



Qualità della regolazione per l'attività d'impresa

Marco Boccaccio¹ e Ginevra Bruzzone²

*Progetto Concorrenza di Confindustria
coordinato da
Innocenzo Cipoletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi*

¹ Università di Perugia.

² Assonime.

Gli autori ringraziano Raffaella Marzulli, Martina Mondelli, Annalisa Oresta e Fabrizia Peirce per il prezioso supporto e i dati forniti.

Le opinioni e i giudizi espressi in questo lavoro non impegnano la responsabilità di Confindustria.

Indice

1. Introduzione.....	3
2. Gli adempimenti amministrativi per le imprese	5
2.1 Le carenze percepite	5
2.2 Le norme generali sul procedimento amministrativo	7
2.3 Eliminazione degli adempimenti ingiustificati.....	13
2.4 <i>L'e-government</i> come strumento di semplificazione.....	15
3. Semplificazione normativa e qualità della regolazione	19
3.1 Premessa	19
3.2 La semplificazione normativa.....	20
3.3 Qualità formale della regolazione e coerenza del sistema normativo	24
3.4 Assicurare il rispetto dei requisiti di necessità e proporzionalità nella regolazione	25
4. L'assetto istituzionale/organizzativo per la qualità della regolazione	29
5. Qualità della regolazione e federalismo	31
5.1 La ripartizione delle competenze legislative	31
5.2 Semplificazione amministrativa e federalismo	32
5.3 Qualità della regolazione: iniziative regionali e forme di coordinamento	34
6. Osservazioni conclusive	36
Riferimenti bibliografici	38

1. Introduzione

La qualità della normativa e dell'azione della pubblica amministrazione è essenziale per consentire all'iniziativa imprenditoriale di fornire il massimo contributo alla crescita economica.

Un sistema appesantito da vincoli ingiustificati, da lungaggini burocratiche, da regole poco chiare nella formulazione e nell'applicazione è inadatto allo sviluppo delle imprese. L'instabilità del quadro normativo disincentiva gli investimenti.

Viceversa, un contesto istituzionale favorevole all'assunzione del rischio può consentire al processo concorrenziale di generare la riorganizzazione e la riqualificazione del sistema produttivo necessarie per recuperare competitività.

Una politica per la qualità della regolazione si può fondare su cinque principi guida.

Il primo principio concerne la semplificazione degli adempimenti e le garanzie rispetto all'attività amministrativa. Si tratta anzitutto di ridurre gli oneri burocratici connessi alle formalità mediante le quali le amministrazioni raccolgono informazioni e intervengono nelle decisioni individuali di carattere economico. Le procedure amministrative devono essere trasparenti, non discriminatorie e non devono ritardare impropriamente le scelte imprenditoriali. Gli interessi e i diritti del privato rispetto all'attività o all'inattività dell'amministrazione pubblica devono essere adeguatamente tutelati.

Il secondo principio riguarda la semplicità e la coerenza complessiva del quadro normativo. Le proposte devono tenere conto delle regole vigenti e in via di elaborazione a livello nazionale, comunitario e internazionale. La regolazione deve essere chiara, accessibile ai suoi destinatari e non contraddittoria. Vanno evitate le disposizioni inutilmente dettagliate che, più che certezza giuridica, generano dannose rigidità.

Il terzo principio attiene al contenuto sostanziale delle regole. La regolazione pubblica dell'attività economica va limitata ai casi in cui è necessaria e deve rispettare il requisito della proporzionalità. Gli obiettivi devono essere chiaramente individuati; nella scelta dello strumento più adeguato a persegui- li occorre considerare anche le opzioni alternative alla fissazione di regole prescrittive (comprese l'opzione del non intervento, l'autoregolazione e la rimozione dei eventuali impedimenti alla soluzione del problema da parte del mercato). Prima di decidere se e come intervenire bisogna tenere conto dei costi dell'intervento pubblico, comprese le eventuali distorsioni che questo determina sul mercato. Il requisito della proporzionalità deve essere rispettato anche in sede di applicazione delle regole.

Il quarto principio concerne la trasparenza nel processo di formazione delle regole. Soltanto un dibattito informato sulle proposte in discussione, favorito da appropriate e trasparenti procedure di consultazione dei soggetti interessati, può consentire di valorizzare il patrimonio delle conoscenze presenti nel Paese prima dell'adozione delle regole e limitare il deprecabile, diffuso fenomeno degli aggiustamenti ex post di norme

adottate senza adeguata ponderazione. L'esplicitazione dei rischi connessi alle diverse opzioni contribuisce a una migliore comprensione delle responsabilità dei diversi soggetti.

L'ultimo principio guida riguarda l'*accountability* e la revisione periodica delle regole. E' opportuno che gli atti di regolazione, a qualsiasi livello, siano accompagnati da un'esplicitazione dei motivi che hanno indotto alla loro adozione. Occorre inoltre fissare criteri di valutazione ex post dell'efficacia dello strumento adottato al fine di consentire successivi interventi correttivi. Le regole dovrebbero essere periodicamente sottoposte a revisione per verificare se sono ancora necessarie ed efficaci. In caso di esito negativo, dovrebbero essere modificate o eliminate.

Negli ultimi quindici anni nel nostro paese sono stati compiuti numerosi sforzi diretti a semplificare gli adempimenti amministrativi e sono state avviate alcune iniziative volte a migliorare il quadro normativo. Il presente lavoro si propone di esaminare, alla luce dei principi guida per la qualità della regolazione, i risultati sinora raggiunti e le principali carenze ancora da colmare.

Qualche importante passo in avanti è stato compiuto. Nel rapporto OCSE del 2001 sulla riforma della regolazione in Italia sono illustrati nel dettaglio i progressi realizzati negli anni Novanta. Dalla situazione di partenza, caratterizzata da un diffuso intervento pubblico diretto nell'economia, ci si è mossi verso un assetto più trasparente, basato sulla separazione tra attività di impresa e regolamentazione. Sono stati introdotti nell'ordinamento istituti per la semplificazione amministrativa. Inoltre in vari settori si è proceduto a interventi di liberalizzazione, perlopiù in attuazione di obblighi comunitari³.

Il processo è continuato anche negli anni successivi. Sempre secondo dati OCSE, tra il 1998 e il 2003 in Italia vi è stata una diminuzione in termini assoluti delle restrizioni amministrative e regolamentari all'attività d'impresa⁴.

Le riforme realizzate, tuttavia, non sono sufficienti. In termini relativi l'Italia resta nel gruppo dei paesi OCSE caratterizzati da maggiori vincoli.

L'esperienza degli ultimi quindici anni fornisce indicazioni sulla rotta da seguire per attuare i principi della buona regolazione.

L'attivismo riformatore sinora si è concentrato sul quadro normativo, ma per modernizzare l'ordinamento le previsioni normative non bastano. Occorre curare anche la loro attuazione. Qualche tempo fa Sabino Cassese osservava come "alle riforme amministrative siamo arrivati in ritardo (negli altri paesi europei si era cominciato almeno dieci anni prima). Per accelerare i tempi, si è fatto in fretta, spesso più sul piano legislativo che su quello amministrativo, e frequentemente male: ad esempio, molte semplificazioni sono rimaste sulla carta o hanno ulteriormente complicato il lavoro amministrativo; il cosiddetto sportello unico ha unificato ben poche procedure; le

³ OCSE (2001a). Su temi analoghi cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato (2002). Sulla situazione italiana alla fine degli anni Novanta, cfr. anche i numerosi contributi contenuti nei tre volumi della ricerca del Centro Studi Confindustria (1998) su *L'Italia da semplificare*.

⁴ Conway, Janod, Nicoletti (2005).

strutture interne dei ministeri si sono moltiplicate, invece di diminuire; i controlli di efficienza non decollano... A quasi tredici anni dalla sua approvazione (la legge sul procedimento) non è attuata né rispettata⁵. Analoghe osservazioni potrebbero essere presentate con riferimento alle modifiche normative più recenti: le riforme non devono rimanere sulla carta.

Per superare l'inerzia e le inevitabili resistenze che rallentano la modernizzazione del sistema occorre assicurare un impulso politico permanente ai massimi livelli e un forte coordinamento, politico e amministrativo.

Non si potrà parlare di successo delle politiche di semplificazione e qualità della regolazione se esse non porteranno alla concreta percezione di un miglioramento del quadro normativo e amministrativo da parte dei cittadini e delle imprese.

Il tema della qualità della regolazione per l'attività d'impresa va sviluppato tenendo conto anche del sistema delle competenze di Stato, Regioni e enti locali delineato dal Titolo V della Costituzione. Da un lato, occorre verificare se la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni prevista dall'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, soddisfi appieno il principio per cui le decisioni dovrebbero essere assunte al livello più vicino ai cittadini salvo nei casi in cui l'azione a un diverso livello sia necessaria per un più efficace raggiungimento degli obiettivi pubblici. Su un piano diverso, l'attuale ordinamento costituzionale richiede l'attivo coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nelle iniziative per la semplificazione amministrativa e normativa e per il miglioramento della qualità della regolazione. Gran parte delle regole e degli adempimenti, infatti, attiene ormai a questi livelli di governo.

Il presente lavoro è strutturato in quattro parti riguardanti, rispettivamente, gli adempimenti amministrativi per le imprese (paragrafo 2), la qualità formale e sostanziale della normativa (paragrafo 3), l'assetto istituzionale/organizzativo per la regia delle politiche di semplificazione e qualità delle regolazione (paragrafo 4) e il rapporto tra qualità della regolazione e federalismo (paragrafo 5). Nella conclusione sono indicati gli ambiti in cui nel prossimo futuro appare necessario il maggiore sforzo per migliorare il quadro delle regole per l'attività di impresa.

2. Gli adempimenti amministrativi per le imprese

2.1 Le carenze percepite

A partire dal 1990 in Italia si sono susseguiti gli interventi normativi volti ad accrescere la trasparenza dell'attività amministrativa e a semplificare gli adempimenti. L'evidenza empirica sui risultati raggiunti disponibile in ambito OCSE e a livello comunitario indica come la situazione italiana sia nettamente migliorata nell'ultimo decennio. Ciononostante, nelle classifiche della Banca Mondiale occupa ancora una posizione insoddisfacente (Box 1).

⁵ Cassese (2003).

Box 1**Oneri amministrativi per le imprese: il confronto internazionale**

Nel 1998 l'Italia si collocava al peggiore posto tra i paesi OCSE in termini di oneri amministrativi da sostenere per l'avvio dell'attività d'impresa (con un grado di restrittività pari a 4,6 su una scala da 0 a 6)⁶. La situazione a quell'epoca è puntualmente fotografata nella ricerca del Centro Studi Confindustria su "L'Italia da semplificare". Il numero dei procedimenti amministrativi era 5400 per le sole amministrazioni statali. La durata media dei procedimenti era di sei mesi; nel 25 per cento dei casi era superiore a sei mesi, nel 15 per cento dei casi superiore a un anno.

Secondo i dati ufficiali ISTAT, nel 2000 i costi degli adempimenti amministrativi per le imprese ammontavano a 10 miliardi di euro, con un costo medio annuo per addetto di 1381 euro. In termini di giornate lavoro si impiegano per adempimenti burocratici ben 38 milioni di giornate di lavoro all'anno. Trattandosi di costi in parte fissi, l'incidenza è superiore per le imprese di minori dimensioni. Il 56 per cento degli oneri totali era legato agli adempimenti relativi alla tenuta contabile e all'imposizione fiscale. Seguivano gli adempimenti connessi alla gestione del personale e alla tutela ambientale. Gli oneri si ripartivano in parti quasi uguali tra costi diretti interni all'impresa e costi connessi al ricorso a consulenti esterni⁷.

Da allora si è registrato un miglioramento della posizione italiana: nel 2003 il grado di restrittività dell'indicatore OCSE era sceso a 2,4 e sei paesi membri dell'Organizzazione avevano maggiori restrizioni amministrative all'avvio dell'attività d'impresa rispetto all'Italia.

La tendenza è confermata dai dati comunitari sull'attuazione della Carta europea delle piccole imprese: i tempi per avviare una società si sono ridotti da ventidue a sei settimane, il numero delle procedure è diminuito da ventuno a dodici e i costi si sono dimezzati⁸.

Dal rapporto *Doing business 2006* predisposto dalla Banca Mondiale e basato su questionari alle imprese risulta che l'Italia si colloca al diciottesimo posto su centocinquantacinque paesi per quanto attiene al tempo necessario per avviare un'attività imprenditoriale. La situazione è peggiore per quanto riguarda il numero degli adempimenti, con l'Italia al sessantesimo posto insieme a Germania e Austria e per i costi degli adempimenti, dove viene raggiunto soltanto il sessantasettesimo posto⁹. In valore assoluto, avviare un'attività d'impresa costa 4101 dollari in

(cont.)

⁶ Cfr. Conway, Janod e Nicoletti (2005), pag. 57. L'indicatore dell'OCSE è costruito tenendo conto degli oneri amministrativi necessari, rispettivamente, per la registrazione di una società di capitali e di un'impresa individuale (numero di adempimenti, numero di soggetti pubblici e privati da contattare, giorni di lavoro necessari per completare le procedure e costo in euro degli adempimenti), nonché degli oneri amministrativi specifici richiesti per avviare un'attività nei settori del trasporto merci su strada e della distribuzione commerciale. Le informazioni contenute nella banca dati OCSE sulla regolazione sono fornite dalle amministrazioni nazionali e riguardano il quadro formale delle regole, non la sua applicazione.

⁷ ISTAT (2003), *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche*.

⁸ I dati della Commissione europea derivano dalle relazioni presentate annualmente dalle amministrazioni degli Stati membri.

⁹ World Bank (2006), *Doing Business*. I dati si riferiscono ai tempi, al numero degli adempimenti e ai costi necessari per completare le procedure per potere avviare un'attività industriale o commerciale. Sono presi in considerazione, ad esempio, il deposito del capitale iniziale, la scelta e la tutela del nome della società, la registrazione dello statuto, la raccolta dei dati e dei documenti previsti dalla legge, gli adempimenti presso il Registro delle imprese, gli obblighi di pubblicazione relativi alla costituzione della società, gli adempimenti presso l'amministrazione fiscale e le autorità competenti in materia di lavoro, previdenza sociale, vigilanza settoriale, la richiesta di autorizzazioni a livello nazionale o locale, nonché l'iscrizione alla Camera di commercio. Nella graduatoria sul costo degli adempimenti, quest'ultimo è ponderato per il reddito pro capite del singolo paese.

Italia contro i 207 dollari degli Stati Uniti, i 238 dollari del Regno Unito, i 361 dollari della Francia e i 1416 dollari della Germania. Rispetto al 2004, sebbene il numero dei paesi sia aumentato rispetto all'indagine precedente, la posizione relativa dell'Italia è peggiorata in tutte le categorie.

Sia in ambito OCSE che a livello comunitario sono allo studio metodi per misurare il costo per le imprese degli adempimenti amministrativi e effettuare significativi confronti internazionali circa il “peso della burocrazia” e la sua evoluzione nel tempo. Il precursore di queste iniziative è lo *standard cost model*, sperimentato originariamente nei Paesi Bassi e in seguito in Norvegia, Danimarca e Regno Unito. Entro il 2006 l'OCSE dovrebbe rendere disponibile l'*OECD Red Tape Scoreboard*¹⁰. La Commissione europea si è impegnata, a sua volta, a promuovere una metodologia uniforme a livello comunitario per la misurazione degli oneri amministrativi delle imprese¹¹.

Al di là pura evidenza empirica, la percezione del sistema produttivo è quella di doversi orientare in un contesto contraddistinto da una applicazione delle norme estremamente differenziata sul territorio, da un numero di procedimenti amministrativi che, per quantità, incertezza e lunghezza, risultano poco adeguati alle singole strategie aziendali.

E' quindi chiaro come il passaggio da una semplificazione annunciata ad una realmente percepita dalle imprese, che possegga certezza nei tempi e nelle procedure e determini una riduzione dei costi, sia quanto mai urgente e necessario.

Nella politica di semplificazione amministrativa per i prossimi anni appare, quindi, prioritario concentrare l'attenzione su alcuni temi: la concreta attuazione dei principi e degli istituti di semplificazione previsti dalle norme generali sul procedimento amministrativo, con particolare riguardo alle garanzie circa i tempi dei procedimenti (paragrafo 2.2); l'eliminazione degli adempimenti amministrativi ingiustificati (paragrafo 2.3); il completamento del progetto di e-government per le imprese, con la realizzazione di un sistema per gli adempimenti amministrativi on line che consenta di sfruttare appieno le riduzioni di tempi e di costi consentite dall'impiego delle tecnologie dell'informazione (paragrafo 2.4).

2.2 Le norme generali sul procedimento amministrativo

Le disposizioni generali sul procedimento amministrativo contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 241 costituiscono la base normativa fondamentale per la disciplina dei rapporti tra privati e amministrazioni pubbliche. Esse includono il principio per cui l'attività della pubblica amministrazione è vincolata al perseguitamento dei fini determinati dalla normativa di riferimento ed è retta da “criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza”, nonché quello altrettanto importante per cui la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria. La legge n. 241/1990 disciplina inoltre i termini di conclusione del procedimento, l'obbligo di motivazione, la partecipazione al procedimento, l'accesso agli atti e regola vari istituti di semplificazione.

¹⁰ OCSE (2001b, 2003); International Working Group on Administrative Burdens (2005); SCM Network (2005).

¹¹ Commissione europea (2005c).

Recentemente la legge n. 241/1990 è stata oggetto di ampie modifiche, dapprima con la legge 11 febbraio 2005, n. 15, poi con la legge 14 maggio 2005, n. 80 di conversione del decreto legge n. 35/2005 (Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale). E' utile sintetizzare, qui di seguito, alcune delle principali novità.

Ricorso giurisdizionale per il superamento dei termini di conclusione del procedimento

Con la legge n. 15/2005 è stato agevolato il ricorso dei privati contro il silenzio delle amministrazioni quando viene oltrepassato il termine di conclusione del procedimento. Infatti è stato sancito a livello normativo il superamento dell'orientamento giurisprudenziale in base al quale prima di presentare il ricorso giurisdizionale occorreva diffidare l'amministrazione a provvedere.

Conferenza di servizi

La legge n. 15/2005 ha potenziato lo strumento della conferenza di servizi tramite il quale vengono acquisite ed esaminate contestualmente, entro un dato termine, le posizioni delle diverse amministrazioni coinvolte in un procedimento amministrativo. La conferenza di servizi deve essere "di regola" convocata dall'amministrazione precedente "qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo"; essa può essere inoltre convocata quando è opportuno l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi e quando l'attività del privato è subordinata ad atti di consenso di competenza di più amministrazioni pubbliche. La convocazione è obbligatoria in tutti i casi in cui l'amministrazione debba acquisire assensi da altre pubbliche amministrazioni e non li ottenga entro trenta giorni (cosiddetta conferenza decisoria); essa può inoltre essere convocata quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate, come strumento per completare l'iter decisionale.

I lavori della conferenza di servizi non possono superare i novanta giorni, salvo la particolare disciplina prevista per i casi in cui è richiesta la valutazione di impatto ambientale. L'amministrazione adotta la determinazione conclusiva del procedimento tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse nella conferenza di servizi. Il provvedimento finale sostituisce a tutti gli effetti ogni atto di assenso di competenza delle amministrazioni invitate a partecipare alla conferenza di servizi. E' prevista una particolare disciplina per i casi in cui nella conferenza di servizi il dissenso sia espresso da una Regione in una materia di propria competenza o da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. In questi casi la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri, alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza unificata a seconda che siano coinvolte solo amministrazioni statali, o anche amministrazioni regionali ed enti locali.

Al privato è consentito richiedere la convocazione di una conferenza di servizi prima ancora di presentare l'istanza di avvio del procedimento, al fine di verificare le

condizioni per ottenere i necessari atti di consenso nel caso di progetti di particolare complessità o quando intenda creare un insediamento produttivo, La conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla richiesta; i relativi costi sono a carico del richiedente.

Denuncia di inizio di attività e silenzio assenso

Con la legge n. 80/2005 sono stati modificati il regime della denuncia di inizio di attività e il regime del silenzio assenso, di cui agli articoli 19 e 20 della legge n. 241/1990, nel tentativo di ampliare il numero dei casi in cui l'attività privata è soggetta a queste procedure semplificate di interazione con l'amministrazione pubblica.

La dichiarazione di inizio di attività risultava infatti applicata solo dal 48,8 per cento delle amministrazioni pubbliche, con punte anche inferiori nel Mezzogiorno; ancora più modesto è stato il ricorso alla procedura del silenzio-assenso, utilizzato dal 37,3 per cento delle amministrazioni¹².

Non è ancora chiaro, tuttavia, se i risultati delle modifiche normative siano complessivamente positivi.

Il regime della denuncia di inizio attività è volto a semplificare l'avvio dell'attività privata nei casi in cui l'esercizio è subordinato a un atto permissivo dell'amministrazione, comunque denominato, e il compito dell'amministrazione consiste unicamente nell'accertare la presenza di presupposti e requisiti oggettivi, senza esercizio di discrezionalità.

Prima delle recenti modifiche, l'articolo 19 sanciva che l'atto di consenso dell'amministrazione si intendeva sostituito da una denuncia di inizio di attività presentata dall'interessato alla pubblica amministrazione competente, in cui era attestata l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, eventualmente accompagnata dall'autocertificazione dell'esperimento di eventuali prove a ciò destinate. Effettuata la denuncia, l'attività poteva essere avviata; l'amministrazione competente aveva sessanta giorni di tempo dalla denuncia per verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge. Se dalla verifica emergevano carenze, l'amministrazione poteva disporre con provvedimento motivato il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che l'interessato, ove possibile, avesse provveduto a conformare alla normativa l'attività e i suoi effetti entro il termine fissato dall'amministrazione stessa. Erano esclusi dall'applicazione del regime della denuncia di inizio di attività le concessioni edilizie e le autorizzazioni rilasciate ai sensi delle leggi a tutela delle cose di interesse artistico e storico, delle bellezze naturali e delle zone di particolare interesse ambientale.

Nel concreto, tuttavia, l'articolo 19 è risultato "non pienamente attuato e depotenziato dagli interventi normativi secondari. Inoltre, tale norma generale, introdotta nell'ormai lontano 1993, non appare abrogativa delle norme speciali che prevedono comunque un intervento della p.a."¹³.

¹² Dipartimento della Funzione Pubblica (2005) *Semplificazione e trasparenza*.

¹³ Confindustria-Piccola Industria (2004), *Decalogo sulla semplificazione*.

In considerazione di queste obiezioni, con la legge n. 80/2005 l'articolo 19 è stato riformulato. L'ambito oggettivo di applicazione della norma è stato esteso, includendo le concessioni non costitutive (si tratta in particolare delle concessioni edilizie) e le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale. Escluse le eccezioni espressamente individuate¹⁴, il regime di cui al nuovo articolo 19 prevale su tutte le norme speciali precedenti.

A fronte di questi vantaggi, nel nuovo articolo 19 è stata modificata anche la disciplina della denuncia di inizio di attività, che viene ad avvicinarsi a quella del silenzio-assenso. Per avviare l'attività ora bisogna aspettare trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Inoltre contestualmente all'inizio dell'attività l'interessato deve presentare una seconda comunicazione all'amministrazione. Entro trenta giorni dal ricevimento di questa seconda comunicazione l'amministrazione competente, nel caso di accertata carenza delle condizioni legittimanti, adotta motivati procedimenti di divieto di prosecuzione di attività e di rimozione dei suoi effetti salvo che ove possibile l'interessato provveda a conformare l'attività e i suoi effetti alla normativa entro un termine fissato dall'amministrazione. Qualora sia previsto un parere, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività è sospeso sino all'acquisizione del parere, fino a un massimo di trenta giorni.

Rispetto al regime precedente non è più consentito l'avvio immediato dell'attività; inoltre l'interessato deve comunque attendere almeno sessanta giorni (come era prima) per avere la certezza che l'amministrazione non adotterà provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti¹⁵. E' auspicabile che le amministrazioni non aspettino la comunicazione di avvio dell'attività, ossia gli ultimi trenta giorni, per verificare l'esistenza dei requisiti per lo svolgimento dell'attività e per informare l'interessato delle eventuali carenze.

Per quanto concerne il silenzio-assenso, la disciplina precedente prevedeva che nelle ipotesi in cui lo svolgimento di un'attività privata fosse subordinato a un atto di consenso della pubblica amministrazione e in cui non fossero soddisfatti i requisiti previsti per la denuncia di inizio di attività, si applicasse il regime del silenzio assenso nei casi individuati con regolamenti governativi. La novità introdotta dalla legge n. 80/2005 consiste nel generalizzare il regime del silenzio assenso a tutti i procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, individuando espressamente le eccezioni¹⁶.

¹⁴ Le eccezioni al regime della dichiarazione di inizio di attività riguardano gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché gli atti imposti dalla normativa comunitaria.

¹⁵ Sono fatte salve le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli appena illustrati.

¹⁶ Sono esclusi dal regime di silenzio assenso gli atti e i procedimenti finalizzati alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, quelli rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza e all'immigrazione, alla salute e alla pubblica incolumità, i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, i casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza nonché gli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Funzione Pubblica.

Comunque la normativa prevede che l'amministrazione competente, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, possa indire una conferenza di servizi precludendo così la formazione del silenzio assenso.

Accertamento d'ufficio

Con la legge n. 80/2005 è stato modificato anche l'articolo 18 della legge n. 241/1990 in materia di accertamento d'ufficio. Tale disposizione prevedeva che qualora l'interessato dichiarasse che fatti, stati e qualità erano attestati in documenti già in possesso della stessa amministrazione procedente o di altra pubblica amministrazione, il responsabile del procedimento dovesse provvedere d'ufficio all'acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi. Quantunque la giurisprudenza abbia riconosciuto il carattere vincolante della norma¹⁷, nella prassi l'accertamento d'ufficio è restato ampiamente inattuato. Nelle gare di appalto continuano ad essere richiesti, come necessari elementi integrativi della domanda, titoli già in possesso di altre amministrazioni; i dati e i documenti oggetto di pubblicità commerciale presso il Registro delle imprese continuano ad essere trasmessi direttamente dalle imprese alle varie autorità amministrative di vigilanza e controllo. Tra le cause, vi sono la scarsa abitudine delle amministrazioni a dialogare tra loro e i requisiti formali di validità previsti per gli atti contenenti i dati scambiati, vincolati fino a tempi recenti al supporto cartaceo¹⁸.

Un maggiore ricorso all'accertamento d'ufficio è stato sollecitato anche dal Consiglio di Stato, che ha auspicato "la liberazione dei cittadini e delle imprese dall'onere di fornire ad una amministrazione pubblica, in generale o per determinate procedure, tutti gli atti o i documenti comunque reperibili da altre amministrazioni in via telematica o informatica"¹⁹. Per favorire l'utilizzo di questo istituto la legge n. 80/2005 ha riformulato l'articolo 18 della legge n. 241/1990 prevedendo che la pubblica amministrazione è tenuta all'accertamento d'ufficio a prescindere da dichiarazioni o richieste in tal senso dell'interessato ("i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre

¹⁷ Cfr. Corte Conti, sez. contr. Enti, 15 dicembre 1998, n. 128; Consiglio di Stato, sez. IV, 31 maggio 1999, n. 920. Tuttavia in alcuni ambiti, tra cui in particolare quello relativo alle gare d'appalto, sono emerse divergenze negli orientamenti giurisprudenziali. Cfr. Tar Liguria, sez. II, 7 aprile 2004, n. 364; Tar Lombardia Milano, sez. III, 14 febbraio 2002, n. 569; in senso difforme, Consiglio di Stato, sez. IV, 13 settembre 2001, n. 4805.

¹⁸ A differenza dell'accertamento d'ufficio, l'istituto dell'autocertificazione, che consente all'interessato di sostituire alla presentazione di documenti amministrativi proprie dichiarazioni (c.d. dichiarazioni sostitutive), ha già prodotto in Italia importanti risultati. L'autocertificazione, introdotta con la legge 4 gennaio 1968, n. 15, è disciplinata anch'essa dall'articolo 18 della legge n. 241/1990. La legge n. 127/1997 ha previsto che tutti i documenti amministrativi attestanti lo stato civile, fatti o qualità personali- esclusi i certificati comunitari, i referti sanitari e i dati tratti da registri o archivi speciali- possano essere sostituiti da certificazioni dell'interessato; inoltre, è stato consentito il ricorso a dichiarazioni sostitutive nel caso di perizie tecniche. Ciò è stato sufficiente a ridurre drasticamente il numero dei certificati consegnati da cittadini e imprese alle pubbliche amministrazioni: tra il 1996 e il 1999, il numero dei certificati si è dimezzato e il numero di autentiche di firme richieste dalle amministrazioni è calato da 38,2 a 5,9 milioni l'anno. Cfr. OCSE (2001). In materia di autocertificazione cfr. anche gli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 (Testo unico sulla documentazione amministrativa).

¹⁹ Consiglio di Stato, adunanza del 7 febbraio 2005, n. 11995/04.

pubbliche amministrazioni. L'amministrazione precedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti”).

Osservazioni e proposte

Le ultime modifiche apportate alla legge n. 241/1990 in alcuni casi rafforzano le garanzie per gli interessati, in altri hanno un impatto ambiguo in termini di semplificazione.

Sia per la dichiarazione di inizio di attività che per il silenzio assenso, nell'attuale formulazione della legge n. 241/1990 le ipotesi di esclusione sono in ampia parte individuate secondo l'interesse tutelato dall'amministrazione. Ne possono derivare dubbi circa l'effettivo ambito di applicazione dei due istituti e, quindi, timore da parte delle imprese nell'avvalersene. Pertanto, è auspicabile che in futuro gli specifici procedimenti in cui si applicano la denuncia di attività o il silenzio assenso siano oggetto di un'espressa individuazione normativa.

Più in generale, ripetuti cambiamenti della legge dovrebbero essere evitati. Le frequenti variazioni delle disposizioni sui procedimenti amministrativi infatti creano incertezze e dubbi applicativi, sia per le imprese che per le amministrazioni. Un quadro normativo instabile può alla fine essere motivo di un rinvio a tempi indefiniti del momento della realizzazione pratica. Piuttosto che procedere a ulteriori aggiustamenti della normativa appare oggi prioritario assicurare l'applicazione delle disposizioni della legge sul procedimento amministrativo e dei suoi istituti di semplificazione. A tal fine occorre rafforzare la cultura della trasparenza e della semplificazione all'interno delle amministrazioni e utilizzare le potenzialità dell'e-government per ridurre i tempi e gli oneri connessi alla trasmissione di informazioni e documenti.

La lunghezza dei procedimenti resta un problema ampiamente percepito, nonostante tutte le garanzie introdotte, nel corso del tempo, a livello normativo. Le sospensioni dei termini sono frequentissime e spesso utilizzate anche laddove non necessario. I disincentivi per le amministrazioni a superare i termini previsti dalla legge sono ancora scarsi. Nelle ipotesi in cui è previsto il coinvolgimento di più amministrazioni, nonostante le disposizioni sulle conferenze di servizi, restano tempi lunghi e grandissima incertezza.

Proprio per enfatizzare l'importanza della prassi, oltre che delle disposizioni normative, sembra interessante la recente proposta di misurare la durata effettiva dei procedimenti, avvalendosi delle possibilità fornite dal protocollo informatico, e di rendere pubblici i risultati dell'analisi: “Si potrebbero così indirizzare meglio gli interventi di semplificazione, mirando sui procedimenti effettivamente più lenti nonché sulle fasi che determinano, nei fatti, il ritardo. Si potrebbe fornire ...un dato statistico, tempestivo e affidabile, per valutare la congruità dei termini procedurali e l'efficacia delle politiche di semplificazione”²⁰.

Sempre al fine di conseguire un maggiore controllo sulla effettiva durata dei procedimenti è desiderabile introdurre maggiori disincentivi al superamento dei termini

²⁰ Astrid (2005); Napolitano (2005).

procedimentali. Con le modifiche della legge n. 241/1990 è stata introdotta la possibilità per il privato di ricorrere al giudice senza la necessità di una previa diffida all'amministrazione inadempiente. Il passo successivo dovrebbe essere l'introduzione di forme di indennizzo automatico per le imprese, proporzionate al ritardo da esse sopportato. Ovviamente, l'indennizzo non dovrebbe pregiudicare la possibilità di un ricorso giudiziario contro l'amministrazione per il risarcimento dei maggiori danni subiti. La funzione sarebbe diversa: a differenza dell'azione per il risarcimento dei danni, che rimane un evento infrequente, l'indennizzo automatico introducerebbe per l'amministrazione un meccanismo sistematico e generalizzato di disincentivo al ritardo²¹.

Un'iniziativa concreta per ridurre gli oneri documentali in capo alle imprese potrebbe riguardare le informazioni oggetto di pubblicità commerciale, in ragione della loro importanza, della loro completa informatizzazione e della frequenza con cui vengono richieste dalle amministrazioni. Si tratterebbe, in particolare, di eliminare l'obbligo di trasmettere alle principali autorità indipendenti di vigilanza e controllo i dati e i documenti già trasmessi al Registro delle imprese.

2.3 Eliminazione degli adempimenti ingiustificati

Sinora in Italia la semplificazione amministrativa si è concentrata più sulla struttura dei procedimenti che sulla vera e propria rimozione degli adempimenti non necessari.

Con la legge 29 luglio 2003, n. 229 è stata introdotta la base normativa per una nuova fase della politica di semplificazione, più incentrata rispetto al passato sul principio della liberalizzazione. Tale legge ha infatti inserito l'eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale "ove non vi contrastino specifici interessi pubblici" tra i principi e i criteri direttivi dell'articolo 20 della legge n. 59/1997, che devono essere seguiti dal Governo in attuazione delle deleghe previste dalle leggi annuali di semplificazione²². La stessa legge ha inoltre sancito l'obiettivo della revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte a una serie predefinita di obiettivi di interesse generale (promozione della concorrenza, eliminazione di rendite e diritti di esclusività, eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative, protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, realizzazione della solidarietà sociale, tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità)²³.

Il principio direttivo della liberalizzazione contenuto nell'articolo 20 della legge n. 59/1997 in seguito alle recenti modifiche fornisce la leva per un'incisiva azione di semplificazione che può essere esercitata in tutte le iniziative di riassetto normativo per materia. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato: "L'eliminazione, ove possibile, dell'intervento normativo-burocratico sembra costituire il contenuto più chiaramente innovativodi questa nuova fase alla stregua dei nuovi criteri contenuti nell'art. 20 della legge n. 59 del 1997 come modificato dalla l. n. 229 del 2003 (....). Va,

²¹ Ibidem.

²² Articolo 20, comma 3, lettera d della legge n. 59/1997, come modificata dalla legge n. 229/2003.

²³ Articolo 20, comma 3, lettera g della legge n. 59/1997, come modificata dalla legge n. 229/2003.

pertanto, rilevata la necessità di inserire, ove possibile, nell'opera di riforma e di codificazione di una singola materia, elementi che comportino una effettiva semplificazione e un effettivo alleggerimento degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese, oltre che un arretramento dell'intervento pubblico in un dato settore. E di darne atto espressamente”²⁴.

Come sempre, la formulazione normativa non è di per sé sufficiente a garantire un nuovo impegno per la liberalizzazione. Un'occasione concreta per dare attuazione al principio dell'eliminazione degli oneri ingiustificati è oggi fornita dalla legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione 2005) che ha attribuito al Governo la delega al riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese²⁵. Anche se l'ambito di applicazione della delega è limitato, restando escluse tutte le disposizioni di competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni, l'occasione di rivedere gli adempimenti amministrativi che non appaiono giustificati da specifiche esigenze di interesse pubblico va sfruttata appieno. Non bisogna limitarsi a un mero esercizio di coordinamento e snellimento delle procedure e a rafforzare il sistema degli sportelli unici.

La disciplina sul controllo preventivo delle operazioni di concentrazione contenuta nella legge 10 ottobre 1990, n. 287 fornisce un esempio di un sistema di obblighi di notifica all'amministrazione pubblica del quale, in una prospettiva di semplificazione, sarebbe opportuna una revisione. In base all'attuale formulazione della legge (articolo 16, comma 1, prima ipotesi), sono soggette a notifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato tutte le operazioni di concentrazione in cui l'acquirente e l'acquisita raggiungono complessivamente una determinata soglia di fatturato sul territorio italiano, a prescindere dal fatturato dell'impresa acquisita. Oggi una grande impresa deve notificare qualsiasi acquisizione, anche se il fatturato dell'acquisita è di modesta entità o addirittura nullo. In un sistema moderno di tutela della concorrenza, in cui le risorse delle autorità amministrative si concentrano sulla repressione delle infrazioni gravi, piuttosto che sull'esame delle notifiche, questa scelta normativa andrebbe ripensata. Se l'acquisita non supera una soglia minima di fatturato in Italia, non dovrebbe sorgere un obbligo di comunicazione preventiva dell'operazione. Questa modifica normativa potrebbe a giusto titolo essere inserita tra le misure volte a rimuovere ostacoli ingiustificati alla competitività.

Quanto detto sinora riguarda la revisione degli adempimenti amministrativi già vigenti. Diverso è il tema dell'introduzione di nuovi adempimenti amministrativi. In questo secondo caso il metodo da seguire è quello che va utilizzato rispetto a qualsiasi nuovo vincolo normativo a carico delle imprese: si tratta di effettuare un rigoroso esame della necessità dei nuovi adempimenti proposti e della proporzionalità degli oneri che ne derivano per operatori. Non dovrebbe essere consentito sottoporre l'attività d'impresa a nuove autorizzazioni, permessi, nulla osta, senza un'espressa giustificazione di tali misure in termini di migliore tutela dell'interesse generale.

²⁴ Consiglio di stato, Adunanza generale del 25 ottobre 2004, parere sullo schema di decreto legislativo recante il Codice dei diritti di proprietà industriale.

²⁵ Restano esclusi dall'ambito della delega gli adempimenti fiscali, previdenziali, ambientali e quelli gravanti sulle imprese in qualità di datori di lavoro.

Box 2**Eliminazione delle autorizzazioni ingiustificate:
l'approccio della proposta di direttiva sui servizi**

La nuova impostazione delle politiche di semplificazione, che si estende sino all'eliminazione degli atti di condizionamento dell'attività privata non giustificati da esigenze di interesse generale, trova una rispondenza nelle misure di semplificazione amministrativa previste dalla Commissione europea nella proposta di direttiva comunitaria per i servizi nel Mercato interno. La Commissione ha individuato nella complessità e opacità degli adempimenti burocratici nei diversi Stati membri uno dei principali ostacoli alla libertà di stabilimento. La proposta di direttiva richiede pertanto agli Stati membri di semplificare le procedure e le formalità relative all'accesso all'attività e al suo esercizio. A tal fine, essi devono garantire nel proprio ordinamento la predisposizione di sportelli unici e il rispetto di alcuni principi generali riguardo alle condizioni e alle procedure di rilascio delle autorizzazioni e al loro periodo di validità. Ad esempio, la proposta di direttiva prevede che le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione siano obiettivamente giustificate da un motivo imperativo di interesse generale, commisurate a tale motivo imperativo di interesse generale, precise e inequivocabili; oggettive; rese pubbliche in precedenza. L'autorizzazione deve essere concessa non appena dall'esame delle condizioni richieste risulti che queste sono soddisfatte. La durata di validità dell'autorizzazione deve essere illimitata, ad eccezione delle seguenti ipotesi: la previsione di un rinnovo automatico; la presenza di un numero limitato di autorizzazioni disponibili; un motivo imperativo di interesse generale che giustifica obiettivamente una durata limitata. L'accesso a un'attività di servizio e il suo esercizio possono essere subordinati a un regime di autorizzazione, inteso come qualsiasi procedura che obbliga un soggetto a rivolgersi a un'autorità competente allo scopo di ottenere un documento formale o una decisione implicita relativa all'accesso all'attività o al suo esercizio, soltanto se tale regime soddisfa i requisiti di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

2.4 L'e-government come strumento di semplificazione

L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione può fornire un importante contributo alla semplificazione dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e le imprese²⁶. Anzitutto, l'e-government facilita il flusso delle informazioni dalle imprese alle amministrazioni, dalle amministrazioni alle imprese, tra le stesse amministrazioni. In secondo luogo, nelle sue forme più evolute, esso consente alle imprese l'espletamento *on line* degli adempimenti amministrativi e permette la realizzazione di "sportelli unici" o "punti di accesso unici" informatici.

In Italia sono stati compiuti importanti progressi nella predisposizione degli strumenti, giuridici e tecnici, necessari per lo sviluppo dell'e-government (Box 3). La normativa rilevante è ora contenuta nel Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

²⁶ OCSE (2003); cfr. anche Centro studi del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (2003).

Box 3**Gli strumenti giuridici e tecnici per l'e-government***Documento informatico e firme elettroniche*

Un presupposto indispensabile per lo sviluppo dell'e-government è il riconoscimento del pieno valore giuridico delle transazioni telematiche tra pubbliche amministrazioni e cittadini/imprese. Disposizioni normative in materia sono state introdotte nel nostro ordinamento già nel 1997. In particolare, l'articolo 15, comma 2, della legge n. 59/1997 ha introdotto il principio di generale rilevanza e validità degli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici e dei contratti stipulati nelle medesime forme, nonché della loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici.

I criteri e le modalità di applicazione di questo principio sono stati definiti attraverso una serie di interventi normativi, anche in attuazione di disposizioni comunitarie, e da ultimo con il Codice dell'amministrazione digitale. La normativa e le regole tecniche fissano le condizioni affinché il documento informatico, la registrazione su supporto informatico, la trasmissione di dati, istanze e dichiarazioni con strumenti telematici siano rilevanti agli effetti di legge.

In questo contesto ha un'importanza fondamentale la firma elettronica qualificata quale strumento che garantisce una connessione univoca con il titolare del dispositivo di firma. All'interno di questa categoria, lo strumento attualmente più rilevante è la firma digitale. Essa consente di imputare il documento informatico al titolare del dispositivo di firma assicurando al contempo l'integrità del documento. Tramite la firma digitale è inoltre possibile rendere segreto il contenuto del documento. A settembre 2005 erano stati distribuiti in Italia 1,8 milioni di smart cards contenenti il dispositivo per l'apposizione della firma digitale. Stanno iniziando ad essere diffusi anche gli strumenti di identificazione costituiti rispettivamente dalla carta nazionale dei servizi (nel settembre 2005 ne erano stati distribuiti 9,3 milioni di esemplari) e dalla carta d'identità elettronica (2 milioni di esemplari)²⁷.

Posta elettronica certificata

Un altro strumento importante è rappresentato dalla posta elettronica certificata. Si tratta di un sistema di posta elettronica in base al quale è fornita al mittente, attraverso il proprio gestore di posta, la documentazione elettronica con valenza legale attestante l'invio e la consegna dei documenti informatici. La traccia informatica delle operazioni svolte viene conservata per un periodo di tempo con lo stesso valore giuridico delle ricevute, anche quando il mittente subisce la perdita di queste ultime.

L'articolo 6 del Codice dell'amministrazione digitale introduce quale principio generale l'uso della posta elettronica certificata per lo scambio di documenti e informazioni tra pubbliche amministrazioni e soggetti interessati, ove questi ultimi ne facciano richiesta. La trasmissione per via telematica del documento informatico effettuata mediante la posta elettronica certificata equivale alla notificazione per mezzo della posta nei casi consentiti dalla legge. La posta elettronica certificata è stata recentemente disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68 e da regole tecniche contenute in un decreto del 2 novembre 2005.

(cont.)

²⁷ Fonte: Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie.

Pagamenti informatici

Il trasferimento in via telematica di fondi tra pubbliche amministrazioni e tra queste e soggetti privati è disciplinato da specifiche regole tecniche. Allo stato attuale è possibile effettuare con modalità telematiche solo alcuni pagamenti alle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, in base all'articolo 5 del Codice, a partire dal 30 giugno 2007 tutte le pubbliche amministrazioni centrali dovranno consentire l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Sistema pubblico di connettività

Al di là degli strumenti giuridici, il funzionamento di un sistema integrato di e-government richiede la connessione in rete tra tutte le amministrazioni pubbliche. A questo fine è stata prevista, a livello normativo, la realizzazione di un'infrastruttura tecnologica, denominata Sistema pubblico di connettività, che consentirà la comunicazione telematica fra tutte le amministrazioni pubbliche centrali e locali, realizzando così l'asse portante per l'applicazione del Codice dell'amministrazione digitale. Il sistema garantisce l'interazione tra le reti statali (R.U.P.A. - Rete unitaria per la pubblica amministrazione), regionali (R.U.P.A.R. - Rete unitaria per la pubblica amministrazione regionale) e locali già esistenti e quelle di nuova realizzazione (decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42). Occorre ora procedere alla concreta realizzazione di tale infrastruttura.

Anche per quanto attiene all'effettiva prestazione di servizi di e-government, negli ultimi anni l'Italia ha raggiunto una posizione avanzata rispetto alla media europea sia per la qualità dei servizi che per la percentuale di servizi completamente disponibili *on line*²⁸.

Un progetto di e-government innovativo realizzato in questo periodo è costituito dall'informatizzazione del Registro delle imprese. Il progetto ha origine nella legge di semplificazione 1999, dove è stato previsto che le domande, le denunce e gli atti che le accompagnano presentate all'ufficio del Registro delle imprese siano inviate per via telematica ovvero presentate su supporto informatico ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 59/1997. Dopo una lunga fase di sperimentazione, la norma è divenuta operativa dal 1° luglio 2003.

Va osservato che nel nostro ordinamento l'interazione in via telematica è l'unica modalità di adempimento degli obblighi presso il Registro delle imprese. Questa scelta normativa da un lato ha contribuito alla rapida diffusione delle firme digitali nell'ultimo biennio, dall'altro ha evidenziato la necessità di adeguare le regole di funzionamento del Registro al nuovo contesto informatico, tenendo conto delle istanze di semplificazione. A tal fine il Ministero delle Attività produttive ha elaborato, con il supporto di una Commissione tecnica per la semplificazione delle procedure, una proposta di nuovo regolamento di attuazione del Registro delle imprese, volta a consentire un efficiente funzionamento del nuovo sistema. Per le norme primarie in materia di Registro delle imprese, un intervento organico di semplificazione potrà essere compiuto nell'ambito del già menzionato riassetto delle disposizioni in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, previsto dalla legge di semplificazione 2005.

²⁸Commissione europea (2005a).

Attualmente il progetto di e-government più interessante dal punto di vista degli operatori economici, consiste nella realizzazione del “Sistema informatizzato per l'erogazione di servizi integrati alle imprese” attraverso il portale impresa.gov.it. L'obiettivo è fornire su internet un punto unitario di accesso per la fruizione da parte delle imprese delle informazioni e dei servizi *on line* resi disponibili dalle pubbliche amministrazioni.

Il portale impresa.gov.it è stato aperto nel marzo 2005. Si tratta ora di procedere alla realizzazione del Sistema per l'erogazione dei servizi, per la quale è prevista la collaborazione di Unioncamere.

Il portale fornirà anche l'accesso alla consultazione del Registro informatico degli adempimenti amministrativi, la cui disciplina, originariamente inserita nella legge n. 229/2003, è ora contenuta nel Codice dell'amministrazione digitale (articolo 11). Tale Registro, istituito presso il Ministero delle attività produttive, conterrà l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività d'impresa, nonché i dati raccolti dalle amministrazioni comunali negli archivi informatici degli sportelli unici.

Box 4

Lo sportello unico per le attività produttive: quali prospettive

Lo sportello unico per le attività produttive è stato introdotto dal decreto legislativo n. 112/1998, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni in attuazione del Capo I della legge n. 59/1997²⁹.

L'obiettivo dello sportello unico è fornire alle imprese un unico interlocutore amministrativo a cui rivolgersi per ottenere le informazioni e le autorizzazioni necessarie per la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la riconversione, la localizzazione, la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. Tutti gli atti di assenso delle varie amministrazioni confluiscono in un unico provvedimento finale, rilasciato attraverso lo sportello unico. Gli adempimenti non vengono eliminati, ma sono canalizzati attraverso un unico punto di contatto con l'amministrazione.

In base al decreto legislativo n. 112/1998 l'attuazione degli sportelli unici spetta ai Comuni, che possono provvedere singolarmente o in forma associata. I Comuni possono stipulare convenzioni con le Camere di Commercio per la realizzazione dello sportello unico, o attribuirne la gestione all'eventuale soggetto pubblico responsabile del patto territoriale o contratto d'area. Singoli atti istruttori possono essere affidati ad altre amministrazioni o enti pubblici.

(cont.)

²⁹ L'istituto è stato disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 447/1998. Successivamente sono intervenuti sulla materia la circolare interpretativa del Dipartimento per la funzione pubblica 8 luglio 1999 (Dagl 1.3.1/43647) a cui è stato allegato l'accordo della Conferenza Unificata Stato-Regioni che chiarisce i compiti attribuiti ai Comuni, alle Regioni e alle Province, e il decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 2000, n. 440.

Alle Regioni spetta una funzione di coordinamento, che si concretizza soprattutto nella raccolta e diffusione delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili e agli strumenti agevolativi concessi a favore delle imprese. Tutte le Regioni hanno dato attuazione al decreto legislativo n. 112/1998, seppure in tempi diversi.

Secondo le ultime rilevazioni del Formez è dotato di sportello unico il 69 per cento dei Comuni, con una popolazione pari all'84,3 per cento del totale³⁰. Laddove operano, gli sportelli unici hanno comportato una riduzione dei tempi necessari per avviare un'attività: i tempi medi per la conclusione dei procedimenti semplificati sono di circa due mesi; i tempi si allungano di un mese per i procedimenti con valutazione di impatto ambientale. Restano tuttavia difficoltà operative, connesse tra l'altro alla carenza di personale e all'inadeguata informatizzazione.

L'articolo 10 del Codice dell'amministrazione digitale prevede che gli sportelli unici siano realizzati in modalità informatica, consentano l'interazione con gli utenti in via telematica e siano integrati con i servizi forniti in rete dalle pubbliche amministrazioni. La legge di semplificazione 2005 prevede che il Governo e le Regioni assicurino la rimozione degli ostacoli alla piena operatività degli sportelli unici, nonché l'estensione e lo sviluppo della loro attività. A tal fine, essi dovranno favorire: l'adozione di modelli organizzativi differenziati in relazione alla dimensione territoriale e demografica d'interesse; l'affidamento agli sportelli di ulteriori ambiti procedimentali, sia ai fini di semplificazione degli adempimenti relativi alle fasi di avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione dell'attività d'impresa, sia a fini di promozione territoriale; l'implementazione di modelli innovativi per la formazione del personale degli sportelli unici; l'adozione di efficaci strumenti di informatizzazione dei processi e di diffusione della conoscenza del contesto territoriale. Gli accordi Stato-Regioni possono prevedere meccanismi di premialità regionale.

3. Semplificazione normativa e qualità della regolazione

3.1 Premessa

La semplificazione amministrativa costituisce solo uno dei pilastri di una politica volta a creare un contesto istituzionale favorevole all'attività d'impresa. Esigenze altrettanto importanti riguardano l'accessibilità delle fonti e la chiarezza delle regole, la coerenza del sistema normativo nel suo complesso, l'adozione di metodi di produzione e revisione normativa che assicurino il rispetto dei requisiti di necessità e proporzionalità nella regolazione.

Un contesto normativo che non risponda a questi requisiti di qualità formale e sostanziale produce oneri ingiustificati per i cittadini e per le imprese, rende complicato il rispetto delle regole e non consente il pieno esplicarsi della libertà di iniziativa economica all'interno dei limiti posti dalla legge.

³⁰ Per un'analisi dettagliata delle modalità di svolgimento del procedimento presso lo sportello unico, cfr. Confindustria (2004), pp. 49-56.; Formez (2004).

3.2 La semplificazione normativa

Le stime sulla quantità delle leggi in Italia non sono concordi, ma è certo che si tratta di un numero superiore a trentamila³¹. Vi è un diffuso consenso sul fatto che occorra ridurre questo numero, semplificando il quadro normativo e rendendolo così più chiaro e accessibile.

Tuttavia limitare il compito della semplificazione normativa a una riduzione del numero delle leggi sarebbe riduttivo. E' ormai generalmente riconosciuto che occorrono interventi di riassetto organico delle disposizioni vigenti nelle diverse materie e di eliminazione delle disposizioni obsolete. A quest'ultimo riguardo, va ricordato che in Italia molte norme risalenti nel tempo non sono state mai espressamente abrogate: secondo uno studio effettuato dalla Camera dei Deputati ben quattromila leggi statali, di incerta validità, sono state adottate prima del 1948.

Riassetto normativo per materia: dai testi unici ai codici

Le iniziative sistematiche per la semplificazione normativa sono state avviate nel nostro ordinamento alla fine degli anni Novanta. La norma cardine è quella che ha anche introdotto l'istituto della legge annuale di semplificazione, ossia l'articolo 20 della legge n. 59/1997 nelle sue successive versioni. L'idea è che al Governo venga annualmente attribuito il compito di procedere a interventi di riassetto della normativa relativa a specifiche attività o materie.

Gli strumenti da utilizzare a tal fine sono variati nel corso del tempo.

In una prima fase si è fatto principalmente ricorso allo strumento dei testi unici legislativi o regolamentari e alla delegificazione, ossia al passaggio da norme legislative a norme regolamentari. Il Governo era tenuto ad accorpate i procedimenti relativi ad un'unica attività, "anche riunendo in una unica fonte regolamentare, ove ciò corrisponda ad esigenze di semplificazione e conoscibilità normativa, disposizioni provenienti da fonti di rango diverso"(articolo 20, comma 5, lettera d). Nel disegno di legge annuale di semplificazione dovevano essere dettate le norme di delega e delegificazione necessarie alla compilazione dei testi unici.

In una seconda fase è stato previsto che il riordino della disciplina per materie e settori omogenei venisse realizzato tramite la disposizione di testi unici "misti", contenenti disposizioni legislative e regolamentari (articolo 7 della legge n. 50/1999). Con la legge 24 novembre 2000. n. 340 il riordino mediante testi unici misti venne esteso a tutte le iniziative di delegificazione e a ogni disposizione che prevedesse la redazione di testi unici.

Mediante il testo unico misto si intendeva facilitare l'accesso alle fonti normative, anche di rango diverso, riunendo le disposizioni in un unico corpo normativo. In questo contesto, il legislatore delegato era tenuto al "coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche

³¹ Secondo alcune fonti esso si avvicina addirittura a centomila. Cfr. S. Cassese (2005).

necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo”³². I testi unici dovevano attenersi ai criteri di delegificazione delle norme concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali nonché indicare espressamente le norme che, pur se non richiamate, restavano in vigore, nonché quelle abrogate.

Tra i testi unici misti adottati in base a questa impostazione si ricordano, ad esempio il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni in materia di documentazione amministrativa) e il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

L’esperienza dei testi unici misti ha mostrato che l’unificazione all’interno di un unico corpo di norme di rango primario e di rango secondario non risulta sempre funzionale a un’agevole comprensione del quadro normativo. I dubbi sulle potenzialità dei testi unici misti di cui all’articolo 7 della legge n. 50/1999 come strumento per apportare miglioramenti sostanziali alla normativa sono invece stati eliminati dalla Corte Costituzionale. Questa ha infatti chiarito che nella predisposizione dei testi unici misti il legislatore delegato non era tenuto a un’attività meramente compilativa³³. Secondo i giudici costituzionali, infatti, quando l’obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale; se l’obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, non è necessario che nella delega vengano espressamente enunciati i principi già posti dal legislatore e presenti nell’ordinamento, essendo sufficiente che essa contenga il criterio del riordino di una determinata materia.

La terza fase della politica di semplificazione normativa ha portato al superamento del testo unico misto e ha posto una minore enfasi sulla delegificazione. La legge n. 229/2003 prevede che il Governo, con il contributo di tutti i Ministeri, presenti annualmente un programma di priorità degli interventi in materia di semplificazione e “riassetto normativo” da realizzare normalmente tramite codici³⁴. Nei codici devono essere raccolte tutte le norme primarie che regolano le singole materie, “eliminando quelle obsolete, nonché innovandole, secondo principi e criteri direttivi “generali” (ispiratori di tutti i codici) e “specifici” (relativi alla singole materie)”³⁵.

Nel riassetto normativo possono essere adottati anche regolamenti ai sensi dell’articolo 17, commi 1 e 2, della legge n. 400/1988 e successive modificazioni. Con la legge di semplificazione 2005 l’attività di riordino delle norme regolamentari nei processi di codificazione è stata resa sistematica³⁶.

³² Articolo 7, comma 2, lettera d.

³³ Sentenze n. 52 e 53 del 28 gennaio 2005, sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice del Tribunale di Gela e del Tribunale di Messina relativamente all’articolo 7 della legge n. 50/1999, come modificato dalla legge n. 340/2000.

³⁴ La legge ha abrogato l’articolo 7 della legge n. 50/1999 e modificato l’articolo 20 della legge n. 59/1997.

³⁵ Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto normativo ai sensi dell’articolo 20, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, di accompagnamento al disegno di legge annuale di semplificazione e riassetto normativo per il 2005.

³⁶ Articolo 1, comma 1, della legge n. 246/2005, che aggiunge un comma 3-bis all’articolo 20 della legge n. 59/1997.

Il nuovo approccio non preclude nemmeno l'adozione di regolamenti di delegificazione, che tuttavia, assumono ora un ruolo meno centrale, rappresentando soltanto "una delle eventuali fonti normative di semplificazione"³⁷.

Il Consiglio di Stato ha sottolineato che i nuovi codici hanno potenzialità di riforma del contenuto della normativa più ampia rispetto ai vecchi testi unici: "Ciò che cambia è la portata, per così dire, 'quantitativa' dell'intervento innovativo, poiché per i decreti legislativi 'di riassetto' vi sono criteri di delega più ampi e incisivi, che autorizzano il legislatore delegato... a consistenti innovazioni del merito della disciplina codificata"³⁸.

Dalla X legislatura ad oggi sono stati adottati ben 35 tra testi unici e codici.

Testi unici (X-XIV legislatura)

	X legislatura (1987- 1992)	XI legislatura (1992- 1994)	XII legislatura (1994- 1996)	XIII legislatura (1996- 2001)	XIV legislatura (2001- 2005 ³⁹)
Testi unici adottati	6	4	2	8	15

Esempi significativi di riordino normativo, per quanto concerne le disposizioni di interesse per le imprese, sono costituiti dal già menzionato testo unico in materia edilizia, dal codice per la protezione dei dati personali, dal codice delle comunicazioni elettroniche, dal codice della proprietà industriale, dal codice dell'amministrazione digitale, dal codice del consumo, dal codice delle assicurazioni private. Sono attualmente in via di elaborazione anche un codice dei contratti pubblici e un codice delle disposizioni in materia ambientale.

Nel complesso, l'opera di riordino normativo compiuta nelle ultime legislature dapprima attraverso i testi unici e da ultimo attraverso i codici ha reso più chiara ed accessibile la normativa nei settori che sono stati interessati. Essa ha consentito, sia pure con modalità differenti a seconda che si sia utilizzato il testo unico o il codice, di ridurre il numero delle fonti normative, di dare coerenza logica e sistematica a disposizioni stratificate nel corso del tempo e di eliminare disposizioni inutili o obsolete.

Anche in futuro le iniziative di riassetto normativo settoriale o per materia costituiranno uno strumento fondamentale della semplificazione normativa. Resta da verificare se, nella nuova fase dei codici di settore, verranno utilizzate appieno le

³⁷ Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto normativo ai sensi dell'articolo 20, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, di accompagnamento del disegno di legge annuale di semplificazione e riassetto normativo per il 2005.

³⁸ Consiglio di Stato, Adunanza generale del 25 ottobre 2004, parere sullo schema di decreto legislativo recante il Codice dei diritti di proprietà industriale.

³⁹ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati. Il dato della XIV legislatura considera sia i testi unici che i codici.

potenzialità di revisione sostanziale della normativa offerte dal nuovo articolo 20 della legge n. 59/1997.

Il meccanismo “taglia-leggi”

Nella legge di semplificazione 2005 è stato introdotto un nuovo strumento, a carattere orizzontale, volto a eliminare, con alcune eccezioni, le disposizioni della legislazione statale adottate prima di una certa data (c.d. norma taglia-leggi o norma ghigliottina)⁴⁰. Si tratta di uno strumento suggerito dall'OCSE, che obbliga alla revisione entro un dato termine di un'ampissima serie di disposizioni, comprese quelle disposizioni frammentarie che plausibilmente non saranno mai oggetto di un riassetto normativo per materia e quelle disposizioni incompatibili con l'attuale ordinamento che non sono state mai espressamente abrogate.

In base alla legge di semplificazione 2005 il Governo è tenuto a compiere entro due anni la ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti “evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi” e a trasmettere al Parlamento una relazione al riguardo.

Successivamente, il Governo avrà altri due anni di tempo per individuare, tramite appositi decreti legislativi, le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.

I decreti legislativi saranno adottati con le modalità previste dall'articolo 20 della legge n. 59/1997. Tra i criteri per l'esercizio della delega, sono previsti l'eliminazione delle disposizioni prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete, l'utilizzo di procedure di analisi e verifica dell'impatto regolatorio per le disposizioni da mantenere, la loro organizzazione per settori omogenei o per materie, la garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa. Sempre in base alle disposizioni della legge di semplificazione 2005, tali decreti legislativi dovranno inoltre provvedere alla semplificazione o al riassetto della materia nel rispetto dei principi e criteri di cui all'articolo 20 della legge n. 59/1997, “anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970”.

Tutte le disposizioni pubblicate prima del 1970 non “salvate” tramite i suddetti decreti legislativi saranno abrogate (è previsto un ulteriore periodo biennale per apportare integrazioni e correzioni).

Rimarranno comunque in vigore, senza necessità di un'apposita conferma nei decreti legislativi: le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nei codici di procedura civile e penale, nel codice di navigazione e in ogni testo normativo recante nell'epigrafe la denominazione “codice” o “testo unico”; le disposizioni che formano oggetto dei decreti legislativi riconoscitivi dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge la Loggia); le disposizioni che costituiscono adempimento

⁴⁰ Legge n. 246/2005, articolo 14, commi 12-24.

di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, le magistrature, l'avvocatura dello Stato e il riparto della giurisdizione; le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle in materia previdenziale e assistenziale.

Si tratta nella sostanza dell'impegno al riordino normativo per settori omogenei o per materie di tutta la normativa di competenza statale pubblicata prima del 1970 e dell'abrogazione di tutte le disposizioni obsolete.

L'obiettivo è indubbiamente ambizioso e il compito oneroso, tanto che sono stati sollevati molti dubbi sulla concreta realizzabilità del progetto. Nonostante ciò, sembra opportuno mantenere l'impegno assunto a livello normativo. Senza un preciso *commitment*, infatti, gli incentivi a compiere un lavoro così ingrato sarebbero ancora più deboli e le probabilità di un riordino sistematico delle disposizioni risalenti nel tempo sarebbero praticamente nulle. Dato il rilievo dell'obiettivo per lo svecchiamento del nostro sistema normativo, poco importa se il tempo necessario sarà più ampio del previsto.

3.3 Qualità formale della regolazione e coerenza del sistema normativo

La qualità formale della normativa attiene sia alla redazione del testo che al suo coerente inserimento nel sistema giuridico.

Un requisito di particolare importanza, a questo riguardo, è dato dalla conformità delle disposizioni nazionali al diritto comunitario⁴¹.

La scarsa attenzione per questi profili produce effetti negativi sul piano sostanziale: ne derivano infatti una più difficile comprensione del quadro normativo per i cittadini, ingiustificate incertezze sul contenuto prescrittivo delle disposizioni anche per gli addetti ai lavori, nonché instabilità delle norme, data la necessità di successivi interventi correttivi.

Già dalla fine degli anni Novanta la Camera dei Deputati e il Senato hanno intrapreso iniziative volte a migliorare la qualità formale della produzione legislativa. La Camera ha previsto che l'istruttoria dei progetti di legge da parte delle Commissioni prenda in considerazione criteri di qualità della regolazione e ha preposto un apposito Comitato alla verifica della qualità dei progetti di legge. Sia la Camera che il Senato si sono dotati di strutture dedicate all'analisi della produzione normativa.

Ulteriori meccanismi sono stati istituiti per garantire la qualità formale e la coerenza sistematica degli atti del Governo. In particolare, tutti gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti, ministeriali o interministeriali devono essere accompagnati da un'analisi tecnico-normativa effettuata dalle amministrazioni proponenti⁴². Tale analisi deve verificare la necessità dell'intervento normativo, l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, la conformità

⁴¹ Per uno specifico approfondimento sul tema si rinvia a Saija-Pearce (2006).

⁴² Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000.

alla Costituzione e alla disciplina comunitaria, la compatibilità con le competenze delle Regioni e degli enti locali, la coerenza con precedenti interventi di delegificazione. L'analisi va condotta anche alla luce della giurisprudenza e di eventuali progetti di modifica della normativa. L'analisi tecnico normativa dovrebbe inoltre assicurare la coerenza delle definizioni utilizzate nel testo con quelle già in uso ed esplicitare gli effetti abrogativi delle disposizioni.

Nonostante gli sforzi per migliorare la qualità formale della normativa, i risultati sono ancora insoddisfacenti. Gli esempi più eclatanti di scarsa qualità sono costituiti dalle cosiddette leggi "carrozzone", a contenuto eterogeneo, con articoli composti di diverse centinaia di commi (la legge finanziaria 2006 è composta di un unico articolo formato da 612 commi).

Non si tratta però dell'unica carenza. Nella formulazione delle disposizioni resta ampiamente utilizzata la tecnica del rinvio ad altre fonti normative, che era stata stigmatizzata nel rapporto dell'OCSE sulla qualità della regolazione in Italia. Si rileva inoltre spesso una mancanza di coordinamento tra testi normativi, anche adottati in stretta successione. Ad esempio, nella legge 28 dicembre 2005, n. 262, per la tutela del risparmio, la formulazione della norma sul controllo giurisdizionale dei provvedimenti sanzionatori della Consob sembra ignorare le scelte normative compiute sullo stesso tema qualche mese prima, nella legge 18 aprile 2005, n. 62 con la quale è stata recepita la direttiva comunitaria sugli abusi di mercato.

Talvolta il legislatore è pienamente consapevole delle carenze della formulazione di una data norma, ma è indotto a promuoverne comunque l'adozione per ottenere un certo risultato. Esemplare, in proposito, è quanto avvenuto riguardo alla formulazione dell'articolo 19, comma 12, della legge sul risparmio, con cui sono definite le nuove competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di acquisizioni nel settore bancario. Come risulta dai lavori parlamentari, il relatore al Senato aveva ben presente che la formulazione del comma 12 "non è chiara e solleva rilevanti problemi interpretativi", ma ha comunque sostenuto l'opportunità di approvare il testo in tale formulazione per riuscire a varare la riforma entro il 2005, rinviando a un eventuale intervento legislativo successivo gli aggiustamenti che risultassero necessari. In situazioni eccezionali questo modo di procedere può essere giustificato; adottarlo come una prassi normale sarebbe pernicioso.

3.4 Assicurare il rispetto dei requisiti di necessità e proporzionalità nella regolazione

Per migliorare la qualità della normativa è essenziale, prima di adottare nuove regole, interrogarsi sulla loro necessità, adeguatezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti. Uno sforzo in questa direzione risponde anche a un'altra esigenza: i soggetti regolati avvertono sempre più la necessità di una trasparente illustrazione dei motivi che hanno indotto il legislatore o il regolatore a compiere determinate scelte. Questa esigenza si pone in particolare per gli atti del Governo e per quelli delle autorità amministrative indipendenti, ma non è assente nemmeno per gli atti normativi delle assemblee parlamentari.

E' inoltre importante verificare ex post se gli obiettivi perseguiti tramite un determinato intervento siano stati conseguiti in modo efficace oppure occorrono revisioni.

Queste esigenze sono state recepite nella legge n. 262/2005 sulla tutela del risparmio con un'apposita disposizione che disciplina i procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione delle autorità competenti nel settore finanziario ossia Banca d'Italia, Consob, Isvap e Covip (articolo 23). Viene infatti sancito che tali atti devono essere motivati e accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e sugli interessi degli altri soggetti⁴³. Nella definizione del contenuto delle scelte di regolazione le Autorità devono tenere conto del principio di proporzionalità e a tal fine devono effettuare consultazioni pubbliche. Infine è prevista una revisione periodica degli atti di regolazione per adeguarli all'evoluzione del mercato e degli interessi di investitori e risparmiatori⁴⁴.

Questa disposizione fornisce un buon modello, che può essere proposto anche in altri contesti.

In Italia si sta cercando da vari anni, anche su impulso dell'OCSE, di introdurre gli strumenti dell'analisi ex ante e della verifica ex post dell'impatto della regolazione per migliorare la qualità delle regole. Nella stessa direzione si muovono da tempo anche le istituzioni comunitarie⁴⁵.

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è uno strumento per verificare la necessità di un intervento di regolazione e per scegliere la soluzione più efficace. Essa descrive gli obiettivi perseguiti e valuta preventivamente gli effetti di opzioni alternative, considerando l'impatto dell'intervento sia sulle amministrazioni pubbliche che sulle attività dei cittadini e delle imprese.

La verifica dell'impatto della regolazione (VIR) consiste nella valutazione ex post del raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti dall'atto normativo sulle pubbliche amministrazioni, i cittadini e le imprese.

⁴³ La legge n. 241/1990 impone l'obbligo di motivazione solo per i provvedimenti individuali.

⁴⁴ Sul tema delle garanzie procedurali nell'attività di regolazione delle autorità amministrative indipendenti, cfr. anche Assonime (2003) e Bruzzone (2005).

⁴⁵ In seguito al Libro bianco sulla governance europea del 2001 e alla pubblicazione nello stesso anno del rapporto Mandelkern sulla *better regulation*, la Commissione europea nel 2002 ha presentato un Piano d'azione per "semplificare e migliorare la regolamentazione", accompagnato da varie comunicazioni. Nel 2003 è stato avviato un programma per "Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario", che prevede lo scrutinio di vari settori di policy per individuare le possibilità di una semplificazione sostanziale, la riduzione del numero delle disposizioni e la loro codificazione. Alla fine del 2003 è stato siglato un accordo interistituzionale tra Consiglio, Parlamento europeo e Commissione volto a migliorare la qualità della legislazione. Nel 2005 la Commissione ha aggiornato la propria strategia con la comunicazione "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione" ed ha adottato Linee guida per l'analisi d'impatto. Commissione europea (2005 d, 2005 e).

Box 5**L'introduzione dell'AIR in Italia**

Nel nostro ordinamento l'AIR è prevista già dal 1999. L'articolo 5 della legge n. 50/1999 prevedeva che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri fossero definiti in via sperimentale tempi e modalità dell'analisi dell'impatto della regolamentazione in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali e interministeriali⁴⁶.

In attuazione di tale previsione sono state realizzate due successive fasi di sperimentazione dell'AIR, disciplinate rispettivamente dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 e dalla direttiva del Presidente del Consiglio 21 settembre 2001.

La metodologia seguita si basa sulla redazione di due schede di analisi di impatto della regolazione. La prima è una scheda preliminare che indica i soggetti coinvolti, gli obiettivi dell'intervento, le condizioni organizzative e finanziarie necessarie per la sua attuazione, i rischi di costi superiori alle aspettative o di fallimento dell'intervento, le opzioni alternative, compresa l'opzione nulla. Tale scheda si conclude con la spiegazione del perché l'intervento di regolazione proposto è la soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni, inclusa quella di lasciare immutata la situazione esistente ("opzione nulla"). La seconda scheda deve invece essere predisposta nella fase di elaborazione dell'atto normativo, previa consultazione dei soggetti interessati, e contenere una valutazione dell'impatto economico dell'intervento.

Con l'articolo 12 della legge n. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) l'utilizzo dell'AIR è stato esteso anche alle autorità amministrative indipendenti a cui la legge attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie. In particolare, esse sono tenute a dotarsi, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di AIR per l'emanazione degli atti di regolazione. Le relazioni AIR dovranno essere trasmesse dalle autorità al Parlamento. La prima a muoversi in tal senso è stata l'Autorità dell'energia elettrica e del gas, che ha avviato una sperimentazione triennale dell'analisi di impatto della regolazione per alcuni dei principali provvedimenti di sua competenza⁴⁷.

La legge di semplificazione 2005 ha fissato il regime definitivo dell'AIR e della VIR⁴⁸.

Essa specifica che l'AIR costituisce "un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo" e va effettuata per tutti gli schemi di atti normativi del Governo, salvo eccezioni definite con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri⁴⁹ ed esenzioni decise dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio su motivata richiesta dell'amministrazione interessata.

Per la VIR non è previsto un utilizzo generalizzato: essa andrà effettuata solo nei casi che verranno espressamente individuati con decreti del Presidente del Consiglio. La verifica dell'impatto della regolazione sarà compiuta a scadenze biennali.

⁴⁶ Per la produzione normativa del Parlamento la stessa disposizione prevede che le Commissioni parlamentari competenti possano richiedere una relazione contenente l'Air per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame.

⁴⁷ Cfr. Autorità per l'energia elettrica e il gas, delibere n. 58/2005 e n. 203/05.

⁴⁸ Legge n. 246/2005, articolo 14.

⁴⁹ Adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988.

I criteri generali e le procedure dell'AIR (compresa la fase della consultazione) e della VIR saranno definiti con decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre la determinazione dei metodi di analisi e dei modelli di AIR e dei metodi della VIR è affidata a strumenti più flessibili, costituiti da direttive del Presidente del Consiglio dei ministri da sottoporre a revisione almeno ogni tre anni. Ogni amministrazione è tenuta a individuare al suo interno un ufficio responsabile delle attività per la qualità della regolazione di sua competenza. Il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e VIR è affidato al Dipartimento per gli affari giuridici e amministrativi della Presidenza del Consiglio, presso il quale è già maturata in questi anni esperienza in materia.

Sul piano formale, quindi, sono stati compiuti passi significativi per introdurre nell'ordinamento italiano gli strumenti per la qualità della regolazione che organizzazioni internazionali quali l'OCSE indicano come indispensabili⁵⁰.

In parallelo, tuttavia, nel nostro paese si è diffuso un certo scetticismo circa l'effettiva utilità dell'AIR. Il rischio paventato è che da questi strumenti derivi un aggravio in termini di costi e tempi dell'attività amministrativa e che il risultato, ossia il contenuto delle cosiddette "schede AIR", si limiti ad affermazioni generiche che non forniscono un significativo contributo informativo alle scelte di regolazione.

E' interessante, in questa prospettiva, che l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, tenuta per legge a dotarsi di forme e metodi di analisi di impatto della regolazione, nella delibera di avvio della sperimentazione in materia abbia tenuto a specificare che le linee operative per l'introduzione dell'AIR "recependo i principi ispiratori della legge n. 241/90, non intendono costituire un ulteriore aggravio del procedimento amministrativo bensì perseguitare l'economicità, l'efficacia e la pubblicità del procedimento stesso" e che "in nessun caso l'assoggettamento ad AIR può tradursi in un aggravio delle condizioni di legittimità, economicità ed efficacia dei provvedimenti".

E' chiaro che le varie metodologie per aumentare la qualità della regolazione non devono divenire esse stesse obiettivi, ma devono restare strumentali agli obiettivi finali dell'efficacia dell'azione pubblica. Occorre allora chiedersi come procedere per evitare il rischio di ulteriori fardelli burocratici i cui costi superano i benefici.

In primo luogo, non bisogna dimenticare che l'AIR è solo un supporto conoscitivo per l'adozione delle scelte politiche e che le informazioni che possono essere utilmente raccolte a questo scopo variano profondamente a seconda delle tematiche affrontate. Lo strumento dell'AIR non va utilizzato indifferentemente per ogni atto di regolazione. Anzitutto ci sono decisioni che non necessitano di particolari valutazioni⁵¹. In secondo luogo, tenuto conto della scarsità delle risorse delle amministrazioni, appare opportuno

⁵⁰ OCSE(2002, 2004a, 2004b), Rodrigo (2005). Cfr. anche Radaelli (2005) e Renda (2006). Per completezza, va ricordato che in tutti i paesi industrializzati la regolazione si trova sempre più spesso ad affrontare problemi connessi alla gestione dei rischi, ad esempio in materia di salute e di ambiente. Questi nuovi temi richiedono appositi strumenti conoscitivi volti ad assicurare la trasparenza delle decisioni e la qualità della regolazione. In futuro, sia a livello comunitario che a livello nazionale, gli strumenti tradizionali volti a garantire la qualità della regolazione andranno affiancati da strumenti specifici volti a migliorare le scelte in materia di rischi. Ballantine (2003); Allio, Ballantine, Hudig (2004).

⁵¹ Cfr. Autorità per l'energia elettrica e il gas, delibera n. 58/2005, allegato 1.

concentrare l'analisi di impatto sugli atti più significativi. Infine, anche il grado di dettaglio dell'analisi deve essere calibrato: non per ogni atto è utile, in particolare, tentare una quantificazione dell'impatto.

In questa prospettiva, è fondamentale che la disciplina con cui nei prossimi mesi verrà definito il concreto funzionamento del sistema non sia troppo rigida e ambiziosa. Occorre consentire un'applicazione flessibile, che permetta una maggiore o minore enfasi sulla quantificazione degli effetti in base alle caratteristiche della concreta misura in esame. Per le stesse ragioni, ha una centrale importanza la fissazione dei criteri per l'individuazione degli atti non sottoposti ad AIR.

Un beneficio concreto dell'imposizione degli obblighi di AIR e VIR potrebbe essere il superamento del tradizionale atteggiamento di chiusura delle amministrazioni regolatrici rispetto a modalità trasparenti di comunicazione con l'esterno, sia nel senso di ricevere contributi informativi sia nel senso di spiegare e giustificare le scelte compiute. Con l'analisi di impatto il regolatore è tenuto per lo meno a esplicitare quale problema sta affrontando, a individuare gli obiettivi della propria azione, a identificare le opzioni alternative per perseguire tali obiettivi e a confrontarne la praticabilità, i costi e la prevedibile efficacia. La verifica di impatto della regolazione costringe a tenere conto dei risultati concreti delle scelte compiute e a renderli pubblici.

Questi obblighi di trasparenza possono influire positivamente, in via indiretta, anche sulla specializzazione e la qualità della pubblica amministrazione.

4. L'assetto istituzionale/organizzativo per la qualità della regolazione

L'esperienza internazionale mostra che il successo delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione non è un risultato automatico. Le iniziative si scontrano sia con la tendenza all'inerzia delle amministrazioni pubbliche, sia con l'opposizione di quei soggetti che, nelle diverse circostanze, risultano avvantaggiati da una regolazione non trasparente.

Pertanto le iniziative di modernizzazione normativa e amministrativa richiedono un impulso politico al massimo livello. Inoltre, è necessario un impegno sistematico e costante che dia visibilità alle politiche della buona regolazione e ai loro risultati.

L'esigenza è presente in tutti i paesi, Le soluzioni, ovviamente, vanno adeguate alle caratteristiche di ciascun ordinamento.

In Italia l'organizzazione interna della Presidenza del Consiglio per lo svolgimento delle funzioni volte ad assicurare la qualità della regolazione è più volte mutata nell'ultimo decennio. Nel frattempo, è restata viva l'esigenza di una "cabina di regia" per la qualità della regolazione⁵².

Nel decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione è stata inserita una

⁵² Confindustria (2004).

disposizione volta a rispondere a questa esigenza. L'articolo 1 del decreto legge prevede infatti l'istituzione di un Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio o per sua delega dal Ministro per la funzione pubblica, con il compito di indirizzare e fornire una guida strategica alle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. A tale Comitato è attribuito il compito di predisporre annualmente un piano di azione per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione, da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri e poi da trasmettere alle Camere. Inoltre, il Comitato è tenuto a svolgere un ruolo di coordinamento e, ove necessario, di impulso per le amministrazioni dello Stato in materia di semplificazione, riassetto e qualità della regolazione.

Per l'esercizio delle proprie competenze il Comitato avrà il supporto tecnico di una Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione⁵³.

In sede di conversione del decreto legge è caduta la disposizione che richiedeva a ciascun Ministro di individuare un referente istituzionale per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione e a darne comunicazione al Comitato interministeriale. Per assicurare l'operatività del sistema sembra comunque necessario procedere in tal senso. Un impianto della nuova cabina di regia basato su un Comitato interministeriale e su referenti all'interno delle singole amministrazioni è coerente con il disegno istituzionale recentemente seguito in altre materie. Ad esempio, la legge n. 11/2005 ha seguito un modello analogo, a parte la Commissione tecnica di esperti, per assicurare una migliore partecipazione dell'Italia agli affari comunitari europei⁵⁴. Il vantaggio di questa impostazione è di rafforzare al tempo stesso il sostegno politico e il supporto nell'amministrazione per le politiche di qualità della regolazione.

Il successo del modello dipenderà strettamente dal ruolo che verrà svolto in materia dal Ministro per la funzione pubblica. Il suo efficace funzionamento richiede che i referenti per la semplificazione e la qualità della regolazione nelle diverse amministrazioni siano individuati tra personale di alta qualità.

Da ultimo, sembra opportuno suggerire cautela rispetto alle proposte che prevedono la creazione di nuovi costosi apparati amministrativi quale ad esempio un'agenzia o un'autorità indipendente per il sostegno alle politiche di miglioramento della qualità della regolazione⁵⁵. In questa fase appare prioritario un maggiore impegno nell'attuazione di iniziative concrete di semplificazione all'interno delle strutture amministrative esistenti.

⁵³ Si tratta di una Commissione istituita dal decreto legge n. 35/2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80/2005. Essa è presieduta dal Ministro della Funzione pubblica o da un suo delegato ed è composta dal Capo del DAGL e da un numero massimo di venti componenti "scelti tra professori, magistrati, avvocati, funzionari parlamentari, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità". La Commissione ha il supporto di una segreteria tecnica.

⁵⁴ Cfr. Saija-Pearce (2006).

⁵⁵ Cfr. ad esempio Astrid (2005), Renda (2006).

5. Qualità della regolazione e federalismo

5.1 La ripartizione delle competenze legislative

La riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ampliato le competenze legislative spettanti alle Regioni.

La nuova formulazione dell'articolo 117 ha posto sullo stesso livello i poteri legislativi dello Stato e delle Regioni ed ha mutato la presunzione precedentemente in vigore. Sono attribuite infatti in via residuale alla competenza esclusiva regionale tutte le materie non assegnate alla competenza esclusiva dello Stato o alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Il secondo comma dell'articolo 117 elenca le materie per le quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. Per le materie di competenza concorrente, individuate nel terzo comma dello stesso articolo, la potestà legislativa spetta alle Regioni “salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

Idealmente, la qualità della regolazione richiede che la ripartizione delle competenze legislative tra i diversi livelli di governo sia ispirata al principio di sussidiarietà: lo Stato interviene dove gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere adeguatamente realizzati al livello più prossimo ai cittadini, ossia al livello regionale. Valutato in questa prospettiva, il sistema delineato dall'articolo 117 si è presto rivelato carente, comportando una eccessiva frammentazione normativa e molte incertezze.

La Corte Costituzionale, chiamata a risolvere i dubbi interpretativi relativi alla ripartizione delle competenze legislative, ha chiarito che alcuni degli ambiti affidati dall'articolo 117 alla competenza dello Stato non sono materie in senso stretto, quanto piuttosto “valori” costituzionalmente protetti idonei a investire una pluralità di materie (cosiddette materie trasversali). In funzione di tali valori, quali ad esempio la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, lo Stato può dettare standard di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale, anche se incidenti su competenze legislative regionali.

Facendo leva su queste materie trasversali è possibile gestire alcune delle più evidenti situazioni in cui l'esercizio della potestà legislativa a livello regionale non soddisfa le esigenze di sussidiarietà.

Ciò, comunque, non è sufficiente. Vi sono alcune materie oggi affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni o alla competenza esclusiva delle Regioni per le quali l'esigenza di unità dell'ordinamento per l'economia e il mercato appare superare nettamente i vantaggi del decentramento. E' la stessa natura della materia a richiedere una regolazione unitaria e non appare sufficiente la fissazione a livello centrale dei principi fondamentali, anche eventualmente accompagnata da forme di coordinamento tra Stato e Regioni. Si tratta in particolare delle materie connesse alle grandi reti nazionali (la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia; le grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e le relative norme di sicurezza;

le comunicazioni), dell'ordinamento delle professioni intellettuali, della sicurezza del lavoro, della sicurezza e della qualità degli alimenti. Per tali materie, se si vuole assicurare un migliore quadro normativo per l'attività d'impresa, è necessario ripristinare la competenza legislativa esclusiva dello Stato, in linea con quanto previsto dal testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento alla fine del 2005⁵⁶.

5.2 Semplificazione amministrativa e federalismo

Alla luce del Titolo V della Costituzione occorre chiedersi quali siano gli strumenti giuridici per assicurare una coerenza tra le politiche in materia di adempimenti amministrativi dei diversi soggetti che compongono la Repubblica. In base all'articolo 117, infatti, lo Stato detiene una competenza legislativa esclusiva riguardo al proprio ordinamento e alla propria organizzazione amministrativa e a quelli degli enti pubblici nazionali, mentre per l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali la competenza legislativa è regionale. Comuni, Province e Città metropolitane hanno infine potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

A livello normativo alcune garanzie di coerenza derivano da vincoli costituzionali e comunitari che si applicano indifferentemente allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali, mentre altre sono fornite dalla competenza esclusiva dello Stato in materie che anche indirettamente hanno un impatto sulla disciplina degli adempimenti amministrativi. Per il resto, la coerenza del sistema dipende dall'efficacia delle forme di coordinamento tra le iniziative assunte dai diversi soggetti (su quest'ultimo tema, cfr. il successivo paragrafo 5.3).

Vincoli costituzionali e comunitari

Una coerenza tra le politiche dei vari livelli di governo in materia di adempimenti amministrativi è assicurata in primo luogo dall'obbligo per le Regioni e gli enti locali, come per lo Stato, di rispettare le disposizioni costituzionali e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Tra le disposizioni costituzionali più rilevanti in materia di adempimenti amministrativi vi sono l'articolo 3 sull'uguaglianza tra i cittadini e l'articolo 97 sul buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, inclusi i principi che ne costituiscono specificazione, tra cui in particolare quelli di efficacia, efficienza, economicità e del giusto procedimento⁵⁷.

A livello comunitario, vanno ricordati i principi che sono stati elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia tenendo conto delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati membri. Tra questi vi sono in particolare i principi della proporzionalità e della tutela del legittimo affidamento, nonché i principi attinenti al "diritto a una buona amministrazione" confluiti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000. Sono inclusi il diritto a un termine ragionevole di conclusione del

⁵⁶ Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005. Sul tema cfr. anche Assonime (2004).

⁵⁷ In senso conforme, cfr. Relazione al disegno di legge AS 1281-B, sulla cui base è stata adottata la legge n. 15/2005 (relatore Bassanini).

procedimento, il diritto di partecipazione al procedimento, l'obbligo di motivazione (articolo 101) e il diritto di accesso ai documenti (articolo 102).

Infine, le disposizioni in materia di procedimenti amministrativi contenute in regolamenti o direttive comunitarie, riguardanti ad esempio le modalità e i criteri di autorizzazione, sono vincolanti non solo per lo Stato, ma anche per le Regioni e gli enti locali nei rispettivi ambiti di competenza.

Materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato

Tra le materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione ve ne sono alcune che direttamente o indirettamente attengono alla disciplina degli adempimenti amministrativi.

Al legislatore statale è riservata anzitutto la competenza in materia di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa"⁵⁸. Nella relazione al disegno di legge di riforma della legge n. 241/1990 è stato osservato che la competenza statale in materia di giustizia amministrativa può ritenersi comprensiva dei principi e delle norme che configurano gli atti amministrativi come oggetto di possibile sindacato giurisdizionale e che la competenza in materia di ordinamento civile riguarda la disciplina dell'attività amministrativa derogatoria del diritto privato e delle clausole normative che definiscono il particolare regime di determinati poteri amministrativi e la loro tipologia⁵⁹.

Spetta al legislatore statale anche la competenza esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"⁶⁰. Questa competenza può comprendere la determinazione di livelli essenziali dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, ferma restando la possibilità per il legislatore regionale di assicurare livello superiori di tutela.

In materia di e-government il legislatore statale ha una competenza esclusiva in materia di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"⁶¹. La Corte costituzionale ha specificato che nel predetto "coordinamento dei dati" rientrano anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica in quanto necessari al fine di garantire l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati. In particolare, la Corte ha sancito che un coordinamento meramente tecnico per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione rientra nell'ambito della previsione costituzionale di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati⁶².

⁵⁸ Articolo 117, comma 2, lettera I.

⁵⁹ Cfr. relazione al disegno di legge AS 1281-B.

⁶⁰ Articolo 117, comma 2, lettera m.

⁶¹ Articolo 117, comma 2, lettera r.

⁶² Corte Costituzionale, sentenza 10 gennaio 2004.

Infine, in alcune ipotesi può assumere rilievo la competenza del legislatore statale in materia di tutela della concorrenza⁶³. Infatti tale nozione, interpretata dalla Corte costituzionale come comprensiva anche della promozione della concorrenza, potrebbe venire richiamata in relazione a interventi normativi volti ad eliminare adempimenti amministrativi che ostacolano ingiustificatamente l'accesso al mercato.

Box 6

Disposizioni statali sul procedimento amministrativo: quale rilievo per Regioni e enti locali

La legge n. 15/2005 di modifica della legge n. 241/1990 ha adeguato le disposizioni generali sul procedimento amministrativo al nuovo contesto istituzionale introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Nella versione precedente le modifiche, l'articolo 29 prevedeva che le Regioni a statuto ordinario regolassero le materie disciplinate dalla legge n. 241/1990 “nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico”. La nuova formulazione dell'articolo 29 specifica che le disposizioni della legge n. 241/1990 si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali⁶⁴; le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, sono tenuti a regolare le materie disciplinate dalla legge n. 241/1990 “nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla stessa legge n. 241/1990”. Disposizioni più puntuali riguardano la disciplina del diritto di accesso, ossia del diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi. In base al nuovo comma 2 dell'articolo 22, il diritto di accesso, “attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse”, è riconosciuto come principio generale dell'attività amministrativa attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. E' così sancita una competenza legislativa dello Stato in materia di disciplina del diritto di accesso, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m della Costituzione. Dato che la competenza dello Stato riguarda solo i livelli essenziali di garanzia dell'accesso, lo stesso comma 2 dell'articolo 22 specifica che resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire ulteriori livelli di tutela del diritto di accesso⁶⁵.

5.3 Qualità della regolazione: iniziative regionali e forme di coordinamento

Iniziative delle Regioni

Nel sistema di competenze stabilito dal Titolo V della Costituzione non spetta alla legislazione statale disciplinare la semplificazione normativa e le procedure per garantire la qualità della regolazione riguardo agli atti di competenza delle Regioni.

⁶³ Articolo 117, comma 2, lettera e.

⁶⁴ Le disposizioni sulla giustizia amministrativa, invece, si applicano espressamente a tutte le amministrazioni pubbliche in base alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia.

⁶⁵ Per tutti i livelli di governo vale il vincolo del rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali (materia di competenza esclusiva dello Stato) di cui al decreto legislativo n. 196/2003.

Compete a queste ultime assumere autonome iniziative in tal senso. Su questo fronte, come peraltro anche sul fronte della semplificazione amministrativa, si è registrato negli ultimi anni un notevole attivismo.

Anzitutto, gli obiettivi della semplificazione, del coordinamento e della qualità della normativa sono espressamente richiamati nella maggior parte degli Statuti regionali.

Varie Regioni hanno proceduto a interventi di riordino normativo con l'abrogazione di disposizioni obsolete e il coordinamento della legislazione in testi unici e/o leggi organiche⁶⁶. In Campania è stato adottato un meccanismo taglia-leggi, volto a eliminare le disposizioni obsolete. Numerose Regioni si sono inoltre dotate dello strumento della legge annuale di semplificazione. Alcune Regioni si avvalgono espressamente anche dell'analisi tecnico-normativa e stanno sperimentando forme di analisi di impatto. Piemonte e Umbria hanno sviluppato forme di consultazione *on line* sui progetti di legge.

Il coordinamento delle iniziative

In un sistema a più livelli come quello delineato dal Titolo V della Costituzione è importante assicurare il coordinamento tra le diverse iniziative. Le sedi e le forme del coordinamento vanno differenziate secondo le questioni da affrontare. Non esiste un unico modello adatto ad ogni ipotesi.

In materia di semplificazione amministrativa è stato recentemente delineato, almeno sulla carta, un modello di stretta cooperazione. La disposizione della legge di semplificazione 2005 sul riassetto normativo delle disposizioni in materia di adempimenti amministrativi (articolo 14) prevede infatti intese o accordi tra il Governo e le Regioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, al fine di promuovere il coordinamento dell'attività normativa in materia di adempimenti amministrativi per le imprese, di facilitare il conseguimento di livelli minimi di semplificazione su tutto il territorio nazionale previa individuazione delle migliori pratiche e di favorire l'armonizzazione della regolamentazione relativa alla semplificazione degli adempimenti. Le Regioni, sulla base di tali intese ed accordi, sono tenute ad adeguare la propria legislazione in materia di adempimenti delle imprese in coerenza con i decreti legislativi di riassetto della normativa statale.

La legge di semplificazione 2005 contiene una disposizione analoga anche riguardo alle iniziative per la qualità della normativa (articolo 2). Come nel caso precedente è prevista la conclusione da parte di Governo e Regioni di accordi o intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata. Tra gli obiettivi vi sono la definizione di principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione “con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di

⁶⁶ Ad esempio, nelle Marche la legge regionale n. 7/2003 ha abrogato 94 leggi regionali emanate dal 1973 al 1998. In Liguria, la legge regionale n. 3/2003 recante riordino e semplificazione della normativa in materia di artigianato ha abrogato 30 leggi di disciplina di settore emanate dal 1973 al 2001. In Veneto, la legge regionale n. 3/2004 ha abrogato espressamente 249 leggi regionali. Numerose leggi organiche, recanti la disciplina di interi settori, sono state adottate in Toscana, Emilia Romagna, Marche, Friuli-Venezia Giulia.

riassetto e codificazione” e la fissazione di forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione.

Non tutte le sedi di coordinamento coinvolgono lo Stato. Esempi sono forniti dall'Osservatorio legislativo interregionale, che opera come strumento di collegamento tra gli uffici legislativi dei Consigli e delle Giunte regionali e provinciali e dal Centro interregionale per il sistema informatico e il sistema statistico (CISIS), che è un'associazione tra le Regioni e le Province autonome costituita al fine di garantire un efficace coordinamento di strumenti informativi e di informazione statistica.

Un'ulteriore interessante esperienza di coordinamento, realizzata nel settore dell'e-government, è costituita dalla Commissione permanente per l'Innovazione e le tecnologie costituita tra i Presidenti delle Regioni e il Ministro per l'innovazione e le tecnologie attraverso un protocollo d'intesa firmato il 21 marzo 2002. La Commissione ha lo scopo di promuovere la definizione e attuazione di politiche efficaci e strategie coerenti per l'innovazione. Nel 2003 il Comitato tecnico della Commissione ha elaborato un documento intitolato “L'e-government per un federalismo efficiente”, che ha l'obiettivo di fornire alle amministrazioni centrali, regionali e locali un quadro di riferimento condiviso, sia tecnico che organizzativo, in grado di garantire una attuazione coerente e coordinata dei processi di e-government in tutto il territorio nazionale. Il documento è stato sottoposto, con esito favorevole, alla Conferenza Stato-Regioni.

Prendendo spunto da tale esperienza, si può immaginare la predisposizione e sottoscrizione da parte delle Regioni e degli enti locali di linee guida condivise anche in altre materie.

Forme meno strette di coordinamento possono incentrarsi sulla valutazione reciproca delle esperienze regionali (*benchmarking*). Ad esempio, ogni Regione potrebbe compiere un'analisi dei regimi autorizzatori esistenti nel proprio territorio e della loro rispondenza ai principi di necessità e proporzionalità e comunicare i risultati alle altre Regioni. Su questa base, dovrebbe essere avviato un processo di valutazione reciproca come quello delineato per gli Stati membri, a livello comunitario, dalla proposta di direttiva sui servizi nel Mercato interno. Tale esercizio potrebbe utilmente favorire la conoscenza delle migliori esperienze e la loro diffusione sul territorio.

6. Osservazioni conclusive

Questo lavoro si è soffermato su alcuni dei temi rilevanti per la buona qualità della regolazione: la semplificazione amministrativa, i requisiti formali e sostanziali della produzione normativa, l'esigenza di una regia per le politiche in materia di regolazione, il rapporto tra disciplina dell'attività d'impresa e sistema delle competenze di cui al Titolo V della Costituzione.

Non sono state affrontate altre questioni importanti quali il ruolo esercitato, rispettivamente, da Parlamento e Governo nella produzione normativa⁶⁷, l'appropriata ripartizione delle funzioni di regolazione tra autorità amministrative indipendenti e ministeri, la corretta delimitazione delle aree di intervento dell'attività di regolazione settoriale e del diritto antitrust.

L'ultimo profilo merita una breve riflessione. Un quadro istituzionale favorevole all'attività di impresa richiede che siano evitate costose duplicazioni di interventi tra autorità di regolazione e autorità di concorrenza. Occorre inoltre che nell'applicazione delle norme antitrust i criteri che distinguono i comportamenti d'impresa vietati da quelli legittimi risultino chiaramente identificati. In caso contrario il rischio è che, oltre all'instabilità normativa, tra i fattori che ingiustificatamente ostacolano l'attività economica e riducono gli incentivi ad investire si aggiunga anche la scarsa prevedibilità dei divieti e delle sanzioni antitrust. Tale scenario va evitato. Proprio l'esigenza di definire con maggiore precisione i limiti ai comportamenti che possono legittimamente essere assunti da un'impresa in posizione dominante ha recentemente indotto la Commissione europea a avviare una riflessione sui criteri di applicazione dell'articolo 82 del Trattato in vista della predisposizione di specifiche Linee guida⁶⁸.

Tornando ai temi trattati nel lavoro, i processi di semplificazione amministrativa e di codificazione della normativa sono ormai avviati. Si tratta nella sostanza di procedere lungo una strada già tracciata, concentrandosi sull'attuazione.

La cabina di regia per la semplificazione e la qualità della regolazione recentemente creata a livello interministeriale, se accompagnata dagli opportuni collegamenti con le amministrazioni, potrà assicurare alle diverse iniziative il necessario impulso politico e amministrativo.

Occorre invece ancora un notevole impegno per conciliare il sistema delle competenze di cui al Titolo V della Costituzione con le esigenze di un quadro normativo favorevole all'attività d'impresa. Appare indispensabile riportare alla competenza legislativa dello Stato alcune materie che richiedono una regolazione unitaria, tra cui in particolare le materie connesse alle grandi reti nazionali. Per il resto, occorre sperimentare le varie forme di coordinamento per trovare quelle più efficaci.

Riguardo infine ai profili sostanziali, l'obbligo di motivare espressamente le scelte di regolazione dovrebbe rendere più difficile l'adozione di misure a tutela di interessi particolaristici e indurre a una più attenta valutazione sia delle opzioni alternative sia dell'efficacia dello strumento prescelto rispetto agli obiettivi perseguiti. Basterebbe questo per assicurare un salto di qualità del contesto normativo per l'attività d'impresa.

⁶⁷ Il confronto tra la produzione legislativa della XIII e della XIV legislatura mostra percentuali analoghe di decreti legislativi, adottati previa delega del Parlamento; nel secondo periodo si riscontra invece un maggiore peso delle leggi di conversione di decreti legge. Cfr. Osservatorio sulla legislazione (2005).

⁶⁸ DG Concorrenza (2005).

Riferimenti bibliografici

Allio L., Ballantine B., Hudig D.(2004), *Achieving a New Regulatory Culture in the European Union: an Action Plan*, European Policy Centre Working Paper n. 10

Assonime (2003), *Autorità indipendenti: le garanzie procedurali*, Note e studi n. 43.

Assonime (2004), *Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale: elementi di riflessione*, Note e studi n. 59

Astrid (2005), *La semplificazione amministrativa e la competitività del paese*, Roma, 15 giugno 2005

Autorità garante della concorrenza e del mercato (2002), *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, Bollettino n. 1-2 / 2002

Ballantine B. (2003), *Improving the Quality of Risk Management in the European Union: Risk Communication*, European Policy Centre Working Paper n. 5

Bombardelli G. (2001), *La semplificazione della documentazione amministrativa*, p. 87-99, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, Maggioli editore, 2001.

Bruzzone G. (2005), *La consultazione nell'adozione degli atti di regolazione: esperienze delle autorità indipendenti e modelli di riferimento*, in MIPA-Formez, "L'innovazione di frontiera", marzo 2005.

Cassese S. (2003), *Dieci anni di riforme amministrative: un bilancio*, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 5/2003

Cassese S. (2005), *Codici e codificazioni: Italia e Francia a confronto*, Giornale di diritto amministrativo n. 1/2005, pp. 95-97.

Centro Studi Confindustria (1998), *L'Italia da semplificare*, Bologna: Il Mulino

Centro studi del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (2003), *Rapporto innovazione e tecnologie digitali in Italia*.

Cerulli-Irelli V. (2005), *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa. Un primo commento alla legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241"*, Astrid Rassegna n. 4/2005

Commissione europea (2002 a), *Piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"*, COM (2002) 278 def.

Commissione europea (2002b), *Communication of the Commission on Impact Assessment*, COM(2002)276 def.

Commissione europea (2004), *The impact of regulation on economic performance*, Issue paper for the Economic Policy Committee, Direzione affari economici e finanziari

Commissione europea (2005a), *Online availability of public services: how is Europe progressing?, Web based Survey on Electronic Public Services. Report of the Fifth Benchmarking Exercise*.

Commissione europea (2005b), *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo*, COM (2005) 535 def.

Commissione europea (2005c), *Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, COM(2005) 518 def.

Commissione europea (2005d), *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM(2005) 97 def.

Commissione europea (2005e), *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791.
Confindustria-Piccola Industria (2004), *Decalogo della semplificazione*

Conway P., Janod V., Nicoletti G. (2005), *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, OCSE, Economics Department Working Papers n. 419

Dipartimento della Funzione Pubblica (2005), *Semplificazione e trasparenza. Lo stato di attuazione della legge n. 241 del 1990*, Edizioni Scientifiche Italiane

DG Concorrenza (2005), *Discussion Paper on the Application of Article 82 of the Treaty to Exclusionary Abuses*, Commissione europea

Formez (2004), *Sportello unico: gli effetti economici e amministrativi di un'innovazione*

Fraser Institute (2004), *Economic Freedom of the World, Annual Report*

International Working Group on Administrative Burdens (2005), *The Standard Cost Model: a Framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses*, OCSE

Lupo N. (2003), *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino

Mandelkern Group on Better Regulation (2001), *Final Report*

Napolitano G. (2005), *Federalismo e regime amministrativo dell'impresa*, in L. Torchia-F- Bassanini (a cura di, 2005)

Napolitano G. (2005), *Semplificazione amministrativa*, in AA.VV. "Tornare a crescere", Arel informazioni 2/2005.

Natalini A. (2002), *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino

OCSE (1997), *OECD Report on Regulatory Reform*, OCSE, Parigi

OCSE (2001a), *Review of Regulatory Reform in Italy*, OCSE, Parigi

OCSE (2001b), *Businesses'Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-Sized Enterprises*, OCSE, Parigi

OCSE (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OCSE, Parigi.

OCSE (2003), *From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries*, OCSE, Parigi

OCSE (2004a), *Building Capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper*, OCSE, Parigi.

OCSE (2004b), *Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions*, www.oecd.org/dataoecd/32/52/34227774.pdf

Osservatorio sulla legislazione (2005), *La produzione normativa della XIV legislatura*, Camera dei Deputati, Servizio Studi, n. 4

Radaelli C.M. (2005), *What does regulatory impact assessment mean in Europe?*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. Working Paper 05-02, Washington D.C.

Renda A. (2006), *Impact Assessment in the EU*, Centre for European Policy Studies

Rodrigo D. (2005), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries*, OCSE

Saija A., Peirce F. (2006), *L'Italia nel Mercato Interno: applicare le regole*

SCM Network (2005), *International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses*

Torchia L., Bassanini F. (a cura di, 2005), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Astrid, Passigli: Firenze

UK Government- Better Regulation Taskforce (2004), *Principles of Good Regulation*