

**COMPETITIVITA' E SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA
NEL *FEDERALIZING PROCESS***

ABSTRACT.....1

ABSTRACT ENGLISH VERSION.....10

**CAPITOLO I
IL NESSO INSCINDIBILE TRA COMPETITIVITA' E
SEMPLIFICAZIONE**

1. L'ipertrofia normativa come limite alla competitività.....17

**CAPITOLO II
LE ACCEZIONI DELLA SEMPLIFICAZIONE**

1. Semplificazione normativa ed amministrativa: due facce della stessa
medaglia.....23

**CAPITOLO III
LE AZIONI DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA ED
AMMINISTRATIVA**

1. Le vicende di un processo riformatore.....29

2. Le fasi della semplificazione.....30

3. L'Analisi di impatto della regolamentazione.....40

4. Le azioni di semplificazione del 2007.....47

5.1 Il disegno di legge Bassanini.....	52
6. La ghigliottina del decreto legge n. 156/2008.....	59

CAPITOLO IV

ISTITUTI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA A SERVIZIO DELLA COMPETITIVITA': LA D.I.A. E I "DECRETI BERSANI"

1. La <i>denuncia</i> , la <i>dichiarazione di inizio attività</i> e la novella del "Decreto competitività": gli albori di una nuova politica di semplificazione.....	63
1.1. La semplificazione introdotta dalla riforma.....	66
1.2. La complicazione introdotta dalla riforma. La dichiarazione di inizio attività in una prospettiva di evoluzione normativa ed il disegno di legge "Capezzone".....	67
1.3. I decreti Bersani.....	74

CAPITOLO V

LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE NEL FEDERALIZING PROCESS

1. Disciplina e semplificazione dei procedimenti nel riparto delle competenze tra Stato e Regione.....	83
--	----

2. Analisi comparata della legislazione regionale sui procedimenti amministrativi. Disamina delle <i>best law</i> di semplificazione.....	85
2.1 La semplificazione normativa ed amministrativa nella regione Veneto ...	92
2.1.1 Il T.A.R. Veneto e la l.r. n. 10/01: la necessita' di una riforma.....	101
PROPOSTA DI MODIFICA DELLA L. N. 241/1990 DEL MINISTRO TREMONTI	107
BIBLIOGRAFIA.....	125

ABSTRACT

Nelle pagine che seguono ci si propone di ricostruire le politiche di semplificazione normativa ed amministrativa, in considerazione dei significati delle riforme di recente attuate o promosse. L'attualità del tema è infatti riferibile all'incessante produzione normativa in materia, come al vivo dibattito sulla forma federale disegnata dal riformato Titolo V. L'allarme destato da autorevoli ricerche di settore (nel 2006 la Banca mondiale ha posizionato l'Italia penultima tra i Paesi OCSE per complicazione normativa e amministrativa) e le pressioni di Confindustria e Unioncamere per la definizione di procedure adeguate alle istanze dell'economia, evidenziano un'impasse di cui occorre individuare le cause. Punto di partenza è a tal fine la riconsiderazione dei pregressi tentativi di semplificazione, anzitutto a livello statale.

L'apripista l.n. 537/93 prevedeva la semplificazione di 123 procedimenti tramite l'emanazione di appositi regolamenti. In ciò stava però il limite del modello, che finiva per attuarsi in un'alluvione di regolamenti e dunque in una complicazione. Stessa sorte per le ll. nn. 127/99, 191/98, 50/99, 340/00: la volontà di attribuire maggiori spazi ad interventi governativi di semplificazione portava a successive riformulazioni dei principi di delega, con confusione nelle direttive legislative e con la sostituzione dell'ipertrofia legislativa di primo grado con quella di secondo. Le innovazioni arrivavano con la l. 246/05 che, col meccanismo *ghigliottina* o *taglia-norme*, prevedeva un'ampia delega al Governo per l'abrogazione della normativa anteriore al 1.01.70 non ritenuta indispensabile.

I dubbi di legittimità costituzionale sono però evidenti e quanto mai attuali visto il disegno di legge Bassanini del 31.03.08, che all'art 2 co. 3 e 4 ripropone la *ghigliottina* per tutte le disposizioni ormai prive di

contenuto normativo o obsolete. Se si aggiunge che in tale proposta si ritrova lo spettro della proliferazione dei regolamenti giusta l'assunzione a modello della l. 537/93, si ha conferma della validità metodologica dello studio dei "corsi ed i ricorsi storici" nella nostra legislazione.

Rileva altresì la normativa regionale, anzitutto per verificare la legittimità di una delegificazione statale in materie di competenza regionale, quale si avrebbe secondo il disegno Bassanini, basato su un'interpretazione estensiva del potere sostitutivo (art. 120 Cost.) quantomeno controvertibile.

La ricerca considera pertanto i precedenti sui "livelli minimi essenziali"(sent.181/06, sull'interpretazione stretta dell'art. 117 Cost.) e l'attualità della collaborazione tra livelli di governo ex l. 246/05 (intese Stato-Regioni). Più nel dettaglio, provvede a comparare i modelli di semplificazione regionali (talvolta precorritori di quelli statali: v. Il. 15/02 e 1/05 Lombardia) per enucleare i più virtuosi.

A chiudere la disamina della semplificazione normativa, è la riflessione sui più recenti interventi positivi in materia, primo fra i quali emerge il d.l. n. 118/2008.

Nella seconda parte considera inoltre la semplificazione amministrativa. Rilevano l'autocertificazione e la d.i.a. di cui alla l. 80/05, per il carattere innovativo ma anche per i fattori di complicazione ancora impliciti.

L'art. 19 co. 2 L. n. 241/1990 contemplava infatti un regime particolarmente accelerato per l'inizio dell'attività imprenditoriale, sia pure soltanto per taluni casi da individuare con regolamento, in relazione ai quali prevedeva si potesse dare inizio all'attività nel momento immediatamente successivo alla denuncia. Il combinato disposto con il co. 1 (modificato dall'art. 2 co. 10 L.n. 537/1993), inoltre, assegnava all'Amministrazione un termine di sessanta giorni dalla denuncia di inizio attività per la verifica d'ufficio dei requisiti di legge necessari, e per disporre l'eventuale divieto di prosecuzione dell'attività e la

rimozione dei suoi effetti. E' una *chance* che, sia pure in soltanto con riguardo ai quei casi tassativamente elencati, vigente il nuovo art. 19 il privato non si vede più riconosciuta, essendo ora tenuto, in un momento che precede l'inizio dell'attività, a presentare una dichiarazione "corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normative richieste" (art. 3 co. 1 d.l. n. 35/2005). Pertanto, decorsi i trenta giorni di cui l'amministrazione dispone per l'istruttoria e la comunicazione all'interessato, l'istante non può ancora dar corso allo svolgimento dell'attività, dovendo inoltrare una ulteriore comunicazione (non prevista nel regime *ante riformam*) all'amministrazione alla quale è stata presentata la denuncia.

Il nuovo procedimento disegnato dall'art. 3 d.l. n. 35/2005, da questo sia pur limitato punto di vista, ha dunque aggravato gli adempimenti dell'interessato, sdoppiando la denuncia di inizio attività in una pre – denuncia (o dichiarazione della volontà di dare inizio ad una attività) ed in una comunicazione di "avvertimento dell'effettivo inizio dell'attività". In una prospettiva *de iure condendo* la ricerca chiarisce inoltre il rapporto tra la dichiarazione di inizio attività e i "decreti – Bersani" del 2006, intervenuti nella piena vigenza ed applicazione della novellata dichiarazione di inizio attività, ma la cui disciplina attende tutt'ora di trovare compiuta applicazione e, come da più parti annunciato, adeguata correzione.

Come si è avuto modo di considerare, uno dei pregi del d.l. n. 35/2005 consiste nel carattere generale della sua portata, attesa anche la sua collocazione sistematica nell'alveo della *legge fondamentale sul procedimento amministrativo*, tale da eliminare alla radice la necessità di interventi settoriali successivi. I c.d. "decreti Bersani", invece, pur introducendo importanti novità in ordine allo *start – up* delle attività economiche, rappresentano per diversi aspetti il tendenziale ritorno ad un approccio atomistico alla semplificazione.

L'attenzione va riposta in primo luogo sul d.l. n. 223/2006 (Disposizioni per il rilancio economico e sociale per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito nella l. n. 248/2006, che introduce tre importanti novità in ordine all'iscrizione negli albi e registri di categoria. L'art. 3 co. 1 lett. a) infatti abolisce l'iscrizione in "registri abilitanti" e fa venir meno la necessità di dimostrare requisiti professionali soggettivi - con esclusione dei requisiti riguardanti la tutela della salute e la tutela igienico sanitaria degli alimenti - in ordine ad una serie di attività di distribuzione commerciale "riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande". Già l'applicazione di tale della previsione ha incontrato - e per alcuni versi ancora incontra - difficoltà di rilievo. L'abolizione dei registri si riferisce evidentemente al R.E.C., il registro esercenti commercio tenuto presso le Camere di Commercio. Il D.lgs. n. 114/1998, che disciplinava le condizioni di accesso all'iscrizione, prescriveva come necessari il possesso di requisiti morali e la dimostrazione da parte dell'interessato, in via alternativa, di: a) aver frequentato, con esito positivo, un corso professionale avente ad oggetto l'attività di somministrazione di alimenti e bevande istituito o riconosciuto dalle regioni; b) aver frequentato, con esito positivo, corsi di una scuola alberghiera o di altra scuola a specifico indirizzo professionale; c) aver superato un apposito esame di idoneità dinnanzi all'apposita commissione costituita presso la Camera di Commercio al quale si poteva accedere con il possesso di un titolo di studio universitario o di istruzione secondaria superiore, ovvero con la dimostrazione della c.d. pratica commerciale.

Orbene, l'abolizione del R.E.C. si risolve in una semplificazione per i soggetti titolari dei requisiti a norma delle lett. a) e b), che possono ora rivolgersi direttamente al Comune per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, ma comporta, stando alla lettera, l'impossibilità

di esercizio – e, contestualmente, l'impossibilità di accedere al regime della dichiarazione di inizio attività - per tutti quei soggetti che conseguivano i requisiti professionali a norma della lett. c), e quindi con la frequenza ai corsi di cui si investivano le Camere di commercio quali enti funzionali investite della gestione del R.E.C.: con l'abolizione di quest'ultimo, infatti, le Camere di commercio si trovano private infatti anche delle relative funzioni. Sul punto, in attesa di un intervento correttivo, il Ministero dello sviluppo economico è ad oggi intervenuto con una sola comunicazione, che si limita peraltro a consentire lo svolgimento degli esami a favore di coloro che ne avessero fatto istanza entro il 4 luglio 2006, data di adozione del decreto Bersani. Nell'evidenziare l'incompletezza della disciplina sovraesposta, emerge altresì come l'istruzione della comunicazione sia per lo meno lesiva del principio di legittimo affidamento di quanti avessero già conseguito l'attestato di frequenza del corso tenuto presso le Camere di Commercio. Non va inoltre sottaciuto, con una anticipazione dei propositi della ricerca che si esporranno nel paragrafo successivo, come la soluzione del problema coinvolga anche gli ordinamenti regionali, titolari, a norma dell'art. 117 co. 3 Cost., della competenza legislativa concorrente in materia di professioni.

Al riguardo si osserva che la Regione Marche è già intervenuta sul punto con la l.r. n. 287/1991, perpetuando la possibilità di esame presso la Camera di Commercio, ai fini dell'attestazione del possesso del requisito professionale indispensabile – stante la permanenza dei requisiti relativi alla tutela della salute ed alla tutela igienico sanitaria degli alimenti - per l'esercizio dell'attività.

Un altro settore commerciale interessato dal decreto Bersani è “la produzione e vendita di prodotti della panificazione”.

La materia trovava disciplina nella l. n. 1002/1956, che nel combinato disposto degli artt. 2 e 3 prevedeva un *iter* piuttosto articolato: i soggetti

interessati all'attività in oggetto, infatti, erano tenuti ad esperire ben due procedimenti di licitazione. In primo luogo dovevano conseguire un'autorizzazione rilasciata dalla Camera di commercio, tenuta a valutare, con l'ausilio di una apposita commissione, "l'opportunità del nuovo impianto in relazione alla densità dei panifici esistenti e del volume della produzione nella località ove è stata chiesta". Ottenuta l'autorizzazione, l'effettivo esercizio dell'attività rimaneva peraltro subordinato al conseguimento di una licenza, rilasciata dalla medesima "Camera di commercio (...) previo accertamento della efficienza degli impianti e della loro rispondenza ai requisiti tecnici ed igienico-sanitari previsti dalla presente legge e dalle leggi e regolamenti vigenti anche in materia di igiene del lavoro (...)".

A ciò si aggiunga, ex art. 7, che le licenze di panificazione necessitavano di un visto annuale della Camera di commercio.

Orbene, la novella del 2006 interviene ridisegnando *ex novo* l'istituto ed eliminando, in particolare, la programmazione e la valutazione discrezionale che si potevano evincere dal combinato disposto sopra ricordato. Ne consegue l'espressa sostituzione del regime complesso con la dichiarazione di inizio attività, secondo l'art. 19 l. n. 241/1990 come novellato che, nella fattispecie considerata, riversa un importante impatto di semplificazione.

A completare il quadro degli interventi di semplificazione, è il d.l. n. 7/2007 (*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*). La principale novità introdotta dal decreto è la "comunicazione unica" per la nascita d'impresa, disciplinata dall'art. 9, che rivoluziona il modello già vigente incardinato presso lo sportello unico per le imprese.

La novella, anch'essa tutt'oggi inattuata, merita di essere confrontata nel combinato disposto con la dichiarazione di inizio attività e con la

disciplina delle attribuzioni dello sportello unico per le attività produttive (sul punto, si deve osservare come anche la disciplina del titolo I l. n. 59/1997 sia attualmente oggetto di una serie di disegni di legge).

A supportare l'interesse per un quadro normativo tanto asistemico, sempre più oscuro e di difficile interpretazione a causa delle modifiche ed abrogazioni implicite nella lettera delle norme, interviene inoltre il già citato disegno di legge Bassanini del 31 Marzo 2008, secondo il quale i procedimenti amministrativi dovranno concludersi entro trenta giorni. Peraltro lo stesso disegno di legge finisce col delegare il Governo ad emanare una serie di decreti ex art. 17 co. 3 l. n. 400/1988 al fine di ampliare il termine a 60 giorni in ordine a procedimenti vagamente definiti "complessi", da individuare tassativamente, pari sino al 33,33% del totale dei procedimenti amministrativi. La stessa norma prevede inoltre, per un aggiuntivo 10% dei procedimenti amministrativi, una ulteriore dilatazione dei termini fino a 120 giorni. In sintesi, il 40% dei procedimenti amministrativi avrà un tempo medio di ben tre mesi.

Tali previsioni, lungi dal semplificare, rischiano invero di inficiare i risultati ottenuti dalla riforma del decreto competitività del 2005, e di segnare il ritorno ad un approccio particolaristico, e perciò normativamente inflattivo, alla semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Per quanto attiene in particolare alla competenza regionale, la ricerca si propone anzitutto, sotto un profilo generale, di analizzare l'impatto degli istituti di semplificazione più significativi posti in essere dal legislatore statale, in specie della d.i.a., sulla legislazione regionale. Infatti l'art. 3 d.l. n. 35/2005, nel contenere una norma dalla vocazione generale, in virtù della quale ad essere identificati devono essere i soli casi di inapplicabilità, supera la diffusa tecnica legislativa a livello regionale diretta a determinare con regolamento i singoli casi di applicabilità della d.i.a.

L'interesse per tale trattazione discende dalla considerazione che nell'ordinamento costituzionale previgente alla Riforma del Titolo V Cost., la l. n. 241/1990 rappresentava una legge – quadro, recante quindi i principi che le regioni avrebbero dovuto recepire nell'esercizio della potestà legislativa concorrente.

Era l'art. 29 a definire i principi contenuti nella medesima l. n. 241/1990 quali principi generali dell'ordinamento giuridico, vincolanti sia per le regioni a statuto ordinario sia per quelle a statuto speciale, che vi si sarebbero dovute uniformare entro un anno dalla entrata in vigore dalla legge.

Il procedimento amministrativo dunque, con la l. n. 241/1990, aspirava ad assumere il carattere dell'omogeneità su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia la l. cost. n. 131/2003 di riforma del Titolo V Cost., ha reso incerto il contesto di relazioni dell'esercizio dei compiti delle Regioni in ordine alla semplificazione dei procedimenti, in specie con riguardo all'ambito materiale delle attività produttive. La riforma del titolo V, infatti, ha determinato una rivoluzione copernicana nell'assetto competenziale Stato – Regioni, attribuendo alla legislazione regionale residuale (trattasi, come noto, di competenza piena, con il limite delle materie trasversali statali) le principali materie riferibili allo sviluppo economico ed alle attività produttive: basti pensare all'agricoltura, all'artigianato, al turismo e all'industria alberghiera, alla pesca (nelle acque interne), già elencate nell'art. 117 Cost. previgente tra le materie a competenza concorrente; ma anche all'industria ed al commercio che, oggi parimenti innominate, sono pure da annoverare nel novero della competenza residuale regionale.

Ebbene, l'ampiezza dell'ambito di azione regionale trova un profilo problematico proprio in ordine alla portata dell'art. 19 l. n. 241/1990 in tali materie, in considerazione dell'impossibilità di riferirvi quanto previsto dall'art 1 co. 4 lett. b) della c.d. legge La Loggia, a norma del

quale il legislatore statale deve indicare alle Regioni i principi fondamentali in materia di legislazione concorrente, anche con riferimento ai principi fondamentali in materia di autorizzazioni e concessioni: una previsione che, evidentemente, attiene alle materie elencate dal co. 3 dell'art. 117, ma non a quelle ascrivibili alla competenza residuale di cui al co. 4.

La *vexata quaestio*, a ben vedere, discende dall'inclusione, tra le materie di competenza esclusiva statale, del solo "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (...)", e non anche del "procedimento amministrativo". Essa si presta ad essere sciolta soltanto in via interpretativa: nell'ambito della ricerca sarà pertanto fondamentale orientare costituzionalmente l'analisi sul punto. In questa sede merita infatti di essere osservato come il ricorso alla "connessione naturale esistente fra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione", sancita da C. cost. n. 465/1991 possa rappresentare un solido punto di partenza, che porterebbe a sostenere l'unicità ed omogeneità della disciplina del procedimento amministrativo tanto in ordine alle materie di cui al co. 3, a titolo di principi fondamentali, quanto in ordine alle materie di cui al co. 4, a titolo di competenza esclusiva statale trasversale. Ed infatti, proprio in questo senso, la citata sentenza della Corte costituzionale, sia pure nell'ambito di un *obiter dictum*, sembra offrire un aiuto alla soluzione dell'interrogativo, sancendo che "il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle diverse competenze".

Esaurita siffatta trattazione, la ricerca svolge una disamina sugli ordinamenti regionali, al fine di offrire un quadro sulle forme di semplificazione poste in essere dai legislatori regionali ed esaminare i modelli virtuosi. E' opportuno infatti rilevare che alcune Regioni hanno già avviato importanti processi di semplificazione e in alcuni casi, come

in quello emblematico della abolizione dei libretti sanitari e di altri certificati analoghi (effettuata dalle leggi di alcune regioni come Lombardia e Emilia Romagna), si sono spinte molto in avanti, ottenendo peraltro l'avallo della Corte costituzionale (si veda la sent. n. 162 del 2004).

La Regione Lombardia, in particolare, ha approvato nelle ultime due legislature una serie di significativi interventi in materia semplificazione amministrativa, tra i quali è opportuno ricordare la già citata l.r. n. 15/2002 che, oltre ad appianare l'ordinamento normativo, ha introdotto la denuncia di inizio attività in luogo degli atti autoritativi per le attività il cui esercizio non richieda preventive valutazioni discrezionali della P.A., ed il silenzio assenso. Con la l.r. n. 1/2005 (Interventi di semplificazione – Abrogazione di leggi e regolamenti regionali), inoltre, si segnala per le disposizioni relative alla liberalizzazione dell'attività d'impresa: a tal fine, prevede il principio che fa assurgere la d.i.a. a regola, e dispone che l'avvio, lo svolgimento, la trasformazione e la cessazione dell'attività d'impresa non siano soggetti a provvedimenti di autorizzazione, licenza o assenso.

ABSTRACT

ENGLISH VERSION

The research proposes to analyze the policies of normative and bureaucratic simplification, especially looking on the up – to - date and the most important innovations the legislator has introduced in the national and regional legal system. The issue seems to be a very living matter, not only because of the uninterrupted overstock of the regulatory outturn in the matter, but also because it pulls down in the vive debate about the federal structure the constitutional legal system has taken on further to the reformation of the Title V of the Constitution, notably with respect to the never finished debate about the national and the regional legislative power. The most recent researches in the field confirm the relevance of the investigation, and they reinforce data that are not comforting at all: the World Bank has recently positioned Italy at the 70th place in a ranking comparing 155 countries depending on their normative environment and their red tapes. Italy has been the next –to – last country among the OCSE ones, and just put ahead of Greece. The same report puts into prominence that in Italy the business start – up requires nine administrative procedures to be ended, and that the respective medium charge is ten time bigger than the one in the other OCSE countries. It is not by accident that the organizations representing the different realities of the economic world (Confindustria and he National Union of the Chambers of Commerce, for instance) are going on demanding the setting up of slimmer administrative procedures, just to warrant a more intense effectiveness to the requirement of citizens. The also invoke a better regulation able to detect the laws and the rules of each field. The research will begin with the spotting of the reasons that have triggered this empasse, also explaining the different stages follow that have one after the other in the governance of simplification.

The first rudimental attempt of simplification is to be set in the enabling act n. 537/1993, that aimed to realize a model of normative and bureaucratic simplification at the same time: it delegated Italian govern to enact a sequence of governmental acts following the procedure of the art. 17 co. 2 l. n. 400/1988 with the aim of oversemplying 123 administrative procedures listed in an apposite attachment to the law. Therefore, this law did not want to simplify the administrative procedure itself, but it contemplated the criteria of simplification the Government should had to follow. It lets us to understand immediately the limit of this model: at the end, the enabling act became itself a normative sheet, enabling floods of governmental rules. It seemed to be a mythological monster: everytime a law was repealed, a new governmental rule revived, everytime a rule of simplification was set up, one or more rule of complication appeared.

The yearly law of simplification, introduced in the Italian legal system by the law n. 59/1997 and continued by the laws n. ll. nn. 127/1999, 191/1998, 50/1999, 340/2000, was introduced from the beginning of its appearance like an operative weapon able to achieve policies of normative and administrative simplification, but it demonstrated be a mere enabling act too, even if tried to outperform the limits of the previous law. Especially, it enlarged the criteria the Government had to follow in the exercise of the delegation power, with the aim of simplifying the activity of Public Administration. These criteria expressed in the art. 20 of the law wanted the administrative procedures about the same fields to be individuated, just to reduce the number of administrations and agencies involved in them. They also wanted to reduce the administrative phases in which the procedures consisted, and to let the space to the re-arrangement of the administrative structures. Another goal consisted the government bodies involved in the same

procedure to cooperate in the so called “Conferenza di servizi”, and to reduce the deadlines of the same procedures.

The problem was very the legislator seemed to have no clear ideas about the criteria of the delegation. Just a year passed and the Parliament changed the criteria enabling the act n. 191/1988. The new criteria were made to consist in the suppression of the old inactual criteria regardin to the several aims of the legislation in each field and the european communitarian principles; the suppression of the administrative procedures implying more costs than advantages; the suppression of the dispension from the Fundamental law about the administrative procedure.

These considerations let us to understand that even if the new criteria were intended to enlarge the delegated power of the Government, they caused the reform of the rules the Government had prepared in the meantime. Moreover, the accruing of such different criteria caused the check of compatibility with the European legal system.

It deserves also do be put into prominence that the enlargement of the criteria did not solve the problems occurred in the law n. 537/1993. On the contrary, it replied its bad habits. The law n. 59 and its following reviews perpetuatd a manner of simplification strictly joined to the administrative procedures listed in an apposite attachment,and, at the end, they accentuated the hypertrophic feature of the governmental rules one more time. The last ones also maintenined a very limitedated capacity of semplicyfng the procedures. As a consequence, the outturns were very unsatisfying: the enabling act wanted 206 administrative procedure to be simplified, but only 91 of those were, and 62 governmental rules were to be hired.

That being so, even if a lot of scholars have overemphasized the results that were reached, it is clear the first policies were too experimental to

reach remarkable goals. Overall, the lack of a clear strategy was unmistakable.

In front of the uneffectiveness of the efforts outlined above, the latest normative processing shows important innovations with respect with the traditional models. The yearly law of simplification occurred in 2004 (2003 passed without a yearly law), the last to be passed, is featured by the so called technique of the “guillotine”, also known as “cutting laws”. Its frame is described by the art. n. 14 co. 12. It prescribes the Government has 24 months (from the day the same law of simplification was enacted) to identify the in-force-laws of the entire legal system and to put into prominence the normative contradictions and the inconsistencies referred to the several legislative fields. At this aim it establishes some criteria, especially viewing at the implicitly or explicitly repealed laws, and the oldest ones (let. a,b); at the normative prescriptions that are necessary to the regulation of each field, and at those that can not be repealed without the violation of the constitutional rights of the citizens or without producing prompt or unprompt effects on public finance (let. c, d, g); at the set up of the normative prescriptions in each legal field or in each matter (let. e).

According to the art. 15 of the yearly law, the Governmental acts are supposed to repeal the laws enacted before January, 1th 1970 (even if afterwards modified), and to armonize the unrepealed laws enacted before January, 1th 1970 with the following ones.

These prescriptions represent a turning-point of the policies of simplification and the attempt to decrease the “normative stock”, but they still reveal a problematic aspect that will deserve to be considered looking at the constitutional jurisprudence. What especially outcrops is the long range of the delegated power. It appears to be very problematic referring to the art. 76 Cost., that requires the enabling acts to be very defined and clear about the object of the power delegated. On the

opposite, the reference referred to the whole legislation enacted before January 1th 1970 seems to be too much enlarged.

The problem also shows to be very interesting if considering that, even if the 2005 yearly law remained unenforced, the very recent proposal of anabling act proposed by Prof. Bassanini on March 31th, 2008 suggests again to adopte technique of the “guillotine”. The so called “Schema di disegno di legge per la semplificazionee la qualità della regolazion” requires the Government to adopt decree laws intended to enumerate the laws or the normative acts with no effectiveness or, even if, that are obsolete.

The setting of these proposals reveal the opportunity of the method of this research in the measure in which, beginning from the 90’s as it can be seen above, it wants to discover and to explain the different steps in the process of simplification. Indeed, like in the historical courses and recourses, the proposal of Prof. Bassanini reverberates the structure of the law n. 537/1993, because it delegates the Government to enact laws following the procedure of the art. 17 co. 2 l. n. 400/1988.

CAPITOLO I

IL NESSO INSCINDIBILE TRA COMPETITIVITA' E SEMPLIFICAZIONE

1. L'ipertrofia normativa come limite alla competitività

La stratificazione di disposizioni legislative (ipertrofia normativa) e regolamentari (*regulatory inflation*), i carichi amministrativi (*compliance costs*) e burocratici (*red tape*) che gravano sulle attività dei cittadini e delle imprese possono essere oramai annoverati tra i fattori determinanti la crisi di competitività dei cd. paesi “di democrazia aperta”. Si tratta di un connotato comune alle democrazie occidentali che, come sottolinea l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) nel suo ultimo rapporto, si dispiega in tutta la sua complessità anche nell'ordinamento italiano, ove le *burdensome regulation* vengono avvertite come i principali impedimenti dell'attività imprenditoriale¹.

Iceberg della patologia di un sistema legislativo che ha preso le mosse dalla necessità di assicurare i cd. “diritti sociali” e gli “interessi pubblici

¹ M. D'ALBERTI, *Riforme amministrative e sistema economico, in corso di pubblicazione* negli atti del Convegno *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, svoltosi presso l'Università degli Studi Roma Tre il 30 e 31 gennaio 2008, consultabile in www.astrid.it, rileva che nell'ultimo decennio del XX secolo è divenuto più solido il nesso fra istituzioni amministrative e sistema economico. A tal riguardo lo stesso autore osserva che importanti organismi internazionali – come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale (BM) hanno sottolineato che la crescita economica è più sensibile nei paesi in cui le istituzioni e le amministrazioni pubbliche hanno elevata qualità e regolano in modo efficace ma non ingombrante le attività d'impresa e gli scambi.

primari”, l’ipertrofia normativa ha trovato la propria scaturigine nella pretesa di disciplinare nel dettaglio quanti più degli aspetti delle relazioni tra i cittadini, e tra questi e lo stato.

Nella considerazione che il diritto deve seguire l’evoluzione della società - se non segnare le direttive – ed in particolare la sua evoluzione economica, ben si comprende che l’anelito ad una *better regulation* assurga oramai, essa stessa, al rango di *interesse pubblico autonomo*².

Un interesse pubblico che palesa premesse proprie, in un contesto dominato dall’evoluzione economico – sociale, dal policentrismo dei diversi livelli di governo – internazionale, comunitario, statale, regionale e locale – e nel contempo da un contesto globalizzato che richiede agli stati di predisporre normative più flessibili.

I parlamenti sono oggi chiamati, al fine di non ridursi a comparse ed ostacolare lo sviluppo economico, a disancorarsi dalla concezione formalista – oramai inadeguata – della legge, per muovere nella direzione di sistemi di regolamentazione che restituiscano la dignità di risorsa, in luogo di soggetti controllati, ai consociati ed alle formazioni sociali nelle quali si esprime la personalità degli stessi.

E’ una esigenza già evidenziata dalla dottrina americana, che ha bene stigmatizzato il ruolo degli stati contemporanei, che *devono stabilire le condizioni ambientali per la creazione della ricchezza. Essi possono agire come mano invisibile nei mutamenti o essere catalizzatori della*

² OCSE, *Rapporto della Conferenza di Pechino* in <http://www.ocse.com/documents.html>: *in sum, a well written regulation, accountable of its positive and negative impacts on society, is a value in itself, whatever its political content. Therefore, in many countries, regulatory quality is becoming an autonomous public interest, separate from sectoral interests (e.g.: employment, competition ...). This new public interest is pursued by a specific policy and, more and more often, by ad hoc central structures.*

*creatività. Possono causare il ristagno dell'economia o possono regolare il clima che favorisca lo sviluppo*³.

L'intervento deflattivo dello Stato non è peraltro sufficiente, esso solo, a porre le premesse per lo sviluppo economico.

Il dibattito internazionale ha messo in evidenza l'opportunità di accompagnare le azioni di semplificazione normativa a *policy di better regulation*: già nel 1995, infatti, prendeva corpo il *Regulatory Reform*, in applicazione di una raccomandazione dell'OCSE dello stesso anno⁴ sul "miglioramento della qualità della regolazione pubblica". Essa invitava i paesi membri ad assumere *misure efficaci* in ordine alla qualità ed alla trasparenza della regolazione, predisponendo la *checklist*⁵ da utilizzare nel redigere le disposizioni, sì da fornire agli stati membri una serie di principi e strumenti procedurali comuni diretti a migliorare l'efficienza dell'azione normativa.

³ Così D. TAPSCOTT, *The Digital Economy: Promise and Peril*, in *The Age of Networked Intelligence*, NY, 1996, p. 59

⁴ OECD, C (95) *Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation*. Per una rassegna delle raccomandazioni OCSE sulla qualità della regolazione v. M. FILIPPI, *Le raccomandazioni dell'OCSE in tema di qualità della regolazione*, in M. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione, e qualità delle regole*, 2005, 247 – 254.

⁵ L'OCSE ha avviato, nel 1995, un progetto denominato *Regulatory Reform*. La prima fase del progetto ha portato ad un primo Report che, oltre a dedicare particolare attenzione a determinati ambiti materiali (quali il mercato e l'energia), presta rilevante considerazione anche al profilo generale della *better regulation*, in relazione alla quale si sottolinea la necessità di riformare i sistemi normativi al fine di liberare i mercati ed i cittadini da regole prescrittive, attuando un ampio processo di liberalizzazione e deregolazione.

E' la *ratio* del Report ad informare la *Reference Checklist for Regulatory Decision – Making*, che enuclea i seguenti criteri quali canoni cui deve rispondere una regolazione semplificata: 1) *Is the problem correctly defined?*; 2) *Is government action justified?*; 3) *Is regulation the best form of government action?*; 4) *Is there a legal basis of regulation?*; 5) *What is the appropriate level (or levels) of government action?*; 6) *Do the benefits of regulation justify the costs?*; 7) *Is the distribution of effects across society transparent?*; 8) *Is the regulation clear, consistent, comprehensible, and accessible to users?*; 9) *Have all interested parties had the opportunity to present their views?*; 10) *How will compliance be achieved?*

La Checklist OCSE è consultabile in <http://www.oecd.org/document/checklist.html>

Quella appena ricordata, e successive iniziative assunte in seno allo stesso OCSE, hanno contribuito a cristallizzare il principio per il quale la qualità della regolazione trova un impatto positivo in termini di leggibilità, trasparenza del diritto e riduzione dei tempi necessari all'adempimento degli oneri burocratici, con particolare riguardo ai settori della concorrenza, occupazione, riduzione dei costi e degli ostacoli allo sviluppo economico.

Hanno altresì costituito l'impulso per le azioni di semplificazione dei singoli paesi, o per lo meno sensibilizzato gli stessi sulla opportunità di creare le condizioni per un esercizio più virtuoso del potere normativo. Così, va ricordato che proprio sull'impulso delle raccomandazioni OCSE e della *Checklist* della quale si è poco sopra fatto cenno sono stati introdotti, prima nell'ordinamento europeo, e poi in quelli nazionali, meccanismi diretti a guidare le *law making decision policy* che, nel nostro ordinamento si sono concretati nell'AIR e nella VIR (Verifica dell'impatto della regolazione).

La prima consiste nell'analisi preventiva d'impatto sulle opzioni di regolamentazione degli atti normativi del Governo, dei regolamenti ministeriali ed interministeriali, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese⁶.

⁶ Per quanto attiene alla valutazione *ex ante*, in Germania l'analisi di impatto è stata introdotta in via sperimentale nel *Land Rheinland – Pfalz* nel 1997, mentre a livello federale la sua previsione risale al 2000. Anche nell'ordinamento spagnolo l'analisi di impatto deve essere obbligatoriamente effettuata quando il Governo esercita la propria potestà di iniziativa legislativa e regolamentare.

La Francia ha introdotto l'analisi di impatto della legislazione in via sperimentale già nel 1996. L'*analisi* ha conosciuto nell'ordinamento francese vicende alterne, per poi trovare rinnovato impulso nelle circolari del 26 agosto e 30 settembre 2003, che hanno inaugurato un nuovo approccio all'analisi di impatto. Si è in primo luogo previsto che non tutti gli atti legislativi e regolamentari debbano essere sottoposti ad analisi di impatto, ma soltanto quelli per i quali tale esame sia stato ritenuto necessario in seguito ad una riunione interministeriale di programmazione. Inoltre, l'analisi di impatto deve essere preceduta da uno studio delle opzioni, valutando le alternative alla regolamentazione (è appena il caso di sottolineare come l'analisi di impatto come analisi delle opzioni *alla regolamentazione* trovi proprio nell'ordinamento francese –antesignano in materia – il proprio modello, per

La seconda (Verifica dell'impatto della regolazione), non meno importante – la dottrina ha sottolineato come il rapido succedersi di tentativi di riforma a prescindere dalla verifica dell'efficacia delle riforme precedenti rappresenti uno dei fattori di insuccesso delle politiche di semplificazione, ingenerando anzi la resistenza al cambiamento delle strutture burocratiche⁷ - implica invece la valutazione *ex post* della qualità della regolazione⁸.

Era rimasto inascoltato, infatti, il primo *early warning* giunto dalla Corte costituzionale che, seppure in ambito penale, aveva rimarcato il dovere del legislatore nel formulare norme concettualmente e semanticamente precise, chiare e intellegibili nelle finalità e nelle

poi evolvere nell'analisi delle opzioni di regolamentazione). La Francia ha poi introdotto strumenti ulteriori a garanzia della qualità della regolamentazione presso ciascun Ministero, quali le *Chartes de la qualité de la réglementation*. In quel sistema si è inoltre introdotta la tecnica della sperimentazione legislativa che consiste nell'applicare un dato strumento normativo per un periodo di tempo predeterminato alla generalità dei cittadini o solo ad una porzione degli stessi per poi decidere, al termine di una valutazione degli effetti della norma sperimentata obbligatoria, se generalizzarla oppure abbandonarla. La legge costituzionale 28 marzo 2003 ha poi esteso la sperimentazione anche alle collettività territoriali, seppure nel rispetto di alcune condizioni.

⁷ La mancata valutazione dei motivi di insuccesso delle riforme impedirebbe la progressiva evoluzione delle politiche di delegificazione e razionalizzazione, determinando una *saturation psychosis* secondo G.E. AIDEN, *Administrative Reform. Proceed with caution*, in *International Law Journal of Public Administration*, vol. 22, n. 6/1999, p. 284: *When the rulers change, as frequently they do, they reform proposals of their own and often abandon their predecessors' reforms without caring whether they are working out. When governments do this in quick succession, administrators throw up their hands until the dust settles.*

⁸ La valutazione *ex post* ha conosciuto un diverso grado di attuazione tra i diversi paesi. Va tuttavia evidenziata l'esperienza tedesca in cui, grazie alla innovativa giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, la valutazione *ex post* ha assunto la connotazione di obbligo costituzionale. Il Tribunale tedesco ha infatti rilevato la necessità, essendo il legislatore incerto sugli effetti che una norma può produrre sull'esercizio dei diritti o sulle libertà fondamentali, che il legislatore stesso, dopo aver legiferato, proceda ad intervalli regolari ad una valutazione retrospettiva degli effetti della legge per apportare, sulla base dei risultati ottenuti, le eventuali modifiche. L'importanza dello strumento dovrebbe pertanto condurre ad ulteriori sforzi per migliorarne l'efficacia, anzitutto rafforzando la collaborazione tra Esecutivo e Legislativo ed individuando criteri predeterminati per individuare le norme da sottoporre a valutazione.

indicazioni dei comportamenti richiesti, *perché il cittadino deve poter sapere, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato*⁹.

⁹ C. cost. sent. n. 364/1988

CAPITOLO II

LE ACCEZIONI DELLA SEMPLIFICAZIONE

1. Semplificazione normativa ed amministrativa: due facce della stessa medaglia

Era il 1944 quando Carlo Petrocchi, insigne Consigliere di Stato, stigmatizzava la farraginosità della burocrazia e denunciava la difficoltà di revisionarne l'impianto: "non illudiamoci che si possa snellire di molto la pubblica amministrazione. Chi si propone di sburocratizzare la burocrazia si propone la quadratura del cerchio, come se la proporrebbe chi volesse disaccademizzare l'accademia o sparlamentare il parlamento"¹⁰.

Un pensiero di forte attualità, innanzi al quale il legislatore sembra denunciare ancora un forte imbarazzo, nell'incapacità di approntare processi e metodi di semplificazione efficaci¹¹. A dimostrarlo sono le

¹⁰ C. PETROCCHI, *Il problema della burocrazia*, Migliaresi, 1944, pp. 14-15.

Similmente Y. MENY, *Semplificazione o complicazione? Riflessioni comparate*, in VANDELLI L., GIARDINI G., *La semplificazione amministrativa*, Dogana – Maggioli, 1999, p. 307, osserva che *sarebbe un'illusione pensare di poter avere un'amministrazione senza complessità*.

¹¹ In questo senso anche L. CARBONE, *Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, relazione al Seminario *Tecniche di produzione normativa*

ricerche di settore più recenti, che ribadiscono dati non certo confortanti: la Banca mondiale ha recentemente posizionato l'Italia per ambiente normativo e per complicazione amministrativa al settantesimo posto di una graduatoria di centocinquantacinque paesi¹², penultimo tra i Paesi OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), davanti unicamente alla Grecia. E' lo stesso rapporto che evidenzia come, per dare avvio ad un'attività imprenditoriale in Italia, è necessario portare a termine ben nove procedimenti amministrativi, con un costo medio di dieci volte superiore a quello medio degli altri stati aderenti Paesi aderenti all'OCSE¹³.

Le cause sottese a tale *empasse* sono molteplici, diverse in ciascuno degli ambiti materiali coinvolti dall'esigenza di semplificazione¹⁴, ma tutte riconducibili a due ordini di problematiche.

Da un lato, il *topos* (oramai) retorico¹⁵ di un apparato normativo "ingolfato" e disorganico, precipitato dell'*ossessione* per il testo, dell'eccessiva tendenza a legiferare e/o regolamentare con discipline poco longeve, spesso oggetto di repentine e ripetute novelle. Il legislatore pare spesso tanto mosso da un'ansia spasmodica per la produzione normativa e attento nella definizione del testo nel quale quest'ultima viene di volta in volta suggellata quanto disinteressato alla

e better regulation, tenuto presso l'Università La Sapienza il 26 gennaio 2007, in www.astrid.it: (...) *le tradizionali forme di produzione normativa non appaiono adatte a garantire che i crescenti poteri regolatori siano utilizzati in maniera efficace dal punto di vista dei costi e coerenti con il raggiungimento dei risultati.*

¹² La Banca mondiale, per classificare gli stati, utilizza indicatori quali *starting a business* – legato ai tempi necessari per iniziare un'attività economica - e *dealing with licenses*, che ha a che fare con l'impatto delle procedure amministrative sulle attività d'impresa.

¹³ Così riporta M. MONDELLI, *La percezione delle imprese – Interventi in materia di DIA e silenzio assenso*, in F. BASILICA (a cura di), *La semplificazione. politiche europee e piano d'azione nazionale*, Maggioli, 2006, pp. 360, 361.

¹⁴ Sul tema della semplificazione, nella sua accezione generale, v. L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le regioni*, 1997, pp. 329 ss.

¹⁵ V. F. SCHULTZ, *I principi del diritto romano*, Sansoni, 1995.

concreta attuazione ed alla predisposizione di strumenti di riforma flessibili¹⁶.

Dall'altro, procedimenti amministrativi lenti e complicati¹⁷ tanto da indurre il Consiglio di Stato, nella sua massima espressione¹⁸, ad invocare la necessità di quantificare, seppur in modo approssimativo e provvisorio, ogni attività amministrativa, compresa quella di tipo strumentale.

Semplificazione normativa ed amministrativa, dunque, rappresentano le due facce della stessa medaglia: quella “generica esigenza di semplificazione”¹⁹ che, ancor oggi, chiede di essere risolta²⁰.

¹⁶ V. Y. MENY, *Le riforme amministrative in Italia e in Europa*, in *Le riforme amministrative italiane: un confronto europeo*, Convegno Spisa 8 marzo 1999, ..., 2000, p. 18, che parla di *ossessione per il testo dei riformatori italiani*.

¹⁷ In generale, sulla semplificazione del procedimento amministrativo, v. P. LAZZARA, *Procedimento e semplificazione*, ..., 2005, pp. 103 ss.; sugli aspetti patologici della semplificazione, v. R. FERRARA, *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?* in *Dir proc. Amm.*, 1999, p. 375

¹⁸ V. Cons. Stato, ad. Gen., n. 10/1992; Id. ad. Gen., n. 121/1993, in *Consiglio di Stato*, 1994, I, p. 1650, Id., ad. Gen., n. 3/1994, ivi, 1995, I, p. 144; Id., ad. gen., n. 19/1995, ivi, p. 1463. In tali circostanze il Consiglio di Stato ha esortato l’amministrazione ad affrontare il tema della complicazione burocratica senza indugio, da subito applicando gli strumenti già disciplinati nell’ordinamento e, in particolare, dalla l. n. 241/1990, quali gli accordi e le intese endoprocedimentali.

¹⁹ L’espressione è di S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l’orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, p. 699, ove l’autore sottolinea che i processi di semplificazione si sono fermati ad una generica esigenza di semplificazione, senza avvertire l’importanza di una vera e propria razionalizzazione dei processi.

²⁰ Il tema della semplificazione normativa è, forse ancor più di quella amministrativa, di atavica memoria. A ricordarlo è M. P. CHITI che, come incipit del Suo *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?* in *Foro Amm. CDS*, n. 3, p. 1057, sottolinea come *La questione dell’eccessivo numero delle leggi e della scarsa qualità della regolazione è antica quanto il diritto. Meno risalente è il tema della semplificazione della storia amministrativa, data la storia “solo” bicentennial della moderna pubblica amministrazione e della sua scienza, ed il rilievo recente acquisito dai temi della riforma dell’organizzazione e del procedimento*. Lo stesso autore, rievocando l’opinione di F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, a cura di F. BASSANINI, Astrid, 2005, p. 113, afferma che la perdurante inflazione normativa ed i suoi effetti negativi per la società rappresentano non soltanto un fenomeno proprio di alcuni ordinamenti, ma espressione di

Non è un caso che tanto autorevole dottrina²¹ quanto i soggetti chiamati a rappresentare le diverse realtà del mondo economico, grandi e piccole, continuino ad invocare la definizione di procedure più snelle e brevi, al fine di garantire una maggiore efficacia e tempestività alle istanze del cittadino²², unitamente ad una *better regulation*, che consenta anzitutto di individuare le norme relative ad ogni settore²³. A tal riguardo basterà

comuni problematiche risalenti e di nuove esigenze ovunque manifestatesi: la crescita ipertrofica del numero delle leggi e dei regolamenti, dei carichi regolativi che gravano sulle attività dei cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche e la complessità degli adempimenti burocratici imposti per assicurare e verificare il rispetto di tale regolazione caratterizzano, sia pure in forme e misure diverse, tutti i sistemi dei paesi maggiormente industrializzati, in specie europei.

²¹ Cfr. G. CORSO, *Attività economica e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 628 ss.; A. TRAVI, *La liberalizzazione*, *ibidem*, pp. 645 ss..

²² Sulla necessità della “ridefinizione degli assetti organizzativo e gestionale, del ridisegno dei processi, dello snellimento degli iter burocratico-amministrativi, della riduzione e riscrittura di modelli, certificati e documenti”, v. S. CASSESE, ... MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in *L'Italia da semplificare: Le Istituzioni*, ..., 1998; F. PATRONI GRIFFI, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del Governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, p. 101; F. FONTANA, M. ROSSI, *Semplificazione, un volano per l'efficienza*, in *Guida agli enti locali*, n. 49/2006, pp. 122 ss.

²³ V. in questo senso CONFINDUSTRIA, *Guidelines per la qualità della regolamentazione – Una proposta delle Confindustrie del nord – ovest*, pp. 50 ss. pubblicato in www.semplificazione.it; v. inoltre *Quattro proposte per l'attuazione del decalogo nel d.d.l. annuale di semplificazione*, p. 2, pubblicato in www.semplificazione.it, ove si sottolinea la necessità che “la regolazione sia chiara, certa, essenziale, effettiva. Semplificazione vuol dire soprattutto una regolazione meno onerosa, comprensibile, che interviene solo quando è indispensabile e se i benefici da ottenere sono superiori ai costi (...). Semplificazione vuol dire, soprattutto, una regolazione di qualità”.

Anche l'U.E, ed in specie il Consiglio europeo, a far data dal Consiglio di Lisbona del 2000, ha più volte sottolineato che la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono da un contesto normativo propizio.

L'osservazione non attiene soltanto agli ordinamenti nazionali, ma investe direttamente anche il “giovane” sistema comunitario. Ricorda M. P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione...* cit., che la *better regulation* è divenuta momento qualificante dell'agenda politica dell'Unione come dimostrano, oltre alle conclusioni dei consigli europei del 2000 giust'appena citati, anche il Rapporto Mendelken del 2001 approvato dal Consiglio europeo di Laeken, relativo ad una comune metodologia in ordine alla qualità della regolazione.

La Commissione è intervenuta altresì con la comunicazione del 16 marzo 2005, indirizzata al Parlamento europeo, inerente ad una più razionale regolazione quale condizione per la crescita economica dell'Unione.

ricordare, con autorevole dottrina, come risulti problematico, ancor prima di individuare le norme, determinarne il numero²⁴.

Sullo sfondo della *burdensome regulation* è il principio di legalità inevitabilmente minacciato dalla conseguente incertezza dell'ordinamento – inteso nella sua globalità, comprensivo di norme di rango legislativo e regolamentare - e dall'esercizio di un potere amministrativo che, nella considerazione di uno dei suoi limiti più rilevanti, quello temporale, che se disatteso può sinanco consumare il potere pubblicistico di limitare le attività o le posizioni giuridiche di vantaggio - o di frustrare la soddisfazione degli interessi cd. “oppositivi - dei cittadini²⁵ - pare sovente lasciato alla mercè dell'Amministrazione²⁶. Quanto si pone in senso esattamente contrario alla *mission* che lo Stato, inteso come apparato amministrativo, è tenuto a perseguire: il soddisfacimento dell'interesse pubblico²⁷.

Per un'ampia disamina sulla semplificazione nell'ordinamento comunitario, si v. L. CARBONE, G. TIBERI, *La better regulation in ambito comunitario*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 699 ss.

²⁴ V. al riguardo M. AINIS, *La legge oscura. Come e perchè non funziona*, Laterza, 2002, p. 20: “nessuno sa più con precisione a quanto ammonti il numero degli atti legislativi in vigore: all'inizio degli anni '90 il Ministro per la funzione pubblica Cassese li aveva calcolati in 150.000, alla fine del decennio il suo successore Bassanini ne contava 40.000, e questo scarto già la dice lunga (...)”.

Il problema era stato peraltro evidenziato già negli anni '70 da A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Giuffrè, 1963, p. 195, ove si afferma non solo la necessità, almeno sul piano della coerenza, per lo Stato, ma anche l'impegno morale per i depositari del potere legislativo, di garantire ai destinatari delle norme giuridiche la possibilità di acquistarne contezza tempestiva attraverso la pubblicazione.

²⁵ E' quanto accade, perlomeno, ogniqualvolta è precluso alla P.A. il potere di agire in via di autotutela.

²⁶ A supportare tale considerazione è la giurisprudenza del Consiglio di Stato citata *sub nota*

²⁷ S. CASSESE, già nel 1994, parlava di Amministrazione *consumer oriented* in *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, 1994, V, pp. 250 ss.

CAPITOLO III

LE AZIONI DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA ED AMMINISTRATIVA

1. Le vicende di un processo riformatore

Si è fatto cenno, poco sopra, all'effetto insoddisfacente delle politiche di semplificazione, complessivamente considerate, poste in essere dall'inizio degli anni novanta ad oggi²⁸.

²⁸ A denunciare l'*inadeguatezza* degli strumenti e degli istituti di semplificazione è l'autorevole voce di M.S. GIANNINI che, nella prefazione alla terza edizione del Suo *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, evidenzia che *da quarantacinque anni, ossia dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, stiamo dicendo di voler riformare l'amministrazione, e invece non siamo riusciti a fare se non riforme puntiformi, spesso anche sciatte*. Più di recente, S. AMOROSINO, *Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*, in *Foro Amm. TAR*, 2004, p. 1087.

In senso più marcato, connotano come *fallimentare* la politica di semplificazione degli ultimi anni L. ANTONINI, M. BERTOLISSI, *Percorsi sbagliati per battere la burocrazia*, in *Sole 24 – Ore*, 17 luglio 2004.

Sulle vicende legate alle politiche di semplificazione, v. *amplius* G. VESPERINI, *Il governo della semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2007, pp. 266 ss.; A. NATALINI, *La terza semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2003, pp. 1007 ss.; S. CASSESE, G. GALLI, G. DE CAPRARIIS, G. VESPERINI, M. ARSI', *L'Italia da semplificare*, Il MULINO, 1998; G. VESPERINI, *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, ... , 2006; A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1989, pp. 989 ss.; G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione: i "codici di semplificazione di settore"*, Cedam, 2007.

M. P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione...* cit., inoltre, avvisa della necessità di distinguere e valutare nel merito i singoli interventi di semplificazione succedutisi nel tempo, affermando che *dopo iniziali contributi assai innovativi. Si è (...)*

Nella *governance* della semplificazione è il succedersi di modelli o fasi diversi, quasi schizofrenico negli obiettivi e negli strumenti adottati, a rappresentare la mancanza di un disegno organico e continuativo capace di raggiungere risultati stabili²⁹ e risolutori³⁰.

2. Le fasi della semplificazione

In una prima fase³¹, originata dalla l. n. 537/1993, il timone della semplificazione è stato affidato al Ministero per la funzione pubblica, affiancato da un comitato di cinque saggi.

La l. n. 537 muoveva dall'intento di realizzare un modello di semplificazione normativa e, congiuntamente, amministrativa: si prevedeva l'autorizzazione, in capo al Governo, per l'emanazione di regolamenti a norma dell'art. 17 co. 2 l. n. 400/1988, per la semplificazione di 123 procedimenti amministrativi elencati in un apposito allegato³².

La l. n. 537, dunque, non era intesa a semplificare direttamente i procedimenti amministrativi, ma contemplava i criteri di

formata una vulgata dominante contrassegnata da un indiscriminato favor per ogni forma di semplificazione, ma ove sono stati messi a parte i profili di criticità.

²⁹ In senso ancor più critico si legge in R. VIRGILIO, *Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Jovene, 2007, pp. 37, 38, ove si pone l'accento sull'*occultamento di fini e mezzi che costituisce una delle cause che alimentano il paradosso della certezza del diritto.*

L. CARBONE, in *Qualità della regolazione...* cit., sottolinea che il perseguimento della qualità della regolazione deve rappresentare *un processo continuo, e non una "one shot policy"*.

³⁰ Sui limiti delle politiche di semplificazione, v. R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1999 n. 2, pp. 321 ss.

³¹ In questa sede si accoglie l'individuazione delle fasi della disciplina delle strutture e delle funzioni di governo della semplificazione generalmente condivisa dalla dottrina. In questi termini v. G. VESPERINI, *Il governo ... cit.* pp. 267 ss.; A. NATALINI, *I limiti delle semplificazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, pp. 73 ss.

³² Lo strumento dei regolamenti di delegificazione viene inteso a conferire celerità e flessibilità all'azione di semplificazione dei procedimenti, anche in considerazione della mancanza di termini di natura perentoria, e dell'iter procedurale particolarmente snello previsti dalla l. n. 400.

semplificazione³³ da oggettivare nei regolamenti relativi ai procedimenti elencati dall'allegato.

E' quanto porta a comprendere, da subito, il limite di tale modello: le deleghe a semplificare finivano col strutturarsi esse stesse come lenzuoli normativi, produttivi di alluvioni di regolamenti. Come i tentacoli dei mostri mitologici, per ogni legge abrogata rinasceva un regolamento³⁴, per ogni norma di semplificazione una o più norme di complicazione.

Il carattere inflattivo della l. n. 537 emergeva anche laddove l'utilizzo degli strumenti di semplificazione amministrativa sembrava assumere connotati concreti e rilevanti. Basterà ricordare come la l. n. 537, pur estendendo l'applicazione della d.i.a. (già denuncia, ora dichiarazione di inizio attività) alla generalità delle attività - così rovesciando l'impianto dell'art. 19 l. n. 241/1990 - e pur abrogando le disposizioni del d.p.r. n. 300/1992³⁵, demandasse ad ulteriori regolamenti governativi l'individuazione dei casi nei quali il cittadino non avrebbe potuto ricorrere ad essa, dovendo attendere il rilascio del provvedimento autorizzatorio esplicito.

Si deve inoltre avvertire come detti regolamenti, una volta emanati, non avrebbero comunque risolto lo scopo cui erano preposti: il modello inaugurato dalla l. n. 537, *in nuce*, per un verso accentuava il problema dell'ipertrofia normativa, diventandone anzi causa, per altro verso

³³ Tra i quali si ricordano la soppressione di fasi del procedimento, la riduzione dei soggetti pubblici coinvolti nello stesso, l'eliminazione di alcune forme di intesa e/o la riduzione dei tempi già previsti per la loro conclusione, il silenzio – assenso.

³⁴ Al riguardo v. G. VESPERINI, *Le nuove misure di semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, pp. 432 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione in Italia*, in *Rassegna mensile il consiglio di Stato*, n. 4/1988, pp. 687 ss.

³⁵ Sul punto si tornerà ampiamente nel par. 5

rendeva incerto il campo applicativo della d.i.a.³⁶, di cui si voleva semplificare la disciplina.

Il secondo modello di semplificazione trovava simbolica³⁷ origine nella l. n. 59/1997, per poi dispiegarsi con le ll. n. 127/1999, 191/1998 e le prime due leggi annuali di semplificazione (ll. n. 50/1999, 340/2000), ed era caratterizzato da una molteplicità di iniziative. Anche la l. cd. “Bassanini” faceva proprio l’obiettivo di un’azione amministrativa snella e spedita, particolarmente con la previsione di una legge annuale di semplificazione amministrativa, avente ad oggetto la delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi³⁸.

Sotto un primo profilo, il nuovo modello dava dunque seguito alla tecnica della delega, cercando di superarne i limiti: a tal fine ne ampliava gli ambiti di applicazione con criteri e principi direttivi di più vasta portata, con l’obiettivo razionalizzare l’attività della P.A.

Tra i principi ed i criteri direttivi l’art. 20 co. 5 l. n. 59/1997, in particolare, prevedeva l’individuazione dei procedimenti connessi funzionalmente, al fine di ridurre il numero delle amministrazioni intervenienti e delle fasi procedurali, soprattutto tramite il riordino delle competenze degli uffici; l’accorpamento dei procedimenti attinenti alla medesima attività; la sostituzione degli organi decisionali a composizione collegiale con organi individuali; la riduzione dei termini dei procedimenti, nonché l’omogeneizzazione della disciplina dei procedimenti dello stesso tipo; la cooperazione degli enti interessati al medesimo procedimento nella sede della conferenza dei servizi.

³⁶ Ad esprimere forti dubbi sulla strategia di semplificazione della l. n. 537/1993 è pure A. TRAVI, *La riforma del procedimento legislativo nella l. n. 537/1993*, in *Le regioni*, n. 5/1994, pp. 1295 ss.

³⁷ V. F. PATRONI GRIFFI, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma di governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2000, pp. 101 ss.

³⁸ Così P. BERTINI, *Apparati amministrativi e celerità d’azione. Le vicende di un difficile rapporto*, in *Foro Amm.*, n. 6/1998, pp. 1956 ss.

E' proprio in ordine ai principi della delega, peraltro, che il legislatore dimostrava di non avere le idee chiare. Infatti la l. n. 191/1988, a poco più di un anno dall'entrata in vigore della l. n. 1997, ne introduceva di nuovi: la soppressione di criteri non più rispondenti alle finalità della legislazione di settore ed ai principi comunitari; la soppressione dei procedimenti comportanti per l'amministrazione e per i cittadini maggior costi che benefici; l'abolizione di procedimenti di deroga alla normativa procedimentale.

A questo punto è facile comprendere che, se per un verso l'allargamento dei principi mirava ad ampliare i margini di manovra del Governo nell'esercitare le deleghe, d'altro canto non poteva che comportare la rivisitazione dei regolamenti *in itinere*, a fronte dell'accavallarsi di direttive tanto diverse da comportare, tra l'altro, la verifica di compatibilità con l'ordinamento comunitario.

Si deve inoltre avvertire, su altro versante, che l'ampliamento dei principi della delega non si prestava a risolvere i problemi già evidenziati dai regolamenti nel corso della c.d. "prima fase", riverberandone i vizi.

La l. n. 59 e le successive perpetuavano infatti una tecnica di semplificazione rigidamente connessa a procedimenti amministrativi elencati in allegato³⁹, e finivano con l'accentuare ancora una volta il carattere ipertrofico⁴⁰ dei regolamenti, oltre a mantenerne estremamente settoriale la portata.

Ed infatti anche i risultati raggiunti si dimostravano senz'altro ridotti rispetto a quelli attesi: l'esercizio delle deleghe mostrava già ad un primo bilancio come, a fronte dell'autorizzazione a semplificare 206

³⁹ Ai 112 procedimenti da semplificare dell'allegato alla l. n. 59/1997, al quale si accompagna una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi, vanno aggiunti quelli individuati dalla l. n. 191/1998.

⁴⁰ M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella legge annuale di semplificazione*, in *Diritto Pubblico*, 2000, p. 431, rileva che paradossalmente fattori di complessità nel sistema delle fonti siano spesso derivati proprio da una legislazione di semplificazione.

procedimenti amministrativi, soltanto 91 di essi fossero stati semplificati, per mezzo di ben 62 regolamenti di delegificazione⁴¹.

Sebbene parte della dottrina abbia enfatizzato, all'opposto, i risultati raggiunti⁴², emerge il carattere ancora sperimentale delle politiche adottate e, soprattutto, la carenza di una strategia chiara⁴³.

Ciò si spiega, in particolare, considerando le altre iniziative nel contempo esperite.

Venivano infatti istituiti il *Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure*, composto principalmente da esperti esterni all'amministrazione⁴⁴, e l'*Osservatorio per la semplificazione*, con lo scopo di individuare gli aspetti di complicazione delle procedure amministrative esperite dai privati, condurre un *check up* sull'effettività delle riforme, nonché indicare forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali di categoria interessate ai processi di regolazione e semplificazione⁴⁵.

Tali strutture, peraltro, sarebbero state soppresse nel corso della XIV legislatura, a causa dell'eccessivo numero dei soggetti coinvolti, che rendeva lenti e farraginosi i lavori, e dell'incapacità di collaborare dei

⁴¹ V. V. COCOZZA, *La delegificazione: modello legislativo, attuazione, ...*, 2003.

⁴² V. G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione ...* cit., p. 13.

⁴³ In particolare P. BERTINI, *Apparati amministrativi...* cit., ritiene che l'approccio della Bassanini *sembra il più coerente e corretto: lo strumento ordinario della legge annuale di delegificazione consente di ovviare alla sporadicità di singoli interventi e restituisce l'indispensabile flessibilità alla disciplina delle procedure; l'intervento sull'organizzazione conferisce coerenza e razionalità agli apparati e alle funzioni da questi svolte (...)*.

⁴⁴ Più precisamente il Nucleo, secondo la formulazione dell'art. 3 l. n. 50/1999, era composto da 25 esperti, di "elevata professionalità nella redazione dei testi normativi, nell'analisi economica, nella valutazione d'impatto della legislazione (...), nominati per un triennio".

⁴⁵ Il D.P.C.M. 6 aprile 1999, in applicazione dell'art. 1 co. 2 l. n. 50/1999 prevedeva che l'Osservatorio fosse coordinato dal Ministro della funzione pubblica e composto dai delegati di ciascun ministro, dai rappresentanti delle parti firmatarie del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998, da un rappresentante dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato e da dieci rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata.

due organi, tanto che il Nucleo avrebbe finito col limitare la propria attività alla predisposizione degli schemi dei regolamenti di semplificazione⁴⁶.

All'approccio "atomistico" sopra rappresentato il legislatore cercava di porre rimedio con la previsione di ulteriori strumenti: si ricordano, in particolare, la legge annuale di semplificazione cui sopra si faceva cenno, e la predisposizione di Testi unici misti.

La prima legge di semplificazione (l. n. 50/1999), in particolare, introduceva un nuovo modello di riordino normativo, al fine di conseguire contemporaneamente la razionalizzazione normativa ed amministrativa. Si prevedeva infatti la redazione di testi unici c.d. "misti" che, oltre a racchiudere le norme – sia di rango legislativo che regolamentare⁴⁷ - attinenti ad un medesimo ambito, procedessero alla semplificazione dei procedimenti in esse descritti.

Il modello dimostrava peraltro come allo scopo della semplificazione non si accompagnasse la semplificazione dei mezzi.

Ancora una volta si faceva ricorso all'allegazione di determinati procedimenti da semplificare, e si prevedeva un *iter* di adozione piuttosto "pesante" per l'approvazione della legge di semplificazione, con la predisposizione di una fase programmatica alquanto articolata, che contemplava la previa elaborazione di un "programma di riordino normativo", adottando dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio, che a sua volta doveva previamente recepire gli indirizzi definiti dalle Camere, a loro volta tenute ad esprimersi su una relazione presentata dal Governo.

⁴⁶ Quanto è sottolineato da A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative, ...*, 2006, pp. 184 ss.

⁴⁷ V. N. LUPPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50/1999*, Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet, Giuffrè, 2000, p. 99

L'azione di semplificazione, insomma, sembrava riproporre complessità e patologie almeno quanto l'azione amministrativa che si voleva novellare. Tanto che, a fronte dell'elenco dei 112 procedimenti (relativi ad otto macro obiettivi di semplificazione) di cui all'all. 1 l. n. 59/1997, ulteriormente ampliato a veri e propri ambiti materiali dalla legge di semplificazione per il 1999, il primo testo unico vedeva la luce soltanto nel 2001⁴⁸.

L'esigenza di una modifica radicale degli obiettivi e degli strumenti della politica di semplificazione⁴⁹ è avvertita con l'inizio della XIV legislatura, che segna l'inizio della terza fase del processo di semplificazione.

La l. n. 229/2003 prevede che la legge di semplificazione annuale, anziché disporre la semplificazione di un elenco di procedure, contempli programmi di semplificazione che assumano ad oggetto interi settori organici⁵⁰. La legge n. 229 sostituisce allo strumento dei testi unici misti quello dei decreti legislativi di riassetto normativo, definiti *codici*.

Sul piano organizzativo, la responsabilità di promuovere il riassetto delle normative e la semplificazione dei procedimenti è affidata ai singoli Ministeri, secondo i diversi ambiti di competenza, al fine di rendere più snello – con la soppressione del Nucleo - l'*iter* dei codici e più celere il relativo processo di semplificazione.

Anche queste modifiche non producono tuttavia i risultati attesi, in specie per il carico di lavoro di cui gli uffici ministeriali venivano

⁴⁸ D.lgs. 443 (Testo B), D.P.R. n. 444 (Testo C) e D.P.R. 445 (Testo A) del 28 dicembre 2000, in materia di documentazione amministrativa.

⁴⁹ Così G. VESPERINI, *Il governo ...* cit, p. 268

⁵⁰ E più precisamente, a norma degli artt. 3 – 10: Riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione; Riassetto normativo in materia di sicurezza del lavoro; Riassetto in materia di incentivi alle attività produttive; Riassetto in materia di prodotti alimentari; Riassetto in materia di tutela dei consumatori; Riassetto in materia di metrologia legale; Riassetto in materia di internazionalizzazione delle imprese; Riassetto in materia di società dell'informazione.

investiti e per l'assenza di una cabina di regia che, sebbene nel passato avesse forse rallentato i processi di semplificazione, per lo meno ne aveva costituito l'*imput*, ora lasciato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel corso della legislatura, il Governo avrebbe adottato un solo programma di intervento per la semplificazione, necessario presupposto per la definizione del disegno di legge di semplificazione. Alla legge di semplificazione del 2003 segue la legge di semplificazione 2005 (l. n. 246/2005)⁵¹, inerte il legislatore del 2004, l'ultima ad oggi approvata, caratterizzata dal nuovo meccanismo c.d. "ghigliottina" o "taglia – norme" che, come si vedrà in seguito, è oggi riesumato dal d.l. n. 118/2008. La sua struttura è disciplinata dall'art. 14 il cui co. 12 prevede che, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge, il Governo individui le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi delle disposizioni legislative in vigore. Entro i successivi ventiquattro mesi il Governo è delegato, dal co. 14, ad emanare decreti legislativi che individuino le disposizioni legislative statali "pubblicate anteriormente al I gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore". A tale fine si stabiliscono alcuni criteri direttivi, in particolare l'esclusione delle

⁵¹ La legge di semplificazione per il 2005 (l. n. 246/2005, recante «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005» è suddivisa in tre capi. Il primo, intitolato «Riassetto della normativa primaria», si compone di sette articoli, dedicati ad interventi di semplificazione strutturale. In particolare, i primi due modificano la legge n. 59/1997, introducendo nuovi principi e criteri direttivi per la semplificazione e metodi di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di *better regulation*. I restanti cinque articoli, invece, contengono deleghe al Governo per il riassetto e la semplificazione di intere materie, e cioè le vittime del dovere e del terrorismo, gli uffici all'estero del Ministero degli esteri, lo sportello unico per le attività produttive, le pari opportunità, il notariato e gli archivi notarili.

Il Capo II, invece, intitolato «Altri interventi normativi», detta disposizioni puntuali e singole modifiche alla legislazione vigente. Come si dirà, tuttavia, in tale Capo è inserito l'art. 14, rubricato «Semplificazione della legislazione», che presenta numerosi punti di interesse, ai quali sarà dedicata l'analisi che segue. Il Capo III, infine, reca «Disposizioni transitorie e finali».

disposizioni tacitamente o esplicitamente abrogate e di quelle comunque obsolete (lett. a, b), l'individuazione delle disposizioni "indispensabili per la regolazione di ciascun settore" e di quelle la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini o effetti anche indiretti sulla finanza pubblica (lett. c, d, g), nonché l'organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie (lett. e).

Ai decreti il co. 15 affida altresì il compito di provvedere alla "semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto", e all'armonizzazione delle disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del I gennaio 1970.

Infine è il co. 16 ad introdurre nell'ordinamento un elemento del tutto nuovo, disponendo che, decorso il termine di cui all'art. 14, le "disposizioni legislative pubblicate anteriormente al I gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate"⁵².

Da ultimo, si prevede la possibilità che vengano emanati entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, decreti integrativi o correttivi degli stessi, e la costituzione di un'apposita commissione bicamerale (composta da ben venti deputati e venti senatori) chiamata ad esprimere parere obbligatorio sui decreti.

Le previsioni di cui si è dato conto, il cui obiettivo risiede evidentemente nel tentativo di ridurre sensibilmente lo "stock normativo", hanno peraltro suscitato nella dottrina non poche

⁵² E' fatta eccezione per una serie di disposizioni: oltre a quelle indicate nei decreti legislativi di cui al co. 14, quelle contenute in atti normativi recanti l'indicazione codice o testo unico, quelle che disciplinano organi costituzionali, o che siano relative all'ordinamento della magistratura o dell'avvocatura dello Stato oppure al riparto della giurisdizione, le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi di cui all'art. 1 co. 4 l. n. 131/2003, aventi per oggetto i principi fondamentali delle materie di cui all'art. 117 co. 2 Cost., quelle emanate in adempimento degli obblighi comunitari o internazionali, quelle tributarie, di bilancio o concernenti "le reti di acquisizione del gettito", nonché le disposizioni in materia previdenziale o assistenziale.

perplessità. E ciò, in specie, per la vastezza della loro portata: gli “oggetti definiti” di cui all’art. 76 Cost. sono difficilmente rintracciabili, dal momento che il meccanismo “taglia – norme” investe la generalità della legislazione dello Stato anteriore al 1970.

A destare perplessità, inoltre, l’efficacia dello strumento, considerata sotto il profilo della certezza del diritto, “rimanendo all’interprete la valutazione della permanenza o meno in vigore in ragione della loro riconducibilità”⁵³ al novero delle disposizioni da intendersi automaticamente abrogate, nonché la tempistica prevista. Tanto che, ad oggi, le novità introdotte dalla legge di semplificazione 2005 non hanno trovato positivizzazione.

A questo punto emerge chiaramente come la legge di semplificazione nel corso degli anni non abbia assunto quel ruolo guida della politica di semplificazione e di riordino normativo che la sua istituzione prefigurava, contribuendo forse addirittura al rallentamento di tali processi, e condizionando negativamente finanche l’azione degli altri soggetti titolati ad intervenire in materia.

E’ stato proprio questo rallentamento a determinare la reintroduzione di una forma di coordinamento nel governo della semplificazione. Il d.l. n. 4/2006 istituisce infatti il *Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione*, formato da sette ministri e chiamato, secondo le previsioni della legge di conversione (l. n. 80/2006), a predisporre un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi di governo in tema di semplificazione e riassetto normativo, nonché a dare l’impulso alle amministrazioni dello Stato nelle politiche in materia, in modo tale da garantire il raccordo con le politiche degli altri soggetti statali e degli altri livelli di governo.

⁵³ In questo senso si v. G. SCIULLO, *La legge di semplificazione 2005*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2006, pp. 25 ss.

La considerazione delle vicende della semplificazione lasciano peraltro presagire che la sola riproposizione di una cabina di regia, con l'istituzione del Comitato, non possa rappresentare la soluzione delle politiche di semplificazione.

E' pertanto opportuno valutare in che misura, oltre alle azioni di semplificazione di più ampia portata quali quelle sopra considerate, si siano affiancati altri strumenti più specifici.

3. L'Analisi di impatto della regolamentazione

Nell'ambito delle politiche di *better regulation* e di economia normativa, autonoma rilevanza riveste l'analisi di impatto della regolazione (AIR).

Sorta negli anni Settanta negli Stati Uniti in relazione all'esercizio di poteri regolatori da parte delle agenzie indipendenti dell'*executive branch* e radicata negli anni Ottanta nel Regno Unito al fine di limitare la *regulation* della libera iniziativa dei cittadini e delle imprese, l'analisi di impatto della regolamentazione giunge nell'Europa continentale negli anni Novanta⁵⁴. L'impulso è dato dall'OCSE che nel 1997, in attuazione della raccomandazione del Consiglio della medesima Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico⁵⁵, appronta un rapporto sulla riforma della regolazione intitolato *Regulatory Impact Analysis: best practices in OECD countries*.

La storia dell'AIR in Italia risale all'art. 5 della più recente legge n. 50/1999 che prevede, a titolo sperimentale, l'analisi d'impatto degli atti

⁵⁴ Cfr. *Servizio per la qualità degli atti normativi*, a cura di Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi d'impatto degli atti in itinere, consultabile in www.irer.it

⁵⁵ Raccomandazione del 1995 dal titolo *On improving the Quality of government Regulation*.

normativi del Governo⁵⁶, nonché dei regolamenti ministeriali ed interministeriali.

L'AIR consiste, *in nuce*, in un insieme di attività di analisi finalizzate alla razionalizzazione dei processi decisionali che le amministrazioni realizzano nel corso della formulazione di atti di regolazione, rivestano o meno, questi ultimi, carattere normativo⁵⁷.

Con l'AIR si verifica *ex ante*, e dunque in via preventiva, l'opportunità di una regolamentazione, sulla base del confronto tra i prevedibili effetti di diverse opzioni regolative (inclusa "l'opzione zero", ossia la situazione normativa esistente). Il meccanismo si risolve dunque nel mettere a confronto le diverse valutazioni, in termini di vantaggi e svantaggi, degli effetti sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese⁵⁸.

La sperimentazione, dipanatasi tra il 2000 ed il giugno del 2001, sortisce peraltro risultati deludenti, come insoddisfacenti si sarebbero poi dimostrati i successivi tentativi esperiti dalla Presidenza del Consiglio (*Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*, del 16-1-2001 e *Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni*).

La l. n. 229/2003 proietta successivamente l'AIR dall'ambito endogovernativo o governativo – parlamentare entro quello delle *Authorities*, onerando le Amministrazioni di controllo e vigilanza, già chiamate a trasmettere relazioni al Parlamento, di dotarsi di forme o

⁵⁶ Sulla prima legge di semplificazione v. N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione: commento alla legge n. 50 del 1999*, 2000.

⁵⁷ Cfr. E. MIDENA, *Analisi di impatto della regolazione e analisi tecnico-normativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, pp. 85 ss.; E. MORFUNI, *L'introduzione dell'AIR in Italia*, *ivi*, 2002, pp. 729 ss.

⁵⁸ Contestualmente all'AIR è prevista la VIR (Verifica dell'impatto della regolazione), diretta alla valutazione *ex post* della qualità della regolazione: si tratta di uno strumento che era già stato previsto nella Direttiva P.C.M. del 21-9-2001, senza però trovare seguito e applicazioni concrete.

metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione degli atti di loro competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, programmazione, pianificazione e comunque di regolazione.

Al fine di sollecitare politiche dirette alla ricerca di opzioni meno onerose per i cittadini e le imprese, la legge di semplificazione per il 2005 torna a prevedere e novellare la disciplina dell'AIR. L'art. 14 della legge citata affida a regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione dei criteri generali e delle procedure nonché dei casi di esclusione ed effettuazione dell'AIR, mentre è demandata a direttive, sempre del Presidente del Consiglio, la fissazione dei metodi e dei modelli delle valutazioni. Sul piano organizzativo, inoltre, dell'AIR sono investite le "amministrazioni competenti ad esercitare l'iniziativa normativa", con ciò sancendo la responsabilità della semplificazione in capo alla fonte di produzione normativa.

Il tentativo del legislatore italiano del 2005 appare quindi interessante, anche perché, *dopo anni di sperimentazioni quasi carbonare, si è fatto ricorso ad una disciplina con vocazione generale e, soprattutto, di rango primario*⁵⁹.

Ciononostante la difficoltà dell'AIR a decollare determina una successiva iniziativa del Governo, preposta a rendere maggiormente

⁵⁹ Così L. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, il quale sottolinea peraltro con particolare enfasi che l'art. 14 co. 2 della legge di semplificazione, nel sancire che l'AIR «costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo», introdurrebbe una previsione *non particolarmente felice*. E ciò, in primo luogo perché il richiamo all'*opportunità dell'intervento normativo* relegherebbe la funzione dell'AIR alla sola utilità di consigliare o meno l'intervento, facendo emergere una logica binaria invero estranea all'analisi *ex ante*. Si lamenta, in secondo luogo, il *riferimento all'organo politico di vertice dell'amministrazione* che, oltre ad ingenerare ambiguità in ordine all'individuazione del soggetto beneficiario dall'AIR, negherebbe la più ampia funzione di supporto svolta dall'AIR sancita dall'art. 5, c. 2, della legge n. 50/1999 che consente alle Commissioni parlamentari competenti per materia di «richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa».

efficace lo strumento ancora caratterizzato, a norma della legge di semplificazione 2005, da un'intrinseca antinomia, e più precisamente da un procedimento alquanto complesso⁶⁰.

Il "Piano per la semplificazione" del 2007 che verrà considerato poco oltre, prevede l'introduzione di una "procedura rapida, credibile, completa e adeguata ai tempi e alle finalità dell'azione di Governo (...) in linea con le buone pratiche internazionali".

Il "Piano" prevede inoltre che, in sede di adozione del regolamento previsto dall'art. 14 l. n. 246/2005 (chiamato a definire i metodi di analisi della regolamentazione), venga semplificata la c.d. "scheda AIR" che, riassumendo i risultati delle indagini ed esprimendo la "valutazione" della regolamentazione, costituisce il presupposto dei successivi interventi di semplificazione.

Si tratta di correttivi *prima facie* opportuni, tantopiù perché preposti a costituire uno strumento utile ad approfondire "l'istruttoria degli atti normativi già nell'ambito delle riunioni preparatorie del Consiglio dei Ministri".

I correttivi disposti dal "Piano" spiegavano la perdurante difficoltà dell'AIR nel trovare concreta attuazione nel vaglio parlamentare sui disegni di legge presentati dal Governo. Fenomeno, questo, determinato anche dalla mancata emanazione dei regolamenti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 14 l. n. 246/2005 cui si faceva sopra cenno.

Rileva al riguardo il recentissimo – ma certo alquanto tardivo -DPCM n. 170/2008⁶¹ che cerca di valorizzare la funzione dell'AIR nel procedimento endogovernativo. L'art. 7 prevede che senza una relazione esauriente, le proposte di atti normativi da sottoporre al

⁶⁰ Definito dagli artt. 14 co. 7- 10 legge di semplificazione 2005

⁶¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008 n. 170 – Disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 245.

Consiglio dei ministri non possano essere iscritte all'ordine del giorno: una previsione che, facendo coercitivamente assurgere l'AIR a vera e propria *condicio iuris*, sembra idonea a conferirle maggiore effettività, anche grazie alla previsione di un "rinvio" nel caso di inadeguatezza della relazione di analisi⁶².

Il Regolamento interviene inoltre nella determinazione del campo applicativo dell'AIR, con l'individuazione delle eccezioni che, a distanza di ben tre anni dalla previsione della l. n. 246/2005, attendevano di essere definite.

L'obbligo di realizzare l'analisi e di predisporre la corrispondente relazione informativa si applica alla generalità dei disegni di legge e degli schemi di atti normativi governativi. Rimangono escluse solamente alcune tipologie di atti in relazione ai quali si considera cedevole l'interesse alla economicità ed alla semplificazione rispetto al contenuto precettivo in determinati ambiti materiali: l'esenzione dell'art. 8 riguarda i disegni di legge costituzionale, gli schemi di atti normativi in materia di sicurezza ed i disegni di legge di ratifica che non importino spese od istituzione di nuovi uffici.

L'obbligo di procedere all'Analisi e l'esenzione da questo risultano peraltro temperati.

Sotto il primo profilo si prevede infatti che i progetti normativi soggetti alla valutazione possano andarne esenti quando ricorrano *casus extraordinari di necessità ed urgenza* (i decreti legge si prestano a costituirne l'esempio più immediato) o di *peculiare complessità e ampiezza dell'atto normativo*⁶³.

⁶² Il vaglio di adeguatezza è in capo al Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi, che può chiedere integrazioni alle amministrazioni competenti ed esprime di seguito una ulteriore valutazione sul testo normativo ai fini dell'iscrizione della trattazione dello stesso all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri. Iscrizione che, pertanto, non avviene ipso iure a seguito del primo rinvio.

⁶³ L'art. 9 dispone che l'esenzione venga disposta dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi su istanza dell'amministrazione proponente.

Quanto all'esonazione a favore degli atti di cui all'art. 8, essa non si realizza qualora l'Analisi venga comunque richiesta dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

Tali previsioni paiono opportune in quanto, conferendo al sistema una flessibilità tanto espansiva quanto limitativa, evitano di rendere l'AIR una mera apposizione di maniera che, col diventare meccanica, rischierebbe di vedere tradita la *ratio* stessa della sua esistenza.

Il Regolamento di settembre 2008 chiarisce altresì il contenuto della relazione AIR.

Il criterio guida, ispirato tra le righe al principio di sussidiarietà nella sua accezione tanto orizzontale quanto verticale, risponde all'esigenza di limitare l'intervento normativo e consentirne l'esercizio gradato⁶⁴, di modo tale da favorire l'autonomia del corpo sociale attraverso l'esercizio, ove consentito, del potere di autoregolamentazione⁶⁵.

Risponde altresì all'esigenza di veder partecipare *i soggetti pubblici e privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria* ed i potenziali destinatari

⁶⁴ L'art. 6 co. 3 del Regolamento dispone che la relazione AIR dia conto, in particolare, dell'analisi dell'opzione di non intervento (opzione zero); della descrizione delle principali opzioni rilevanti di intervento, alternative a quella di non intervento, compresa la descrizione dei diversi livelli normativi di intervento, evidenziando l'assoluta necessità dell'intervento normativo di livello primario; l'analisi dell'opzione di intervento selezionata; la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa; l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche e imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta.

⁶⁵ Accanto all'opzione zero va infatti ricordata l'opzione di autoregolazione, in virtù della quale *la fissazione delle norme spetta alle organizzazioni di rappresentanza dei soggetti le cui condotte vanno modificate*. In altri termini sono *gli stessi regolati, tramite le proprie associazioni (...), che disciplinano almeno in parte i propri comportamenti*. Essa si esplica, a titolo esemplificativo, nei codici di comportamento, nei codici di pratiche che abbiano effetti giuridici indiretti: v. G. COCO, M. MARTELLI, F. SARPI, *Strumenti per il miglioramento della regolamentazione e della semplificazione: L'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza applicativa italiana*, in www.astrid.it.

della normativa *in fieri*⁶⁶. Al riguardo, va sottolineato come il Regolamento abbia colto l'occasione di inserire quello strumento, di matrice statunitense ed anglosassone, di *notice and comment*, che nel nostro ordinamento aveva trovato un primo riconoscimento procedimentale in sede amministrativa⁶⁷. La consultazione introdotta dal Regolamento fa assurgere l'acquisizione di informazioni a strumento di trasparenza e momento qualificante l'analisi di impatto della regolamentazione⁶⁸. E' previsto infatti l'obbligo di motivazione per l'omissione di tale momento procedimentale e, per il caso contrario, la pubblicità sinanco precedente la conclusione di formazione dell'atto. La sfida dell'AIR non si risolve peraltro nel solo livello normativo nazionale.

La Conferenza unificata ha infatti accolto gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo del 9 marzo 2007 in tema di *better regulation* redigendo da subito un accordo⁶⁹ in cui si fissano i principi per il miglioramento della produzione normativa⁷⁰. Tra questi, ruolo fondamentale è assunto proprio dagli strumenti di valutazione *ex ante* di impatto della regolazione regionale⁷¹.

⁶⁶ Art. 4 co. 2 lett. c). L' art. 4 co. 4 demanda poi ad una successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione di ulteriori, più puntuali criteri.

⁶⁷ Il riferimento allude agli artt. 7, 8, 10 bis l. n. 241/1990.

⁶⁸ Trattasi, è bene ribadire, di una acquisizione di valutazioni che non conferisce al processo di analisi natura negoziale. Come precisano efficacemente G. COCO, M. MARTELLI, F. SARPI, *Strumenti... cit., si tratta di uno strumento idoneo a diminuire l'asimmetria formativa del decisore pubblico, che resta l'unico attore che ha la responsabilità dell'attività di regolazione.*

⁶⁹ Accordo del 29 marzo 2007 sulla qualità della regolamentazione.

⁷⁰ V. *amplius* *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni*, Fornez, in www.astrid.it.

⁷¹ Altro importante obiettivo, rilevante ai fini del tema trattato in questo scritto, è la riduzione degli *administrative burdens*, in relazione ai quali la *mission* è individuata nella riduzione dei carichi procedurali nella misura del 25% entro il 2012. Al fine del conseguimento di tale obiettivo, nel corso del 2008 sono state avviate, su impulso del Dipartimento della funzione pubblica, attività di sperimentazione nelle regioni Puglia, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Liguria

4. Le azioni di semplificazione del 2007

Considerate le politiche di semplificazione intraprese nel passato, emerge l'interesse a considerare le strategie più recenti.

Rileva, in proposito, il "Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione" (d'ora in poi *Piano per la semplificazione*), che secondo la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007⁷² doveva rappresentare lo strumento diretto a definire il collegamento tra gli obiettivi strategici, le azioni necessarie al loro conseguimento e la verifica dei risultati.

Il programma governativo, nelle intenzioni a cadenza annuale, si proponeva di individuare un complesso di azioni di semplificazione, in relazione ad altrettanti obiettivi, passibili di essere verificate in occasione di termini prefissati, sì da concretare l'integrazione tra le diverse linee di azione ed i soggetti coinvolti.

Coerentemente a questa impostazione, venivano individuate diverse aree di intervento.

Al riguardo, è significativo che il primo ambito venisse indicato nella *riduzione del peso della burocrazia*, e fosse diretto ad incidere sia nel rapporto tra le imprese e la pubblica amministrazione, sia in quello tra quest'ultima ed i cittadini.

Quanto al primo, il "Piano per la semplificazione" prospettava una drastica riduzione degli oneri informativi - e dunque amministrativi - gravanti sulle imprese, e non necessari o comunque eccessivi in relazione alla tutela degli interessi pubblici che la regolazione si prefigge. La strategia adoperata dal Piano mostrava di optare, anche all'interno degli ambiti di semplificazione eletti come prioritari, per l'individuazione di soluzioni ad ulteriori "sotto - obiettivi", in luogo della predisposizione di strumenti generali a tutte le fattispecie

⁷²Il documento è consultabile in www.funzionepubblica.it/dipartimento/attivita/attivita_politiche_semplificazione.htm

nell'obiettivo coinvolte. Così, era prevista la semplificazione degli adempimenti per il rilascio del certificato di prevenzione incendi, la semplificazione dei controlli sulle imprese con certificazione ambientale⁷³, dei procedimenti a favore dell'imprenditoria femminile, degli adempimenti connessi alle registrazioni previste dalla normativa antiriciclaggio e della procedura per il riconoscimento di agevolazioni fiscali in ordine alle spese per gli interventi a favore del patrimonio culturale.

Al fianco di questi interventi settoriali, non mancavano due obiettivi di più ampio respiro: l'introduzione della comunicazione unica per la nascita dell'impresa, e la riduzione dei tempi di *start – up* per le imprese.

Tali ultimi interventi non assumevano invero rilevanza autonoma. Il primo, infatti, muoveva dal c.d. “secondo decreto Bersani”⁷⁴ (d.l. n. 7/2007, convertito con modificazioni dalla l. n. 40/2007), che già aveva introdotto la comunicazione unica telematica presso il registro delle imprese per l'inizio di attività d'impresa a fini previdenziali, assistenziali e fiscali, e contemplava in particolare la predisposizione dei decreti attuativi per l'adozione del modello unico di comunicazione e per la disciplina della trasmissione informatizzata dei dati, nonché l'introduzione di un sistema di monitoraggio sul livello di applicazione della novella.

⁷³ La semplificazione dei controlli sulle imprese con certificazione ambientale è invero contemplata dall'art. 10 co. 2 del “disegno di legge Nicolais” (A.C. 2161). Il *piano per la semplificazione* si proponeva di porre le condizioni per l'applicazione di tale disposizione, con la realizzazione di una sperimentazione in base alla quale, per un periodo di due anni, per le piccole e medie imprese certificate in base a normazione internazionale ISO141001, i controlli periodici eseguiti dagli enti certificatori o dalle imprese medesime, sostituivano i controlli espletati dagli organi amministrativi competenti ai fini della verifica del possesso dei requisiti stabiliti dalla normativa ambientale per l'esercizio dell'attività d'impresa, nonché per il rinnovo delle autorizzazioni amministrative.

⁷⁴ Su cui v. *amplius cap par*

Sul punto, tuttavia, si è registrata l'inerzia del Governo: scaduto il *termine di conseguimento dell'obiettivo* fissato dal Governo stesso nel *Piano per la semplificazione*⁷⁵, ed a seguito della crisi di governo sfociata nelle elezioni politiche del 2008, la piena attuazione della riforma del secondo decreto Bersani è rimasta “al palo”, col conseguente perdurare dei gravosi adempimenti già previsti.

Il secondo obiettivo, invece, consistente nell'abolizione e nella semplificazione degli adempimenti amministrativi per i nuovi impianti produttivi, muoveva dal disegno di legge “Capezzone” (A.S. 1532), su cui si tornerà oltre. Per quanto rileva in questa sede, si deve peraltro osservare come la mancata approvazione del disegno di legge abbia bloccato *ab origine* l'intervento governativo⁷⁶, programmato nel termine di 180 giorni dall'entrata in vigore..

Rilevanti sembrano altresì le misure connesse al disegno di legge “Nicolais” (A.C. 2161), diretto a snellire e rendere certi i tempi dei procedimenti amministrativi. A tal fine, il Governo si propone di pervenire ad una realistica misurazione dei tempi procedurali, attraverso l'introduzione di sistemi tecnologici di misurazione (come il protocollo informatico); ridurre i termini di almeno il 10%, in specie con l'accorpamento dei procedimenti e la sinergia delle amministrazioni coinvolte nell'*iter* amministrativo; introdurre le sanzioni previste dal disegno di legge “Nicolais” a carico delle amministrazioni ed in favore dei soggetti le cui istanze fossero rimaste disattese allo spirare dei termini previsti.

Quanto al rapporto tra la pubblica amministrazione ed i cittadini, in particolare, il *Piano per la semplificazione* prevedeva l'adozione di atti

⁷⁵ 30 agosto 2007

⁷⁶ Il Governo si proponeva di *pianificare le attività tese a creare – anche tenendo conto dell'esperienza maturata sul campo degli sportelli unici – le condizioni di un'efficace implementazione delle nuove misure con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, con particolare riferimento alle amministrazioni comunali.*

regolamentari e di ulteriori iniziative dirette ad implementare la “comunicazione unica anagrafica”, che avrebbe consentito al cittadino di informare una sola volta la P.A., affidando all’amministrazione, nel caso di cambio di residenza, l’onere di trasmettere i dati per via telematica alla nuova amministrazione interessata.

Oggetto di semplificazione erano inoltre alcuni adempimenti connessi alla tutela della salute. L’azione di Governo era connessa all’approvazione del disegno di legge “Turco”(A.S. 1249), che si proponeva di eliminare numerose certificazioni e adempimenti di carattere sanitario che, pur generando un ingente onere burocratico, si riteneva non offrirono una tutela effettiva per la salute dei cittadini. Al riguardo, secondo le previsioni del disegno, particolare rilievo avrebbero assunto le intese adottate tra Stato e regioni.

Un ulteriore ambito di intervento veniva previsto in ordine ai procedimenti volti all’ottenimento, da parte degli immigrati extracomunitari, del titolo di autorizzazione al soggiorno nel territorio nazionale.

E’ significativo osservare come la predisposizione di tali misure di semplificazione, lungi dal prendere corpo, abbia anzi ritardato l’emanazione del c.d. “decreto flussi”, previsto a cadenza annuale diretto a stabilire il numero di soggetti abilitati a fare ingresso nel territorio italiano in relazione alle diverse nazionalità.

La seconda area di intervento considerata nel “Piano” atteneva invece ai “meccanismi strutturali di miglioramento della qualità della regolazione”.

Il piano d’azione del Governo si preannunciava ambizioso, proponendosi di attuare – tra gli altri obiettivi - misure già previste, ma non realizzate (o per lo meno realizzate solo in minima parte) dalle precedenti leggi annuali di semplificazione.

Il Governo dichiarava infatti di voler perseguire congiuntamente la riduzione del numero delle norme esistenti e la residualità del ricorso alla nuova produzione normativa, privilegiando soluzioni di tipo amministrativo. A questo fine, si proponeva anzitutto la rivisitazione della legge annuale di semplificazione, in specie quanto al suo complesso *iter* di approvazione disciplinato dall'art. 20 l. n. 59/1997⁷⁷. L'obiettivo consisteva nell'elaborare una proposta di modifica del procedimento, anche attraverso misure relative all'organizzazione dell'attività non solo endogovernativa (coordinando l'azione di governo e razionalizzando i tempi), ma anche parlamentare, con l'istituzione di una sessione parlamentare per l'esame dei provvedimenti di semplificazione, e con il rafforzamento dei poteri della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione.

Al fine di ridurre lo "stock normativo", il Governo intendeva invece recuperare la "ghigliottina legislativa" introdotta dalla legge di

⁷⁷ Secondo il modello proprio della legge finanziaria, sono previsti tempi finali predeterminati di approvazione: art. 20 co. 1: "Il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi, anche coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome, indicando i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare nonché i procedimenti oggetto della disciplina, salvo quanto previsto alla lettera a) del comma 5. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi".

co. 3: "I regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministro competente, previa acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ove necessario, promuove, anche su richiesta del Ministro competente, riunioni tra le amministrazioni interessate. Decorso trenta giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni, i regolamenti possono essere
comunque
emanati".

co. 4: "I regolamenti entrano in vigore il sessantesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Con effetto dalla stessa data sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti".

semplificazione 2005, e procedere all'espletamento delle diverse fasi in essa previste⁷⁸.

Annunciava inoltre l'abrogazione espressa delle norme già implicitamente abrogate. Al riguardo, al Governo non sfuggiva il problema del raccordo con la competenza regionale concorrente, e prevedeva che *nelle materie elencate dall'art. 117 co. 3 Cost. (...)*, si sarebbe dovuto prevedere *espressamente il carattere cedevole delle disposizioni di dettaglio che si intendono mantenere in vigore*.

A chiudere il programma di semplificazione normativa, era l'adozione di decreti legislativi di semplificazione e riassetto normativo (anche) delle disposizioni entrate in vigore successivamente al I gennaio 1970, in relazione alle quali il Governo si proponeva di predisporre un riassetto per settori omogenei secondo l'elenco dell'art. 117 Cost., con la specifica indicazione delle norme di principio e di dettaglio aventi natura cedevole.

Le azioni previste dal *Piano per la semplificazione* rappresentavano un'agenda piuttosto fitta, che sembrava proporsi il raggiungimento di buona parte – se non tutti – gli obiettivi già perseguiti dai precedenti esecutivi. Contemplava tuttavia scadenze molto brevi, che lasciavano sin da principio intravedere l'improbabile positivizzazione delle azioni annunciate.

5.1 Il disegno di legge Bassanini

Nel rappresentare i fattori di insuccesso delle politiche di semplificazione⁷⁹, si faceva cenno alla repentina mutevolezza degli

⁷⁸ Individuazione di tutte le disposizioni legislative vigenti con l'evidenziazione delle incongruenze; individuazione delle disposizioni legislative anteriori al I gennaio 1970 e relativa abrogazione per mezzo di decreti legislativi adottati dal Governo previo parere della Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione della legislazione, con l'eccezione delle disposizioni legislative che, come previsto dalla legge di semplificazione 2005, sopravvivono ai decreti "taglia – legge".

strumenti adoperati. Al riguardo, pare interessante fare menzione dello *Schema di disegno di legge per la semplificazione e la qualità della regolazione* (d'ora in poi *Schema*) presentato il 31 marzo 2008 dal Prof. Franco Bassanini che, per quanto rimasto a tale, conferma questo asserto.

Lo *Schema* si poneva in linea di discontinuità con il *Piano di azione per la semplificazione* facendo anzi ampio ricorso ai metodi ed alle procedure precedenti. Per quanto attiene alla semplificazione normativa, prendeva chiaramente ed esplicitamente le mosse dalla legge di semplificazione del 2005 e contemplava, all'art 2 co. 3,4, la delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi contenenti "l'elenco delle leggi e degli atti aventi forza di legge, o delle disposizioni legislative" che avessero esaurito o fossero "privi di effettivo contenuto normativo, o comunque obsolete".

La previsione rappresentava dunque una novella della l. n. 246/2005, rispetto alla quale conteneva peraltro elementi di complicazione. L'originalità della legge di semplificazione 2005 – l'ultima ad oggi approvata - si era caratterizzata infatti per una più ampia portata, facendo significativo ricorso – come si è visto sopra - al meccanismo c.d. "ghigliottina" o "taglia – norme" prevedendo, giova ricordare, che evidenziate "le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi" (art. 14 co. 12), il Governo fosse delegato entro il termine di 24 mesi ad emanare decreti legislativi idonei ad individuare le sole disposizioni legislative statali "indispensabili (...) pubblicate anteriormente al I gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi" (art. 14)⁸⁰. Di comparto, introducendo

⁷⁹ Si fa riferimento ai capitoli precedenti, in particolare ai capp. I,II

⁸⁰ A tale fine si stabilivano alcuni criteri direttivi, in particolare l'esclusione delle disposizioni tacitamente o esplicitamente abrogate e di quelle comunque obsolete (lett. a, b), l'individuazione delle disposizioni "indispensabili per la regolazione di ciascun settore" e di quelle la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini o effetti anche indiretti sulla finanza pubblica (lett. c, d, g), nonché

nell'ordinamento un elemento del tutto nuovo, aveva previsto "disposizioni legislative pubblicate anteriormente al I gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi", fossero da ritenersi "abrogate".

Inoltre, mentre la l. n. 246 aveva assegnato al Governo 18 mesi al fine di adottare "uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale, di cui all'articolo 117, secondo comma della Costituzione, vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese⁸¹", la proposta Bassanini ampliava detto termine facendolo coincidere con la fine del 2010.

Sempre sul fronte della semplificazione normativa, emerge un ulteriore elemento di criticità. Lo *Schema*, per quanto riconducesse la "responsabilità politica" al Presidente del Consiglio dei ministri, prevedeva che le politiche di semplificazione trovassero impulso e verifica in tre strutture: il *Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione* (art. 4), *L'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione* (art. 5), composta da ben trenta esperti, e la *Consulta per la semplificazione* (art. 7) deputata a stabilire forme stabili di consultazione con le organizzazioni della società civile, del lavoro e della produzione e con le associazioni di categoria.

Un tale apparato rievoca, anche confrontando la lettera delle norme, le vicende della XIII legislatura con l'istituzione, sulla scorta della l. n. 50/1999, del *Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure* (composto da ben 25 membri), e dell'*Osservatorio per la semplificazione* (coordinato dal Ministro della funzione pubblica e

l'organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie (lett. e).

⁸¹ a esclusione di quelli fiscali, previdenziali, ambientali e di quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro, secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonchè nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

composto dai delegati di ciascun ministro, dai rappresentanti delle parti firmatarie del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998, da un rappresentante dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato e da dieci rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata).

L'esito di quell'esperienza è ben noto: tali strutture sarebbero state soppresse nel corso della XIV legislatura, a causa dell'eccessivo numero dei soggetti coinvolti, che rendeva lenti e farraginosi i lavori, e dell'incapacità di collaborare dei due organi, tanto che il Nucleo aveva finito col limitare la propria attività alla predisposizione degli schemi dei regolamenti di semplificazione⁸²

Vieppiù da notare come, anche su questo punto, lo *Schema* sovvertisse le scelte poste in essere dal Governo Prodi, che con il d.l. n. 4/2006 aveva ricondotto la cabina di regia ad una sola unità, con l'istituzione del *Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione*, formato da sette ministri e chiamato, secondo le previsioni della legge di conversione (l. n. 80/2006), a predisporre un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi di governo in tema di semplificazione e riassetto normativo, nonché a dare l'impulso alle amministrazioni dello Stato nelle politiche in materia, in modo tale da garantire il raccordo con le politiche degli altri soggetti statali e degli altri livelli di governo. Aspetti di complicazione sono altresì ravvisabili per quanto attiene alle misure approntate in tema di semplificazione amministrativa, per quanto attiene sia al metodo che alle scelte adoperate.

L'art. 3 co. 1 lett. f) dello *Schema* principiava infatti con la statuizione secondo la quale i procedimenti amministrativi si sarebbero dovuti concludere entro trenta giorni, salvo poi delegare il Governo ad

⁸² Quanto è autorevolmente sottolineato da A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, ... , 2006, pp. 184 ss.

emanare una serie di decreti ex art. 17 co. 3 l. n. 400/1988 al fine di ampliare il termine a 60 giorni in ordine a procedimenti vagamente definiti “complessi”, da individuare tassativamente, pari sino al 33,33% del totale dei procedimenti amministrativi. La stessa norma prevedeva inoltre, per un aggiuntivo 10% dei procedimenti amministrativi, una ulteriore dilatazione dei termini fino a 120 giorni. In sintesi, il 40% dei procedimenti amministrativi avrebbe assunto una tempistica media di ben tre mesi.

Tali previsioni, lungi dal semplificare, rischiavano invero di riverberare gli effetti degli strumenti rivelatisi maggiormente fallimentari nella storia delle politiche di semplificazione. Il metodo riesumava dalle macerie l'impianto della l. n. 537/1993, che aveva previsto l'autorizzazione in capo al Governo per l'emanazione di ulteriori atti normativi, sempre a norma della l. n. 400/1988. Sebbene la proposta dello *Schema* prevedesse l'utilizzo dei regolamenti ministeriali (ex art. 17 co. 2) in luogo dei regolamenti adottati con decreto ex art. 17 co. 3, non sfugge come le deleghe a semplificare, anche in questo caso, fossero destinate ancora una volta a strutturarsi esse stesse come lenzuoli normativi, produttivi di centinaia di nuovi atti, ciascuno destinato a sostituire, come i tentacoli dei mostri mitologici, ogni legge abrogata ed a porre in essere, per ogni norma di semplificazione, una o più norme di complicazione.

In nuce il paradosso dello *Schema* si concretava laddove, ambendo ad assurgere a soluzione di ogni complicazione amministrativa, finiva essa stessa, come la l. n. 537/1993, col rappresentare fonte primaria di ipertrofia normativa.

Tre ulteriori ambiti di intervento dello *Schema* meritano inoltre considerazione. Il primo attiene alla prevista dematerializzazione dei documenti e delle procedure, in realtà già introdotta dal c.d. *Codice dell'amministrazione digitale*, ove si era previsto il diritto dei cittadini e

delle imprese di “accedere ai documenti e ad inviarli” in forma digitale, sancendo così l’istituzione delle procedure amministrative digitali. Non solo: il *Codice dell’Amministrazione digitale*, lungi dal ridursi ad affermazione di principio aveva reso effettivo il “diritto alla semplificazione digitale dei procedimenti amministrativi”, disponendo che dal 2008 i moduli, i formulari ed i documenti non disponibili in via telematica non sarebbero più stati validi, o almeno “non più necessari”. Neppure rappresentava una novità la previsione di un indennizzo a favore dei privati in caso di mancata osservanza del termine del procedimento da parte dell’amministrazione: si trattava di una misura propria del disegno di legge “Nicolais”, che già aveva contemplato le sanzioni a carico delle amministrazioni, in favore dei soggetti le cui istanze fossero rimaste disattese allo spirare dei termini.

Non può da ultimo tacersi come lo *Schema* palesasse un carattere potenzialmente invasivo nei confronti del potere legislativo delle regioni. Prevedeva infatti che entro il 31 dicembre 2010 la legislazione di ciascuna Regione avrebbe dovuto “essere semplificata e raggruppata in non più di 100 testi unici e non più di 100 leggi speciali per ciascuna Regione”. Si prevedeva altresì il ricorso al potere sostitutivo dello Stato ex art. 120 co. 2 Cost. per il caso in cui le Regioni non avessero a disporre in tal senso.

La norma suscita peraltro seri dubbi in ordine alla sua costituzionalità. Com’è noto, infatti, il potere sostitutivo dello Stato riposa su presupposti non suscettibili di interpretazione estensiva. Non sembra perciò bastevole, al fine di aggirare l’ostacolo costituzionale, qualificare tautologicamente come livelli essenziali delle prestazioni, a norma dell’art. 117 co. 2 lett. m), il “contenimento dell’inflazione normativa e dei costi da regolazione (...), l’aggregazione della normazione primaria e secondaria in testi unici e la semplificazione dei procedimenti e degli oneri burocratici”. La considerazione si fa tanto più stringente se si

considera che la riforma del Titolo V ha attribuito alla competenza regionale residuale materie di angolare importanza e diffusamente disciplinate dal legislatore regionale, in specie nell'ambito materiale dello sviluppo economico e delle attività produttive: basti pensare all'agricoltura, all'artigianato, al turismo e all'industria alberghiera, alla pesca (nelle acque interne), già elencate nell'art. 117 Cost. previgente tra le materie a competenza concorrente, ma anche all'industria ed al commercio che, oggi parimenti innominate, sono pure da annoverare nel novero della competenza residuale regionale.

A fronte di tale considerazione pare per lo meno problematico che il legislatore statale, come vorrebbe lo *Schema*, facendo leva su un apodittica interpretazione della suddetta clausola costituzionale, proceda a semplificare le normative regionali, coordinando le normative settoriali oppure individuando leggi presuntamente abrogate, con il rischio di dar vita a disposizioni ed apparati normativi del tutto nuovi. L'incostituzionalità di un siffatto esercizio della potestà legislativa statale è peraltro annunciata dalle posizioni già assunte dalla Corte costituzionale in materia di "livelli minimi essenziali".

Il Giudice delle leggi, infatti, ha chiarito come debba considerarsi incostituzionale l'ingerenza dello Stato in materie sottratte ormai agli elenchi materiali di cui all'art. 117, 2 e 3 comma, Cost., facendo ricorso ad una ampia nozione della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali, ed ha così rigettato una lettura estensiva della competenza ex art. 117 co. 2, lett. m) Cost. La Corte ha accolto anzi un'interpretazione letterale della competenza in questione. Così, ad esempio, ha precisato che il riferimento ai livelli minimi "non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione", risultando, viceversa, "del tutto improprio e inconferente il riferimento" ad esso allorché si intenda "individuare il fondamento costituzionale

della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali”⁸³. Di più, la Corte ha chiaramente affermato che il potere di predeterminare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, “non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni” (Corte cost., sent. 383/2005).

Vi sono dunque sufficienti motivi per vedere rafforzata l’impressione iniziale, e per affermare che la proposta dello *Schema* avrebbe posto in essere una strategia di semplificazione che avrebbe rappresentato un nuovo fattore di complicazione.

Ancora una volta, *Much Ado about Nothing*.

6. La ghigliottina del decreto legge n. 156/2008

Il recente d.l. n. 112/2008 (cd. “Decreto Calderoli”) successivamente convertito nella l. n. 133/2008⁸⁴, riepuma il meccanismo “taglia-leggi”, evoluto in una sorta di “*ghigliottina a due lame*”⁸⁵ coordinata con l’ultima legge di semplificazione (l. n. 246/2005) ed idonea ad intervenire anche sull’apparato regolamentare⁸⁶. Strutturato in due tempi, vede una prima fase di eliminazione delle leggi precedenti al

⁸³ Corte cost., sent. 181/2006. Ma si vedano anche, *ex multis*, sentt. 285/2005, 271/2005, 120/2005, 423/2004, 16/2004, 6/2004, 370/2003

⁸⁴ Il 21 agosto 2008 scorso, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la Legge 6 agosto 2008, n. 133 *Conversione in legge, con modificazioni, del D.l. 25 giugno 2008, n. 112, recante Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

⁸⁵ E. BRUNO, *Scure in arrivo per 5 mila norme*, Il Sole 24 ore, 18 agosto 2009, p. 2.

⁸⁶ L’art. 24 d.l. n. 112/2008 statuisce al co. 1 che a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto – legge sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell’allegato A e salva l’applicazione dei commi 14 e 15 della legge 28 novembre 2005 n. 246, e ha stabilito al comma 1 bis che il Governo individua, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell’allegato A.

1970, caratterizzata dalla nascita di una banca dati pubblica della legislazione, ed una seconda fase (con termine fissato al 16 dicembre 2009) attinente anche testi approvati successivamente al 1970, nel corso della quale il Governo è chiamato ad emanare i decreti legislativi contenenti l'elenco delle norme non oggetto di abrogazione.

Le misure di semplificazione normativa si intrecciano con gli obiettivi della semplificazione amministrativa connessi agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche, nell'ottica, recepita anche a livello interno, di conseguire l'obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri informativi di cittadini e imprese entro il 2012.

Si prevede in particolare (art. 25) che il Governo, sulla base degli esiti della misurazione dei carichi amministrativi delle diverse materie, adotti uno o più regolamenti delegati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro o i Ministri competenti, contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese e nel contempo a semplificare e riordinare la relativa disciplina. Tali interventi confluiscono nel processo di riassetto di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Il "piano" disegnato dal decreto impone una riflessione anzitutto in ordine al profilo della semplificazione normativa. A fronte dell'immediato effetto prodotto dal decreto, che significativamente si risolve nell'abrogazione di ben 3370 leggi o atti aventi forza di legge dei 21000 già censiti⁸⁷, non va sottaciuto come diversi fattori possano insidiare il processo di delegificazione utilmente principiato.

⁸⁷ Il dato trova riscontro negli atti della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, resoconto stenografico della seduta del 23 settembre 2008, intervento del Coordinatore dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, consultabile in www.astrid.it

Rileva, in particolare, la difficoltà di censire i regolamenti anteriori alla l. n. 400/1988, che era intervenuta al fine di razionalizzare sotto il profilo procedimentale e rendere formalmente individuabili i regolamenti governativi e ministeriali.

E' evidente che, con riguardo all'epoca precedente, sopravvivono atti di rango regolamentare non investiti della forma di regolamento e non immediatamente riconoscibili, la cui individuazione si preannuncia per lo meno laboriosa. L'individuazione degli atti sostanzialmente regolamentari sui quali potrà abbattersi la ghigliottina richiede inoltre di tenere distinti questi ultimi dagli atti amministrativi generali e dalle norme di attuazione di disposizioni legislative a carattere non regolamentare ma sostanzialmente regolamentari anche dopo la razionalizzazione della produzione normativa secondaria intervenuta nel 1988⁸⁸.

Un ulteriore aspetto degno di attenzione riguarda le leggi, afferenti all'ambito della legislazione concorrente e residuale, che i decreti sottrarranno all'abrogazione.

In ordine alle prime, un vaglio non soltanto puntuale, ma anche condiviso o per lo meno concertato in sede di Conferenza Unificata Stato –Regioni, sembra fondamentale. E' infatti nota la consuetudine che ha portato il legislatore nazionale a disciplinare le materie anche con norme di dettaglio. Norme che, per quanto cedevoli, se riprodotte in decreti legislativi vedrebbero rinnovata la loro vigenza. Pare pertanto opportuno che il legislatore, per quanto esentato dalla lettera del decreto 118, si spinga in una operazione ulteriore, consistente nel distinguere espressamente le norme di principio da quelle di dettaglio, al fine di non porre in essere un intervento che, lungi dal semplificare,

⁸⁸ In questo senso v. Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, resoconto stenografico della seduta del 29 ottobre 2008, intervento del Presidente della Corte dei conti, consultabile in www.astrid.it

determinerebbe questioni interpretative idonee ad essere risolte soltanto in sede contenziosa innanzi al Giudice delle leggi e che condurrebbero pertanto ad uno “sfolgimento normativo” ben più faticoso.

Quanto alle norme attinenti la legislazione residuale, lo scrutinio del legislatore non dovrà inoltre limitarsi alla valutazione della vetustà delle norme, ma includere tra i criteri di selezione l’incidenza del mutato assetto costituzionale che, con la riforma del Titolo V, ha sottratto importanti ambiti materiali al potere legislativo statale per ascriverli alla competenza piena – salve le competenze trasversali - delle regioni.

CAPITOLO IV

ISTITUTI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA A SERVIZIO DELLA COMPETITIVITA': LA D.I.A. E I “DECRETI BERSANI”

1. La denuncia, la dichiarazione di inizio attività e la novella del “Decreto competitività”: gli albori di una nuova politica di semplificazione

Con la modifica dell'art. 19 l. n. 241/1990 ad opera dell'art 3 D.L. 35/2005⁸⁹, convertito dalla l. n. 80/2005, il legislatore sembra aver adottato uno strumento di semplificazione amministrativa diretto a snellire, nella concretezza della prassi, i procedimenti volti al rilascio di autorizzazioni per l'esercizio di attività economiche private.

L'art. 19 (*Denuncia di inizio attività*) prevedeva infatti che nei (soli) casi che si sarebbero successivamente individuati in emanandi regolamenti (Tabelle A e B D.P.R. n. 300/1992) e nelle diverse sedi regionali, l'esercizio delle attività private per le quali fosse richiesto l'ottenimento di un atto autorizzatorio (concessione, licenza, nulla –

⁸⁹ Rubricato “Semplificazione amministrativa”.

osta) potesse essere iniziato da parte dell'interessato a seguito della presentazione di una semplice denuncia di inizio attività.

Il combinato disposto delle norme legislative e regolamentari consentiva pertanto di avviare l'attività, immediatamente nei casi – per vero poco significativi - di cui alla tabella A⁹⁰, o dopo il decorso di un certo tempo (da un minimo di trenta giorni, ad un massimo di un anno) nei casi di cui alla tabella B⁹¹.

La denuncia di inizio attività, che si sostituiva ai provvedimenti di autorizzazione nei casi in cui il rilascio di questi dipendesse esclusivamente dall'accertamento dei presupposti di legge, comportava pertanto lo “slittamento” a valle degli accertamenti della P.A.

I controlli, da preventivi, divenivano successivi all'inizio dell'attività e, nel caso di riscontrata carenza dei requisiti, la P.A. avrebbe inibito la prosecuzione dell'attività medesima.

La portata dell'assetto normativo giust'appena ricostruito soffriva tuttavia di forti limitazioni, in quanto confinata ai soli casi espressamente previsti secondo la regola del *numerus clausus*.

A modificare l'impianto normativo dell'art. 19 l. n. 241/1990 (*dichiarazione*, e non più *denuncia*), rovesciandolo, era la l. n. 537/1993, che estendeva l'applicabilità della *d.i.a.* alla generalità delle attività e, abrogando le disposizioni del D.P.R. 300/1992, demandava ad un successivo regolamento governativo l'individuazione dei casi nei quali il cittadino non avrebbe potuto ricorrere alla *d.i.a.*, dovendo attendere il rilascio del provvedimento autorizzatorio esplicito.

La l. n. 537/1993, inoltre, assegnava alla P.A. un termine, consistente in sessanta giorni dall'inizio dell'attività, entro il quale effettuare il controllo successivo.

⁹⁰ Per l'elencazione dei casi, si v. par. 4

⁹¹ Per una ricognizione della disciplina previgente si v. *amplius* V. PARISIO, *I silenzi della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, 1996 pp. 189 ss.

Si deve peraltro avvertire, con la dottrina maggioritaria⁹² come l'elencazione dei casi sottratti alla d.i.a. operata dai DD.PP.RR. nn. 411/1994 e 468/1996 assumesse carattere non tassativo, giacchè dovevano ritenersi escluse dal novero delle attività liberalizzate, a norma dell'art. 19 della legge fondamentale sul procedimento amministrativo, tutte quelle attività che richiedessero - in ordine alla sussistenza dei requisiti prescritti dalle discipline di settore - l'esercizio della discrezionalità amministrativa e l'esperimento di prove soggette alla valutazione tecnica da parte della P.A.

A confortare tale interpretazione era da subito il Consiglio di Stato in sede consultiva⁹³, che confermava come la mancata inclusione di talune attività nel regolamento preposto ad elencare i casi in cui la d.i.a. non avrebbe sostituito i provvedimenti di autorizzazione, licenza, concessione - o altrimenti detti - non comportasse, di per sé, l'assoggettamento delle relative fattispecie al regime di liberalizzazione, ove non ricorresse la condizione, di ordine sostanziale, di assoluta assenza di qualsivoglia discrezionalità tecnica.

Allo stesso modo, ma nella prospettiva contraria, il fatto che un procedimento fosse assoggettato al silenzio - assenso da un esercizio talvolta superficiale⁹⁴ - a conferma dell'imperfezione del modello che si esamina - del potere regolamentare non valeva di per sé ad escludere il potere autoritativo della P.A., laddove la discrezionalità amministrativa fosse comunque ravvisabile.

⁹² Si v. A. BOTTIGLIERI, *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo*, 2002, Padova, p. 19; E. RAGANELLA, *Il decreto legge 35/2005 sulla denuncia di inizio attività: più ombre che luci*, in *Urbanistica e appalti* n. 6/2006, pp. 642 ss.

⁹³ Cons. Stato, Ad. Gen., n. 137/1994.

⁹⁴ In tal senso anche P. CARPENTIERI, *Il silenzio assenso nel sistema dell'art. 20 l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei reg. governativi 26 aprile 1992 n. 300 e 9 maggio 1994 n. 407: un istituto ancora non adeguatamente disciplinato*, in *Foro Amm.* n. 9/1997, p. 2585, sostiene che *sotto il profilo dell'adeguatezza degli interessi pubblici coinvolti. La complessità di alcuni procedimenti, comunque assoggettati al silenzio - assenso forse piuttosto frettolosamente, nel secondo intervento ampliativo dell'esecutivo, coi decreti del 1994, suscita non pochi dubbi, non solo di opportunità, ma anche di legittimità (...).*

Tanto è confermato dalle vicende che hanno interessato alcuni procedimenti a seguito della seconda “tornata” di intervento regolamentare che, vedevano sancire dai Tribunali amministrativi regionali l’illegittimità del regime della denuncia di inizio attività cui erano stati sottoposti⁹⁵.

1.1. La semplificazione introdotta dalla riforma

Ad allargare l’ambito di applicazione della dichiarazione di inizio attività è stato quindi l’art. 3 D.L. n. 35/2005, che aggiungeva ai casi in cui l’istituto già poteva sostituire il provvedimento autorizzatorio, le concessioni non costitutive, le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale.

L’art. 19 inoltre, nella sua vigente formulazione, ha sancito un ibrido tra la dichiarazione di inizio attività ed il silenzio assenso correlato al decorso di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione da parte del privato⁹⁶.

Se nella vigenza degli artt. 19, 20 l. n. 241/1990 pre riforma *l’Autorità garante per la concorrenza ed il mercato* denunciava la ricorrente presenza di casi macroscopici di autorizzazioni laddove l’esercizio del potere autorizzatorio era totalmente vincolato dalla norma alla sussistenza di determinati presupposti oggettivi e requisiti soggettivi, tra l’altro di agevole accertamento, la novella sembra destinata proprio a

⁹⁵ E’ il caso di ricordare a titolo esemplificativo, con l’autore sopra citato, l’intervento del TAR Lazio, sez. I, 11 novembre 1995, n. 1955, che ha riconosciuto l’illegittimità del D.P.R. n. 407/1994 nella parte in cui estendeva il silenzio assenso al procedimento volto al rilascio dell’autorizzazione del sindaco per l’apertura di esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande ex l. n. 287/1991 che postulava la valutazione di rilevanti interessi sul piano della fede e della salute pubblica, dell’igiene degli alimenti, nonché, su quello della sicurezza pubblica per come disciplinata dal relativo T.U. (T.U.P.S.).

⁹⁶ Si v. V. TENORE, *L’incidenza della nuova legge n. 241/1990 sulle pubbliche amministrazioni*, Cedam, 2005, p. 163.

conferire un significativo contributo alla semplificazione dei procedimenti.

L'art. 3 ha liberalizzato infatti l'attività imprenditoriale con un meccanismo di "autocertificazione dell'attività di'impresa" che, in un sol colpo, ha assorbito la d.i.a. ed il silenzio assenso. La nuova disciplina, riducendo i tempi della burocrazia, va valorizzato ancor di più la responsabilità del cittadino che, intraprendendo una determinata attività, si assume la responsabilità di dichiarare, sotto responsabilità penale, di possedere i requisiti prescritti dalla legge.

La competenza legislativa regionale nelle materie in cui trova applicazione la dichiarazione di inizio attività non può peraltro esimere dal valutare il potenziale⁹⁷ impatto della novella sulla legislazione regionale, spesso ancorata alla originaria formulazione dell'art. 19 l. n. 241/1990, e scevra finanche delle modifiche apportate dalla l. n. 537/1993.

1.2 La complicazione introdotta dalla riforma. La dichiarazione di inizio attività in una prospettiva di evoluzione normativa ed il disegno di legge "Capezzone".

I molteplici effetti di semplificazione introdotti dall'art. 3 D.L. n. 35/2005 nella legislazione regionale non possono esimere dal considerare la natura bifronte dell'istituto per come novellato.

Per un verso, infatti, si è evidenziato come l'art. 3 segni una importante evoluzione della d.i.a., nella combinata previsione del termine di trenta giorni e della regola del silenzio – assenso.

E' quanto assume ancor più valore laddove si consideri che le leggi regionali di cui sopra si è dato conto non facevano ricorso all'istituto

⁹⁷ Il carattere di potenzialità potrà essere considerato subito appresso, con riguardo al riparto di competenze tra Stato e regioni, ed alla relativa considerazione della l. n. 241/1990.

del silenzio – assenso o ne delimitavano l'applicazione a casi determinati.

Non quindi è capzioso soffermarsi ulteriormente su questo punto: i quindici anni di applicazione della l. n. 241/1990 (pur come successivamente modificata) hanno segnato l'irrigidirsi delle maglie burocratiche, sebbene la giurisprudenza avesse, già all'alba dell'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo, dichiarato l'illegittimità delle previsioni dei regolamenti adottati dalle amministrazioni ove prevedessero termini irragionevolmente lunghi rispetto agli effettivi adempimenti da porre in essere⁹⁸.

Una recentissima ricerca del *Formez*⁹⁹ avente ad oggetto lo stato dell'amministrazione, offre segnali ancor più allarmanti di quelli enunciati in premessa, sottolineando che il 5,19% dei procedimenti supera l'anno, ed il 61,28% richiede da uno a sei mesi, con il risultato che la durata media di un procedimento si attesta ancora sui 175 giorni.

Non va inoltre sottaciuto che la legislazione regionale, in ottemperanza all'art. 20 l. n. 241/1990 nel suo testo originario, manifestava la tendenza a relegare l'applicazione del silenzio – assenso ai soli casi individuati dai regolamenti.

Si deve peraltro osservare che l'art. 3 D.L. n. 35/2005, pur facendosi portatore di un deciso snellimento delle procedure relative allo *start – up* d'impresa, presenta un fattore di complicazione.

Infatti l'art. 19 co. 2 l. n. 241/1990 nella sua versione originaria, disciplinava un regime particolarmente accelerato per l'inizio dell'attività imprenditoriale in taluni casi da individuare con

⁹⁸ In questo senso, Consiglio di Stato, Ad. gen., 23 gennaio 1992, n. 10, in *Foro Italiano*, 1992, III, 201.

⁹⁹ T. DI NITTO, A. SANDULLI, *I procedimenti amministrativi: un bilancio qualitativo e quantitativo*, consultabile in <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN020967.pdf>

regolamento, prevedendo che si potesse dare inizio all'attività nel momento immediatamente successivo alla denuncia¹⁰⁰.

E' una *chance* che, vigente il nuovo art. 19, il privato non si vede più riconosciuta, essendo ora tenuto, in un momento che precede l'inizio dell'attività, a presentare una dichiarazione "corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normative richieste" (art. 3 co. 1 D.L. n. 35/2005). Pertanto, decorsi i trenta giorni di cui l'amministrazione dispone per l'istruttoria e la comunicazione all'interessato, l'istante non può ancora dar corso allo svolgimento dell'attività, dovendo inoltrare una ulteriore comunicazione¹⁰¹ (non prevista nel regime *ante riformam*) all'amministrazione alla quale è stata inoltrata la denuncia.

Il nuovo procedimento disegnato dall'art. 3 D.L. n. 35/2005 ha dunque aggravato gli adempimenti dell'interessato, sdoppiando la denuncia di inizio attività in una "pre - denuncia" (o dichiarazione della volontà di dare inizio ad una attività) ed in una comunicazione di "avvertimento dell'effettivo inizio dell'attività".

Sotto questo profilo, l'istituto, come riformato, introduce un aspetto di complicazione per il cittadino. Onde dimostrarlo, sarà utile fare ricorso ad alcuni esempi di procedure che risultano complicate dalla nuova formula dell'art. 19 l. n. 241/1990, i quali si aggiungono ai casi già previsti dalla tabella A allegata al D.P.R. n. 300/1992, che individuava le fattispecie di immediato inizio dell'attività¹⁰².

¹⁰⁰ Art. 19 co. 2 "Con il regolamento di cui al comma 1 vengono indicati i casi in cui all'attività può darsi inizio immediatamente dopo la presentazione della denuncia, ovvero dopo il decorso di un termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti".

¹⁰¹ La portata letterale del disposto dell'art. 3 (... "contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente") non inverte la concreta successione degli atti dell'imprenditore, che nella prassi dapprima invia la comunicazione, ed in un secondo momento inizia l'attività.

¹⁰² Detenzione, commercio ed allevamento colombi viaggiatori, mutamento orario funzionamento scuole non statali d'istruzione secondaria e artistica meramente private, passaggio di gestione di istituzioni scolastiche meramente private d'istruzione secondaria

Per l'iscrizione nell'albo delle imprese artigiane, l'art. 20 l.r. Lazio n. 17/1999 prevede che le domande di iscrizione vengano presentate entro trenta giorni dall'inizio dell'attività: in questo caso è addirittura la dichiarazione – e non solo il controllo – ad essere posticipata rispetto allo *start - up*; similmente, l'art. 15 l.r. Puglia n. 6/2005 dispone che la domanda per l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane deve essere presentata con contestuale, ove prevista, denuncia d'inizio attività entro trenta giorni decorrenti dalla data d'inizio dell'attività.

Speculare è la previsione dell'art. 18¹⁰³ l.r. Liguria n.3/2003, che consente di inviare la domanda anche per via telematica o su supporto informatico.

Infine l'art. 11 co. 2 l.r. Basilicata n. 15/2005 prevede che il regolamento diretto a fissare i criteri e le procedure delle domande di autorizzazione all'esercizio di attività agrituristiche, itturistiche e di pescaturismo, possa prevedere anche forme di immediato avvio dell'attività previa comunicazione all'amministrazione da parte delle ditte interessate di forme.

Il legislatore, in una prospettiva *de iure condendo*, non potrà omettere di considerare la complicazione introdotta dall'art. 3 D.L. n. 35/2005, non recando pregio l'eventuale obiezione che la mancata previsione

ed artistica, trasferimento sede scuole non statali d'istruzione secondaria ed artistica meramente private, mutamento rappresentante legale persona giuridica che gestisce istituzioni scolastiche meramente private, insegnamento in scuole non statali da docenti non di ruolo di scuole secondarie statali fino al raggiungimento di 24 ore settimanali di lezione, funzionamento di scuole materne non statali, scuole e istituzioni culturali straniere in Italia, assolvimento obbligo scolastico tramite «scuola paterna», svolgimento lezioni private ad alunni (esclusi quelli della propria scuola), prosecuzione degli studi da parte di alunni italiani presso scuole straniere funzionanti in Italia, agibilità per l'esercizio di attività arti teatrali, senza fini di lucro, da parte di complessi dilettantistici, esercizio di attività di turismo circense e spettacolo viaggiante, agibilità per l'esercizio attività teatrali da parte compagnie professionali

¹⁰³ “Tutte le imprese artigiane, entro trenta giorni dalla data di inizio dell'attività o di acquisizione dei requisiti di legge, devono presentare alla Commissione provinciale per l'artigianato della provincia dove ha sede l'impresa domanda di iscrizione all'Albo anche per via telematica o su supporto informatico e corredata dalle eventuali autocertificazioni secondo quanto previsto dalla vigente normativa in materia”.

(nella novella legislativa) dell'immediato inizio di attività risponda all'esigenza di garantire al cittadino la certezza delle situazioni giuridiche. Se così fosse, rimarrebbe oscura anche la *ratio* dell'art. 3 D.L. n. 35/2005, giacché il co. 3 consente comunque all'amministrazione di vietare la prosecuzione dell'attività e di rimuoverne gli effetti già prodotti, sia pure assengnandole il termine di trenta giorni (dalla dichiarazione) anziché sessanta (dalla denuncia di inizio attività).

E' una riflessione che si impone al percorso di semplificazione perseguito anche dalla l. n. 246/2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005).

L'art. 5, infatti, prevede una delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese, individuando, tra i principi ed i criteri direttivi della delega, lo snellimento degli adempimenti relativi allo svolgimento dell'attività di impresa, ivi compreso il ricorso all'attività di autocertificazione. Esso prevede inoltre la conclusione di intese Stato – regioni volte al conseguimento dei livelli minimi di semplificazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa su tutto il territorio nazionale, previa individuazione delle migliori pratiche e verifica delle iniziative sperimentali adottate dalle regioni e dagli enti locali.

L'intervento sull'aspetto patologico dell'art. 19 poco sopra evidenziato¹⁰⁴ costituirebbe per l'appunto un primo strumento idoneo a dispiegare la sua efficacia semplificatoria su tutti i procedimenti oggetto di legislazione regionale, oltre a consentire l'ottimizzazione della d.i.a.,

¹⁰⁴ Sul quale si v. L. ANTONINI, A. GRECO, *Decentramento e semplificazione in materia di attività d'impresa*, in OSSERVATORIO ISTITUZIONI DECENTRAMENTO E SUSSIDIARIETA' DELL'UNIONCAMERE, *Rapporto sullo stato del decentramento in Italia*, UNIONCAMERE, 2006, pp.117ss; P. MARZARO GAMBA, *La denuncia di inizio attività edilizia: profili sistematici, sostanziali e processuali*, ..., 2006, pp. 1 ss.; A. VUOLO, *La semplificazione nell'ordinamento policentrico*, in www.federalismi.it.

che già con l'art. 3 D.L. n. 35/2005 ha conosciuto una radicale innovazione.

Rimane, infine, un ulteriore elemento di riflessione che attiene al problema dell'individuazione dei poteri in capo all'amministrazione allo scadere del termine di verifica (oggi di trenta giorni, ieri di sessanta).

La lettera della norma suggerisce il carattere perentorio del *dies ad quem* sebbene, sotto diverso profilo, il compimento del termine non preclude l'esercizio del potere di autotutela da parte dell'amministrazione: i poteri di autotutela – a differenza di quanto stabilito dal previgente art. 19 - sono espressamente citati dalla nuova norma.

Non è mancato, in dottrina, chi ha sottolineato¹⁰⁵ come la liberalizzazione di determinate attività private, subordinate dalla legge alla ricorrenza di determinati presupposti, non può comunque comportare l'impossibilità di attivare i rimedi preposti alla tutela di interessi pubblici eventualmente coinvolti, a causa del solo decorso del tempo legato all'inerzia dell'amministrazione.

Tant'è che la giurisprudenza amministrativa (con diverse gradazioni), sia pure nella vigenza dell'art. 19 pre - riforma, aveva sancito che l'amministrazione può agire in via di autotutela anche dopo la scadenza del termine, annullando il provvedimento implicito formatosi previa motivazione dell'esercizio del potere discrezionale esercitato¹⁰⁶.

La necessità della motivazione rende certamente più difficile e cauto un provvedimento inibitorio da parte della pubblica amministrazione.

¹⁰⁵ R. PROIETTI, *La denuncia di inizio attività alla luce del nuovo art. 19 della legge n. 241/1990*, in *Urbanistica e appalti*, n. 8/2005, pp. 879, 880.

¹⁰⁶ V. per tutti Cons. Stato, sez. VI, n. 4391/2003.

A ben vedere, si tratta di un profilo che richiederebbe una maggiore attenzione da parte del legislatore nella sede di una nuova riforma dell'istituto della dichiarazione di inizio attività.

Le successive iniziative in materia hanno peraltro dimostrato di non porre alcuna cura agli aspetti problematici da ultimo considerati. Il pensiero va alla proposta di legge "Capezzone". L'art. 7, infatti, era diretto a modificare nuovamente l'art. 19 l. n. 241/1990, disponendo che "nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, il termine per l'inizio dell'attività" sarebbe stato ridotto a sette giorni dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente".

La sola lettura della norma faceva da subito emergere con chiarezza come la previsione del disegno "Capezzone", che testualmente andava ad "saldarsi" all'art. 19 co. 2 l. n. 241/1990, non fosse stata considerata in tutte le sue implicazioni. Se, per un verso, la riduzione del termine a soli sette giorni era sicuramente significativa, sotto altro profilo la novella rischiava di accentuare i nodi problematici già emersi con l'art. 3 D.L. n. 35/2005. Stante il silenzio dell'art. 7 del disegno di legge, infatti, rimaneva incerto se permesse l'obbligo di "doppia comunicazione" introdotto nel 2005, ovvero se, nonostante la specialità della previsione, allo scadere dei sette giorni l'interessato avrebbe dovuto considerarsi onerato della comunicazione di "avvertimento dell'effettivo inizio dell'attività", come previsto per la D.I.A. del D.L. n. 35/2005 allo scadere dei trenta giorni, o se, diversamente, esonerato dall'incombenza come nel regime precedente alla riforma del 2005.

Non si rinveniva alcuna specificazione neppure in ordine al termine di cui l'Amministrazione avrebbe disposto per i controlli successivi all'inizio dell'attività, né sui suoi poteri inibitori: la lettura sistematica con l'art. 19 vigente avrebbe fatto farebbe pensare ad un termine di trenta giorni per l'esercizio del potere di verifica, sebbene la riduzione del termine da trenta a sette giorni disposto a favore del cittadino avrebbe indotto alla riduzione del termine assegnato all'amministrazione. Il disegno "Capezzone" perdeva inoltre l'occasione per chiarire l'esercizio del potere di autotutela.

L'enfasi posta sul disegno di legge, volgarmente noto come "impresa in sette giorni", pare dunque eccessiva, poiché lasciava anzi da subito intravedere ulteriori interventi normativi a modifica dell'art. 19. La disposizione della legge fondamentale sul procedimento amministrativo rischiava di diventare oggetto di interventi tanto repentini e continui quanto insufficienti a definire una stabile disciplina della D.I.A. Con il pericolo che le riduzioni dei termini si traducessero in altrettanti elementi di aleatorietà per l'esercizio dell'attività d'impresa.

1.3 I decreti Bersani

Si è avuto modo di considerare, nelle riflessioni sul D.L. n. 35/2005, come uno dei pregi di quell'intervento legislativo consista nel carattere generale della sua portata, attesa anche la sua collocazione sistematica nell'alveo della *legge fondamentale sul procedimento amministrativo*: una portata che elimina alla radice la necessità di interventi settoriali successivi.

Tale impostazione, alla quale si auspica un ricorso più frequente nel futuro, sembra tuttavia disattesa dai primi interventi della legislatura successiva: i c.d. "decreti Bersani" che, pur introducendo importanti

novità in ordine allo *start – up* delle attività economiche, rappresentano per diversi aspetti il tendenziale ritorno ad un approccio atomistico alla semplificazione.

L'attenzione va riposta in primo luogo sul d.l. n. 223/2006 (Disposizioni per il rilancio economico e sociale per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito nella l. n. 248/2006, che introduce tre importanti novità in ordine all'iscrizione negli albi e registri di categoria.

L'art. 3 co. 1 lett. a) infatti abolisce l'iscrizione in “registri abilitanti” e fa venir meno la necessità di dimostrare “requisiti professionali soggettivi - con esclusione dei requisiti riguardanti la tutela della salute e la tutela igienico sanitaria degli alimenti - in ordine ad una serie di attività di distribuzione commerciale¹⁰⁷ “riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande”.

¹⁰⁷ E più precisamente, in relazione alle attività individuate con una certa ampiezza dal D.lgs. n. 114/1998: tutte quelle comprese nel commercio all'ingrosso (tanto in forma di commercio interno quanto di importazione o di esportazione) e nel commercio al dettaglio (sia su aree private in sede fissa che mediante altre forme di distribuzione, direttamente al consumatore finale).

Rimangono invece esclusi: le farmacie (pubbliche e private); le rivendite di generi di monopolio; le associazioni dei produttori ortofrutticoli costituite ai sensi della legge 27 luglio 1967, n. 622 e successive modificazioni; i produttori agricoli, singoli o associati, i quali esercitano attività di vendita di prodotti agricoli nei limiti di cui all'art. 2135 del codice civile, alla legge 25 marzo 1959, n. 125 e successive modificazioni e alla legge 9 febbraio 1963, n. 59 e successive modificazioni; le vendite di carburanti e degli oli minerali; gli artigiani iscritti nell'albo di cui all'art. 5, primo comma, della legge 8 agosto 1985, n. 443, per la vendita nei locali di produzione o nei locali a questi adiacenti dei beni di produzione propria, ovvero per la fornitura al committente dei beni accessori all'esecuzione delle opere o alla prestazione del servizio; i pescatori e alle cooperative di pescatori, nonché i cacciatori, singoli o associati, che vendano al pubblico, al dettaglio, la cacciagione e i prodotti ittici provenienti esclusivamente dall'esercizio della loro attività e a coloro che esercitano la vendita dei prodotti da essi direttamente e legalmente raccolti su terreni soggetti ad usi civici nell'esercizio dei diritti di eredità, di fungatico e di diritti similari; i soggetti che vendano o esponano per la vendita le proprie opere d'arte, nonché quelle dell'ingegno a carattere creativo, comprese le proprie pubblicazioni di natura scientifica od informativa, realizzate anche mediante supporto informatico; la vendita dei beni del fallimento effettuata ai sensi dell'art. 106 delle disposizioni approvate con regio

L'applicazione della previsione ha peraltro incontrato – e per alcuni versi ancora incontra - difficoltà di rilievo.

L'abolizione dei registri si riferisce evidentemente al R.E.C., il registro esercenti commercio tenuto presso le Camere di Commercio.

La disciplina relativa all'iscrizione al R.E.C.¹⁰⁸ prescriveva i requisiti necessari all'iscrizione in tale registro: oltre ai requisiti morali, il soggetto doveva dimostrare, alternativamente di: a) aver frequentato, con esito positivo, un corso professionale avente ad oggetto l'attività di somministrazione di alimenti e bevande istituito o riconosciuto dalle regioni; b) aver frequentato, con esito positivo, corsi di una scuola alberghiera o di altra scuola a specifico indirizzo professionale; c) aver superato un apposito esame di idoneità dinnanzi all'apposita commissione costituita presso la Camera di Commercio al quale si poteva accedere con il possesso di un titolo di studio universitario o di istruzione secondaria superiore, ovvero con la dimostrazione della c.d. pratica commerciale.

Orbene, l'abolizione del R.E.C. si risolve in una semplificazione per i soggetti titolari dei requisiti a norma delle lett. a) e b), che possono ora rivolgersi direttamente al Comune per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, ma comporta, stando alla lettera, l'impossibilità di esercizio per tutti quei soggetti che conseguivano i requisiti professionali a norma della lett. c), e quindi con la frequenza ai corsi di cui si investivano le Camere di commercio quali enti funzionali investite della gestione del R.E.C.: con l'abolizione di quest'ultimo,

decreto 16 marzo 1942, n. 267 e successive modificazioni; l'attività di vendita effettuata durante il periodo di svolgimento delle fiere campionarie e delle mostre di prodotti nei confronti dei visitatori, purchè avente ad oggetto le sole merci oggetto delle manifestazioni e si protragga non oltre il periodo di svolgimento delle manifestazioni stesse; gli enti pubblici ovvero alle persone giuridiche private alle quali partecipano lo Stato o enti territoriali che vendano pubblicazioni o altro materiale informativo, anche su supporto informatico, di propria o altrui elaborazione, concernenti l'oggetto della loro attività.

¹⁰⁸ L. n. 287/1991

infatti, le Camere di commercio si trovano private infatti anche della relative funzioni.

Sul punto, il Ministero dello sviluppo economico è intervenuto con una comunicazione¹⁰⁹, che si limita peraltro a consentire lo svolgimento degli esami a favore di coloro ne avessero fatto istanza entro il 4 luglio 2006, data di adozione del decreto Bersani.

Nell'osservare che l'istruzione della comunicazione è per lo meno lesiva del principio di legittimo affidamento di quanti avessero già conseguito l'attestato di frequenza del corso tenuto presso le Camere di Commercio, si osserva come la soluzione del problema non possa che trovare soluzione da parte delle regioni, titolari, a norma dell'art. 117 co. 3 Cost., della competenza legislativa concorrente in materia di professioni.

Al riguardo si osserva che la Regione Marche¹¹⁰, ad esempio, è intervenuta sul punto, perpetuando la possibilità di esame presso la Camera di Commercio, ai fini dell'attestazione del possesso del requisito professionale indispensabile – stante la permanenza dei requisiti relativi alla tutela della salute ed alla tutela igienico sanitaria degli alimenti - per l'esercizio dell'attività.

Un altro settore commerciale interessato dal decreto Bersani è “la produzione e vendita di prodotti della panificazione”.

La materia trovava disciplina nella l. n. 1002/1956, che nel combinato disposto degli artt. 2 e 3 prevedeva un *iter* piuttosto articolato: i soggetti interessati all'attività in oggetto, infatti, erano tenuti ad esperire ben due procedimenti di licitazione. In primo luogo dovevano conseguire un'autorizzazione rilasciata dalla Camera di commercio, tenuta a

¹⁰⁹ Comunicazione n. 7084/2006

¹¹⁰ Il dato si evince in E.M. TRIPODI (a cura di), *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Maggioli, 2007, p. 56, che lo rileva in P. TALARICO, *Disciplina delle attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande nella Regione Marche*, in *Discipl. comm. e servizi*, n. 1/2006, pp. 219 ss.

valutare, con l'ausilio di una apposita commissione¹¹¹, "l'opportunità del nuovo impianto in relazione alla densità dei panifici esistenti e del volume della produzione nella località ove è stata chiesta". Ottenuta l'autorizzazione, l'effettivo esercizio dell'attività rimaneva peraltro subordinato al conseguimento di una licenza, rilasciata dalla medesima "Camera di commercio (...) previo accertamento della efficienza degli impianti e della loro rispondenza ai requisiti tecnici ed igienico-sanitari previsti dalla presente legge e dalle leggi e regolamenti vigenti anche in materia di igiene del lavoro (...)".

A ciò si aggiunga, ex art. 7, che le licenze di panificazione necessitavano di un visto annuale della Camera di commercio.

Orbene, la novella del 2006 interviene ridisegnando *ex novo* l'istituto ed eliminando, in particolare, la programmazione e la valutazione discrezionale che si potevano evincere dal combinato disposto sopra ricordato.

Ne consegue l'espressa sostituzione del regime complesso con la dichiarazione di inizio attività, secondo l'art. 19 l. n. 241/1990 come novellato che, nella fattispecie considerata, riversa un importante impatto di semplificazione¹¹².

A completare il quadro delle novelle di semplificazione, è il d.l. n. 7/2007 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese).

¹¹¹ Composta da: a) due rappresentanti della Camera di commercio, industria ed agricoltura; b) un rappresentante dell'Associazione provinciale panificatori; c) un rappresentante delle Organizzazioni sindacali degli operai panettieri; d) un rappresentante del Comune interessato

¹¹² Si registra, sul punto, una differente valutazione, che argomenta nel senso di una complicazione del procedimento disposto dall'art. 19 l. n. 241/1990 rispetto al regime previgente, e ciò valorizzando la necessità della comunicazione cui deve provvedere l'interessato nei confronti dell'amministrazione competente, decorsi i trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Così E. M. TRIPODI, *Le attività economiche ...* cit, p. 103, dove si afferma che "il legislatore ha perso una buona occasione per non applicare il meccanismo del citato art. 19, che è tutto tranne una semplificazione".

La principale novità introdotta dal decreto è la “comunicazione unica” per la nascita d’impresa, disciplinata dall’art. 9, che rivoluziona il modello già vigente incardinato presso lo sportello unico per le imprese. Al fine di comprendere l’importanza della novella è opportuno considerare, nei suoi tratti essenziali, il contesto normativo che essa va ad innovare.

Sul punto, si ricorda che la disciplina istitutiva dello sportello unico per le attività produttive trae origine da una delega legislativa (Titolo I l. n. 59/1997), che conferisce ai comuni tutte le funzioni amministrative in materia di localizzazione, realizzazione e messa in esercizio di impianti produttivi, e prevede che i Comuni esercitino tali funzioni mediante la creazione di sportelli informatizzati, titolari del procedimento e responsabili dell’unico provvedimento che li conclude.

Lo sportello unico rappresentava, *in nuce*, la sede recettizia e decisionale di tutte le domande di autorizzazione, concessione, licenza relative al medesimo *iter* di apertura d’impresa.

Tale il tenore del d. lgs. N. 112/1998, che all’art. 25 stabiliva che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all’insediamento produttivo diventava *unico*, ed individuava i principi per la sua semplificazione.

La Corte costituzionale inoltre, nella sent. n. 376/2002, sottolineava come quelli che in precedenza erano autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali adottato sulla base di un procedimento a sé stante, con lo sportello unico diventavano atti istruttori dell’unico provvedimento conclusivo¹¹³.

Dietro alla semplicità del contenuto normativo riposavano peraltro difficoltà pratiche che avrebbero disatteso le aspettative di semplificazione.

¹¹³ In tal senso, *et amplius*, v. B. DENTE, F. BASSANINI (a cura di), *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?* Libri di Astrid, Passigli, 2007, pp. 12 – 21.

A confermarlo, sarà sufficiente ricordare che all'alba del 2005, poco più di un terzo dei comuni italiani aveva proceduto all'istituzione dello sportello unico, ma che non tutti erano operanti a regime. Ne discende che, in buona parte del territorio nazionale, il soggetto che si appresti a dare avvio ad una impresa è tenuto a presentare una pluralità di istanze presso soggetti pubblici diversi e non raccordati tra loro, con l'ulteriore conseguenza di procedimenti abnormi sotto il profilo temporale: non è un caso che una recente ricerca del Formez avente ad oggetto lo stato dell'amministrazione, sottolinea che il 5,19% dei procedimenti supera l'anno, ed il 61,28% richiede da uno a sei mesi, con il risultato che la durata media di un procedimento si attesta ancora su i 175 giorni¹¹⁴.

E' in tale contesto che l'art. 9 del c.d. "secondo decreto Bersani" rivoluziona lo *start - up* d'impresa introducendo la "comunicazione unica per la nascita dell'impresa". Prevede infatti che il soggetto interessato debba effettuare (anche per via telematica) una sola comunicazione che, ex art. 9 co. 2, "vale quale assolvimento di tutti gli adempimenti previsti per l'iscrizione al registro delle imprese, ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali, nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA".

Senza intervenire sui presupposti del provvedimento, e con una semplice modifica procedurale, il legislatore dichiara insomma la "sconfitta" dello Sportello unico, e sposta la funzione presso l'Ufficio del registro delle imprese: valorizza così, in piena ottemperanza al principio di sussidiarietà, il ruolo di un ente funzionale quale la Camera di commercio.

¹¹⁴ il dato è consultabile in T. DI NITTO, A. SANDULLI, *I procedimenti amministrativi: un bilancio qualitativo e quantitativo*, in <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN020967.pdf>

Infatti è l'Ufficio del registro che, nel rilasciare contestualmente alla presentazione della comunicazione una semplice ricevuta, conferisce un titolo immediatamente abilitante all'avvio dell'attività imprenditoriale, dandone notizia alle altre amministrazioni competenti.

Vieppiù da considerare che la procedura descritta trova applicazione non solo nel caso di avvio, bensì pure in quelli di modifica o cessazione dell'attività.

Si sottolinea, infine, che il decreto prevede l'entrata in vigore della nuova procedura a far data dal sessantesimo giorno dalla sua entrata in vigore, noncurandosi dell'eventuale mancata emanazione del decreto interministeriale per mezzo del quale vanno definiti il modello di comunicazione unica, le regole tecniche per la presentazione in via telematica da parte degli interessati e per il trasferimento dei dati tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti.

Al fine di far fronte ai ritardi nell'applicare la normativa si prevede comunque un regime transitorio di sei mesi, nel corso dei quali le domande potranno essere presentate secondo il regime previgente.

Sarà allora importante, nel prossimo futuro, monitorare l'applicazione della norma e rilevarne le criticità che dovessero emergere sotto il profilo organizzativo.

Sarà rilevante inoltre considerare le nuove pressioni delle Camere di commercio e, non da ultimo, l'eventuale evoluzione delle regole organizzative che presiedono all'esercizio delle funzioni loro conferite.

Le Camere di commercio, infatti, godono di un grado di autonomia piuttosto elevato, sia statutaria che organizzativa, oltreché finanziaria¹¹⁵.

¹¹⁵ Sul punto, si v. *amplius* G. TRIPOLI, *Le Camere di commercio nello sviluppo dell'autonomia funzionale*, in O. GASPARI, A. PIRAINO (a cura di), *Il gioco della cooperazione, quaderni Sspal*, 2007, pp.151 ss.

CAPITOLO V

LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE

NEL FEDERALIZING PROCESS

1. Disciplina e semplificazione dei procedimenti nel riparto delle competenze Stato – Regione

Nell'ordinamento costituzionale previgente alla Riforma del Titolo V Cost., la l. n. 241/1990 rappresentava una legge – quadro, recante quindi i principi che le regioni avrebbero dovuto recepire nell'esercizio della potestà legislativa concorrente.

Era l'art. 29 a definire i principi contenuti nella medesima l. n. 241/1990 quali principi generali dell'ordinamento giuridico, vincolanti sia per le regioni a statuto ordinario sia per quelle a statuto speciale, che vi si sarebbero dovute uniformare entro un anno dalla entrata in vigore dalla legge.

Il procedimento amministrativo dunque, con la l. n. 241/1990, aspirava ad assumere il carattere dell'omogeneità su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia la l. cost. n. 131/2003 di riforma del Titolo V Cost., ha reso incerto il contesto di relazioni dell'esercizio dei compiti delle Regioni in ordine alle attività produttive, e ciò con particolare riguardo alla semplificazione dei procedimenti.

La riforma del titolo V, infatti, ha determinato una rivoluzione copernicana nell'assetto competenziale Stato – Regioni, attribuendo alla

legislazione regionale residuale (trattasi, come noto, di competenza piena, con il limite delle materie trasversali statali) le principali materie riferibili allo sviluppo economico e alle attività produttive: basti pensare all'agricoltura, all'artigianato, al turismo e all'industria alberghiera, alla pesca (nelle acque interne), già elencate nell'art. 117 Cost. previgente tra le materie a competenza concorrente; ma anche all'industria ed al commercio che, oggi parimenti innominate, sono pure da annoverare nel novero della competenza residuale regionale.

Ebbene, l'ampiezza dell'ambito di azione regionale¹¹⁶ trova un profilo problematico proprio in ordine alla portata dell'art. 19 l. n. 241/1990 in tali materie, in considerazione dell'impossibilità nel riferirvi quanto previsto dall'art 1 co. 4 lett. b) della c.d. legge La Loggia, a norma del quale il legislatore statale deve indicare alle Regioni i principi fondamentali in materia di legislazione concorrente, anche con riferimento ai principi fondamentali in materia di autorizzazioni e concessioni: una previsione che, evidentemente, attiene alle materie elencate dal co. 3 dell'art. 117, ma non a quelle ascrivibili alla competenza residuale di cui al co. 4.

La *vexata quaestio*, a ben vedere, discende dall'inclusione, tra le materie di competenza esclusiva statale, del solo "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (...) "¹¹⁷, e non anche del "procedimento amministrativo". Si presta pertanto ad essere sciolta soltanto in via interpretativa – costituzionalmente orientata-, e quindi riesumando la "connessione naturale esistente fra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione" (sent. n. 465/1991).

E' quanto porterebbe a sostenere l'unicità ed omogeneità della disciplina del procedimento amministrativo tanto in ordine alle materie

¹¹⁶ V. *amplius* C. DESIDERI, *Lo sviluppo economico locale. Verso una nuova materia regionale?* in *Regioni e attività produttive – rapporto sulla legislazione e sulla spesa* n. 3, Giuffrè, 2004, pp. 2-4.

¹¹⁷ Art. 117 co. 2 lett. g

di cui al co. 3, a titolo di principi fondamentali, quanto in ordine alle materie di cui al co. 4, a titolo di competenza esclusiva statale trasversale.

Infatti, proprio in questo senso, la citata sentenza della Corte costituzionale, sia pure nell'ambito di un *obiter dictum*, ha offerto la risposta all'interrogativo, sancendo che "il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle diverse competenze".

2. Analisi comparata della legislazione regionale sui procedimenti amministrativi. Disamina delle *best law* di semplificazione

Come si è sopra accennato, la portata semplificatoria introdotta dalla novella dell'art. 3 D.L. n. 35/2005 si presta a dispiegarsi su tutta la legislazione regionale.

In primo luogo con riguardo alla sostituzione dei procedimenti volti all'ottenimento di un atto autorizzatorio con la semplice dichiarazione di inizio attività, giusta la vocazione generale dell'art. 3 D.L. n. 35/2005, che descrive i criteri idonei ad identificare le fattispecie di inapplicabilità¹¹⁸, senza far ricorso ad alcun regolamento attuativo.

Diversamente, la diffusa tecnica legislativa regionale rappresenta un modello limitato, essendo diretta a singoli casi da individuarsi con regolamento.

E' quanto, sotto un secondo profilo, induce a qualificare l'art. 3 D.L. n. 35/2005 anche come istituto deregolativo. Una deregolazione qualificabile come "deregolamentazione della delegificazione", perchè,

¹¹⁸ "La d.i.a. non si applica quando sono previsti limiti, contingenti complessivi, o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti, e quando questi debbano essere rilasciati dalle amministrazioni presposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze. Non si applica altresì agli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonchè agli atti imposti dalla normativa comunitaria".

come si avrà modo di osservare con la disamina dei diversi procedimenti, incide in larga misura proprio su quei testi unici che demandano a successivi regolamenti regionali l'individuazione delle fattispecie e dei tempi necessari alla conclusione dell' *iter* amministrativo, disponendo così l'emanazione di ulteriori atti normativi.

Sotto un terzo profilo, ad essere coinvolti sono i tempi del procedimento: l'ibrido dichiarazione di inizio attività – silenzio assenso consente infatti di dare inizio all'attività decorsi trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente, essendo sufficiente (decorsi i trenta giorni) che l'interessato ne dia comunicazione all'amministrazione competente¹¹⁹.

Al fine di valutare l'impatto dell'art. 3 D.L. n. 35/2005, si avrà modo di considerare (distinguendo le leggi regionali anteriori all'entrata in vigore della novella da quelle posteriori) se, successivamente alla sua entrata in vigore, il legislatore regionale abbia positivizzato la novità legislativa.

Un primo campo di applicazione dell'art. 3 è costituito dalle norme sui procedimenti di iscrizione agli albi di categoria.

Per l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane, le ll.rr. Molise n. 32/2000 (art. 11 co. 7), Liguria n. 3/2003 (art. 18 co. 7), Lazio n. 17/1999 (art. 21 co. 9), e la recente l.r. Puglia n. 6/2005 (art. 16 co. 5), prevedono che le imprese artigiane presentino alla Commissione provinciale per l'artigianato (presso la Camera di Commercio) la domanda di iscrizione corredata dalle eventuali autocertificazioni (ll.rr. Liguria, Lazio), e che la Commissione, inviatane una copia al Comune sede dell'impresa per gli atti di istruttoria e verificati tutti i requisiti

¹¹⁹ Art. 3 co. 2 D.L. n. 35/2005: "L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente".

risultanti da essa, notifici la decisione all'interessato entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, decorsi i quali quest'ultima deve ritenersi accolta.

Già in tale ambito l'art. 3 D.L. n. 35/05 è idoneo a dispiegare la sua portata: disponendo che l'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente (co. 2), agevola il cittadino riducendo notevolmente lo spazio temporale che separa la presentazione della domanda dall'inizio dell'attività.

L'impatto di semplificazione dell'art. 3 D.L. n. 35/2005 potrebbe essere messa in discussione dalla rubrica degli articoli che disciplinano l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane: l'art. 10 l.r. Molise n. 32/2002, l'art. 14 l.r. Puglia n. 6/2005 recano infatti la formula *Natura costitutiva dell'iscrizione* e, com'è noto, l'istituto della d.i.a. non si applica, a norma del co. 1 art. 3 D.L. n. 35/2005, agli "atti di autorizzazione, licenza, concessione aventi natura costitutiva".

Basta qui osservare che il *nomen iuris* attribuito dai legislatori regionali non è sufficiente ad attribuire alle iscrizioni agli albi quella natura che esclude l'applicabilità dell'art. 3 D.L. n. 35/05.

Sul punto, sembra pacifica anche la posizione della giurisprudenza, che ha risolto il dibattito in materia¹²⁰ riconoscendo la natura costitutiva

¹²⁰ L'iscrizione di un'impresa nell'albo delle imprese artigiane aveva, durante la vigenza della legge n. 860 del 1956, natura dichiarativa *tout court*, tant'è che l'operatività dell'assicurazione per gli artigiani era collegata al versamento dei contributi, non già alla iscrizione medesima.

È con l'entrata in vigore della legge 8 agosto 1985 n. 443 che l'iscrizione ha acquisito quell'efficacia costitutiva di cui parlano le menzionate leggi regionali e di cui comunque occorre precisare la portata.

La l. 8 agosto 1985, come modificata dalla l. 20 maggio 1997 n. 133, detta i criteri utili a definire la natura artigiana di un'impresa esclusivamente ai fini dell'ammissione della stessa alla fruizione delle provvidenze previste dalla legislazione regionale di sostegno (dall'entrata in vigore della l. 17 marzo 1993 n. 63, ha efficacia vincolante anche ai fini previdenziali ed assistenziali). Tali criteri non assurgono, pertanto, a principi generali idonei a sovrapporsi alla regolamentazione codicistica, e, in particolare, alla disciplina

dell'iscrizione soltanto "ai fini dell'ammissione delle imprese alla fruizione delle provvidenze previste dalla legislazione regionale di sostegno (misure di carattere tributario), (...) non assumendo (tale natura) influenza determinante "ex se" ai fini della esclusione dall'assoggettabilità alla procedura concorsuale"¹²¹.

Quanto all'iscrizione nell'albo regionale delle Cooperative sociali e dei Consorzi, l'art. 3 l.r. Abruzzo n. 38/2004 (che fa ampio ricorso allo strumento dell'autocertificazione quanto alla dimostrazione della composizione della compagine sociale, dell'avvenuto deposito del bilancio, dell'attività svolta e del rispetto delle normative in materia),

posta dall'art. 2083 c.c., con la conseguenza che solo a quest'ultima, e non alla richiamata legislazione speciale, può farsi riferimento per la soluzione dei problemi insorgenti in materia fallimentare. Pertanto, l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane, legittimamente effettuata ai sensi dell'art. 5 della citata legge n. 443 del 1985, pur avendo natura costitutiva nei limiti suindicati, non assume influenza determinante "ex se" ai fini della esclusione dall'assoggettabilità alla procedura concorsuale (Cassazione civile, sez. I, 28 marzo 2001, n. 4455).

La giurisprudenza (Cassazione civile, sez. lav., 6 marzo 2004, n. 4607) ha infatti riconosciuto che il giudice del merito, a fronte della contestazione formulata in giudizio dal convenuto e della prova offerta dal medesimo, ben può verificare se sussistono tutti i requisiti di legge per la qualifica artigiana, e disapplicare, in caso di insussistenza dei requisiti medesimi, l'atto di iscrizione, ancorché non impugnato in sede amministrativa e poi giudiziaria con la procedura di all'art. 7 legge n. 443 del 1985. Ciò che esclude la natura costitutiva dell'iscrizione.

Anche quando la Cassazione parla di efficacia costitutiva "di portata generale" (Cassazione civile, sez. lav., 5 aprile 1996, n. 3184), si precisa che essa, come non impedisce di contestare il carattere artigiano dell'impresa per fini specifici (quale, fra l'altro, quello della sua classificazione agli effetti del regime previdenziale), così non comporta l'impossibilità di mettere in discussione quel carattere nei rapporti fra l'imprenditore iscritto ed i soggetti che abbiano interesse a contestarlo, rilevando in tal caso l'efficacia costitutiva dell'iscrizione al fine di gravare tali soggetti dell'onere di allegare e provare le circostanze di fatto e di diritto in forza delle quali, pur in presenza della suddetta iscrizione, la natura artigiana dell'impresa deve esser disconosciuta.

Quanto poi alla cancellazione dall'albo provinciale delle imprese artigiane, essa pacificamente non ha l'efficacia costitutiva dell'iscrizione (*sic* Cassazione civile, sez. lav., 6 marzo 2003, n. 3376, che conclude affermando che la cancellazione in parola non ha effetto dalla data in cui sia stata materialmente disposta, ma da quella in cui sono venute meno le condizioni necessarie per l'iscrizione).

¹²¹ Così Cassazione Civile, sez. I, 28 marzo 2001, n. 4455 in *Giust. civ. Mass.* 2001, p. 602.

dispone che la Camera di Commercio provveda entro novanta giorni dalla ricezione della domanda.

Oltre a ridurre, come nelle fattispecie precedente ed anzi in misura ancor più consistente, i tempi del procedimento, l'3 D.L. n. 35/05 dispiega il proprio impatto introducendo la regola del silenzio assenso, cui l'art. 3 l.r. Abruzzo n. 38/2004 non fa richiamo.

La l.r. Lombardia n. 7/2005 (Linee guida per il riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo Professionale – IAP) istituisce la qualifica IAP, ed al fine dell'ottenimento di tale qualifica, prevede (all 1, punto 7) che la domanda vada inoltrata all'amministrazione provinciale competente, la quale deve concludere il procedimento nel termine di quarantacinque giorni.

Questa norma si caratterizza, al confronto con quelle sopra considerate, per la celerità del procedimento. Procedimento che inoltre, nelle fasi intermedie, esime l'istante dalla dimostrazione della “capacità professionale” (punto 4.a all. a) e del “tempo dedicato all'attività agricola” (punto 4.b all. a), onerando la P.A. della verifica del requisito con un meccanismo di presunzione destinato a semplificare gli adempimenti procedurali sia del cittadino – imprenditore, sia della P.A., legittimata all'utilizzo di uno strumento piuttosto snello.

In questo caso la d.i.a. dell'art. n. 3 D.L. n. 35/2005 rappresenta dunque una “semplificazione della semplificazione”.

Nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione, l'art. 11 l.r. Basilicata n. 17/2005 subordina l'esercizio delle attività agrituristiche, itturistiche e di pescaturismo al rilascio del relativo atto autoritativo. Essa individua inoltre i soli requisiti per l'esercizio dell'attività (allo stesso modo non descrive la procedura per l'iscrizione all'elenco regionale dei soggetti che esercitano tali attività), e non detta alcuna norma quanto al procedimento ed ai suoi termini.

La stessa legge prevede, quale titolo alternativo all'autorizzazione, la denuncia di inizio attività, omettendo anche in questo caso la disciplina del relativo *iter* procedimentale.

In questo caso, l'art. 3 D.L. n. 35/2005 colma un vuoto normativo: fornisce la disciplina dell'*iter* applicabile alla denuncia di inizio attività (che diventa l'unico strumento *latu sensu* abilitativo), oltre a dispiegare gli altri riflessi di semplificazione sopra descritti.

In materia limitrofa, la l.p. Trento n. 10/2001 subordina ad autorizzazione l'esercizio dell'attività agrituristica, individuando la competenza al rilascio dell'atto in capo ai comuni, ai quali è assegnato un termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda per l'assunzione del provvedimento (art. 7).

L'art. 3 D.L. n. 35/05 sostituisce dunque l'autorizzazione con la d.i.a. ed apporta tutte le agevolazioni che le sono proprie.

La l.r. Toscana n. 28/2005 rinvia ad un successivo regolamento regionale (art. 22 in combinato disposto con l'art. 3) per la definizione del contenuto della denuncia di inizio attività nell'esercizio delle attività commerciali e dell'autorizzazione per il commercio al dettaglio nelle medie strutture di vendita (art. 17 co. 1), mentre per le vendite di liquidazione (art. 92 co. 2) dispone la necessità della sola comunicazione all'amministrazione competente.

L'art. 3 D.L. n. 35/05 si presta a sostituire la d.i.a. all'autorizzazione nel secondo caso, rendendo più snello il procedimento anche nel primo.

Un cenno particolare merita la l.r. Piemonte n. 7/2005 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) successiva all'entrata in vigore dell'art. 3 D.L. n. 35/05 e diretta ad informare le diverse leggi regionali sui singoli procedimenti di iscrizione ad albi ed inizio attività.

L'art. 27 (Silenzio assenso e dichiarazione di inizio attività) recita: "entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, la

Giunta regionale provvede con regolamento, adottato ai sensi dell'art. 27 co. 2 dello Statuto, a disciplinare i casi in cui trovano applicazione le fattispecie di cui agli artt. 19 e 20 della l. n. 241/90 come da ultimo modificati dall'art. 3 D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 80/2005”.

Il disposto sembra, *prima facie*, informarsi all'importante novella del legislatore statale, giusto l'espresso richiamo alla disposizione del legislatore statale.

L'art. 27, in realtà, non recepisce la novità dell'art. 3 D.L. n. 35/05, che reca una previsione flessibile diretta a trovare applicazione per ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale¹²².

La norma regionale, invece, ingessa le potenzialità della d.i.a., delegando alla Giunta l'individuazione dei casi di applicazione dell'istituto e del silenzio - assenso, con il risultato che le numerosissime fattispecie residuali rimangono soggette ai provvedimenti autoritativi di autorizzazione, concessione e licenza.

I quali, infine, finiscono col rimanere la regola.

Tradendo la *ratio* dell'art. 3 D.L. n. 35/2005, la l.r. Piemonte ha dunque perso la possibilità di assumere quella portata innovativa che avrebbe informato con automatico effetto “a pioggia” i singoli procedimenti, senza intervenire a modifica di ciascuno di essi.

Sotto questo profilo, è forse utile un confronto con la l.r. n.1/2005 che, pur precedendo l'art. 3 D.L. n. 35/05, pone il principio della liberalizzazione dell'attività d'impresa, e prevede che il potere autoritativo permanga in capo alla P.A. per i casi “espressamente previsti dalle leggi vigenti a tutela di diritti e interessi garantiti dall'art.

¹²² Art. 3 co. 1

42, secondo comma, della Costituzione” (art. 3 co. 2 lett. a), “ed i casi derivanti dagli obblighi imposti dalla normativa comunitaria” (art. 3 co. 2 lett. b), “anche con riferimento agli atti di programmazione generale e settoriale” (co. 3), con espressione speculare alla dizione del co. 1 art. 3 co. 1 D.L. n. 35/05 che esclude la d.i.a. laddove sia previsto un limite, un contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti (...).

La stessa legge inoltre, emanata nel vigore della previgente l. n. 241/1990, demanda alla giunta regionale l’individuazione dei casi in cui non si applica la regola del silenzio - assenso, conformemente alla lettera della l. n. 537/1993.

Oltre alla l.r. Piemonte, successiva all’entrata in vigore dell’art 3 D.L. n. 3/2005 è la l.r. Campania 17 ottobre 2005, n. 17 (Disposizioni per la semplificazione del procedimento amministrativo).

Essa ignora le novità in materia di d.i.a., limitandosi alle sole competenze ed attività delle commissioni consiliari, introducendo in tale alveo il principio del silenzio - assenso¹²³ : un’altra occasione persa dal legislatore regionale.

2.1 La semplificazione normativa ed amministrativa nella regione Veneto

L’analisi degli istituti considerati nei paragrafi precedenti manifesta l’importanza delle politiche di semplificazione non solo nell’ottica, generale, della qualità della regolazione, ma anche con riguardo specifico alle politiche di competitività e sviluppo.

¹²³ Art. 1 co. 1: “I pareri sugli atti amministrativi previsti dalla legislazione vigente, se non è stabilito un termine più breve, sono resi dalle competenti commissioni consiliari entro quaranta giorni dall’assegnazione. Decorso tale termine senza che le commissioni si siano pronunciate, il parere si intende acquisito in senso favorevole”.

Al proposito, non si può omettere di considerare l'importante ruolo svolto dalle regioni che, in un sistema di governo multilivello, sono chiamate a svolgere un compito decisivo in materia.

La considerazione muove da almeno due rilievi. In primo luogo, giova ribadire come il mutamento dell'assetto delle competenze normative¹²⁴ tra Stato e regioni comporti una responsabilità di queste ultime, *soprattutto con riferimento all'attuazione pratica delle politiche di semplificazione*¹²⁵.

Non si deve inoltre dimenticare come, precedentemente alla riforma del Titolo V, già la l. n. 59/1997 ed il d.lgs. n. 112/1998 avessero innescato un vasto programma di semplificazione nell'ordinamento regionale, attraverso l'emanazione di leggi di semplificazione, leggi di riordino normativo, anche in sede di leggi finanziarie¹²⁶.

L'analisi degli interventi regionali evidenzia peraltro come non sempre le regioni caratterizzate da un sistema economico avanzato, nelle quali pertanto l'esigenza della "sburocratizzazione" e di regole chiare è maggiormente avvertita, abbiano saputo condurre politiche incisive.

Tale considerazione pare valere soprattutto con riguardo alla regione Veneto, che pur rappresentando un modello di sviluppo evoluto e qualificato da un forte tasso di iniziativa imprenditoriale, e pur producendo un P.I.L. addirittura superiore a quello di alcune nazioni aderenti all'Unione Europea¹²⁷, non si è dimostrata particolarmente

¹²⁴ Si fa riferimento sia alla potestà legislativa – già sopra affrontata – che regolamentare. L'art. 117 co. 6 Cost. pone infatti il divieto di emanare regolamenti statali di delegificazione nelle materie che non siano di competenza legislativa esclusiva.

¹²⁵ F. BARAZZONI, V. DE MAGISTRIS, *La qualità della regolazione nelle regioni italiane*, in F. BASILICA (a cura di), *La qualità della regolazione*, Maggioli, 2006, pp. 280, 281.

¹²⁶ V. *amplius* G. VESPERINI, *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, in F. BASILICA (a cura di), *La semplificazione*, Maggioli, 2006, p. 684.

¹²⁷ Come Portogallo e Grecia: dato reperibile in www.regione.veneto.it/attproduttive/gava.htm

sensibile nell'approntare strumenti di semplificazione normativa e procedimentale per le attività economiche.

Quanto alla semplificazione normativa, la regione Veneto non ha fatto ricorso a strumenti a carattere generale quale la legge di semplificazione annuale, e sotto questo profilo si è rivelata aderente alle altre regioni: la sola Valle d'Aosta, infatti, ne ha previsto l'emanazione nell'ambito della sua *Legge generale sul procedimento amministrativo*¹²⁸.

Il Veneto ha mostrato piuttosto, successivamente all'entrata in vigore della c.d. Legge La Loggia, la propensione alla semplificazione settoriale, da attuare per il tramite di leggi di riordino amministrativo collegato alle leggi finanziarie. Si tratta essenzialmente di interventi normativi diretti a modificare leggi vigenti, soprattutto in ordine alla realizzazione di interventi pubblici nelle più disparate materie regionali¹²⁹.

¹²⁸ Art. 30 co. 1 l.r. Regionale Valle D'Aosta 2/7/1999 n.18 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo, di diritto di accesso ai documenti amministrativi e di dichiarazioni sostitutive) : “La Giunta regionale, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Consiglio regionale un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi, indicando i criteri per la sua attuazione ed individuando i procedimenti oggetto della disciplina. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi”.

¹²⁹ L.r. n. 25/2002 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di cultura); l.r. n.26/2002 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di cave e torbiere, commercio e immigrazione); l.r. n. 27/2002 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di ambiente e difesa del suolo); l.r. n. 29/2002 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di beni ambientali ed edilizia residenziale pubblica); l.r. n. 28/2002 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di politiche sociali); l.r. n. 14/2002 (Riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di trasporti e mobilità); l.r. n. 12/2004 (Modifica alla legge regionale 1 agosto 2003, n. 16, Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di mobilità, viabilità, edilizia residenziale, urbanistica ed edilizia); l.r. n. 16/2004 - Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di mobilità, viabilità, edilizia residenziale, urbanistica ed edilizia); l.r. n. 34/2004 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa collegato

Del tutto residuale, invece, il ricorso alle c.d. “taglia – leggi” ed ai Testi unici.

Quanto alle prime, si segnalano le ll.rr. n. 3/2004 (Abrogazione di leggi regionali), 18/2004 (*Abrogazione di norme del settore primario*) che, oltre ad abrogare, determinano una nuova disciplina di settore.

Più precisamente, la l.r. n. 3/2004 ha operato l’abrogazione espressa di 249 leggi regionali di cui 129 di bilancio. Il dato va peraltro letto *cum grano salis*: tra le leggi abrogate, diverse sono quelle non più operanti, in quanto ad effetti esauriti o di novellazione, rifinanziamento o proroga o differimento termini di norme a loro volta già abrogate, anche tacitamente. La l.r. n. 18/2004, invece, ha previsto l’abrogazione di 28 fra leggi e regolamenti regionali di settore.

Quanti ai secondi si registrano soltanto la l.r. n. 33/2002, (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) e la l.r. n. 15/2004 (Norme di programmazione per l’insediamento di attività commerciali nel Veneto) che, pur non recando il *nomen iuris* di testo unico, detta una disciplina nel suo alveo completa, diretta a regolare e promuovere l’esercizio delle attività commerciali, l’associazionismo tra piccole imprese e la programmazione delle attività commerciali, valorizzando, in quest’ultimo ambito, la concertazione con le associazioni degli operatori commerciali.

Si osserva allora che la tecnica utilizzata dal legislatore Veneto, per quanto sia stata residuale, costituisce ad oggi un esempio di *drafting* normativo del quale si auspica una maggiore applicazione.

A sollecitare tale considerazione è anche il confronto con le altre esperienze regionali che, diversamente, hanno enfatizzato il ricorso alla

alla legge finanziaria 2004 in materia di diritti umani, turismo e sport); l.r. n. 8/2005 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia).

normazione di intere materie in Testi unici o Codici. Si consideri, a titolo meramente esemplificativo, la l.r. Toscana n. 28/2005 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti).

Con questa legge, si voleva realizzare il primo esempio di codice regionale del commercio. In realtà, il prodotto dell'attività legislativa presenta diverse carenze, limitandosi a definire l'ambito di intervento e ponendosi, per alcuni aspetti, come fattore di complicazione e moltiplicazione di norme, con il costante rinvio a successivi regolamenti regionali e direttive regionali, di cui ancora oggi si attende l'emanazione.

D'altro canto, non si può omettere di sottolineare come le strategie di semplificazione del legislatore veneto richiedano di essere ancora perfezionate, se poste a confronto con le iniziative delle altre regioni il cui contesto socio – economico esprime una forte richiesta di semplificazione.

E' il caso di ricordare brevemente l'esempio della vicina regione Lombardia, che con i due soli interventi già citati ha realizzato un vero e proprio modello di semplificazione normativa ed amministrativa.

Con la l. n. 15/2002 (Legge di semplificazione, Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi regionali. Interventi di semplificazione amministrativa e delegificazione) ha infatti abrogato ben 299 leggi ed ha introdotto la denuncia di inizio attività in luogo degli atti autoritativi per le attività il cui esercizio non richiede preventive valutazioni discrezionali della P.A.¹³⁰, ed il silenzio assenso.

Con la l. n. 1/2005 (Interventi di semplificazione – Abrogazione di leggi e regolamenti regionali) ha poi abrogato 194 tra leggi e regolamenti regionali, 30 dei quali in materia di attività economiche.

¹³⁰ V. art. 1 co. 1 in combinato disposto con l'All. A

L'importanza di tale legge non si limita soltanto all'aspetto deregolativo, anzi evidenziandosi per le disposizioni relative alla liberalizzazione dell'attività d'impresa: a tal fine, prevede il principio che fa assurgere la d.i.a. a regola, e dispone che l'avvio, lo svolgimento, la trasformazione e la cessazione dell'attività d'impresa non sono soggetti a provvedimenti di autorizzazione, licenza o assenso¹³¹.

Tale considerazione porta a considerare dunque le azioni di semplificazione amministrativa della regione Veneto.

Sul punto, si rileva in primo luogo l'assenza di una legge generale sul procedimento amministrativo¹³², e quindi la mancanza di un combinato disposto idoneo ad informare (e semplificare) i procedimenti amministrativi regionali.

¹³¹ Art. 3 co. 2

¹³² Di contro, sono diverse le regioni ad averla già da tempo adottata: L.r. Lazio n. 57/1993 (Norme generali per lo svolgimento del procedimento amministrativo, l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa); l.r. Calabria n. 19/2001 (Norme sul procedimento amministrativo, la pubblicità degli atti ed il diritto di accesso. Disciplina della pubblicazione del bollettino ufficiale della regione Calabria); l.r. Friuli Venezia Giulia n. 7/2001, n.7 (Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso); l.r. Lombardia n. 30/1999 (Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi); l.r. Valle d'Aosta n. 18/1999 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo, di diritto di accesso ai documenti amministrativi e di dichiarazioni sostitutive. Abrogazione della legge regionale 6 settembre 1991, n. 59); l.r. Liguria n. 8/1991 (Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); l.r. Toscana n.9/1995 (Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti); l.r. Piemonte n. 27/1994 (Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); l.r. Emilia Romagna n. 32/1993 (Norme per la disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso); l.r. Trentino Alto Adige n.13/1993 (Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); l.r. Umbria n. 21/ 1991 (Prime norme sul procedimento amministrativo).

Solo l'art. 27 l.r. n. 1/1997 (Ordinamento delle funzioni e delle strutture della regione) contiene una previsione di carattere generale, in virtù della quale “il procedimento amministrativo è retto dalle disposizioni contenute nei cap. I, II, III, IV l. n. 241/1990 (...) quanto ai termini per l'inizio e la conclusione del procedimento (...)”.

La norma menzionata sancisce esplicitamente l'interpretazione sull'efficacia espansiva delle norme della *Legge fondamentale sul procedimento amministrativo* già sopra considerata, e sembra abdicare a qualsivoglia differenziazione, sia pure nel dettaglio delle sole materie di competenza concorrente prima della riforma del Titolo V, ed ora della più ampia potestà in quelle residuali, stante l'attuale vigenza della disposizione.

Le vicende della semplificazione dei procedimenti amministrativi dell'ordinamento veneto seguono pertanto la sorte delle riforme statali. A dimostrarlo sono le leggi di settore, in relazione alle quali è pertanto opportuno considerare l'impatto delle novelle approntate dal legislatore statale.

La disciplina dell'artigianato, in particolare, è contenuta nella l.r. n. 67/1987 che, nel disciplinare l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane, contempla un procedimento ancorato alle previsioni di un regio decreto del 1934, che si conclude con provvedimento espresso nel termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda¹³³.

¹³³ Articolo 6 (Domanda di iscrizione nell'albo): “1. Coloro che intraprendono l'esercizio di una impresa alle condizioni di cui ai precedenti articoli 2, 3 e 4 sono tenuti a farne domanda entro trenta giorni alla Commissione provinciale per l'artigianato della provincia dove ha sede l'impresa notificando l'esistenza di eventuali altre sedi secondarie.

2. Per la disciplina delle modalità di presentazione delle domande di iscrizione nell'albo provinciale delle imprese artigiane valgono le prescrizioni stabilite per il registro delle ditte dagli articoli 47 e seguenti del regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011, e successive modificazioni e integrazioni in quanto non diversamente disposto dalla presente legge.

3. Nel caso di ritardata domanda di attività artigiana alla Commissione provinciale per l'

Al riguardo, è facile osservare l'impatto del d.l. n. 35/2005, che nel caso di specie dimezza i tempi del procedimento con l'introduzione della dichiarazione di inizio attività, secondo la previsione del novellato art. 19 l. n. 241/1990, con la dichiarazione resa a seguito della decorrenza di trenta giorni dalla domanda di iscrizione.

L'impatto del d.l. n. 35/2005 può essere sottolineato con riguardo ad un'altra norma, che già prevedeva il ricorso alla denuncia di inizio attività. Si tratta dell'art. 27 l.r. n. 33 /2002 (Disposizioni particolari in materia di strutture ricettive non soggette a classificazione), che prescrive *la denuncia di inizio attività ai sensi dell'art. 19 l. n. 241/1990*.

In questo caso, alla denuncia si sostituisce la dichiarazione di inizio attività, con l'introduzione del silenzio – assenso.

artigianato competente è inflitta alle persone responsabili la sanzione amministrativa da lire cinquantamila a lire trecentomila. La stessa sanzione si applica nel caso di presentazione di domanda incompleta non regolarizzata, su richiesta della Commissione provinciale per l'artigianato, entro il termine di 90 giorni dalla richiesta stessa.

4. La Commissione provinciale per l'artigianato delibera l'iscrizione nell'albo delle imprese artigiane valutata la sussistenza dei requisiti stabiliti sulla base delle notizie fornite dagli interessati e dall'istruttoria richiesta al comune per effetto del quarto comma lettera a), dello articolo 63 del dpr 24 luglio 1977, n. 616.

5. Il comune accerta e certifica:

- a) i dati anagrafici del titolare o dei legali rappresentanti dell'impresa;
- b) l'effettivo inizio, la sede e la natura dell'attività esercitata;
- c) il numero dei dipendenti e dei familiari del titolare occupati nell'impresa e la partecipazione al lavoro, anche manuale, dell'unico titolare o della maggioranza dei soci nel processo produttivo;
- d) ogni altro elemento utile per la valutazione del possesso dei requisiti di imprenditore e di impresa artigiana.

6. Il comune comunica i risultati dell'istruttoria alla Commissione provinciale per l'artigianato entro 30 giorni dalla richiesta, trascorsi i quali la Commissione stessa ha facoltà di provvedere direttamente ai necessari atti istruttori.

7. La decisione della Commissione provinciale per l'artigianato in ordine all'iscrizione o al diniego di iscrizione nell'albo è notificata all'interessato entro sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda. La mancata comunicazione entro detto termine vale come riconoscimento della natura artigiana dell'impresa.

8. Gli effetti costitutivi dell'iscrizione all'albo decorrono dalla data di adozione del relativo provvedimento e, nel caso di mancata notifica o decisione, entro il termine prescritto, dal sessantunesimo giorno dalla data di presentazione della domanda

Punto che merita attenzione, infine, è il riflesso delle novelle dei decreti Bersani nell'ordinamento regionale veneto.

L'art. 3 co. 4 della circolare del Ministero dello sviluppo economico n. 3603/06 sancisce infatti che le regioni dotate di una legislazione in materia (quale è pure il caso della regione Veneto che, come si è visto poco sopra, dispone di una normativa sull'iscrizione al R.E.C.) avrebbero dovuto adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi delle disposizioni di semplificazione del Decreto Bersani entro il 1 gennaio 2007.

La chiarezza della norma, dalla quale si evince senza possibilità di dubbio che, spirato il termine per la loro novellazione, le norme regionali devono considerarsi abrogate ove incompatibili, deve però scontrarsi con la prassi.

E' facile pensare infatti che gli uffici, fino a quando non interverrà una disciplina regionale diversa, continueranno ad applicare la normativa previgente, come pure, in alcuni casi, saranno impossibilitati ad agire diversamente i comuni che, stante l'inerzia del legislatore regionale, pur essendo titolari di tutte le funzioni amministrative in materia di localizzazione, realizzazione e messa in esercizio di impianti produttivi, ancora non hanno potuto adeguare la loro regolamentazione alle novelle statali ¹³⁴.

A rischiare un pregiudizievole differimento, in particolare, è la *comunicazione unica per la nascita dell'impresa* che, come si è visto sopra, trova il proprio *front - office* proprio presso le amministrazioni comunali.

La concreta applicazione dei decreti Bersani rischia dunque di rimanere al palo, soprattutto laddove l'attuazione delle riforme non è rimessa alle

¹³⁴ Si v., E. M. TRIPODI, *Le attività economiche ...* cit, pp. 89, 90, che sottolinea la problematicità del punto domandandosi come faranno i comuni, senza la modifica della disciplina regionale, a modificare la propria regolazione derivata".

Camere di Commercio. Dotate, giova ricordare, di un rilevante potere di autoregolamentazione.

2.1.1 Il T.A.R. Veneto e la l.r. n. 10/01: la necessita' di una riforma

Merita infine distinta attenzione la l.r. n. 10/2001 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), che ha disciplinato i procedimenti volti al conseguimento delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività commerciali. A tal fine, il legislatore regionale ha delegato ai comuni le funzioni amministrative e, in particolare, la potestà amministrativa in ordine al rilascio delle autorizzazioni, con la conseguente assegnazione dell'area pubblica sulla quale esercitare l'attività (c.d. "posteggi"); al subingresso nel titolo autorizzativo per il trasferimento della gestione o della proprietà dell'azienda; alla sospensione, revoca e reintestazione dell'autorizzazione.

E' una fattispecie concreta, già sottoposta all'attenzione della giustizia amministrativa, a rappresentare l'esigenza di riformare il procedimento diretto al conseguimento della reintestazione dell'autorizzazione descritto dall'art. 6 co. 7 della l.r. citata. L'amministrazione ed il giudice amministrativo, infatti, sia pure il secondo in sede cautelare, sancendo l'estensione delle norme sul subingresso¹³⁵ alla reintestazione¹³⁶, richiedono che il soggetto già titolare di "posteggio", una volta

¹³⁵ Art. 6 co. 2 "La richiesta di subingresso, corredata dall'autocertificazione attestante il possesso dei requisiti previsti, deve essere presentata dal subentrante a pena di decadenza, entro sessanta giorni dall'atto di cessione o affidamento in gestione dell'attività in caso di atto tra vivi ovvero entro sei mesi dalla morte del titolare e per tale periodo gli eredi hanno facoltà di continuare l'attività, anche se non in possesso dei requisiti richiesti".

¹³⁶ Art. 6 co. 7 "La domanda di reintestazione di una autorizzazione per il commercio su aree pubbliche di una piccola impresa commerciale rilasciata a seguito di cessione o di affidamento di gestione dell'azienda, effettuati con scrittura privata registrata ai sensi del combinato disposto degli articoli 2083, 2202 e 2556 del Codice civile, consente di proseguire l'attività del dante causa senza interruzioni nel rispetto delle norme di cui al presente articolo".

interrotto l'esercizio dell'attività per trasferirla ad altri, esperisca un nuovo procedimento nel momento in cui si appresti ad ridarvi inizio in nome e per conto proprio.

Ciò affermano dichiarando dall'aver il sostegno della lettera della norma. Eppure l'art. 6 nulla dice espressamente per il caso in cui i requisiti soggettivi del titolare dell'autorizzazione non vengano a mutare rispetto all'epoca del rilascio dell'autorizzazione, né per il caso in cui, fin dal momento dell'interruzione dell'attività, sia stata comunicata all'Amministrazione la data in cui il cedente l'avrebbe reiniziata in proprio¹³⁷.

Il punto merita di essere chiarito muovendo dalla fattispecie che ha dato luogo all'ord. T.A.R. Veneto n. 38/2007.

Nel caso di specie un soggetto titolare di autorizzazione all'esercizio di attività commerciale con validità sino all'anno 2015, nell'affittare l'azienda ad altro soggetto per la durata di un anno - con conseguente subingresso di quest'ultimo nell'autorizzazione del primo - comunicava all'Amministrazione la data in cui avrebbe ripreso ad esercitare l'attività in nome e per conto proprio depositando il contratto di locazione d'azienda.

Allo scadere di detto contratto, il titolare dell'autorizzazione tornava ad esercitare l'attività nei tempi già comunicati all'Amministrazione, e nei modi consentiti dall'autorizzazione stessa, ma senza dare avvio ad un nuovo procedimento amministrativo a norma dell'art. 6 co. 7 l.r. n.

¹³⁷Va ricordato che, nel periodo a cavaliere tra la sospensione ed il reinizio dell'attività, il soggetto mantiene nella sua disponibilità l'autorizzazione. Ciò a dire che, nel momento in cui il titolare dell'autorizzazione cede in locazione la propria attività, come nel caso di specie, non deve restituire il titolo all'Amministrazione, e neppure lo deve cedere materialmente anche a chi vi faccia subingresso. Quest'ultimo si vedrà rilasciare dall'Amministrazione un titolo diverso, con l'indicazione del periodo di locazione d'azienda quale durata dell'autorizzazione.

Ciò a dire che, quando il rapporto sottostante alla sospensione dell'attività in nome e per conto proprio contempla espressamente un dies ad quem, l'autorizzazione ne segue le sorti, rimanendo impregiudicata la validità del titolo, successivamente alla sospensione, per il tempo che eventualmente ne residua.

10/2001, nei termini previsti (invero per il solo caso di subingresso) dal co. 2.

L'amministrazione comunale dichiarava la decadenza dall'autorizzazione, ordinando la restituzione del titolo.

Avverso tale determinazione il soggetto ricorreva al Tribunale amministrativo, che respingeva l'istanza di sospensiva negando la sussistenza del *fumus boni iuris*.

A dire del T.A.R. Veneto, infatti, il combinato disposto del co. 7 e del co. 2 l.r. n. 10/2001 sancisce la necessità di un nuovo procedimento amministrativo per la reintestazione del titolo, e tale *iter* amministrativo deve essere intrapreso nello stesso termine previsto per la domanda di subingresso, anche laddove l'interessato abbia già dimostrato - perchè inalterati rispetto a quelli che avevano consentito il conferimento dell'autorizzazione - all'amministrazione la sussistenza dei requisiti, e non sia pertanto ravvisabile in capo al Comune alcun potere di revoca.

La lettura del combinato disposto offerto dal giudice amministrativo¹³⁸ desta invero diverse perplessità. In primo luogo, guardando alla *ratio* della norma, che l'Amministrazione anzitutto, e la giurisprudenza poi, sembrano aver disatteso.

L'art. 6 co. 2, infatti, nel richiedere la produzione dell'autocertificazione e/o di quanto necessario a dimostrare la sussistenza dei requisiti, certo deve trovare applicazione nel caso in cui il previo titolare dell'autorizzazione (e poi subentrante del subentrante) abbia *medio tempore* conosciuto modifiche di natura soggettiva, ovvero inerenti all'oggetto dell'attività esercitata, con ciò presentando, al momento del subentro, caratteristiche diverse da quelle che,

¹³⁸ L'ord. T.A.R. Veneto, Sez. II, n. 38/2007, sancisce che “anche la reintestazione – a tenore dell'art. 6, comma 7, della l.r. 10/01 – è soggetta alla medesima disciplina dettata per il subingresso, ivi compreso l'obbligo di presentazione di idonea richiesta, entro 60 giorni dall'atto di cessione o affidamento in gestione dell'attività, a pena di decadenza”.

precedentemente all'avvicendamento, gli avevano consentito d'ottenere il provvedimento favorevole.

Scopo della norma, infatti, è dare modo all'Amministrazione di valutare se eventuali modifiche dei connotati oggettivi e soggettivi del titolare dell'autorizzazione, intercorse nel periodo di "sospensione" dell'attività, siano compatibili con i requisiti richiesti e dimostrati nel momento in cui il titolo era stato concesso.

Viceversa, laddove lo *status* sia rimasto immutato, immutata rimanendo la situazione di fatto, è da ritenere che alcuna ulteriore documentazione, laddove meramente ripetitiva di quella già versata nell'ambito del procedimento conclusosi con il rilascio dell'autorizzazione, debba essere prodotta dal subentrante.

A ritenere il contrario, si negherebbe ogni rilevanza al principio di economicità del procedimento che, come noto, informa anche l'art. 18 L. n. 241/1990, a norma del quale "I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi (...) sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente".

Nel caso di specie, allora, sarebbe stato sufficiente considerare che il ricorrente si trovava nella medesima situazione soggettiva ed oggettiva che aveva dato luogo all'assegnazione del posteggio e che era già nota all'Amministrazione, in quanto depositata *illo tempore*.

A fronte di un provvedimento che dichiara la decadenza in ragione della mancata presentazione in termini della domanda di reintestazione, si deve rilevare come l'unica connotazione formale che la legge detta per tale domanda è che sia corredata dalla rappresentazione della posizione soggettiva del richiedente e che tale connotazione nel caso di specie era soddisfatta dall'autocertificazione già depositata presso l'Amministrazione competente.

La lettura coordinata e coerente delle disposizioni citate induce dunque a postulare l'onere di ri-produzione dell'autocertificazione solo in capo

al cittadino che abbia visto mutare, nel tempo trascorso tra l'una e l'altra produzione, il suo stato soggettivo.

In effetti, solo in questa seconda particolare fattispecie l'omissione della produzione potrebbe rivelarsi lesiva dell'interesse pubblico presieduto dall'art. 6 L.r. n. 10.2001.

Sotto altro profilo, si deve censurare pure l'estensione del termine decadenziale alla fattispecie della reintestazione.

Si ritiene infatti che il combinato disposto dei co. 2 e 7 debba essere interpretato alla luce della scelta previamente operata dal legislatore regionale che, nel prevedere norme distinte per i casi di subingresso e reintestazione, ha inteso disporre due diverse discipline.

Ciò a dire che, se il co. 2 integra la disciplina del co. 7 a mente di quest'ultimo, ciò deve ritenersi ammesso nella misura in cui è compatibile. E' quanto non può portare ad estendere l'applicazione di un termine decadenziale che, se nel caso del subingresso trova la propria *ratio* nella celere e doverosa verifica dell'Amministrazione in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti in capo ad un soggetto diverso dal cedente, nel caso della reintestazione non può trovare immediata e rigida applicazione, dacché il soggetto originariamente titolare dell'autorizzazione coincide con il soggetto che, a valle, viene reintegrato nell'esercizio delle sue facoltà.

Alla luce delle considerazioni svolte, il T.A.R. Veneto sembra aver proceduto ad una interpretazione eccessivamente rigida delle norme regionali, soprattutto in un contesto normativo che mostra la predisposizione ad evolvere verso forme compiute di semplificazione, come dimostrano le novelle del legislatore statale.

Ad annullare il provvedimento comunale, sarebbe stato al più sufficiente procedere ad una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni.

L'interpretazione giudiziale di quest'ultime nel senso dell'ordinanza in commento, dimostrando per lo meno una scarsa sensibilità del giudice amministrativo in tema di semplificazione, sposta l'attenzione sul ruolo del legislatore regionale, al quale spetta uno sforzo ulteriore nell'approntare i relativi interventi. A fronte di un interprete che non agevola il percorso della semplificazione, la "palla" torna al legislatore regionale, al quale non rimarrà che implementare la sua politica di semplificazione con concrete ed esplicite disposizioni di legge atte a modificare la disciplina del procedimento di reintestazione di cui all'art. 6 co. 2 l.r. n. 10/2001.

Si tratta, a ben vedere, di un intervento che eviterà il ripetersi di statuizioni quali quella del caso *de quo* che, sotto il profilo sostanziale, assume connotati decisamente iniqui.

Diversamente, il cittadino rischia di rimanere disarmato di fronte ad una ciclopica burocrazia.

**PROPOSTA DI MODIFICA DELLA L. N. 241/1990
DEL MINISTRO TREMONTI**

L. 241/1990 Testo vigente	Disegno Nicolais approvato alla Camera dei Deputati il 24 ottobre 2007	DISEGNO DI LEGGE MIN. TREMONTI 2008
<p>Art. 2 (Conclusione del procedimento)</p> <p>1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.</p> <p>2. Con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono stabiliti i termini entro i quali i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi, ove non siano direttamente previsti per legge. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. I termini sono modulati tenendo conto della loro sostenibilità, sotto il profilo dell'organizzazione</p>	<p>«Art. 2. - (Conclusione del procedimento).</p> <p>1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.</p> <p>2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.</p> <p>3. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono</p>	<p>Ar</p> <p>Art. 2 (Conclusione del procedimento)</p> <p>1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.</p> <p>2. I procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.</p> <p>3. Il co. 3 è abrogato</p> <p>4. Il co. 4 è abrogato e sostituito come</p>

<p>amministrativa, e della natura degli interessi pubblici tutelati e decorrono dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda, se il procedimento é ad iniziativa di parte.</p> <p>3. Qualora non si provveda ai sensi del comma 2, il termine é di novanta giorni.</p> <p>4. Nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini di cui ai commi 2 e 3 sono sospesi fino all'acquisizione delle valutazioni tecniche per un periodo massimo comunque non superiore a novanta giorni. I termini di cui ai commi 2 e 3 possono essere altresì sospesi, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.</p> <p>5. Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-bis</p>	<p>concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza.</p> <p>4. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, tenendo conto della sostenibilità dei termini sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono individuati i termini superiori a novanta giorni e comunque non superiori a centottanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.</p> <p>5. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le Autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza.</p> <p>6. I termini per la</p>	<p>segue:</p> <p>Fatto salvo quanto previsto dall'art. 17 co. 1, 1 bis, 2, 2 bis, 3, e con l'eccezione dei casi disciplinati dagli artt. 14, 14 bis, ter, quater, quinquies, nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, il termine di trenta giorni può essere sospeso, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o di altre pubbliche amministrazioni, per un periodo massimo comunque non superiore a trenta giorni.–</p> <p><u>Co. 5 inalterato</u></p> <p>6. I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio, ovvero dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.</p>
--	---	---

<p>della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai predetti commi 2 o 3. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. E' fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.</p>	<p>conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio, ovvero dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.</p> <p>7. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o di altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2»</p>	
	<p>. «Art. 2-bis. - (Conseguenze del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento).</p> <p>1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto.</p>	<p>Art. 2 bis (Conseguenze del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento)</p> <p>1. Le pubbliche amministrazioni ed i soggetti preposti all'espletamento del procedimento amministrativo sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto.</p>

	<p>2. Indipendentemente dal risarcimento del danno di cui al comma 1 e con esclusione delle ipotesi in cui il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento dell'istanza, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento, le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, corrispondono ai soggetti istanti, per il mero ritardo, una somma di denaro stabilita in misura fissa ed eventualmente progressiva, tenuto conto anche della rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento stesso.</p> <p>3. I pagamenti delle somme di denaro di cui al comma 2 corrisposte dalle pubbliche amministrazioni sono comunicati alla competente procura regionale della Corte dei conti.</p> <p>4. Con regolamento, emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti la misura e il termine di corresponsione della somma di cui al comma 2 del presente articolo. Il regolamento stabilisce, altresì, le modalità di pagamento per le amministrazioni statali, gli enti pubblici nazionali e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter. Le regioni, le province e i comuni determinano le modalità di pagamento per i procedimenti di propria competenza.</p> <p>5. Le controversie relative</p>	<p>2. Indipendentemente dal risarcimento del danno di cui al comma 1 e con esclusione delle ipotesi in cui il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento dell'istanza, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento o di indebita sospensione dello stesso, le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti competenti corrispondono ai soggetti istanti, per il mero ritardo, una somma di denaro stabilita in misura fissa ed eventualmente progressiva, tenuto conto anche della rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento stesso.</p> <p>3. I pagamenti delle somme di denaro di cui al comma 2 corrisposte dalle pubbliche amministrazioni sono comunicati alla competente procura regionale della Corte dei conti.</p> <p>4. Con regolamento adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 17, co. 2, della legge 23 agosto 1998, n. 400, e successive modificazioni, previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti la misura e il termine di corresponsione della somma di cui al comma 2 del presente articolo. Il regolamento stabilisce, altresì, le modalità di pagamento per le amministrazioni statali, gli enti pubblici nazionali e tutti i soggetti preposti al rilascio degli atti amministrativi. Le regioni, le province e i comuni determinano le modalità di pagamento per i procedimenti di propria competenza.</p> <p>5. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del</p>
--	---	---

	<p>all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno di cui al comma 1 si prescrive in cinque anni; il diritto alla corresponsione della somma di cui al comma 2 si prescrive in due anni. In entrambi i casi, il termine di prescrizione di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, decorre dalla data del pagamento, che deve essere comunicato entro quindici giorni dall'amministrazione gravata del relativo onere economico»;</p>	<p>giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno di cui al comma 1 si prescrive in dieci anni; il diritto alla corresponsione della somma di cui al comma 2 si prescrive in cinque anni. In entrambi i casi, il termine di prescrizione di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, decorre dalla data del pagamento, che deve essere comunicato entro quindici giorni dall'amministrazione gravata del relativo onere economico</p>
<p>Articolo 5. (Responsabile del procedimento) 1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale. 2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4. 3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.</p>	<p>Articolo 5. (Responsabile del procedimento) (1) 1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale. 2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4. 3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse. 3 bis Nei casi in cui la durata prevista per la conclusione del procedimento supera i trenta giorni, il responsabile, su richiesta degli interessati, fornisce con periodicità mensile, anche con mezzi</p>	<p>Articolo 5. (Responsabile del procedimento) Immutato Immutato Immutato 3 bis Nei casi in cui la durata per la conclusione del procedimento superi, anche a causa di sospensione, il termine di trenta giorni, il responsabile fornisce, ogni 30 giorni, anche con mezzi telematici, informazioni circa lo stato del procedimento. Al medesimo adempimento, su richiesta degli interessati, è altresì tenuto il responsabile decorsi 15 giorni dalla sospensione del procedimento.</p>

	telematici, informazioni circa lo stato del procedimento.	
<p>Articolo 10-bis. (Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza).</p> <p>1. Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali".</p>	<p>All'articolo 10-<i>bis</i>, comma 1, terzo periodo, la parola: «interrompe» è sostituita dalla seguente: «sospende» e le parole: «iniziano nuovamente» sono sostituite dalla seguente: «riprendono»</p>	<p>Articolo 10-bis. (Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza).</p> <p>1. Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, e comunque entro il termine previsto per la conclusione del procedimento, comunica agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo sospende i termini per concludere il procedimento che riprendono dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali".</p>
		<p>(Modifica all'articolo 14 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241- Conferenza di servizi preliminare).</p> <p>1. Al comma 1 dell'articolo 14 bis, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «trenta» è sostituita dalla seguente: «quindici».</p>

		<p>2. Al comma 2 dell'articolo 14 bis, terzo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «quarantacinque» è sostituita dalla seguente: «dieci».</p> <p>3.A) Al comma 3 dell'articolo 14 bis, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «trenta» è sostituita dalla seguente: «quindici».</p> <p>B) Al comma 3 dell'articolo 14 bis, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «novanta» è sostituita dalla seguente: «trenta».</p> <p>C) Al comma 3 dell'articolo 14 bis, terzo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «trenta» è sostituita dalla seguente: «quindici».</p> <p>4. Al comma 5 dell'articolo 14 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, le parole: « tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi » sono sostituite dalle seguenti: « entro il quindicesimo giorno successivo ».</p>
		<p>Art.</p> <p>(Modifica all'articolo 14 ter della legge 7 agosto 1990, n. 241- Lavori della conferenza dei servizi).</p> <p>1. Al comma 01 dell'articolo 14 ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «quindici» è sostituita dalla seguente: «cinque», e la parola «trenta» è sostituita dalla seguente: «dieci»</p> <p>2. A) Al comma 2 dell'articolo 14 ter, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «cinque» è sostituita dalla seguente: «due».</p> <p>B) Al comma 2 dell'articolo 14 ter, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «cinque» è sostituita dalla seguente: «tre», e la parola «dieci» è sostituita dalla seguente: «cinque»</p> <p>3. Al comma 3 dell'articolo 14 ter, secondo periodo, della</p>

		<p>legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «novanta» è sostituita dalla seguente: «trenta».</p> <p>4. A) Al comma 4 dell'articolo 14 ter, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «novanta» è sostituita dalla seguente: «tre», e la parola «dieci» è sostituita dalla seguente: «trenta».</p> <p>B) Al comma 4 dell'articolo 14 ter, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «trenta» è sostituita dalla seguente: «tre», e la parola «dieci» è sostituita dalla seguente: «quindici».</p> <p>5. Al comma 8 dell'articolo 14 ter, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la parola: «trenta» è sostituita dalla seguente: «quaranta».</p>
<p>Art. 16 (Attività consultiva)</p> <p>1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora siano richiesti di pareri facoltativi, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso.</p> <p>2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, e' in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.</p>	<p>All'articolo 16 sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>1) al comma 1, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, che comunque non può superare i trenta giorni dal ricevimento della richiesta»;</p> <p>2) il comma 2 è sostituito dal seguente:</p> <p>«2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. In tali casi, i soggetti responsabili dell'adozione del provvedimento non</p>	<p>1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente e facoltativamente richiesti entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta.</p> <p>2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, e' in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. In tali casi, i soggetti</p>

<p>3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.</p> <p>4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie il termine di cui al comma 1 puo' essere interrotto per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate".</p> <p>5. Qualora il parere sia favorevole, senza osservazioni, il dispositivo é comunicato telegraficamente o con mezzi telematici.</p> <p>6. Gli organi consultivi dello stato predispongono procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti.</p>	<p>possono essere chiamati a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri di cui al presente comma»;</p> <p>3) al comma 4, le parole: «il termine di cui al comma 1 può essere interrotto» sono sostituite dalle seguenti: «i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti»;</p> <p>4) il comma 5 è sostituito dal seguente: «5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici»;</p> <p>5) è aggiunto, in fine, il seguente comma:</p> <p>«6-bis. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 127 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163».</p>	<p>responsabili dell'adozione del provvedimento non possono essere chiamati a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri di cui al presente comma»</p> <p>3. Invariato</p> <p>4. Invariato</p> <p>5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici</p> <p>6. Invariato</p> <p>6 bis Resta fermo quanto previsto dall'articolo 127 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163</p>
<p>Articolo 17. (Valutazioni tecniche)</p> <p>1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione precedente nei termini prefissati dalla disposizione</p>	<p>All'articolo 17 sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>1) al comma 1 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Decorsi inutilmente ulteriori</p>	<p>Il co. 1 è sostituito come segue:</p> <p>A) 1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione precedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa, e comunque entro il</p>

<p>stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.</p> <p>2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.</p> <p>3. Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione precedente, si applica quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 16.</p>	<p>novanta giorni, l'organo competente procede comunque all'adozione del provvedimento. In tal caso, i soggetti responsabili dell'adozione del provvedimento non possono essere chiamati a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione delle valutazioni tecniche di cui al presente comma»;</p> <p>2) dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-bis. Nei casi in cui per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini previsti dall'articolo 2, commi 2, 3, 4 e 5, sono sospesi fino all'acquisizione della valutazione e, comunque, salvo che per i casi di cui al comma 2 del presente articolo, non oltre i termini massimi previsti dal comma 1 ed uno bis»;</p>	<p>termine inderogabile di trenta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere, entro cinque giorni, le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.</p> <p>B) Dopo il co. 1 è inserito il seguente: 1 bis Decorsi inutilmente ulteriori trenta giorni da tale ultima richiesta, l'organo competente procede comunque all'adozione del provvedimento. In tal caso, i soggetti responsabili dell'adozione del provvedimento non possono essere chiamati a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione delle valutazioni tecniche di cui al presente comma ed al co. 1.</p> <p>Invariato</p> <p>2) dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-bis. Nei casi in cui per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini previsti dall'articolo 2, commi 2, 3, 4 e 5, sono sospesi fino all'acquisizione della valutazione e, comunque, salvo che per i casi di cui al comma 2 del presente articolo, non oltre i termini massimi previsti dal</p>
--	---	---

		<p>comma 1 e dal comma 1 bis»; 3. Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione procedente ai sensi ed entro il termine di cui al co. 1 del presente articolo, il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.</p>
<p>Articolo 19. (1) (Dichiarazione di inizio attività) 1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti</p>	<p>All'articolo 19 sono apportate le seguenti modificazioni: 1) al comma 1, primo periodo, le parole da: «, licenza» fino a: «artigianale» sono sostituite dalle seguenti: «comunque denominato, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tal fine eventualmente richiesta.»; 2) al comma 1, primo periodo, le parole da: «con la sola esclusione» fino a: «comunitaria» sono soppresse;</p>	<p>co. 1:Immutato</p> <p>co. 2: Il soggetto interessato presenta all'ufficio competente la dichiarazione di inizio attività per via telematica o su supporto informatico. Nella medesima forma, contestualmente all'avvenuto inoltro della dichiarazione di inizio attività, l'ufficio rilascia la ricevuta, che costituisce</p>

<p>dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.</p> <p>2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.</p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di</p>	<p>3) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti: «3-bis. Salvo quanto previsto dal comma 3-ter, le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano agli atti che incidono: a) sulla difesa nazionale, sulla pubblica sicurezza e</p>	<p>titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale. L'amministrazione competente comunica all'interessato, per via telematica, un codice informatico relativo alla propria posizione, per mezzo del quale potranno essere espletati, sempre in via informatica, tutti gli adempimenti successivi relativi alla medesima attività, ivi comprese la modifica, l'interruzione ovvero la cessazione della stessa. La comunicazione, la ricevuta e gli atti amministrativi di cui al presente articolo sono adottati in formato elettronico e trasmessi per via telematica. A tale fine, gli uffici competenti assicurano gratuitamente il necessario supporto tecnico ai soggetti privati interessati. La dichiarazione di inizio attività potrà essere altresì inoltrata da professionisti iscritti all'albo degli avvocati, dei soggetti abilitati al patrocinio legale e dei dottori commercialisti, nonché dalle sedi delle associazioni di categoria riconosciute.</p> <p>Co. 3: L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di quindici giorni dal rilascio della ricevuta di cui al comma 2 adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti salvo che il privato, previamente informato, possa utilmente esibire, entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni., documentazione già in suo possesso, e salvo che non si tratti di documenti già in possesso</p>
--	--	---

<p>rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato.</p>	<p>sull'immigrazione;</p> <p><i>b)</i> sulla tutela dell'ambiente, nonché del patrimonio archeologico, storico, artistico-culturale e paesaggistico;</p> <p><i>c)</i> sulla tutela della salute e della pubblica incolumità;</p> <p><i>d)</i> sulle esigenze connesse all'amministrazione della giustizia e delle finanze;</p> <p><i>e)</i> sull'adempimento degli obblighi disposti dalla normativa comunitaria.</p> <p>3-ter. Con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, sono individuati gli atti emessi dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi di cui al comma 3-<i>bis</i>, ai quali si applicano le disposizioni contenute nel presente articolo»;</p> <p>4) il comma 4 è sostituito dal seguente:</p> <p>«4. Salvo quanto previsto dall'articolo 29 e ferme restando le disposizioni che prevedono termini più brevi di quelli di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, nei casi in cui è presentata una dichiarazione di inizio attività comunque denominata, ad esclusione degli interventi in materia urbanistico-edilizia, si applicano, anche ove non espressamente richiamate, la disciplina e le forme di tutela di cui al presente articolo»;</p> <p>5) al comma 5, le parole: «dei commi 1, 2 e 3» sono sostituite dalle seguenti: «del presente articolo»;</p>	<p>dell'amministrazione competente. Negli altri casi ed ove sia possibile, l'amministrazione invita l'interessato a conformare l'attività ed i suoi effetti alla normativa vigente entro un termine determinato, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato.</p> <p>Co. 4: abrogato</p>
---	---	---

<p>4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.</p> <p>5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.</p>		<p>co. 5: Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo</p>
<p>Articolo 29. (Ambito di applicazione della legge)</p> <p>1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche.</p> <p>2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.</p>	<p><i>Il testo a fianco combina il disegno di legge Nicolais con gli emendamenti presentati dalla Conferenza unificata, successivamente introdotti nel medesimo disegno Nicolais. Rispetto quest'ultimo, cambia la numerazione dei comma</i></p>	<p>All'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241/1990, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:</p> <p>Art. 29 (Ambito di applicazione della legge)</p> <p>Il comma 1 è sostituito dal seguente:</p> <p>Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali ed agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni in tema di giustizia amministrativa e quelle relative al ritardo dell'amministrazione ed ai suoi effetti nella conclusione del procedimento previsti dagli artt. 2, 2bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche.</p> <p>Dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti commi:</p> <p>3. Attengono ai livelli</p>

		<p>essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato con un provvedimento espresso e motivato, di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa.</p> <p>4. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività ed il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intesa in seno alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, casi in cui tali disposizioni non si applicano.</p> <p>5. Le regioni e gli Enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 3 e 4, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.</p> <p>6. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione al presente articolo, secondo i propri Statuti e le relative norme di attuazione.</p>
	<p>NORME AL DI FUORI DELLA 241/1990</p>	<p>NORME AL DI FUORI DELLA 241/1990</p>

	<p>Dis legge Nicolais, art. 9. (<i>Responsabilità dirigenziale</i>)</p> <p>1. Dopo il comma 1 dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono inseriti i seguenti:</p> <p>«1-bis. Ferme restando le disposizioni contrattuali relative al trattamento economico accessorio, al dirigente non può essere attribuito il trattamento economico accessorio nel caso in cui, per i procedimenti amministrativi che ricadono nella competenza dell'ufficio da lui diretto, si verifichi:</p> <p>a) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento;</p> <p>b) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di predisporre, aggiornare e rendere noti agli interessati gli elenchi di cui al comma 1 dell'articolo 57 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni;</p> <p>c) grave e ripetuta inosservanza del divieto di esigere dal privato la presentazione di documenti per i quali la normativa vigente prevede il ricorso alle dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà, nonché l'acquisizione d'ufficio di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.</p> <p>1-ter. Le disposizioni di cui al comma 1-bis si applicano, in quanto compatibili, ai titolari di posizioni organizzative, ove istituite, con riferimento alle indennità specificamente riconosciute per lo svolgimento delle relative funzioni».</p>	<p>Riproponibile nella medesima formulazione</p>
--	--	---

BIBLIOGRAFIA

- AINIS M., *La legge oscura. Come e perchè non funziona*, Laterza, 2002
- AMOROSINO S., *Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*, in *Foro Amm. TAR*, 2004
- ANTONINI L., BERTOLISSI M., *Percorsi sbagliati per battere la burocrazia*, in *Sole 24 – Ore*, 17 luglio 2004.
- ANTONINI L., GRECO A., *Decentramento e semplificazione in materia di attività d'impresa*, in OSSERVATORIO ISTITUZIONI DECENTRAMENTO E SUSSIDIARIETA' DELL'UNIONCAMERE, *Rapporto sullo stato del decentramento in Italia*, UNIONCAMERE, 2006
- BARAZZONI F., DE MAGISTRIS V., *La qualità della regolazione nelle regioni italiane*, in F. BASILICA (a cura di), *La qualità della regolazione*, MAGGIOLI, 2006
- BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G., *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della*

regolazione, in *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, a cura di e F. BASSANINI, Astrid, 2005

- BERTINI P., *Apparati amministrativi e celerità d'azione. Le vicende di un difficile rapporto*, in *Foro Amm.*, n. 6/1998
- BOTTIGLIERI C., *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo*, 2002, Cedam
- CAIDEN G.E., *Administrative Reform. Proceed with caution*, in *International Law Journal of Public Administration*, vol. 22, n. 6/1999
- CARBONE L., TIBERI G., *La better regulation in ambito comunitario*, in *Quad. cost.*, 2001
- CARPENTIERI P., *Il silenzio assenso nel sistema dell'art. 20 l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei reg. governativi 26 aprile 1992 n. 300 e 9 maggio 1994 n. 407: un istituto ancora non adeguatamente disciplinato*, in *Foro Amm.* n. 9/1997
- CARTABIA M., *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella legge annuale di semplificazione*, in *Diritto Pubblico*, 2000
- CASSESE S., GALLI G., DE CAPRARIIS G., VESPERINI G., ARSI' M., *L'Italia da semplificare*, Il MULINO, 1998

- CASSESE S., *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, 1994, V
- CASSESE S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999
- CASSESE S., MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in *L'Italia da semplificare: Le Istituzioni*, n. , 1998
- CHITI M.P., *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?* in *Foro Amm. CDS*, n. 3/
- COCOZZA V., *La delegificazione: modello legislativo, attuazione,*, 2003.
- CONFINDUSTRIA *Quattro proposte per l'attuazione del decalogo nel d.d.l. annuale di semplificazione*, pubblicato in www.semplificazione.it
- CONFINDUSTRIA, *Guidelines per la qualità della regolamentazione – Una proposta delle Confindustrie del nord – ovest*, pubblicato in www.semplificazione.it
- CORSO G., *Attività economica e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998
- CUOCOLO L., *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

- DENTE B., BASSANINI F. (a cura di), *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?* Libri di Astrid, Passigli, 2007
- DESIDERI A., *Lo sviluppo economico locale. Verso una nuova materia regionale?* in *Regioni e attività produttive – rapporto sulla legislazione e sulla spesa n. 3*, GIUFFRÈ, 2004
- DI NITTO T., SANDULLI A., *I procedimenti amministrativi: un bilancio qualitativo e quantitativo*, in <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN020967.pdf>
- FERRARA R., *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?* in *Dir proc. Amm.*, 1999
- FERRARA R., *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/1999
- FILIPPI M., *Le raccomandazioni dell’OCSE in tema di qualità della regolazione*, in *Codificazione, semplificazione, e qualità delle regole*, a cura di M. SANDULLI, 2005

- FONTANA F., ROSSI M., *Semplificazione, un volano per l'efficienza*, in *Guida agli enti locali*, n. 49/2006
- LAZZARA P., *Procedimento e semplificazione*,..... , 2005
- LUPO N., *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50/1999*, Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet, GIUFFRÈ, 2000
- MARZARO GAMBA P., *La denuncia di inizio attività edilizia: profili sistematici, sostanziali e processuali*, Milano, 2006
- MENY Y., *Semplificazione o complicazione? Riflessioni comparate*, in VANDELLI L., GIARDINI G., *La semplificazione amministrativa*, Dogana – Maggioli, 1999
- MENY Y., *Le riforme amministrative in Italia e in Europa*, in *Le riforme amministrative italiane: un confronto europeo*, Convegno Spisa 8 marzo 1999, ..., 2000,
- MIDENA E., *Analisi di impatto della regolazione e analisi tecnico-normativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2001
- MONDELLI M., *La percezione delle imprese – Interventi in materia di DIA e silenzio assenso*, in F. BASILICA (a cura di), *La semplificazione. politiche europee e piano d'azione nazionale*, MAGGIOLI, 2006

- MORFUNI E., *L'introduzione dell'AIR in Italia*, *Giornale dir. amm.*, 2002
- NATALINI A., *I limiti delle semplificazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*
- NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006
- NATALINI A., *La terza semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2003
- OCSE, *Rapporto della Conferenza di Pechino* in <http://www.ocse.com/documents.html>
- OECD, C (95) *Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation*
- PARISIO V., *I silenzi della Pubblica Amministrazione*, GIUFFRÈ', 1996
- PATRONI GRIFFI F., *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del Governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000
- PATRONI GRIFFI F., *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma di governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2000

- PATRONI GRIFFI F., *La delegificazione in Italia*, in *Rassegna mensile il consiglio di Stato*, n. 4/1988
- PETROCCHI C., *Il problema della burocrazia*, MIGLIARESI, 1944
- PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Giuffrè, 1963
- PROIETTI R., *La denuncia di inizio attività alla luce del nuovo art. 19 della legge n. 241/1990*, in *Urbanistica e appalti*, n. 8/2005
- RAGANELLA E., *Il decreto legge 35/2005 sulla denuncia di inizio attività: più ombre che luci*, in *Urbanistica e appalti* n. 6/2006
- OECD, *Reference Checklist for Regulatory Decision – Making*, consultabile in <http://www.oecd.org/document/checklist.html>
- SAVINI G., *Esperienze di nuova codificazione: i “codici di semplificazione di settore”*, CEDAM, 2007
- SCHULTZ V.F., *I principi del diritto romano*, Sansoni, 1995
- SCIULLO G., *La legge di semplificazione 2005*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2006

- TALARICO P., *Disciplina delle attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande nella Regione Marche*, in *Discipl. comm. e servizi*, n. 1/2006
- TAPSCOTT D., *The Digital Economy: Promise and Peril*, in *The Age of Networked Intelligence*, NY, 1996
- TENORE V., *L'incidenza della nuova legge n. 241/1990 sulle pubbliche amministrazioni*, CEDAM, 2005
- TORCHIA L., *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le regioni*, 1997
- TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998
- TRAVI, *La riforma del procedimento legislativo nella l. n. 537/1993*, in *Le regioni*, n. 5/1994
- TRIPODI E.M. (a cura di), *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, MAGGIOLI, 2007
- TRIPOLI G., *Le Camere di commercio nello sviluppo dell'autonomia funzionale*, in O. GASPARI, A. PIRAINO (a cura di), *Il gioco della cooperazione, quaderni Sspal*, 2007
- VESPERINI G., *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006; A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1989

- VESPERINI G., *Il governo della semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2007
- VESPERINI G., *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, in F. BASILICA (a cura di), *La semplificazione*, MAGGIOLI, 2006, p. 684.
- VESPERINI G., *Le nuove misure di semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997
- VIRGILIO R., *Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Jovene, 2007
- VUOLO A., *La semplificazione nell'ordinamento policentrico*, in www.federalismi.it.

