanti da normative comunitarie.

Anche l'Italia persegue tale obiettivo, per il cui conseguimento è necessaria la cooperazione con le Regioni.

1.3.b) Parte II – Gli obiettivi generali.

La seconda parte del piano reca gli <<obiettivi generali>>.

Prevede che il piano delinea un percorso di azioni misurabili che, raggruppate in programmi, con precise scadenze temporali, convergono verso un obiettivo strategico.

Si prevede che in relazione alle imprese, l'obiettivo strategico è il 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).

In parallelo con l'obiettivo comunitario di ridurre, entro il 2012, gli oneri burocratici derivanti dalle norme comunitarie, il Governo fissa, con il piano d'azione in esame, l'obiettivo della riduzione del 25% degli oneri amministrativi per imprese e cittadini entro il 2012.

1.3.c) Parte III – Le caratteristiche del piano.

La terza parte reca <<le caratteristiche del piano>>.

In questa parte si osserva che il piano si inserisce in una logica pluriennale, il che non esclude che per determinate azioni sia previsto un termine annuale.

Il piano presuppone una stretta integrazione tra gli obiettivi da conseguire, le linee di azione, i soggetti coinvolti.

Sul piano finanziario, per la realizzazione delle azioni saranno utilizzate, per l'anno in corso, le risorse disponibili, mentre per gli anni successivi si opererà in raccordo con gli strumenti di programmazione economico – finanziaria.

Gli elementi salienti del piano vengono così sintetizzati nella parte III:

- predisposizione del piano sulla base di un'ampia consultazione, in modo da condividere gli obiettivi di risultato e le linee di azione, così da definire un <<programma condiviso>> con le Regioni, le autonomie locali, le parti sociali;
- attribuzione di specifiche responsabilità per lo svolgimento di ciascuna attività;
- misurazione degli oneri e logica di risultato;
- adozione di un approccio selettivo attraverso l'individuazione dei settori prioritari di intervento, concentrando l'attenzione sulla semplificazione nelle materie di competenza statale e indicando le aree di una cooperazione multilivello;
- individuazione di un sistema di consultazione /concertazione dei vari soggetti nazionali interessati;
- abbinamento di innovazione tecnologica e innovazione amministrativa, utilizzando in modo integrato l'innovazione normativa e organizzativa, la reingegnerizzazione dei processi di servizio e le azioni di accompagnamento;
- attenzione particolare per le azioni di formazione, per la comunicazione ai destinatari e all'opinione pubblica degli obiettivi, metodi e risultati, per forme permanenti di interazione con cittadini e imprese, anche al fine di raccogliere segnalazioni e suggerimenti.

Il piano immagina un ruolo essenziale delle Prefetture – Uffici territoriali del Governo, come struttura statale tramite la quale monitorare il livello delle prestazioni degli uffici pubblici, misurare gli oneri amministrativi, diffondere e attuare le politiche di innovazione e semplificazione.

La consultazione e il coinvolgimento delle Regioni e delle Autonomie locali, dei rappresentanti delle categorie produttive, delle associazioni di cittadini e consumatori, avverrà attraverso il tavolo permanente già citato, nelle fasi di attuazione e valutazione del piano, mediante la costituzione di appositi gruppi di lavoro per ciascuna area del piano medesimo.

1.3.d) Le linee d'azione.

La parte IV del piano reca <<le linee di azione>>.

Tali linee di azione individuano le <<macro aree del piano>>, ciascuna di essa 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 prefissati.

Sono elencate sette linee di azione:

- 1) riduzione degli oneri amministrativi (per le imprese e per i cittadini);
- 2) miglioramento della qualità della regolazione;

- 3) controllo, verifica e aggiornamento degli indicatori della qualità della regolazione;
- 4) riduzione e certezza dei tempi;
- 5) reingenerizzazione dei processi;
- 6) semplificazione normativa e amministrativa delle attività delle Regioni e degli enti locali;
- 7) interventi di supporto all'azione del piano.

CONSIDERATO

Parte I – La parte generale del piano.

1. La natura del piano di azione e del parere del Consiglio di Stato.

1.1. La natura giuridica del piano di azione e i vincoli da esso derivanti.

Si è già ricordato che nella scorsa legislatura il Dipartimento per la funzione pubblica aveva elaborato un piano di azione in tema di qualità della regolazione.

Tuttavia mentre il piano di azione nato nella prassi aveva una portata ricognitiva delle iniziative programmate dal Governo in materia di semplificazione, a scopo propedeutico della futura programmazione, e come tale privo di portata vincolante, il piano di azione normativamente previsto costituisce vero e proprio atto programmatico che traduce in indirizzi generali per i singoli ministeri le strategie del Governo in materia di qualità della regolazione.

Nella relazione di accompagnamento si afferma che il piano ha una triplice valenza:

- valore ricognitivo (delle iniziative normative e amministrative in corso);
- valore programmatico;
- valore operativo immediato in relazione a talune misure.

Il piano di azione va dunque ascritto al novero degli atti di indirizzo politico - amministrativo, riservati agli organi di Governo (art. 95, co. 1, Cost.; artt. 4 e 14, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165)

La portata di atto di indirizzo politico - amministrativo del piano di azione trova conferma nella previsione del parere obbligatorio del Consiglio di Stato, dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, della trasmissione alle Camere.

L'approvazione del Consiglio dei Ministri comporta l'assunzione da parte del Governo della responsabilità politica dell'attuazione del piano.

La comunicazione alle Camere assolve ad una funzione informativa nei confronti del Parlamento, anche al fine del coordinamento delle azioni normative del Governo e del Parlamento.

Come atto di indirizzo politico - amministrativo del Governo nel suo complesso, il piano dovrà essere attuato da parte delle singole amministrazioni statali.

Esso è pertanto fonte di impegni e responsabilità sia per il Governo che per le amministrazioni statali.

Il piano non è direttamente vincolante nei confronti dei soggetti normatori diversi dallo Stato, e segnatamente nei confronti delle Autonomie territoriali.

E' stato infatti raggiunto un accordo tra Stato e Autonomie territoriali, per la qualità delle regole e la semplificazione nell'ambito delle Regioni e degli Enti locali, recepito nel piano, ma che è fonte di impegni <<autonomi>> privi di sanzione in caso di inattuazione (v. oltre **par. 4.2.** del presente parere).

1.2. Il parere del Consiglio di Stato.

E' nota la vocazione istituzionale del Consiglio di Stato ad esaminare gli atti normativi per verificarne la coerenza logico – giuridica con l'ordinamento nel suo complesso.

L'Istituto ha concorso al processo di qualità delle regole e semplificazione.

Quanto al previsto parere obbligatorio del Consiglio di Stato sul piano, esso è destinato a consentire una valutazione complessiva da parte dell'organo consultivo sul programma di Governo relativo a qualità della regolazione e semplificazione, in coerenza, del resto, con il ruolo tradizionalmente svolto al riguardo dall'Istituto.

Il parere del Consiglio di Stato deve quindi verificare la coerenza del piano di azione nel suo insieme:

- con le vigenti norme in materia di qualità della regolazione e di semplificazione;
- con l'ordinamento giuridico nel suo complesso e, segnatamente, con l'ordinamento costituzionale e comunitario, e con la pluralità di competenze normative oggi esistenti in Italia.

Il parere del Consiglio di Stato è teso anche a verificare se le singole parti del piano di azione e, in particolare, se le singole azioni, strumenti e tempistica, siano coerenti e funzionali rispetto all'obiettivo fissato della qualità della regolazione mediante riduzione degli oneri burocratici (semplificazione amministrativa) e mediante semplificazione normativa.

2. La semplificazione e la qualità della regolazione: il quadro comunitario e nazionale.

2.1. Il quadro comunitario.

Il quadro comunitario costituisce un naturale punto di riferimento del piano.

E' noto infatti che il miglioramento della regolazione (c.d. *better regulation*), ha formato oggetto di attenzione da parte del Consiglio europeo di Lisbona del 2000, che ha demandato alle Istituzioni comunitarie e agli Stati membri la formulazione di una strategia coordinata per la semplificazione del quadro normativo, anche attraverso strumenti di *soft law*, quali l'*open method of coordination*.

Già in precedenza, la dichiarazione n. 39 della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato dell'Unione, allegata al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, si era occupata della <<qualità redazionale della legislazione comunitaria>>, auspicando uno sforzo comune delle Istituzioni comunitarie verso tale obiettivo e per accelerare la codificazione dei testi normativi.

Il Consiglio europeo di Stoccolma del 23 - 24 marzo 2001 (punto 23) considera l'AIR come uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice, efficace.

Sulla base delle indicazioni dell'Agenda di Lisbona è stato predisposto un Rapporto (c.d. Rapporto Mandelkern, dal nome del Presidente del Comitato di esperti che lo ha formulato), datato 13 novembre 2001, che contiene i principi comuni sulla qualità della regolazione, quali quelli di necessità, sussidiarietà, proporzionalità, trasparenza, responsabilità (c.d. *accountability*), accessibilità e semplicità delle norme, e altresì una serie di indicazioni metodologiche circa gli strumenti da adottare.

Le indicazioni del Rapporto sono state utilizzate dalla Commissione europea nel piano di azione <<semplificare e migliorare la regolamentazione>>, oggetto della Comunicazione della Commissione 5 giugno 2002.

La qualità della regolazione viene indicata tra le azioni prioritarie per le Istituzioni comunitarie e nazionali, perseguibile tramite procedure quali l'analisi di impatto, la consultazione, la semplificazione, un uso più appropriato degli strumenti regolativi disponibili e delle alternative alla regolazione, e un recepimento tempestivo e corretto delle norme comunitarie.

La tappa successiva in ambito comunitario è stata quella di valutare l'applicazione dei principi di qualità della regolazione nei singoli contesti nazionali. I risultati della prima verifica sono stati presentati nel maggio 2003 in un Rapporto ai Ministri della funzione pubblica europei.

Nel dicembre 2003 è stato concluso l'Accordo interistituzionale <<legiferare meglio>>, con cui il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione e la Commissione europea individuano le iniziative e le procedure per migliorare il processo legislativo comunitario e concordano di osservare nella formulazione delle norme principi di semplicità, chiarezza e coerenza, nel rispetto dei criteri di sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto.

L'impegno delle Istituzioni europee è stato in prosieguo ribadito dalle conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2004 e del marzo 2005, in cui si afferma la centralità delle tecniche di analisi di impatto in funzione di una *better regulation*.

Il Consiglio ha invitato la Commissione a definire un procedimento di analisi di impatto della normativa comunitaria.

Per iniziativa di alcuni Stati, tra cui l'Italia, è stato realizzato un Rapporto comparativo sull'applicazione dell'analisi di impatto in dieci Stati membri dell'Unione.

Per il raggiungimento dell'obiettivo della *better regulation* la Commissione ha adottato un programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea (comunicazione del 24 gennaio 2007), peraltro essenzialmente incentrato sulla riduzione degli oneri informativi, che fissa l'obiettivo della riduzione degli oneri nella misura del 25% entro il 2012.

Intensa è stata anche l'attività dell'OCSE sulla qualità della regolazione; si ricordano:

- la raccomandazione adottata dall'OCSE il 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica;
- il rapporto del maggio 1997 sulla riforma della regolazione;
- il rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia del 2001.

2.2. Il quadro italiano.

2.2.a) Premessa. Lo stato dell'arte: la qualità della regolazione come obiettivo unitario, perseguito attraverso la semplificazione amministrativa e normativa.

Si deve da subito osservare che il miglioramento della qualità della regolazione costituisce l'obiettivo finale rispetto al quale è strumentale la semplificazione, nelle sue tipologie di semplificazione amministrativa (e, segnatamente: organizzativa e procedimentale) e di semplificazione normativa, e nei suoi molteplici strumenti.

Si è fatta strada una nozione di <<qualità della regolazione>> riferita non solo e non tanto alla <<qualità formale>> dei testi normativi (che devono essere chiari, intelleggibili, accessibili), quanto e soprattutto alla <<qualità sostanziale delle regole>>, che devono essere delle <<buone regole>> nella sostanza (v. anche Cons. St., ad. gen., 25 ottobre 2004, n. 2/2004).

Le <<buone regole>> sono quelle che garantiscano un livello qualitativo elevato del rapporto Autorità – cittadini e Autorità – imprese, mediante scrittura formale e contenuti certi, chiari, razionali, coerenti

Ne sono principi basilari:

- la necessità della regola;
- la sussidiarietà;
- la condivisione, se del caso mediante fasi di consultazione in fase di formazione della regola;
- la proporzionalità degli adempimenti imposti alla collettività, attraverso la eliminazione di tutti quelli inutili o inutilmente gravosi;
- la chiarezza, semplicità, trasparenza e accessibilità della regola.

Una <<buona legge>> è:

- una legge <<necessaria>>, nel senso che non vi sono altre alternative (nelle leggi già vigenti o negli strumenti amministrativi, o nella deregolamentazione e autoregolamentazione);
- una legge chiara e comprensibile;
- una legge completa;

- una legge sistematica.

Pertanto la qualità della regolazione è l'obiettivo centrale e finale delle politiche di semplificazione, e la semplificazione amministrativa e quella normativa concorrono entrambe al raggiungimento di tale obiettivo.

2.2.b) La semplificazione amministrativa.

Sono note le pietre miliari della semplificazione amministrativa: la l. 7 agosto 1990, n. 241 e poi, in via programmatica, l'art. 20, l. 15 marzo 1997, n. 59, e le sue successive modificazioni, che contiene il decalogo della semplificazione amministrativa e normativa, e sulla cui scia si collocano anche gli interventi normativi successivi. (Peraltro già in precedenza l'art. 2, l. 24 dicembre 1993, n. 537, aveva previsto una semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi, mediante delegificazione degli stessi).

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, l'art. 20, l. n. 59/1997 prevede:

- la semplificazione di singoli procedimenti amministrativi mediante loro accorpamento, riduzione delle fasi procedurali e dei centri di competenza, eliminazione degli adempimenti superflui (art. 20, co. 4, l. n. 59/1997);
- la deregolamentazione, mediante il ritrarsi dell'azione amministrativa per lasciare spazio all'autoregolamentazione (art. 20, co. 3, lett. d), g), h), ed i);
- la riduzione degli oneri burocratici a carico delle imprese e dei cittadini, attraverso l'aumento delle attività subordinate a semplice denuncia di inizio attività, o per le quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad assenso (art. 20, co. 3, lett. e) ed f), l. n. 59/1997);
- il trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni e agli enti locali, in omaggio al principio (anche comunitario) di sussidiarietà verticale (art. 20, co. 3, lett. l), l. n. 59/1997 e d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112); tale processo si è arricchito di contenuto dopo la riforma della Costituzione nel 2001, e necessita pertanto di ulteriori interventi, ad oggi inattuati (è rimasto inattuato il complesso meccanismo di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, previsto dall'art. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131, e destinato ad essere sostituito dal diverso meccanismo ipotizzato dal d.d.l. di iniziativa governativa (Amato – Lanzillotta) per l'attuazione degli artt. 117 e 118 Cost. in materia di funzioni e organizzazione degli enti locali – A.S. n. 1464).

Sono seguiti:

- gli interventi per la modernizzazione informatica della pubblica amministrazione, di cui costituisce punto di arrivo attuale il codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, ma v. già d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) e l'ivi previsto sistema pubblico di connettività (sostitutivo della RUPA – rete unificata della pubblica amministrazione), e la rete internazionale delle pubbliche amministrazioni;
- la valorizzazione dell'autocertificazione e delle dichiarazioni sostitutive (d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445);
- la creazione di sportelli unici, in svariati settori, come mezzo di interfaccia unico tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione (solo per citarne alcuni: lo sportello unico delle attività produttive; lo sportello unico dell'edilizia; lo sportello unico dell'immigrazione; lo sportello dei contratti pubblici);
- l'accentuazione dell'amministrazione <<per accordi>> (mediante la generalizzazione dell'accordo sostitutivo di provvedimento) e della liberalizzazione delle attività private, mediante l'ampliamento delle ipotesi di denuncia inizio attività e di silenzio - assenso, e il potenziamento delle conferenze di servizi con snellimento dei procedimenti di formazione del consenso (con la riforma della l. n. 241/1990 ad opera della l. 11 febbraio 2005, n. 15 e del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. nella l. 14 maggio 2005, n. 80).

L'ultima legge di semplificazione in corso di attuazione (l. 28 novembre 2005, n. 246) ha delegato al Governo il riassetto delle disposizioni di legislazione statale esclusiva vigenti in materia di adempimenti amministrativi a carico delle imprese (a esclusione di quelli fiscali, previdenziali,

ambientali e di quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro) (art. 5, co. 1), e ha previsto la possibilità di intese e accordi tra Stato e Regioni, al fine della semplificazione degli oneri burocratici a carico delle imprese nelle materie di competenza regionale, anche attraverso la fissazione di livelli minimi essenziali di semplificazione uniformi su tutto il territorio nazionale (art. 5, co. 2).

Tale legge ha anche previsto un monitoraggio sulla semplificazione burocratica, prevedendo un <<rapporto annuale sulla qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione>>. In particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica predispone annualmente un rapporto sulla qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e sulla produttività degli uffici e del personale, verificando la coerenza dei risultati raggiunti con le disposizioni vigenti in materia. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica si avvale dell'Istituto nazionale di statistica (art. 15).

Un forte contributo alla riduzione degli oneri per i cittadini e le imprese è stato dato dalle leggi di liberalizzazione della presente legislatura (d.l. n. 223/2006, conv. nella l. n. 248/2006 e d.l. n. 7/2007, conv. nella l. n. 40/2007).

Un ulteriore contributo verrà quando diverranno legge i d.d.l. di iniziativa governativa in tema di servizi pubblici locali (d.d.l. Bersani - Lanzillotta - Prodi, A.S. 772), di azione amministrativa e certezza dei tempi procedurali (d.d.l. Nicolais, A.C. 2161), di disciplina della cittadinanza italiana (d.d.l. Amato, A.C. 1607), di semplificazione del settore sanitario (d.d.l. Turco, A.S. 1249).

Infine, sul versante della semplificazione amministrativa - organizzativa, non va taciuto l'art. 29, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. nella l. 4 agosto 2006, n. 248, che, sebbene finalizzato al contenimento della spesa pubblica per gli organismi collegiali e monocratici operanti presso pubbliche amministrazioni (diversi da quelli di amministrazione, direzione e controllo), contribuisce, contestualmente, all'obiettivo della semplificazione, atteso che prevede:

- l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali;
- la razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee;
- la limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi;
- la diminuzione del numero dei componenti degli organismi.

E' evidente come l'art. 29 citato, e soprattutto i d.P.R. attuativi, che sono in corso di adozione alla data di estensione del presente parere, costituiscono una utile occasione per una razionalizzazione, riassetto e semplificazione dei centri di competenza amministrativa.

L'onere di ridimensionamento grava anche sulle amministrazioni non statali (art. 29, co. 3), in quanto la disciplina costituisce normativa di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica nei confronti delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale.

2.2.c) Quadro di sintesi della via italiana alla semplificazione normativa.

In sintesi, gli strumenti della c.d. semplificazione normativa utilizzati in Italia sono:

- 1) la legge annuale di semplificazione;
- 2) la delegificazione;
- 3) la deregolamentazione;
- 4) i testi unici ricognitivi e innovativi, i testi unici misti di norme legislative e regolamentari, e i codici;
- 5) l'analisi prospettiva e retrospettiva dell'impatto della regolamentazione (c.d. AIR - analisi di impatto della regolamentazione e VIR - verifica di impatto della regolamentazione)
- 6) il taglia leggi.

Tali strumenti possono essere ricondotti o alla semplificazione *ex ante*, o alla semplificazione *ex post*.

Costituisce strumento *ex ante* l'AIR, e la fase - che può essere o meno distinta dall'AIR -, della individuazione di alternative alla regolamentazione, ivi compresa la c.d. alternativa zero.

Costituiscono strumenti *ex post* la legge periodica di semplificazione, la delegificazione, la deregolamentazione, la raccolta in testi unici e codici, il taglia leggi, la VIR.

Con l'art. 20, l. n. 59/1997 è stata introdotta la legge annuale di semplificazione, quale strumento di pianificazione della semplificazione normativa, e se ne sono indicati i contenuti essenziali.

Tali leggi, in realtà, non hanno avuto effettiva cadenza annuale, essendone state varate in totale quattro.

L'ultima (l. n. 246/2005) ha introdotto due nuovi strumenti di semplificazione normativa, il primo conoscitivo e prodromico al secondo, che è il c.d. taglialeggi.

Si prevede, infatti, al fine di procedere all'attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente, che il Governo, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della l. n. 246/2005, individua le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmette al Parlamento una relazione finale (art. 14, co. 12, l. n. 246/2005). Tale individuazione riguarda tutte le leggi statali vigenti, senza eccezioni di ordine cronologico, materia, tipologia.

L'operazione potrà condurre ad una elencazione redatta con svariati criteri: cronologico, per materie di cui all'art. 117 Cost., per competenze dei Ministeri.

A tale operazione che è utile di per sé, per le sue finalità conoscitive, segue quella del taglia leggi.

Si tratta della morte automatica, ad una certa data, delle leggi <<vecchie>> di cui non sia stata confermata la perdurante utilità.

E' utile interrogarsi sulla <<copertura costituzionale>> della semplificazione normativa.

In ordine alla buona tecnica normativa, la Corte costituzionale italiana si è occupata di leggi oscure e di norme intrusive.

Ha sanzionato, anzitutto, l'oscurità della legge penale con la possibilità di disapplicazione della stessa, ove l'errore sulla legge sia inevitabile e dunque scusabile (Corte cost., 24 marzo 1988 n. 364).

In tal modo ha posto l'accento su una esigenza di lealtà nel rapporto tra legislatore e cittadino, che è minata da leggi oscure, che il soggetto incolpevolmente ignori.

Da tale pronuncia può argomentarsi l'esistenza di un principio costituzionale secondo cui le leggi devono essere chiare, accessibili, intelleggibili.

La Corte costituzionale si è occupata anche della legittimità costituzionale delle <<norme intrusive>> o <<leges fugitivae>>, ossia norme del tutto extravaganti rispetto alla materia complessivamente disciplinata in un dato atto normativo. Essa ha escluso che tali norme siano costituzionalmente illegittime per il solo fatto che non vengono collocate sistematicamente nella sede propria, ma ha tuttavia affermato che l'inserimento di una norma avente ad oggetto una determinata disciplina in un testo relativo ad una diversa si configura <<come esercizio non corretto di tecnica legislativa>> (Corte cost., 14 dicembre 1994 n. 422).

A conclusioni più incisive è pervenuta Corte cost. 9 – 23 maggio 2007 n. 171, in ordine alle norme intrusive contenute in un decreto legge e in ordine al rapporto tra legge di conversione e decreto legge: il decreto legge non può contenere norme prive del presupposto della necessità ed urgenza e connotate da <<evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge>>, e tale vizio non può essere neppure sanato dalla legge di conversione. E, ciò, in quanto il decreto legge presuppone una situazione straordinaria di necessità ed urgenza, e l'iter parlamentare di conversione assume connotati peculiari, che rendono la legge di conversione diversa dalla ordinaria legge parlamentare, sicché in sede di conversione non si possono sanare norme estranee alla necessità ed urgenza di provvede sulla materia oggetto del decreto legge.

La Corte costituzionale si è anche occupata del rapporto tra delega di riassetto normativo e decreto delegato, affermando che quando <<la delega abbia ad oggetto il riassetto di norme preesistenti, questa finalità giustifica l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto

al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato>> (Corte cost. 18 aprile – 1 maggio 2007 n. 170). Su tale pronuncia si tornerà nel **par. 7.5.**, in tema di delega del taglia leggi.

Il Presidente della Repubblica, a sua volta, ha stigmatizzato gli atti normativi che, per l'affastellamento di molteplici materie in articoli unici con molteplici commi, senza il rispetto delle regole di *drafting* in ordine alla suddivisione in articoli rubricati, riescono di difficile lettura minando la certezza e la conoscibilità del diritto.

In particolare, in relazione al disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, nel rinviarlo al Governo per sospetti di incostituzionalità, rilevò anche, *per incidens*, che non era conforme alla qualità della regolazione la previsione di un articolo composto di oltre quaranta commi, e richiamò l'attenzione del Parlamento sulla necessità di una tecnica legislativa rispettosa, nella sostanza, dell'art. 72 Cost., che impone l'approvazione delle leggi articolo per articolo, in modo che la volontà del Parlamento si formi, consapevolmente, su singole disposizioni.

In tale prospettiva, presentano criticità sul piano della tecnica legislativa le ultime leggi finanziarie, e segnatamente quelle per il 2006 e per il 2007, che constano di un unico articolo e, rispettivamente, 612 e 1364 commi.

2.2.d) I centri di competenza per la qualità delle regole in seno al Governo e al Parlamento.

Le molteplici iniziative in tema di semplificazione e qualità delle regole sono state gestite da svariati organismi.

Oltre al D.A.G.L. che, in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, cura il coordinamento dell'attività normativa dei singoli Ministeri, in vista dell'iscrizione dei relativi provvedimenti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, anche in ordine al profilo formale e qualitativo, si sono succeduti, negli anni, il Nucleo per la semplificazione (presso il Ministero della funzione pubblica), la Commissione consultiva del Ministro della funzione pubblica e, attualmente, l'Unità per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le competenze in materia di semplificazione spettano anche al Dipartimento della funzione pubblica, al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, al Ministero per lo sviluppo economico, al Dipartimento per gli affari regionali e gli enti locali.

Più in generale, tutti i Ministeri, per i procedimenti e le materie di competenza, concorrono alla semplificazione procedimentale e normativa, sotto la guida tecnica dell'Unità per la semplificazione e del D.A.G.L. e sotto la guida strategica del neoistituito Comitato interministeriale per la qualità della regolazione.

Anche in seno al Parlamento la qualità della regolazione forma oggetto di esame da parte di organi a ciò preposti.

In particolare alla Camera, con le modifiche regolamentari del 1997 (art. 16-bis del Regolamento della Camera), fu istituito un apposito <<Comitato per la legislazione>>, che esprime pareri sulla qualità dei progetti di legge, valutandone l'omogeneità, la semplicità, la chiarezza e proprietà di formulazione, nonché l'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Nell'esaminare i decreti-legge, valuta anche l'osservanza delle regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto.

Sono assegnati al Comitato, per il suo parere, tutti i decreti-legge presentati dal Governo. Le Commissioni sono altresì tenute a chiedere il parere sui progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione. Su tutti gli altri progetti di legge, il parere è reso quando ne faccia richiesta la Commissione che li esamina, anche su iniziativa di una minoranza (almeno un quinto dei suoi componenti). La stessa facoltà può essere esercitata nel corso dell'esame di schemi di atti normativi del Governo assegnati alle Commissioni per l'espressione del parere parlamentare.

Ancora, l'art. 14, co. 19, l. n. 246/2005, ha istituito la <<Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione>>, che è chiamata ad esprimere il parere sugli schemi di decreti legislativi di individuazione delle norme anteriori al 1970 sopravvivenenti, nonché di riordino o riassetto legislativo, oltre a verificare periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata delle norme previsto dalla l. n. 246/2005.

Per l'acquisizione del parere, gli schemi dei decreti legislativi di cui sopra sono trasmessi alla Commissione, che si pronuncia entro trenta giorni. Il Governo, ove ritenga di non accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni.

Il 20 febbraio 2007 la Commissione ha avviato un'indagine conoscitiva sulla semplificazione della legislazione, con particolare riferimento allo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme, di cui all'art. 14, l. n. 246/2005.

3. Le difficoltà della politica di semplificazione in Italia: le ragioni.

A parte l'AIR e la VIR, la cui elaborazione è in corso, ciascuno degli strumenti di semplificazione elencati, pur avendo prodotto risultati in taluni settori, è lungi dall'aver risolto il problema di fondo.

La politica di semplificazione in Italia ha incontrato difficoltà pratiche, che hanno impedito il pieno raggiungimento degli obiettivi che si era prefissati, tanto che è stata avvertita l'esigenza di istituire un centro di coordinamento politico, e di prevedere un piano di azione al fine di una strategia unitaria.

Si possono individuare due fondamentali ragioni di queste difficoltà.

1) Sinora, vi è stato un approccio generalizzante e unitario alla semplificazione procedimentale e normativa. Invece è bene che i due aspetti siano tenuti distinti.

E, invero, la semplificazione normativa, che mira alla riduzione dello stock delle leggi in vigore, e alla migliore chiarezza del linguaggio legislativo, attraverso la raccolta delle norme in codici e testi unici, e l'eliminazione delle fonti superflue, è un'operazione eminentemente tecnica, che può essere gestita dagli uffici legislativi dei Ministeri, con l'apporto tecnico – giuridico del Consiglio di Stato.

Al contrario, la semplificazione procedimentale, che tende, da un lato, alla deregolamentazione, cioè eliminazione dei procedimenti amministrativi superflui, e, dall'altro, alla riduzione e accorpamento delle fasi procedurali, e dei relativi centri di competenza, presuppone scelte di carattere politico, in ordine alla necessità o meno dell'ingerenza pubblica in determinati settori delle attività private, e in ordine alla individuazione dei centri di competenza amministrativa che devono intervenire.

Pertanto, un approccio generalista, che prescriva la semplificazione procedimentale in generale, unificandola sostanzialmente con quella normativa, è destinato al fallimento, data la necessità di scelte politiche che devono essere operate caso per caso, per settori di procedimenti.

Per la semplificazione procedimentale appare dunque più produttivo procedere per settori, individuando le tipologie di procedimenti che si vogliono semplificare, e operando chiare scelte politiche su cosa si intende semplificare.

2) La seconda considerazione è che sinora la politica di semplificazione è stata affrontata a livello di Stato, senza considerare che l'ordinamento italiano è connotato da una pluralità di livelli di competenza legislativa e amministrativa: le Regioni e le Province Autonome hanno competenza legislativa e regolamentare; le Province e i Comuni hanno competenza regolamentare; le Autorità amministrative indipendenti hanno competenza regolamentare.

Vi è, pertanto, una moltiplicazione delle fonti normative, che esige una visione globale, non limitata alle sole fonti statali.

La semplificazione in un ordinamento multilivello non può, ovviamente, prescindere da una strategia unitaria che deve coordinare tutte le iniziative ai vari livelli.