

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXVII
n. 1

RELAZIONE

CONCERNENTE LA LIBERALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI SULLE IMPRESE

*(Articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni,
dalla legge 24 marzo 2012, n. 27)*

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento
(GIARDA)

—————
Comunicata alla Presidenza il 25 marzo 2013
—————

1. Premessa: I contenuti e gli adempimenti attuativi dell'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1

La crisi finanziaria e la stasi della crescita economica confermano come sia necessario l'abbattimento dei vincoli normativi ed amministrativi che limitano l'accesso ai mercati e l'esercizio della libertà d'iniziativa economica.

L'intervento normativo previsto dal decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" impone quindi la liberalizzazione delle attività imprenditoriali in attuazione del principio di libertà economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione, prevedendo l'eliminazione di tutti i limiti e divieti e di tutte le procedure autorizzatorie non strettamente necessari alla tutela dei diritti costituzionali e degli obblighi comunitari internazionali espressamente indicati, secondo un criterio di ragionevolezza e proporzionalità.

Il comma 3 del citato articolo 1, prevede, in particolare, l'adozione di regolamenti ad efficacia delegificante (cioè con la contestuale abrogazione delle leggi vigenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988) per individuare le attività liberalizzate e per semplificare i rimanenti adempimenti procedurali e le relative forme di controllo da parte dell'Amministrazione.

Tali regolamenti potranno essere adottati dal Governo, previa approvazione, da parte delle Camere, di una relazione che specifichi "periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari".

La presente relazione viene quindi proposta ai sensi del comma 3 del citato articolo 1, che costituisce il "cuore" dell'intervento del Governo Monti per la Semplificazione delle procedure degli adempimenti delle imprese.

Dovranno essere abrogate anche le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, non adeguati o non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate.

Le rimanenti disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche dovranno in ogni caso essere interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua del principio costituzionale per il quale l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla

dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.

La disposizione è di evidente importanza, in quanto ha l'ambizione di ridisegnare una parte cospicua del sistema amministrativo italiano attraverso la tendenziale caducazione dei provvedimenti che condizionano *ex ante* l'accesso al mercato.

2. L'introduzione a regime del principio di liberalizzazione e la riforma dei regimi autorizzatori

L'intervento di riforma previsto dal predetto articolo 1, da un lato, fa salvo quanto stabilito dall'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, in materia di indebite restrizioni all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, e si pone in linea di continuità con il processo di liberalizzazione avviato con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (artt. 31 e ss.). Quest'ultimo ha, tra le altre cose, previsto l'eliminazione dei controlli *ex-ante* per l'esercizio di attività economiche ed una serie di principi e di criteri direttivi ai quali dovranno conformarsi i regolamenti da adottare ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 all'atto dell'individuazione delle disposizioni statali oggetto di abrogazione a far data dall'entrata in vigore dei regolamenti stessi.

D'altro lato, il citato articolo 1 deve essere letto congiuntamente all'articolo 12 del decreto-legge sulla Semplificazione 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge n. 35 del 2012) che prevede che con i medesimi regolamenti siano individuate le attività economiche del tutto libere, cioè sottratte ad ogni vincolo amministrativo preventivo, nonché le diverse attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio attività con asseverazione di un professionista, oppure a semplice segnalazione certificata di inizio attività (ovvero a semplice comunicazione), le cui procedure amministrative dovranno essere semplificate con ulteriori regolamenti da adottare ai sensi del medesimo articolo 12.

In sintesi, quindi, in base ai decreti legge 1 e 5 del 2012 il Governo, previa approvazione della presente relazione da parte del Parlamento, dovrà adottare provvedimenti sostitutivi della presente legislazione al fine di liberalizzare la maggior parte delle attività economiche e di semplificare le procedure amministrative e di controlli relativi alle restanti attività.

3. La semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese previa sperimentazione

L'eliminazione di tutti i limiti e divieti e di tutte le procedure autorizzatorie non strettamente necessarie alla tutela dei diritti costituzionali e degli obblighi comunitari ed internazionali espressamente indicati, secondo un criterio di ragionevolezza e proporzionalità dovrà essere basata

altresì su interventi sperimentali di semplificazione amministrativa, disciplinati dagli articoli 12 e 14 del decreto-legge 9 febbraio 2012 n. 5 recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo”, che prevedono il riordino e la semplificazione delle procedure autorizzatorie e di controllo concernenti le imprese.

In particolare, l’articolo 12 del decreto-legge 9 febbraio 2012 n. 5, nella consapevolezza che una buona parte degli ostacoli amministrativi deriva dalle norme regionali e comunali, prevede che il riordino sia preceduto da una fase di sperimentazione volontaria cui potranno partecipare Regioni, Comuni, Camere di commercio e associazioni dei soggetti economici, che a tal fine possono stipulare convenzioni con i Ministeri dello sviluppo economico e della pubblica amministrazione e per la semplificazione per attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio, in ambiti delimitati e a partecipazione volontaria, anche mediante deroghe alle procedure ed ai termini per l’esercizio delle competenze facenti esclusivamente capo ai soggetti partecipanti, dandone preventiva ed adeguata informazione pubblica.

L’articolo 37-bis del decreto-legge n. 179/2012 ha poi previsto che le sperimentazioni possano proseguire per tutto il 2013 e che i soggetti partecipanti possano anche istituire "zone a burocrazia zero", sperimentando forme di deregulation controllata ed utilizzando le risorse previste per le zone franche urbane in aree disagiate.

Attualmente sono in corso le seguenti sperimentazioni:

- a) Regione Abruzzo, Comuni della Regione ed altre Amministrazioni: messa a punto di un modello di cooperazione interistituzionale territoriale per velocizzare la piena attuazione della riforma del SUAP;
- b) Regione Sicilia, Comuni della Regione ed altre Amministrazioni: messa a punto di modulistica standardizzata dei procedimenti di unificazione in ambito regionale della modulistica delle amministrazioni responsabili dei sub-procedimenti SUAP;
- c) Regione Toscana, Comuni della Regione ed altre Amministrazioni: definizione di un modello procedurale per la conferenza di servizi telematica, asincrona e aperta a tutte le amministrazioni;
- d) Regione Veneto, Comuni della Regione, altre Amministrazioni e Unioncamere Veneto: avvio a regime del SUAP telematico con un percorso formativo per i Soggetti interessati al procedimento SUAP;
- e) Provincia di Potenza, Comuni della Provincia e altre Amministrazioni: informatizzazione del procedimento e “zone a burocrazia zero”.

4. I periodi e gli ambiti di intervento degli atti regolamentari

Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012 n. 1, la Direzione Generale per il Mercato, la Concorrenza, il Consumatore la Vigilanza e la Normativa Tecnica del Ministero dello sviluppo economico ha redatto una tabella riferita ai procedimenti di propria competenza nella quale sono riportati oltre ai requisiti, ove previsti, il titolo di legittimazione dell'attività (autorizzazione, SCIA asseverata e non, etc.) nonché, nel caso di previsione dell'autorizzazione, i relativi tempi di formazione del silenzio assenso, se previsti espressamente dalla disposizione che la disciplina.

Inoltre, sono state formulate insieme all'Ufficio Legislativo proposte di abrogazione dei regimi autorizzatori, anche tenendo conto dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 59/2010 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto tali regimi possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Di particolare utilità appare la mappatura elaborata dagli Uffici del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Tale documento, oltre a fornire i dati necessari all'attuazione dell'articolo 12, comma 4, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, offre una ricognizione dei procedimenti delle amministrazioni statali e dei relativi regimi (autorizzazione, SCIA con e senza asseverazioni, mera comunicazione o attività del tutto libere); mappatura che costituisce la base per valutare la proporzionalità dello strumento autorizzatorio richiesto rispetto all'attività economica.

Detta mappatura, unitamente alle attività di ricognizione svolte dagli Uffici del Ministero dello sviluppo economico, costituisce la base per la successiva individuazione dei settori economici da assoggettare a regolamentazione - in linea di continuità con quanto previsto nei precedenti interventi normativi posti in essere con i decreti-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e 24 gennaio 2012, n. 1 – nonché per l'individuazione delle disposizioni legislative e regolamentari soggette ad abrogazione sulla base di quanto disposto dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1.

La successiva predisposizione dei previsti regolamenti di delegificazione e semplificazione dovrà peraltro basarsi essenzialmente sui risultati delle descritte attività di sperimentazione in ambito regionale, poiché è evidente che l'effettivo compimento del processo di liberalizzazione delle attività economiche non potrà prescindere dalla contestuale semplificazione degli adempimenti oggi imposti, in una rete spesso inestricabile, dall'ordinamento statale e dai diversi ordinamenti regionali e locali, e quindi impone il contestuale coinvolgimento delle Regioni. Infatti, come la Corte costituzionale ha recentemente ribadito nella sentenza n. 200 del 2012, l'attuazione

del principio della liberalizzazione necessita tanto dell'intervento del legislatore statale quanto di quello regionale, in considerazione dell'intreccio di competenze, concorrenti e residuali, che in tale contesto vengono in rilievo. La circostanza per cui diverse attività economiche ricadono in ambiti di competenza dei legislatori regionali impone, infatti, che l'efficienza e la competitività del sistema economico siano perseguite in modo sinergico tra i due livelli di governo, a cominciare dall'eliminazione delle restrizioni indebite all'accesso e all'esercizio delle attività economiche.

5. Le prime linee – guida per l'adozione dei previsti atti regolamentari

Già nel corso di questa fase propedeutica alla successiva elaborazione dei regolamenti si è altresì provveduto ad individuare le forme più appropriate di semplificazione e accesso alle informazioni per la futura disciplina delle attività non interamente liberalizzate, ed a tale riguardo, è emersa l'opportunità di regolamentare singolarmente le diverse tipologie di attività economiche, in modo che per ciascuna iniziativa progettata, l'imprenditore possa avere un quadro completo, chiaro ed esaustivo degli adempimenti residuanti dall'intervento di liberalizzazione e semplificazione, con la contestuale caducazione di ogni ulteriore o diverso obbligo o adempimento.

In proposito, si può ipotizzare di predisporre, oltre, ai regolamenti in esame, l'adozione, ove necessario previa intesa in Conferenza Unificata, di una modulistica standard e di linee guida, specifiche per ogni singola attività economica, che individuino con certezza la normativa di accesso, fornendo ai cittadini e alle imprese una "guida pratica" per consentire il più semplice e rapido accesso alla singola attività economica di interesse, pur garantendo il rispetto dei diritti fondamentali degli altri cittadini e delle esigenze di interesse pubblico generale, riferite alla sicurezza, alla salute ed all'ambiente. Particolarmente significativa, per il metodo adottato, è la predisposizione, ormai giunta ad un stadio avanzato, del modello di SCIA edilizia da parte del Tavolo istituito nell'ambito della Conferenza Unificata, sulla base dell'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali del 10 maggio 2012 concernente l'attuazione coordinata delle misure previste dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 recante: "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

In particolare, la rete Internet (attualmente, con il portale "Impresa in un giorno") dovrà guidare l'interessato lungo gli adempimenti eventualmente necessari, che dovranno tutti fare capo (in conformità alle previsioni europee della direttiva-servizi) agli sportelli unici comunali per le imprese, mentre lo sviluppo informatico delle Amministrazioni e la piena interoperabilità fra le loro banche dati (previsti dall' Agenda digitale varata dal Governo Monti), renderanno sempre meno necessarie le attuali onerose forme di autocertificazione con dichiarazione asseverata, che potranno essere progressivamente sostituite dal controllo pubblico in tempo reale di quanto comunicato dai

privati interessati. In tale contesto, il mondo delle camere di commercio e delle associazioni imprenditoriali potrà svolgere, anche attraverso le agenzie per le imprese, un nuovo importante ruolo di volano per la competitività delle imprese italiane nell'economia globale e per lo sviluppo economico ed occupazionale del nostro Paese, mediante la sinergia fra tutti i servizi, reali e finanziari, concorrenzialmente offerti alle imprese.

In sintesi, l'adozione dei regolamenti in esame a seguito delle attività di sperimentazione in materia di semplificazione amministrativa potrà:

1. facilitare l'accesso alle attività economiche, eliminando vincoli e limiti autorizzativi ritenuti non proporzionati e non necessari, nel rispetto del principio di libera iniziativa economica;
2. semplificare la vita di impresa, introducendo procedure informatiche, modulistiche omogenee e semplificazioni procedurali così come sperimentate nell'ambito degli interventi sperimentali di semplificazione amministrativa introdotte dall'articolo 12 del decreto-legge 9 febbraio 2012 n. 5;
3. introdurre risparmi di gestione sia per la PA sia per le Imprese, mediante il pieno utilizzo delle procedure informatiche e dei protocolli di comunicazione digitale per la gestione delle pratiche amministrative, riducendo al minimo i tempi delle procedure ed i relativi oneri per i soggetti privati coinvolti, anche mediante l'esclusivo utilizzo di una nuova conferenza di servizi telematica non contestuale, aperta al contributo di tutti i soggetti, anche collettivi, interessati ed in sinergia con le contestuali riforme di semplificazione dell'edilizia e dei controlli successivi sulle attività d'impresa ugualmente previste dai medesimi decreti legge.

In conclusione, l'obiettivo è quello di giungere ad una nuova "amministrazione amica" volta ad aiutare i cittadini e le imprese ad attivare i propri ambiti di libertà ed a favorire il conseguente sviluppo economico ed occupazionale, secondo principi di certezza delle regole e di tutela dell'affidamento, limitando al minimo i divieti e le incombenze burocratiche alla stregua di un criterio di ragionevolezza e proporzionalità, e l'auspicio è che tali indirizzi possano essere condivisi anche dal nuovo Parlamento e dal nuovo Governo che ne sarà espressione.