



La semplificazione amministrativa e la competitività del Paese (*)

- i pregi, i limiti, i problemi delle nuove misure di semplificazione
- alcune idee per il rilancio della politica per la semplificazione e la qualità della regolazione

Roma, 15 giugno 2005

(*) La versione definitiva del paper è stata elaborata tenendo conto degli elementi e delle valutazioni emersi nel seminario di Astrid con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali sulla semplificazione e sulla qualità della regolazione del 12 maggio 2005. Il testo è stato qui aggiornato e integrato anche alla luce delle nuove disposizioni introdotte dalla legge di conversione del c.d. decreto-legge sulla competitività (Legge 14 maggio 2005, n. 80) e dal disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005, nel testo approvato in prima lettura dal Senato (A.C. 5864).

Alla redazione del testo hanno lavorato Giuliano Amato, Franco Bassanini, Elio Berarducci, Luigi Carbone, Vincenzo Cerulli Irelli, Antonio Lirosi, Alessandro Natalini, Silvia Paparo, Filippo Patroni Griffi, Andrea Simi, Filomena Terzini, Giulia Tiberi, Luisa Torchia.

Si ringraziano le organizzazioni sindacali e imprenditoriali che hanno dato un importante contributo critico e propositivo alla elaborazione del *paper*.

INDICE-SOMMARIO

Premessa

1. L'esame delle proposte del Governo

- 1.1. Gli interventi in materia di Dia e di silenzio assenso
- 1.2. L'Analisi di impatto della regolazione (AIR)
- 1.3. La semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese
- 1.4. La norma cd. "taglia-leggi"

2. Come impostare la politica istituzionale di semplificazione

3. Le proposte del gruppo di lavoro di Astrid

4. Conclusioni

PREMESSA

La semplificazione dei procedimenti amministrativi e il miglioramento della qualità della regolazione sono una condizione essenziale per accrescere **la competitività del Paese**.

Le misure contenute nel decreto-legge sulla competitività¹ e nel disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005² sono ispirate dalla comprensibile esigenza di riprendere il filo del discorso sul processo di semplificazione procedurale e normativa rimasto sostanzialmente fermo nei primi quattro anni di questa legislatura. L'imminenza della fine della legislatura stessa ha probabilmente indotto a individuare soluzioni di tipo radicale e generale, che potessero produrre risultati in tempi immediati. Ma tali misure, nel tentativo (non sempre riuscito) di evitare incresciosi effetti di lesione di interessi generali della collettività o di diritti soggettivi di terzi, hanno dovuto prevedere una serie di limiti e di esclusioni, cosicché, per converso, esse corrono il rischio di conseguire **risultati esigui**, specie se raffrontati con le esigenze di cambiamento dei cittadini e delle imprese. Esse, inoltre, non rispondono adeguatamente all'**esigenza di certezza** - che è invece per gli operatori economici del tutto fondamentale - perché pongono notevoli problemi sul piano dell'interpretazione del quadro normativo e sul piano dell'attuazione delle misure adottate.

Le proposte sulla disciplina dell'analisi dell'impatto della regolazione (AIR), poi, spostano ulteriormente nel tempo il ricorso sistematico a questo strumento, il cui utilizzo è già previsto da una disposizione in vigore sin dal 1999 (art. 5 l. n. 50 del 1999).

Il gruppo di lavoro di Astrid ha approfondito gli aspetti positivi, i limiti e le ragioni di criticità della normativa proposta e ha elaborato una serie di **proposte alternative** che muovono – come meglio si vedrà – da un duplice ordine di considerazioni: da un lato, occorre assicurare un uso più efficace, mirato e selettivo degli strumenti della denuncia di inizio attività e del silenzio-assenso; dall'altro, occorre semplificare e accelerare l'azione amministrativa dando al cittadino e soprattutto all'impresa, nei casi più complessi, la possibilità di fare

¹ Decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35, *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale* (in *G.U.* del 16 marzo 2005, n. 62), convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

² –Disegno di legge recante “Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005”, approvato in prima lettura dal Senato attualmente all'esame della Camera (A.C. 5864).

affidamento sulla certezza che deriva da un provvedimento amministrativo espresso, senza dover pagare questa certezza in termini di lunghezza dei tempi del procedimento.

1. L'ESAME DELLE PROPOSTE DEL GOVERNO

1.1. Gli interventi in materia di Dia e di silenzio assenso

Essi presentano **due difetti di fondo**:

- il loro **ambito di applicazione** si rivela, nella realtà dei fatti, **particolarmente limitato**; soprattutto, assai limitata è la portata innovativa delle disposizioni se si considerino i casi già esistenti nel nostro ordinamento, a livello sia statale sia regionale, e i casi di esclusione previsti;

- questi strumenti, se non utilizzati in maniera sapiente ma enfatizzati come una sorta di bacchetta magica applicabile a una serie indistinta e indefinita di casi in verità tra loro assai diversi, possono produrre **effetti negativi di tipo distorsivo**, e precisamente: assoluta incertezza in ordine ai casi in cui si applica la Dia o il silenzio assenso, allungamento dei termini procedurali, possibili connivenze tra operatore economico disonesto e amministratore compiacente.

Ecco perché.

Un impatto innovativo troppo limitato, laddove esistente

Il ricorso alla Dia è previsto nei casi in cui il rilascio del provvedimento permissivo dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge.

Il silenzio assenso dovrebbe intervenire in *tutti* i procedimenti a istanza di parte –in evidente contraddizione con l'obbligo di concludere i procedimenti con un provvedimento espresso – fatti salvi: i casi di Dia; i casi di silenzio-diniego; i casi in cui si indica una conferenza di servizi; i vari casi di esclusione.

Tuttavia, **questi interventi di semplificazione non si applicano**:

a) ai procedimenti di competenza regionale (per effetto dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990): tutt'al più si può ritenere che tali forme di semplificazione costituiscano un principio cui le regioni devono attenersi stabilendo esse stesse i casi di esclusione o

eccezione. Inoltre, la loro previsione va raccordata con l'autonomia riconosciuta agli enti locali per i procedimenti di loro competenza;

b) nei numerosi casi di esclusione, buona parte dei quali costituiranno principio nei confronti delle regioni: l'applicazione della DIA è, infatti, esclusa in presenza di contingenti numerici o di strumenti di programmazione settoriale per il rilascio del provvedimento.

I casi di esclusione sono poi aumentati a dismisura, perché **restano esclusi:**

a) dalla DIA *tutti* i provvedimenti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza (per esempio, anche le autorizzazioni e le licenze di polizia, che sono previste a volte per semplici attività economiche), all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze (compresi tabaccherie e banco-lotto), alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente e gli atti imposti dalla normativa comunitaria;

b) dal silenzio-assenso *tutti* gli atti e i procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità e i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;

c) dal silenzio-assenso tutti i casi in cui l'amministrazione decida di convocare una conferenza dei servizi.

In aggiunta, con decreti del Presidente del Consiglio possono essere *ad libitum* individuati ulteriori casi di esclusione dal silenzio-assenso.

Non c'è dubbio che ci sono interessi che escludono la possibilità di ricorrere a Dia o silenzio assenso, ma occorre chiedersi: al di là delle affermazioni teoriche e di principio, **a quanti e a quali casi le nuove forme di semplificazione si applicano veramente?**

Gli effetti negativi: l'aumento dell'incertezza

a) *non si sa quando Dia e silenzio-assenso trovano applicazione* - Il silenzio assenso e la Dia sono degli importanti strumenti di semplificazione nel caso in cui il procedimento amministrativo operi una mera verifica della sussistenza di requisiti predeterminati e questa verifica non comporti valutazioni tecniche o interpretazioni giuridiche particolarmente complesse o che, comunque, sia oggetto di controversie.

Negli altri casi, è presumibile che **gli interessati preferiscano attendere i tempi delle burocrazie pur di ottenere un esplicito atto di assenso**. La ragione di questa preferenza è legata al fatto che vogliono evitare l'insorgere di incertezze sulla propria posizione giuridica.

b) quando Dia e silenzio-assenso trovano applicazione, si resta sotto la "spada di Damocle" dell'intervento repressivo - Infatti, **le pubbliche amministrazioni possono comunque intervenire dopo la scadenza del termine per esercitare il loro potere di autotutela o di repressione**, e non solo quando l'imprenditore abbia certificato il falso. Per cui il diritto a svolgere una certa attività è condizionato, incerto. Ed è pensabile, solo per fare qualche esempio, che in queste condizioni un imprenditore ceda la sua attività o si presenti in una banca per ottenere un prestito per poterla avviare?

c) il problema della tutela del terzo controinteressato - Dia e silenzio-assenso regolano i rapporti tra cittadino che richiede un permesso e l'amministrazione. Ma molte volte alla vicenda è interessato un terzo soggetto privato (cd. controinteressato), che non vuole che l'atto sia rilasciato. Questi strumenti di semplificazione, se usati in maniera generalizzata, corrono il rischio o di esporre il richiedente all'**ulteriore spada di Damocle del controinteressato, che potrà agire contro il provvedimento tacito** o costringere l'amministrazione a re-intervenire, oppure, per converso, di ridurre la tutela del terzo (e non si dimentichi che ogni privato, a seconda delle evenienze, può essere, rispetto a un'autorizzazione, il destinatario interessato ma anche il terzo controinteressato: si pensi all'impresa lesa dall'ingresso sul mercato di concorrenti privi dei requisiti o al proprietario di un terreno confinante con quello su cui si realizza una costruzione in violazione delle previsioni urbanistiche). Inoltre, una generale sottovalutazione delle questioni interenti al diritto di difesa dei controinteressati rischia di compromettere la costituzionalità dell'intera operazione, con possibile apertura di un contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale e, quantomeno, ulteriore incertezza.

Gli effetti negativi: l'allungamento dei tempi

L'estensione generalizzata del meccanismo del silenzio assenso è probabile faccia **scattare all'interno delle pubbliche amministrazioni un "riflesso difensivo"** che potrebbe avere due conseguenze:

a) la rideterminazione dei termini del procedimento, allungandoli rispetto a quelli attuali. In sostanza, a fronte di un procedimento che normalmente si compie in due mesi, ma con punte di otto mesi, è possibile che le amministrazioni pubbliche decidano di fissare un termine di un anno. Anche perché questi termini dovranno essere fissati in assenza di un riscontro oggettivo dei tempi di percorrenza delle pratiche e senza prevedere alcuna forma di contraddittorio con i rappresentanti degli organismi di rappresentanza delle categorie economiche e sociali;

b) la convocazione sistematica della conferenza di servizi, quantomeno per evitare il decorso del termine, così come previsto dal disegno di legge: il che può significare un allungamento dell'iter procedimentale di diversi mesi.

1.2. L'Analisi di impatto della regolazione (AIR)

In materia di analisi dell'impatto della regolazione (AIR), introdotta in via sperimentale già nella passata legislatura, pubblicando un apposito *Report* finale, **più che di nuovi interventi normativi ci sarebbe bisogno soltanto di portare finalmente “a regime” l'istituto**, lavorando sulla qualità e sulla credibilità delle analisi, oggi riconosciute unanimemente – quando sono effettuate – come spesso “formali” e sostanzialmente non rispondenti ai criteri OCSE e UE. Peraltro, già nel rapporto sulla *Regulatory Reform in Italy* dell'aprile 2001, l'OCSE riteneva il sistema italiano “*well designed*”³, puntando tutto sulla necessità di portarlo gradatamente a regime dopo una seria sperimentazione iniziata già nel 2000.

L'AIR, nei Paesi in cui è da tempo utilizzata, si pone soprattutto al servizio di un processo decisionale democratico e partecipato, si configura come uno strumento per rendere **più consapevoli e “informate” le scelte dell'Autorità politica e più trasparente e concreta la partecipazione al processo di produzione degli atti normativi degli altri soggetti** istituzionali (autonomie territoriali, ma anche le Camere) o degli organismi di rappresentanza delle categorie economiche e sociali (nella disciplina proposta, a questi soggetti non è assicurato l'accesso alla scheda AIR). Tutto ciò non sembra trasparire dalle nuove disposizioni in materia di competitività.

³ Per l'OCSE il sistema introdotto nel 1999 e modificato dopo una prima sperimentazione nel 2001, è “*well designed*” poiché “*takes into consideration OECD recommendations and international best practices and contains interesting innovations (such as the two RIA reports and ATN report)*” (OECD, *Regulatory Reform in Italy*, background report, cap. 2, par. 114).

Invece di procedere, dopo la prima fase sperimentale, nel 2003 è stata approvata una normativa di delega, lasciata decadere dal Governo. Oggi le nuove disposizioni in materia di competitività prevedono l'introduzione di **una nuova disposizione**⁴, che è difficile ritenere possa esplicare effetti significativi nel tempo residuo che manca alla fine della legislatura. In sostanza, si sta rimandando continuamente il momento dell'effettiva attuazione.

Occorrerebbe, invece, intervenire non tanto con una ulteriore disciplina in astratto del meccanismo, quanto sulla professionalità "multidisciplinare" dei soggetti che predispongono materialmente l'AIR, sull'identificazione delle strutture tecniche più idonee ad effettuarla e sul rapporto tra gli uffici della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri di settore (e, all'interno di questi, tra l'ufficio legislativo e le direzioni di *line*), sulla scelta – sperimentando in concreto le varie soluzioni – dei metodi più idonei a garantire, caso per caso, un'AIR credibile, sulla individuazione di soglie minime al di sotto delle quali non effettuare l'AIR. Un lavoro che affianchi ai giuristi, già presenti nelle nostre amministrazioni pubbliche, anche esperti di economia e di statistica, dai quali non si può prescindere per l'analisi di impatto, a meno di non trasformarla in un ulteriore passaggio burocratico, inutilmente oneroso nei tempi e nei costi. Affidata come è alle amministrazioni di settore (tendenzialmente portate a sopravvalutare le esigenze di nuove regole e vincoli normativi e relativi adempimenti burocratici e a sottovalutare i conseguenti costi per le imprese e i cittadini), l'AIR rischia di restare un esercizio di stile. Il coordinamento affidato al DAGL non sembra assicurare un vero contraddittorio con le amministrazioni settoriali a tutela della qualità della regolazione, data la missione prevalente che al DAGL è affidata di coordinatore dell'iniziativa normativa del Governo.

Questo concentrarsi sulla disciplina normativa dell'istituto dell'AIR non solo porta a un'oggettiva dilazione della sua applicazione, ma può **accentuare anche una dimensione autoritativa** del ricorso a questa tecnica. Anche la selezione dei casi da sottoporre a valutazione sembra venire assoggettata a criteri non oggettivi da parte del Governo. Infatti, si prevede la fissazione di tali criteri in un regolamento governativo e il Dipartimento affari giuridici e legislativi (Dagl) della Presidenza del consiglio dei ministri potrà decidere, su motivata richiesta dei singoli ministeri, di escludere le proposte relative a singoli provvedimenti normativi.

Nel complesso: da una parte non si assicura ancora, dopo oltre cinque anni, una effettiva messa a regime e

⁴ Cfr. art. 15 del ddl di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (A.C. 5864).

un'applicazione generalizzata dell'AIR, dall'altro vi sono rischi che essa possa essere sostanzialmente snaturata riducendola a strumento di supporto alle scelte politiche di merito, senza alcuna effettiva attenzione all'obiettivo della riduzione dei carichi regolativi e burocratici inutili o eccessivi.

1.3. La semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese

La disposizione sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi che riguardano le imprese⁵, dalla fase di avvio dell'attività di impresa fino alla cessazione della stessa, esprime **obiettivi e contenuti che possono essere valutati positivamente**, in quanto non vi è dubbio che la competitività è strettamente legata, in senso inverso, al carico di burocrazia che l'imprenditore deve sopportare nell'esercizio della sua attività.

La disposizione, nel prevedere una **delega mirata** che consente al legislatore delegato di individuare una serie di misure concrete da realizzare, si muove nella scia dei precedenti processi di semplificazione, riprende la filosofia e la cultura che aveva ispirato l'articolo 20 della legge 59 del 1997 e le successive leggi di semplificazione della scorsa legislatura e non pecca di quella astrattezza e generalità/genericità di previsione che si è visto essere il punto di maggiore criticità degli strumenti di semplificazione privilegiati dal decreto-legge sulla competitività. In particolare, va salutata positivamente la previsione, tra i principi e criteri direttivi per il legislatore delegato, del ricorso a forme di autoregolazione – ove non vi contrastino interessi pubblici primari – e la sostituzione, ove possibile, delle norme prescrittive con sistemi di incentivi e disincentivi.

Tuttavia, non si può non rilevare come la disposizione abbia **un campo di applicazione assai limitato**, dal momento che essa riguarda la semplificazione degli adempimenti amministrativi risultanti soltanto dalla normativa di competenza legislativa esclusiva statale. Ne risultano pertanto escluse tutte le materie di competenza regionale, e segnatamente la materia delle attività produttive, per le quali occorre dunque che le regioni si attivino autonomamente, adeguando la propria legislazione concernente la disciplina degli adempimenti amministrativi delle imprese alle finalità e agli obiettivi

⁵ Art. 5 del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (A.C. 5864).

stabiliti dal legislatore statale, mediante la conclusione delle intese e accordi sopra richiamati.

Non solo. **Irragionevolmente la disposizione esclude dall'attività di semplificazione proprio quegli adempimenti discendenti dalla legislazione statale che più pesantemente condizionano l'attività di impresa.** Sono infatti espressamente esclusi dall'attività di semplificazione gli adempimenti fiscali, previdenziali, ambientali nonché quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro.

La disposizione non potrà dunque che portare a risultati molto limitati, se non addirittura inesistenti, in termini di semplificazione dei carichi burocratici che le imprese sopportano. A ciò si aggiunga che la **mancata previsione di risorse e di strumenti operativi che siano in grado di portare a termine, in termini ragionevoli, il processo di semplificazione** rende altamente concreto il rischio che tutto si risolva in semplificazioni "virtuali", destinate a rimanere sulla carta in quanto non supportate da un'adeguata copertura amministrativa.

Apprezzabile senza riserve è invece la **logica di condivisione tra Stato e Regioni** che ispira, nel testo emendato dalla Commissione, il secondo comma dell'articolo 2 del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005, volta a favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese e l'armonizzazione della relativa regolamentazione mediante la conclusione di accordi e intese in sede di Conferenza Stato-Regioni. Sotto questo profilo, va vista con favore anche la previsione di misure di **rafforzamento degli sportelli unici** (anche se in buona parte già previste dalla legislazione vigente), secondo una logica di cooperazione tra i diversi livelli di governo. Stato e Regioni sono infatti chiamati a collaborare per rimuovere gli ostacoli alla piena operatività degli sportelli unici e, al contempo, estenderne ulteriormente la diffusione e l'estensione delle competenze, grazie anche alla possibilità di ricorrere a forme di co-finanziamento statale nelle aree sottoutilizzate. In questa logica andrebbero previsti meccanismi premianti la costituzione e il buon funzionamento degli sportelli unici per le attività produttive e approfondite le opportunità di partenariato tra pubblico e privato.

1.4. La norma cd. “taglia-leggi”

L’inflazione normativa – ossia la crescita ipertrofica del numero delle leggi e dei regolamenti che gravano sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche – costituisce, come noto, uno dei fattori più rilevanti della crisi di competitività dei sistemi economici. Essenziale è dunque, a fianco dell’attività di semplificazione dei carichi burocratici, **ridurre il numero delle norme in vigore**, raccogliendo contestualmente in codici o testi unici le normative che rimangono in vigore. Come fortemente raccomandato dall’Ocse e sperimentato altresì con successo in molti paesi, a significativi e stabili risultati di riduzione dello *stock* di regolazione si può pervenire mediante il ricorso a **clausole “ghigliottina”**. Sono così chiamate quelle clausole, inserite all’interno di codici o testi unici (e, ovviamente, a monte, nella relative leggi di delegazione), che dispongono l’eliminazione di tutte le leggi vigenti nel settore considerato al momento dell’entrata in vigore del codice o del testo unico. Una simile soluzione era stata già avanzata anche nel nostro paese nella passata legislatura nel disegno di legge di semplificazione per il 2001, presentato dal Governo Amato, ma mentre per la legislazione statale essa non ebbe allora seguito, essendo il disegno di legge decaduto al termine della XIII legislatura, a livello di legislazione regionale essa è stata negli ultimi anni positivamente sperimentata.

Una misura dall’ispirazione analoga viene ora ripresentata nel nuovo disegno di legge annuale di semplificazione, come misura di semplificazione della legislazione⁶. Si tratta di una misura che vorrebbe perseguire una radicale riduzione delle dimensioni dello *stock* della normativa statale più vetusta, tendente a perseguire questo obiettivo ricorrendo non a leggi formali bensì allo strumento della delega legislativa al Governo.

Si tratta di una proposta radicale perché essa prevede, con una disposizione generale inserita nella stessa legge di semplificazione, l’abrogazione in blocco di tutte le leggi statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, con l’individuazione espressa delle normative che rimangono in vigore. Più in particolare, la disposizione prevede una delega generale al Governo per l’individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti e, per le leggi pubblicate prima del 1970, per

⁶ Cfr. art. 15, commi 14-18, del disegno di legge di semplificazione 2005 (A.C. 5864), nel testo modificato a seguito dell’approvazione di numerosi emendamenti e subemendamenti del relatore e dell’opposizione durante l’esame del ddl. al Senato.

l'identificazione di quelle di cui si ritenga "indispensabile la permanenza in vigore", provvedendo per le altre alla semplificazione e al riassetto della materia. A sovrintendere a questa attività di "disboscamento legislativo" è chiamata una commissione parlamentare bicamerale, cui spetta il compito di verificare periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme e di riferirne ogni sei mesi alle Camere.

Guardando tuttavia all'area delle materie e dei provvedimenti tassativamente esclusi dall'ambito di operatività della clausola "ghigliottina", ci si accorge prontamente che la misura, concepita come misura a applicazione generale, finisce (forse inevitabilmente) per essere circondata da tali e tante limitazioni e esclusioni da avere poco più della portata di una norma manifesto. Si prevede innanzitutto che il Governo escluda dall'abrogazione tutte le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini, e tutte le disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore: criteri ovviamente irrinunciabili, ma di applicazione assai discrezionale, e quindi con il rischio di una marcata oscillazione tra la sostanziale vanificazione della operazione di "disinflazione normativa" e la preterintenzionale abrogazione di normative essenziali alla garanzia dei diritti o al funzionamento delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Si prevede inoltre espressamente che rimangano in vigore le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico. A ciò si aggiungono le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'Avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione, oltre che tutte quelle contenute nei decreti ricognitivi, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di competenza concorrente regionale. Se poi si considera che escluse sono anche le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, oltre che le disposizioni tributarie e di bilancio e le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale, la "ghigliottina" avrà ben poco materiale normativo su cui abbattersi.

Si tratta, come è evidente, dell'inevitabile inconveniente connesso alla scelta del ricorso ad una delega al governo di applicazione e

portata generali, anziché ad una delega mirata ai singoli settori normativi e collegata alla redazione di codici o testi unici di settore. Temendo infatti di causare abrogazioni di normative importanti ed essenziali, difficili da individuare a priori, e/o di produrre effetti indesiderati in termini di tutela di diritti costituzionali o di interessi protetti, è stato necessario ampliare a dismisura l'area delle norme "graziate" dallo strumento, fino a renderne assai incerta l'efficacia, al di là della indubbia utilità della ricognizione della normativa vigente e della forte sottolineatura "politico-programmatica" della necessità di una impegnativa azione di snellimento del corpus normativo. L'efficacia dell'intervento dipenderà molto dall'attuazione della delega.

Minori perplessità suscita viceversa la disposizione⁷ con la quale si autorizza il Governo a (e, in sostanza, gli si impone di) provvedere alla semplificazione e al riassetto delle legislazione mantenuta in vigore in quanto essenziale alla garanzia dei diritti dei cittadini o al funzionamento delle amministrazioni: anche qui riemerge la filosofia che aveva ispirato l'art. 20 della legge 59 del 1997 e le successive leggi annuali di semplificazione.

Lo stesso segno caratterizza la disposizione, inserita nell'articolo 1 per effetto di un emendamento dell'opposizione, che impone al Governo, nell'ambito del processo di codificazione e riassetto normativo, di accompagnare alla codificazione e semplificazione delle norme primarie la raccolta organica e la semplificazione delle norme regolamentari riguardanti la medesima materia. Si offre così ai cittadini (ai quali poco importa sapere se una regola e un adempimento ha la sua fonte in una norma legislativa o regolamentare, mentre assai più importa avere la certezza della normativa comunque applicabile) un completo ed esaustivo strumento di conoscenza dell'intera disciplina normativa del settore: se non un ritorno ai testi unici misti (che restano formalmente "banditi") qualcosa che nei suoi effetti non appare molto diverso, e che in sostanza ne differisce solo perché gli strumenti sono due anziché uno solo...

⁷ Comma 15 dell'art. 15 del d.d.l. di semplificazione 2005(A.C. 5864).

2. COME IMPOSTARE LA POLITICA ISTITUZIONALE DI SEMPLIFICAZIONE

Ad avviso del gruppo di Astrid, una efficace politica per la semplificazione e la qualità della regolazione deve ispirarsi alle seguenti *guidelines*:

1) la soluzione dei problemi della regolazione non può essere individuata in una totale assenza di regole, in una *deregulation* selvaggia, che non trova spazio in alcun Paese moderno ed è osteggiata dalla stessa OCSE. La regolazione serve per assicurare un quadro normativo chiaro e ordinato in cui tutti gli operatori e i cittadini sanno quali sono le regole del gioco: perché un mercato senza regole è nemico della sana concorrenza. La regolazione serve inoltre per assicurare la tutela dei cosiddetti interessi deboli: protezione sociale, sicurezza sul lavoro, salute e ambiente. Una buona regolazione, quindi, deve avere come metodo il bilanciamento di tutti gli interessi in gioco e come obiettivo quello di assicurare un quadro di poche regole, effettivamente necessarie, facili da capire. Prima regola della buona regolazione è quindi di valutare se la tutela del mercato e degli interessi deboli richieda necessariamente di sottoporre l'esercizio di un'iniziativa privata a regole e vincoli normativamente previsti e, conseguentemente, a un previo provvedimento amministrativo autorizzatorio e quando, invece, possa procedersi a una reale liberalizzazione, senza pregiudizio per i diritti e gli interessi individuali e collettivi sopra indicati;

2) per migliorare la qualità della regolazione non è possibile operare in modo episodico e improvvisato, al di fuori di un disegno organico e continuativo; occorre una *policy* specifica per la semplificazione e la qualità della regolazione, è necessario assumere la semplificazione in un programma organico di azione e poter contare su strutture e modalità operative stabili e permanenti, tenendo conto delle esperienze degli altri paesi avanzati;

3) nei casi in cui si ritenga necessario sottoporre l'iniziativa privata al previo consenso o controllo dell'amministrazione, l'obiettivo deve essere che l'azione amministrativa si svolga in tempi ragionevolmente brevi e certi e si concluda con un provvedimento espresso che dia conto delle ragioni che sorreggono il provvedimento amministrativo: a garanzia del destinatario del provvedimento e dei controinteressati, a garanzia della trasparenza

dei processi decisionali pubblici. Semplificare significa dunque ridurre progressivamente i termini procedurali, mettere in condizione le pubbliche amministrazioni di osservarli e far sì che essi siano effettivamente rispettati;

4) l'efficacia delle politiche di semplificazione dipende in larga misura dal grado di **coinvolgimento degli organismi di rappresentanza delle categorie economiche e sociali e degli utenti dei pubblici servizi**: ciò consente una semplificazione reale, perché trae spunto dalle effettive esigenze di cittadini e operatori economici.

3. LE PROPOSTE DEL GRUPPO DI LAVORO DI ASTRID

1. **Riavviare concretamente l'azione di semplificazione focalizzata su singoli procedimenti o su gruppi di procedimenti maggiormente critici**, che era stata portata avanti con decisione nel corso degli anni novanta e che sembra incontrare il favore del mondo delle imprese. Non si può infatti eludere la necessità di razionalizzare l'agire delle pubbliche amministrazioni in modo mirato, selettivo. Questo approccio potrebbe apparire, a un osservatore poco attento, poco efficace se non dilatorio, ma, a ben guardare, è l'unico a poter determinare un *effettivo* impatto positivo sulla competitività della nostra economia, se condotto con determinazione e con impegno costante, diremmo quotidiano, con il sostegno di una chiara responsabilità politica e con risorse e strumenti adeguati.

Tale opera di semplificazione dovrà articolarsi nei seguenti passaggi:

a) eliminazione, ove possibile, della necessità di avere un permesso della pubblica amministrazione per esercitare una data attività con **totale liberalizzazione** della medesima, se necessario preceduta da meri obblighi di comunicazione all'amministrazione (nella precedente legislatura 194 attività sono state liberalizzate);

laddove invece risulti ancora necessario un provvedimento di assenso:

b) **riduzione dei termini procedurali** e, per i procedimenti complessi che richiedano contemperamento di più interessi anche di terzi, utilizzazione della conferenza di servizi, con tempi certi;

c) **ampliamento dell'area di operatività della Dia e del silenzio-assenso**, ma **previa identificazione chiara e nominata dei casi in cui tali istituti trovano applicazione, magari**

mediante l'eliminazione della distinzione tra le due fattispecie, causa di molte incertezze sul piano applicativo e giurisprudenziale, e **l'individuazione di un regime unitario, chiaro e semplice**, delle ipotesi in cui l'assenso all'esercizio di attività consegua al mancato esercizio nei termini del potere autorizzatorio;

d) mantenimento dell'**autotutela**, a tutela di abusi, resa possibile però dal mutato contesto in cui i casi e i requisiti sono puntualmente determinati e gli operatori agiscono quindi in un quadro di certezze;

e) previsione di forme di **indennizzo automatico** per i cittadini e le imprese proporzionato all'entità del ritardo sopportato rispetto ai termini procedurali, raccordando tale forma di ristoro con la richiesta di giudiziaria per il risarcimento dei maggiori danni sopportati a causa del mancato rispetto del termine e con l'attivazione della **responsabilità amministrativa del funzionario**.

2. Riprendere l'opera di codificazione puntando sia su **codificazioni di settore** nelle materie che hanno bisogno di interventi riformatori, sia su **testi unici** che rendano chiaro il quadro normativo vigente, sfrondandolo da procedure e vincoli inutili o troppo costosi. Assicurare che il riordino normativo ricomprenda anche il fondamentale livello delle norme secondarie (oggi trascurate dopo la soppressione dei cd. "testi unici misti"). Ricorrere a meccanismi sistematici di "**ghigliottina**" dello stock normativo, purché usati con accortezza e comunque previa revisione, caso per caso, di tutte le leggi soppresse.

3. Assicurare il rispetto dei termini del procedimento, sul versante dei dipendenti pubblici, agendo in sede di contrattazione collettiva sulla **retribuzione incentivante**, collegandone in parte la misura, in senso positivo o negativo, rispettivamente alla progressiva riduzione dei termini procedurali o al mancato rispetto degli stessi. .

Rendere, in tempi brevi, obiettivi e trasparenti i dati sulla durata dell'azione amministrativa. Per far ciò, è sufficiente utilizzare in modo mirato il **protocollo informatico** di cui, grazie ad una disposizione normativa introdotta nella passata legislatura, dal gennaio del 2004 è fatto obbligo a tutte le amministrazioni di dotarsi. Sulla base dei dati forniti dallo stesso governo, sembra che ad oggi, nei fatti, la maggioranza degli uffici pubblici abbiano effettivamente a disposizione questo strumento. Occorre dunque sfruttare pienamente le potenzialità di questo strumento, rendendo conoscibili, *on line* e in

modo oggettivo, lo stato di avanzamento di ogni pratica e il rispetto delle scadenze normative. 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 al vertice politico e agli organismi di rappresentanza delle categorie economiche e sociali, oltre che alle associazioni di tutela dei consumatori, un dato statistico, tempestivo e affidabile per valutare la congruità dei termini procedurali e l'efficacia delle politiche di semplificazione. Si potrebbero rendere credibili e praticabili, in quanto basate su un obiettivo sistema di misurazione, le proposte avanzate in precedenza in relazione ai criteri di attribuzione della retribuzione incentivante alla dirigenza pubblica. Altrettanto rilevante è la reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi attraverso l'uso delle Ict, nella consapevolezza che innovazione amministrativa e innovazione tecnologica non possano essere disgiunte.

4. Ricostituire una sede di consultazione stabile tra il governo e i rappresentanti degli organismi di rappresentanza sociale all'interno della quale progettare, monitorare e affinare in modo stabile e continuativo le politiche di semplificazione. Correlativamente, dare immediata attuazione a quella disposizione contenuta nel codice per le amministrazioni digitali che impone al governo di sottoporre gli schemi di atti normativi alla valutazione preventiva degli interessati (*notice and comment*), attraverso forme di **consultazione telematica**. La consultazione, in altre parole, deve riguardare sia la fase "ascendente" del "progetto" di semplificazione, sia la fase "discendente" della sua attuazione, prevedendo in particolare forme di stabile partecipazione degli organismi di rappresentanza sociale alle attività di analisi di impatto della regolazione e di monitoraggio sull'attuazione.

5. Portare al più presto a regime l'AIR, uscendo dalla fase di sperimentazione, con concrete misure "non legislative" che assicurino la credibilità tecnica dell'analisi, che vi dedichino risorse umane e finanziarie appropriate, che attivino meccanismi formativi e di riqualificazione, che individuino un corretto rapporto tra Ministeri di settore e Presidenza del Consiglio, in ogni caso assicurando una dialettica fra strutture dedicate alla elaborazione della nuova normazione e strutture dedicate alla semplificazione e alla qualità della regolazione.

6. Utilizzare, ove possibile, l'istituto dell'amministrazione di progetto, che, procedendo oltre sulla strada del raccordo procedimentale favorito dalla conferenza dei servizi, consenta di costituire una struttura di missione temporanea dedicata, anche sul piano organizzativo, alla realizzazione di un dato progetto.

7. Istituire un organismo tecnico (agenzia) per il sostegno alle politiche di miglioramento della qualità della regolazione, dotato di autonomia organizzativa e finanziaria che svolga compiti di : elaborazione di strategie e tecniche di semplificazione normativa e amministrativa; consulenza e collaborazione alle amministrazioni pubbliche – Stato, regioni, enti locali, autorità di regolazione - che devono innovare il proprio modo di agire; promozione e guida di progetti di semplificazione multisettoriali, nonché di monitoraggio degli effetti degli interventi realizzati. La disciplina delle modalità di organizzazione e funzionamento di questo organismo dovrebbe perseguire tre distinti obiettivi:

- a) garantire l'efficacia dell'azione del Governo nei processi di semplificazione, tramite il coordinamento delle attività delle singole amministrazioni nei settori indicati nelle leggi annuali di semplificazione, e di supporto e impulso per il raggiungimento degli obiettivi previsti;
- b) estendere l'applicazione delle metodologie condivise a tutti i soggetti pubblici titolari di poteri normativi, ivi compresi le Camere e le Authorities;
- c) favorire la **cooperazione tra i diversi livelli di governo**, in quanto, a seguito della riforma del Titolo V, il fulcro dell'azione di semplificazione dovrebbe poggiare in buona misura sulle autonomie regionali e locali alcune delle quali hanno già maturato esperienze e risultati interessanti sul piano delle best-practices. A questo fine, si possono ipotizzare due soluzioni organizzative: affidare questa funzione al medesimo organismo che persegue gli obiettivi di cui alle *lettere a e b* (integrato dai rappresentanti delle autonomie), con ciò consentendo maggiori sinergie operative e più facili compatibilità metodologiche; ovvero istituire un autonomo organismo formato da esponenti di tutti i soggetti coinvolti, la cui attività dovrebbe essere finalizzata in via prioritaria alla predisposizione di metodologie tecniche più che al sostegno e supporto delle applicazioni operative. Nella prima come nella seconda versione, l'agenzia dovrebbe essere collocata

nell'ambito della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri, regolandone i rapporti con la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali e con il Ministro senza portafoglio eventualmente delegato per la semplificazione e la qualità della regolazione.

4. CONCLUSIONI

In conclusione, qualità della regolazione e semplificazione costituiscono necessariamente i cardini di **una politica istituzionale generale**, di livello sia politico che tecnico-amministrativo, che richiede un forte e costante impegno di Parlamento, Governo, Regioni e parti sociali.

Una *policy* stabile e politicamente visibile, **con valenza trasversale** e non limitata a singoli settori, periodicamente misurabile in termini di riduzione di atti, tempi e costi; che identifichi le priorità degli interventi, che ne assicuri la sostenibilità e l'effettività e ne verifichi il rispetto; che ricorra anche a strumenti non normativi a sostegno delle riforme (ad esempio piano d'azione, strategie di comunicazione e di formazione, incentivi, programmi di sostegno); che tenga conto della necessità di un "dialogo interistituzionale" tra Governo e Parlamento e di un raccordo tra i vari livelli di *governance*, soprattutto con le Regioni ma anche con l'Unione Europea;

Perché la sfida possa essere lanciata in termini concreti e realistici occorre soprattutto, in ambito statale, una forte consapevolezza e la conseguente assunzione di **responsabilità politica da parte del Presidente del Consiglio, coadiuvato da un Ministro delegato che assicuri una forte regia all'ideazione e soprattutto all'attuazione di un piano operativo di semplificazione, attivando, quando necessario, l'intervento diretto del premier**. Difatti, se il ruolo delle amministrazioni di settore è fondamentale, è innegabile che il demandare all'esclusiva responsabilità di queste il processo di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione si risolve inevitabilmente, come l'esperienza comparata e quella italiana degli ultimi anni dimostrano, in un percorso tanto arduo quanto velleitario, perché solo una forte regia può **assicurare la convergenza degli sforzi semplificatori in un quadro organico e condiviso, al tempo stesso evitando resistenze burocratiche** o il prevalere degli interessi più forti su altri pur meritevoli di considerazione e tutela. Gli

uffici legislativi delle amministrazioni di settore sono, strutturalmente e culturalmente, dedicata ad una **mission** diversa e non di rado dialetticamente contrapposta a quella della semplificazione: la produzione di nuovi provvedimenti, normativi e amministrativi, al servizio della realizzazione delle politiche di settore. E' importante impegnarli nel perseguimento di obiettivi di qualità della regolazione, ma è illusorio pensare che essi siano disponibili a dare priorità a questi obiettivi senza un vincolo e uno stimolo esterno.

La realizzazione di una politica di semplificazione richiede, inoltre, **risorse e strumenti adeguati**, nonché la messa in atto di una soluzione organizzativa che regoli le dinamiche tra responsabile della *policy* e amministrazioni di settore, anche attraverso lo studio degli esempi di eccellenza che provengono dall'estero (ad esempio, del modello della *Regulatory Impact Unit* inglese o della *Commission de codification* francese), valorizzando comunque un approccio multidisciplinare oggi carente.