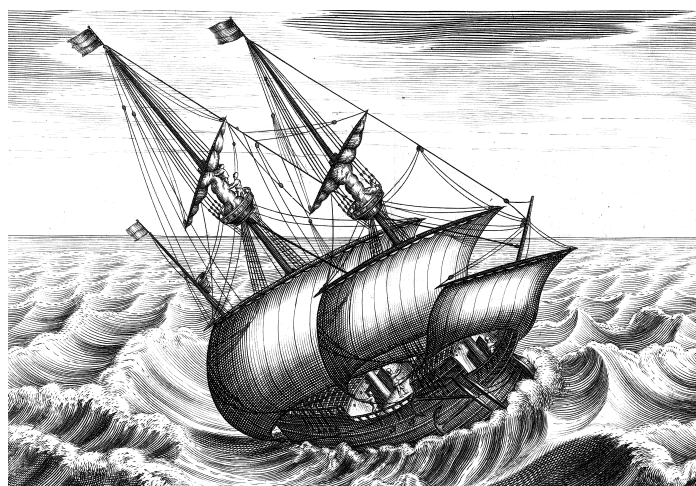


LA SEMPLIFICAZIONE NELLA LEGGE N. 133 DEL 2008

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



INDICE

Premessa.....	p.	1
Semplificazione normativa.....	"	2
Riduzione degli oneri amministrativi.....	"	4
Riduzione di altri adempimenti amministrativi, per le imprese.....	"	7
Segue: per le imprese ed i cittadini.....	"	12
Profili processuali.....	"	13
Riorganizzazione amministrativa (del 'taglia-enti, in particolare).....	"	14
Riepilogo: strategia di semplificazione e suoi strumenti.....	"	17

Premessa. - Semplificazione normativa. - Riduzione degli oneri amministrativi. - Riduzione di altri adempimenti amministrativi, per le imprese. - Segue: per le imprese ed i cittadini. - Profili processuali. - Riorganizzazione amministrativa (del "taglia-enti", in particolare). - Riepilogo: strategia di semplificazione e suoi strumenti.

Premessa

La legge 6 agosto 2008, n. 133, ha convertito in legge (con modificazioni) il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

Di quell'insieme assai esteso di disposizioni, alcune si iscrivono in una politica di semplificazione - nel convincimento ch'essa svolga una parte di rilievo ai fini dello sviluppo economico e della competitività.

In particolare, il titolo II ("Sviluppo economico, semplificazione e competitività") della legge dedica alle "Semplificazioni" per intero il capo VII.

E misure di semplificazione si rinvencono in alcune altre disposizioni.

Si è inteso nel presente dossier - conclusosi il procedimento di conversione del decreto-legge n. 112, ad opera della legge n. 133, nonché il relativo dibattito parlamentare - fornire una rapida ricognizione del complesso di misure di semplificazione (intendendo con ciò, riduzione di oneri ed adempimenti per imprese e cittadini) contenute in quella legge.

Non una puntuale esegesi dell'articolato, dunque, piuttosto una veduta d'insieme, circoscritta ad uno dei profili che più connotano quell'impianto normativo.

La ricognizione delle misure volte ad una maggiore semplificazione, è di seguito svolta secondo alcune voci tematiche (per mera comodità espositiva, non già perché esse siano da intendere come rigidamente compartimentate tra loro). Ossia:

- *semplificazione normativa;*
- *riduzione degli oneri amministrativi;*
- *riduzione di altri adempimenti amministrativi;*
- *profili di semplificazione processuale;*
- *semplificazione dell'organizzazione amministrativa (conseguita tramite la soppressione di enti, la rimodulazione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni).*

SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

L'**articolo 24** si intitola: *Taglia-leggi*.

Invero, con tale espressione si designa correntemente, nel lessico giornalistico e parlamentare, il procedimento disegnato dall'articolo 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005. Esso è caratterizzato da:

- un automatico effetto abrogativo generalizzato, disposto da quella medesima legge per le disposizioni legislative primarie (statali) pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (anche se modificate con successivi provvedimenti);
- la sottrazione, da tale abrogazione generalizzata, di alcune tipologie di disposizioni primarie, individuate da quella medesima legge;
- la sottrazione, dall'abrogazione generalizzata, di altre disposizioni legislative, da individuarsi con decreti legislativi delegati, abilitati al contempo "alla semplificazione o al riordino della materia che ne è l'oggetto".

Il termine ultimo per l'esercizio da parte del Governo della ricordata delega legislativa disposta dalla legge n. 246, scade nel dicembre 2009 (salvo un ulteriore biennio per l'adozione di decreti legislativi "integrativi o correttivi"). Decorso quel termine, scatta l'abrogazione automatica.

Si ebbe ad annotare nel dossier n. 4 (*Tagliar leggi con decreto-legge*) della presente collana: *"Nelle vedute del legislatore del 2005, dunque, il 'tagliar' leggi era inteso non come obiettivo in se stesso bensì come indissolubilmente intrecciato ad un'opera, nelle materie di volta in volta considerate, di riassetto e riordino, in cui si giocasse la vera partita della razionalizzazione normativa"*.

Il Governo ha peraltro rilevato una straordinaria necessità ed urgenza, sì da inserire nel decreto-legge n. 112 del 2008 una disposizione (articolo 24), la quale abroga direttamente un novero di leggi (o atti equiparati).

Si tratta di leggi ritenute vetuste perché oramai esaurite negli effetti, per le quali l'effetto abrogativo (decorrente dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge) è anticipato rispetto alla scansione procedimentale prevista dalla legge n. 246 del 2005.

A raffronto del procedimento 'taglia-leggi' della legge n. 246 (il quale rimane salvo, secondo afferma espressamente l'articolo 24 del decreto-legge così come convertito in legge), la decurtazione di atti normativi primari così operata si differenzia essenzialmente per:

- l'individuazione puntuale degli atti da abrogare (anziché da sottrarre ad abrogazione);

- l'ampliamento del novero di tali atti, per un riguardo sia temporale (ricomprendendo anche atti successivi al 1970) sia tipologico (figurando tra gli abrogati alcuni tipi di atto - come leggi di bilancio - esclusi dalla legge n. 246 dal novero di disposizioni abrogabili in via automatica generalizzata).

Altra diversità saliente è che si ha mera abrogazione, non anche riordino, riassetto delle materie.

In altri termini, la previsione *pare muovere nella direzione, più che di un'articolata semplificazione normativa, di un accertamento dell'esaurimento di effetti di fonti primarie*, delle quali è perciò certificata la cancellazione dall'ordinamento.

Gli estremi degli atti abrogati sono elencati (in ordine cronologico) in un allegato alla disposizione.

Non tutto, invero, in tale allegato pare appieno intelligibile. Potrebbero porsi gli interrogativi: *a)* perché vi siano incluse (e dunque siano abrogate) fonti non più vigenti (già abrogate, ed in modo espresso)¹; *b)* quale significato giuridico abbia l'inclusione di leggi di bilancio (o di assestamento del bilancio), e non per tutti gli anni finanziari ma solamente per alcuni.

Durante il procedimento di conversione del decreto-legge n. 112, la lettura in Senato ha espunto dall'allegato alcune fonti, perché ritenute non esaurite negli effetti².

¹ Ad esempio: la *legge 5 marzo 1982, n. 62* ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801, concernente provvedimenti urgenti in materia di tutela dall'inquinamento"). Essa era già abrogata dall'articolo 63 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, indi dall'articolo 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" (abrogativo altresì del decreto legislativo del 1999 citato), talché vive ora la sua 'terza' abrogazione. O ancora, la *legge 4 dicembre 1993, n. 491* ("Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali") è stata abrogata dall'articolo 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 ("Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale"). O per risalire più indietro nel tempo, la *legge 25 giugno 1865, n. 2359* ("Sulla espropriazione per causa di pubblica utilità") già è stata abrogata dall'articolo 58 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità").

² Per questo riguardo, durante la lettura presso il Senato del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112 sono state espunte dall'allegato: le norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana (di cui ai decreti legislativi: 12 aprile 1948, n. 507, "Disciplina provvisoria dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana"; 6 maggio 1948, n. 655, "Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana"; 7 maggio 1948, n. 789, "Esercizio nella Regione siciliana delle attribuzioni del ministero dell'agricoltura e delle foreste", e relativa legge di ratifica 28 dicembre 1952, n. 4437); la legge 10 maggio 1976, n. 264 ("Miglioramento degli assegni di quiescenza erogati dall'ente "Fondo trattamento quiescenza e assegni straordinari al personale del lotto"); la legge 22 maggio 1976, n. 361 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1976, n. 241, concernente concessione da parte della Cassa depositi e prestiti di un mutuo di lire 9.000 milioni all'ente autonomo acquedotto pugliese per il ripianamento dei disavanzi di bilancio"); la legge 3 gennaio 1981, n. 7 ("Stanziamenti aggiuntivi per l'aiuto pubblico a favore dei Paesi in via di sviluppo"); la legge 26 gennaio 1982, n. 12 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678, concernente il blocco degli organici delle unità sanitarie locali").

Ad ogni modo, inclusi nell'allegato risultano 3370 atti.

Ove da tale inclusione abrogativa di atti primari, derivi abrogazione implicita di disposizioni secondarie, il Governo è tenuto a realizzare (con atto non maggiormente specificato dall'articolo 24, comma 1-bis) una ricognizione di tali disposizioni, di rango regolamentare.

Rilevano, ai fini della semplificazione normativa, altresì alcune previsioni di delegificazione, tuttavia esaminate di seguito nell'esposizione, in ragione degli adempimenti amministrativi su cui incidano.

RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

L'articolo 26 si intitola: *Taglia-oneri amministrativi*.

Vi si prevede la predisposizione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da *obblighi informativi* nella materie di competenza statale (per quelle di competenza regionale dovendosi procedere secondo modalità condivise: cfr. il *dossier* n. 7 della presente collana: *Stato-regioni e qualità della regolamentazione*).

Questo, al fine di conseguire una riduzione di quegli oneri pari al 25 per cento, entro il 2012.

Siffatta disposizione 'legifica' previsione già posta dal Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, approntato a metà anno 2007 dal Governo allora in carica (è il doc. CCXXXV, n. 1 della XV legislatura).

Quel Piano indicava altresì le aree prioritarie, nell'ambito delle quali svolgere la misurazione degli oneri amministrativi nel 2007 (*privacy*; ambiente; paesaggio e beni culturali; fisco e dogane; sicurezza civile; codice della navigazione; previdenza e contributi).

Le misurazioni sinora condotte circa l'entità degli oneri amministrativi, evidenziano un costo totale aggregato annuo, stimabile (per imprese da 0 a 249 dipendenti) complessivamente pari a: circa 9,94 miliardi di euro per l'area lavoro e previdenza; circa 2,19 miliardi di euro per l'area privacy; circa 2 miliardi di euro per l'area ambiente; circa 1,4 miliardi di euro per la prevenzione incendi; 621 milioni di euro per l'area paesaggio e beni culturali.

Ne risulta, per le aree sopra dette, un totale di 16,22 miliardi di euro.

Il Piano d'azione è strumento programmatico previsto dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione" (come convertito dalla legge 9 marzo

2006, n. 80), che all'articolo 1, comma 2, statuisce che il *Piano di azione ogni anno sia, sentito il Consiglio di Stato, approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso al Parlamento*.

Quanto alla natura giuridica del Piano di azione, esso si configura (nelle parole del Consiglio di Stato) qual "vero e proprio atto programmatico che traduce in indirizzi generali per i singoli ministeri la strategia del Governo in materia di qualità della regolazione".

Si tratta, dunque, di atto di indirizzo politico-amministrativo, "fonte di impegni e di responsabilità sia per il Governo sia per le amministrazioni statali", ancora rimarca il Consiglio di Stato.

In termini invero fortemente critici verso tale strumento si esprimeva il ministro per la semplificazione normativa in una audizione presso la Commissione bicamerale per la semplificazione (cfr. resoconto stenografico del 10 luglio 2008, pp. 3-4).

Onde conseguire l'obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi, l'articolo 26 citato prevede che ciascun ministro adotti un piano di riduzione, che confluisce nel generale Piano d'azione per la semplificazione.

Una volta misurati gli oneri amministrativi, *l'adozione delle misure di loro riduzione (per gli oneri gravanti sulle imprese) è demandata a regolamenti governativi (autorizzati all'abrogazione di norme primarie vigenti)*.

Per la determinazione delle norme generali regolatrici della materia - richiesta dalla legge n. 400 del 1988 perché siano autorizzati i regolamenti 'delegati' - è fatto rinvio alla legge n. 59 del 1997 (recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"), più esattamente all'articolo 20 di questa.

Il raggiungimento degli obiettivi di riduzione indicati nei piani ministeriali, è tenuto da conto nella valutazione dei dirigenti responsabili.

Questo insieme di previsioni fa perno sulla nozione di *oneri amministrativi*.

Essa ha un significato assai puntuale, ch'è bene intendere rettamente.

Per oneri amministrativi *non* si intendono oneri finanziari (tasse, premi, contributi, multe, o generici costi amministrativi) discendenti da una regolazione. Né oneri in termini di investimenti (ad esempio l'acquisto di un macchinario per assicurare nel processo produttivo il rispetto di determinati *standards*) onde conformarsi ad essa.

Con "onere amministrativo" si ha riguardo non all'intero spettro dei costi di conformità alla normativa (*compliance costs*), bensì a una loro porzione.

Gli *oneri amministrativi* sono definibili quali i costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle pubbliche amministrazioni e dai cittadini per soddisfare *l'obbligo giuridico di fornire informazioni sulle proprie attività*, alle autorità pubbliche o ai privati.

Per oneri amministrativi si intende pertanto quella quota parte degli oneri di adempimento, scaturente dagli *obblighi di informazione* gravanti sulle imprese ed altri soggetti.

Secondo tale accezione, la riduzione degli oneri amministrativi riguarda la semplificazione delle procedure di fornitura delle informazioni da parte dei soggetti obbligati.

Un obbligo di informazione è l'obbligo di ottenere o predisporre informazioni e successivamente renderle disponibili alle autorità pubbliche o a terzi. Si tratta di un obbligo cui non è possibile sottrarsi senza violazione della normativa.

Ciascun obbligo di informazione consiste in una serie di dati o comunicazioni, che le imprese e gli altri soggetti interessati debbono trasmettere ovvero tenere a disposizione in modo da poterle inviare su richiesta.

E' su questi, pertanto, che incide la riduzione degli oneri amministrativi in senso stretto: sugli obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi (in breve, non giustificati da ragioni sostanziali inerenti al funzionamento di una disciplina normativa).

La riduzione degli oneri amministrativi ha avuto impulso in sede di Unione europea.

Risorse attenzione in particolare nel Consiglio europeo riunitosi a Bruxelles l'8-9 marzo 2007. Le conclusioni della Presidenza, rese al suo termine, così recitavano:

“Il Consiglio europeo sottolinea che la riduzione degli oneri amministrativi costituisce una misura importante per stimolare l'economia europea, specialmente attraverso il suo impatto sulle piccole e medie imprese. È necessario un forte sforzo congiunto per ridurre in maniera significativa gli oneri amministrativi all'interno dell'Unione europea. Il Consiglio europeo concorda pertanto sulla necessità di ridurre del 25 per cento entro il 2012 gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione dell'Unione europea”.

Ricevevano, in tal modo, approvazione orientamenti già prospettati dalla Commissione europea. Questa aveva, tra l'altro, reso un documento di lavoro (intitolato *Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*) volto a porre una strategia comunitaria finalizzata a misurare i costi amministrativi e a ridurre gli oneri amministrativi. Vi si riteneva che con la riduzione degli oneri amministrativi ridondanti, le imprese possano migliorare la produttività e la concorrenzialità globale. Secondo stime recepite dalla Commissione, la riduzione degli oneri amministrativi determinerebbe benefici significativi fino a 150 miliardi di euro, pari all' 1,5 per cento del PIL dell'Unione europea.

Per quanto concerne l'Italia, era stimato che gli oneri amministrativi incidano per una percentuale del 4,6 per cento. Una loro riduzione del 25 per cento (secondo l'obiettivo confermato dal Consiglio europeo sopra ricordato) comporterebbe dunque una crescita del PIL pari all'1,7 per cento.

La qualificazione e quantificazione degli oneri amministrativi, di cui si avvale la Commissione europea, ha nome di *Standard Cost Model* (mutuato dall'esperienza dei Paesi Bassi, pur con alcune varianti ed adattamenti, suggeriti dalla Commissione, si da configurarsi come *EU Standard Cost Model*).

Stabilito quel che si intenda per onere amministrativo ed individuati gli oneri normativamente previsti, la quantificazione è conseguita per mezzo della equazione: $\sum P \times Q$.

La lettera **Q** indica il numero complessivo di trasmissioni della informazione, nell'anno di riferimento.

La lettera **P** indica il costo (prezzo) che il soggetto deve sostenere per ottemperare all'obbligo di informazione.

Moltiplicando **P** e **Q** si ha il costo che l'impresa (o altro soggetto) deve sostenere per adempiere all'obbligo di informazione previsto dalla legge: dunque, l'onere amministrativo.

Guardando oltre il singolo soggetto: **Q** indica il numero di volte all'anno di trasmissione dell'informazione, moltiplicato per il numero imprese (o altri soggetti) cui la normativa viene applicata.

P indica il costo di un'attività amministrativa ed è determinato moltiplicando la tariffa (costo orario della persona o persone, interne o esterne all'organizzazione, che si occupano della messa a disposizione dell'informazione) ed il tempo (tempo impiegato per svolgere quell'attività).

Tra gli obiettivi dello *Standard Cost Model* vi è quello di garantire la comparazione tra i risultati delle misurazioni.

Per questo è necessario - per il calcolo di **P** (Prezzo) e **Q** (Quantità) - verificare la tariffa *standard* relativa all'impresa di normale efficienza; svolgere interviste o utilizzare metodi determinati per quantificare il tempo assorbito dall'espletamento dell'obbligo di informazione; individuare il numero di soggetti coinvolti e la frequenza della trasmissione della informazione. La ricerca si basa su una misurazione il più possibile obiettiva e sulla rappresentatività dei dati.

In sintesi, *l'equazione dello Standard Cost Model consiste nel moltiplicare il Prezzo (Tariffa moltiplicato Tempo) per la Quantità (Numero dei soggetti tenuti a trasmettere l'informazione moltiplicato la Frequenza della trasmissione di informazione).*

RIDUZIONE DI ALTRI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI, PER LE IMPRESE

Una politica di semplificazione si articola in un ventaglio di interventi, non tutti, beninteso, riconducibili alla riduzione degli oneri da obblighi di informazione.

Essa include altresì la riduzione di adempimenti amministrativi di altro tipo (con la previsione, ad esempio, di meccanismi di dichiarazione di inizio attività o di silenzio assenso in luogo di provvedimenti amministrativi espressi; la semplificazione di controlli; ecc.).

In tale direzione muovono alcune disposizioni del decreto legge n. 112, convertito dalla legge n. 133.

Emblematiche, quelle in materia di controlli ambientali e di qualità o per lo svolgimento dell'attività di impresa.

Esse sono recate, rispettivamente, dagli *articoli 30 e 38* (che le dichiarano afferenti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione).

La loro attuazione è demandata in misura decisiva a regolamenti governativi (nel primo caso, anzi, sin l'entrata in vigore).

L'articolo 30 si intitola: *Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione.*

La riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese qui attiene, dunque, al profilo dei *controlli*.

Più in particolare, sono interessate le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità, effettuata da un soggetto certificatore in conformità a norme tecniche ed internazionali.

Ebbene, si prevede che i controlli (che sono periodici) svolti dagli enti certificatori sostituiscano i controlli amministrativi (limitandosi, la verifica degli organi amministrativi, al vaglio dell'attualità e completezza della certificazione). Questo, anche per il rinnovo od aggiornamento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività.

Ad essere così richiamati sono, in particolare, gli strumenti che configurano il sistema di gestione ambientale (SGA).

Con tale acronimo si fa riferimento all'insieme delle norme tecniche che disciplinano la certificazione ambientale o di qualità.

E' questo il cd. '*audit ambientale*', consistente in un sistema di verifica periodica e volontaria cui si sottopongono le imprese, per valutare il rispetto degli *standard* ambientali previsti da norme ovvero da obiettivi di politica interna da esse prefissate.

Ottenere una certificazione di conformità, rilasciata da accreditati organismi indipendenti, non è obbligatorio. L'azienda decide volontariamente di stabilire, attuare e mantenere un proprio sistema di gestione ambientale conforme a tali schemi.

Il vantaggio competitivo per l'impresa è in termini, può dirsi, di credibilità. Il numero di aziende che hanno scelto di operare attenendosi alla normativa ISO è, invero, in continua crescita. In vari mercati (ad es. quello giapponese) nonché in alcuni settori (ad es. chimico ed automobilistico), non è di fatto possibile operare senza aver

predisposto un sistema di gestione ambientale sviluppato secondo i requisiti raccomandati dalla normativa ISO 14001 (v. subito *infra*).

La certificazione può riguardare il sistema ovvero il prodotto.

Tra gli strumenti di certificazione di prodotto, si fa principalmente riferimento al Regolamento europeo dell'*Ecolabel*, anche se è in corso di diffusione la Dichiarazione Ambientale di Prodotto (DAP), regolata da norme internazionali della serie ISO 14020.

Una attenzione particolare meritano, però, le certificazioni di sistema (concernenti, appunto, il sistema di gestione ambientale condotta da un'impresa).

A livello comunitario si fa riferimento per questo riguardo all'EMAS, disciplinato dal regolamento CE 761/01.

Tra gli standard internazionali è preminente l'ISO 14001 (*International Standard of Organization*) predisposto dall'*International Organization for Standardization* ed inserito nel documento UNI EN ISO 14001, 1996.

Quest'ultimo è stato recepito entro l'EMAS dal citato regolamento CE 761/01.

Al possesso da parte delle imprese di tali certificazioni, l'ordinamento nazionale talora connette alcune agevolazioni e semplificazioni (così è, in Italia, ad esempio con le previsioni degli articoli del codice ambientale: 194, comma 3; 212, comma 7; 209).

L'articolo 38 si intitola: *Impresa in un giorno*.

Esso demanda a regolamento governativo *la semplificazione ed il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive*.

La disciplina dello sportello unico (che fu previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, articoli 23-25, cui fece seguito il regolamento attuativo: d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447) è da rimodulare valorizzandone la funzione di essenziale referente per lo svolgimento di attività produttive (nonché di prestazione di servizi, quali definiti dalla cd. direttiva Bolkestein).

Tra le norme generali, poste dall'articolo in commento, cui il riordino normativo in via regolamentare deve attenersi, possono qui ricordarsi:

- l'assegnabilità del compito di attestare i requisiti normativamente richiesti per lo svolgimento dell'attività di impresa, a soggetti privati accreditati ("agenzie per le imprese", i cui criteri di individuazione e di accreditamento sono del pari da stabilirsi con regolamento governativo, così come la vigilanza su di esse, demandabile al sistema delle camere di commercio). Tali soggetti privati sono abilitati a rilasciare una dichiarazione di conformità, avente efficacia di titolo autorizzatorio (purché la verifica circa i requisiti per l'esercizio dell'attività di impresa non implichi attività discrezionale da parte dell'amministrazione);

- delega delle funzioni relative allo sportello unico, da parte dei comuni che non l'abbiano istituito, alle camere di commercio;

- possibilità per l'imprenditore di avviare immediatamente l'attività d'impresa nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività, rilasciando in tal caso lo sportello unico una ricevuta che

vale quale titolo autorizzatorio (avverso il suo diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza dei servizi);

- previsione di un termine di trenta giorni per il rigetto dell'istanza, la formulazione di osservazioni o l'attivazione della conferenza di servizi, se il progetto di impianto produttivo contrasti con gli strumenti urbanistici;

- conclusione del procedimento, da parte dell'amministrazione procedente, senza attendere il parere delle altre amministrazioni, ove sia scaduto il termine loro assegnato per pronunciarsi.

Anche altre disposizioni concernono le imprese (o i liberi professionisti), e per alcuni profili possono dirsi afferenti ad una semplificazione di adempimenti amministrativi.

L'**articolo 2** (intitolato: *Banda larga*) reca previsione (al comma 1, volto ad agevolare i lavori infrastrutturali per comunicazioni elettroniche) secondo cui l'installazione di reti e impianti per la fibra ottica è realizzabile con la procedura della *denuncia di inizio attività* (invece che quella del silenzio assenso decorsi novanta giorni, come previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, decreto legislativo n. 259 del 2003, articoli 87-8).

L'**articolo 6-bis** (*Distretti produttivi e reti di imprese*) demanda (comma 3, lettera *b*)) ad una successiva disciplina (da adottarsi con regolamento governativo di delegificazione) la previsione di *semplificazioni contabili e procedurali* "al fine della razionalizzazione e della riduzione degli oneri legati alle risorse umane e finanziarie conseguenti all'effettuazione degli adempimenti in materia di imposta sul valore aggiunto".

L'**articolo 29** (*Trattamento dei dati personali*) semplifica adempimenti posti a carico dei soggetti che non trattino dati sensibili (o trattino dati sensibili circoscritti allo stato di salute o malattia senza indicazioni circa la diagnosi, o all'adesione a sindacati).

In tal caso, per i propri dipendenti e collaboratori anche a progetto (prevede il comma 1), imprese, professionisti, artigiani ed altri possono sostituire il documento programmatico sulla sicurezza (prescritto dal codice in materia di protezione dei dati personali: decreto legislativo n. 196 del 2003, articolo 34) con una *autocertificazione*.

Ancora, il Garante per la protezione dei dati personali è chiamato ad individuare, con proprio provvedimento, modalità di semplificazione.

Ed è (dal comma 4) ridotto il novero di informazioni che il titolare deve fornire quale notificazione obbligatoria al Garante, circa il trattamento dei dati personali cui intenda procedere.

L'**articolo 32, comma 3**, *sopprime l'obbligo* (che fu previsto da disposizione del 2006) per i lavoratori autonomi di tenere apposito *conto corrente* bancario o postale *per l'esercizio dell'attività professionale* (cd. 'tracciabilità dei professionisti').

Di quel medesimo articolo 32, i commi 1 e 2 concernono altra materia, elevando la soglia massima sotto la quale è consentito l'uso del contante e dei titoli al portatori (ed esplicitando la modificabilità con decreto ministeriale di tali limiti di importo).

L'**articolo 33, comma 3**, *sopprime l'obbligo* per i contribuenti di presentare un *elenco clienti* ed un *elenco fornitori* (ossia dei soggetti verso i quali si siano emesse fatture o dai quali si siano effettuati acquisti rilevanti ai fini dell'IVA, nell'anno di riferimento).

L'**articolo 36, comma 1-bis**, prevede che l'atto di trasferimento della partecipazione di una società a responsabilità limitata possa essere sottoscritto con *firma digitale*.

Gli **articoli 39 e 40** dettano disposizioni in ambito lavoristico, con alcune ricadute in termini di semplificazione.

L'articolo 39 (*Adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro*) istituisce per il datore di lavoro privato (ad esclusione del lavoro domestico) il *libro unico del lavoro*, sostitutivo dei diversi libri dei quali vi era innanzi l'obbligo.

Correlate alle prescrizioni circa il libro unico del lavoro sono alcune semplificazioni (ad esempio in tema di lavoro a domicilio, su cui incidono le abrogazioni disposte dal comma 9).

L'articolo 40 (*Tenuta dei documenti di lavoro e altri adempimenti formali*) prevede (comma 1) che i libri ed altri documenti relativi al personale dipendente possano essere tenuti dal datore di lavoro (oltre che presso i consulenti del lavoro) presso professionisti abilitati, senza più obbligo di tenuta di loro copia presso il luogo di lavoro.

Il comma 2 modifica la disciplina relativa alle informazioni e comunicazioni che il datore di lavoro deve fornire ai lavoratori all'atto dell'assunzione. Il comma 3 semplifica obblighi di registrazione e di tenuta dei registri relativi all'organizzazione dell'orario di lavoro di persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto. Il comma 4 attiene agli obblighi informativi relativi all'assunzione di lavoratori disabili.

L'**articolo 41** (*Modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro*) sopprime al comma 4 alcuni obblighi informativi a carico del datore di lavoro verso la direzione provinciale del lavoro competente (circa: il prolungato lavoro settimanale attraverso prestazioni di lavoro straordinario; un regolare ricorso al lavoro notturno, non disposto dal contratto collettivo).

La *Semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa* (così si intitola l'**articolo 43**) è da questo demandata a decreto (di natura non regolamentare) del ministro per lo sviluppo economico.

Invece a regolamento governativo (di delegificazione) sono demandati - dall'**articolo 44** - la *Semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria*.

Siffatta disciplina deve realizzare "la semplificazione della documentazione necessaria per accedere al contributo e dei criteri di calcolo" così come "la semplificazione delle fasi del procedimento di erogazione" (anche ai fini dell'effettiva erogazione non oltre l'anno successivo a quello di riferimento).

Le previsioni sopra richiamate, dunque, involgono profili di semplificazione per attività di impresa (e in alcuni casi di libera professione), oppure, può dirsi in termini generali e approssimati, interessano i cittadini riguardati nell'esercizio di un'attività lavorativa (per quest'ultimo profilo, potrebbero rammentarsi altresì le disposizioni recate dagli **articoli 22 e 23**, che involgono elementi di semplificazione della disciplina, rispettivamente, delle prestazioni occasionali di tipo accessorio e del contratto di apprendistato).

Altre previsioni della legge n. 133 concernono invece sia le imprese sia gli individui, senza una immediata connessione con tale riguardo economico. Esse sono di seguito richiamate.

SEGUE : PER LE IMPRESE ED I CITTADINI

L'**articolo 13** (*Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico*) tratta di semplificazione (demandata alla Conferenza unificata) delle procedure di *alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari*.

Può ricordarsi l'elevamento della *durata della carta d'identità* da cinque a dieci anni (previsto dall'**articolo 31**).

L'**articolo 35** (*Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici*) al comma 1 *demand* (come già altre previsioni legislative in passato, rimaste inattuate) *a decreti ministeriali* la disciplina dell'installazione degli impianti all'interno degli edifici, tale da prevedere "semplificazioni di adempimenti per i proprietari di abitazioni ad uso privato e per le imprese".

Del medesimo articolo, il comma 2 *sopprime la previsione* (già recata da regolamento ministeriale) circa la consegna all'avente causa, della documentazione relativa agli impianti in caso di trasferimento a qualsiasi titolo dell'immobile, e circa la garanzia del venditore (da riportarsi nell'atto di trasferimento) in ordine alla conformità degli impianti alla vigente normativa in materia di sicurezza.

Il comma 3 *sopprime l'obbligo* di allegare l'attestato di certificazione energetica per gli edifici, all'atto di trasferimento a titolo oneroso o di locazione, nonché la previsione della nullità del contratto (fatta valere dall'acquirente o dal conduttore) in caso di inadempimento dell'obbligo.

L'**articolo 37** (*Certificazioni e prestazioni sanitarie*) *demanda a decreto ministeriale* (previa intesa in sede di Conferenza unificata) l'individuazione di norme da abrogare "al fine di garantire la riduzione degli adempimenti meramente formali e non necessari alla tutela della salute a carico di cittadini ed imprese e consentire la eliminazione di adempimenti formali connessi a pratiche sanitarie obsolete" (ferme restando le disposizioni vigenti in materia di sicurezza sul lavoro).

Peraltro, per come è formulata la previsione, l'individuazione delle norme da abrogare parrebbe avere solo funzione ricognitiva, nulla disponendosi qui circa l'effetto abrogativo.

PROFILI PROCESSUALI

Ad una politica di semplificazione processuale sono riconducibili le disposizioni dell'**articolo 51** (*Comunicazioni e notificazioni per via telematica*).

Esso prevede che nel processo civile (comma 1) e nel rito societario (comma 4) alcune notificazioni e comunicazioni siano da effettuarsi per via telematica all'indirizzo elettronico (*e-mail*) comunicato dal difensore.

Anche altre disposizioni incidono sulla disciplina processuale.

Così, nei procedimenti relativi a *controversie in materia di previdenza e assistenza sociale* (di cui tratta l'**articolo 20**), a fronte di una pluralità di domande o di azioni esecutive che frazionino un credito relativo al medesimo rapporto, il giudice dispone d'ufficio la riunificazione delle domande. In mancanza di tale riunificazione, il giudice dichiara, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del procedimento, l'improcedibilità delle domande successive alla prima. Ove egli abbia notizia che la riunificazione non è stata osservata, il giudice sospende il giudizio e fissa alle parti un termine perentorio per la riunificazione a pena di improcedibilità della domanda.

L'**articolo 50** dispone che se nessuna delle parti compaia alla nuova udienza fissata dal *giudice civile*, dopo che nessuna delle parti sia già comparsa alla prima udienza, si abbia non più solo la cancellazione (che ora diviene non più impugnabile) della causa dal ruolo, bensì anche immediata estinzione del processo (senza possibilità di riassunzione).

L'**articolo 53**, comma 2, prevede un termine massimo (sessanta giorni) per il deposito della sentenza (nei casi di particolare complessità della controversia) da parte del *giudice del lavoro*.

L'**articolo 54** prevede, riguardo al *processo amministrativo*: la perenzione dei ricorsi amministrativi ultraquinquennali (comma 1); la condizione - perché possa presentarsi domanda di equa riparazione per il danno derivante dall'eccessiva durata del processo amministrativo - che sia stata innanzi presentata un'istanza di urgenza del ricorso (comma 2); l'attribuzione al presidente del Consiglio di Stato di individuare ad inizio d'anno quali sezioni del Consiglio di Stato esercitino le funzioni consultive e quali le giurisdizionali (con superamento dell'attuale compartimentazione funzionale in tre sezioni per le prime e tre sezioni per le seconde) (comma 3).

L'**articolo 55** concerne il *contenzioso tributario*. Disciplina un meccanismo di estinzione automatica dei processi pendenti innanzi alla Commissione centrale tributaria. L'estinzione di tali processi (sono quelli per i quali non fosse ancora stata fissata l'udienza di trattazione alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112) è scongiurata se gli uffici dell'amministrazione finanziaria depositino (entro sei mesi) dichiarazione di persistenza del loro interesse alla definizione del giudizio.

Ancora in materia tributaria, possono ricordarsi dell'**articolo 83** i commi 18-18 *quater*, relativi all'*accertamento concordato*.

RIORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA (DEL "TAGLIA-ENTI", IN PARTICOLARE)

Non rilevarebbero, ai fini della presente ricognizione, le disposizioni che incidono sulla macchina decisionale pubblica o sulla sua organizzazione.

Per quest'ultimo riguardo, tuttavia, alcune disposizioni possono brevemente richiamarsi - se non altro, per la loro peculiarità, in alcuni casi.

L'**articolo 26** si intitola: *Taglia-enti*.

La disciplina ivi prevista dispone un meccanismo 'taglia-enti' che ha qualche analogia con il 'taglia-leggi'.

Gli enti pubblici (non economici) sono automaticamente soppressi (salvo alcune tipologie indicate dal medesimo articolo 26, comma 1).

Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, sono individuati gli enti da *non* sopprimere.

Ossia: con decreti (ministeriali) si individuano gli enti da 'salvare', sottratti all'effetto soppressivo generalizzato.

Tali decreti sono da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge.

Nei successivi novanta giorni, i ministri vigilanti comunicano ai due ministri sopra ricordati l'elenco degli enti che risultano soppressi (le cui funzioni sono trasferite alle amministrazioni vigilanti per maggiore competenza nella materia, le quali succedono loro).

Diversamente che per il 'taglia-leggi', la previsione del 'taglia-enti' non si sofferma su una preliminare fase ricognitiva, di individuazione degli enti pubblici esistenti.

La soppressione o razionalizzazione degli enti pubblici statali è stata oggetto nel tempo di diversi interventi legislativi.

Un precedente è l'articolo 1, commi 482 e seguenti della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), che a sua volta apportava modificazioni alla disciplina recata dall'articolo 28 della legge finanziaria 2002 (legge n. 448 del 2001).

Successivamente, la legge finanziaria 2008 (articolo 2, commi 634-641, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) nuovamente disciplinava la materia.

Essa ha altresì ampliato le competenze - che permangono in sede consultiva su atti del Governo - della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione.

Ha infatti previsto (articolo 2, comma 635) che *la Commissione bicamerale per la semplificazione renda parere sugli schemi di regolamento di riordino, trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti, organismi o strutture amministrative, pubblici statali.*

Rispetto ai più recenti interventi legislativi in materia di riordino di enti pubblici - citate leggi finanziarie 2007 e 2008, le quali affidavano a successivi regolamenti di delegificazione il compito di procedere al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti - l'articolo 26 è assai più 'interventista', disponendo esso direttamente, la soppressione degli enti.

Interessati sono *enti pubblici non economici*. Più in particolare: gli enti pubblici non economici aventi una dotazione organica inferiore a cinquanta unità; gli enti pubblici non economici per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi dell'articolo 2, comma 634, della citata legge n. 244 del 2007.

Restano comunque *esclusi dalla soppressione*: ordini professionali e loro federazioni; federazioni sportive; enti parco; enti di ricerca; enti non inclusi dall'ISTAT nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato; enti impegnati nella memoria della Resistenza (e delle persecuzioni anti-ebraiche e delle foibe).

Di là della soppressione di enti quale prevista dall'articolo in esame, rimane operante (sino al 31 dicembre 2008) l'autorizzazione (recata dalla legge n. 244, finanziaria 2008: articolo 2, comma 634) a regolamenti governativi di riordino, trasformazione, soppressione, messa in liquidazione di enti pubblici (od anche strutture amministrative pubbliche partecipate dallo Stato, anche in forma associativa, prevede l'articolo 26, comma 4).

Dell'articolo in esame, il comma 3 abroga alcune disposizioni della finanziaria 2007 (tra cui la previsione di un'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche-Scuola nazionale della pubblica amministrazione).

Non la sola, peculiare disciplina del 'taglia-enti' dispone in tema di soppressione o accorpamento di enti.

L'**articolo 28** istituisce l'*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale* (ISPRA), trasferendogli le funzioni e le risorse di tre enti di cui si dispone la soppressione (l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (ARPAT); l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS); l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

Alcuni commi dell'articolo 28 inoltre riducono a ventitré componenti sia la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata-IPPC sia la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali.

L'**articolo 45** sopprime il SECIT (Servizio consultivo ed ispettivo tributario, le cui funzioni sono attribuite al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze) e la Commissione tecnica per la finanza pubblica.

L'**articolo 68** (*Riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture*) reca (commi 1-4) disposizioni volte ad accelerare il processo di riordino degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni (avviato con l'articolo 29 del decreto-legge n. 223 del 2006) ed a realizzare, entro il triennio 2009-11, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle amministrazioni.

Il comma 5 dispone che, "al fine di eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nonché di favorire una maggiore efficienza dei servizi e la razionalizzazione delle procedure", sono soppresse "le strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche". Le relative competenze sono trasferite alle amministrazioni svolgenti funzioni omogenee.

Il comma 6, infine, sopprime alcuni istituti (l'Alto commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione; l'Alto commissario per la lotta alla contraffazione; la Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica).

Alla semplificazione dell'organizzazione amministrativa si procede mediante due meccanismi:

- soppressione o accorpamento di enti (se ne è riferito sopra);
- contenimento dei costi e razionalizzazione della spesa degli apparati pubblici centrali e periferici.

In tale ultima direzione muove l'**articolo 74** (*Riduzione degli assetti organizzativi*). Le amministrazioni dello Stato e alcune tipologie di enti pubblici - vi si prevede - provvedono (entro il 30 novembre 2008) a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità.

Le misure adottate sono volte alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici; all'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, salvo specifiche esigenze organizzative.

Sono prescritte alcune percentuali minime di riduzione degli uffici.

Alle amministrazioni inadempienti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

RIEPILOGO: STRATEGIA DI SEMPLIFICAZIONE E SUOI STRUMENTI

Il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133, propone *un utilizzo integrato di semplificazione normativa e semplificazione amministrativa* - secondo la strategia inaugurata dalla legge n. 59 del 1997.

La semplificazione *normativa*, a parte il meccanismo "taglia-leggi", è affidata per lo più a *regolamenti* di delegificazione (adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988), spesso su proposta o sentito il parere del Ministro per la semplificazione normativa, non sempre previa determinazione dei principi e criteri direttivi.

Passano per siffatta via regolamentare, ad esempio, le semplificazioni contabili e procedurali in materia di reti di imprese (di cui all'articolo 6, comma 3, lettera *b*)); gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei settori soggetti a misurazione, nonché volti a semplificare e riordinare la relativa disciplina (articolo 25, comma 5); l'individuazione delle tipologie di controlli ambientali e di qualità per i quali possa aversi sostituzione delle verifiche amministrative con le attestazioni degli enti certificatori, "con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli" (articolo 30, comma 3); la semplificazione e il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive (articolo 38, comma 3); la semplificazione dell'erogazione di contributi all'editoria (articolo 44).

Quanto agli strumenti della semplificazione *amministrativa*, essi sono diversi.

Vi è la *dichiarazione di inizio attività* (DIA).

L'incremento delle possibilità di utilizzazione della DIA riguarda gli interventi di installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica (articolo 2, comma 1). Per talune attività di impresa, è previsto che con la DIA presso lo sportello unico si possano avviare immediatamente le attività (articolo 38, comma 3, lettera *e*)).

Vi è poi l'*autocertificazione*. Anch'esso costituisce un meccanismo di snellimento degli adempimenti per le imprese.

Ad esempio, si prevede per i soggetti che trattino dati personali non sensibili, che la tenuta di un aggiornato documento programmatico sulla sicurezza sia sostituita dall'obbligo di autocertificazione, resa dal titolare (articolo 29).

Talune previsioni sono relative alla *conferenza di servizi* (qualora l'immobile oggetto dell'intervento di installazione di un impianto di comunicazione elettronica sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia stato allegato alla DIA: articolo 2, comma 8; dietro richiesta del privato, in caso di diniego presso lo sportello unico del rilascio della ricevuta là ove questa costituisca titolo autorizzatorio, al momento della presentazione della dichiarazione relativa alla sussistenza dei requisiti - e conclusione del procedimento da parte dell'amministrazione procedente senza ulteriore indugio, in caso di mancato

ricorso alla conferenza, scaduto il termine previsto,; articolo 38, comma 3; previsione di una procedura accelerata, da determinarsi con decreto ministeriale, tramite la quale l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa possa chiedere al Ministero dello sviluppo economico l'indizione di conferenze dei servizi cui partecipi, senza diritto di voto, anche il soggetto che ha presentato l'istanza per la concessione della agevolazione, talché il provvedimento di approvazione del progetto esecutivo, adottato dal Ministero dello sviluppo economico, in conformità alla determinazione conclusiva della Conferenza, sostituisca tutti gli atti di assenso necessari all'avvio dell'investimento agevolato: articolo 43).

Dagli esempi ricordati pare desumersi una figurazione della conferenza dei servizi quale strumento atto a soddisfare le esigenze del privato, siano esse di alleggerimento di oneri, di tutela nei confronti della amministrazione procedente o di accelerazione del procedimento facendo salva la garanzia di partecipazione del privato. Rimane peraltro suscettibile di approfondimento, se la conferenza di servizi sia strumento con adeguata flessibilità, perché possa rispondere a tali finalità.

Vi sono altre previsioni, nelle quali la semplificazione risiede nella *riduzione del numero degli adempimenti*.

Così è per gli obblighi informativi, di cui tratta l'articolo 25.

A tale meccanismo sembra inoltre ricorrere (oltre il citato articolo 6-bis, comma 3, ove demanda ad una successiva disciplina la previsione di semplificazioni contabili e procedurali "al fine della razionalizzazione e della riduzione degli oneri legati alle risorse umane e finanziarie conseguenti all'effettuazione degli adempimenti in materia di imposta sul valore aggiunto"), l'articolo 37, in cui si prefigura l'eliminazione di adempimenti meramente formali e non necessari alla tutela della salute, nonché di adempimenti formali connessi a pratiche sanitarie obsolete.

O ancora, possibile oggetto di semplificazione è il *sistema dei controlli amministrativi*. Per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità, effettuata da un soggetto certificatore in conformità a norme tecniche ed internazionali, previsioni sono recate dall'articolo 30.

Alla semplificazione amministrativa, in qualche misura afferiscono anche disposizioni finalizzate ad ottenere la progressiva *informatizzazione* della attività amministrativa (tra le quali l'articolo 20, comma 12, prevede che l'INPS metta a disposizione dei comuni modalità telematiche per le comunicazioni relative ai decessi e alle variazioni di stato civile da effettuarsi obbligatoriamente entro due giorni dalla data dell'evento; l'articolo 25, comma 6, prevede che sia data tempestiva notizia sui siti web dei Ministeri e degli enti pubblici statali interessati dei risultati raggiunti

con le attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese; l'articolo 27 prevede la sostituzione, per amministrazioni, enti pubblici o locali, dell'abbonamento cartaceo alla Gazzetta Ufficiale con l'abbonamento telematico; l'articolo 38, comma 3, lettera *a-bis*), prevede che, attraverso apposite misure telematiche, sia assicurato il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica disciplinata dal decreto-legge n. 7 del 2007 e le attività produttive per le quali sia presentata dichiarazione presso lo sportello unico; il medesimo articolo 38, al comma 4 prevede modalità di divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali sia sufficiente la attestazione di soggetti privati accreditati) o il maggior ricorso a comunicazioni e notificazioni in via telematica (articolo 51).

Altre disposizioni possono essere riguardate alla stregua di interventi di supporto alla semplificazione amministrativa.

Così le *attività di formazione* (di cui all'articolo 38, comma 5) di dipendenti pubblici, con la eventuale partecipazione anche di esponenti del sistema produttivo, pianificate dal Comitato interministeriale per la semplificazione al fine di diffondere sul territorio nazionale la capacità delle amministrazioni pubbliche di assicurare tempestivamente l'esercizio del diritto di iniziativa economica privata e la tutela dell'avvio dell'attività imprenditoriale per i soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge, attraverso gli strumenti di semplificazione previsti dal medesimo articolo 38.

O la previsione (articolo 25, comma 7) di una *responsabilità di risultato* per i dirigenti ministeriali in relazione al raggiungimento degli obiettivi indicati nei singoli piani ministeriali per la riduzione degli oneri amministrativi, ovvero (articolo 20, comma 13) di una responsabilità amministrativa per il responsabile del procedimento, ove derivi pregiudizio dal ritardo nella trasmissione telematica da parte dell'INPS ai comuni delle comunicazioni relative a decessi e variazioni di stato civile.

Quanto al *riordino degli enti*, esso risponde ad un processo consolidato nella semplificazione dell'organizzazione amministrativa, promossa dai primi anni Novanta.

Una linea di tendenza nuova, determinata dalla esigenza prioritaria di contenimento dei costi, sembra invece potersi individuare sulla scorta di alcune delle disposizioni sopra ricordate (articolo 68).

Ivi la semplificazione e razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa tende ad esprimersi attraverso la riduzione del numero di strutture amministrative che svolgono attività a contenuto tecnico ed il

conseguente accentramento delle loro funzioni presso le amministrazioni statali sia centrali che periferiche.

Pare, questa, una scelta della politica di semplificazione in qualche modo inversa rispetto a quella che aveva ispirato la semplificazione dell'organizzazione amministrativa nei decreti legislativi emanati in attuazione delle cd. 'leggi Bassanini', in particolare il decreto legislativo n. 300 del 1999, in cui l'istituzione delle agenzie trovava anche ragione nella volontà di sottrarre all'organizzazione ministeriale competenze dall'elevato profilo tecnico.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati:

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura
(maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa
(maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'
(giugno 2008)
(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge
(giugno 2008)

n. 5

Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito
(luglio 2008)

n. 6

Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori
(luglio 2008)
(in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione
(settembre 2008)
(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 8

Novità in tema di analisi tecnico-normativa
(settembre 2008)

n. 9

La semplificazione nella legge n. 133 del 2008
(ottobre 2008)

INDICE

Premessa.....	p.	1
Semplificazione normativa.....	"	2
Riduzione degli oneri amministrativi.....	"	4
Riduzione di altri adempimenti amministrativi, per le imprese.....	"	7
Segue: per le imprese ed i cittadini.....	"	12
Profili processuali.....	"	13
Riorganizzazione amministrativa (del 'taglia-enti, in particolare).....	"	14
Riepilogo: strategia di semplificazione e suoi strumenti.....	"	17

Premessa. - Semplificazione normativa. - Riduzione degli oneri amministrativi. - Riduzione di altri adempimenti amministrativi, per le imprese. - Segue: per le imprese ed i cittadini. - Profili processuali. - Riorganizzazione amministrativa (del "taglia-enti", in particolare). - Riepilogo: strategia di semplificazione e suoi strumenti.

Premessa

La legge 6 agosto 2008, n. 133, ha convertito in legge (con modificazioni) il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

Di quell'insieme assai esteso di disposizioni, alcune si iscrivono in una politica di semplificazione - nel convincimento ch'essa svolga una parte di rilievo ai fini dello sviluppo economico e della competitività.

In particolare, il titolo II ("Sviluppo economico, semplificazione e competitività") della legge dedica alle "Semplificazioni" per intero il capo VII.

E misure di semplificazione si rinvencono in alcune altre disposizioni.

Si è inteso nel presente dossier - conclusosi il procedimento di conversione del decreto-legge n. 112, ad opera della legge n. 133, nonché il relativo dibattito parlamentare - fornire una rapida ricognizione del complesso di misure di semplificazione (intendendo con ciò, riduzione di oneri ed adempimenti per imprese e cittadini) contenute in quella legge.

Non una puntuale esegesi dell'articolato, dunque, piuttosto una veduta d'insieme, circoscritta ad uno dei profili che più connotano quell'impianto normativo.

La ricognizione delle misure volte ad una maggiore semplificazione, è di seguito svolta secondo alcune voci tematiche (per mera comodità espositiva, non già perché esse siano da intendere come rigidamente compartimentate tra loro). Ossia:

- *semplificazione normativa;*
- *riduzione degli oneri amministrativi;*
- *riduzione di altri adempimenti amministrativi;*
- *profili di semplificazione processuale;*
- *semplificazione dell'organizzazione amministrativa (conseguita tramite la soppressione di enti, la rimodulazione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni).*

SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

L'**articolo 24** si intitola: *Taglia-leggi*.

Invero, con tale espressione si designa correntemente, nel lessico giornalistico e parlamentare, il procedimento disegnato dall'articolo 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005. Esso è caratterizzato da:

- un automatico effetto abrogativo generalizzato, disposto da quella medesima legge per le disposizioni legislative primarie (statali) pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (anche se modificate con successivi provvedimenti);
- la sottrazione, da tale abrogazione generalizzata, di alcune tipologie di disposizioni primarie, individuate da quella medesima legge;
- la sottrazione, dall'abrogazione generalizzata, di altre disposizioni legislative, da individuarsi con decreti legislativi delegati, abilitati al contempo "alla semplificazione o al riordino della materia che ne è l'oggetto".

Il termine ultimo per l'esercizio da parte del Governo della ricordata delega legislativa disposta dalla legge n. 246, scade nel dicembre 2009 (salvo un ulteriore biennio per l'adozione di decreti legislativi "integrativi o correttivi"). Decorso quel termine, scatta l'abrogazione automatica.

Si ebbe ad annotare nel dossier n. 4 (*Tagliar leggi con decreto-legge*) della presente collana: *"Nelle vedute del legislatore del 2005, dunque, il 'tagliar' leggi era inteso non come obiettivo in se stesso bensì come indissolubilmente intrecciato ad un'opera, nelle materie di volta in volta considerate, di riassetto e riordino, in cui si giocasse la vera partita della razionalizzazione normativa"*.

Il Governo ha peraltro rilevato una straordinaria necessità ed urgenza, sì da inserire nel decreto-legge n. 112 del 2008 una disposizione (articolo 24), la quale abroga direttamente un novero di leggi (o atti equiparati).

Si tratta di leggi ritenute vetuste perché oramai esaurite negli effetti, per le quali l'effetto abrogativo (decorrente dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge) è anticipato rispetto alla scansione procedimentale prevista dalla legge n. 246 del 2005.

A raffronto del procedimento 'taglia-leggi' della legge n. 246 (il quale rimane salvo, secondo afferma espressamente l'articolo 24 del decreto-legge così come convertito in legge), la decurtazione di atti normativi primari così operata si differenzia essenzialmente per:

- l'individuazione puntuale degli atti da abrogare (anziché da sottrarre ad abrogazione);

- l'ampliamento del novero di tali atti, per un riguardo sia temporale (ricomprendendo anche atti successivi al 1970) sia tipologico (figurando tra gli abrogati alcuni tipi di atto - come leggi di bilancio - esclusi dalla legge n. 246 dal novero di disposizioni abrogabili in via automatica generalizzata).

Altra diversità saliente è che si ha mera abrogazione, non anche riordino, riassetto delle materie.

In altri termini, la previsione *pare muovere nella direzione, più che di un'articolata semplificazione normativa, di un accertamento dell'esaurimento di effetti di fonti primarie*, delle quali è perciò certificata la cancellazione dall'ordinamento.

Gli estremi degli atti abrogati sono elencati (in ordine cronologico) in un allegato alla disposizione.

Non tutto, invero, in tale allegato pare appieno intelligibile. Potrebbero porsi gli interrogativi: *a)* perché vi siano incluse (e dunque siano abrogate) fonti non più vigenti (già abrogate, ed in modo espresso)¹; *b)* quale significato giuridico abbia l'inclusione di leggi di bilancio (o di assestamento del bilancio), e non per tutti gli anni finanziari ma solamente per alcuni.

Durante il procedimento di conversione del decreto-legge n. 112, la lettura in Senato ha espunto dall'allegato alcune fonti, perché ritenute non esaurite negli effetti².

¹ Ad esempio: la *legge 5 marzo 1982, n. 62* ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801, concernente provvedimenti urgenti in materia di tutela dall'inquinamento"). Essa era già abrogata dall'articolo 63 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, indi dall'articolo 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" (abrogativo altresì del decreto legislativo del 1999 citato), talché vive ora la sua 'terza' abrogazione. O ancora, la *legge 4 dicembre 1993, n. 491* ("Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali") è stata abrogata dall'articolo 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 ("Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale"). O per risalire più indietro nel tempo, la *legge 25 giugno 1865, n. 2359* ("Sulla espropriazione per causa di pubblica utilità") già è stata abrogata dall'articolo 58 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità").

² Per questo riguardo, durante la lettura presso il Senato del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112 sono state espunte dall'allegato: le norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana (di cui ai decreti legislativi: 12 aprile 1948, n. 507, "Disciplina provvisoria dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana"; 6 maggio 1948, n. 655, "Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana"; 7 maggio 1948, n. 789, "Esercizio nella Regione siciliana delle attribuzioni del ministero dell'agricoltura e delle foreste", e relativa legge di ratifica 28 dicembre 1952, n. 4437); la legge 10 maggio 1976, n. 264 ("Miglioramento degli assegni di quiescenza erogati dall'ente "Fondo trattamento quiescenza e assegni straordinari al personale del lotto"); la legge 22 maggio 1976, n. 361 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1976, n. 241, concernente concessione da parte della Cassa depositi e prestiti di un mutuo di lire 9.000 milioni all'ente autonomo acquedotto pugliese per il ripianamento dei disavanzi di bilancio"); la legge 3 gennaio 1981, n. 7 ("Stanziamenti aggiuntivi per l'aiuto pubblico a favore dei Paesi in via di sviluppo"); la legge 26 gennaio 1982, n. 12 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678, concernente il blocco degli organici delle unità sanitarie locali").

Ad ogni modo, inclusi nell'allegato risultano 3370 atti.

Ove da tale inclusione abrogativa di atti primari, derivi abrogazione implicita di disposizioni secondarie, il Governo è tenuto a realizzare (con atto non maggiormente specificato dall'articolo 24, comma 1-bis) una ricognizione di tali disposizioni, di rango regolamentare.

Rilevano, ai fini della semplificazione normativa, altresì alcune previsioni di delegificazione, tuttavia esaminate di seguito nell'esposizione, in ragione degli adempimenti amministrativi su cui incidano.

RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

L'**articolo 26** si intitola: *Taglia-oneri amministrativi*.

Vi si prevede la predisposizione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da *obblighi informativi* nella materie di competenza statale (per quelle di competenza regionale dovendosi procedere secondo modalità condivise: cfr. il *dossier* n. 7 della presente collana: *Stato-regioni e qualità della regolamentazione*).

Questo, al fine di conseguire una riduzione di quegli oneri pari al 25 per cento, entro il 2012.

Siffatta disposizione 'legifica' previsione già posta dal Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, approntato a metà anno 2007 dal Governo allora in carica (è il doc. CCXXXV, n. 1 della XV legislatura).

Quel Piano indicava altresì le aree prioritarie, nell'ambito delle quali svolgere la misurazione degli oneri amministrativi nel 2007 (*privacy*; ambiente; paesaggio e beni culturali; fisco e dogane; sicurezza civile; codice della navigazione; previdenza e contributi).

Le misurazioni sinora condotte circa l'entità degli oneri amministrativi, evidenziano un costo totale aggregato annuo, stimabile (per imprese da 0 a 249 dipendenti) complessivamente pari a: circa 9,94 miliardi di euro per l'area lavoro e previdenza; circa 2,19 miliardi di euro per l'area privacy; circa 2 miliardi di euro per l'area ambiente; circa 1,4 miliardi di euro per la prevenzione incendi; 621 milioni di euro per l'area paesaggio e beni culturali.

Ne risulta, per le aree sopra dette, un totale di 16,22 miliardi di euro.

Il Piano d'azione è strumento programmatico previsto dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione" (come convertito dalla legge 9 marzo

2006, n. 80), che all'articolo 1, comma 2, statuisce che il *Piano di azione ogni anno sia, sentito il Consiglio di Stato, approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso al Parlamento*.

Quanto alla natura giuridica del Piano di azione, esso si configura (nelle parole del Consiglio di Stato) qual "vero e proprio atto programmatico che traduce in indirizzi generali per i singoli ministeri la strategia del Governo in materia di qualità della regolazione".

Si tratta, dunque, di atto di indirizzo politico-amministrativo, "fonte di impegni e di responsabilità sia per il Governo sia per le amministrazioni statali", ancora rimarca il Consiglio di Stato.

In termini invero fortemente critici verso tale strumento si esprimeva il ministro per la semplificazione normativa in una audizione presso la Commissione bicamerale per la semplificazione (cfr. resoconto stenografico del 10 luglio 2008, pp. 3-4).

Onde conseguire l'obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi, l'articolo 26 citato prevede che ciascun ministro adotti un piano di riduzione, che confluisce nel generale Piano d'azione per la semplificazione.

Una volta misurati gli oneri amministrativi, *l'adozione delle misure di loro riduzione (per gli oneri gravanti sulle imprese) è demandata a regolamenti governativi (autorizzati all'abrogazione di norme primarie vigenti)*.

Per la determinazione delle norme generali regolatrici della materia - richiesta dalla legge n. 400 del 1988 perché siano autorizzati i regolamenti 'delegati' - è fatto rinvio alla legge n. 59 del 1997 (recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"), più esattamente all'articolo 20 di questa.

Il raggiungimento degli obiettivi di riduzione indicati nei piani ministeriali, è tenuto da conto nella valutazione dei dirigenti responsabili.

Questo insieme di previsioni fa perno sulla nozione di *oneri amministrativi*.

Essa ha un significato assai puntuale, ch'è bene intendere rettamente.

Per oneri amministrativi *non* si intendono oneri finanziari (tasse, premi, contributi, multe, o generici costi amministrativi) discendenti da una regolazione. Né oneri in termini di investimenti (ad esempio l'acquisto di un macchinario per assicurare nel processo produttivo il rispetto di determinati *standards*) onde conformarsi ad essa.

Con "onere amministrativo" si ha riguardo non all'intero spettro dei costi di conformità alla normativa (*compliance costs*), bensì a una loro porzione.

Gli *oneri amministrativi* sono definibili quali i costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle pubbliche amministrazioni e dai cittadini per soddisfare *l'obbligo giuridico di fornire informazioni sulle proprie attività*, alle autorità pubbliche o ai privati.

Per oneri amministrativi si intende pertanto quella quota parte degli oneri di adempimento, scaturente dagli *obblighi di informazione* gravanti sulle imprese ed altri soggetti.

Secondo tale accezione, la riduzione degli oneri amministrativi riguarda la semplificazione delle procedure di fornitura delle informazioni da parte dei soggetti obbligati.

Un obbligo di informazione è l'obbligo di ottenere o predisporre informazioni e successivamente renderle disponibili alle autorità pubbliche o a terzi. Si tratta di un obbligo cui non è possibile sottrarsi senza violazione della normativa.

Ciascun obbligo di informazione consiste in una serie di dati o comunicazioni, che le imprese e gli altri soggetti interessati debbono trasmettere ovvero tenere a disposizione in modo da poterle inviare su richiesta.

E' su questi, pertanto, che incide la riduzione degli oneri amministrativi in senso stretto: sugli obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi (in breve, non giustificati da ragioni sostanziali inerenti al funzionamento di una disciplina normativa).

La riduzione degli oneri amministrativi ha avuto impulso in sede di Unione europea.

Risorse attenzione in particolare nel Consiglio europeo riunitosi a Bruxelles l'8-9 marzo 2007. Le conclusioni della Presidenza, rese al suo termine, così recitavano:

“Il Consiglio europeo sottolinea che la riduzione degli oneri amministrativi costituisce una misura importante per stimolare l'economia europea, specialmente attraverso il suo impatto sulle piccole e medie imprese. È necessario un forte sforzo congiunto per ridurre in maniera significativa gli oneri amministrativi all'interno dell'Unione europea. Il Consiglio europeo concorda pertanto sulla necessità di ridurre del 25 per cento entro il 2012 gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione dell'Unione europea”.

Ricevevano, in tal modo, approvazione orientamenti già prospettati dalla Commissione europea. Questa aveva, tra l'altro, reso un documento di lavoro (intitolato *Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*) volto a porre una strategia comunitaria finalizzata a misurare i costi amministrativi e a ridurre gli oneri amministrativi. Vi si riteneva che con la riduzione degli oneri amministrativi ridondanti, le imprese possano migliorare la produttività e la concorrenzialità globale. Secondo stime recepite dalla Commissione, la riduzione degli oneri amministrativi determinerebbe benefici significativi fino a 150 miliardi di euro, pari all' 1,5 per cento del PIL dell'Unione europea.

Per quanto concerne l'Italia, era stimato che gli oneri amministrativi incidano per una percentuale del 4,6 per cento. Una loro riduzione del 25 per cento (secondo l'obiettivo confermato dal Consiglio europeo sopra ricordato) comporterebbe dunque una crescita del PIL pari all'1,7 per cento.

La qualificazione e quantificazione degli oneri amministrativi, di cui si avvale la Commissione europea, ha nome di *Standard Cost Model* (mutuato dall'esperienza dei Paesi Bassi, pur con alcune varianti ed adattamenti, suggeriti dalla Commissione, sì da configurarsi come *EU Standard Cost Model*).

Stabilito quel che si intenda per onere amministrativo ed individuati gli oneri normativamente previsti, la quantificazione è conseguita per mezzo della equazione: $\Sigma P \times Q$.

La lettera **Q** indica il numero complessivo di trasmissioni della informazione, nell'anno di riferimento.

La lettera **P** indica il costo (prezzo) che il soggetto deve sostenere per ottemperare all'obbligo di informazione.

Moltiplicando P e Q si ha il costo che l'impresa (o altro soggetto) deve sostenere per adempiere all'obbligo di informazione previsto dalla legge: dunque, l'onere amministrativo.

Guardando oltre il singolo soggetto: **Q** indica il numero di volte all'anno di trasmissione dell'informazione, moltiplicato per il numero imprese (o altri soggetti) cui la normativa viene applicata.

P indica il costo di un'attività amministrativa ed è determinato moltiplicando la tariffa (costo orario della persona o persone, interne o esterne all'organizzazione, che si occupano della messa a disposizione dell'informazione) ed il tempo (tempo impiegato per svolgere quell'attività).

Tra gli obiettivi dello *Standard Cost Model* vi è quello di garantire la comparazione tra i risultati delle misurazioni.

Per questo è necessario - per il calcolo di P (Prezzo) e Q (Quantità) - verificare la tariffa *standard* relativa all'impresa di normale efficienza; svolgere interviste o utilizzare metodi determinati per quantificare il tempo assorbito dall'espletamento dell'obbligo di informazione; individuare il numero di soggetti coinvolti e la frequenza della trasmissione della informazione. La ricerca si basa su una misurazione il più possibile obiettiva e sulla rappresentatività dei dati.

In sintesi, *l'equazione dello Standard Cost Model consiste nel moltiplicare il Prezzo (Tariffa moltiplicato Tempo) per la Quantità (Numero dei soggetti tenuti a trasmettere l'informazione moltiplicato la Frequenza della trasmissione di informazione).*

RIDUZIONE DI ALTRI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI, PER LE IMPRESE

Una politica di semplificazione si articola in un ventaglio di interventi, non tutti, beninteso, riconducibili alla riduzione degli oneri da obblighi di informazione.

Essa include altresì la riduzione di adempimenti amministrativi di altro tipo (con la previsione, ad esempio, di meccanismi di dichiarazione di inizio attività o di silenzio assenso in luogo di provvedimenti amministrativi espressi; la semplificazione di controlli; ecc.).

In tale direzione muovono alcune disposizioni del decreto legge n. 112, convertito dalla legge n. 133.

Emblematiche, quelle in materia di controlli ambientali e di qualità o per lo svolgimento dell'attività di impresa.

Esse sono recate, rispettivamente, dagli *articoli 30 e 38* (che le dichiarano afferenti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione).

La loro attuazione è demandata in misura decisiva a regolamenti governativi (nel primo caso, anzi, sin l'entrata in vigore).

L'**articolo 30** si intitola: *Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione.*

La riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese qui attiene, dunque, al profilo dei *controlli*.

Più in particolare, sono interessate le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità, effettuata da un soggetto certificatore in conformità a norme tecniche ed internazionali.

Ebbene, si prevede che i controlli (che sono periodici) svolti dagli enti certificatori sostituiscano i controlli amministrativi (limitandosi, la verifica degli organi amministrativi, al vaglio dell'attualità e completezza della certificazione). Questo, anche per il rinnovo od aggiornamento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività.

Ad essere così richiamati sono, in particolare, gli strumenti che configurano il sistema di gestione ambientale (SGA).

Con tale acronimo si fa riferimento all'insieme delle norme tecniche che disciplinano la certificazione ambientale o di qualità.

E' questo il cd. *'audit ambientale'*, consistente in un sistema di verifica periodica e volontaria cui si sottopongono le imprese, per valutare il rispetto degli *standard* ambientali previsti da norme ovvero da obiettivi di politica interna da esse prefissate.

Ottenere una certificazione di conformità, rilasciata da accreditati organismi indipendenti, non è obbligatorio. L'azienda decide volontariamente di stabilire, attuare e mantenere un proprio sistema di gestione ambientale conforme a tali schemi.

Il vantaggio competitivo per l'impresa è in termini, può dirsi, di credibilità. Il numero di aziende che hanno scelto di operare attenendosi alla normativa ISO è, invero, in continua crescita. In vari mercati (ad es. quello giapponese) nonché in alcuni settori (ad es. chimico ed automobilistico), non è di fatto possibile operare senza aver

predisposto un sistema di gestione ambientale sviluppato secondo i requisiti raccomandati dalla normativa ISO 14001 (v. subito *infra*).

La certificazione può riguardare il sistema ovvero il prodotto.

Tra gli strumenti di certificazione di prodotto, si fa principalmente riferimento al Regolamento europeo dell'*Ecolabel*, anche se è in corso di diffusione la Dichiarazione Ambientale di Prodotto (DAP), regolata da norme internazionali della serie ISO 14020.

Una attenzione particolare meritano, però, le certificazioni di sistema (concernenti, appunto, il sistema di gestione ambientale condotta da un'impresa).

A livello comunitario si fa riferimento per questo riguardo all'EMAS, disciplinato dal regolamento CE 761/01.

Tra gli standard internazionali è preminente l'ISO 14001 (*International Standard of Organization*) predisposto dall'*International Organization for Standardization* ed inserito nel documento UNI EN ISO 14001, 1996.

Quest'ultimo è stato recepito entro l'EMAS dal citato regolamento CE 761/01.

Al possesso da parte delle imprese di tali certificazioni, l'ordinamento nazionale talora connette alcune agevolazioni e semplificazioni (così è, in Italia, ad esempio con le previsioni degli articoli del codice ambientale: 194, comma 3; 212, comma 7; 209).

L'articolo 38 si intitola: *Impresa in un giorno*.

Esso demanda a regolamento governativo *la semplificazione ed il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive*.

La disciplina dello sportello unico (che fu previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, articoli 23-25, cui fece seguito il regolamento attuativo: d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447) è da rimodulare valorizzandone la funzione di essenziale referente per lo svolgimento di attività produttive (nonché di prestazione di servizi, quali definiti dalla cd. direttiva Bolkestein).

Tra le norme generali, poste dall'articolo in commento, cui il riordino normativo in via regolamentare deve attenersi, possono qui ricordarsi:

- l'assegnabilità del compito di attestare i requisiti normativamente richiesti per lo svolgimento dell'attività di impresa, a soggetti privati accreditati ("agenzie per le imprese", i cui criteri di individuazione e di accreditamento sono del pari da stabilirsi con regolamento governativo, così come la vigilanza su di esse, demandabile al sistema delle camere di commercio). Tali soggetti privati sono abilitati a rilasciare una dichiarazione di conformità, avente efficacia di titolo autorizzatorio (purché la verifica circa i requisiti per l'esercizio dell'attività di impresa non implichi attività discrezionale da parte dell'amministrazione);

- delega delle funzioni relative allo sportello unico, da parte dei comuni che non l'abbiano istituito, alle camere di commercio;

- possibilità per l'imprenditore di avviare immediatamente l'attività d'impresa nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività, rilasciando in tal caso lo sportello unico una ricevuta che

vale quale titolo autorizzatorio (avverso il suo diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza dei servizi);

- previsione di un termine di trenta giorni per il rigetto dell'istanza, la formulazione di osservazioni o l'attivazione della conferenza di servizi, se il progetto di impianto produttivo contrasti con gli strumenti urbanistici;

- conclusione del procedimento, da parte dell'amministrazione procedente, senza attendere il parere delle altre amministrazioni, ove sia scaduto il termine loro assegnato per pronunciarsi.

Anche altre disposizioni concernono le imprese (o i liberi professionisti), e per alcuni profili possono dirsi afferenti ad una semplificazione di adempimenti amministrativi.

L'**articolo 2** (intitolato: *Banda larga*) reca previsione (al comma 1, volto ad agevolare i lavori infrastrutturali per comunicazioni elettroniche) secondo cui l'installazione di reti e impianti per la fibra ottica è realizzabile con la procedura della *denuncia di inizio attività* (invece che quella del silenzio assenso decorsi novanta giorni, come previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, decreto legislativo n. 259 del 2003, articoli 87-8).

L'**articolo 6-bis** (*Distretti produttivi e reti di imprese*) demanda (comma 3, lettera b)) ad una successiva disciplina (da adottarsi con regolamento governativo di delegificazione) la previsione di *semplificazioni contabili e procedurali* "al fine della razionalizzazione e della riduzione degli oneri legati alle risorse umane e finanziarie conseguenti all'effettuazione degli adempimenti in materia di imposta sul valore aggiunto".

L'**articolo 29** (*Trattamento dei dati personali*) semplifica adempimenti posti a carico dei soggetti che non trattino dati sensibili (o trattino dati sensibili circoscritti allo stato di salute o malattia senza indicazioni circa la diagnosi, o all'adesione a sindacati).

In tal caso, per i propri dipendenti e collaboratori anche a progetto (prevede il comma 1), imprese, professionisti, artigiani ed altri possono sostituire il documento programmatico sulla sicurezza (prescritto dal codice in materia di protezione dei dati personali: decreto legislativo n. 196 del 2003, articolo 34) con una *autocertificazione*.

Ancora, il Garante per la protezione dei dati personali è chiamato ad individuare, con proprio provvedimento, modalità di semplificazione.

Ed è (dal comma 4) ridotto il novero di informazioni che il titolare deve fornire quale notificazione obbligatoria al Garante, circa il trattamento dei dati personali cui intenda procedere.

L'**articolo 32, comma 3**, *sopprime l'obbligo* (che fu previsto da disposizione del 2006) per i lavoratori autonomi di tenere apposito *conto corrente* bancario o postale *per l'esercizio dell'attività professionale* (cd. 'tracciabilità dei professionisti').

Di quel medesimo articolo 32, i commi 1 e 2 concernono altra materia, elevando la soglia massima sotto la quale è consentito l'uso del contante e dei titoli al portatori (ed esplicitando la modificabilità con decreto ministeriale di tali limiti di importo).

L'**articolo 33, comma 3**, *sopprime l'obbligo* per i contribuenti di presentare un *elenco clienti* ed un *elenco fornitori* (ossia dei soggetti verso i quali si siano emesse fatture o dai quali si siano effettuati acquisti rilevanti ai fini dell'IVA, nell'anno di riferimento).

L'**articolo 36, comma 1-bis**, prevede che l'atto di trasferimento della partecipazione di una società a responsabilità limitata possa essere sottoscritto con *firma digitale*.

Gli **articoli 39 e 40** dettano disposizioni in ambito lavoristico, con alcune ricadute in termini di semplificazione.

L'articolo 39 (*Adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro*) istituisce per il datore di lavoro privato (ad esclusione del lavoro domestico) il *libro unico del lavoro*, sostitutivo dei diversi libri dei quali vi era innanzi l'obbligo.

Correlate alle prescrizioni circa il libro unico del lavoro sono alcune semplificazioni (ad esempio in tema di lavoro a domicilio, su cui incidono le abrogazioni disposte dal comma 9).

L'articolo 40 (*Tenuta dei documenti di lavoro e altri adempimenti formali*) prevede (comma 1) che i libri ed altri documenti relativi al personale dipendente possano essere tenuti dal datore di lavoro (oltre che presso i consulenti del lavoro) presso professionisti abilitati, senza più obbligo di tenuta di loro copia presso il luogo di lavoro.

Il comma 2 modifica la disciplina relativa alle informazioni e comunicazioni che il datore di lavoro deve fornire ai lavoratori all'atto dell'assunzione. Il comma 3 semplifica obblighi di registrazione e di tenuta dei registri relativi all'organizzazione dell'orario di lavoro di persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto. Il comma 4 attiene agli obblighi informativi relativi all'assunzione di lavoratori disabili.

L'**articolo 41** (*Modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro*) sopprime al comma 4 alcuni obblighi informativi a carico del datore di lavoro verso la direzione provinciale del lavoro competente (circa: il prolungato lavoro settimanale attraverso prestazioni di lavoro straordinario; un regolare ricorso al lavoro notturno, non disposto dal contratto collettivo).

La *Semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa* (così si intitola l'**articolo 43**) è da questo demandata a decreto (di natura non regolamentare) del ministro per lo sviluppo economico.

Invece a regolamento governativo (di delegificazione) sono demandati - dall'**articolo 44** - la *Semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria*.

Siffatta disciplina deve realizzare "la semplificazione della documentazione necessaria per accedere al contributo e dei criteri di calcolo" così come "la semplificazione delle fasi del procedimento di erogazione" (anche ai fini dell'effettiva erogazione non oltre l'anno successivo a quello di riferimento).

Le previsioni sopra richiamate, dunque, involgono profili di semplificazione per attività di impresa (e in alcuni casi di libera professione), oppure, può dirsi in termini generali e approssimati, interessano i cittadini riguardati nell'esercizio di un'attività lavorativa (per quest'ultimo profilo, potrebbero rammentarsi altresì le disposizioni recate dagli **articoli 22 e 23**, che involgono elementi di semplificazione della disciplina, rispettivamente, delle prestazioni occasionali di tipo accessorio e del contratto di apprendistato).

Altre previsioni della legge n. 133 concernono invece sia le imprese sia gli individui, senza una immediata connessione con tale riguardo economico. Esse sono di seguito richiamate.

SEGUE : PER LE IMPRESE ED I CITTADINI

L'**articolo 13** (*Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico*) tratta di semplificazione (demandata alla Conferenza unificata) delle procedure di *alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari*.

Può ricordarsi l'elevamento della *durata della carta d'identità* da cinque a dieci anni (previsto dall'**articolo 31**).

L'**articolo 35** (*Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici*) al comma 1 *demand*a (come già altre previsioni legislative in passato, rimaste inattuate) *a decreti ministeriali* la disciplina dell'installazione degli impianti all'interno degli edifici, tale da prevedere "semplificazioni di adempimenti per i proprietari di abitazioni ad uso privato e per le imprese".

Del medesimo articolo, il comma 2 *sopprime la previsione* (già recata da regolamento ministeriale) circa la consegna all'avente causa, della documentazione relativa agli impianti in caso di trasferimento a qualsiasi titolo dell'immobile, e circa la garanzia del venditore (da riportarsi nell'atto di trasferimento) in ordine alla conformità degli impianti alla vigente normativa in materia di sicurezza.

Il comma 3 *sopprime l'obbligo* di allegare l'attestato di certificazione energetica per gli edifici, all'atto di trasferimento a titolo oneroso o di locazione, nonché la previsione della nullità del contratto (fatta valere dall'acquirente o dal conduttore) in caso di inadempimento dell'obbligo.

L'**articolo 37** (*Certificazioni e prestazioni sanitarie*) *demanda a decreto ministeriale* (previa intesa in sede di Conferenza unificata) l'individuazione di norme da abrogare "al fine di garantire la riduzione degli adempimenti meramente formali e non necessari alla tutela della salute a carico di cittadini ed imprese e consentire la eliminazione di adempimenti formali connessi a pratiche sanitarie obsolete" (ferme restando le disposizioni vigenti in materia di sicurezza sul lavoro).

Peraltro, per come è formulata la previsione, l'individuazione delle norme da abrogare parrebbe avere solo funzione ricognitiva, nulla disponendosi qui circa l'effetto abrogativo.

PROFILI PROCESSUALI

Ad una politica di semplificazione processuale sono riconducibili le disposizioni dell'**articolo 51** (*Comunicazioni e notificazioni per via telematica*).

Esso prevede che nel processo civile (comma 1) e nel rito societario (comma 4) alcune notificazioni e comunicazioni siano da effettuarsi per via telematica all'indirizzo elettronico (*e-mail*) comunicato dal difensore.

Anche altre disposizioni incidono sulla disciplina processuale.

Così, nei procedimenti relativi a *controversie in materia di previdenza e assistenza sociale* (di cui tratta l'**articolo 20**), a fronte di una pluralità di domande o di azioni esecutive che frazionino un credito relativo al medesimo rapporto, il giudice dispone d'ufficio la riunificazione delle domande. In mancanza di tale riunificazione, il giudice dichiara, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del procedimento, l'improcedibilità delle domande successive alla prima. Ove egli abbia notizia che la riunificazione non è stata osservata, il giudice sospende il giudizio e fissa alle parti un termine perentorio per la riunificazione a pena di improcedibilità della domanda.

L'**articolo 50** dispone che se nessuna delle parti compaia alla nuova udienza fissata dal *giudice civile*, dopo che nessuna delle parti sia già comparsa alla prima udienza, si abbia non più solo la cancellazione (che ora diviene non più impugnabile) della causa dal ruolo, bensì anche immediata estinzione del processo (senza possibilità di riassunzione).

L'**articolo 53**, comma 2, prevede un termine massimo (sessanta giorni) per il deposito della sentenza (nei casi di particolare complessità della controversia) da parte del *giudice del lavoro*.

L'**articolo 54** prevede, riguardo al *processo amministrativo*: la perenzione dei ricorsi amministrativi ultraquinquennali (comma 1); la condizione - perché possa presentarsi domanda di equa riparazione per il danno derivante dall'eccessiva durata del processo amministrativo - che sia stata innanzi presentata un'istanza di urgenza del ricorso (comma 2); l'attribuzione al presidente del Consiglio di Stato di individuare ad inizio d'anno quali sezioni del Consiglio di Stato esercitino le funzioni consultive e quali le giurisdizionali (con superamento dell'attuale compartimentazione funzionale in tre sezioni per le prime e tre sezioni per le seconde) (comma 3).

L'**articolo 55** concerne il *contenzioso tributario*. Disciplina un meccanismo di estinzione automatica dei processi pendenti innanzi alla Commissione centrale tributaria. L'estinzione di tali processi (sono quelli per i quali non fosse ancora stata fissata l'udienza di trattazione alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112) è scongiurata se gli uffici dell'amministrazione finanziaria depositino (entro sei mesi) dichiarazione di persistenza del loro interesse alla definizione del giudizio.

Ancora in materia tributaria, possono ricordarsi dell'**articolo 83** i commi 18-18 *quater*, relativi all'*accertamento concordato*.

RIORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA (DEL "TAGLIA-ENTI", IN PARTICOLARE)

Non rileverebbero, ai fini della presente ricognizione, le disposizioni che incidono sulla macchina decisionale pubblica o sulla sua organizzazione.

Per quest'ultimo riguardo, tuttavia, alcune disposizioni possono brevemente richiamarsi - se non altro, per la loro peculiarità, in alcuni casi.

L'**articolo 26** si intitola: *Taglia-enti*.

La disciplina ivi prevista dispone un meccanismo 'taglia-enti' che ha qualche analogia con il 'taglia-leggi'.

Gli enti pubblici (non economici) sono automaticamente soppressi (salvo alcune tipologie indicate dal medesimo articolo 26, comma 1).

Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, sono individuati gli enti da *non* sopprimere.

Ossia: con decreti (ministeriali) si individuano gli enti da 'salvare', sottratti all'effetto depressivo generalizzato.

Tali decreti sono da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge.

Nei successivi novanta giorni, i ministri vigilanti comunicano ai due ministri sopra ricordati l'elenco degli enti che risultano soppressi (le cui funzioni sono trasferite alle amministrazioni vigilanti per maggiore competenza nella materia, le quali succedono loro).

Diversamente che per il 'taglia-leggi', la previsione del 'taglia-enti' non si sofferma su una preliminare fase ricognitiva, di individuazione degli enti pubblici esistenti.

La soppressione o razionalizzazione degli enti pubblici statali è stata oggetto nel tempo di diversi interventi legislativi.

Un precedente è l'articolo 1, commi 482 e seguenti della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), che a sua volta apportava modificazioni alla disciplina recata dall'articolo 28 della legge finanziaria 2002 (legge n. 448 del 2001).

Successivamente, la legge finanziaria 2008 (articolo 2, commi 634-641, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) nuovamente disciplinava la materia.

Essa ha altresì ampliato le competenze - che permangono in sede consultiva su atti del Governo - della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione.

Ha infatti previsto (articolo 2, comma 635) che *la Commissione bicamerale per la semplificazione renda parere sugli schemi di regolamento di riordino, trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti, organismi o strutture amministrative, pubblici statali.*

Rispetto ai più recenti interventi legislativi in materia di riordino di enti pubblici - citate leggi finanziarie 2007 e 2008, le quali affidavano a successivi regolamenti di delegificazione il compito di procedere al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti - l'articolo 26 è assai più 'interventista', disponendo esso direttamente, la soppressione degli enti.

Interessati sono *enti pubblici non economici*. Più in particolare: gli enti pubblici non economici aventi una dotazione organica inferiore a cinquanta unità; gli enti pubblici non economici per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi dell'articolo 2, comma 634, della citata legge n. 244 del 2007.

Restano comunque *esclusi dalla soppressione*: ordini professionali e loro federazioni; federazioni sportive; enti parco; enti di ricerca; enti non inclusi dall'ISTAT nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato; enti impegnati nella memoria della Resistenza (e delle persecuzioni anti-ebraiche e delle foibe).

Di là della soppressione di enti quale prevista dall'articolo in esame, rimane operante (sino al 31 dicembre 2008) l'autorizzazione (recata dalla legge n. 244, finanziaria 2008: articolo 2, comma 634) a regolamenti governativi di riordino, trasformazione, soppressione, messa in liquidazione di enti pubblici (od anche strutture amministrative pubbliche partecipate dallo Stato, anche in forma associativa, prevede l'articolo 26, comma 4).

Dell'articolo in esame, il comma 3 abroga alcune disposizioni della finanziaria 2007 (tra cui la previsione di un'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche-Scuola nazionale della pubblica amministrazione).

Non la sola, peculiare disciplina del 'taglia-enti' dispone in tema di soppressione o accorpamento di enti.

L'**articolo 28** istituisce l'*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale* (ISPRA), trasferendogli le funzioni e le risorse di tre enti di cui si dispone la soppressione (l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (ARPAT); l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS); l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

Alcuni commi dell'articolo 28 inoltre riducono a ventitré componenti sia la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata-IPPC sia la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali.

L'**articolo 45** sopprime il SECIT (Servizio consultivo ed ispettivo tributario, le cui funzioni sono attribuite al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze) e la Commissione tecnica per la finanza pubblica.

L'**articolo 68** (*Riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture*) reca (commi 1-4) disposizioni volte ad accelerare il processo di riordino degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni (avviato con l'articolo 29 del decreto-legge n. 223 del 2006) ed a realizzare, entro il triennio 2009-11, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle amministrazioni.

Il comma 5 dispone che, "al fine di eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nonché di favorire una maggiore efficienza dei servizi e la razionalizzazione delle procedure", sono soppresse "le strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche". Le relative competenze sono trasferite alle amministrazioni svolgenti funzioni omogenee.

Il comma 6, infine, sopprime alcuni istituti (l'Alto commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione; l'Alto commissario per la lotta alla contraffazione; la Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica).

Alla semplificazione dell'organizzazione amministrativa si procede mediante due meccanismi:

- soppressione o accorpamento di enti (se ne è riferito sopra);
- contenimento dei costi e razionalizzazione della spesa degli apparati pubblici centrali e periferici.

In tale ultima direzione muove l'**articolo 74** (*Riduzione degli assetti organizzativi*). Le amministrazioni dello Stato e alcune tipologie di enti pubblici - vi si prevede - provvedono (entro il 30 novembre 2008) a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità.

Le misure adottate sono volte alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici; all'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, salvo specifiche esigenze organizzative.

Sono prescritte alcune percentuali minime di riduzione degli uffici.

Alle amministrazioni inadempienti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

RIEPILOGO: STRATEGIA DI SEMPLIFICAZIONE E SUOI STRUMENTI

Il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133, propone *un utilizzo integrato di semplificazione normativa e semplificazione amministrativa* - secondo la strategia inaugurata dalla legge n. 59 del 1997.

La semplificazione *normativa*, a parte il meccanismo "taglia-leggi", è affidata per lo più a *regolamenti* di delegificazione (adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988), spesso su proposta o sentito il parere del Ministro per la semplificazione normativa, non sempre previa determinazione dei principi e criteri direttivi.

Passano per siffatta via regolamentare, ad esempio, le semplificazioni contabili e procedurali in materia di reti di imprese (di cui all'articolo 6, comma 3, lettera *b*)); gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei settori soggetti a misurazione, nonché volti a semplificare e riordinare la relativa disciplina (articolo 25, comma 5); l'individuazione delle tipologie di controlli ambientali e di qualità per i quali possa aversi sostituzione delle verifiche amministrative con le attestazioni degli enti certificatori, "con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli" (articolo 30, comma 3); la semplificazione e il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive (articolo 38, comma 3); la semplificazione dell'erogazione di contributi all'editoria (articolo 44).

Quanto agli strumenti della semplificazione *amministrativa*, essi sono diversi.

Vi è la *dichiarazione di inizio attività* (DIA).

L'incremento delle possibilità di utilizzazione della DIA riguarda gli interventi di installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica (articolo 2, comma 1). Per talune attività di impresa, è previsto che con la DIA presso lo sportello unico si possano avviare immediatamente le attività (articolo 38, comma 3, lettera *e*)).

Vi è poi l'*autocertificazione*. Anch'esso costituisce un meccanismo di snellimento degli adempimenti per le imprese.

Ad esempio, si prevede per i soggetti che trattino dati personali non sensibili, che la tenuta di un aggiornato documento programmatico sulla sicurezza sia sostituita dall'obbligo di autocertificazione, resa dal titolare (articolo 29).

Talune previsioni sono relative alla *conferenza di servizi* (qualora l'immobile oggetto dell'intervento di installazione di un impianto di comunicazione elettronica sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia stato allegato alla DIA: articolo 2, comma 8; dietro richiesta del privato, in caso di diniego presso lo sportello unico del rilascio della ricevuta là ove questa costituisca titolo autorizzatorio, al momento della presentazione della dichiarazione relativa alla sussistenza dei requisiti - e conclusione del procedimento da parte dell'amministrazione procedente senza ulteriore indugio, in caso di mancato

ricorso alla conferenza, scaduto il termine previsto,: articolo 38, comma 3; previsione di una procedura accelerata, da determinarsi con decreto ministeriale, tramite la quale l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa possa chiedere al Ministero dello sviluppo economico l'indizione di conferenze dei servizi cui partecipi, senza diritto di voto, anche il soggetto che ha presentato l'istanza per la concessione della agevolazione, talché il provvedimento di approvazione del progetto esecutivo, adottato dal Ministero dello sviluppo economico, in conformità alla determinazione conclusiva della Conferenza, sostituisca tutti gli atti di assenso necessari all'avvio dell'investimento agevolato: articolo 43).

Dagli esempi ricordati pare desumersi una figurazione della conferenza dei servizi quale strumento atto a soddisfare le esigenze del privato, siano esse di alleggerimento di oneri, di tutela nei confronti della amministrazione procedente o di accelerazione del procedimento facendo salva la garanzia di partecipazione del privato. Rimane peraltro suscettibile di approfondimento, se la conferenza di servizi sia strumento con adeguata flessibilità, perché possa rispondere a tali finalità.

Vi sono altre previsioni, nelle quali la semplificazione risiede nella *riduzione del numero degli adempimenti*.

Così è per gli obblighi informativi, di cui tratta l'articolo 25.

A tale meccanismo sembra inoltre ricorrere (oltre il citato articolo 6-bis, comma 3, ove demanda ad una successiva disciplina la previsione di semplificazioni contabili e procedurali “al fine della razionalizzazione e della riduzione degli oneri legati alle risorse umane e finanziarie conseguenti all'effettuazione degli adempimenti in materia di imposta sul valore aggiunto”), l'articolo 37, in cui si prefigura l'eliminazione di adempimenti meramente formali e non necessari alla tutela della salute, nonché di adempimenti formali connessi a pratiche sanitarie obsolete.

O ancora, possibile oggetto di semplificazione è il *sistema dei controlli amministrativi*. Per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità, effettuata da un soggetto certificatore in conformità a norme tecniche ed internazionali, previsioni sono recate dall'articolo 30.

Alla semplificazione amministrativa, in qualche misura afferiscono anche disposizioni finalizzate ad ottenere la progressiva *informatizzazione* della attività amministrativa (tra le quali l'articolo 20, comma 12, prevede che l'INPS metta a disposizione dei comuni modalità telematiche per le comunicazioni relative ai decessi e alle variazioni di stato civile da effettuarsi obbligatoriamente entro due giorni dalla data dell'evento; l'articolo 25, comma 6, prevede che sia data tempestiva notizia sui siti web dei Ministeri e degli enti pubblici statali interessati dei risultati raggiunti

con le attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese; l'articolo 27 prevede la sostituzione, per amministrazioni, enti pubblici o locali, dell'abbonamento cartaceo alla Gazzetta Ufficiale con l'abbonamento telematico; l'articolo 38, comma 3, lettera a-bis), prevede che, attraverso apposite misure telematiche, sia assicurato il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica disciplinata dal decreto-legge n. 7 del 2007 e le attività produttive per le quali sia presentata dichiarazione presso lo sportello unico; il medesimo articolo 38, al comma 4 prevede modalità di divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali sia sufficiente la attestazione di soggetti privati accreditati) o il maggior ricorso a comunicazioni e notificazioni in via telematica (articolo 51).

Altre disposizioni possono essere riguardate alla stregua di interventi di supporto alla semplificazione amministrativa.

Così le *attività di formazione* (di cui all'articolo 38, comma 5) di dipendenti pubblici, con la eventuale partecipazione anche di esponenti del sistema produttivo, pianificate dal Comitato interministeriale per la semplificazione al fine di diffondere sul territorio nazionale la capacità delle amministrazioni pubbliche di assicurare tempestivamente l'esercizio del diritto di iniziativa economica privata e la tutela dell'avvio dell'attività imprenditoriale per i soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge, attraverso gli strumenti di semplificazione previsti dal medesimo articolo 38.

O la previsione (articolo 25, comma 7) di una *responsabilità di risultato* per i dirigenti ministeriali in relazione al raggiungimento degli obiettivi indicati nei singoli piani ministeriali per la riduzione degli oneri amministrativi, ovvero (articolo 20, comma 13) di una responsabilità amministrativa per il responsabile del procedimento, ove derivi pregiudizio dal ritardo nella trasmissione telematica da parte dell'INPS ai comuni delle comunicazioni relative a decessi e variazioni di stato civile.

Quanto al *riordino degli enti*, esso risponde ad un processo consolidato nella semplificazione dell'organizzazione amministrativa, promossa dai primi anni Novanta.

Una linea di tendenza nuova, determinata dalla esigenza prioritaria di contenimento dei costi, sembra invece potersi individuare sulla scorta di alcune delle disposizioni sopra ricordate (articolo 68).

Ivi la semplificazione e razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa tende ad esprimersi attraverso la riduzione del numero di strutture amministrative che svolgono attività a contenuto tecnico ed il

conseguente accentramento delle loro funzioni presso le amministrazioni statali sia centrali che periferiche.

Pare, questa, una scelta della politica di semplificazione in qualche modo inversa rispetto a quella che aveva ispirato la semplificazione dell'organizzazione amministrativa nei decreti legislativi emanati in attuazione delle cd. 'leggi Bassanini', in particolare il decreto legislativo n. 300 del 1999, in cui l'istituzione delle agenzie trovava anche ragione nella volontà di sottrarre all'organizzazione ministeriale competenze dall'elevato profilo tecnico.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati:

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura
(maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa
(maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'
(giugno 2008)
(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge
(giugno 2008)

n. 5

Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito
(luglio 2008)

n. 6

Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori
(luglio 2008)
(in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione
(settembre 2008)
(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 8

Novità in tema di analisi tecnico-normativa
(settembre 2008)

n. 9

La semplificazione nella legge n. 133 del 2008
(ottobre 2008)