

Sicché nelle operazioni di riassetto si dovrà seguire il criterio di elencare separatamente le norme che costituiscono principi fondamentali e le norme di dettaglio cedevoli.

I decreti legislativi di riassetto, nelle materie di legislazione concorrente, dovranno adeguatamente essere strutturati, eventualmente in due parti distinte, ciascuna armonica e sistematica: la parte prima contenente i principi della materia, la parte seconda contenente le norme di dettaglio.

A Costituzione vigente, il riassetto delle norme statali nelle materie di legislazione concorrente è, pertanto, operazione di particolare delicatezza e complessità (non va dimenticato che la delega contenuta nell'art. 1, co. 4, l. n. 131/2003, volta al tentativo di codificare i principi fondamentali in tali materie, è scaduta, senza essere stata per la maggior parte attuata).

Inoltre in sede di riassetto occorrerà tener conto delle indicazioni di Corte cost. 18 aprile – 1 maggio 2007 n. 170, rese in relazione al codice della proprietà industriale, secondo cui 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>>*. Peraltro la delega per il codice della proprietà industriale conteneva un limitato rinvio ai principi e criteri direttivi dell'art. 20, l. n. 59/1997 (solo quanto alla delegificazione), laddove la delega del taglia leggi contiene un rinvio pieno al citato art. 20, che contiene un ampio novero di principi e criteri direttivi, che consentono un riassetto anche sostanziale oltre che formale.

Alla luce di tutto quanto sopra, la Sezione, sulla base di una valutazione realistica, esprime la propria perplessità sulla possibilità di rispetto del termine indicato dalla delega contenuta nell'art. 14, d. lgs. n. 246/2005, per il conseguimento dell'obiettivo in esame.

Ferma, ovviamente, la possibilità che, in prossimità della scadenza, la delega sia prorogata, tuttavia, sin da ora, appare indispensabile che sia stabilita una scala di priorità, in modo da procedere al riassetto muovendo dai settori ritenuti più importanti, secondo valutazioni di opportunità da fissare nel piano di azione.

Tali settori potrebbero coincidere con le aree di regolazione prioritarie indicate al punto IV.1.1 (*privacy*; ambiente e paesaggio; fisco e dogane; sicurezza civile; localizzazione di impianti industriali; previdenza e contributi; igiene e sicurezza sul lavoro), ovvero riguardare quelle che presentano la più confusa stratificazione delle fonti, quali, a titolo di mero esempio: il pubblico impiego; l'ordinamento militare; il processo amministrativo; l'immigrazione; i trasporti pubblici; i servizi pubblici e segnatamente quelli locali.

7.6. La banca dati on-line.

Tra gli obiettivi da perseguire contestualmente all'applicazione del meccanismo *taglia-leggi*, il piano d'azione prevede la creazione di una banca dati *on-line*, ad accesso gratuito, contenente tutta la legislazione e la normativa di carattere secondario statale vigente.

Il termine di realizzazione, fissato nel 31 marzo 2008, presuppone, evidentemente, l'espletamento, a quella data, della fase di ricognizione di cui al precedente **par. 7.5.** e, pertanto, va incontro alle stesse perplessità sopra manifestate circa la sua fattibilità in un sì breve periodo.

Oltre tutto, tale banca dati, per assolvere il suo compito, non si deve risolvere in una mera elencazione di norme, bensì in una ragionata organizzazione di esse, sì da consentire a chi la consulti, soprattutto nelle more del perfezionamento del riassetto e della semplificazione dell'ordinamento, di accedere alla normazione concernente ogni singolo settore di interesse, senza complicati rinvii, in modo da garantire la certezza e la completezza della conoscenza di ciascun istituto.

In altri termini, la consultazione della banca dati dovrebbe essere organizzata in modo che, digitando singole voci, siano richiamate le norme, anche contenute in provvedimenti diversi, che

ne esauriscono la disciplina, possibilmente precedute da una introduzione discorsiva ed esplicativa che ne agevoli la lettura e comprensione.

Il che postulerebbe anche un ampliamento dell'obiettivo, posto che quello fissato attualmente dal piano, riguardante la sola legislazione e normazione secondaria di livello statale, si manifesta palesemente insufficiente a coprire la realtà dell'ordinamento giuridico e, quindi, la completezza della conoscenza.

Tutto ciò, del resto, risponde ad una esigenza da tempo sottolineata anche dalla Corte costituzionale, la quale ha evidenziato la necessità di un *corpus* normativo preciso, chiaro e contenente riconoscibili direttive di comportamento, in modo che il cittadino abbia garantita la certezza delle proprie azioni e delle conseguenze che a tali azioni sono connesse, senza la preoccupazione di essere chiamato, *ex post*, a rispondere di comportamenti valutati come illegittimi, sulla base di norme o di difficile reperibilità o aventi margini di opinabilità applicativa da parte della pubblica amministrazione, essendo fondamentale per ogni civile convivenza l'obbligo di informazione della normativa vigente e il rispetto del principio di determinatezza, in base al quale devono sussistere requisiti minimi di riconoscibilità ed intelleggibilità dei precetti (cfr. Corte cost. 24 marzo 1988 n. 364; 27 marzo 1992 n. 133; 22 aprile 1992 n. 185, le quali, pur riferite alla legge penale, esprimono principi di valore assoluto).

7.7. L'analisi di impatto della regolazione (AIR).

Di più immediato riflesso sulla qualità della regolazione si rivela l'obiettivo della residualità del ricorso alla nuova produzione normativa, in ossequio al principio di stretta necessità, che impone di dare priorità a soluzioni di tipo amministrativo, tutte le volte in cui ciò sia possibile.

Elemento fondamentale per il perseguimento di tale obiettivo sono, indubbiamente, la valorizzazione e l'impulso dati dal piano all'analisi di impatto della regolazione (AIR), del quale è programmata, a tal fine, la semplificazione, a cura e sotto la responsabilità del DAGL e dell'Unità per la semplificazione.

Va, tuttavia, sottolineato che l'art. 14, l. n. 246/2005 in tema di AIR prevede che il relativo 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.

Ciò premesso, le indicazioni fornite dal piano e dalla relazione di accompagnamento non consentono di apprezzare né le ragioni che hanno, finora, impedito l'utilizzazione soddisfacente dell'AIR né, conseguentemente, l'idoneità delle informazioni semplificate proposte a superare gli inconvenienti riscontrati e a rendere più efficace tale strumento.

Non appare chiaro, inoltre, dalla enunciazione programmatica dei contenuti necessari della scheda semplificata, se sia inclusa anche la valutazione dell'opzione "zero", ovverosia dei vantaggi comparati derivanti dalla non adozione del provvedimento oggetto di AIR, anche se è ragionevole attendersi che le amministrazioni coinvolte (che sono quelle proponenti il provvedimento legislativo) tenderanno ad apprezzare in maniera recessiva tale opzione, che verrebbe, in pratica, a contraddire le ragioni della proposta di normazione.

Per quel che riguarda, ancora, gli argomenti oggetto di informazione con la scheda AIR, va sottolineato che, tra le fonti di rilevazione dei problemi che sono stati alla base del provvedimento proposto, non sono indicate le pronunce giurisdizionali, che, viceversa, costituiscono, in quanto originate dalla concreta applicazione dell'ordinamento vigente, uno degli indicatori più significativi delle esigenze di intervento normativo.

Il piano prevede la piena utilizzazione della scheda AIR semplificata dal 1° ottobre 2007. Peraltro, non è chiarito se tale "piena utilizzazione" significa la sua allegazione a tutti i provvedimenti, a partire da tale data, giacché, come sembra doversi desumere sempre dal punto 2.3 del piano, la stessa è prevista come pratica costante solo nel "medio termine".

Se tale è l'intento, non risulta, comunque, precisato cosa si intenda per "medio termine", atteso che gli unici termini fissati sono: il 31 maggio 2007, per la predisposizione della scheda; il 31

luglio 2007, per la sua diffusione, validazione e approvazione; il 1 ottobre 2007, appunto, per il pieno utilizzo.

Neppure risulta indicato da chi la scheda debba essere validata e approvata.

Nulla, infine, è detto per programmare l'utilizzo dell'AIR da parte delle Autorità indipendenti, che, pure, vengono menzionate tra le amministrazioni coinvolte nella specifica azione.

7.8. La valutazione di impatto della regolamentazione (VIR).

Il piano non fa alcun cenno alla VIR, che, pure, è indicata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2007, tra gli strumenti necessari per effettuare le opzioni alternative alla regolazione.

Tale omissione è probabilmente correlata con l'efficacia temporalmente limitata del presente piano d'azione, atteso che la VIR, consistendo nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, presuppone la previa effettuazione dell'AIR su tali atti normativi ed il decorso di almeno un biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione (art. 14, l. n. 246/2005).

7.9. La consultazione telematica.

In merito alla consultazione telematica, il piano prevede un'azione divisa in due fasi:

- a) una sperimentazione di consultazione su almeno cinque provvedimenti normativi, da attuarsi entro il 30 ottobre 2007;
- b) l'emanazione, entro il 31 dicembre 2007, di una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri di indicazione delle modalità di consultazione a regime.

Il piano, con ciò, intende avviare l'attuazione dell'art. 55, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (codice dell'amministrazione digitale).

Peraltro, non risulta menzionata, dal piano stesso, la fase relativa alla individuazione, in via provvisoria, delle modalità di partecipazione dei cittadini alla consultazione gratuita in via telematica, che è presupposto indispensabile per garantire un'utilità alla sperimentazione.

Nulla dice, poi, il piano di azione sulla necessità e sulle procedure di consultazione, diverse da quella telematica sperimentale, ancorché, al precedente punto IV.2.3., nell'indicare il contenuto della scheda AIR semplificata, si include l'indicazione delle forme di consultazione effettuate.

Giova osservare, in proposito, che sia la l. n. 229/2003 sia la l. n. 246/2005 demandano agli organi responsabili di direzione politica e di amministrazione attiva di individuare forme stabili di consultazione e di partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e produttive e di rilevanza sociale, interessate ai processi di regolazione e di semplificazione.

L'attuazione di tale previsione rientra, dunque, a pieno titolo in un piano di azione, che potrebbe indicare le linee generali di tali forme stabili di consultazione e partecipazione, o nell'ambito della procedura AIR, o anche autonomamente da essa.

7.10. Altri possibili strumenti di semplificazione *ex ante*.

Nella logica di una strategia unitaria delle politiche di semplificazione, potrebbero essere studiati altri strumenti di semplificazione *ex ante*, noti ad esperienze straniere, quali le leggi che contengono un termine di scadenza prefissato, salva possibilità di conferma espressa (c.d. *sunset clauses*).

L'apposizione di un termine sarebbe di estrema utilità, ad esempio, per le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie annuali, per le quali, a distanza di anni dalla loro emanazione, per il cittadino non sempre è agevole comprendere se siano o meno da ritenere in vigore.

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

Il punto IV.3 si occupa del controllo, della verifica e dell'aggiornamento degli indicatori di qualità della regolazione, delineando tre azioni parallele da effettuarsi tutte entro il 31 dicembre 2007:

- una prima azione è diretta alla ricognizione delle metodologie adottate dalle varie organizzazioni nazionali e internazionali per individuare, da un lato, gli ambiti settoriali coperti dalle indagini in corso e, dall'altro, le metodologie e la tipologia di informazioni trattate; ciò al fine di migliorare il grado di attendibilità degli indicatori impiegati;
- una seconda azione è rivolta a creare un centro nazionale di raccolta e di controllo delle informazioni rilevanti, ai fini di una loro trasmissione in forma unitaria e compatibile con le metodologie adoperate dai destinatari nonché del tempestivo aggiornamento dei dati;
- una terza azione mira a creare un sistema nazionale di coordinamento e di confronto sugli indicatori della qualità della regolazione.

La genericità di tali azioni, il cui contenuto si delinea, evidentemente, a mano a mano che esse saranno portate avanti e saranno acquisite le informazioni rilevanti per ciascuna di esse, impedisce, allo stato, ogni valutazione di merito, fermo restando che la fase in parola appare essenziale per l'esito positivo del miglioramento della qualità della regolazione.

Ciò che va, invece, sottolineato, al riguardo, è che analoghe fasi di controllo e verifica non appaiono delineate, altrettanto esplicitamente, dal piano in relazione alle altre azioni in esso previste, ancorché lo stesso sia ispirato, *ex professo*, ad una "logica di risultato", che correla la riuscita degli interventi alla effettiva riduzione degli oneri e dei tempi procedurali.

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

9.1. Lo snellimento dell'azione amministrativa.

Punto focale del piano, sia con riferimento alle attese dei cittadini e delle imprese sia con riguardo alla più ampia possibilità di intervento in tempi brevi, è lo snellimento dell'azione amministrativa, trattato nel punto IV. 4.

Al riguardo, va osservato che tale snellimento è affrontato sotto due profili: quello della riduzione dei tempi procedurali e quello della certezza del rispetto concreto di tali tempi.

Pertanto, mentre il primo obiettivo viene perseguito in via diretta, attraverso interventi rivolti a ridurre i tempi edittali previsti per la conclusione dei procedimenti e interventi volti a contrarre i tempi effettivi dei procedimenti stessi, il secondo obiettivo è perseguito, al di fuori dei casi in cui il superamento del termine prefissato sia qualificato, dall'ordinamento, come provvedimento positivo (silenzio-assenso), solo in via indiretta, mediante la previsione del risarcimento dell'eventuale danno e di una sanzione a carico dell'amministrazione, permanendo, comunque, la mancanza di strumenti che garantiscano la certezza del rispetto del giusto tempo procedimentale.

9.2. I regolamenti di attuazione dell'art. 2, l. n. 241/1990 e la "deregolazione".

Più in particolare, la prima delle azioni delineate è rivolta ad una ricognizione dei procedimenti amministrativi, allo scopo di "adeguare" i regolamenti di attuazione dell'art. 2, l. n. 241/1990. Contestualmente, è previsto che tutte le informazioni sui procedimenti amministrativi siano rese

disponibili sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione e confluiscono in una banca dati aggiornata periodicamente.

Le precedenti esperienze dimostrano che si tratta di una operazione complessa da effettuare sulla base di un'analisi approfondita di ciascun procedimento.

Nel procedere a tale delicata — anche sul piano politico — verifica è anzitutto opportuno non limitarsi al solo dato temporale, ma cogliere l'occasione per esplorare tutte le possibilità di deregolazione, nonché, sussistendone comunque la necessità, la corretta e competente attuazione degli artt. 19 e 20, l. n. 241/1990.

9.3. La verifica dei termini regolamentari.

Le relative verifiche, inoltre, dovrebbero essere comunque affidate ad un unico organo di regia, in modo non solo di garantire la necessaria uniformità tra procedimenti di analoga natura e finalità, ma anche di valutare, nelle singole ipotesi, la rispondenza dei termini ad esigenze obbiettive.

Sotto questo profilo, la previsione del citato art. 2, secondo la quale *“i termini sono modulati tenendo conto della loro sostenibilità, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, e della natura degli interessi pubblici tutelati”* andrebbe collocata in un contesto di previa riorganizzazione dell'apparato degli uffici, dovendosi questi ultimi adeguare ai tempi delle attività economiche e non viceversa, come il più delle volte si è, finora, operato.

9.4. La ricognizione dei tempi effettivi.

Tutto ciò postula, a sua volta, una previa ricognizione dei tempi effettivamente impiegati, al di là della previsione editale contenuta nei regolamenti, per la conclusione dei diversi procedimenti, ricognizione da effettuare con tecnologie e modalità di misurazione di detti tempi, che il piano, in effetti, prevede, anche se le scadenze fissate per il conseguimento di tali obiettivi non appaiono armoniche.

Ed infatti, non appare chiaro come si coordinino logicamente e temporalmente, fra di loro:

- l'individuazione e diffusione presso le amministrazioni dei metodi più efficaci relativi ad esperienze già in corso di misurazione dei tempi procedurali (da effettuarsi entro il 30 giugno 2007);
- l'avvio della sperimentazione delle modalità di misurazione dei tempi procedurali in almeno tre amministrazioni (da effettuarsi entro il 30 settembre 2007);
- la predisposizione delle linee guida sulla misurazione dei tempi procedurali (prevista entro il 31 dicembre 2007).

Ciò, in quanto, a tacere del rilievo che l'individuazione dei metodi più efficaci presuppone già una esperienza di misurazione in atto e, quindi, una modalità già in corso di sperimentazione, non sembra realistico che l'avvio della sperimentazione entro il 30 settembre 2007 ne consenta la conclusione, il controllo e la convalida nel trimestre successivo, onde permettere, entro la stessa data, anche la predisposizione delle linee guida.

9.5. I programmi di riduzione del 10% dei tempi procedurali.

Un paragrafo distinto del piano è dedicato alla predisposizione, entro il 31 dicembre 2007, da parte di ciascuna amministrazione, di programmi per la adozione, in via amministrativa (attraverso un incremento di efficienza, l'uso delle tecnologie, l'innovazione amministrativa e l'accorpamento dei procedimenti), di misure di riduzione dei termini procedurali pari ad almeno il 10%.

L'obiettivo, in sé meritevole di condivisione, giacché, se realizzato, tradurrebbe in una prima semplificazione “percepita”, quella più generale “enunciata”, sembra, però, anch'esso, poco coordinato con le altre azioni.

Ed infatti una riduzione (non meramente nominale) del 10% dei tempi, perché possa essere concretamente effettuata, presuppone, innanzi tutto, l'individuazione dei tempi effettivamente oggi

occorrenti per la conclusione dei singoli procedimenti, individuazione per la quale l'apprestamento degli strumenti necessari (linee guida di misurazione) è indicato, invece, entro la stessa data del 31 dicembre 2007.

Ciò, senza tener conto della necessità di previa consultazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie produttive e degli utenti (cui andrebbero aggiunte, ove non comprese nella dizione "categorie produttive", anche le organizzazioni di rappresentanza del personale interessato all'aumento di efficienza e all'innovazione organizzativa) nonché della valutazione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione.

9.6. L'opportunità di procedere alla riduzione dei tempi per ambiti settoriali.

L'importanza dell'obiettivo dello snellimento dell'attività amministrativa e, nel contempo, la vastità dell'ambito degli interventi diretti a perseguire tale obiettivo, attesi il numero e la varietà dei procedimenti che dovrebbero formare oggetto degli interventi stessi, sconsigliano, ad avviso della Sezione, l'accorpamento, in un unico contesto, delle fasi di ricognizione dei procedimenti amministrativi, di adeguamento dei regolamenti di attuazione dell'art. 2, l. n. 241/1990 e di riduzione dei termini procedurali, dovendosi ragionevolmente nutrire più di una perplessità sull'effettivo conseguimento di tale risultato entro il ristretto termine assegnato dal piano (31 dicembre 2007).

Poiché la concreta realizzabilità di quest'ultimo appare, alla luce delle aspettative dei cittadini e delle imprese, elemento qualificante dell'intero sforzo di programmazione, sarebbe, forse, più opportuno perseguire, in questa fase di avvio dei piani di azione, in via generale, l'obiettivo della ricognizione di tutti i procedimenti in atto presso le pubbliche amministrazioni (che è momento preliminare indispensabile di conoscenza perché l'organo unico di regia possa garantire una effettiva uniformità dei tempi, in presenza di esigenze organizzative omologhe), e concentrare, invece, la fase, più propriamente operativa, di riduzione dei termini solo in settori di attività predeterminati, che potrebbero essere individuati o nei medesimi settori presi in considerazione per la misurazione dei costi amministrativi al par. IV.1.1 del piano ovvero secondo altri criteri di priorità, da fissarsi in base a scelte rientranti nella discrezionalità politica.

In tal modo si potrebbe evitare l'impatto negativo derivante nell'opinione pubblica dall'eventuale mancato conseguimento, nel termine fissato, dell'obiettivo, enunciato in via generale, della predisposizione dei programmi di riduzione di tutti i tempi procedurali, in favore della concreta realizzazione di azioni più circoscritte, ma esaustive, in singole aree di attività.

9.7. Le sanzioni per i ritardi nella conclusione del procedimento.

Strumento essenziale di accelerazione (ancorché con effetti, come si è detto in premessa, indiretti) dello svolgimento dei procedimenti è la previsione, nel piano, della corresponsione, da parte delle pubbliche amministrazioni inadempienti rispetto ai termini procedurali, di una somma a titolo di indennizzo, ai soggetti che hanno presentato l'istanza non tempestivamente evasa, indipendentemente dalla accoglibilità o no di tale istanza.

Trattasi, peraltro, di una previsione del piano che costituisce trasposizione dell'istituto previsto dal d.d.l. Nicolais (A.C. 2161), in corso di discussione in Parlamento, la cui attuazione, comportando oneri per il bilancio dello Stato, non può che essere subordinata alla approvazione di detto provvedimento, come è dimostrato, del resto, dalla circostanza che il piano stesso correla i termini di realizzazione degli obiettivi ivi previsti all'entrata in vigore della legge.

In questo contesto, l'obiettivo, individuato dal piano, di "introduzione della sanzione in tutte le amministrazioni pubbliche" appare improprio, giacché tale introduzione conseguirà direttamente dalla legge e dal relativo regolamento attuativo ivi ipotizzato (art. 1, lett. b), d.d.l. citato):

I profili che, invece, formano ammissibile (e condivisibile) materia di programmazione appaiono il termine fissato per l'emanazione del regolamento, volto a stabilire misura, termini e modalità di corresponsione della sanzione (termine, allo stato, non previsto dal disegno di legge), nonché le azioni collaterali: di formazione dei soggetti pubblici deputati ad applicare la norma; di informazione agli utenti; di sostegno agli enti locali e regionali; di controllo dello stato di attuazione della norma sull'intero territorio nazionale.

Inoltre è opportuno che il piano coordini le misure riparatorie del ritardo provvedimentale con l'ampliamento dei casi di silenzio — assenso, e dunque di provvedimenti che si formano tacitamente ad una data scadenza, escludendo pertanto in radice la configurabilità del ritardo.

10. Reingegnerizzazione dei processi (IV.5).

10.1. Profili generali.

L'assunto da cui muovono le linee di azione incluse in questa parte del piano è che le opportunità messe a disposizione dalle ICT consentono di affrontare gli obiettivi di semplificazione già richiamati attraverso una radicale operazione di revisione degli attuali processi.

Non si tratta perciò di rivedere singole procedure, sotto il profilo amministrativo o normativo, ma di utilizzare le funzionalità informatiche per ridisegnare in modo organico processi amministrativi, conseguendo in tal modo riduzione e certezza degli adempimenti e dei tempi procedurali e riduzione degli oneri per la stessa amministrazione, le imprese e i cittadini.

Ed infatti le azioni previste, pur con diversa intensità, hanno per oggetto aree di particolare ampiezza e che coinvolgono normalmente la responsabilità di diversi soggetti. Talora per ampliare e dare completa attuazione a percorsi di innovazione digitale già assentiti dalla normativa vigente o in corso di approntamento, e in relazione alla quale sono già in atto sperimentazioni, talaltra prevedendo a livello di fattibilità normativa e attuativa riorganizzazioni allo stato solamente prefigurate (anche, ad esempio, proponendo come obiettivo la definizione di un apposito disegno di legge, come nel caso degli interventi socio - sanitari).

Quanto alle singole azioni contenute in questa parte del piano, è di piena evidenza il loro rilievo e la loro consonanza rispetto al fine pianificatorio.

Nel prendere atto delle priorità stabilite, si formulano talune osservazioni di dettaglio.

10.2. Informatizzazione e revisione organizzativa.

Nel prendere atto dell'impostazione strategica adottata in questa sezione del piano, pienamente condivisibile quanto ai risultati prefigurati, la Sezione rileva come talune delle azioni considerate (in particolare processo telematico, casa della salute, fascicolo sanitario personale) postulino una revisione, anche organizzativa, con istituzione o identificazione di centri di competenza presso cui incentrare le singole funzioni, che possono necessitare di appositi interventi normativi, peraltro previsti nella progettazione pianificatoria, accanto a quelli indispensabili per il ridisegno delle procedure.

10.3. La tempistica.

Ciò induce ad una riflessione generale sulla tempificazione prevista per il conseguimento dell'obiettivo.

Talune scadenze, invero, non appaiono più congruenti con la data di emissione del piano, salvo quelle per le quali, nel frattempo, siano state svolte le attività prodromiche necessarie per la sua attuazione.

Si rimette quindi alla valutazione dell'amministrazione la verifica della tempistica prevista, che potrebbe indurre ad un funzionamento delle attività in modo da assicurare il raggiungimento, entro il 2008, delle fasi previste per tale data.

10.4. L'accesso alle banche dati delle amministrazioni centrali e l'eliminazione dei certificati.

In ordine all'"accesso alle banche dati delle amministrazioni centrali ed eliminazione dei certificati" va rilevato che la strutturazione di tale azione riflette la regolamentazione recata dagli artt. 43 e 71, d.P.R. n. 445/2000.

Va infatti considerato che, nell'ambito dell'accesso previsto, oltre all'acquisizione di dati sintetici che non pongono problemi peculiari, salvo le normali garanzie e controlli di sistema, è altresì prevedibile la possibilità di ottenere, a richiesta delle amministrazioni, dati analitici di dettaglio, in ordine ai quali possono proporsi aspetti di riservatezza.

Ciò comporta la predisposizione di convenzione quadro per la definizione dei limiti di accesso al fine di tutelare la riservatezza dei dati personali.

Al contrario, tra le amministrazioni responsabili non è fatto riferimento al Garante per la protezione dei dati personali, il cui intervento appare perciò necessario, quanto meno all'atto della stesura delle convenzioni in questione.

Valuterà l'amministrazione se comprendere l'Autorità tra i soggetti che concorrono all'obiettivo fin dalla fase della impostazione delle procedure di scambio o se riservare il suo intervento alla fase convenzionale attuativa, come è sostanzialmente derivabile dal disposto del co. 2 del citato art. 43, d.P.R. n. 445/2000.

È appena il caso di sottolineare come, in funzione delle finalità perseguite, sia chiaramente identificato, nell'atto dell'accesso, lo stato di aggiornamento dei dati con riferimento a date precise, attesa la diversa evoluzione temporale dei dati stessi in relazione alle diverse procedure che li originano.

10.5. L'accesso alla banca dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE).

Per quanto concerne l'"accesso alla banca dati della anagrafe degli italiani residenti all'estero" (AIRE), tra i soggetti coinvolti nel progetto non figura il Ministero dell'economia e delle finanze.

Tenuto conto della valenza ormai generale assunta dal codice fiscale ai fini della interoperabilità delle banche dati, si sottopone all'attenzione dell'amministrazione l'opportunità di coinvolgere il predetto dicastero, onde consentire, con le opportune modifiche normative, l'utilizzo di una codificazione unitaria, con evidente semplificazione delle procedure informatiche e possibilità di interconnessione.

10.6. Il processo telematico e il processo tributario telematico.

In ordine al "processo telematico" l'entità dell'innovazione da apportare rende accettabile la descrizione delle funzionalità previste e dei risultati attesi in forma discorsiva e prospettica. Tuttavia la designazione dell'obiettivo (riduzione dei tempi e miglioramento dell'efficienza) in relazione a tale descrizione appare eccessivamente generico.

Sembrerebbe più coerente con l'impostazione del piano fissare per la prevista data di scadenza, la conclusione della stesura del progetto relativo al processo telematico, salvo che, *medio tempore* e in relazione al protocollo d'intesa citato per tale azione (protocollo del 17 gennaio 2007 per la individuazione delle soluzioni organizzative e tecnologiche idonee a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario), non si rendano possibili fasi intermedie, anche con avvio di progetti sperimentali.

Le medesime considerazioni si attagliano anche al “processo tributario telematico” per il quale tuttavia, dato lo stato dell’arte indicato (sperimentazione già avviata in tre Regioni), la data di piano potrebbe coincidere con l’avvio del procedimento automatizzato.

Va peraltro considerato come i processi suindicati richiedano il coinvolgimento di una serie di utenti, per così dire, qualificati (giudici, avvocati, professionisti di settore, etc.), il che potrebbe richiedere una fase di apprendimento e sperimentazione.

In definitiva, sembra opportuno che le azioni in discorso siano maggiormente precisate quanto ai contenuti e al risultato previsto nei termini indicati.

10.7. I pagamenti elettronici.

In ordine all’estensione ai “pagamenti elettronici” di modalità telematiche di pagamento da parte dell’utente dei servizi, l’esperienza ormai consolidata in altri settori (es. pagamento *on-line* dei tributi) rende condivisibile la tempistica prevista per il conseguimento dell’obiettivo, pur tenendo conto della necessità di predisporre, per tali pagamenti, l’utilizzo di specifici canali telematici e di adeguare l’organizzazione degli uffici dell’amministrazione.

10.8. La sanità e il fascicolo sanitario.

Di particolare rilievo, per le ricadute previste per l’amministrazione e i cittadini sono le azioni di piano concernenti la sanità.

Si tratta di veri e propri investimenti strutturali che, per il tramite della innovazione digitale, tendono a riorganizzare l’assistenza primaria e le modalità di erogazione e funzione del servizio e di connessi controlli.

In ordine al primo aspetto, come già si è notato, la strutturazione di punti di accesso verificati per gli interventi socio - sanitari ed il necessario coordinamento regionali, in ragione della complessità degli aspetti da normare e della qualità dei soggetti coinvolti, rende consistente l’obiettivo di piano di giungere, entro il 2008, alla definizione di un apposito disegno di legge in materia di assistenza primaria.

Quanto alla creazione del “fascicolo sanitario” la premessa del piano, che parte dalla considerazione di una serie di azioni propedeutiche finora realizzate e dei progetti finalizzati nell’erogazione dei servizi sanitari in esercizio in alcune Regioni e di iniziative specifiche già attuate, è l’unificazione e il consolidamento e l’estensione di tali realizzazioni, per farle convergere in una logica di sistema che realizzi, fra l’altro, le attività di monitoraggio di cui all’art. 87, l. n. 388/2000 e all’art. 50, l. n. 326/2003.

Al riguardo, la complessità dell’attività da svolgere ha portato, in sede di pianificazione, a frazionare il conseguimento dell’obiettivo in una serie di fasi aventi scadenze differenziate, anche eccedenti l’anno 2008.

L’esposizione pianificata è accettabile, ponendo immediatamente l’inizio di attività di lungo periodo, che potrebbe tuttavia trovare specificazione nell’obbligo di redigere, entro termini stabiliti, relazioni che facciano il punto sullo stato dell’arte, e che possono essere determinanti ai fini della tempestiva predisposizione degli interventi, anche normativi e di valutazione della certificazione, occorrenti per l’attuazione del sistema.

Come già si è avuto occasione di osservare, il vincolo di piano che, anche per le attività di reingegnerizzazione dei processi prevede l’utilizzo di risorse umane e strumentali già programmate, comporta pur sempre l’impegno del Governo ad assicurare le risorse necessarie per il finanziamento delle attività, anche nell’ipotesi, come nell’azione in discorso, in cui il completamento del progetto interessi più esercizi finanziari.

10.9. La ristrutturazione degli uffici di *back office*.

Infine, per quanto concerne la ristrutturazione, in chiave informatica ed organizzativa, degli uffici che curano il c.d. *back office* dei Ministeri – in attuazione della prescrizione recata dall'art. 1, co. 404, della legge finanziaria per il 2007 e salvo i tempi tecnici per l'emanazione dei connessi regolamenti, la tempistica discendente della relativa entrata in vigore appare congruente, particolarmente se vengono attuate, nei limiti del possibile, piattaforme informatiche comuni le attività gestionali similari.

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.

Del particolare apprezzamento che merita il piano per il coinvolgimento delle Autonomie territoriali, e della possibilità di strumenti residuali eteronomi per la semplificazione multilivello, si è già detto (v. **par. 4** cui si rinvia).

11.2. Semplificazione amministrativa e sussidiarietà.

La semplificazione amministrativa a livello di Autonomie territoriali deve tener conto dei principi di sussidiarietà verticale (riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali delle pubbliche amministrazioni) e di sussidiarietà orizzontale (esternalizzazione con affidamento a privati di compiti degli enti locali) (art. 118 Cost.).

Tali principi non sono ad oggi pienamente attuati, dovendo essere completato il processo di ottimale allocazione delle funzioni fondamentali (art. 117, co. 2, lett. p), Cost.) e proprie degli enti locali e il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative statali e regionali (art. 118 Cost.).

Tale complessa manovra dovrebbe tendere al ridimensionamento dei centri di competenza amministrativa, concentrando, ove possibile, una data competenza presso un unico ente, quello più idoneo ad esercitarla.

Ove attuata, tale manovra dovrebbe comportare anzitutto una semplificazione organizzativa, che è indispensabile per una corretta semplificazione procedimentale.

Ad oggi il processo di attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. p) e dell'art. 118 Cost., - già previsto dalla l. n. 131/2003 che è rimasta ineseguita -, è affidato ad un disegno di legge delega di iniziativa governativa destinato a contenere la nuova Carta degli enti locali (approvato in via definitiva dal Governo il 16 marzo 2007 e presentato al Senato il 17 aprile 2007, A.S. 1464).

Inoltre alla semplificazione organizzativa le Autonomie territoriali sono tenute anche in virtù dell'art. 29, co. 3, d.l. n. 223/2006, che impone un ridimensionamento organizzativo, sia pure al diverso fine del contenimento della spesa pubblica.

Nella parte VI del piano di azione non si fa cenno di tale problematica.

Il piano dovrebbe invece prevedere che la semplificazione amministrativa nell'ambito delle Regioni e degli enti locali avvenga nel rispetto del principio di sussidiarietà, anche individuando procedimenti statali o regionali che è opportuno allocare presso gli enti locali, e prevedendo come possibile strumento di azione, oltre che il d.d.l. Amato – Lanzillotta, anche eventuali iniziative legislative anticipatorie, che trasferiscano singole competenze statali e regionali agli enti locali, ove necessario per semplificare determinati procedimenti.

Inoltre la parte VI del piano potrebbe prevedere un monitoraggio sulla semplificazione organizzativa nell'ambito delle Autonomie territoriali, posta in essere da parte delle singole Autonomie in attuazione dell'art. 29, d.l. n. 223/2006.

11.3. Semplificazione negoziata e leggi sperimentali pilota.

In sede di <<semplificazione negoziata>> concordata tra Stato e Regioni, e nell'ambito dell'obiettivo comune della qualità della regolazione, Stato e Regioni, prima di introdurre una nuova disciplina di cui si vuole verificare il possibile impatto, potrebbero concordare che la stessa sia prevista con singola legge regionale, legge che opererebbe così in via sperimentale, come legge pilota.

Previo monitoraggio e verifica retrospettiva dell'impatto normativo, si potrebbe valutare l'estensione della disciplina all'intero territorio con legge statale.

Un modello simile è stato previsto nell'ordinamento francese nel quale, peraltro, in difetto di competenza legislativa istituzionale delle Autonomie territoriali, la possibilità di una legge sperimentale circoscritta ad un ambito territoriale limitato è stata prevista con legge costituzionale.

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

La parte IV.7 indica gli interventi di supporto all'attuazione del piano, volti da un lato a rafforzare la capacità delle amministrazioni di utilizzare gli strumenti di semplificazione e dall'altro a pianificare e realizzare le attività di comunicazione, accompagnamento, formazione e valutazione. Per ciascuna delle azioni sono previsti, da parte dei soggetti responsabili, sia gli interventi di formazione, accompagnamento e comunicazione necessari all'implementazione, che gli strumenti di monitoraggio *in itinere* e successivo.

Un ruolo essenziale in tale ambito potrà essere svolto dalle associazioni dei cittadini utenti e consumatori e delle associazioni imprenditoriali, per quanto concerne: a) l'informazione ai soggetti destinatari delle misure di semplificazione; b) il monitoraggio delle criticità e dei processi; c) la raccolta di dati e informazioni, dal lato degli utenti, sull'attuazione delle azioni del piano; d) le attività di analisi e di proposta per superare le criticità eventualmente emerse.

Si prevedono quattro azioni, nel seguente ordine:

- accompagnamento e formazione;
- comunicazione;
- pianificazione operativa delle azioni e loro valutazione;
- consultazione.

L'articolazione delle azioni è ampia e puntuale.

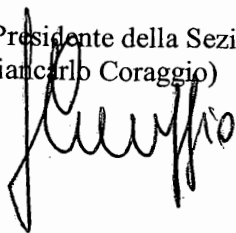
La Sezione non ha osservazioni da formulare. Si rileva soltanto che l'azione 4 – consultazione, è in stretto legame logico con l'azione 2 – comunicazione, ed entrambe tali azioni sono prodromiche alle altre. Sicché è opportuno, nell'elencare le azioni, prevedere come prima la <<comunicazione>>, come seconda la <<consultazione>>, come terza l'<<accompagnamento e formazione>>, come quarta la <<pianificazione operativa delle azioni e loro valutazione>>.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con osservazioni.

Visto:

Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)



Per estratto dal verbale
Il Segretario della Sezione
(Licia Grassucci)

