

Tale strategia unitaria può essere perseguita mediante meccanismi consensuali, cioè forme di collaborazione tra i vari livelli di Governo, tuttavia deve essere previsto un meccanismo di chiusura che garantisca la vincolatività eteronoma della politica di semplificazione.

Occorre allora interrogarsi sul se vi siano strade percorribili, compatibili con la Costituzione, per rendere vincolante una politica unitaria di semplificazione, tema che verrà affrontato nel **par. 4.2.c)**.

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.

In tale contesto, merita particolare apprezzamento il piano di azione, attraverso cui svolgere una <<politica>> della semplificazione, che, finora perseguita mediante strategie individuali, di singole amministrazioni, statali e locali, al più con una direttiva nella legge di semplificazione annuale, diviene ora, con il Comitato interministeriale e il piano di azione, una politica generale e multilivello, mediante una pluralità di azioni, con ripartizioni di compiti, responsabili e tempi certi, il tutto finalizzato al duplice obiettivo della semplificazione normativa e amministrativa.

Il piano merita, in relazione al suo complesso formale e contenutistico, e all'iter istruttorio seguito, apprezzamento favorevole, per la puntuale ricognizione dello stato dell'arte in materia di qualità della regolamentazione e per la puntuale indicazione delle linee di azione e delle singole azioni per il perseguimento dell'obiettivo principale.

Si tratta del primo piano di azione, in cui per la prima volta si mette a punto una strategia unitaria e coordinata di semplificazione.

In particolare, il piano di azione merita apprezzamento:

- sotto il profilo oggettivo, per aver tenuto distinte la semplificazione procedimentale e la semplificazione normativa, e per aver utilizzato un approccio settoriale per quanto riguarda la semplificazione amministrativa;
- sotto il profilo soggettivo, per aver allargato l'area di intervento delle Autonomie territoriali.

Si tratta di soluzioni opportune che meritano piena condivisione e che, semmai, vanno perseguite con maggiore chiarezza e decisione.

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.

Sul piano dell'ambito soggettivo, si è già osservato come una delle ragioni della parziale inattuazione della politica di semplificazione italiana è imputabile all'esistenza di una pluralità di livelli di competenza normativa e amministrativa, con conseguente necessità di una politica di semplificazione multilivello.

La rilevanza della questione, del resto ben presente agli autori del piano, consiglia che il tema della semplificazione multilivello sia affrontato all'inizio del piano, come azione pregiudiziale alle altre, anziché nella parte quarta, punto sei, dopo l'indicazione di tutte le altre azioni perseguite dal piano.

Sempre in ordine all'ambito soggettivo, la Sezione constata che resta inesplorato il tema della qualità delle regole e della semplificazione in relazione all'attività normativa e procedimentale delle Autorità indipendenti, e nell'ambito della contrattazione collettiva sul pubblico impiego.

Il tema della qualità delle regole per le Autorità indipendenti non è ignoto al legislatore: basti ricordare che l'art. 25, l. n. 62/2005 e l'art. 8, d.lgs. n. 163/2006, a proposito dell'Autorità di

vigilanza sui contratti pubblici, prescrivono che la stessa si dota di <<forme e metodi ... di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza. Al fine di migliorare la qualità dei propri atti, l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva ...>>.

Anche il d.d.l. Prodi sulle Autorità indipendenti, A.S. 1366, prevede che le Autorità in relazione ai propri atti normativi e regolatori effettuano l'AIR e adottano metodi di consultazione preventiva (art. 18, commi 2 e 3: <<I regolamenti e gli atti a contenuto generale (...) sono accompagnati da una relazione che illustra le conseguenze dei medesimi atti sulla regolamentazione, sull'attività degli operatori e sugli interessi dei consumatori e degli utenti.

Le Autorità consultano i soggetti interessati e i loro organismi rappresentativi e si avvalgono di forme di consultazione pubblica, basate sulla diffusione di schemi e versioni preliminari dell'atto da adottare (...)>>).

Sicché, è un dato acquisito che la qualità della regolazione, e segnatamente gli strumenti di AIR e consultazione preventiva, sono doverosi anche per gli atti delle Autorità indipendenti.

Non sembra tuttavia sufficiente affidare interamente la semplificazione alle scelte delle Autorità indipendenti, senza che il legislatore detti un nucleo minimo essenziale di principi di semplificazione. In una logica di strategia unitaria della politica di qualità delle regole, tali temi 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.

Su tale tema pertanto il piano di azione, in coerenza con la normativa vigente, deve avviare una riflessione, immaginando come azione, alternativamente:

- lo studio di un disegno di legge sui livelli essenziali minimi della semplificazione (come si vedrà oltre, da inserire in una più ampia legge sui procedimenti di produzione normativa del Governo), come tali vincolanti anche per i normatori diversi dallo Stato;
- le congrue misure nelle more che diventi legge la previsione contenuta nel d.d.l. Autorità indipendenti;
- un emendamento al d.d.l. Autorità indipendenti, volto a fissare criteri minimi di semplificazione, vincolanti per le Autorità.

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

La Costituzione assegna alle Regioni competenza legislativa concorrente ed esclusiva (art. 117 Cost.), e competenza regolamentare nelle materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva.

Attribuisce inoltre competenza regolamentare anche agli altri enti territoriali (art. 117, co. 6).

La Costituzione prevede poi l'allocazione delle funzioni amministrative secondo criteri di sussidiarietà verticale e orizzontale (art. 118 Cost.).

L'attribuzione di ampie competenze legislative, regolamentari e amministrative alle Regioni, spostata in capo a queste, per le materie di spettanza, le politiche di qualità della regolazione e semplificazione amministrativa e normativa.

Un problema di qualità delle regole si pone, poi, anche per i regolamenti provinciali e comunali (basti pensare ai regolamenti edilizi che impattano in modo incisivo su cittadini e imprese).

Si pone pertanto l'esigenza, da un lato, di garantire che le singole Regioni (nonché gli altri enti territoriali) perseguano politiche di qualità della regolazione e, dall'altro lato, che Stato e Autonomie territoriali operino in maniera coordinata nell'ambito di una strategia unitaria di qualità delle regole.

La complessità dell'ordinamento giuridico italiano, connotato non solo da fonti primarie e secondarie statali, ma anche da fonti primarie e secondarie regionali, nonché da fonti secondarie di altri enti locali, rende necessario che la semplificazione normativa e amministrativa e il fine ultimo della qualità della regolazione avvengano mediante un dialogo tra i diversi "livelli di governo" che oggi sono responsabili dell'attività di impresa e dei rapporti con i cittadini.

Si tratta di comprendere quali sono gli strumenti per perseguire una strategia unitaria per assicurare la qualità della regolazione in un ordinamento multilivello, e che valore cogente possano avere.

L'alternativa è tra strumenti eteronomi e strumenti negoziati.

Il piano ha optato per lo strumento negoziale, vale a dire l'elaborazione concordata tra Stato e Autonomie territoriali di una strategia unitaria di qualità della regolazione, attraverso il meccanismo degli accordi e delle intese.

Tanto, in coerenza con la scelta operata dal legislatore statale con la l. n. 131/2003 e la quarta legge di semplificazione, l. n. 246/2005.

Già la l. 5 giugno 2003, n. 131, volta a dare attuazione alla riforma costituzionale, prevedeva la facoltà per il Governo di promuovere intese <<forti>> (cioè all'unanimità), in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni (art. 8, co. 6).

In relazione alla qualità della regolazione, comprensiva sia della semplificazione normativa che di quella amministrativa, l'art. 2, l. n. 246/2005, ha introdotto nella l. n. 59/1997 l'art. 20 *ter*, che prevede il raggiungimento di un accordo o di una intesa unanime tra Stato e Autonomie territoriali, per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

In relazione alla specifica semplificazione amministrativa riferita alla riduzione degli oneri per le imprese, sempre la l. n. 246/2005, demanda allo strumento dell'intesa forte o dell'accordo tra Stato e Autonomie territoriali la definizione di una strategia unitaria (art. 5, co. 2).

Le intese e gli accordi non sono destinati ad essere trasfusi in una legge statale. E' solo previsto che le Regioni adeguano, sulla base delle intese e degli accordi di cui al co. 2, la propria legislazione concernente la disciplina degli adempimenti amministrativi delle imprese alle finalità e agli obiettivi stabiliti dai commi da 1 a 3 e in coerenza con i decreti legislativi relativi alla semplificazione degli oneri burocratici per le imprese imposti da leggi statali (art. 5, co. 4).

In tal senso, anche la nota 11 aprile 2007, prot. 2869, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri invita i Ministri a contenere <<l'inflazione normativa>>, ritiene che 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, devono essere considerati come alternativa alla legislazione, e dunque come <<vera e propria opzione regolatoria>>.

Sulla scorta delle indicazioni del legislatore, in data 29 marzo 2007 è stato raggiunto in seno alla Conferenza unificata un Accordo tra Stato e Autonomie territoriali, sulla semplificazione e la qualità della regolazione.

Tale Accordo si occupa sia di qualità della regolazione e semplificazione normativa e amministrativa in generale, sia di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, e costituisce dunque attuazione sia dell'art. 20 *ter*, l. n. 59/1997, sia dell'art. 5, co. 2, l. n. 246/2005. Esso coinvolge non solo le Regioni, ma anche tutti gli enti locali.

In coerenza con quanto disposto dalle norme primarie, l'Accordo non è destinato ad essere trasfuso in una legge statale da cui derivino obblighi eteronomi per le Autonomie territoriali.

Nel preambolo infatti si afferma espressamente che lo stesso <<non può in alcun modo incidere sull'autonomia dei Consigli regionali garantita dagli Statuti>>, e che pertanto esso <<si pone come espressione dell'indirizzo politico in materia di qualità della regolamentazione, concordato fra il Governo e le Giunte regionali>>.

Anche il piano di azione in commento, nell'occuparsi di qualità della regolazione in ambito regionale, ha optato per un modello consensuale puro. Infatti si propone di monitorare l'attuazione dell'Accordo intervenuto tra Stato, Regioni e altre autonomie territoriali, nell'ambito della Conferenza unificata, sulla qualità della regolazione.

Inoltre con d.P.C.M. 8 marzo 2007 (pubblicato in G.U. 25 maggio 2007) è stato istituito il <<Tavolo permanente per la semplificazione>>, presso la Conferenza unificata, quale <<sede

stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane>>.

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

Come già osservato, la politica di semplificazione multilivello viene affidata allo strumento consensuale dell'accordo, raggiunto tra lo Stato e le Autonomie territoriali in seno alla Conferenza unificata.

Si tratta di un accordo che è fonte di impegni autonomi, la cui attuazione è rimessa all'iniziativa libera delle parti, e ne consegue, coerentemente dal punto di vista delle autonomie territoriali, e delle Regioni in particolare, che non è vincolante per i consigli regionali (v. il preambolo dell'Accordo).

E' ovviamente auspicabile che la via consensuale dia i frutti attesi, e che venga concordemente attuata la semplificazione normativa e amministrativa.

Tuttavia, ove l'accordo non dovesse trovare piena attuazione, non va dimenticata, in via residuale, la possibilità, per lo Stato, di fissare in via autonoma i livelli essenziali minimi di semplificazione, con effetto vincolante per le Autonomie territoriali.

Tale opzione è consentita dalla Costituzione.

Se è vero, infatti, che essa non contempla espressamente il principio della qualità della regolazione e della semplificazione normativa e amministrativa, ciò non è preclusivo della soluzione proposta.

Nell'ordinamento francese il Consiglio costituzionale, nel 1999 e nel 2003, pur nel silenzio della Costituzione, ha affermato i principi di intelleggibilità e accessibilità del diritto e di chiarezza delle leggi, agganciando tali valori agli artt. 4, 5, 6, 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789, che sanciscono l'uguaglianza davanti alla legge e la garanzia dei diritti, principi la cui effettività è minata da una insufficiente conoscenza delle norme, imputabile ad una loro inutile complessità. Prevedibilità e qualità delle regole sono un mezzo per garantire lo scopo ultimo delle libertà costituzionalmente garantite.

Anche nell'ordinamento italiano, le sintetiche ed elastiche norme costituzionali contengono, secondo una lettura evolutiva e in chiave di effettività dei diritti e libertà fondamentali, il principio della qualità della regolazione.

Un aggravio di oneri procedimentali, inutili complicazioni burocratiche, leggi oscure, impediscono l'esplicarsi dei diritti fondamentali dei cittadini, e della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

La Costituzione detta inoltre il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), che riassume in sé quello di semplificazione organizzativa e amministrativa.

Una normazione complessa e oscura, procedimenti amministrativi inutili o inutilmente complessi, creano incertezze e disorientamento nei singoli, impedendo, di fatto, l'esercizio dei diritti.

In tale prospettiva, ben può considerarsi la qualità delle regole una entità immateriale essenziale per rendere effettivi i diritti e le libertà costituzionalmente garantiti.

Se ne può dunque dedurre che se la Costituzione riserva al legislatore statale la definizione dei livelli essenziali minimi delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, che devono essere garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.), tra di essi possono farsi rientrare i <<livelli essenziali minimi di semplificazione>>.

Tale impostazione è del resto seguita dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, che considera la disciplina statale del diritto di accesso come fissazione di livelli essenziali minimi di prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, e dal d.d.l. Nicolais (A.C. 2161), che estende l'istituto, tra l'altro, alla semplificazione procedimentale mediante denuncia di inizio attività e silenzio – assenso (art. 6, co. 3, del citato d.d.l.).

Anche il d.d.l. Capezzone (A.S. 1532) recante disciplina dello sportello unico di impresa e dell'avvio dell'attività di impresa, dispone che le sue disposizioni <<costituiscono livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale>> (art. 1).

Giova aggiungere che, nelle materie di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, spetta allo Stato la fissazione di principi fondamentali.

Tra questi, possono annoverarsi, per ciascuna materia, i principi di semplificazione.

Conferme delle soluzioni esposte possono trarsi anche dalla giurisprudenza costituzionale.

In relazione ai principi di semplificazione come principi fondamentali, la Corte costituzionale, nella materia edilizia, ha ritenuto principio fondamentale di legislazione statale, vincolante per le Regioni, quello di semplificazione procedurale, affermando che rientra nella competenza statale stabilire i casi di d.i.a. edilizia, in alternativa al permesso di costruire, allo scopo di evitare appesantimenti procedurali (Corte cost., 1 ottobre 2003 n. 303).

La Corte ne ha tratto il corollario dell'illegittimità di una legge regionale che assoggetti a permesso di costruire gli impianti di telefonia cellulare, che invece il legislatore statale assoggetta a d.i.a. Viene infatti invasa la competenza statale a stabilire la d.i.a. in ossequio a principi fondamentali di tempestività delle procedure e riduzione dei termini (Corte cost., 28 marzo 2006 n. 129).

Tali affermazioni della Corte costituzionale sono estensibili, per la loro portata sistematica, alle altre materie di competenza concorrente, in cui si ponga una esigenza di semplificazione procedimentale.

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

Quanto all'ambito oggettivo, la Sezione ritiene che, per valorizzare le soluzioni adottate, sia preferibile che, sin dalla parte I (il contesto) ovvero dalla introduzione alla parte IV, siano esplicitati alcuni aspetti fondamentali della strategia di qualità della regolazione, e, in particolare, la semplificazione <<organizzativa>> e la <<deregolamentazione>>.

E, invero, sia in ordine alla semplificazione amministrativa che a quella normativa, è indispensabile prevedere anche una strategia di semplificazione organizzativa, indicando come direttiva per tutte le iniziative di semplificazione, la individuazione con chiarezza dei centri di competenza e la concentrazione di una data funzione, per quanto possibile, presso il medesimo centro di competenza, evitando duplicazioni e incertezze.

La semplificazione organizzativa è prodromica ad una semplificazione e ridimensionamento dei procedimenti e, conseguentemente, degli oneri per cittadini e imprese.

La semplificazione organizzativa rientra nel programma di Governo atteso che:

- con l'art. 29, d.l. n. 223/2006, è stato imposto ai Ministeri uno sfoltimento della propria organizzazione burocratica, e il principio desumibile dall'art. 29 è vincolante anche per le Autonomie territoriali;
- l'art. 118 Cost. prevede la distribuzione delle funzioni amministrative secondo il criterio di sussidiarietà, e il d.d.l. Amato – Lanzillotta di riforma degli enti locali (c.d. Carta delle Autonomie territoriali), A.S. n. 1464, prevede che nella individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali, proprie e conferite degli enti locali, si segua il criterio del <<riassetto organico ed unitario delle funzioni>> <<individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo>> (art. 1, co. 2, lett. c), e che nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, siano valorizzati i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione (art. 2, co. 3, lett. h).

Quanto alla necessità di esplicitare l'obiettivo della deregolamentazione, giova osservare che lo stesso emerge, ma non con sufficiente esplicitazione, dalla parte IV.1, relativa alla riduzione degli

oneri burocratici, sulla falsariga della posizione della Commissione europea, che pone l'accento principalmente sulla riduzione degli oneri informativi.

Se questa impostazione ha una sua logica in ambito comunitario, lo stesso non può dirsi per l'ordinamento italiano, dove si impone una riduzione degli oneri non solo informativi, ma anche sostanziali.

La deregolamentazione è infatti espressamente prevista dalla legislazione vigente in tema di semplificazione: in tal senso, l'art. 20, co. 3, lett. d), g), h), ed i), l. n. 59/1997. In una logica di deregolamentazione si muove il d.l. n. 7/2007 in tema di liberalizzazione delle attività economiche.

La nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2007 fa espresso richiamo alla necessità di dare ampio spazio alla deregolamentazione.

In argomento si rinvia, per maggiori approfondimenti, al **par. 6**.

5. Osservazioni di ordine generale.

5.1. Ambito temporale.

L'intestazione del piano di azione in esame non reca l'indicazione del suo ambito temporale.

Nel contenuto del piano, si parla di piano d'azione <<per il 2007>> (v. p. es. pag. 4), peraltro, le azioni e gli obiettivi pianificati riguardano talora l'anno 2007, talora l'anno 2008.

Nella relazione di accompagnamento, nonché nella parte III del piano medesimo, si afferma che il piano ha carattere <<pluriennale>> (rispettivamente a pag. 3 e a pag. 7).

Secondo l'art. 1, co. 2, d.l. n. 4/2006, il piano va predisposto entro il 31 marzo di ogni anno, e si riferisce all'anno successivo.

Nell'anno 2006, non è stato possibile predisporre il piano di azione per l'anno 2007, attesa la ristrettezza del margine temporale tra data di entrata in vigore della legge di conversione e termine del 31 marzo per la predisposizione del piano, e atteso che doveva ancora essere istituito il competente Comitato interministeriale (istituito con d.P.C.M. 12 settembre 2006).

Il termine del 31 marzo è peraltro ordinatorio, anche se il suo rispetto si impone per una corretta pianificazione annuale.

In sede di prima applicazione dell'art. 1, d.l. n. 4/2006, si può pertanto ammettere che entro il 31 marzo 2007 sia stato predisposto non solo il piano di azione per il 2008, ma anche quello per il residuo periodo temporale del 2007.

Nella intestazione del piano dovrà pertanto essere specificato che si tratta del piano <<per l'anno 2007 e per l'anno 2008>>.

In termini più generali la Sezione osserva che la complessità delle azioni ipotizzate rende difficile il rispetto annuale del piano. Sarebbe opportuno valutare la possibilità di una modifica della norma primaria che contempla il piano, nel senso di sostituire il piano annuale con un piano triennale soggetto a verifica e aggiornamento annuale.

5.2. Copertura finanziaria.

Nella parte III del piano si osserva (pag. 7) che <<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>>.

La disponibilità di risorse è elemento essenziale perché il piano possa trovare attuazione, e dunque esse sono indispensabili perché il piano non resti un libro dei sogni.

Trattandosi di un atto di pianificazione generale, è sufficiente il generico rinvio agli strumenti annuali di programmazione economico – finanziaria.

La più parte delle azioni previste dal piano, concretandosi in attività normative, possono essere realizzate attraverso i competenti uffici legislativi delle amministrazioni, senza aggravii di costi.

Talune azioni, quali adempimenti pubblicitari, creazione di banche dati, campagne informative e formative, possono comportare costi ulteriori, che dovranno per gli anni successivi al 2007 essere quantificati e trovare copertura.

Si deve intendere che l'approvazione del piano da parte del Consiglio dei Ministri, comporti l'assunzione dell'impegno del Governo nel suo complesso a reperire le risorse necessarie per il finanziamento del piano per l'anno 2008.

5.3. Obiettivo.

Il piano di azione persegue il duplice obiettivo della semplificazione <<normativa>> e <<amministrativa>>, che sono le prime due, e le principali, azioni, previste dal piano.

Le altre cinque azioni in esso contemplate, come si vedrà, possono essere ricondotte alle prime due, o come *species* dei due generi, o come azioni strumentali e di supporto.

Semplificazione normativa e amministrativa concorrono al fine ultimo che è quello della qualità della regolazione, da intendersi non solo e non tanto in senso formale (qualità formale, norme chiare), ma anche in senso sostanziale (qualità sostanziale), di regole necessarie, proporzionate, adeguate, accessibili, che assicurino un rapporto Stato – cittadini e Stato – imprese di elevato livello qualitativo. Se ne desume che la qualità delle regole è l'obiettivo unico e centrale, perseguito attraverso azioni di semplificazione normativa e amministrativa, al fine di garantire effettività ai diritti della collettività e alla fruibilità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, è opportuno strutturare il piano in modo che sia chiaro che la qualità delle regole non si identifica con la sola semplificazione normativa, in quanto sia quest'ultima che quella amministrativa concorrono alla qualità delle regole.

Occorre, pertanto:

- sostituire il primo periodo della Parte I, a pag. 4, (<<La semplificazione ed il miglioramento della regolazione sono fattori decisivi per la competitività del Paese e la reale fruibilità dei diritti da parte dei cittadini>>) come segue: <<Il miglioramento della qualità della regolazione e la connessa, indispensabile, semplificazione, sono fattori decisivi per la competitività del Paese, per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per la effettiva fruibilità dei servizi e prestazioni delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei cittadini italiani, dei cittadini comunitari ed extracomunitari>>;
- sostituire, nel terzo capoverso della Parte I, a pag. 4, le parole <<Il piano di azione per il 2007 individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere ed i tempi necessari al loro conseguimento>> con le parole <<Il piano di azione per il 2007 - 2008, per il perseguimento dell'obiettivo della qualità della regolazione, individua le due principali linee di azione della semplificazione amministrativa e della semplificazione normativa, e altre linee di azione strumentali, nonché, per ciascuna linea di azione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere, gli strumenti, i tempi necessari>>;
- modificare l'attuale titolo della Parte IV (<<Le linee d'azione>>) con il seguente: <<Le linee d'azione per il miglioramento della qualità della regolazione>>;
- modificare l'attuale titolo della sezione II della Parte IV (<<Miglioramento della qualità della regolazione>>) con il seguente: <Semplificazione normativa>>;
- modificare l'attuale titolo della sezione VI della Parte IV (<<Semplificazione normativa e amministrativa delle attività delle Regioni e degli enti locali>>) con il seguente: <<Miglioramento della qualità della regolazione in relazione all'attività normativa e amministrativa delle Regioni e degli enti locali>>;

5.4. Strumenti delle azioni.

Il piano di azione, in quanto atto programmatico, contiene, al pari di una direttiva di indirizzo, l'indicazione degli obiettivi da raggiungere, e, nelle grandi linee, delle azioni da porre in essere.

Non reca invece una indicazione dettagliata degli strumenti per conseguire i risultati. La scelta di tali strumenti è pertanto in gran parte lasciata ai singoli Ministri in fase di direttiva ai propri uffici di gabinetto, legislativi e amministrativi, per l'attuazione del piano.

Tale impostazione del piano appare coerente con la sua natura di direttiva generale.

Peraltro, in relazione a talune azioni vengono specificamente indicati anche gli strumenti, indicandosi, ad es., il disegno di legge, i regolamenti attuativi di legge, campagne informative, monitoraggi.

Per la coerenza complessiva del piano, sarebbe auspicabile che nella introduzione alla parte IV si specificasse, in termini generali e in coerenza con la nota del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2007 n. 2869, che per l'attuazione delle singole linee di azione, si valuteranno i più congrui strumenti giuridici, quali il disegno di legge, il regolamento, la direttiva, il piano, l'accordo, la gara di appalto, etc., nel rispetto della copertura finanziaria e comunque considerando l'opzione legislativa una *extrema ratio*, cui ricorrere ove non sia possibile operare con altri strumenti giuridici.

Occorre poi specificare che gli strumenti giuridici devono essere coerenti con quanto previsto dalle norme vigenti. Tale coerenza non sempre si rinviene nel piano di azione.

Esemplificando, nella parte IV, 2.3, in tema di AIR, si prevede la introduzione di una procedura di AIR semplificata, indicando come amministrazioni responsabili il DAGL e l'Unità per la semplificazione. Tuttavia, l'art. 14, l. n. 246/2005 in tema di AIR prevede che il procedimento sia disciplinato con d.P.C.M., di natura regolamentare, e che i metodi di analisi siano individuati con una direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sicché, pur potendosi condividere l'obiettivo di prevedere una scheda AIR semplificata, tale obiettivo dovrà essere perseguito con gli strumenti consentiti dall'art. 14, l. n. 246/2005.

Inoltre, la semplificazione dell'AIR non può spingersi al punto di obliterare l'analisi delle diverse opzioni regolatorie, ivi compresa l'opzione zero.

Parte II – Le singole linee di azione.

6. Riduzione degli oneri amministrativi (IV.1).

6.1. L'impostazione adottata.

In questa parte del piano, come già richiamato, si indicano concretamente le azioni di semplificazione, programmate nel periodo nell'ambito di macro aree, unificate dall'obiettivo della “*riduzione degli oneri amministrativi*”, che viene perseguito attraverso due tipi di azioni: la “*misurazione dei costi amministrativi*” e la “*riduzione degli oneri*” per le imprese e i cittadini.

Le due azioni ora indicate si svolgono in modo diverso.

Con il programma di misurazione dei costi amministrativi non si individuano singoli procedimenti, bensì macroaree di regolazione.

Al riguardo si definisce un'azione in due fasi: la prima, di misurazione dei detti costi; la seconda, consequenziale, di intervento attraverso misure di riduzione dei costi così individuati, con lo scopo di ottenerne la riduzione media del 25 per cento entro il 2012.

Con il programma di riduzione degli oneri per le imprese e per i cittadini si individuano invece procedimenti specifici e si precisano i contenuti e gli obiettivi puntuali degli interventi di semplificazione della relativa regolazione assunti per ciascun procedimento.

Per entrambe le azioni, e per ogni specifico intervento, sono indicati: l'obiettivo; il termine di conseguimento; l'amministrazione responsabile; le altre amministrazioni coinvolte.

La Sezione giudica opportuno che nel paragrafo introduttivo alla parte in esame (il paragrafo IV.1.), venga presentata, a fini di più compiuto chiarimento della impostazione adottata, la ripartizione delle linee di azione nelle due modalità sopra riassunte con la precisazione dei rispettivi contenuti, esponendo anche la diversa accezione che è data alla nozione di “*oneri amministrativi*”. Questi infatti sono, da un lato, individuati (nel paragrafo sulla “*Misurazione dei costi amministrativi*”) negli obblighi di informazione sostenuti dalle imprese, e in quanto tali definiti “*costi*” amministrativi, mentre nei paragrafi dedicati alla “*Riduzione degli oneri*” per le imprese e per i cittadini, gli interventi programmati al riguardo concernono non soltanto tali “*costi*” ma anche la semplificazione della organizzazione e delle attività afferenti a fasi procedurali proprie delle amministrazioni.

Nel merito, la scelta operata in ordine alla individuazione di due diverse modalità di azione, e alle specifiche aree e tipi di intervento, attiene alla discrezionalità di impostazione del piano. La Sezione giudica peraltro positivamente, in linea generale, il metodo della indicazione degli obiettivi, termini e soggetti degli interventi, in quanto idoneo ad una effettiva verifica degli adempimenti.

6.2. Misurazione dei costi amministrativi.

L'azione programmata prevede la misurazione dei costi, da svolgersi per lo più nel 2007, per poi procedere, a partire dal 2008, alla indicazione nel piano di azione delle misure idonee per giungere alla riduzione media di tali costi del 25 per cento nel 2012 (contemporaneamente al pari obiettivo perseguito in sede comunitaria).

Al riguardo si osserva, anzitutto, che non emerge con chiarezza se l'obiettivo assunto è quello della misurazione dei costi amministrativi, nel corso del 2007, per tutte le aree di regolazione indicate o soltanto per taluna di esse. Le aree sono infatti elencate “*in prima approssimazione*” nonché in via esemplificativa (la loro elencazione è fatta “*ad esempio*”).

La Sezione ritiene che la indicazione delle aree debba essere precisa, valendo quale parte costitutiva dell'impegno di misurazione dei costi amministrativi assunto con il piano, e che debba anche essere valutato se tale impegno sia effettivamente attuabile nel 2007, a fronte della complessità delle aree di regolazione che sono elencate, risultando eventualmente più congruo ridurre il numero delle aree, a garanzia della fattibilità dell'intervento, selezionandole con il criterio della loro significatività per le attività di impresa.

Si osserva anche, nello stesso ordine di considerazioni, che le date presentate nel quadro del “*Termine di conseguimento*” per il completamento delle diverse fasi dell'azione in esame, non risultano del tutto precise e coordinate, non essendo chiaro perché per l'adempimento relativo all'area *privacy* la data del 31 dicembre 2007 sia indicata, con lettera *b*), separatamente dalla pure identica data indicata in via generale alla lettera *a*) e, d'altro lato, a quali adempimenti sia riferita tale lettera *a*) dal momento che si indica il 31 marzo 2008 come termine per l'intervento riguardante le “*altre*” aree prioritarie.

Risulta dunque necessario meglio specificare gli impegni che si assumono, per la misurazione dei costi amministrativi e anche, se si ritiene, per la loro riduzione, in relazione alle aree di regolazione, e precisare puntualmente, in correlazione, il termine entro cui devono essere conseguiti.

6.3. Riduzione degli oneri per le imprese.

6.3.1. Abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per i nuovi impianti produttivi.

L'obiettivo della semplificazione degli adempimenti necessari per l'avvio dell'attività di impresa (nelle diverse fasi in cui tale avvio si articola e svolge) è stato da tempo giustamente individuato come cruciale, dovendosi bilanciare, nell'insieme di tali adempimenti, la cura di interessi complessi, privati e pubblici (situati alla confluenza di principi anche di rango costituzionale, quali la libertà dell'iniziativa economica privata e il buon andamento dell'amministrazione), nel quadro di una particolare, urgente esigenza di sostegno alla competitività del sistema economico.

Per tale motivo la Sezione ritiene che tra le azioni indicate nella parte del piano in esame ci si debba in particolare soffermare su quella relativa alla *“abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per i nuovi impianti produttivi”* che, nel relativo paragrafo, è basata sulle disposizioni contenute nel disegno di legge governativo A.C. 2272, confluite oggi nel disegno di legge all'esame del Senato (A.S. 1532) di iniziativa parlamentare, recante *“Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa”*.

In questo quadro non a caso la questione posta prioritariamente al centro dalla iniziativa governativa e parlamentare è quella della disciplina dello ‘sportello unico delle attività produttive’, per assicurarne la effettiva funzionalità; ciò che si ottiene se lo sportello si costituisce quale centro di responsabilità del procedimento per l'autorizzazione all'insediamento di impianti produttivi individuato come unico, cui ogni altro procedimento amministrativo afferisce in funzione istruttoria o comunque endoprocedimentale, con la conseguenza della unificazione presso lo sportello in una sola risposta amministrativa, cioè in un singolo provvedimento conclusivo del procedimento, del rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto.

Questo obiettivo, semplice nella descrizione, corretto per il profilo giuridico - amministrativo, assolutamente necessario per quanto detto, non è stato evidentemente raggiunto in modo compiuto e diffuso nei quasi dieci anni trascorsi dalla approvazione della prima normativa al riguardo, posta con gli artt. 23 e ss., d.lgs. n. 112/1998 (attuativo della legge delega n. 59/1997), cui è seguito il d.P.R. n. 447 dello stesso anno, modificato con il d.P.R. n. 440/2000, che ha disciplinato in dettaglio il procedimento, e poi integrata con ulteriori interventi, come nel “codice dell'amministrazione digitale” (art. 10) e da ultimo nella stessa l. n. 246/2005, il cui art. 5, co. 2, lett. f), prevede intese o accordi tra il Governo e le Regioni, precisando le azioni da favorire allo scopo, al fine di *“assicurare la rimozione degli ostacoli, ove esistenti, alla piena operatività degli sportelli unici di cui agli articoli 23 e 24 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nonché l'estensione e lo sviluppo dell'operatività degli sportelli unici”*.

L'esperienza concreta svolta nei Comuni ha mostrato infatti una notevole complessità, sia per la presenza, in particolare nei grandi centri urbani, di sportelli “tematici” (quali, oltre lo sportello unico per l'edilizia previsto dall'art. 5, d.lgs. n. 380/2001: sportelli per le attività ricettive, per gli impianti di carburante, per il commercio su aree pubbliche, per le imprese artigiane, per l'apertura di edicole), sia per la inidoneità delle procedure adottate a raggiungere l'obiettivo, a ragione del perdurante intreccio di competenze e di procedimenti.

Tutto ciò considerato, la Sezione richiama la necessità che, ai fini del perseguimento dell'obiettivo fissato per l'azione in esame, definito nella *“drastica riduzione dei tempi di start up delle imprese”* con *“termine di conseguimento: entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge”*, si proceda alla verifica dell'esperienza intercorsa nei principali centri urbani, per trarne le indicazioni correttive, garantendo poi il coinvolgimento operativo degli enti chiamati alla regolazione e gestione dello sportello; attività tutte, come opportunamente precisato nel piano, che possono essere avviate sin da ora in vista dell'approvazione della normativa primaria.

In questo quadro una particolare cura dovrà anche essere posta nell'applicazione della telematica alle attività dello sportello, per il doppio profilo, del rapporto con gli utenti (come già previsto dall'art. 10, d.lgs. n. 82/2005 e dal co. 5 dell'art. 1 del citato A.S. n. 1532) e delle relazioni con gli uffici e amministrazioni competenti nell'ambito dell'unitario procedimento che lo sportello gestisce, al fine del reciproco trasferimento dei dati.

Peraltro, nell'affrontare questo tema veramente centrale nelle aspettative dei cittadini e delle imprese (si vedano in proposito le osservazioni contenute nel documento della Confindustria), dovrebbe essere altresì avviata la sperimentazione di una riorganizzazione strutturale al fine di pervenire all'amministrazione unica, ovverosia ad un solo centro di responsabilità esterna, competente ad emettere il provvedimento finale, che si assuma anche l'onere (che oggi grava sui cittadini e sulle imprese) di acquisire, in via istruttoria interna, le valutazioni eventualmente necessarie di altri soggetti (fermo restando che dovrebbe ridursi al massimo la frammentazione delle competenze nell'ambito del procedimento, attraverso l'unificazione degli atti di consenso allo svolgimento di una medesima attività).

6.3.2. Comunicazione unica per la nascita dell'impresa.

Nel piano la semplificazione dell'avvio dell'attività di impresa è programmata con altre azioni, la prima delle quali concerne la *"comunicazione unica per la nascita dell'impresa"* (IV.1.2.1.) in attuazione dell'art. 9, d.l. n. 7/2007 convertito con modificazioni dalla l. 2 aprile 2007, n. 40, che appunto prevede la comunicazione unica all'ufficio del registro delle imprese valida quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per la iscrizione in esso.

Al riguardo la Sezione non ha osservazioni, salvo ricordare che sono previsti un *"termine di conseguimento"* dell'obiettivo della introduzione della comunicazione (30 agosto 2007), e l'adozione di decreti attuativi entro quarantacinque giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione, nonché l'applicazione della disciplina sulla comunicazione unica a decorrere dal sessantesimo giorno dall'adozione del primo di tali decreti (da parte del Ministro dello sviluppo economico).

Si rimette alla valutazione dell'amministrazione l'opportunità di precisare le fasi temporali di attuazione dell'obiettivo nell'ambito del termine finale di conseguimento che si assume.

6.3.3. Semplificazione in ordine al certificato di prevenzione incendi.

Segue la previsione dell'azione intitolata alla *"semplificazione degli adempimenti per il rilascio del certificato di prevenzione incendi"* impostata anche in relazione all'attuazione dell'art. 20 del disegno di legge A.C. n. 2272 (oggi 2272-bis), recante delega al Governo, da esercitare entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge *"per semplificare, nel rispetto del mantenimento dei livelli di sicurezza per la collettività, le procedure per il rilascio del certificato di prevenzione incendi..."*.

In proposito si osserva che il rilascio del CPI è in particolare necessario nell'ambito del procedimento di avvio dell'attività di impresa. E' perciò necessario che anche il relativo procedimento venga considerato nell'ambito della tematica dello sportello unico per le imprese, costruendo per esso formule di raccordo con l'attività dello sportello, anche in questo caso a partire dalle esperienze svolte sul territorio.

6.3.4. Le altre azioni.

Non ci si sofferma sulle altre azioni individuate nel piano per la semplificazione dell'avvio e della conduzione dell'attività di impresa, salva quella intitolata alla *"semplificazione della procedura per il riconoscimento di agevolazioni fiscali in ordine alle spese per gli interventi a favore del patrimonio culturale"* che non appare immediatamente riferibile al detto fine.

6.3.5. Necessità di estensione del silenzio – assenso e della d.i.a.

Si ritiene invece di ribadire, in questa sede con riguardo alla regolazione della iniziativa di impresa, come in generale per tutta la regolazione dell'attività amministrativa, l'esigenza di

estendere e sempre meglio chiarire le fattispecie di applicazione degli istituti del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività, nonché, in via pregiudiziale, di ricercare, per quanto possibile, la via della riduzione degli adempimenti non soltanto attraverso la semplificazione della normativa di disciplina delle fasi procedurali, ma anche attraverso la pratica della “deregolamentazione” sopprimendo le fasi stesse che alla verifica si dimostrino inutili.

Una ulteriore, rilevante esigenza, fortemente incidente sulle problematiche all’esame, è anche quella della più completa e semplice conoscibilità per i soggetti privati del quadro degli adempimenti, costituendo la ricerca e ricostruzione ordinata degli adempimenti da svolgere un vero e proprio onere amministrativo che pesa sul procedimento non di rado ancor più dello svolgimento delle fasi regolate. A questo fine si è prevista, con l’art. 11, codice dell’amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), l’istituzione del ‘registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese’, cui è seguito, per l’attuazione, il d.P.C.M. 3 aprile 2006, n. 200 (*‘Regolamento recante modalità di coordinamento, attuazione ed accesso al registro informatico degli adempimenti amministrativi’*). La Sezione auspica che, grazie a questo primo, essenziale adempimento governativo, la realizzazione del registro avvenga quanto prima.

Si ricorda infine che la semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese è oggetto della delega conferita al Governo con l’art. 5, l. n. 246/2005, in scadenza il 31 dicembre 2007 e, insieme, della delega per il riassetto normativo dei detti adempimenti, con l’abrogazione di ogni altra disposizione vigente, prevista dall’art. 17 del disegno di legge del Governo- A.C. 2272-bis-all’esame della Camera dei Deputati, nel quale la delega di cui all’art. 5, l. n. 246/2005 è a sua volta richiamata, stante l’evidente possibilità di intreccio tra le normative delegate e la conseguente esigenza di un intervento coordinato.

6.4. Riduzione degli oneri per i cittadini.

La Sezione non ha osservazioni da formulare su ciascuna delle azioni previste in questa parte del piano, in più casi correlate e conseguenti, peraltro, all’approvazione di normative di legge proposte dal Governo ed in corso di esame parlamentare, annotandosi che la mancata precisazione, in genere, della natura degli strumenti e dei tempi cui è affidata l’attuazione della normativa primaria è coerente, come detto al **par. 5.4.** del presente parere, con la natura di direttiva generale del piano. Ferma tale valutazione, la Sezione annota comunque che, ove possibile, una specificazione delle modalità attuative potrebbe risultare utile, anzitutto alle stesse amministrazioni, per la verificabilità *in itinere* dello svolgimento del piano.

7. Semplificazione normativa (IV.2).

7.1. Interventi per accelerare l’approvazione della legge di semplificazione.

Richiamate, al riguardo, le considerazioni generali di cui al **par. 5.3.**, si rileva che il miglioramento della qualità della regolazione è perseguito, in via programmatica, innanzi tutto, attraverso la semplificazione delle fonti normative esistenti, intesa non solo come riduzione del numero di esse, ma come coordinamento di quelle esistenti e loro conoscibilità da parte dei destinatari.

Al fine di pervenire alla riduzione del numero delle leggi, il piano si prefigge di rendere più incisiva la legge di semplificazione annuale prevista dall’art. 20, l. 15 marzo 1997, n. 59, attraverso uno snellimento del procedimento di approvazione, che include anche misure relative all’organizzazione dell’attività parlamentare (istituzione di una sessione parlamentare per l’esame dei provvedimenti di semplificazione e rafforzamento dei poteri della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione).

Trattasi, peraltro, di una via tutt'altro che agevole da percorrere, come è dimostrato, innanzi tutto, dalle incertezze palesate dallo stesso legislatore nel configurare i contenuti della legge di semplificazione (l'art. 20, l. n. 59/1997 ha subito reiterati interventi di modifica e sostituzione ad opera: della l. 15 maggio 1997, n. 127; della l. 16 giugno 1998, n. 191; della l. 8 marzo 1999, n. 50; della l. 24 novembre 2000, n. 340; della l. 29 luglio 2003, n. 229, nonché della l. 28 novembre 2005, n. 246) e come è, del resto, riconosciuto dallo stesso piano, il quale si prefigge il termine del 31 dicembre 2007 per la sola elaborazione del disegno di legge di modifica (ulteriore) del citato art. 20, l. n. 59/1997.

A ciò va aggiunto che la concreta approvazione di detta legge deve confrontarsi con gli elementi di complessità derivanti dalla potestà normativa regionale e dal ruolo assunto in materia dalla Conferenza unificata.

A seguire devono, poi, intervenire l'esercizio delle potestà legislative delegate, introduttive delle semplificazioni nei singoli settori (ove già non contenute nella legge annuale), e, quel che, in definitiva, rileva, l'attuazione concreta di dette semplificazioni, idonee a trasformare queste ultime da principi giuridici enunciati in realtà operante, percepita dai destinatari e, quindi, produttiva del risultato prefissato.

Del resto, l'esperienza concreta ha mostrato come l'obiettivo di una legge annuale di semplificazione non sia facilmente perseguibile, come è attestato dalla circostanza che, dall'entrata in vigore della l. n. 59/1997 ad oggi (e cioè nell'arco di circa dieci anni) sono intervenute solo quattro leggi di semplificazione: la l. 8 marzo 1999, n. 50, relativa al 1998; la l. 24 novembre 2000, n. 340, relativa al 1999; la l. 29 luglio 2003, n. 229, relativa al 2001 e la l. 28 novembre 2005 n. 246, relativa al 2005, nessuna, oltre tutto, promulgata tempestivamente rispetto all'anno di riferimento.

Sarebbe, allora, più opportuno che, in sede di riconsiderazione della legge di semplificazione, si prendesse atto di tale realtà e si configurasse quest'ultima con una cadenza almeno biennale o, in alternativa, la si prevedesse all'inizio e alla metà di ciascuna legislatura.

Una tale modifica, oltre a riflettere la realtà dei fatti, consentirebbe una migliore individuazione dei settori nei quali intervenire con le deleghe e permetterebbe una più compiuta attuazione di queste ultime anteriormente all'approvazione della legge successiva, sì da evitare, da un lato, il sovrapporsi di produzioni normative secondarie derivanti da leggi di semplificazione susseguentisi a cadenza ravvicinata (con "ingorgo" dell'esercizio delle potestà delegate e conseguente pericolo di scadenza dei termini fissati per queste ultime e necessità di prorogarli); dall'altro, una prima verifica dei risultati conseguiti e delle esperienze acquisite, ai fini degli opportuni interventi in sede di redazione della legge di semplificazione successiva.

7.2. Mancata previsione di una legge generale sulla produzione normativa.

L'intervento sull'art. 20, l. n. 59/1997 potrebbe, peraltro, essere anche l'occasione, posta in luce anche dalla dottrina, per estrapolare da tale legge e collocare in una legge generale, che disciplini il procedimento di produzione normativa (già prevista dalla l. n. 229/2003, ma la cui delega è ormai scaduta), quel nucleo di regole sulla semplificazione e sulla codificazione che in tale articolo si sono venute aggregando disorganicamente attraverso le varie modificazioni di esso, in modo da creare un testo di riferimento unico, che, da un lato, sia sistematicamente organizzato; dall'altro, eviti la riproduzione (che finora si è verificata) dei medesimi principi nelle leggi di semplificazione di periodica emanazione.

Attualmente esistono, in materia, solo norme primarie sparse (quelle che disciplinano, ad esempio, la legge di semplificazione annuale; le norme primarie che contemplano AIR e VIR; la l. n. 400/1988, relativamente ai decreti legge, ai decreti legislativi, ai regolamenti statali; la l. n. 127/1997, in ordine al parere del Consiglio di Stato sui regolamenti statali e sui testi unici; le c.d. preleggi al codice civile; le disposizioni in tema di pubblicazione degli atti normativi in Gazzetta Ufficiale).

A queste vanno, poi, aggiunte le direttive e circolari della Presidenza sulla redazione dei testi normativi e sull'AIR.

La legge sulla produzione normativa, riassetando questa magmatica materia o mediante una legge del Parlamento o mediante una legge delega e un successivo testo unico sui procedimenti di produzione normativa del Governo, potrebbe recare:

- il procedimento del decreto legge;
- il procedimento del decreto legislativo;
- il procedimento dei regolamenti, auspicabilmente con un ridimensionamento delle tipologie attuali;
- la disciplina di AIR e VIR, ivi compresa la fase della consultazione e la possibilità di leggi sperimentali a termine o ad ambito territoriale limitato;
- i procedimenti di produzione normativa di leggi peculiari di iniziativa governativa, quali sono la legge annuale di semplificazione, la legge comunitaria annuale, la legge finanziaria e di bilancio annuali;
- la disciplina di pubblicazione, entrata in vigore, efficacia, degli atti normativi;
- la disciplina della successione delle leggi nel tempo e dell'abrogazione espressa e tacita;
- le regole sulla interpretazione degli atti normativi;
- i livelli essenziali minimi di semplificazione normativa, quali principi generali dell'ordinamento giuridico, nonché i livelli essenziali minimi dei diritti civili e sociali, come tali riservati allo Stato e vincolanti per qualsiasi Autorità dotata di potere di normazione, ivi comprese le Autonomie territoriali, le Autorità indipendenti, i soggetti che intervengono nella contrattazione collettiva sul pubblico impiego;
- i principi basilari della buona tecnica normativa (tra cui quelli, già innanzi menzionati, del numero ragionevole di commi in ciascun articolo e della inopportunità delle norme intrusive), demandando ad una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri la disciplina in dettaglio dei criteri di redazione dei testi normativi.

Sarebbe, in definitiva, auspicabile che il piano di azione prevedesse, tra le azioni di semplificazione normativa, lo studio finalizzato all'elaborazione di un disegno di legge sul riassetto delle norme vigenti in tema di procedimento di produzione normativa del Governo.

Nelle more, o in alternativa, sarebbe opportuno che, a fini conoscitivi e ricognitivi, le norme primarie e le direttive e circolari della Presidenza, sopra citate, venissero raccolte, ordinate sistematicamente e rese accessibili *on line*, adottando, ad esempio, una <<Carta della qualità della regolazione>>. Tale Carta potrebbe essere supportata dalla compilazione, già prevista nell'ambito del *taglia leggi*, dell'elenco delle leggi in vigore.

Si potrebbe ipotizzare un aggiornamento annuale del <<libro delle leggi>>, che rechi le leggi vigenti, le leggi abrogate nell'anno, nonché l'elenco dei testi unici e dei codici già adottati e in corso di adozione.

7.3. Lo stato di attuazione della legge di semplificazione n. 246/2005.

Nella predisposizione di una rinnovata regolamentazione della legge di semplificazione, una riflessione andrebbe fatta sulla circostanza che quella relativa al 2005 reca numerose deleghe legislative di riassetto, non ancora attuate, o attuate parzialmente. In particolare, non sono ancora attuate le deleghe di cui agli artt. 3 e 5, mentre sono attuate solo in parte le deleghe degli artt. 6 e 7.

Riguardo al codice delle pari opportunità, previsto dall'art. 6, ad oggi risulta varato solo quello delle pari opportunità di genere; quanto al riassetto normativo in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili, previsto dall'art. 7, ad oggi risulta pubblicata in Gazzetta Ufficiale solo la disciplina del procedimento disciplinare a carico dei notai.

Il piano di azione si occupa in dettaglio, come si dirà oltre, solo della delega del *taglia-leggi* (art. 14, l. n. 246/2005), tacendo su tutte le altre deleghe non attuate o attuate in parte.

Poiché appare prioritaria l'attuazione di deleghe non scadute, il piano di azione dovrebbe indicare tali obiettivi e le relative azioni, tanto più che la nota del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2007 invita ad utilizzare le deleghe in corso e, segnatamente, quella dell'art. 5, in tema di riordino degli adempimenti burocratici a carico delle imprese, per il cui esercizio è imminente il termine di scadenza (31 dicembre 2007).

Andrebbe, contestualmente, verificata quale parte di tale delega sia ancora attuale, alla luce del d.l. Bersani n. 7/2007 conv. nella l. n. 40/2007, nonché del d.d.l. Bersani A.C. 2272 *bis* recante misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali e del d.d.l. Nicolais A.C. 2161 sulla modernizzazione ed efficienza della pubblica amministrazione.

In particolare l'A.C. 2272 *bis*, come già accennato al **par. 6.3.5.** del presente parere, prevede il completamento della delega di cui all'art. 5, l. n. 246/2005, presupponendo, dunque, che la stessa debba trovare attuazione (art. 17, d.d.l. citato).

Del resto, proprio i numerosi interventi, che si sono succeduti in materia di liberalizzazione delle attività di impresa, evidenziano la necessità di procedere ad un riassetto complessivo della materia, tanto più che il d.l. n. 7/2007 liberalizza svariate attività senza tuttavia novellare le leggi di base che dette attività disciplinano.

In ogni caso, occorrerebbe chiarire, nel piano di azione, a quali strumenti si intende affidare la politica di snellimento degli oneri burocratici per le imprese, contemplando, in particolare, il coordinamento tra la delega dell'art. 5, l. n. 246/2005 e i citati d.d.l. Bersani e Nicolais.

7.4. L'attuazione di altre deleghe in corso.

La già citata nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2007 considera prioritario, rispetto alla introduzione di nuove leggi, l'esercizio delle deleghe non ancora scadute e l'emanazione di decreti correttivi di deleghe già esercitate. Aggiunge che lo strumento della codificazione <<appare strategico per procedere alla razionalizzazione ed alla semplificazione dei diversi settori dell'amministrazione; processo, questo, che si attua anche attraverso la riduzione del numero complessivo delle relative norme: il raggruppamento delle disposizioni normative in un unico *corpus* è infatti l'occasione per l'abrogazione di quelle superflue e ridondanti>>.

Si tratta di una importante direttiva, che va ribadita espressamente nel piano di azione, in termini generali, e con specifico riferimento alle deleghe non ancora scadute, o ai codici e testi unici già varati, per i quali sono ancora aperti i termini per i decreti correttivi (tra i quali, particolare menzione meritano il testo unico delle norme in materia ambientale (d.lgs. n. 152/2006) e il codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006).

Al riguardo, va sottolineata l'importanza di una specifica direttiva per la corretta tecnica legislativa, volta a ribadire che in materia di codici o di testi unici si deve intervenire, ove siano necessari correttivi, novellando tali testi, e non con atti normativi esterni (il che è avvenuto, per il codice dei contratti pubblici, già ben tre volte dopo la sua entrata in vigore, con il d.l. Bersani, con la disciplina delle concessioni autostradali, con la legge finanziaria per il 2007), i quali contribuiscono ad accrescere il disordine normativo e contraddicono la logica di semplificazione e coordinamento che è a fondamento di tali testi.

In sede di piano di azione occorrerà, inoltre, individuare, dato il valore anche ricognitivo di tale strumento, quali sono le eventuali altre deleghe non scadute, o per le quali sono aperti i termini per i correttivi, e indicare, come azioni, il completamento dell'ordinamento giuridico con i decreti correttivi.

7.5. Il meccanismo "taglia-leggi".

Proprio in considerazione dei non soddisfacenti risultati fin qui ottenuti con le leggi di semplificazione, lo snellimento delle leggi esistenti (intervento fondamentale per assicurare la qualità della regolazione) è stata affidata, dall'art. 14, l. n. 246/2005, ad un meccanismo (il cd.

taglia-leggi o ghigliottina), il quale, in definitiva, prevede che i provvedimenti normativi anteriori al 1970, la cui permanenza non sia stata considerata necessaria entro il termine del 16 dicembre 2009, risultino automaticamente abrogati.

Il meccanismo del taglia leggi implica tre attività (logicamente) successive l'una all'altra:

- individuazione di tutte le disposizioni legislative statali vigenti;
- verifica della perdurante necessità delle disposizioni legislative anteriori al 1970;
- semplificazione e riassetto normativo delle disposizioni legislative mantenute in vita, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

E' evidente che la prima e la terza operazione (ricognizione delle leggi statali vigenti e riassetto per materia) riguardano tutte le leggi statali, anche successive al 1° gennaio 1970; mentre la verifica della perdurante necessità delle norme (seconda operazione) riguarda solo le leggi anteriori al 1° gennaio 1970.

Le tre operazioni sono complesse e laboriose, e, dovendo essere gestite dai singoli Ministeri, è indispensabile un costante coordinamento e confronto, per prevenire il rischio dell'utilizzazione di criteri diversi, di sovrapposizioni o di inserimento delle medesime norme in più decreti legislativi.

A tal fine sarebbe opportuno che il piano di azione indicasse alcuni criteri di massima.

La Sezione ne suggerisce, esemplificativamente, alcuni, su questioni che sono particolarmente delicate.

Innanzitutto, l'operazione di ricognizione non va limitata alle <<leggi>> vigenti, ma va estesa alle singole <<disposizioni legislative>>; sicché, si deve, in particolare, raccomandare una particolare attenzione nell'individuazione delle disposizioni contenute in leggi finanziarie annuali o decreti leggi *omnibus*, o decreti legge a termine (p. es. in tema di missioni internazionali).

In ordine alla seconda fase, di verifica della attualità delle norme anteriori al 1° gennaio 1970, potrebbero essere utilizzati quali criteri di massima, esemplificativamente: l'età della norma; la sua residualità a seguito di leggi di modifica; la sua specialità; l'anteriorità rispetto alla Costituzione.

Inoltre, la verifica di perdurante attualità delle disposizioni deve essere fatta, secondo quanto dispone espressamente l'art. 14, co. 14, nel rispetto dell'art. 1, co. 2, l. n. 131/2003 (<<Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale>>). Ciò comporta che nelle materie di legislazione concorrente, le norme di dettaglio statali anteriori al 1970, se considerate ancora attuali, dovranno essere confermate sì, ma come norme cedevoli.

In ordine alla terza operazione, di riassetto legislativo, la stessa deve avvenire per materie, anche coordinando le leggi anteriori al 1970 con quelle successive.

Questo implica:

- che per ciascuna materia, in uno stesso decreto legislativo, va riassetata la disciplina sia anteriore sia successiva al 1° gennaio 1970;
- che, per quanto possibile, il riassetto deve avvenire inserendo le norme da riordinare nei testi unici e codici già vigenti, ivi compresi i quattro codici <<classici>>, ove si tratti di norme civili, penali, processuali civili o processuali penali;
- che sia chiarito, con criteri generali valevoli per tutte le amministrazioni, come deve intendersi, nell'art. 14, co. 14, lett. e) l. n. 246/2005, il concetto di <<materia>> e di <<settore omogeneo>>, atteso che le disposizioni vanno riorganizzate, appunto, per materie o settori omogenei. Si può, infatti, in astratto, optare per ambiti di competenze ministeriali, ovvero fare riferimento, in ciascun decreto legislativo, ad una o più materie secondo l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost.

Il riassetto acquista, poi, profili di particolare delicatezza per le materie di legislazione concorrente, nelle quali il legislatore statale deve dettare solo i principi fondamentali, mentre le norme statali di dettaglio, ove esistenti, sono cedevoli.