



## *Consiglio di Stato*

### *Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Adunanza del 21 maggio 2007*

#### *N° Sezione prot. 2024/2007*

Oggetto: PRESIDENZA DEL  
CONSIGLIO DEI MINISTRI –  
Piano di azione per la  
semplificazione e la qualità della  
regolazione.

#### *La Sezione*

Vista la relazione n. USQR/00/32 12.4.2007/4.10 in data 12 aprile 2007, pervenuta in data 18 maggio 2007, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione chiede il parere sullo schema indicato in oggetto;  
esaminati gli atti e uditi i relatori ed estensori, Pres. Luigi Cossu, Cons. Rosanna De Nictolis, Cons. Maurizio Meschino, Cons. Giuseppe Minicone, Cons. Giuseppe Roxas;

#### ***PREMESSO E CONSIDERATO***

*Sommario:*

#### ***Premesso***

#### **1. Il piano di azione: fonti, precedenti, contenuto.**

- 1.1. La fonte di disciplina del piano di azione. I precedenti.
- 1.2. L'istruttoria prodromica al piano di azione.
- 1.3. La struttura e il contenuto del piano di azione.
  - 1.3.a) Parte I – Il contesto.
  - 1.3.b) Parte II – Gli obiettivi generali.
  - 1.3.c) Parte III – Le caratteristiche del piano.
  - 1.3.d) Parte IV - Le linee d'azione.

#### ***Considerato***

#### **Parte I – La parte generale del piano.**

## **1. La natura del piano di azione e del parere del Consiglio di Stato.**

- 1.1. La natura giuridica del piano di azione e i vincoli da esso derivanti.
- 1.2. Il parere del Consiglio di Stato.

## **2. La semplificazione e la qualità della regolazione: il quadro comunitario e nazionale.**

- 2.1. Il quadro comunitario.
- 2.2. Il quadro italiano.
  - 2.2.a) Premessa. Lo stato dell'arte: la qualità della regolazione come obiettivo unitario, perseguito attraverso la semplificazione amministrativa e normativa.
  - 2.2.b) La semplificazione amministrativa.
  - 2.2.c) Quadro di sintesi della via italiana alla semplificazione normativa.
  - 2.2.d) I centri di competenza per la qualità delle regole in seno al Governo e al Parlamento.

## **3. Le difficoltà della politica di semplificazione in Italia: le ragioni.**

### **4. Ambito soggettivo e oggettivo del piano.**

- 4.1. La separazione tra semplificazione amministrativa e normativa, e l'estensione del piano alle Autonomie territoriali: valutazione positiva.
- 4.2. Ambito soggettivo del piano: praticabilità di strumenti che rendano vincolante la politica di semplificazione multilivello.
  - 4.2.a) Ambito soggettivo. Le Autonomie territoriali e le Autorità indipendenti.
  - 4.2.b) Semplificazione e Autonomie territoriali: la previsione di vincoli autonomi.
  - 4.2.c) Possibilità di una portata vincolante eteronoma della politica di semplificazione multilivello.
- 4.3. Ambito oggettivo del piano: necessità di esplicitare i principi di semplificazione organizzativa e di deregolamentazione.

### **5. Osservazioni di ordine generale.**

- 5.1. Ambito temporale.
- 5.2. Copertura finanziaria.
- 5.3. Obiettivo.
- 5.4. Strumenti delle azioni.

## **Parte II – Le singole linee di azione.**

### **6. La riduzione degli oneri amministrativi (IV.1).**

- 6.1. L'impostazione adottata.
- 6.2. Misurazione dei costi amministrativi.
- 6.3. Riduzione degli oneri per le imprese.

- 6.3.1. Abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per i nuovi impianti produttivi.
- 6.3.2. Comunicazione unica per la nascita dell'impresa.
- 6.3.3. Semplificazione in ordine al certificato di prevenzione incendi.
- 6.3.4. Le altre azioni.
- 6.3.5. Necessità di estensione del silenzio – assenso e della d.i.a.
- 6.4. Riduzione degli oneri per i cittadini.

## **7. La semplificazione normativa (IV.2).**

- 7.1. Interventi per accelerare l'approvazione della legge di semplificazione.
- 7.2. Mancata previsione di una legge generale sulla produzione normativa.
- 7.3. Lo stato di attuazione della legge di semplificazione n. 246/2005.
- 7.4. L'attuazione di altre deleghe in corso.
- 7.5. Il meccanismo "taglia-leggi".
- 7.6. La banca dati *on-line*.
- 7.7. L'analisi di impatto della regolazione (AIR).
- 7.8. La valutazione di impatto della regolamentazione (VIR).
- 7.9. La consultazione telematica.
- 7.10. Altri possibili strumenti di semplificazione *ex ante*.

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

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

- 9.1. Lo snellimento dell'azione amministrativa.
- 9.2. I regolamenti di attuazione dell'art. 2, l. n. 241/1990 e la "deregolazione".
- 9.3. La verifica dei termini regolamentari.
- 9.4. La ricognizione dei tempi effettivi.
- 9.5. I programmi di riduzione del 10% dei tempi procedurali.
- 9.6. L'opportunità di procedere alla riduzione dei tempi per ambiti settoriali.
- 9.7. Le sanzioni per i ritardi nella conclusione del procedimento.

## **10. Reingegnerizzazione dei processi (IV.5).**

- 10.1. Profili generali.
- 10.2. Informatizzazione e revisione organizzativa.
- 10.3. La tempistica.
- 10.4. L'accesso alle banche dati delle amministrazioni centrali e l'eliminazione dei certificati.
- 10.5. L'accesso alla banca dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE).
- 10.6. Il processo telematico e il processo tributario telematico.
- 10.7. I pagamenti elettronici.
- 10.8. La sanità e il fascicolo sanitario.
- 10.9. La ristrutturazione degli uffici di *back office*.

## **11. Miglioramento della qualità della regolazione in relazione all'attività normativa e amministrativa delle Regioni e degli enti locali (IV.6).**

11.1. Strumenti autonomi ed eteronomi della semplificazione multilivello: rinvio.

11.2. Semplificazione amministrativa e sussidiarietà.

11.3. Semplificazione negoziata e leggi sperimentali pilota.

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

\* \* \* \* \*

### ***Premesso***

#### **1. Il piano di azione: fonti, precedenti, contenuto.**

##### **1.1. La fonte di disciplina del piano di azione. I precedenti.**

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, ha trasmesso il piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, previsto dall'art. 1, co. 2, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, conv. nella l. 9 marzo 2006, n. 80.

Il piano è stato predisposto dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione in data 30 marzo 2007, con il supporto tecnico dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione.

La relazione di accompagnamento del piano, a firma del coordinatore di detta Unità, riferisce che con la previsione, da un lato, di un apposito Comitato interministeriale per le politiche di semplificazione e, dall'altro lato, di un piano di azione annuale, si è inteso superare la tradizionale cultura <<giuridico - amministrativa>> della semplificazione, per perseguire una più ampia politica di miglioramento della regolazione, mediante la creazione di un centro di responsabilità politico, quale appunto il Comitato interministeriale (presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri), e l'elaborazione di un indirizzo unitario delle politiche di semplificazione.

Il legislatore e il Governo si sono mossi nella logica indicata dall'OCSE e dalla Commissione europea, e condiviso dallo stesso Consiglio di Stato (ad. gen., parere n. 4/2004), in ordine all'esigenza di un approccio coordinato e di una visione unitaria delle politiche di semplificazione normativa e amministrativa.

Sicché il piano costituisce una strategia di semplificazione di sistema, che mira a superare la logica degli interventi episodici, e a coordinare le azioni di semplificazione dei singoli Ministeri.

Il piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione trova il suo referente normativo nell'art. 1, co. 2, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, conv. nella l. 9 marzo 2006, n. 80, a tenore del quale il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, previsto dal precedente comma 1, predispone, entro il

31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere.

Il Comitato interministeriale costituisce una vera e propria <<cabina di regia>> delle politiche di semplificazione, e si avvale del <<supporto tecnico di elevata qualificazione>> della Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (a sua volta supportata da una segreteria tecnica), che costituisce struttura di missione prevista dall'art. 1, co. 22 *bis*, d.l. 18 maggio 2006, n. 181, conv. nella l. 17 luglio 2006, n. 233.

Tale Unità è stata costituita con d.P.C.M. 12 settembre 2006 (modificato con d.P.C.M. 5 dicembre 2006).

Attraverso il Comitato interministeriale e il piano di azione per la qualità della regolazione si passa da una visione atomistica delle politiche di semplificazione ad una strategia unitaria.

Il Comitato interministeriale costituisce infatti organo politico con funzioni di indirizzo politico e di programmazione, e di controllo in ordine al raggiungimento degli obiettivi indicati nel piano di azione.

La previsione normativa di un piano di azione annuale costituisce codificazione di una prassi già inaugurata dal Dipartimento della funzione pubblica nel corso della passata legislatura.

Il piano di azione elaborato da un gruppo di studio in seno al Dipartimento della funzione pubblica si muoveva secondo sette direttrici fondamentali: l'analisi di impatto della regolamentazione; la valutazione degli oneri da regolamentazione; la consultazione degli interessati nell'attività di regolazione; la codificazione; la semplificazione amministrativa; la digitalizzazione della pubblica amministrazione; il coordinamento tra i vari livelli di governo.

## **1.2. L'istruttoria prodromica al piano di azione.**

Riferisce la relazione che per la predisposizione del piano il Comitato interministeriale si è avvalso di una serie di contributi:

- il supporto tecnico dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, e della relativa segreteria tecnica, che hanno elaborato il documento d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e con il Dipartimento per la innovazione e le tecnologie, coadiuvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano);
- l'apporto e il coordinamento della Conferenza permanente;
- le proposte provenienti dalle amministrazioni interessate al programma di semplificazione, arricchite dalle osservazioni delle altre amministrazioni coinvolte nelle azioni proposte dalla prime;
- la consultazione con le categorie produttive, le associazioni degli utenti e dei consumatori, nonché con le Regioni e con le autonomie locali, svolta nell'ambito del Tavolo permanente per la semplificazione, costituito con d.P.C.M. 8 marzo 2007.

Il piano ha tenuto conto:

- delle proposte di Confindustria, contenute nel documento <<Semplificazione annunciata, percepita e rilevata – La strategia, il metodo e le proposte di Confindustria>> del marzo 2006;
- dell'accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, raggiunto in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007.

Il piano si muove poi in linea con:

- il programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea (v. comunicazione della Commissione europea del 24 gennaio 2007);
- la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007, recante gli indirizzi generali per garantire la coerenza dell'azione dell'Esecutivo con il programma del Governo.

Infine, va segnalata la pressoché coeva nota 11 aprile 2007, prot. 2869, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri invita i Ministri, per contenere <<l'inflazione normativa>>, a prevenirla

considerando la normazione una *extrema ratio*, e privilegiando altre alternative a nuovi atti normativi, quali gli atti amministrativi e l'autoregolamentazione.

Ove l'intervento legislativo risulti indispensabile, occorrerà, secondo tale nota:

- in via prioritaria esercitare le deleghe non scadute ed emanare i decreti correttivi di deleghe già esercitate;
- sfruttare l'ampiezza della delega c.d. taglia leggi;
- esercitare la delega per il riordino degli adempimenti burocratici a carico delle imprese, contenuta nell'art. 5, l. n. 246/2005.

Come alternativa alla legislazione, e dunque come <<vera e propria opzione regolatoria>>, devono anche essere valorizzati gli accordi dell'art. 4, l. n. 281/1997 e le intese per l'armonizzazione delle legislazioni statali e regionali, di cui all'art. 8, l. n. 131/2003.

### **1.3. La struttura e il contenuto del piano di azione.**

Il piano si articola in quattro parti. La quarta parte, a sua volta, si articola in sette sezioni.

#### **1.3.a) Parte I – Il contesto.**

La prima parte del piano reca <<il contesto>>.

Enuncia la decisività della semplificazione e della qualità della regolazione per la competitività del Paese e la effettiva fruibilità dei diritti da parte dei cittadini.

La rinnovata attenzione del Governo per la semplificazione è strettamente connessa agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche e di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Dunque, semplificazione (normativa e amministrativa), liberalizzazione delle attività economiche, modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, sono politiche convergenti, che il Governo intende perseguire nell'ambito di una strategia unitaria.

La parte I descrive, in sintesi, come è strutturato il piano.

Esso individua due principali obiettivi, la semplificazione e la qualità della regolazione.

In relazione a tali due obiettivi, sono indicati:

- le azioni da compiere;
- i soggetti responsabili;
- i tempi per le azioni e per il conseguimento degli obiettivi;
- un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative del Governo, destinate ad avere impatto sulla semplificazione.

Per passare da una semplificazione <<annunciata>> ad una semplificazione <<effettivamente percepita>>, il piano adotta una logica di <<risultato>>, perseguendo lo scopo di una effettiva riduzione degli oneri per i cittadini e delle imprese.

Tale scopo è un obiettivo comune a tutti i Paesi dell'Unione europea, alle Istituzioni comunitarie, agli Stati membri dell'OCSE, ed è una delle priorità dell'Agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

La stessa Commissione europea ha programmato la riduzione, entro il 2012, del 25% degli oneri amministrativi derivanti da normative comunitarie.

Anche l'Italia persegue tale obiettivo, per il cui conseguimento è necessaria la cooperazione con le Regioni.

#### **1.3.b) Parte II – Gli obiettivi generali.**

La seconda parte del piano reca gli <<obiettivi generali>>.

Prevede che il piano delinea un percorso di azioni misurabili che, raggruppate in programmi, con precise scadenze temporali, convergano verso un obiettivo strategico.

Si prevede che in relazione alle imprese, l'obiettivo strategico è il rafforzamento della capacità competitiva del Paese. L'indice di valutazione sarà rappresentato da un sensibile miglioramento nelle classifiche internazionali (ad esempio il rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale).

In parallelo con l'obiettivo comunitario di ridurre, entro il 2012, gli oneri burocratici derivanti dalle norme comunitarie, il Governo fissa, con il piano d'azione in esame, l'obiettivo della riduzione del 25% degli oneri amministrativi per imprese e cittadini entro il 2012.

### **1.3.c) Parte III – Le caratteristiche del piano.**

La terza parte reca <<le caratteristiche del piano>>.

In questa parte si osserva che il piano si inserisce in una logica pluriennale, il che non esclude che per determinate azioni sia previsto un termine annuale.

Il piano presuppone una stretta integrazione tra gli obiettivi da conseguire, le linee di azione, i soggetti coinvolti.

Sul piano finanziario, per la realizzazione delle azioni saranno utilizzate, per l'anno in corso, le risorse disponibili, mentre per gli anni successivi si opererà in raccordo con gli strumenti di programmazione economico – finanziaria.

Gli elementi salienti del piano vengono così sintetizzati nella parte III:

- predisposizione del piano sulla base di un'ampia consultazione, in modo da condividere gli obiettivi di risultato e le linee di azione, così da definire un <<programma condiviso>> con le Regioni, le autonomie locali, le parti sociali;
- attribuzione di specifiche responsabilità per lo svolgimento di ciascuna attività;
- misurazione degli oneri e logica di risultato;
- adozione di un approccio selettivo attraverso l'individuazione dei settori prioritari di intervento, concentrando l'attenzione sulla semplificazione nelle materie di competenza statale e indicando le aree di una cooperazione multilivello;
- individuazione di un sistema di consultazione /concertazione dei vari soggetti nazionali interessati;
- abbinamento di innovazione tecnologica e innovazione amministrativa, utilizzando in modo integrato l'innovazione normativa e organizzativa, la reingegnerizzazione dei processi di servizio e le azioni di accompagnamento;
- attenzione particolare per le azioni di formazione, per la comunicazione ai destinatari e all'opinione pubblica degli obiettivi, metodi e risultati, per forme permanenti di interazione con cittadini e imprese, anche al fine di raccogliere segnalazioni e suggerimenti.

Il piano immagina un ruolo essenziale delle Prefetture – Uffici territoriali del Governo, come struttura statale tramite la quale monitorare il livello delle prestazioni degli uffici pubblici, misurare gli oneri amministrativi, diffondere e attuare le politiche di innovazione e semplificazione.

La consultazione e il coinvolgimento delle Regioni e delle Autonomie locali, dei rappresentanti delle categorie produttive, delle associazioni di cittadini e consumatori, avverrà attraverso il tavolo permanente già citato, nelle fasi di attuazione e valutazione del piano, mediante la costituzione di appositi gruppi di lavoro per ciascuna area del piano medesimo.

### **1.3.d) Le linee d'azione.**

La parte IV del piano reca <<le linee di azione>>.

Tali linee di azione individuano le <<macro aree del piano>>, ciascuna di essa suddivisa in azioni. Per ciascuna azione sono specificati l'obiettivo, il termine di conseguimento, l'amministrazione responsabile e le altre amministrazioni coinvolte nella realizzazione degli scopi prefissati.

Sono elencate sette linee di azione:

- 1) riduzione degli oneri amministrativi (per le imprese e per i cittadini);
- 2) miglioramento della qualità della regolazione;

- 3) controllo, verifica e aggiornamento degli indicatori della qualità della regolazione;
- 4) riduzione e certezza dei tempi;
- 5) reingenerizzazione dei processi;
- 6) semplificazione normativa e amministrativa delle attività delle Regioni e degli enti locali;
- 7) interventi di supporto all'azione del piano.

## **CONSIDERATO**

### **Parte I – La parte generale del piano.**

#### **1. La natura del piano di azione e del parere del Consiglio di Stato.**

##### **1.1. La natura giuridica del piano di azione e i vincoli da esso derivanti.**

Si è già ricordato che nella scorsa legislatura il Dipartimento per la funzione pubblica aveva elaborato un piano di azione in tema di qualità della regolazione.

Tuttavia mentre il piano di azione nato nella prassi aveva una portata ricognitiva delle iniziative programmate dal Governo in materia di semplificazione, a scopo propedeutico della futura programmazione, e come tale privo di portata vincolante, il piano di azione normativamente previsto costituisce vero e proprio atto programmatico che traduce in indirizzi generali per i singoli ministeri le strategie del Governo in materia di qualità della regolazione.

Nella relazione di accompagnamento si afferma che il piano ha una triplice valenza:

- valore ricognitivo (delle iniziative normative e amministrative in corso);
- valore programmatico;
- valore operativo immediato in relazione a talune misure.

Il piano di azione va dunque ascritto al novero degli atti di indirizzo politico - amministrativo, riservati agli organi di Governo (art. 95, co. 1, Cost.; artt. 4 e 14, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165)

La portata di atto di indirizzo politico – amministrativo del piano di azione trova conferma nella previsione del parere obbligatorio del Consiglio di Stato, dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, della trasmissione alle Camere.

L'approvazione del Consiglio dei Ministri comporta l'assunzione da parte del Governo della responsabilità politica dell'attuazione del piano.

La comunicazione alle Camere assolve ad una funzione informativa nei confronti del Parlamento, anche al fine del coordinamento delle azioni normative del Governo e del Parlamento.

Come atto di indirizzo politico – amministrativo del Governo nel suo complesso, il piano dovrà essere attuato da parte delle singole amministrazioni statali.

Esso è pertanto fonte di impegni e responsabilità sia per il Governo che per le amministrazioni statali.

Il piano non è direttamente vincolante nei confronti dei soggetti normatori diversi dallo Stato, e segnatamente nei confronti delle Autonomie territoriali.

E' stato infatti raggiunto un accordo tra Stato e Autonomie territoriali, per la qualità delle regole e la semplificazione nell'ambito delle Regioni e degli Enti locali, recepito nel piano, ma che è fonte di impegni <<autonomi>> privi di sanzione in caso di inattuazione (v. oltre **par. 4.2.** del presente parere).

##### **1.2. Il parere del Consiglio di Stato.**



E' nota la vocazione istituzionale del Consiglio di Stato ad esaminare gli atti normativi per verificarne la coerenza logico – giuridica con l'ordinamento nel suo complesso.

L'Istituto ha concorso al processo di qualità delle regole e semplificazione.

Quanto al previsto parere obbligatorio del Consiglio di Stato sul piano, esso è destinato a consentire una valutazione complessiva da parte dell'organo consultivo sul programma di Governo relativo a qualità della regolazione e semplificazione, in coerenza, del resto, con il ruolo tradizionalmente svolto al riguardo dall'Istituto.

Il parere del Consiglio di Stato deve quindi verificare la coerenza del piano di azione nel suo insieme:

- con le vigenti norme in materia di qualità della regolazione e di semplificazione;
- con l'ordinamento giuridico nel suo complesso e, segnatamente, con l'ordinamento costituzionale e comunitario, e con la pluralità di competenze normative oggi esistenti in Italia.

Il parere del Consiglio di Stato è teso anche a verificare se le singole parti del piano di azione e, in particolare, se le singole azioni, strumenti e tempistica, siano coerenti e funzionali rispetto all'obiettivo fissato della qualità della regolazione mediante riduzione degli oneri burocratici (semplificazione amministrativa) e mediante semplificazione normativa.

## **2. La semplificazione e la qualità della regolazione: il quadro comunitario e nazionale.**

### **2.1. Il quadro comunitario.**

Il quadro comunitario costituisce un naturale punto di riferimento del piano.

E' noto infatti che il miglioramento della regolazione (c.d. *better regulation*), ha formato oggetto di attenzione da parte del Consiglio europeo di Lisbona del 2000, che ha demandato alle Istituzioni comunitarie e agli Stati membri la formulazione di una strategia coordinata per la semplificazione del quadro normativo, anche attraverso strumenti di *soft law*, quali l'*open method of coordination*.

Già in precedenza, la dichiarazione n. 39 della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato dell'Unione, allegata al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, si era occupata della <<qualità redazionale della legislazione comunitaria>>, auspicando uno sforzo comune delle Istituzioni comunitarie verso tale obiettivo e per accelerare la codificazione dei testi normativi.

Il Consiglio europeo di Stoccolma del 23 - 24 marzo 2001 (punto 23) considera l'AIR come uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice, efficace.

Sulla base delle indicazioni dell'Agenda di Lisbona è stato predisposto un Rapporto (c.d. Rapporto Mandelkern, dal nome del Presidente del Comitato di esperti che lo ha formulato), datato 13 novembre 2001, che contiene i principi comuni sulla qualità della regolazione, quali quelli di necessità, sussidiarietà, proporzionalità, trasparenza, responsabilità (c.d. *accountability*), accessibilità e semplicità delle norme, e altresì una serie di indicazioni metodologiche circa gli strumenti da adottare.

Le indicazioni del Rapporto sono state utilizzate dalla Commissione europea nel piano di azione <<semplificare e migliorare la regolamentazione>>, oggetto della Comunicazione della Commissione 5 giugno 2002.

La qualità della regolazione viene indicata tra le azioni prioritarie per le Istituzioni comunitarie e nazionali, perseguibile tramite procedure quali l'analisi di impatto, la consultazione, la semplificazione, un uso più appropriato degli strumenti regolativi disponibili e delle alternative alla regolazione, e un recepimento tempestivo e corretto delle norme comunitarie.

La tappa successiva in ambito comunitario è stata quella di valutare l'applicazione dei principi di qualità della regolazione nei singoli contesti nazionali. I risultati della prima verifica sono stati presentati nel maggio 2003 in un Rapporto ai Ministri della funzione pubblica europei.

Nel dicembre 2003 è stato concluso l'Accordo interistituzionale <<legiferare meglio>>, con cui il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione e la Commissione europea individuano le iniziative e le procedure per migliorare il processo legislativo comunitario e concordano di osservare nella formulazione delle norme principi di semplicità, chiarezza e coerenza, nel rispetto dei criteri di sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto.

L'impegno delle Istituzioni europee è stato in prosieguo ribadito dalle conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2004 e del marzo 2005, in cui si afferma la centralità delle tecniche di analisi di impatto in funzione di una *better regulation*.

Il Consiglio ha invitato la Commissione a definire un procedimento di analisi di impatto della normativa comunitaria.

Per iniziativa di alcuni Stati, tra cui l'Italia, è stato realizzato un Rapporto comparativo sull'applicazione dell'analisi di impatto in dieci Stati membri dell'Unione.

Per il raggiungimento dell'obiettivo della *better regulation* la Commissione ha adottato un programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea (comunicazione del 24 gennaio 2007), peraltro essenzialmente incentrato sulla riduzione degli oneri informativi, che fissa l'obiettivo della riduzione degli oneri nella misura del 25% entro il 2012.

Intensa è stata anche l'attività dell'OCSE sulla qualità della regolazione; si ricordano:

- la raccomandazione adottata dall'OCSE il 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica;
- il rapporto del maggio 1997 sulla riforma della regolazione;
- il rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia del 2001.

## **2.2. Il quadro italiano.**

### **2.2.a) Premessa. Lo stato dell'arte: la qualità della regolazione come obiettivo unitario, perseguito attraverso la semplificazione amministrativa e normativa.**

Si deve da subito osservare che il miglioramento della qualità della regolazione costituisce l'obiettivo finale rispetto al quale è strumentale la semplificazione, nelle sue tipologie di semplificazione amministrativa (e, segnatamente: organizzativa e procedimentale) e di semplificazione normativa, e nei suoi molteplici strumenti.

Si è fatta strada una nozione di <<qualità della regolazione>> riferita non solo e non tanto alla <<qualità formale>> dei testi normativi (che devono essere chiari, intelligibili, accessibili), quanto e soprattutto alla <<qualità sostanziale delle regole>>, che devono essere delle <<buone regole>> nella sostanza (v. anche Cons. St., ad. gen., 25 ottobre 2004, n. 2/2004).

Le <<buone regole>> sono quelle che garantiscano un livello qualitativo elevato del rapporto Autorità – cittadini e Autorità – imprese, mediante scrittura formale e contenuti certi, chiari, razionali, coerenti

Ne sono principi basilari:

- la necessità della regola;
- la sussidiarietà;
- la condivisione, se del caso mediante fasi di consultazione in fase di formazione della regola;
- la proporzionalità degli adempimenti imposti alla collettività, attraverso la eliminazione di tutti quelli inutili o inutilmente gravosi;
- la chiarezza, semplicità, trasparenza e accessibilità della regola.

Una <<buona legge>> è:

- una legge <<necessaria>>, nel senso che non vi sono altre alternative (nelle leggi già vigenti o negli strumenti amministrativi, o nella deregolamentazione e autoregolamentazione);
- una legge chiara e comprensibile;
- una legge completa;

- una legge sistematica.

Pertanto la qualità della regolazione è l'obiettivo centrale e finale delle politiche di semplificazione, e la semplificazione amministrativa e quella normativa concorrono entrambe al raggiungimento di tale obiettivo.

### **2.2.b) La semplificazione amministrativa.**

Sono note le pietre miliari della semplificazione amministrativa: la l. 7 agosto 1990, n. 241 e poi, in via programmatica, l'art. 20, l. 15 marzo 1997, n. 59, e le sue successive modificazioni, che contiene il decalogo della semplificazione amministrativa e normativa, e sulla cui scia si collocano anche gli interventi normativi successivi. (Peraltro già in precedenza l'art. 2, l. 24 dicembre 1993, n. 537, aveva previsto una semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi, mediante delegificazione degli stessi).

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, l'art. 20, l. n. 59/1997 prevede:

- la semplificazione di singoli procedimenti amministrativi mediante loro accorpamento, riduzione delle fasi procedurali e dei centri di competenza, eliminazione degli adempimenti superflui (art. 20, co. 4, l. n. 59/1997);
- la deregolamentazione, mediante il ritrarsi dell'azione amministrativa per lasciare spazio all'autoregolamentazione (art. 20, co. 3, lett. d), g), h), ed i);
- la riduzione degli oneri burocratici a carico delle imprese e dei cittadini, attraverso l'aumento delle attività subordinate a semplice denuncia di inizio attività, o per le quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad assenso (art. 20, co. 3, lett. e) ed f), l. n. 59/1997);
- il trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni e agli enti locali, in omaggio al principio (anche comunitario) di sussidiarietà verticale (art. 20, co. 3, lett. l), l. n. 59/1997 e d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112); tale processo si è arricchito di contenuto dopo la riforma della Costituzione nel 2001, e necessita pertanto di ulteriori interventi, ad oggi inattuati (è rimasto inattuato il complesso meccanismo di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, previsto dall'art. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131, e destinato ad essere sostituito dal diverso meccanismo ipotizzato dal d.d.l. di iniziativa governativa (Amato – Lanzillotta) per l'attuazione degli artt. 117 e 118 Cost. in materia di funzioni e organizzazione degli enti locali – A.S. n. 1464).

Sono seguiti:

- gli interventi per la modernizzazione informatica della pubblica amministrazione, di cui costituisce punto di arrivo attuale il codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, ma v. già d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) e l'ivi previsto sistema pubblico di connettività (sostitutivo della RUPA – rete unificata della pubblica amministrazione), e la rete internazionale delle pubbliche amministrazioni;
- la valorizzazione dell'autocertificazione e delle dichiarazioni sostitutive (d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445);
- la creazione di sportelli unici, in svariati settori, come mezzo di interfaccia unico tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione (solo per citarne alcuni: lo sportello unico delle attività produttive; lo sportello unico dell'edilizia; lo sportello unico dell'immigrazione; lo sportello dei contratti pubblici);
- l'accentuazione dell'amministrazione <<per accordi>> (mediante la generalizzazione dell'accordo sostitutivo di provvedimento) e della liberalizzazione delle attività private, mediante l'ampliamento delle ipotesi di denuncia inizio attività e di silenzio - assenso, e il potenziamento delle conferenze di servizi con snellimento dei procedimenti di formazione del consenso (con la riforma della l. n. 241/1990 ad opera della l. 11 febbraio 2005, n. 15 e del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. nella l. 14 maggio 2005, n. 80).

L'ultima legge di semplificazione in corso di attuazione (l. 28 novembre 2005, n. 246) ha delegato al Governo il riassetto delle disposizioni di legislazione statale esclusiva vigenti in materia di adempimenti amministrativi a carico delle imprese (a esclusione di quelli fiscali, previdenziali,

ambientali e di quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro) (art. 5, co. 1), e ha previsto la possibilità di intese e accordi tra Stato e Regioni, al fine della semplificazione degli oneri burocratici a carico delle imprese nelle materie di competenza regionale, anche attraverso la fissazione di livelli minimi essenziali di semplificazione uniformi su tutto il territorio nazionale (art. 5, co. 2).

Tale legge ha anche previsto un monitoraggio sulla semplificazione burocratica, prevedendo un <<rappporto annuale sulla qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione>>. In particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica predispone annualmente un rapporto sulla qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e sulla produttività degli uffici e del personale, verificando la coerenza dei risultati raggiunti con le disposizioni vigenti in materia. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica si avvale dell'Istituto nazionale di statistica (art. 15).

Un forte contributo alla riduzione degli oneri per i cittadini e le imprese è stato dato dalle leggi di liberalizzazione della presente legislatura (d.l. n. 223/2006, conv. nella l. n. 248/2006 e d.l. n. 7/2007, conv. nella l. n. 40/2007).

Un ulteriore contributo verrà quando diverranno legge i d.d.l. di iniziativa governativa in tema di servizi pubblici locali (d.d.l. Bersani – Lanzillotta - Prodi, A.S. 772), di azione amministrativa e certezza dei tempi procedurali (d.d.l. Nicolais, A.C. 2161), di disciplina della cittadinanza italiana (d.d.l. Amato, A.C. 1607), di semplificazione del settore sanitario (d.d.l. Turco, A.S. 1249).

Infine, sul versante della semplificazione amministrativa – organizzativa, non va taciuto l'art. 29, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. nella l. 4 agosto 2006, n. 248, che, sebbene finalizzato al contenimento della spesa pubblica per gli organismi collegiali e monocratici operanti presso pubbliche amministrazioni (diversi da quelli di amministrazione, direzione e controllo), contribuisce, contestualmente, all'obiettivo della semplificazione, atteso che prevede:

- l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali;
- la razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee;
- la limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi;
- la diminuzione del numero dei componenti degli organismi.

E' evidente come l'art. 29 citato, e soprattutto i d.P.R. attuativi, che sono in corso di adozione alla data di estensione del presente parere, costituiscono una utile occasione per una razionalizzazione, riassetto e semplificazione dei centri di competenza amministrativa.

L'onere di ridimensionamento grava anche sulle amministrazioni non statali (art. 29, co. 3), in quanto la disciplina costituisce normativa di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica nei confronti delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale.

### **2.2.c) Quadro di sintesi della via italiana alla semplificazione normativa.**

In sintesi, gli strumenti della c.d. semplificazione normativa utilizzati in Italia sono:

- 1) la legge annuale di semplificazione;
- 2) la delegificazione;
- 3) la deregolamentazione;
- 4) i testi unici ricognitivi e innovativi, i testi unici misti di norme legislative e regolamentari, e i codici;
- 5) l'analisi prospettiva e retrospettiva dell'impatto della regolamentazione (c.d. AIR – analisi di impatto della regolamentazione e VIR – verifica di impatto della regolamentazione)
- 6) il taglia leggi.

Tali strumenti possono essere ricondotti o alla semplificazione *ex ante*, o alla semplificazione *ex post*.

Costituisce strumento *ex ante* l'AIR, e la fase - che può essere o meno distinta dall'AIR -, della individuazione di alternative alla regolamentazione, ivi compresa la c.d. alternativa zero.

Costituiscono strumenti *ex post* la legge periodica di semplificazione, la delegificazione, la deregolamentazione, la raccolta in testi unici e codici, il taglia leggi, la VIR.

Con l'art. 20, l. n. 59/1997 è stata introdotta la legge annuale di semplificazione, quale strumento di pianificazione della semplificazione normativa, e se ne sono indicati i contenuti essenziali.

Tali leggi, in realtà, non hanno avuto effettiva cadenza annuale, essendone state varate in totale quattro.

L'ultima (l. n. 246/2005) ha introdotto due nuovi strumenti di semplificazione normativa, il primo conoscitivo e prodromico al secondo, che è il c.d. taglialeggi.

Si prevede, infatti, al fine di procedere all'attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente, che il Governo, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della l. n. 246/2005, individua le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmette al Parlamento una relazione finale (art. 14, co. 12, l. n. 246/2005). Tale individuazione riguarda tutte le leggi statali vigenti, senza eccezioni di ordine cronologico, materia, tipologia.

L'operazione potrà condurre ad una elencazione redatta con svariati criteri: cronologico, per materie di cui all'art. 117 Cost., per competenze dei Ministeri.

A tale operazione che è utile di per sé, per le sue finalità conoscitive, segue quella del taglia leggi.

Si tratta della morte automatica, ad una certa data, delle leggi <<vecchie>> di cui non sia stata confermata la perdurante utilità.

E' utile interrogarsi sulla <<copertura costituzionale>> della semplificazione normativa.

In ordine alla buona tecnica normativa, la Corte costituzionale italiana si è occupata di leggi oscure e di norme intruse.

Ha sanzionato, anzitutto, l'oscurità della legge penale con la possibilità di disapplicazione della stessa, ove l'errore sulla legge sia inevitabile e dunque scusabile (Corte cost., 24 marzo 1988 n. 364).

In tal modo ha posto l'accento su una esigenza di lealtà nel rapporto tra legislatore e cittadino, che è minata da leggi oscure, che il soggetto incolpevolmente ignori.

Da tale pronuncia può argomentarsi l'esistenza di un principio costituzionale secondo cui le leggi devono essere chiare, accessibili, intelleggibili.

La Corte costituzionale si è occupata anche della legittimità costituzionale delle <<norme intruse>> o <<leges fugitivae>>, ossia norme del tutto extravaganti rispetto alla materia complessivamente disciplinata in un dato atto normativo. Essa ha escluso che tali norme siano costituzionalmente illegittime per il solo fatto che non vengono collocate sistematicamente nella sede propria, ma ha tuttavia affermato che l'inserimento di una norma avente ad oggetto una determinata disciplina in un testo relativo ad una diversa si configura <<come esercizio non corretto di tecnica legislativa>> (Corte cost., 14 dicembre 1994 n. 422).

A conclusioni più incisive è pervenuta Corte cost. 9 – 23 maggio 2007 n. 171, in ordine alle norme intruse contenute in un decreto legge e in ordine al rapporto tra legge di conversione e decreto legge: il decreto legge non può contenere norme prive del presupposto della necessità ed urgenza e connotate da <<evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge>>, e tale vizio non può essere neppure sanato dalla legge di conversione. E, ciò, in quanto il decreto legge presuppone una situazione straordinaria di necessità ed urgenza, e l'iter parlamentare di conversione assume connotati peculiari, che rendono la legge di conversione diversa dalla ordinaria legge parlamentare, sicché in sede di conversione non si possono sanare norme estranee alla necessità ed urgenza di provvede sulla materia oggetto del decreto legge.

La Corte costituzionale si è anche occupata del rapporto tra delega di riassetto normativo e decreto delegato, affermando che quando <<la delega abbia ad oggetto il riassetto di norme preesistenti, questa finalità giustifica l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto

*al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato>>* (Corte cost. 18 aprile – 1 maggio 2007 n. 170). Su tale pronuncia si tornerà nel **par. 7.5.**, in tema di delega del taglia leggi.

Il Presidente della Repubblica, a sua volta, ha stigmatizzato gli atti normativi che, per l'affastellamento di molteplici materie in articoli unici con molteplici commi, senza il rispetto delle regole di *drafting* in ordine alla suddivisione in articoli rubricati, riescono di difficile lettura minando la certezza e la conoscibilità del diritto.

In particolare, in relazione al disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, nel rinviarlo al Governo per sospetti di incostituzionalità, rilevò anche, *per incidens*, che non era conforme alla qualità della regolazione la previsione di un articolo composto di oltre quaranta commi, e richiamò l'attenzione del Parlamento sulla necessità di una tecnica legislativa rispettosa, nella sostanza, dell'art. 72 Cost., che impone l'approvazione delle leggi articolo per articolo, in modo che la volontà del Parlamento si formi, consapevolmente, su singole disposizioni.

In tale prospettiva, presentano criticità sul piano della tecnica legislativa le ultime leggi finanziarie, e segnatamente quelle per il 2006 e per il 2007, che constano di un unico articolo e, rispettivamente, 612 e 1364 commi.

#### **2.2.d) I centri di competenza per la qualità delle regole in seno al Governo e al Parlamento.**

Le molteplici iniziative in tema di semplificazione e qualità delle regole sono state gestite da svariati organismi.

Oltre al D.A.G.L. che, in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, cura il coordinamento dell'attività normativa dei singoli Ministeri, in vista dell'iscrizione dei relativi provvedimenti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, anche in ordine al profilo formale e qualitativo, si sono succeduti, negli anni, il Nucleo per la semplificazione (presso il Ministero della funzione pubblica), la Commissione consultiva del Ministro della funzione pubblica e, attualmente, l'Unità per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le competenze in materia di semplificazione spettano anche al Dipartimento della funzione pubblica, al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, al Ministero per lo sviluppo economico, al Dipartimento per gli affari regionali e gli enti locali.

Più in generale, tutti i Ministeri, per i procedimenti e le materie di competenza, concorrono alla semplificazione procedimentale e normativa, sotto la guida tecnica dell'Unità per la semplificazione e del D.A.G.L. e sotto la guida strategica del neoistituito Comitato interministeriale per la qualità della regolazione.

Anche in seno al Parlamento la qualità della regolazione forma oggetto di esame da parte di organi a ciò preposti.

In particolare alla Camera, con le modifiche regolamentari del 1997 (art. 16-*bis* del Regolamento della Camera), fu istituito un apposito <<Comitato per la legislazione>>, che esprime pareri sulla qualità dei progetti di legge, valutandone l'omogeneità, la semplicità, la chiarezza e proprietà di formulazione, nonché l'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Nell'esaminare i decreti-legge, valuta anche l'osservanza delle regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto.

Sono assegnati al Comitato, per il suo parere, tutti i decreti-legge presentati dal Governo. Le Commissioni sono altresì tenute a chiedere il parere sui progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione. Su tutti gli altri progetti di legge, il parere è reso quando ne faccia richiesta la Commissione che li esamina, anche su iniziativa di una minoranza (almeno un quinto dei suoi componenti). La stessa facoltà può essere esercitata nel corso dell'esame di schemi di atti normativi del Governo assegnati alle Commissioni per l'espressione del parere parlamentare.

Ancora, l'art. 14, co. 19, l. n. 246/2005, ha istituito la <<Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione>>, che è chiamata ad esprimere il parere sugli schemi di decreti legislativi di individuazione delle norme anteriori al 1970 sopravvivenenti, nonché di riordino o riassetto legislativo, oltre a verificare periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata delle norme previsto dalla l. n. 246/2005.

Per l'acquisizione del parere, gli schemi dei decreti legislativi di cui sopra sono trasmessi alla Commissione, che si pronuncia entro trenta giorni. Il Governo, ove ritenga di non accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni.

Il 20 febbraio 2007 la Commissione ha avviato un'indagine conoscitiva sulla semplificazione della legislazione, con particolare riferimento allo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme, di cui all'art. 14, l. n. 246/2005.

### **3. Le difficoltà della politica di semplificazione in Italia: le ragioni.**

A parte l'AIR e la VIR, la cui elaborazione è in corso, ciascuno degli strumenti di semplificazione elencati, pur avendo prodotto risultati in taluni settori, è lungi dall'aver risolto il problema di fondo.

La politica di semplificazione in Italia ha incontrato difficoltà pratiche, che hanno impedito il pieno raggiungimento degli obiettivi che si era prefissati, tanto che è stata avvertita l'esigenza di istituire un centro di coordinamento politico, e di prevedere un piano di azione al fine di una strategia unitaria.

Si possono individuare due fondamentali ragioni di queste difficoltà.

1) Sinora, vi è stato un approccio generalizzante e unitario alla semplificazione procedimentale e normativa. Invece è bene che i due aspetti siano tenuti distinti.

E, invero, la semplificazione normativa, che mira alla riduzione dello stock delle leggi in vigore, e alla migliore chiarezza del linguaggio legislativo, attraverso la raccolta delle norme in codici e testi unici, e l'eliminazione delle fonti superflue, è un'operazione eminentemente tecnica, che può essere gestita dagli uffici legislativi dei Ministeri, con l'apporto tecnico – giuridico del Consiglio di Stato.

Al contrario, la semplificazione procedimentale, che tende, da un lato, alla deregolamentazione, cioè eliminazione dei procedimenti amministrativi superflui, e, dall'altro, alla riduzione e accorpamento delle fasi procedurali, e dei relativi centri di competenza, presuppone scelte di carattere politico, in ordine alla necessità o meno dell'ingerenza pubblica in determinati settori delle attività private, e in ordine alla individuazione dei centri di competenza amministrativa che devono intervenire.

Pertanto, un approccio generalista, che prescriva la semplificazione procedimentale in generale, unificandola sostanzialmente con quella normativa, è destinato al fallimento, data la necessità di scelte politiche che devono essere operate caso per caso, per settori di procedimenti.

Per la semplificazione procedimentale appare dunque più produttivo procedere per settori, individuando le tipologie di procedimenti che si vogliono semplificare, e operando chiare scelte politiche su cosa si intende semplificare.

2) La seconda considerazione è che sinora la politica di semplificazione è stata affrontata a livello di Stato, senza considerare che l'ordinamento italiano è connotato da una pluralità di livelli di competenza legislativa e amministrativa: le Regioni e le Province Autonome hanno competenza legislativa e regolamentare; le Province e i Comuni hanno competenza regolamentare; le Autorità amministrative indipendenti hanno competenza regolamentare.

Vi è, pertanto, una moltiplicazione delle fonti normative, che esige una visione globale, non limitata alle sole fonti statali.

La semplificazione in un ordinamento multilivello non può, ovviamente, prescindere da una strategia unitaria che deve coordinare tutte le iniziative ai vari livelli.

Tale strategia unitaria può essere perseguita mediante meccanismi consensuali, cioè forme di collaborazione tra i vari livelli di Governo, tuttavia deve essere previsto un meccanismo di chiusura che garantisca la vincolatività eteronoma della politica di semplificazione.

Occorre allora interrogarsi sul se vi siano strade percorribili, compatibili con la Costituzione, per rendere vincolante una politica unitaria di semplificazione, tema che verrà affrontato nel **par. 4.2.c)**.

## **4. Ambito soggettivo e oggettivo del piano.**

### **4.1. La separazione tra semplificazione amministrativa e normativa, e l'estensione del piano alle Autonomie territoriali: valutazione positiva.**

In tale contesto, merita particolare apprezzamento il piano di azione, attraverso cui svolgere una <<politica>> della semplificazione, che, finora perseguita mediante strategie individuali, di singole amministrazioni, statali e locali, al più con una direttiva nella legge di semplificazione annuale, diviene ora, con il Comitato interministeriale e il piano di azione, una politica generale e multilivello, mediante una pluralità di azioni, con ripartizioni di compiti, responsabili e tempi certi, il tutto finalizzato al duplice obiettivo della semplificazione normativa e amministrativa.

Il piano merita, in relazione al suo complesso formale e contenutistico, e all'iter istruttorio seguito, apprezzamento favorevole, per la puntuale ricognizione dello stato dell'arte in materia di qualità della regolamentazione e per la puntuale indicazione delle linee di azione e delle singole azioni per il perseguimento dell'obiettivo principale.

Si tratta del primo piano di azione, in cui per la prima volta si mette a punto una strategia unitaria e coordinata di semplificazione.

In particolare, il piano di azione merita apprezzamento:

- sotto il profilo oggettivo, per aver tenuto distinte la semplificazione procedimentale e la semplificazione normativa, e per aver utilizzato un approccio settoriale per quanto riguarda la semplificazione amministrativa;
- sotto il profilo soggettivo, per aver allargato l'area di intervento delle Autonomie territoriali.

Si tratta di soluzioni opportune che meritano piena condivisione e che, semmai, vanno perseguite con maggiore chiarezza e decisione.

### **4.2. Ambito soggettivo del piano: praticabilità di strumenti che rendano vincolante la politica di semplificazione multilivello.**

#### **4.2.a) Ambito soggettivo. Le Autonomie territoriali e le Autorità indipendenti.**

Sul piano dell'ambito soggettivo, si è già osservato come una delle ragioni della parziale inattuazione della politica di semplificazione italiana è imputabile all'esistenza di una pluralità di livelli di competenza normativa e amministrativa, con conseguente necessità di una politica di semplificazione multilivello.

La rilevanza della questione, del resto ben presente agli autori del piano, consiglia che il tema della semplificazione multilivello sia affrontato all'inizio del piano, come azione pregiudiziale alle altre, anziché nella parte quarta, punto sei, dopo l'indicazione di tutte le altre azioni perseguite dal piano.

Sempre in ordine all'ambito soggettivo, la Sezione constata che resta inesplorato il tema della qualità delle regole e della semplificazione in relazione all'attività normativa e procedimentale delle Autorità indipendenti, e nell'ambito della contrattazione collettiva sul pubblico impiego.

Il tema della qualità delle regole per le Autorità indipendenti non è ignoto al legislatore: basti ricordare che l'art. 25, l. n. 62/2005 e l'art. 8, d.lgs. n. 163/2006, a proposito dell'Autorità di



vigilanza sui contratti pubblici, prescrivono che la stessa si dota di <<forme e metodi ... di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza. Al fine di migliorare la qualità dei propri atti, l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva ...>>.

Anche il d.d.l. Prodi sulle Autorità indipendenti, A.S. 1366, prevede che le Autorità in relazione ai propri atti normativi e regolatori effettuano l'AIR e adottano metodi di consultazione preventiva (art. 18, commi 2 e 3: <<I regolamenti e gli atti a contenuto generale (...) sono accompagnati da una relazione che illustra le conseguenze dei medesimi atti sulla regolamentazione, sull'attività degli operatori e sugli interessi dei consumatori e degli utenti.

*Le Autorità consultano i soggetti interessati e i loro organismi rappresentativi e si avvalgono di forme di consultazione pubblica, basate sulla diffusione di schemi e versioni preliminari dell'atto da adottare (...)>>).*

Sicché, è un dato acquisito che la qualità della regolazione, e segnatamente gli strumenti di AIR e consultazione preventiva, sono doverosi anche per gli atti delle Autorità indipendenti.

Non sembra tuttavia sufficiente affidare interamente la semplificazione alle scelte delle Autorità indipendenti, senza che il legislatore detti un nucleo minimo essenziale di principi di semplificazione. In una logica di strategia unitaria della politica di qualità delle regole, tali temi vanno affrontati nell'ambito di una visione unitaria e il più possibile omogenea per tutti i normatori dell'ordinamento giuridico, Stato, Autonomie territoriali, Autorità indipendenti.

Su tale tema pertanto il piano di azione, in coerenza con la normativa vigente, deve avviare una riflessione, immaginando come azione, alternativamente:

- lo studio di un disegno di legge sui livelli essenziali minimi della semplificazione (come si vedrà oltre, da inserire in una più ampia legge sui procedimenti di produzione normativa del Governo), come tali vincolanti anche per i normatori diversi dallo Stato;
- le congrue misure nelle more che diventi legge la previsione contenuta nel d.d.l. Autorità indipendenti;
- un emendamento al d.d.l. Autorità indipendenti, volto a fissare criteri minimi di semplificazione, vincolanti per le Autorità.

#### **4.2.b) Semplificazione e Autonomie territoriali: la previsione di vincoli autonomi.**

La Costituzione assegna alle Regioni competenza legislativa concorrente ed esclusiva (art. 117 Cost.), e competenza regolamentare nelle materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva.

Attribuisce inoltre competenza regolamentare anche agli altri enti territoriali (art. 117, co. 6).

La Costituzione prevede poi l'allocazione delle funzioni amministrative secondo criteri di sussidiarietà verticale e orizzontale (art. 118 Cost.).

L'attribuzione di ampie competenze legislative, regolamentari e amministrative alle Regioni, sposta in capo a queste, per le materie di spettanza, le politiche di qualità della regolazione e semplificazione amministrativa e normativa.

Un problema di qualità delle regole si pone, poi, anche per i regolamenti provinciali e comunali (basti pensare ai regolamenti edilizi che impattano in modo incisivo su cittadini e imprese).

Si pone pertanto l'esigenza, da un lato, di garantire che le singole Regioni (nonché gli altri enti territoriali) perseguano politiche di qualità della regolazione e, dall'altro lato, che Stato e Autonomie territoriali operino in maniera coordinata nell'ambito di una strategia unitaria di qualità delle regole.

La complessità dell'ordinamento giuridico italiano, connotato non solo da fonti primarie e secondarie statali, ma anche da fonti primarie e secondarie regionali, nonché da fonti secondarie di altri enti locali, rende necessario che la semplificazione normativa e amministrativa e il fine ultimo della qualità della regolazione avvengano mediante un dialogo tra i diversi "livelli di governo" che oggi sono responsabili dell'attività di impresa e dei rapporti con i cittadini.

Si tratta di comprendere quali sono gli strumenti per perseguire una strategia unitaria per assicurare la qualità della regolazione in un ordinamento multilivello, e che valore cogente possano avere.

L'alternativa è tra strumenti eteronomi e strumenti negoziati.

Il piano ha optato per lo strumento negoziale, vale a dire l'elaborazione concordata tra Stato e Autonomie territoriali di una strategia unitaria di qualità della regolazione, attraverso il meccanismo degli accordi e delle intese.

Tanto, in coerenza con la scelta operata dal legislatore statale con la l. n. 131/2003 e la quarta legge di semplificazione, l. n. 246/2005.

Già la l. 5 giugno 2003, n. 131, volta a dare attuazione alla riforma costituzionale, prevedeva la facoltà per il Governo di promuovere intese <<forti>> (cioè all'unanimità), in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni (art. 8, co. 6).

In relazione alla qualità della regolazione, comprensiva sia della semplificazione normativa che di quella amministrativa, l'art. 2, l. n. 246/2005, ha introdotto nella l. n. 59/1997 l'art. 20 *ter*, che prevede il raggiungimento di un accordo o di una intesa unanime tra Stato e Autonomie territoriali, per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

In relazione alla specifica semplificazione amministrativa riferita alla riduzione degli oneri per le imprese, sempre la l. n. 246/2005, demanda allo strumento dell'intesa forte o dell'accordo tra Stato e Autonomie territoriali la definizione di una strategia unitaria (art. 5, co. 2).

Le intese e gli accordi non sono destinati ad essere trasfusi in una legge statale. E' solo previsto che le Regioni adeguano, sulla base delle intese e degli accordi di cui al co. 2, la propria legislazione concernente la disciplina degli adempimenti amministrativi delle imprese alle finalità e agli obiettivi stabiliti dai commi da 1 a 3 e in coerenza con i decreti legislativi relativi alla semplificazione degli oneri burocratici per le imprese imposti da leggi statali (art. 5, co. 4).

In tal senso, anche la nota 11 aprile 2007, prot. 2869, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri invita i Ministri a contenere <<l'inflazione normativa>>, ritiene che gli accordi dell'art. 4, l. n. 281/1997 e le intese per l'armonizzazione delle legislazioni statali e regionali, di cui all'art. 8, l. n. 131/2003, devono essere considerati come alternativa alla legislazione, e dunque come <<vera e propria opzione regolatoria>>.

Sulla scorta delle indicazioni del legislatore, in data 29 marzo 2007 è stato raggiunto in seno alla Conferenza unificata un Accordo tra Stato e Autonomie territoriali, sulla semplificazione e la qualità della regolazione.

Tale Accordo si occupa sia di qualità della regolazione e semplificazione normativa e amministrativa in generale, sia di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, e costituisce dunque attuazione sia dell'art. 20 *ter*, l. n. 59/1997, sia dell'art. 5, co. 2, l. n. 246/2005. Esso coinvolge non solo le Regioni, ma anche tutti gli enti locali.

In coerenza con quanto disposto dalle norme primarie, l'Accordo non è destinato ad essere trasfuso in una legge statale da cui derivino obblighi eteronomi per le Autonomie territoriali.

Nel preambolo infatti si afferma espressamente che lo stesso <<non può in alcun modo incidere sull'autonomia dei Consigli regionali garantita dagli Statuti>>, e che pertanto esso <<si pone come espressione dell'indirizzo politico in materia di qualità della regolamentazione, concordato fra il Governo e le Giunte regionali>>.

Anche il piano di azione in commento, nell'occuparsi di qualità della regolazione in ambito regionale, ha optato per un modello consensuale puro. Infatti si propone di monitorare l'attuazione dell'Accordo intervenuto tra Stato, Regioni e altre autonomie territoriali, nell'ambito della Conferenza unificata, sulla qualità della regolazione.

Inoltre con d.P.C.M. 8 marzo 2007 (pubblicato in G.U. 25 maggio 2007) è stato istituito il <<Tavolo permanente per la semplificazione>>, presso la Conferenza unificata, quale <<sede

stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane>>>.

#### **4.2.c) Possibilità di una portata vincolante eteronoma della politica di semplificazione multilivello.**

Come già osservato, la politica di semplificazione multilivello viene affidata allo strumento consensuale dell'accordo, raggiunto tra lo Stato e le Autonomie territoriali in seno alla Conferenza unificata.

Si tratta di un accordo che è fonte di impegni autonomi, la cui attuazione è rimessa all'iniziativa libera delle parti, e ne consegue, coerentemente dal punto di vista delle autonomie territoriali, e delle Regioni in particolare, che non è vincolante per i consigli regionali (v. il preambolo dell'Accordo).

E' ovviamente auspicabile che la via consensuale dia i frutti attesi, e che venga concordemente attuata la semplificazione normativa e amministrativa.

Tuttavia, ove l'accordo non dovesse trovare piena attuazione, non va dimenticata, in via residuale, la possibilità, per lo Stato, di fissare in via autonoma i livelli essenziali minimi di semplificazione, con effetto vincolante per le Autonomie territoriali.

Tale opzione è consentita dalla Costituzione.

Se è vero, infatti, che essa non contempla espressamente il principio della qualità della regolazione e della semplificazione normativa e amministrativa, ciò non è preclusivo della soluzione proposta.

Nell'ordinamento francese il Consiglio costituzionale, nel 1999 e nel 2003, pur nel silenzio della Costituzione, ha affermato i principi di intelleggibilità e accessibilità del diritto e di chiarezza delle leggi, agganciando tali valori agli artt. 4, 5, 6, 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789, che sanciscono l'uguaglianza davanti alla legge e la garanzia dei diritti, principi la cui effettività è minata da una insufficiente conoscenza delle norme, imputabile ad una loro inutile complessità. Prevedibilità e qualità delle regole sono un mezzo per garantire lo scopo ultimo delle libertà costituzionalmente garantite.

Anche nell'ordinamento italiano, le sintetiche ed elastiche norme costituzionali contengono, secondo una lettura evolutiva e in chiave di effettività dei diritti e libertà fondamentali, il principio della qualità della regolazione.

Un aggravio di oneri procedurali, inutili complicazioni burocratiche, leggi oscure, impediscono l'esplicarsi dei diritti fondamentali dei cittadini, e della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

La Costituzione detta inoltre il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), che riassume in sé quello di semplificazione organizzativa e amministrativa.

Una normazione complessa e oscura, procedimenti amministrativi inutili o inutilmente complessi, creano incertezze e disorientamento nei singoli, impedendo, di fatto, l'esercizio dei diritti.

In tale prospettiva, ben può considerarsi la qualità delle regole una entità immateriale essenziale per rendere effettivi i diritti e le libertà costituzionalmente garantiti.

Se ne può dunque dedurre che se la Costituzione riserva al legislatore statale la definizione dei livelli essenziali minimi delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, che devono essere garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.), tra di essi possono farsi rientrare i <<livelli essenziali minimi di semplificazione>>.

Tale impostazione è del resto seguita dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, che considera la disciplina statale del diritto di accesso come fissazione di livelli essenziali minimi di prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, e dal d.d.l. Nicolais (A.C. 2161), che estende l'istituto, tra l'altro, alla semplificazione procedimentale mediante denuncia di inizio attività e silenzio – assenso (art. 6, co. 3, del citato d.d.l.).

Anche il d.d.l. Capezzone (A.S. 1532) recante disciplina dello sportello unico di impresa e dell'avvio dell'attività di impresa, dispone che le sue disposizioni <<costituiscono livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale>>> (art. 1).

Giova aggiungere che, nelle materie di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, spetta allo Stato la fissazione di principi fondamentali.

Tra questi, possono annoverarsi, per ciascuna materia, i principi di semplificazione.

Conferme delle soluzioni esposte possono trarsi anche dalla giurisprudenza costituzionale.

In relazione ai principi di semplificazione come principi fondamentali, la Corte costituzionale, nella materia edilizia, ha ritenuto principio fondamentale di legislazione statale, vincolante per le Regioni, quello di semplificazione procedurale, affermando che rientra nella competenza statale stabilire i casi di d.i.a. edilizia, in alternativa al permesso di costruire, allo scopo di evitare appesantimenti procedurali (Corte cost., 1 ottobre 2003 n. 303).

La Corte ne ha tratto il corollario dell'illegittimità di una legge regionale che assoggetti a permesso di costruire gli impianti di telefonia cellulare, che invece il legislatore statale assoggetta a d.i.a. Viene infatti invasa la competenza statale a stabilire la d.i.a. in ossequio a principi fondamentali di tempestività delle procedure e riduzione dei termini (Corte cost., 28 marzo 2006 n. 129).

Tali affermazioni della Corte costituzionale sono estensibili, per la loro portata sistematica, alle altre materie di competenza concorrente, in cui si ponga una esigenza di semplificazione procedimentale.

#### **4.3. Ambito oggettivo del piano: necessità di esplicitare i principi di semplificazione organizzativa e di deregolamentazione.**

Quanto all'ambito oggettivo, la Sezione ritiene che, per valorizzare le soluzioni adottate, sia preferibile che, sin dalla parte I (il contesto) ovvero dalla introduzione alla parte IV, siano esplicitati alcuni aspetti fondamentali della strategia di qualità della regolazione, e, in particolare, la semplificazione <<organizzativa>> e la <<deregolamentazione>>.

E, invero, sia in ordine alla semplificazione amministrativa che a quella normativa, è indispensabile prevedere anche una strategia di semplificazione organizzativa, indicando come direttiva per tutte le iniziative di semplificazione, la individuazione con chiarezza dei centri di competenza e la concentrazione di una data funzione, per quanto possibile, presso il medesimo centro di competenza, evitando duplicazioni e incertezze.

La semplificazione organizzativa è prodromica ad una semplificazione e ridimensionamento dei procedimenti e, conseguentemente, degli oneri per cittadini e imprese.

La semplificazione organizzativa rientra nel programma di Governo atteso che:

- con l'art. 29, d.l. n. 223/2006, è stato imposto ai Ministeri uno sfoltoimento della propria organizzazione burocratica, e il principio desumibile dall'art. 29 è vincolante anche per le Autonomie territoriali;

- l'art. 118 Cost. prevede la distribuzione delle funzioni amministrative secondo il criterio di sussidiarietà, e il d.d.l. Amato – Lanzillotta di riforma degli enti locali (c.d. Carta delle Autonomie territoriali), A.S. n. 1464, prevede che nella individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali, proprie e conferite degli enti locali, si segua il criterio del <<riassetto organico ed unitario delle funzioni>> <<individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo>> (art. 1, co. 2, lett. c), e che nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, siano valorizzati i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione (art. 2, co. 3, lett. h).

Quanto alla necessità di esplicitare l'obiettivo della deregolamentazione, giova osservare che lo stesso emerge, ma non con sufficiente esplicitazione, dalla parte IV.1, relativa alla riduzione degli

oneri burocratici, sulla falsariga della posizione della Commissione europea, che pone l'accento principalmente sulla riduzione degli oneri informativi.

Se questa impostazione ha una sua logica in ambito comunitario, lo stesso non può dirsi per l'ordinamento italiano, dove si impone una riduzione degli oneri non solo informativi, ma anche sostanziali.

La deregolamentazione è infatti espressamente prevista dalla legislazione vigente in tema di semplificazione: in tal senso, l'art. 20, co. 3, lett. d), g), h), ed i), l. n. 59/1997. In una logica di deregolamentazione si muove il d.l. n. 7/2007 in tema di liberalizzazione delle attività economiche.

La nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2007 fa espresso richiamo alla necessità di dare ampio spazio alla deregolamentazione.

In argomento si rinvia, per maggiori approfondimenti, al **par. 6**.

## **5. Osservazioni di ordine generale.**

### **5.1. Ambito temporale.**

L'intestazione del piano di azione in esame non reca l'indicazione del suo ambito temporale.

Nel contenuto del piano, si parla di piano d'azione <<per il 2007>> (v. p. es. pag. 4), peraltro, le azioni e gli obiettivi pianificati riguardano talora l'anno 2007, talora l'anno 2008.

Nella relazione di accompagnamento, nonché nella parte III del piano medesimo, si afferma che il piano ha carattere <<pluriennale>> (rispettivamente a pag. 3 e a pag. 7).

Secondo l'art. 1, co. 2, d.l. n. 4/2006, il piano va predisposto entro il 31 marzo di ogni anno, e si riferisce all'anno successivo.

Nell'anno 2006, non è stato possibile predisporre il piano di azione per l'anno 2007, attesa la ristrettezza del margine temporale tra data di entrata in vigore della legge di conversione e termine del 31 marzo per la predisposizione del piano, e atteso che doveva ancora essere istituito il competente Comitato interministeriale (istituito con d.P.C.M. 12 settembre 2006).

Il termine del 31 marzo è peraltro ordinatorio, anche se il suo rispetto si impone per una corretta pianificazione annuale.

In sede di prima applicazione dell'art. 1, d.l. n. 4/2006, si può pertanto ammettere che entro il 31 marzo 2007 sia stato predisposto non solo il piano di azione per il 2008, ma anche quello per il residuo periodo temporale del 2007.

Nella intestazione del piano dovrà pertanto essere specificato che si tratta del piano <<**per l'anno 2007 e per l'anno 2008**>>.

In termini più generali la Sezione osserva che la complessità delle azioni ipotizzate rende difficile il rispetto annuale del piano. Sarebbe opportuno valutare la possibilità di una modifica della norma primaria che contempla il piano, nel senso di sostituire il piano annuale con un piano triennale soggetto a verifica e aggiornamento annuale.

### **5.2. Copertura finanziaria.**

Nella parte III del piano si osserva (pag. 7) che <<*per la realizzazione delle azioni si terrà conto, per l'anno in corso, delle risorse disponibili e si opererà per gli anni successivi in raccordo con gli strumenti di programmazione economico – finanziaria*>>.

La disponibilità di risorse è elemento essenziale perché il piano possa trovare attuazione, e dunque esse sono indispensabili perché il piano non resti un libro dei sogni.

Trattandosi di un atto di pianificazione generale, è sufficiente il generico rinvio agli strumenti annuali di programmazione economico – finanziaria.

La più parte delle azioni previste dal piano, concretandosi in attività normative, possono essere realizzate attraverso i competenti uffici legislativi delle amministrazioni, senza aggravii di costi.

Talune azioni, quali adempimenti pubblicitari, creazione di banche dati, campagne informative e formative, possono comportare costi ulteriori, che dovranno per gli anni successivi al 2007 essere quantificati e trovare copertura.

Si deve intendere che l'approvazione del piano da parte del Consiglio dei Ministri, comporti l'assunzione dell'impegno del Governo nel suo complesso a reperire le risorse necessarie per il finanziamento del piano per l'anno 2008.

### 5.3. Obiettivo.

Il piano di azione persegue il duplice obiettivo della semplificazione <<normativa>> e <<amministrativa>>, che sono le prime due, e le principali, azioni, previste dal piano.

Le altre cinque azioni in esso contemplate, come si vedrà, possono essere ricondotte alle prime due, o come *species* dei due generi, o come azioni strumentali e di supporto.

Semplificazione normativa e amministrativa concorrono al fine ultimo che è quello della qualità della regolazione, da intendersi non solo e non tanto in senso formale (qualità formale, norme chiare), ma anche in senso sostanziale (qualità sostanziale), di regole necessarie, proporzionate, adeguate, accessibili, che assicurino un rapporto Stato – cittadini e Stato – imprese di elevato livello qualitativo. Se ne desume che la qualità delle regole è l'obiettivo unico e centrale, perseguito attraverso azioni di semplificazione normativa e amministrativa, al fine di garantire effettività ai diritti della collettività e alla fruibilità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, è opportuno strutturare il piano in modo che sia chiaro che la qualità delle regole non si identifica con la sola semplificazione normativa, in quanto sia quest'ultima che quella amministrativa concorrono alla qualità delle regole.

Occorre, pertanto:

- sostituire il primo periodo della Parte I, a pag. 4, (<<La semplificazione ed il miglioramento della regolazione sono fattori decisivi per la competitività del Paese e la reale fruibilità dei diritti da parte dei cittadini>>) come segue: <<Il miglioramento della qualità della regolazione e la connessa, indispensabile, semplificazione, sono fattori decisivi per la competitività del Paese, per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per la effettiva fruibilità dei servizi e prestazioni delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei cittadini italiani, dei cittadini comunitari ed extracomunitari>>;
- sostituire, nel terzo capoverso della Parte I, a pag. 4, le parole <<Il piano di azione per il 2007 individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere ed i tempi necessari al loro conseguimento>> con le parole <<Il piano di azione per il 2007 - 2008, per il perseguimento dell'obiettivo della qualità della regolazione, individua le due principali linee di azione della semplificazione amministrativa e della semplificazione normativa, e altre linee di azione strumentali, nonché, per ciascuna linea di azione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere, gli strumenti, i tempi necessari>>;
- modificare l'attuale titolo della Parte IV (<<Le linee d'azione>>) con il seguente: <<Le linee d'azione per il miglioramento della qualità della regolazione>>;
- modificare l'attuale titolo della sezione II della Parte IV (<<Miglioramento della qualità della regolazione>>) con il seguente: <Semplificazione normativa>>;
- modificare l'attuale titolo della sezione VI della Parte IV (<<Semplificazione normativa e amministrativa delle attività delle Regioni e degli enti locali>>) con il seguente: <<Miglioramento della qualità della regolazione in relazione all'attività normativa e amministrativa delle Regioni e degli enti locali>>;

### 5.4. Strumenti delle azioni.

Il piano di azione, in quanto atto programmatico, contiene, al pari di una direttiva di indirizzo, l'indicazione degli obiettivi da raggiungere, e, nelle grandi linee, delle azioni da porre in essere.

Non reca invece una indicazione dettagliata degli strumenti per conseguire i risultati. La scelta di tali strumenti è pertanto in gran parte lasciata ai singoli Ministri in fase di direttiva ai propri uffici di gabinetto, legislativi e amministrativi, per l'attuazione del piano.

Tale impostazione del piano appare coerente con la sua natura di direttiva generale.

Peraltro, in relazione a talune azioni vengono specificamente indicati anche gli strumenti, indicandosi, ad es., il disegno di legge, i regolamenti attuativi di legge, campagne informative, monitoraggi.

Per la coerenza complessiva del piano, sarebbe auspicabile che nella introduzione alla parte IV si specificasse, in termini generali e in coerenza con la nota del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2007 n. 2869, che per l'attuazione delle singole linee di azione, si valuteranno i più congrui strumenti giuridici, quali il disegno di legge, il regolamento, la direttiva, il piano, l'accordo, la gara di appalto, etc., nel rispetto della copertura finanziaria e comunque considerando l'opzione legislativa una *extrema ratio*, cui ricorrere ove non sia possibile operare con altri strumenti giuridici.

Occorre poi specificare che gli strumenti giuridici devono essere coerenti con quanto previsto dalle norme vigenti. Tale coerenza non sempre si rinviene nel piano di azione.

Esemplificando, nella parte IV, 2.3, in tema di AIR, si prevede la introduzione di una procedura di AIR semplificata, indicando come amministrazioni responsabili il DAGL e l'Unità per la semplificazione. Tuttavia, l'art. 14, l. n. 246/2005 in tema di AIR prevede che il procedimento sia disciplinato con d.P.C.M., di natura regolamentare, e che i metodi di analisi siano individuati con una direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sicché, pur potendosi condividere l'obiettivo di prevedere una scheda AIR semplificata, tale obiettivo dovrà essere perseguito con gli strumenti consentiti dall'art. 14, l. n. 246/2005.

Inoltre, la semplificazione dell'AIR non può spingersi al punto di obliterare l'analisi delle diverse opzioni regolatorie, ivi compresa l'opzione zero.

## **Parte II – Le singole linee di azione.**

### **6. Riduzione degli oneri amministrativi (IV.1).**

#### **6.1. L'impostazione adottata.**

In questa parte del piano, come già richiamato, si indicano concretamente le azioni di semplificazione, programmate nel periodo nell'ambito di macro aree, unificate dall'obiettivo della "*riduzione degli oneri amministrativi*", che viene perseguito attraverso due tipi di azioni: la "*misurazione dei costi amministrativi*" e la "*riduzione degli oneri*" per le imprese e i cittadini.

Le due azioni ora indicate si svolgono in modo diverso.

Con il programma di misurazione dei costi amministrativi non si individuano singoli procedimenti, bensì macroaree di regolazione.

Al riguardo si definisce un'azione in due fasi: la prima, di misurazione dei detti costi; la seconda, consequenziale, di intervento attraverso misure di riduzione dei costi così individuati, con lo scopo di ottenerne la riduzione media del 25 per cento entro il 2012.

Con il programma di riduzione degli oneri per le imprese e per i cittadini si individuano invece procedimenti specifici e si precisano i contenuti e gli obiettivi puntuali degli interventi di semplificazione della relativa regolazione assunti per ciascun procedimento.

Per entrambe le azioni, e per ogni specifico intervento, sono indicati: l'obiettivo; il termine di conseguimento; l'amministrazione responsabile; le altre amministrazioni coinvolte.

La Sezione giudica opportuno che nel paragrafo introduttivo alla parte in esame (il paragrafo IV.1.), venga presentata, a fini di più compiuto chiarimento della impostazione adottata, la ripartizione delle linee di azione nelle due modalità sopra riassunte con la precisazione dei rispettivi contenuti, esponendo anche la diversa accezione che è data alla nozione di “*oneri amministrativi*”. Questi infatti sono, da un lato, individuati (nel paragrafo sulla “*Misurazione dei costi amministrativi*”) negli obblighi di informazione sostenuti dalle imprese, e in quanto tali definiti “*costi*” amministrativi, mentre nei paragrafi dedicati alla “*Riduzione degli oneri*” per le imprese e per i cittadini, gli interventi programmati al riguardo concernono non soltanto tali “*costi*” ma anche la semplificazione della organizzazione e delle attività afferenti a fasi procedurali proprie delle amministrazioni.

Nel merito, la scelta operata in ordine alla individuazione di due diverse modalità di azione, e alle specifiche aree e tipi di intervento, attiene alla discrezionalità di impostazione del piano. La Sezione giudica peraltro positivamente, in linea generale, il metodo della indicazione degli obiettivi, termini e soggetti degli interventi, in quanto idoneo ad una effettiva verifica degli adempimenti.

## **6.2. Misurazione dei costi amministrativi.**

L'azione programmata prevede la misurazione dei costi, da svolgersi per lo più nel 2007, per poi procedere, a partire dal 2008, alla indicazione nel piano di azione delle misure idonee per giungere alla riduzione media di tali costi del 25 per cento nel 2012 (contemporaneamente al pari obiettivo perseguito in sede comunitaria).

Al riguardo si osserva, anzitutto, che non emerge con chiarezza se l'obiettivo assunto è quello della misurazione dei costi amministrativi, nel corso del 2007, per tutte le aree di regolazione indicate o soltanto per taluna di esse. Le aree sono infatti elencate “*in prima approssimazione*” nonché in via esemplificativa (la loro elencazione è fatta “*ad esempio*”).

La Sezione ritiene che la indicazione delle aree debba essere precisa, valendo quale parte costitutiva dell'impegno di misurazione dei costi amministrativi assunto con il piano, e che debba anche essere valutato se tale impegno sia effettivamente attuabile nel 2007, a fronte della complessità delle aree di regolazione che sono elencate, risultando eventualmente più congruo ridurre il numero delle aree, a garanzia della fattibilità dell'intervento, selezionandole con il criterio della loro significatività per le attività di impresa.

Si osserva anche, nello stesso ordine di considerazioni, che le date presentate nel quadro del “*Termine di conseguimento*” per il completamento delle diverse fasi dell'azione in esame, non risultano del tutto precise e coordinate, non essendo chiaro perché per l'adempimento relativo all'area *privacy* la data del 31 dicembre 2007 sia indicata, con lettera *b*), separatamente dalla pure identica data indicata in via generale alla lettera *a*) e, d'altro lato, a quali adempimenti sia riferita tale lettera *a*) dal momento che si indica il 31 marzo 2008 come termine per l'intervento riguardante le “*altre*” aree prioritarie.

Risulta dunque necessario meglio specificare gli impegni che si assumono, per la misurazione dei costi amministrativi e anche, se si ritiene, per la loro riduzione, in relazione alle aree di regolazione, e precisare puntualmente, in correlazione, il termine entro cui devono essere conseguiti.

## **6.3. Riduzione degli oneri per le imprese.**

### **6.3.1. Abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per i nuovi impianti produttivi.**



L'obiettivo della semplificazione degli adempimenti necessari per l'avvio dell'attività di impresa (nelle diverse fasi in cui tale avvio si articola e svolge) è stato da tempo giustamente individuato come cruciale, dovendosi bilanciare, nell'insieme di tali adempimenti, la cura di interessi complessi, privati e pubblici (situati alla confluenza di principi anche di rango costituzionale, quali la libertà dell'iniziativa economica privata e il buon andamento dell'amministrazione), nel quadro di una particolare, urgente esigenza di sostegno alla competitività del sistema economico.

Per tale motivo la Sezione ritiene che tra le azioni indicate nella parte del piano in esame ci si debba in particolare soffermare su quella relativa alla *“abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per i nuovi impianti produttivi”* che, nel relativo paragrafo, è basata sulle disposizioni contenute nel disegno di legge governativo A.C. 2272, confluite oggi nel disegno di legge all'esame del Senato (A.S. 1532) di iniziativa parlamentare, recante *“Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa”*.

In questo quadro non a caso la questione posta prioritariamente al centro dalla iniziativa governativa e parlamentare è quella della disciplina dello 'sportello unico delle attività produttive', per assicurarne la effettiva funzionalità; ciò che si ottiene se lo sportello si costituisce quale centro di responsabilità del procedimento per l'autorizzazione all'insediamento di impianti produttivi individuato come unico, cui ogni altro procedimento amministrativo afferisce in funzione istruttoria o comunque endoprocedimentale, con la conseguenza della unificazione presso lo sportello in una sola risposta amministrativa, cioè in un singolo provvedimento conclusivo del procedimento, del rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto.

Questo obiettivo, semplice nella descrizione, corretto per il profilo giuridico - amministrativo, assolutamente necessario per quanto detto, non è stato evidentemente raggiunto in modo compiuto e diffuso nei quasi dieci anni trascorsi dalla approvazione della prima normativa al riguardo, posta con gli artt. 23 e ss., d.lgs. n. 112/1998 (attuativo della legge delega n. 59/1997), cui è seguito il d.P.R. n. 447 dello stesso anno, modificato con il d.P.R. n. 440/2000, che ha disciplinato in dettaglio il procedimento, e poi integrata con ulteriori interventi, come nel *“codice dell'amministrazione digitale”* (art. 10) e da ultimo nella stessa l. n. 246/2005, il cui art. 5, co. 2, lett. f), prevede intese o accordi tra il Governo e le Regioni, precisando le azioni da favorire allo scopo, al fine di *“assicurare la rimozione degli ostacoli, ove esistenti, alla piena operatività degli sportelli unici di cui agli articoli 23 e 24 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nonché l'estensione e lo sviluppo dell'operatività degli sportelli unici”*.

L'esperienza concreta svolta nei Comuni ha mostrato infatti una notevole complessità, sia per la presenza, in particolare nei grandi centri urbani, di sportelli *“tematici”* (quali, oltre lo sportello unico per l'edilizia previsto dall'art. 5, d.lgs. n. 380/2001: sportelli per le attività ricettive, per gli impianti di carburante, per il commercio su aree pubbliche, per le imprese artigiane, per l'apertura di edicole), sia per la inidoneità delle procedure adottate a raggiungere l'obiettivo, a ragione del perdurante intreccio di competenze e di procedimenti.

Tutto ciò considerato, la Sezione richiama la necessità che, ai fini del perseguimento dell'obiettivo fissato per l'azione in esame, definito nella *“drastica riduzione dei tempi di start up delle imprese”* con *“termine di conseguimento: entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge”*, si proceda alla verifica dell'esperienza intercorsa nei principali centri urbani, per trarne le indicazioni correttive, garantendo poi il coinvolgimento operativo degli enti chiamati alla regolazione e gestione dello sportello; attività tutte, come opportunamente precisato nel piano, che possono essere avviate sin da ora in vista dell'approvazione della normativa primaria.

In questo quadro una particolare cura dovrà anche essere posta nell'applicazione della telematica alle attività dello sportello, per il doppio profilo, del rapporto con gli utenti (come già previsto dall'art. 10, d.lgs. n. 82/2005 e dal co. 5 dell'art. 1 del citato A.S. n. 1532) e delle relazioni con gli uffici e amministrazioni competenti nell'ambito dell'unitario procedimento che lo sportello gestisce, al fine del reciproco trasferimento dei dati.

Peraltro, nell'affrontare questo tema veramente centrale nelle aspettative dei cittadini e delle imprese (si vedano in proposito le osservazioni contenute nel documento della Confindustria), dovrebbe essere altresì avviata la sperimentazione di una riorganizzazione strutturale al fine di pervenire all'amministrazione unica, ovverosia ad un solo centro di responsabilità esterna, competente ad emettere il provvedimento finale, che si assuma anche l'onere (che oggi grava sui cittadini e sulle imprese) di acquisire, in via istruttoria interna, le valutazioni eventualmente necessarie di altri soggetti (fermo restando che dovrebbe ridursi al massimo la frammentazione delle competenze nell'ambito del procedimento, attraverso l'unificazione degli atti di consenso allo svolgimento di una medesima attività).

### **6.3.2. Comunicazione unica per la nascita dell'impresa.**

Nel piano la semplificazione dell'avvio dell'attività di impresa è programmata con altre azioni, la prima delle quali concerne la "*comunicazione unica per la nascita dell'impresa*" (IV.1.2.1.) in attuazione dell'art. 9, d.l. n. 7/2007 convertito con modificazioni dalla l. 2 aprile 2007, n. 40, che appunto prevede la comunicazione unica all'ufficio del registro delle imprese valida quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per la iscrizione in esso.

Al riguardo la Sezione non ha osservazioni, salvo ricordare che sono previsti un "*termine di conseguimento*" dell'obiettivo della introduzione della comunicazione (30 agosto 2007), e l'adozione di decreti attuativi entro quarantacinque giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione, nonché l'applicazione della disciplina sulla comunicazione unica a decorrere dal sessantesimo giorno dall'adozione del primo di tali decreti (da parte del Ministro dello sviluppo economico).

Si rimette alla valutazione dell'amministrazione l'opportunità di precisare le fasi temporali di attuazione dell'obiettivo nell'ambito del termine finale di conseguimento che si assume.

### **6.3.3. Semplificazione in ordine al certificato di prevenzione incendi.**

Segue la previsione dell'azione intitolata alla "*semplificazione degli adempimenti per il rilascio del certificato di prevenzione incendi*" impostata anche in relazione all'attuazione dell'art. 20 del disegno di legge A.C. n. 2272 (oggi 2272-bis), recante delega al Governo, da esercitare entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge "*per semplificare, nel rispetto del mantenimento dei livelli di sicurezza per la collettività, le procedure per il rilascio del certificato di prevenzione incendi...*".

In proposito si osserva che il rilascio del CPI è in particolare necessario nell'ambito del procedimento di avvio dell'attività di impresa. E' perciò necessario che anche il relativo procedimento venga considerato nell'ambito della tematica dello sportello unico per le imprese, costruendo per esso formule di raccordo con l'attività dello sportello, anche in questo caso a partire dalle esperienze svolte sul territorio.

### **6.3.4. Le altre azioni.**

Non ci si sofferma sulle altre azioni individuate nel piano per la semplificazione dell'avvio e della conduzione dell'attività di impresa, salva quella intitolata alla "*semplificazione della procedura per il riconoscimento di agevolazioni fiscali in ordine alle spese per gli interventi a favore del patrimonio culturale*" che non appare immediatamente riferibile al detto fine.

### **6.3.5. Necessità di estensione del silenzio – assenso e della d.i.a.**

Si ritiene invece di ribadire, in questa sede con riguardo alla regolazione della iniziativa di impresa, come in generale per tutta la regolazione dell'attività amministrativa, l'esigenza di

estendere e sempre meglio chiarire le fattispecie di applicazione degli istituti del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività, nonché, in via pregiudiziale, di ricercare, per quanto possibile, la via della riduzione degli adempimenti non soltanto attraverso la semplificazione della normativa di disciplina delle fasi procedurali, ma anche attraverso la pratica della “deregolamentazione” sopprimendo le fasi stesse che alla verifica si dimostrino inutili.

Una ulteriore, rilevante esigenza, fortemente incidente sulle problematiche all’esame, è anche quella della più completa e semplice conoscibilità per i soggetti privati del quadro degli adempimenti, costituendo la ricerca e ricostruzione ordinata degli adempimenti da svolgere un vero e proprio onere amministrativo che pesa sul procedimento non di rado ancor più dello svolgimento delle fasi regolate. A questo fine si è prevista, con l’art. 11, codice dell’amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), l’istituzione del ‘registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese’, cui è seguito, per l’attuazione, il d.P.C.M. 3 aprile 2006, n. 200 (*‘Regolamento recante modalità di coordinamento, attuazione ed accesso al registro informatico degli adempimenti amministrativi’*). La Sezione auspica che, grazie a questo primo, essenziale adempimento governativo, la realizzazione del registro avvenga quanto prima.

Si ricorda infine che la semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese è oggetto della delega conferita al Governo con l’art. 5, l. n. 246/2005, in scadenza il 31 dicembre 2007 e, insieme, della delega per il riassetto normativo dei detti adempimenti, con l’abrogazione di ogni altra disposizione vigente, prevista dall’art. 17 del disegno di legge del Governo- A.C. 2272-*bis*-all’esame della Camera dei Deputati, nel quale la delega di cui all’art. 5, l. n. 246/2005 è a sua volta richiamata, stante l’evidente possibilità di intreccio tra le normative delegate e la conseguente esigenza di un intervento coordinato.

#### **6.4. Riduzione degli oneri per i cittadini.**

La Sezione non ha osservazioni da formulare su ciascuna delle azioni previste in questa parte del piano, in più casi correlate e conseguenti, peraltro, all’approvazione di normative di legge proposte dal Governo ed in corso di esame parlamentare, annotandosi che la mancata precisazione, in genere, della natura degli strumenti e dei tempi cui è affidata l’attuazione della normativa primaria è coerente, come detto al **par. 5.4.** del presente parere, con la natura di direttiva generale del piano. Ferma tale valutazione, la Sezione annota comunque che, ove possibile, una specificazione delle modalità attuative potrebbe risultare utile, anzitutto alle stesse amministrazioni, per la verificabilità *in itinere* dello svolgimento del piano.

## **7. Semplificazione normativa (IV.2).**

### **7.1. Interventi per accelerare l’approvazione della legge di semplificazione.**

Richiamate, al riguardo, le considerazioni generali di cui al **par. 5.3.**, si rileva che il miglioramento della qualità della regolazione è perseguito, in via programmatica, innanzi tutto, attraverso la semplificazione delle fonti normative esistenti, intesa non solo come riduzione del numero di esse, ma come coordinamento di quelle esistenti e loro conoscibilità da parte dei destinatari.

Al fine di pervenire alla riduzione del numero delle leggi, il piano si prefigge di rendere più incisiva la legge di semplificazione annuale prevista dall’art. 20, l. 15 marzo 1997, n. 59, attraverso uno snellimento del procedimento di approvazione, che include anche misure relative all’organizzazione dell’attività parlamentare (istituzione di una sessione parlamentare per l’esame dei provvedimenti di semplificazione e rafforzamento dei poteri della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione).

Trattasi, peraltro, di una via tutt'altro che agevole da percorrere, come è dimostrato, innanzi tutto, dalle incertezze palesate dallo stesso legislatore nel configurare i contenuti della legge di semplificazione (l'art. 20, l. n. 59/1997 ha subito reiterati interventi di modifica e sostituzione ad opera: della l. 15 maggio 1997, n. 127; della l. 16 giugno 1998, n. 191; della l. 8 marzo 1999, n. 50; della l. 24 novembre 2000, n. 340; della l. 29 luglio 2003, n. 229, nonché della l. 28 novembre 2005, n. 246) e come è, del resto, riconosciuto dallo stesso piano, il quale si prefigge il termine del 31 dicembre 2007 per la sola elaborazione del disegno di legge di modifica (ulteriore) del citato art. 20, l. n. 59/1997.

A ciò va aggiunto che la concreta approvazione di detta legge deve confrontarsi con gli elementi di complessità derivanti dalla potestà normativa regionale e dal ruolo assunto in materia dalla Conferenza unificata.

A seguire devono, poi, intervenire l'esercizio delle potestà legislative delegate, introduttive delle semplificazioni nei singoli settori (ove già non contenute nella legge annuale), e, quel che, in definitiva, rileva, l'attuazione concreta di dette semplificazioni, idonee a trasformare queste ultime da principi giuridici enunciati in realtà operante, percepita dai destinatari e, quindi, produttiva del risultato prefissato.

Del resto, l'esperienza concreta ha mostrato come l'obiettivo di una legge annuale di semplificazione non sia facilmente perseguibile, come è attestato dalla circostanza che, dall'entrata in vigore della l. n. 59/1997 ad oggi (e cioè nell'arco di circa dieci anni) sono intervenute solo quattro leggi di semplificazione: la l. 8 marzo 1999, n. 50, relativa al 1998; la l. 24 novembre 2000, n. 340, relativa al 1999; la l. 29 luglio 2003, n. 229, relativa al 2001 e la l. 28 novembre 2005 n. 246, relativa al 2005, nessuna, oltre tutto, promulgata tempestivamente rispetto all'anno di riferimento.

Sarebbe, allora, più opportuno che, in sede di riconsiderazione della legge di semplificazione, si prendesse atto di tale realtà e si configurasse quest'ultima con una cadenza almeno biennale o, in alternativa, la si prevedesse all'inizio e alla metà di ciascuna legislatura.

Una tale modifica, oltre a riflettere la realtà dei fatti, consentirebbe una migliore individuazione dei settori nei quali intervenire con le deleghe e permetterebbe una più compiuta attuazione di queste ultime anteriormente all'approvazione della legge successiva, sì da evitare, da un lato, il sovrapporsi di produzioni normative secondarie derivanti da leggi di semplificazione susseguentisi a cadenza ravvicinata (con "ingorgo" dell'esercizio delle potestà delegate e conseguente pericolo di scadenza dei termini fissati per queste ultime e necessità di prorogarli); dall'altro, una prima verifica dei risultati conseguiti e delle esperienze acquisite, ai fini degli opportuni interventi in sede di redazione della legge di semplificazione successiva.

## **7.2. Mancata previsione di una legge generale sulla produzione normativa.**

L'intervento sull'art. 20, l. n. 59/1997 potrebbe, peraltro, essere anche l'occasione, posta in luce anche dalla dottrina, per estrapolare da tale legge e collocare in una legge generale, che disciplini il procedimento di produzione normativa (già prevista dalla l. n. 229/2003, ma la cui delega è ormai scaduta), quel nucleo di regole sulla semplificazione e sulla codificazione che in tale articolo si sono venute aggregando disorganicamente attraverso le varie modificazioni di esso, in modo da creare un testo di riferimento unico, che, da un lato, sia sistematicamente organizzato; dall'altro, eviti la riproduzione (che finora si è verificata) dei medesimi principi nelle leggi di semplificazione di periodica emanazione.

Attualmente esistono, in materia, solo norme primarie sparse (quelle che disciplinano, ad esempio, la legge di semplificazione annuale; le norme primarie che contengono AIR e VIR; la l. n. 400/1988, relativamente ai decreti legge, ai decreti legislativi, ai regolamenti statali; la l. n. 127/1997, in ordine al parere del Consiglio di Stato sui regolamenti statali e sui testi unici; le c.d. preleggi al codice civile; le disposizioni in tema di pubblicazione degli atti normativi in Gazzetta Ufficiale).

A queste vanno, poi, aggiunte le direttive e circolari della Presidenza sulla redazione dei testi normativi e sull'AIR.

La legge sulla produzione normativa, riassetando questa magmatica materia o mediante una legge del Parlamento o mediante una legge delega e un successivo testo unico sui procedimenti di produzione normativa del Governo, potrebbe recare:

- il procedimento del decreto legge;
- il procedimento del decreto legislativo;
- il procedimento dei regolamenti, auspicabilmente con un ridimensionamento delle tipologie attuali;
- la disciplina di AIR e VIR, ivi compresa la fase della consultazione e la possibilità di leggi sperimentali a termine o ad ambito territoriale limitato;
- i procedimenti di produzione normativa di leggi peculiari di iniziativa governativa, quali sono la legge annuale di semplificazione, la legge comunitaria annuale, la legge finanziaria e di bilancio annuali;
- la disciplina di pubblicazione, entrata in vigore, efficacia, degli atti normativi;
- la disciplina della successione delle leggi nel tempo e dell'abrogazione espressa e tacita;
- le regole sulla interpretazione degli atti normativi;
- i livelli essenziali minimi di semplificazione normativa, quali principi generali dell'ordinamento giuridico, nonché i livelli essenziali minimi dei diritti civili e sociali, come tali riservati allo Stato e vincolanti per qualsiasi Autorità dotata di potere di normazione, ivi comprese le Autonomie territoriali, le Autorità indipendenti, i soggetti che intervengono nella contrattazione collettiva sul pubblico impiego;
- i principi basilari della buona tecnica normativa (tra cui quelli, già innanzi menzionati, del numero ragionevole di commi in ciascun articolo e della inopportunità delle norme intrusive), demandando ad una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri la disciplina in dettaglio dei criteri di redazione dei testi normativi.

Sarebbe, in definitiva, auspicabile che il piano di azione prevedesse, tra le azioni di semplificazione normativa, lo studio finalizzato all'elaborazione di un disegno di legge sul riassetto delle norme vigenti in tema di procedimento di produzione normativa del Governo.

Nelle more, o in alternativa, sarebbe opportuno che, a fini conoscitivi e ricognitivi, le norme primarie e le direttive e circolari della Presidenza, sopra citate, venissero raccolte, ordinate sistematicamente e rese accessibili *on line*, adottando, ad esempio, una <<Carta della qualità della regolazione>>. Tale Carta potrebbe essere supportata dalla compilazione, già prevista nell'ambito del *taglia leggi*, dell'elenco delle leggi in vigore.

Si potrebbe ipotizzare un aggiornamento annuale del <<libro delle leggi>>, che rechi le leggi vigenti, le leggi abrogate nell'anno, nonché l'elenco dei testi unici e dei codici già adottati e in corso di adozione.

### **7.3. Lo stato di attuazione della legge di semplificazione n. 246/2005.**

Nella predisposizione di una rinnovata regolamentazione della legge di semplificazione, una riflessione andrebbe fatta sulla circostanza che quella relativa al 2005 reca numerose deleghe legislative di riassetto, non ancora attuate, o attuate parzialmente. In particolare, non sono ancora attuate le deleghe di cui agli artt. 3 e 5, mentre sono attuate solo in parte le deleghe degli artt. 6 e 7.

Riguardo al codice delle pari opportunità, previsto dall'art. 6, ad oggi risulta varato solo quello delle pari opportunità di genere; quanto al riassetto normativo in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili, previsto dall'art. 7, ad oggi risulta pubblicata in Gazzetta Ufficiale solo la disciplina del procedimento disciplinare a carico dei notai.

Il piano di azione si occupa in dettaglio, come si dirà oltre, solo della delega del *taglia-leggi* (art. 14, l. n. 246/2005), tacendo su tutte le altre deleghe non attuate o attuate in parte.

Poiché appare prioritaria l'attuazione di deleghe non scadute, il piano di azione dovrebbe indicare tali obiettivi e le relative azioni, tanto più che la nota del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2007 invita ad utilizzare le deleghe in corso e, segnatamente, quella dell'art. 5, in tema di riordino degli adempimenti burocratici a carico delle imprese, per il cui esercizio è imminente il termine di scadenza (31 dicembre 2007).

Andrebbe, contestualmente, verificata quale parte di tale delega sia ancora attuale, alla luce del d.l. Bersani n. 7/2007 conv. nella l. n. 40/2007, nonché del d.d.l. Bersani A.C. 2272 *bis* recante misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali e del d.d.l. Nicolais A.C. 2161 sulla modernizzazione ed efficienza della pubblica amministrazione.

In particolare l'A.C. 2272 *bis*, come già accennato al **par. 6.3.5.** del presente parere, prevede il completamento della delega di cui all'art. 5, l. n. 246/2005, presupponendo, dunque, che la stessa debba trovare attuazione (art. 17, d.d.l. citato).

Del resto, proprio i numerosi interventi, che si sono succeduti in materia di liberalizzazione delle attività di impresa, evidenziano la necessità di procedere ad un riassetto complessivo della materia, tanto più che il d.l. n. 7/2007 liberalizza svariate attività senza tuttavia novellare le leggi di base che dette attività disciplinano.

In ogni caso, occorrerebbe chiarire, nel piano di azione, a quali strumenti si intende affidare la politica di snellimento degli oneri burocratici per le imprese, contemplando, in particolare, il coordinamento tra la delega dell'art. 5, l. n. 246/2005 e i citati d.d.l. Bersani e Nicolais.

#### **7.4. L'attuazione di altre deleghe in corso.**

La già citata nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2007 considera prioritario, rispetto alla introduzione di nuove leggi, l'esercizio delle deleghe non ancora scadute e l'emanazione di decreti correttivi di deleghe già esercitate. Aggiunge che lo strumento della codificazione <<appare strategico per procedere alla razionalizzazione ed alla semplificazione dei diversi settori dell'amministrazione; processo, questo, che si attua anche attraverso la riduzione del numero complessivo delle relative norme: il raggruppamento delle disposizioni normative in un unico *corpus* è infatti l'occasione per l'abrogazione di quelle superflue e ridondanti>>.

Si tratta di una importante direttiva, che va ribadita espressamente nel piano di azione, in termini generali, e con specifico riferimento alle deleghe non ancora scadute, o ai codici e testi unici già varati, per i quali sono ancora aperti i termini per i decreti correttivi (tra i quali, particolare menzione meritano il testo unico delle norme in materia ambientale (d.lgs. n. 152/2006) e il codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006).

Al riguardo, va sottolineata l'importanza di una specifica direttiva per la corretta tecnica legislativa, volta a ribadire che in materia di codici o di testi unici si deve intervenire, ove siano necessari correttivi, novellando tali testi, e non con atti normativi esterni (il che è avvenuto, per il codice dei contratti pubblici, già ben tre volte dopo la sua entrata in vigore, con il d.l. Bersani, con la disciplina delle concessioni autostradali, con la legge finanziaria per il 2007), i quali contribuiscono ad accrescere il disordine normativo e contraddicono la logica di semplificazione e coordinamento che è a fondamento di tali testi.

In sede di piano di azione occorrerà, inoltre, individuare, dato il valore anche ricognitivo di tale strumento, quali sono le eventuali altre deleghe non scadute, o per le quali sono aperti i termini per i correttivi, e indicare, come azioni, il completamento dell'ordinamento giuridico con i decreti correttivi.

#### **7.5. Il meccanismo "taglia-leggi".**

Proprio in considerazione dei non soddisfacenti risultati fin qui ottenuti con le leggi di semplificazione, lo snellimento delle leggi esistenti (intervento fondamentale per assicurare la qualità della regolazione) è stata affidata, dall'art. 14, l. n. 246/2005, ad un meccanismo (il cd.

*taglia-leggi o ghigliottina*), il quale, in definitiva, prevede che i provvedimenti normativi anteriori al 1970, la cui permanenza non sia stata considerata necessaria entro il termine del 16 dicembre 2009, risultino automaticamente abrogati.

Il meccanismo del taglia leggi implica tre attività (logicamente) successive l'una all'altra:

- individuazione di tutte le disposizioni legislative statali vigenti;
- verifica della perdurante necessità delle disposizioni legislative anteriori al 1970;
- semplificazione e riassetto normativo delle disposizioni legislative mantenute in vita, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

E' evidente che la prima e la terza operazione (ricognizione delle leggi statali vigenti e riassetto per materia) riguardano tutte le leggi statali, anche successive al 1° gennaio 1970; mentre la verifica della perdurante necessità delle norme (seconda operazione) riguarda solo le leggi anteriori al 1° gennaio 1970.

Le tre operazioni sono complesse e laboriose, e, dovendo essere gestite dai singoli Ministeri, è indispensabile un costante coordinamento e confronto, per prevenire il rischio dell'utilizzazione di criteri diversi, di sovrapposizioni o di inserimento delle medesime norme in più decreti legislativi.

A tal fine sarebbe opportuno che il piano di azione indicasse alcuni criteri di massima.

La Sezione ne suggerisce, esemplificativamente, alcuni, su questioni che sono particolarmente delicate.

Innanzitutto, l'operazione di ricognizione non va limitata alle <<leggi>> vigenti, ma va estesa alle singole <<disposizioni legislative>>; sicché, si deve, in particolare, raccomandare una particolare attenzione nell'individuazione delle disposizioni contenute in leggi finanziarie annuali o decreti leggi *omnibus*, o decreti legge a termine (p. es. in tema di missioni internazionali).

In ordine alla seconda fase, di verifica della attualità delle norme anteriori al 1° gennaio 1970, potrebbero essere utilizzati quali criteri di massima, esemplificativamente: l'età della norma; la sua residualità a seguito di leggi di modifica; la sua specialità; l'antioriorità rispetto alla Costituzione.

Inoltre, la verifica di perdurante attualità delle disposizioni deve essere fatta, secondo quanto dispone espressamente l'art. 14, co. 14, nel rispetto dell'art. 1, co. 2, l. n. 131/2003 (<<*Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale*>>). Ciò comporta che nelle materie di legislazione concorrente, le norme di dettaglio statali anteriori al 1970, se considerate ancora attuali, dovranno essere confermate sì, ma come norme cedevoli.

In ordine alla terza operazione, di riassetto legislativo, la stessa deve avvenire per materie, anche coordinando le leggi anteriori al 1970 con quelle successive.

Questo implica:

- che per ciascuna materia, in uno stesso decreto legislativo, va riassetata la disciplina sia anteriore sia successiva al 1° gennaio 1970;
- che, per quanto possibile, il riassetto deve avvenire inserendo le norme da riordinare nei testi unici e codici già vigenti, ivi compresi i quattro codici <<classici>>, ove si tratti di norme civili, penali, processuali civili o processuali penali;
- che sia chiarito, con criteri generali valevoli per tutte le amministrazioni, come deve intendersi, nell'art. 14, co. 14, lett. e) l. n. 246/2005, il concetto di <<materia>> e di <<settore omogeneo>>, atteso che le disposizioni vanno riorganizzate, appunto, per materie o settori omogenei. Si può, infatti, in astratto, optare per ambiti di competenze ministeriali, ovvero fare riferimento, in ciascun decreto legislativo, ad una o più materie secondo l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost.

Il riassetto acquista, poi, profili di particolare delicatezza per le materie di legislazione concorrente, nelle quali il legislatore statale deve dettare solo i principi fondamentali, mentre le norme statali di dettaglio, ove esistenti, sono cedevoli.

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

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

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

Inoltre in sede di riassetto occorrerà tener conto delle indicazioni di Corte cost. 18 aprile – 1 maggio 2007 n. 170, rese in relazione al codice della proprietà industriale, secondo cui quando <<la delega abbia ad oggetto il riassetto di norme preesistenti, questa finalità giustifica l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato>>. Peraltro la delega per il codice della proprietà industriale conteneva un limitato rinvio ai principi e criteri direttivi dell'art. 20, l. n. 59/1997 (solo quanto alla delegificazione), laddove la delega del taglia leggi contiene un rinvio pieno al citato art. 20, che contiene un ampio novero di principi e criteri direttivi, che consentono un riassetto anche sostanziale oltre che formale.

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

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

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

## **7.6. La banca dati on-line.**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Va, tuttavia, sottolineato che l'art. 14, l. n. 246/2005 in tema di AIR prevede che il relativo procedimento sia disciplinato con d.P.C.M., di natura regolamentare, e che i metodi di analisi siano individuati con una direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **7.9. La consultazione telematica.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **9.1. Lo snellimento dell'azione amministrativa.**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **9.3. La verifica dei termini regolamentari.**

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

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

### **9.4. La ricognizione dei tempi effettivi.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **10. Reingegnerizzazione dei processi (IV.5).**

### **10.1. Profili generali.**

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

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

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

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

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

### **10.2. Informatizzazione e revisione organizzativa.**

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

### **10.3. La tempistica.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **10.6. Il processo telematico e il processo tributario telematico.**

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

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

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

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

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

### **10.7. I pagamenti elettronici.**

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

### **10.8. La sanità e il fascicolo sanitario.**

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## **11. Miglioramento della qualità della regolazione in relazione all'attività normativa e amministrativa delle Regioni e degli enti locali (IV.6).**

### **11.1. Strumenti autonomi ed eteronomi della semplificazione multilivello: rinvio.**

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

### **11.2. Semplificazione amministrativa e sussidiarietà.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **11.3. Semplificazione negoziata e leggi sperimentali pilota.**

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

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

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

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

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

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

Si prevedono quattro azioni, nel seguente ordine:

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

L'articolazione delle azioni è ampia e puntuale.

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

*P.Q.M.*

Esprime parere favorevole con osservazioni.

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

Visto:

Il Presidente della Sezione  
(Giancarlo Coraggio)