

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

ISABELLA SALZA

LA SEMPLIFICAZIONE COME *POLICY* ORGANICA

21 MAGGIO 2020



Isabella Salza La semplificazione come *policy organica*

SOMMARIO: 1. La “troppa burocrazia” e la mancata implementazione delle misure per contrastarla. – 2. Semplificare per crescere: del categorico rapporto tra lo sviluppo economico di uno Stato e la sua attività regolatoria. – 2.1. Prima fase: le liberalizzazioni annunciate. – 2.2. Seconda fase: le riforme “pensate”. – 3. Quali sono le condizioni per realizzare una policy efficace? – 4. Le difficoltà ad implementare le regole vigenti. – 4.1. I *Regulatory oversight bodies*: un modello per il controllo sull’attuazione delle misure esistenti? – 4.2. I “presidi” al rispetto delle regole. – 5. Considerazioni conclusive.

*“È mancato il vigore dell’esecuzione (...)
perché le lotte politiche hanno tolto il tempo alle riforme amministrative;
perché nessun ministero è durato tanto da compiere e attuare tutto il suo programma; perché le discussioni sono
state interminabili, le interpellanze infinite;
perché i ministeri uscenti da certi gruppi della Maggioranza ed insidiati da altri,
non hanno avuto l’autorità e la forza di spezzare tutti gli ostacoli
che alle riforme oppongono gl’interessi coalizzati, le abitudini inveterate,
la resistenza passiva, la rilassatezza delle amministrazioni.
Vede quello che avviene ne’ municipi. Le idee ci sono, le riforme si propongono;
i progetti si è facili a farli; ma quando si tratta di eseguirli, quanti ostacoli!
Quante passioni! Quanta resistenza nelle abitudini, ne’ pregiudizi, negli interessi!
Ingrandite l’esempio, comprenderete perché nella Camera
alle belle intenzioni non ha sempre corrisposto l’esecuzione”.*
F. DE SANCTIS, *Programma elettorale*, 1865¹

1. La “troppa burocrazia” e la mancata implementazione delle misure per contrastarla

Già in epoca risorgimentale erano noti gli svantaggi recati dalla complicazione amministrativa e l’esigenza di garantire la continuità dell’azione di governo per semplificarla. Nel 1853, benché la legge Cavour disciplinasse i contratti in modo estremamente semplice, poco tempo dopo fu necessario snellire alcune fasi del procedimento contrattuale per lo stratificarsi di prassi che nel frattempo si erano sedimentate; nel 1899 Giolitti, nel celebre discorso agli elettori di Dronero, per denunciare la lentezza della macchina burocratica, segnalava l’esigenza di “rendere l’amministrazione dello Stato meno complicata, meno lenta e più curante dei legittimi interessi dei cittadini”². Nel 1856, Tocqueville scriveva che: “la lentezza della procedura amministrativa è così grande che non ho mai visto passare meno di un anno prima che una parrocchia potesse ottenere il permesso di rialzare il campanile o di restaurare il presbiterio. Più spesso, passano due o tre anni prima che la domanda sia accolta”³.

L’inadeguatezza della burocrazia ad adempiere alla funzione di razionalizzazione della vita sociale emerge dalle parole di Sereni, che la definì: “inesperta e incontrollata” o dalle considerazioni di Vanoni, che “trovò gli uffici delle finanze in condizioni miserevoli (...) Pochissimi uffici avevano il telefono; molti non avevano macchine da scrivere né da calcolo e, quando vi erano, si scopriva che erano state date in prestito da qualche ditta locale o da qualche associazione di operatori economici” o ancora da quanto asserito da Fanfani, nel 1961, “trovo conferma [di]

¹ F. DE SANCTIS, *L’Italia sarà quello che sarete voi. Discorsi e scritti politici (1848-1883)*, Sant’Angelo dei Lombardi, Delta Edizioni, 2014, 91-92. Nel 1865, De Santis, già Ministro della Pubblica Istruzione con i governi Cavour e Ricasoli, si candidò al Parlamento e presentò un programma elettorale in cui denunciava vizi e carenze della pubblica amministrazione usando termini perfettamente applicabili anche alla situazione attuale; si veda, al riguardo, D. DE MASI, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell’Italia postindustriale*, Milano, 2020.

² B. G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, Relazione tenuta al 64° Convegno di Studi Amministrativi su Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie, Varenna, 20-21-22 settembre 2018.

³ A. TOCQUEVILLE, *L’Antico regime e la rivoluzione*, BUR, Milano, 1998.

quanto lenta e arrugginita sia la nostra amministrazione”⁴. Nel 1979, Giannini scriveva che: “Vi sono zone in cui si registrano indirizzi politici contrastanti, altre di indirizzo politico perplesso, altre di carenza di indirizzo. Vi sono ovviamente molte altre cause, talune anche assai lontane, che hanno concorso a produrre l’attuale situazione di grave disfunzionamento delle amministrazioni pubbliche, globalmente prese, e a suscitare per più parti di esse, angoscianti preoccupazioni di ingovernabilità”⁵ e, nel 1993, Cassese parlava di “cambiamenti senza innovazione” e che “L’amministrazione è artefice e vittima di una legislazione fitta, che l’avviluppa e l’incatena. Il disegno organizzativo delle amministrazioni pubbliche è ben poco funzionale ed ha bisogno di una revisione radicale” “I cittadini sono smarriti di fronte al labirinto amministrativo e sono costretti ad affidarsi sempre più spesso a professionisti (...) per adempiere ai propri obblighi e per ottenere il soddisfacimento dei propri diritti”⁶.

La storia d’Italia dall’Unità ai giorni nostri è connotata dalla crescente consapevolezza sui limiti e i costi dell’apparato burocratico⁷, bloccato ed incapace di organizzare persone e risorse in vista della realizzazione di fini collettivi e secondo criteri di razionalità, imparzialità, impersonalità, come, per definizione, dovrebbe⁸.

L’affermarsi dell’accezione negativa ha ispirato l’*engagement* viepiù professato dei Premier politici alla lotta contro la burocrazia, responsabile di complicare la vita dei cittadini e di creare ostacoli ed impedimenti che limitano l’attività delle aziende, rallentano la fornitura dei servizi pubblici, introducono adempimenti inutili e ridondanti, sebbene le dichiarazioni d’intenti non si siano sempre tradotte in risultati tangibili o perché erano meramente programmatiche *ab initio* ovvero perché sono rimaste bloccate dai continui cambi di governo.

In epoca più recente, Enrico Letta, nel discorso pronunciato alla Camera trascorsi i primi cento giorni di governo, aveva asserito che: “La burocrazia non deve opprimere la voglia creativa degli italiani (...) Bisogna snellire le procedure e avere fiducia in chi ha voglia di investire, creare, offrire posti di lavoro”⁹. Su queste basi, viene attribuita veste normativa all’idea che il “tempo” rappresenti un bene autonomo della vita, responsabilizzando la P.A. per le conseguenze subite da cittadini ed imprese a causa delle sue mancate o tardive risposte. L’indennizzo automatico e forfettario, inserito nell’art. 2-bis, l. n. 241 del 1990, intende eliminare le lungaggini che incidono sui termini procedurali¹⁰ comminando la corresponsione di un indennizzo a carico della P.A. inadempiente. La norma sembra chiara, l’applicazione purtroppo è incerta¹¹, tanto da renderla nei fatti disattesa. Del resto, per disapplicazione, è come “scomparso” dall’ordinamento anche l’art. 17, comma 1, lett. f) della l. n. 59 del 1997, tuttora vigente e che, 16 anni prima del “Decreto del Fare”, aveva affrontato il tema della tempistica procedimentale e delle conseguenze derivanti dalla ritardata o omessa conclusione di un procedimento, prevedendo un indennizzo automatico e forfettario a favore di soggetti richiedenti «per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento per la mancata o ritardata adozione del provvedimento». Successivamente, nel 2007, era venuta meno, stavolta per sopravvenuto cambio di governo, la previsione contenuta nell’art. 1, comma 1, lett. b) del d.d.l. Nicolais del 2007 (“Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n.241, in materia di conclusione del procedimento”), secondo cui, «indipendentemente dal risarcimento del danno di cui al comma 1, le pubbliche amministrazioni corrispondono ai soggetti istanti a titolo sanzionatorio del mero ritardo,

⁴ S. CASSESE, *La burocrazia malata*, il Foglio, 15 settembre 2019.

⁵ *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979.

⁶ *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 28 aprile 1993- 10 maggio 1994

⁷ V. AZZOLLINI, *Burocrazia e potere* in S. Sileoni (a cura di), *Noi e lo Stato. Siamo ancora sudditi?*, Torino, 2019.

⁸ V. M. ALBROW, *Burocrazia*, in [Treccani \(online\)](#).

⁹ Per la realizzazione di questo programma, il Governo aveva varato misure economiche urgenti con il cd. Decreto del Fare (d.l. 21 giugno 2013, n. 69): v. *Il discorso di Letta alla Camera*, in *Il Sole-24Ore*, 29.04.2013.

¹⁰ *L’attuazione nelle Regioni e negli enti locali della legge 69/2009*, Quaderni del Foromez n. 32, 2013.

¹¹ Per un approfondimento sulla natura del danno risarcibile e della responsabilità della P.A., v. M. BENEDETTI, *Danno da ritardo*, in *Il Sole-24Ore*, 23.05.2019.

una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva, nei casi di inosservanza dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi».

Anche il Governo Renzi aveva enfatizzato nel suo programma la lotta contro la burocrazia, aggiungendo alla sfida della semplificazione di norme e procedure, la “sburocratizzazione”¹² al fine di eliminare: *“lo spezzatino di competenze, a compartimenti stagni”*¹³.

In risposta all’esigenza di risolvere le problematiche connesse alla “troppa burocrazia”, proliferata anche grazie all’avvicinarsi continuo dei governi, incompatibile con l’esigenza di cambiamento della P.A., che richiede un’azione continua e consolidata; il primo Governo Conte aveva impostato l’azione legislativa in termini di “concretezza”, annunciando la volontà di non voler approvare ulteriori misure in materia di snellimento degli oneri burocratici, ma di puntare piuttosto alla implementazione delle normative vigenti. Anche tale programma però è naufragato con la caduta del governo rimanendo privo di effetti concreti. Il secondo Governo Conte ha recuperato il programma di semplificazioni e di codificazioni contenuto nei disegni di legge delega approvati dal Consiglio dei Ministri nel febbraio del 2019, ma la finalità di sbrogliare la complessità amministrativa sembra tradita dalla “macchina burocratica”¹⁴ messa in campo per realizzarla.

Finora, in sostanza, la sensazione è che si resti intrappolati nel paradosso per cui se da un lato si avverte un grande bisogno di migliorare l’amministrazione, di far funzionare la P.A. affinché diventi una risorsa per cittadini ed imprese, dall’altro ci sono tanti *“cantieri abbandonati all’inizio dell’opera”*, tanti *“progetti lasciati incompiuti”*, che finiscono per alimentare il caos normativo e lasciare irrisolti i problemi per i quali erano stati ideati¹⁵.

2. Semplificare per crescere: del categorico rapporto tra lo sviluppo economico di uno Stato e la sua attività regolatoria

“Semplificazione” è un termine ampiamente condiviso, perché soddisfa un’aspettativa diffusa di alleggerimento degli oneri burocratici con cui devono confrontarsi cittadini ed imprese per realizzare qualsiasi tipo di attività. Implica la riduzione dei costi della P.A., perché consente di velocizzare l’iter amministrativo e di liberare risorse da impiegare altrove in modo più proficuo. Quale punto programmatico di ogni governo che intende attuare politiche incisive sui blocchi del sistema produttivo, la semplificazione è, oramai, una costante e per questo è sottoposta a misurazioni tese a valutarne l’efficacia. In particolare, due sono le variabili fondamentali che incidono sullo sviluppo economico e che sono oggetto di rilevazione nelle indagini comparative: 1) i costi che i soggetti interessati sostengono per i rapporti con la PA e 2) i tempi dei procedimenti amministrativi. In entrambi i casi, la semplificazione interviene per ridurre gli uni e gli altri¹⁶ e lo

¹²L’Ufficio del Dipartimento della Funzione pubblica che si occupa della semplificazione amministrativa e della riduzione degli oneri, nel 2014 ha cambiato nome divenendo l’Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione.

¹³M. RENZI, *Un’altra strada. Idee per l’Italia di domani*, Marsilio, 2019, 191.

¹⁴V. C. FOTINA, *Le semplificazioni di Conte: 10 Ddl fermi da undici mesi*, in *Il Sole-24Ore*.

L’A.C. 1812 (d.d.l. “madre”) intende smantellare la troppa burocrazia servendosi di una struttura a sua volta articolata, composta da più soggetti, che intervengono su vari livelli: una Commissione per l’attuazione delle politiche pubbliche, che ha una struttura di supporto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (si veda, *infra*, la nota n. 68); una Unità, già esistente da tempo e a tal fine riordinata; un Comitato interministeriale, peraltro già previsto (e finora mai istituito) dall’art. 1 del d.l. n. 4 del 2006; ed una Cabina di regia di cui si avvale il Comitato (cfr. artt. 1, 2 e 4 del d.d.l. cit.)

¹⁵S. CASSESE, *La burocrazia malata*, cit.

¹⁶L’analisi svolta attraverso gli indicatori internazionali tra cui, il database Doing Business, fornisce indicatori relativi ai costi per “fare impresa” derivanti dalle specifiche norme che favoriscono o ostacolano gli investimenti, la produttività e la crescita. Una premessa fondamentale di Doing Business è che l’attività economica richiede buone regole per la disciplina dei diritti di proprietà, per la riduzione dei costi di risoluzione delle controversie, per la prevedibilità delle interazioni economiche e per la tutela dei contraenti contro gli abusi. L’obiettivo perseguito è che le norme elaborate per essere efficaci, devono essere accessibili a tutti coloro i quali hanno necessità di farne uso ed essere semplici nella loro attuazione. Il progetto Doing Business comprende 2 tipi di dati. I primi derivano dalla lettura di leggi e regolamenti. I secondi sono indicatori di tempo e di movimento, che misurano l’efficienza nel raggiungimento di un

“slancio” principale del semplificatore dovrebbe essere quello di rendere il sistema normativo più “facile all’uso”, al consumo, vale a dire “*user friendly*”, fruibile per i cittadini e applicabile in modo più semplice da parte delle amministrazioni. Per far questo occorre modificare l’approccio tradizionale alla semplificazione e pensarla non più in termini giuridici, legali, amministrativi, burocratici; ma in termini di competitività, affinché la pubblica amministrazione possa recuperare la sua funzione di stimolo all’innovazione, di motore della crescita economica e quindi del benessere dei cittadini¹⁷.

Sebbene la consapevolezza sui mali antichi della complicazione burocratica sia risalente, l’esigenza di un intervento normativo per semplificarla è apparsa nelle scelte dei governi italiani a partire dal varo della legge n. 241 del 1990¹⁸, che ha introdotto importanti strumenti per diminuire le fasi dei procedimenti amministrativi attivati per “fare impresa”.

Su questo versante, anche l’Europa è intervenuta imponendo agli Stati membri di comprimere gli adempimenti a carico delle imprese per dare avvio ed esercitare la propria attività. Con il varo della direttiva servizi e del decreto legislativo, che l’ha attuata¹⁹, si è proceduto alla riforma dello sportello unico per le attività produttive (SUAP)²⁰ quale “solo” interlocutore a cui l’impresa si rivolge per l’espletamento di tutte le formalità normativamente richieste, che si interfaccia con gli altri enti coinvolti nel procedimento²¹. L’impresa che intende avviare un’attività si rivolge al SUAP, attivando un procedimento²² che terminerà con un’autorizzazione espressa (sempre necessaria se

obiettivo di regolazione (come ad esempio la concessione della personalità giuridica ad un’impresa). Mediante tali indicatori, annualmente aggiornati, le stime dei costi sono registrate da schede ufficiali e riguardano i seguenti settori: avviare un’impresa, assumere e licenziare lavoratori, ottenere credito, protezione degli investitori, costringere al rispetto dei contratti, cessazione di un’attività. Secondo il *Rapporto Doing Business* del 2020, l’Italia occupa il 58esimo posto – preceduta da Kosovo, Kenya, Romania, Cipro e Marocco – è in calo di sette posizioni rispetto all’anno precedente e di ben dodici rispetto al 2018. Negli ultimi anni sembra avviato, dunque, un consolidato *trend* negativo. Cinque anni fa l’Italia occupava il 56esimo posto; dieci anni fa il 78esimo. Considerando un arco temporale più ampio, il miglior risultato registrato dall’Italia è il 45esimo posto del 2016 (*Doing Business 2020*, in *Doing business - Measuring Business Regulations*, October 24, 2019).

¹⁷Le politiche di *Better Regulation* costituiscono un obiettivo fondamentale per qualsiasi ordinamento giuridico, sia per la diffusa consapevolezza dell’interdipendenza tra la crescita economica e le attività regolate; sia per la costante “spinta esterna” all’adozione di tali politiche da parte di soggetti sovranazionali (come l’Unione europea) o di organizzazioni internazionali (come l’OCSE o la Banca Mondiale).

¹⁸Il processo riformatore è proseguito con la legge di accompagnamento della legge finanziaria per il 1994 e i decreti attuativi sui termini dei procedimenti amministrativi; le due “leggi Bassanini” del 1997 (ll. nn. 59 e 127 del 1997) sul decentramento e la semplificazione amministrativa, e con i decreti e regolamenti attuativi delle numerose deleghe in esse contenute, in particolare d.lgs. n. 112 del 1998, il d.P.R. 447 del 1998; le leggi annuali di semplificazione: l. n. 50 del 1999, l. n. 340 del 2000, l. n. 229 del 2003 e l. n. 246 del 2005; Direttiva servizi 2006/123/CE e d.lgs. n. 59 del 2010; art. 38 del d.l. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133 del 2008, d.P.R. n. 160 del 2010.

¹⁹Direttiva 2006/123/CE e d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

²⁰In attuazione della delega contenuta nel d.lgs. n. 112 del 1998, il d.P.R. n. 447 dello stesso anno ha istituito il SUAP in Italia, anticipando la stessa normativa europea che solo nel 2006 ha previsto, con la Direttiva servizi, l’istituzione presso gli Stati membri di singoli punti di contatto cui rivolgersi per l’avvio e l’esercizio di un’attività d’impresa.

²¹Se si vuole, per un approfondimento sulla riforma, all’indomani della direttiva servizi, v. I. SALZA; *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA*, Roma, 2010 e I. SALZA, *Gli sportelli unici per le attività produttive: da strumenti di decentramento amministrativo a vincolo europeo*, in B. G. Mattarella e A. Natalini (a cura di), *La regolazione intelligente*, Astrid, Firenze, 2013.

²²Rispetto ai procedimenti attivati per l’esercizio delle attività produttive davanti al SUAP, la legge sul procedimento amministrativo ne prevede tre: conferenza di servizi (artt. 14 e ss); la SCIA (art. 19) e il silenzio-assenso (art. 20). Tali disposizioni hanno subito molte riforme dal 1990. Di seguito l’elenco delle modifiche alla legge n. 241 del 1990 dal varo fino ad oggi: l. 24 dicembre 1993, n. 537; d.l. 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 luglio 1995, n. 273; l. 15 maggio 1997, n. 127; l. 16 giugno 1998, n. 191; l. 24 novembre 2000, n. 340; l. 11 febbraio 2005, n. 15; l. 18 giugno 2009, n. 69; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122; d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2011, n. 106; d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134; d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221; d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla

richiesta da atti normativi che provengono dall'attuazione del diritto comunitario), con un'autorizzazione implicita, nel caso in cui il regime normativamente applicabile è il silenzio-assenso ovvero, a seconda di quanto previsto dalla legge, l'interessato potrà iniziare la sua attività lo stesso giorno che ha presentato una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o una comunicazione.

2. 1. *Prima fase: le liberalizzazioni “annunciate”*

In seguito all'interessamento del legislatore europeo alle vicende amministrative dei singoli Stati membri per sgomberare la strada dagli ostacoli d'origine burocratica alla crescita economica, si sono rincorsi molteplici interventi tutti protesi a districare il garbuglio delle norme vigenti. Nella maggior parte dei casi si è trattato di iniziative generiche, che annunciavano semplificazioni e liberalizzazioni a spron battuto, rinviando a decreti attuativi, mai adottati, la concreta realizzazione di quelle misure “miracolistiche”. Le scelte normative successive alla Direttiva servizi sono affette dalla cosiddetta “sindrome del legislatore pigro”, cioè in preda all'illusione di poter semplificare tutto attraverso l'adozione di “norme generali”. Sono caratterizzate dalla comune volontà, rimasta potenziale, di eliminare le “indebite restrizioni” all'accesso e all'esercizio delle attività produttive e di circoscrivere i regimi autorizzatori al fine di liberare risorse e promuovere lo sviluppo e la crescita.

Gli interventi in parola sono tutti rigorosamente in forma di decreti legge a significare l'urgenza di approntare le misure di liberalizzazione previste, anche se si rimandava la realizzazione degli effetti “urgenti” all'adozione di decreti attuativi. Nella fattispecie, il rinvio è stato per solito a regolamenti delegificanti caratterizzati, peraltro, da un iter procedimentale articolato e complesso, comunque lungo, che rende impossibile configurarli quali strumenti agevoli e immediati, da cui è discesa l'inconsistenza di queste “politiche” e l'inutilità di simili “annunci”²³.

l. 11 novembre 2014, n. 164 e da ultimo l. 7 agosto 2015, n. 124; d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127. Anche la SCIA, sebbene introdotta nella legge generale sul procedimento amministrativo venti anni dopo rispetto alla conferenza di servizi (fino al 2010 al suo posto c'era la Dichiarazione di inizio attività – DIA, che trasformata in SCIA ha modificato la sua natura giuridica ed è divenuta, da atto amministrativo, atto del privato), ha subito diverse modifiche nel decennio della sua vigenza, in particolare, l'art. 19 della l. n. 241 del 1990 è stato modificato: dal d.l. n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 2010); dalla l. n. 163 del 2010; dal d.lgs. n. 104 del 2010; dal d.l. n. 70 del 2011 (convertito dalla l. n. 106 del 2011); dalla l. n. 35 del 2012; dalla l. n. 139 del 2012, dalla l. 124 del 2015; dal d.lgs. n. 126 del 2016 e dal d.lgs. n. 222 del 2016. Per un approfondimento al riguardo, si può vedere il [Dossier Senato n. 317 del 2017 “Segnalazione certificata di inizio attività”](#). E, infine, il silenzio assenso, modificato con l. n. 69 del 20019; la l. n. 163 del 2010; la l. n. 221 del 2015; il d.lgs. n. 126 del 2016. Il d.lgs. n. 222 del 2016, ha precisato il *dies a quo* della decorrenza dei termini per la formazione del silenzio assenso, introducendo una modifica implicita all'art. 20 della l. n. 241 del 1990, stabilendo che il termine decorra dal ricevimento dell'istanza da parte del privato. Diverso poi è il silenzio – assenso ex art. 17-bis e il silenzio-assenso ex artt. 14-bis, comma 2, lett. b) e 14-ter, comma 7 introdotti rispettivamente dalla l. n. 124 del 2015 e dal d.lgs. n. 127 del 2016: il primo tipo di silenzio si applica agli endoprocedimenti tra le P.A. coinvolte, mentre il secondo si applica nella conferenza di servizi semplificata e nella simultanea in caso di mancata espressione del parere di competenza da parte delle amministrazioni coinvolte nel procedimento comprese quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili.

²³ Tale ultima previsione ha provocato la reazione della Corte costituzionale che l'ha dichiarata illegittima, con la [sentenza n. 200 del 2012](#), poiché la soppressione generalizzata delle normative statali incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Infatti, l'effetto della soppressione automatica e generalizzata delle leggi regionali contrarie ai principi enunciati nell'art. 3, d.l. n. 138/2011, oltre ad avere una portata incerta e indefinibile, potrebbe riguardare un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali. Prevedere la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, la valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun legislatore regionale e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le diverse attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici.

Tra questi, l'art. 3, d.l. n. 138/2011 (legge n. 148/2011) che, in modo astratto, proclamava: *“Comuni, Province, Regioni e Stato (...) adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”*.

Tale principio ammetteva solo i limiti, i programmi e i controlli necessari alla tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, della salute, dell'ambiente e dell'utilità sociale, nel rispetto degli obblighi comunitari ed internazionali. Entro la stessa scadenza (30 settembre 2012) era prevista la soppressione di tutte le norme statali incompatibili²⁴. Il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (conv., con modif., nella l. 14 settembre 2011, n. 148) ha previsto, inoltre, l'adozione entro il 31 dicembre 2012 (non avvenuta) di uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per l'individuazione delle disposizioni abrogate e il varo di una disciplina regolamentare della materia.

Successivamente, l'art. 34 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (conv., con modif., nella l. 22 dicembre 2011, n. 214), noto con il nome *“Salva Italia”*, ha ribadito che la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti di assenso o di autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità.

È seguito il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (conv., con modif., nella l. 24 marzo 2012, n. 27), meglio conosciuto come *“Cresci Italia”*, che all'art. 1 ha previsto l'abrogazione *“generalizzata”* di tutte le norme che introducono limiti all'avvio di un'attività d'impresa non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; nonché le norme che pongono divieti e restrizioni non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite e che impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori²⁵. In questa prospettiva, ha autorizzato il Governo all'adozione di uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400, anch'essi mai adottati, che avrebbero dovuto essere volti ad individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione.

Nella stessa linea d'onda si collocano le previsioni contenute nel d.l. n. 5/2012 più noto come *“Semplifica Italia”* (convertito dalla legge n. 35/2012). In specie, l'art. 12 stabiliva l'individuazione da parte del Governo delle attività sottoposte ad autorizzazione, a SCIA con asseverazioni o a SCIA senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione e a quelle del tutto libere.

Le deleghe contenute nei decreti richiamati sono inutilmente scadute²⁶ facendo restare *eternamente* *“programmatiche”* le finalità per le quali erano state previste. Nella prospettiva di semplificare il più possibile i procedimenti per lo svolgimento delle attività produttive ed essere *compliant* all'ammonimento europeo di conservare le autorizzazioni solo se giustificate da motivi

²⁴ È da dire che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha costantemente confermato la competenza esclusiva statale in materia di SCIA e la sua applicazione *“generalizzata”* alle attività produttive. Si vedano, *ex plurimis*, Corte cost. sentt. nn.164 e 203 del 2012 e n. 8 del 2013, laddove la Corte ha affermato che l'ampiezza della disciplina di principio statale sulle attività economiche *“non comporta l'assorbimento delle competenze legislative regionali in quella spettante allo Stato nell'ambito della tutela della concorrenza (cfr.. cons. dir. 4.3)*.

²⁵ Ha stabilito, inoltre, sempre in modo generico, che le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso e all'esercizio delle attività produttive devono essere interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo le condizioni di piena concorrenza e di parità. A tale programma sono ammessi solo i limiti e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e gli eventuali contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali dello Stato.

²⁶ La delega del d.l. n. 5/2012 è scaduta il 31 dicembre 2012, salvo che per le professioni turistiche, la cui scadenza è stata prorogata di un anno

imperativi di interesse generale²⁷, un censimento delle autorizzazioni ministeriali, ai sensi dell'art. 12, comma 4, d.l. n. 5/2012, era stato intrapreso nel 2012 al fine di individuare i regimi autorizzatori esistenti e valutare, laddove l'attività amministrativa fosse di tipo "vincolato", la possibilità di sostituire il provvedimento espresso con la SCIA o con la comunicazione, ma è rimasto incompiuto per lo spirare del termine di scadenza della legislatura²⁸.

Tutti gli interventi normativi rievocati sono caratterizzati da una estrema "volatilità", poiché rimandano la loro efficacia all'adozione di atti postumi²⁹, che richiedono quindi continue messe a punto, sintomo di una mancata o insufficiente progettazione "a monte" o dell'incapacità di arrivare ad una sintesi politica ovvero, peggio ancora, della volontà di formulare un mero intento configurandosi come vacue "leggi manifesto".

2.2. Seconda fase: le riforme "pensate"

Chiusa questa parentesi, a partire dal 2014 si è tentato un approccio più concreto e realistico alla semplificazione normativa e amministrativa provando ad assicurare l'attuazione delle misure vigenti coinvolgendo *in primis* i soggetti istituzionalmente tenuti. Il nuovo corso ha portato all'adozione di un'Agenda per la semplificazione 2015-2017³⁰ inaugurando così un metodo diverso per il raggiungimento degli obiettivi di deburocratizzazione, basato sulla collaborazione tra il Governo e le amministrazioni regionali e locali. Attraverso un accordo stipulato in Conferenza unificata, i diversi livelli di governo hanno assunto il comune impegno di garantire l'effettiva realizzazione degli obiettivi progettati seguendo un "cronoprogramma", che individua i settori di intervento (che nel primo triennio sono stati: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa) e definisce per ciascuno azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi³¹.

È seguito il varo della legge n. 124 del 2015, che ha rinviato a decreti legislativi³², questa volta attuati, la semplificazione dei principali procedimenti per l'impresa, che si svolgono davanti al SUAP: il procedimento ordinario, che prevede l'attivazione della conferenza di servizi³³ e il

²⁷ In particolare, l'art. 14 del d.lgs. n. 59 del 2010 che attua la direttiva servizi, 123/2006/CE, prevede che: "regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità".

²⁸ La ricognizione dei regimi amministrativi vigenti è stata poi attuata con il d.lgs. n. 222 del 2016, *infra*. Per una dettagliata descrizione del percorso seguito e delle amministrazioni statali che hanno partecipato alla ricognizione dei regimi autorizzatori, si può vedere, M. DE BELLIS, *La liberalizzazione delle attività economiche: dalla DIA alla SCIA*, in *Il procedimento amministrativo a venti anni dalla legge n. 241 del 1990* (ricerca della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione), 2013, 89 e ss.

²⁹ Nelle risultanze dell'indagine conoscitiva della Commissione bicamerale sulla semplificazione si legge che alla data del 4 febbraio 2014 risultavano attuati 405 degli 883 adempimenti previsti nei provvedimenti legislativi approvati nella vigenza del Governo Monti e 57 adempimenti dei 394 previsti nella vigenza del Governo Letta (*Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Commissione bicamerale sulla semplificazione, Resoconto, Camera dei deputati, 31 marzo 2014, 36).

³⁰ *Agenda per la semplificazione 2015-2017*.

³¹ Il 21 dicembre 2017, la Conferenza unificata ha approvato l'accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali sull'aggiornamento dell'Agenda per la semplificazione agli anni 2018-2020. Il 25 luglio 2019, sempre in Conferenza unificata, è stato approvato tra i medesimi soggetti istituzionali il *Patto per la semplificazione 2019-2021*.

³² Per un quadro d'insieme delle riforme si può vedere B.G. Mattarella e E. D'Alterio (a cura), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, 2017.

³³ Cfr. S. LOPILATO, *La conferenza di servizi*, in B.G. Mattarella e E. D'Alterio (a cura), *La riforma della pubblica amministrazione*, cit., 89-112. Sulla nuova conferenza di servizi è stato redatto un documento tecnico-operativo curato da C. APPONI, M. PUGGIONI, R. ROCCASALVA e I. SALZA nell'ambito del progetto *RiformaAttiva*, finanziato dal FSE - PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - OT 11 - OS 1.3 - Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione - Azione 1.3.5 - Interventi per la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale. Il Progetto è stato coordinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e realizzato da Foromez PA, 2018.

procedimento semplificato attraverso la presentazione di una SCIA³⁴. La riforma ha esteso l'applicazione della regola del silenzio agli endoprocedimenti tra le P.A., prevedendo l'assenso implicito decorsi invano i termini stabiliti dalla legge³⁵.

A differenza della prima fase, in questa seconda il legislatore è "attivo", "informato", perché le riforme varate sono puntuali ed intervengono sui punti critici che da sempre hanno ostacolato l'efficacia degli strumenti messi in campo per la semplificazione procedimentale, primo fra tutti la conferenza di servizi, ostacolando il raggiungimento delle finalità per le quali erano stati concepiti.

Rispetto al procedimento ordinario davanti allo sportello unico, la novità rilevante è rappresentata dalla conferenza di servizi "semplificata", che si svolge in modalità "asincrona", vale a dire che le amministrazioni competenti non si riuniscono, ma comunicano tra loro mediante l'utilizzo di strumenti telematici, quindi attraverso la posta elettronica certificata (PEC) o in cooperazione applicativa, ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 82 del 2005 – Codice dell'amministrazione digitale - (avvalendosi cioè di una piattaforma informatica comune a cui si accede per reperire la documentazione allegata all'istanza presentata dal privato e per partecipare al procedimento), dando così piena attuazione normativa a quanto previsto, già dal 2009, nell'art. 3-bis, legge n. 241 del 1990, secondo cui: "*Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei loro rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati*". I tempi di conclusione dei lavori della conferenza sono perentori e certi (45 o 90 giorni, quando sono coinvolte le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini), infatti si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni che non si sono espresse nei termini previsti, vale a dire si applica la regola del silenzio-assenso, in modo efficace perché si precisa che la responsabilità della mancata espressione del parere richiesto resti in capo all'amministrazione competente³⁶. Inoltre, attraverso la modalità telematica di partecipazione alle conferenze, si risolve l'impasse dovuto all'impossibilità dell'amministrazione competente di prendere parte in presenza alla riunione da cui derivavano continui rinvii della data di convocazione, ciò che incideva sui termini procedimentali, allungandoli.

La conferenza di servizi di tipo "tradizionale" e cioè "simultanea", con la riunione in presenza, fisica o telematica delle amministrazioni coinvolte nel procedimento, è rimasta solo quando è strettamente necessaria, nelle ipotesi tassativamente previste dalla legge e cioè:

- a) nel caso di decisioni di particolare complessità;
- b) quando nella conferenza semplificata si è verificato un dissenso o comunque sono state indicate condizioni (o richieste modifiche progettuali), che rendono necessaria una nuova valutazione da parte delle amministrazioni. Alla riunione della conferenza partecipa un solo rappresentante per le amministrazioni dello Stato, uno per ciascuna Regione e uno per ciascun Ente locale³⁷.

³⁴ Il d.lgs. n. 127 del 2016 ha riscritto la disciplina della conferenza di servizi, i d.lgs. nn. 126 e 222 del 2016 hanno ridisegnato l'istituto della SCIA alla luce del principio della "concentrazione dei regimi" e della individuazione dei procedimenti amministrativi.

³⁵ L'art. 17-bis della l. n. 241 del 1990 sull'applicazione del silenzio assenso tra le amministrazioni pubbliche è stato inserito nella legge generale sul procedimento amministrativo direttamente dalla l. n. 124 del 2015, per un commento, si veda G. VESPERINI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in B.G. Mattarella e E. D'Alterio (a cura), *La riforma della pubblica amministrazione*, cit., 113- 122.

³⁶ La regola del silenzio assenso per i pareri richiesti nell'ambito della conferenza di servizi è una previsione funzionale al rispetto dei termini del procedimento. È stata inserita nella legge n. 241 del 1990 già nel 2010 (l'art. 49, d.l. n. 78 del 2010 aveva inserito il comma 7 all'art. 14-ter della l.n. 241 del 1990), ma di fatto era disattesa, perché l'incertezza sul riparto delle competenze incideva sull'applicazione della regola. Per un commento sulle novità recate al procedimento unico dalla regola del silenzio assenso, si può vedere I. SALZA, *La riforma dello sportello unico...cit.*, 62 e ss.

³⁷ L'articolo 14-ter, comma 4, della legge n. 241 del 1990, riscritto dal d.lgs. n. 127 del 2016, prevede che le amministrazioni partecipino alla conferenza simultanea tramite un "rappresentante unico", soggetto abilitato ad esprimere definitivamente, in modo univoco e vincolante, la posizione di tutte le P.A. coinvolte. Il presupposto per la

Anche la conferenza in presenza si conclude in 45 giorni (90 nei casi di decisioni complesse in cui sono coinvolte le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili). Parimenti si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni che non si sono espresse, attraverso il rappresentante unico, nel termine previsto.

Il testo della nuova conferenza di servizi è in vigore dal 28 luglio 2016, data in cui risale l'attivazione inedita di un *help-desk* all'interno del Dipartimento della Funzione pubblica in collaborazione con le Regioni, gli enti locali e le associazioni imprenditoriali al fine di:

- a) raccogliere le eventuali criticità emerse in seguito all'attuazione della nuova normativa e fornire supporto alla lettura, alla comprensione e alla interpretazione delle nuove norme;
- b) realizzare un primo monitoraggio sull'impatto della nuova disciplina e contribuire all'individuazione dei nodi da sciogliere in via interpretativa.

Riguardo al procedimento "automatizzato" davanti allo sportello unico, importanti sono le modifiche recate alla SCIA al fine di risolvere problematiche diverse, tra le quali:

- a) la difficoltà degli operatori economici di comprendere le modalità di svolgimento del procedimento amministrativo per l'inizio di un'attività e in particolare quali sono gli adempimenti del richiedente e della PA;
- b) l'incertezza giuridica dovuta alla mancanza di un quadro di regole chiare, tassative e comprensibili per coloro che devono applicarle;
- c) la duplicazione dei procedimenti e degli oneri non necessari;
- d) l'esistenza di regimi differenziati da Regione a Regione;
- e) la mancata attuazione delle direttive europee (2006/123/CE "direttiva servizi") e dei principi comunitari ("*Once only*");
- f) la numerosità degli atti presupposti che di fatto vanifica la SCIA.

In particolare, il d.lgs. n. 126 del 2016 (noto come "SCIA 1") ha inserito l'art. 19-*bis* nella legge n. 241 del 1990 che, attraverso la "concentrazione dei regimi amministrativi", dà attuazione al principio europeo del "*Once only*" ("*l'amministrazione chiede una volta sola*"). Al riguardo, ha disciplinato i casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie:

- a) altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (cosiddetta SCIA "unica");
- b) l'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni ovvero l'esecuzione di verifiche preventive (cosiddetta SCIA "condizionata").

In tutti i casi, il principio della "concentrazione" consente all'interessato di rivolgersi al SUAP una sola volta, di chiedere tutti gli atti di cui ha bisogno e di presentare tutta la documentazione normativamente richiesta³⁸.

Il d.lgs. n. 222 del 2016 (passato alla storia come decreto "SCIA 2") completa l'attuazione della delega dell'art. 5, legge n. 124 del 2015 relativa alla "*precisa*"³⁹ individuazione dei procedimenti

sua applicazione è che alla conferenza simultanea partecipino sia amministrazioni dello Stato in misura pari o superiore a due, sia amministrazioni non statali. In questo caso, le amministrazioni dello Stato sono rappresentate da un unico soggetto "*abilitato a esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni*". Il potere di nomina è diversamente distribuito a seconda che le amministrazioni da rappresentare siano solo amministrazioni periferiche o siano anche (o solo) amministrazioni centrali: nel primo caso, la competenza è del Prefetto; nel secondo, del Presidente del Consiglio, cfr V. LOPILATO, *La conferenza di servizi...cit.*, 102 e ss.

³⁸ Le discipline della SCIA unica e della SCIA condizionata si aggiungono alla SCIA "pura" e si coordina con la normativa contenuta nell'art. 19, legge n. 241 del 1990. Sulla nuova disciplina della SCIA e dei controlli ai sensi dell'art. 19, comma 3, l. n. 241 del 1990, è stato redatto un documento tecnico-operativo curato da C. APPONI, M. PUGGIONI, R. ROCCASALVA e I. SALZA nell'ambito del progetto RiformAttiva, finanziato dal FSE - PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - OT 11 - OS 1.3 - Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione - Azione 1.3.5 - Interventi per la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale. Il Progetto è stato coordinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e realizzato da Formez PA, 2018.

³⁹ L'aggettivo utilizzato per l'identificazione dei regimi amministrativi vigenti, che doveva essere "precisa", sebbene non in linea con i canoni della buona tecnica redazionale, intendeva rafforzare l'incarico conferito al legislatore di essere attento e puntuale nella ricognizione, che non doveva essere una mera classificazione dei regimi esistenti, ma avere un valore sostanziale e innovativo.

esistenti attraverso la ricognizione delle attività private in materia di edilizia, ambiente, commercio e attività assimilabili contenuta in una tabella allegata al decreto, di cui forma parte integrante⁴⁰. La Tabella A indica per ciascun procedimento/attività il regime amministrativo applicabile, descrive la concentrazione dei regimi amministrativi valevole su tutto il territorio nazionale e semplifica i procedimenti sotto un triplice aspetto:

- a) introduce regimi meno restrittivi nei settori oggetto della ricognizione, che in alcuni casi è “sostanziale” e quindi attua un’individuazione “attiva” dei regimi esistenti;
- b) consente di adeguare la disciplina vigente ai più semplici standard europei sull’accesso all’attività di servizi e ai principi di ragionevolezza e proporzionalità;
- c) implementa il principio della “concentrazione dei regimi” previsto nell’art. 19-*bis* introdotto dal decreto “SCIA 1”.

La ricognizione effettuata con il d.lgs. n. 222 del 2016⁴¹, attua, a dieci anni dalla Direttiva servizi e a sei dal decreto legislativo n. 59, gli obblighi imposti a tutti gli Stati membri di individuare i regimi amministrativi esistenti e di mantenere le autorizzazioni solo se necessarie.

La mappatura e il declassamento dei regimi vigenti ha consentito, inoltre, di elaborare una modulistica unica e standardizzata, adottata in Conferenza unificata tramite l’accordo tra Governo, Regioni e Comuni, valevole su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni. L’impegno condiviso a livello interistituzionale di adottare una modulistica unificata rendendola disponibile attraverso i siti ufficiali, rappresenta una tappa importante nel difficile cammino della sburocratizzazione, perché:

- a) realizza il principio dell’eguaglianza delle condizioni per dare avvio ed esercitare l’attività d’impresa, in coerenza con l’art. 117, co. 2, lett. e) Cost., perché “tutela la concorrenza”, infatti consente di avere in tutto il territorio nazionale le stesse condizioni per dare avvio ed esercitare un’attività produttiva⁴². All’imprenditore sono richiesti, per lo svolgimento della sua attività, gli stessi adempimenti in qualsiasi parte del territorio nazionale si trovi la sua impresa;
- b) fa chiarezza sia per il privato interessato, sia per la P.A: entrambi sono messi nella condizione di conoscere rispettivamente la documentazione da produrre e le richieste lecite da avanzare, assolve quindi ad un’altra esigenza profondamente sentita di semplificazione del linguaggio giuridico⁴³.

3. Quali sono le condizioni per realizzare una policy efficace?

Atteso che le norme per realizzare le finalità di semplificazione ed essere “competitivi” esistono, è necessario elaborare delle vere e proprie *policies* sulla cosiddetta *Better Regulation*, che

⁴⁰ M. DE BELLIS, *I regimi amministrativi delle attività private*, B.G. Mattarella e E. D’Alterio (a cura), *La riforma della pubblica amministrazione*, cit., 123-137.

⁴¹ Secondo il Cons. di Stato, il d.lgs. n. 222 del 2016 può essere definito una forma di “codificazione soft”, poiché realizza “un riordino normativo, ancorché parziale (...) ossia una raccolta organica e semplificata (...) di tutte le discipline vigenti dell’attività privata nei settori interessati” (Ad. Comm. Spec. n. 1784 del 2016).

⁴² La Corte costituzionale ha qualificato l’attività amministrativa come “prestazione”, quindi, “servizio” del quale solo lo Stato, in quanto competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati, può garantire una effettiva parità di condizioni rispetto all’avvio di un’attività economica, cfr. *Corte cost. n. 121 del 2014*, *Cons. dir.* n. 5.

⁴³ Non possono più essere richiesti dati e adempimenti che derivano da prassi amministrative, ma non sono espressamente previsti dalla legge. Ad esempio, non è più richiesto il certificato di agibilità dei locali per l’avvio di un’attività commerciale o produttiva. Nella *modulistica* commerciale il linguaggio è stato semplificato, utilizzando il più possibile termini di uso comune, più comprensibili per chi deve compilare e firmare le dichiarazioni. Così, ad esempio, quello che prima era “un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande” è diventato, più semplicemente, un bar o un ristorante. Sono state eliminate tutte le espressioni del tipo “ai sensi della legge” (i riferimenti normativi si trovano solo in nota o tra parentesi). È stato esplicitato il contenuto dei requisiti richiesti dalla legge laddove erano previste formule del tipo “dichiaro di essere in possesso dei requisiti di cui all’art. X della legge XX”, che rendevano difficilmente conoscibile per l’impresa il contenuto della dichiarazione da sottoscrivere.

comprende sia la semplificazione amministrativa, che la qualità della regolazione, ed essere consapevoli che si tratta:

1) di un “interesse pubblico autonomo”⁴⁴, che prescinde dai sistemi giuridici che se ne occupano;
2) di un interesse che incide sulla competitività del paese, in termini di PIL. In Italia, l’esigenza di tutelare l’interesse autonomo alla *Better Regulation* è stata indotta dalle iniziative svolte dall’OCSE, che già a partire dal 1995 ha formulato *La Raccomandazione del Consiglio sul miglioramento della qualità delle norme*, corredata da una *Checklist di riferimento per le decisioni relative alla regolamentazione*, elaborata in dieci punti e redatta sotto forma di semplici domande. La Raccomandazione è il primo standard internazionale sulla qualità delle norme e tuttora rappresenta una guida concreta e operativa. La *regulatory policy* dell’OCSE svolge un ruolo fondamentale per l’armonizzazione delle politiche sul miglioramento della qualità della regolazione e la trasformazione delle pubbliche amministrazioni in fattori di sviluppo e di crescita economica. Un ulteriore stimolo è arrivato dall’Unione europea attraverso la strategia di Lisbona (2000 e Lisbona II nel 2005) in cui sono state evidenziate le priorità per la prosecuzione ed il rafforzamento delle azioni di politica economica finalizzate allo sviluppo. A partire dal 2007, al fine di favorire la competitività del sistema economico, il focus dell’azione condotta dal governo italiano, in coerenza con l’azione comunitaria⁴⁵, è stato quello della riduzione degli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese⁴⁶. L’impegno dell’UE sulla qualità della regolamentazione, affinché possa rispondere alle esigenze della società e delle imprese, è l’obiettivo perseguito con il programma “Legiferare meglio”, che nel 2016 ha portato all’adozione di un [Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione](#). Nell’ambito dell’iniziativa Legiferare meglio, nel 2015 la Commissione ha introdotto il [programma REFIT](#) per il controllo sull’adeguatezza e

⁴⁴ Fino agli anni ’90, l’interesse alla qualità normativa era solo “eventualmente” protetto, nel senso che, per fare un esempio, mettendo mano da una legge sull’ambiente, un funzionario di “buona volontà” l’avrebbe probabilmente “scritta bene”. Oggi, invece, si è consapevoli, qualunque sia la materia, che se nel testo non si inseriscono oneri inutili e fasi procedurali ridondanti, se il messaggio legislativo è chiaro, i suoi disposti sono applicabili, si evitano abusi e si garantisce un interesse autonomo rispetto all’interesse sottostante, cioè all’interesse che la legge persegue.

⁴⁵ A tal proposito, la Commissione europea ha elaborato un’ambiziosa strategia per misurare tali costi nell’UE e per ridurli, che comprende la fissazione di un obiettivo comune per gli Stati membri di riduzione in totale del 25% degli oneri amministrativi nel medio periodo, per favorire la crescita e l’occupazione. L’impegno si inseriva nel programma “Legiferare meglio” dell’Unione europea e dettava una strategia comunitaria finalizzata a misurare i costi e a ridurre gli adempimenti amministrativi, avviando un’ampia discussione con il Consiglio, il Parlamento europeo, gli Stati membri e le parti interessate sul modo migliore in cui ridurre gli oneri amministrativi nell’UE. Sulla base di tale discussione la Commissione ha presentato, nel gennaio 2007, una proposta per un programma d’azione comunitario sulla riduzione degli oneri. Il Governo italiano ha recepito tale impegno che è stato trasferito tra gli obiettivi perseguiti dal Piano di azione per la semplificazione adottato nello stesso anno.

⁴⁶ Con il “Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione” (P.A.S. per il 2007) si è avviata la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) che gravano sulle piccole e medie imprese (da 1 a 249 dipendenti), con l’obiettivo di imprimere un cambio di orientamento alla politica di semplificazione. In un primo periodo, la strategia italiana di semplificazione aveva tra i suoi principali obiettivi una significativa riduzione degli “oneri amministrativi” gravanti sulle imprese, a partire dalla stima del costo di singoli obblighi informativi (O.I.) imposti da norme di regolazione (costituiti da tutti gli adempimenti posti a carico delle imprese da norme di regolazione e che comportano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazione a terzi e/o alle autorità pubbliche). La metodologia di misurazione utilizzata era lo *EU Standard Cost Model (S.C.M)*, adottato dalla Commissione Europea sulla base delle proficue esperienze di applicazione dello stesso metodo in molti Stati membri. Il processo di misurazione degli oneri amministrativi si articolava in varie fasi che tendevano ad individuare e a quantificare gli obblighi informativi non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici, che la regolazione si prefiggeva e attribuiva un ruolo chiave alla consultazione degli *stakeholders*. Sulla base dei risultati della misurazione dovevano poi essere formulate le proposte di semplificazione. L’attività di misurazione è stata da sempre coordinata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che all’epoca aveva istituito un’apposita *task-force* MOA. Con l’art. 25 del d.l. n. 112/2008 è stata introdotta una disposizione *ad hoc* per l’attuazione di un programma per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi (“taglia oneri”), dapprima solo per lo Stato, poi esteso alla regolazione di regioni, enti locali e autorità indipendenti, che non ha dato risultati perché di fatto disattesa. Dal 2014 (sulla base degli artt. 7 e 8 della l. n. 180 del 2011) l’Ufficio per la semplificazione e la sburocrazia del DFP redige entro il 31 marzo di ogni anno le [relazioni sugli oneri introdotti ed eliminati e sul bilancio degli oneri](#).

sull'efficacia della regolamentazione al fine di semplificare la normativa vigente e garantire che la legislazione dei Paesi europei dia risultati efficaci ai cittadini e alle imprese a costi ridotti⁴⁷;

3) di un interesse "recessivo", è cioè debole. Da solo non potrebbe farcela ad imporsi e a resistere rispetto agli altri interessi. È destinato a soccombere se non vi fossero apposite strutture incardinate, in genere presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per l'efficacia di una *policy* sulla semplificazione e sulla qualità della regolazione sono indispensabili:

a) il sostegno politico e tecnico. Non è possibile avviarla se non c'è un referente autorevole che la sostiene e la promuova a livello governativo;

b) la continuità. Il perseguimento della qualità delle regole non è una *one-shot policy*, ma richiede uno sforzo continuo, un'attenzione costante verso gli sviluppi;

c) l'organicità. L'approccio alla semplificazione deve essere organico, strategico, vale a dire che ci deve essere un programma specifico, un piano, e soprattutto, un sistema accentrato di *governance*, che accorpi e coordina tutte le strutture a ciò deputate;

d) la misurabilità. La semplificazione non si fa solo facendo nuove leggi, ma anche misurando gli effetti delle stesse nella vita reale, misurando quanto tempo, quanto costo reca una procedura prima e dopo l'intervento⁴⁸. Infatti, la legge si pone anche in termini di "dati" con i quali poi si arriva a verificare l'impatto delle leggi varate sul PIL;

e) la multidisciplinarietà. Per attuare una *policy* sulla semplificazione è necessaria la cooperazione di più competenze: i giuristi, gli economisti, gli statistici e l'apporto di competenze più specifiche connesse alle materie oggetto di regolazione;

f) il fattore umano. La professionalità del *regulator* è multidisciplinare, perché non si concentra in una sola persona, ma è un *know-how* specifico che il regolatore porta quale suo contributo in una squadra;

g) il fattore organizzativo. L'organizzazione richiede che ci sia un *mixed balance* tra colui che ha esperienza settoriale (poiché non si può prescindere da coloro che lavorano nel settore da semplificare) e un altro soggetto, il quale dal centro coordina i lavori e ha a cuore l'interesse alla qualità della regolazione;

h) il coinvolgimento degli attori delle regole della *policy* e degli *stakeholders*. In particolare, è necessario coinvolgere coloro che hanno il compito di applicare le normative varate. Il buon regolatore infatti non semplifica solo ciò che a lui sembra un problema, ma che al contrario i cittadini non avvertono come tale, altrimenti si correrebbe il rischio di intervenire dove non serve e non farlo dove invece se ne avverte l'esigenza. Per questo è indispensabile consultare i destinatari delle norme, che possono fornire informazioni utili al legislatore e suggerire gli ambiti su cui agire, affinché la produzione normativa sia "informata" e, per questo, efficace⁴⁹;

i) la manutenzione e l'attivazione. L'intervento semplificatore deve essere sempre verificato, se ne devono cioè controllare gli effetti prodotti per verificarne la funzionalità e l'efficacia;

l) la dimensione multilivello. L'ordinamento giuridico è "multistrato", viviamo immersi in "strati di regole": c'è lo strato statale, regionale, sub-regionale, sovranazionale. È impossibile semplificare solo ad un livello, altrimenti si depotenzierebbe la *policy* vanificandone gli effetti. Semplificare

⁴⁷ Per un quadro complessivo ed aggiornato delle iniziative europee ed internazionali in materia di *Better Regulation*, si può vedere L. CAVALLI, *Il quadro internazionale ed europeo* in G. Mazzantini e N. Rangone (a cura di) *L'Analisi d'impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2017-2018, Osservatorio AIR, 2019.

⁴⁸ *You get what you measure* ("ottiene solo ciò che misuri"), cfr. R. FERRARIS FRANCESCHI, *Sistemi di pianificazione e controllo*, Torino, 2010.

⁴⁹ Il Dipartimento della Funzione pubblica ha svolto già diverse [consultazioni](#) che forniscono informazioni utili al legislatore e, in particolare, al Governo per l'avvio di politiche di semplificazioni in grado di rispondere alle esigenze dei destinatari delle misure adottate.

coordinando tutti i livelli è imprescindibile⁵⁰. Il coinvolgimento implica la responsabilità di assumersi l'effettiva attuazione delle regole affinché la semplificazione non sia solo “di forma”, “annunciata”, ma diventi “rilevata” “percepita” insieme ai benefici che arreca⁵¹;

m) rendere certa e più sicura l'applicazione delle misure che contrastano i principali problemi dei sistemi di regole, quali: l'eccesso dello *stock* normativo, la cosiddetta inflazione legislativa o *Regulatory inflation*, vale a dire che ci sono troppe leggi che disciplinano la stessa materia o che prevedono adempimenti o fasi procedurali inutili o ridondanti; la cattiva qualità delle norme ovvero l'inquinamento legislativo o *Regulatory pollution*, che sono i problemi relativi alla scarsa aderenza della norma alla realtà, la contraddittorietà della norma, la sua obsolescenza, cioè la norma non risponde più ai bisogni per i quali era stata emanata, l'ambiguità interna dell'enunciato normativo e la sua scarsa chiarezza linguistica; i *Regulatory (unnecessary) costs*, vale a dire gli oneri amministrativi non necessari che subiscono i cittadini, le imprese e la P.A e hanno come conseguenza diretta lo scoraggiamento degli investimenti, la riduzione della crescita e della competitività del Paese.

4. Le difficoltà ad implementare le regole vigenti

È oramai diffusa tra gli operatori la conoscenza delle regole di semplificazione, ciò che continua a mancare è l'approccio culturale sull'importanza della loro implementazione al fine di consentire la produzione degli effetti per i quali sono state adottate⁵².

Nonostante le riforme degli istituti e delle disposizioni sulla accelerazione dei procedimenti amministrativi, che si sono susseguite dall'approvazione della legge n. 241 del 1990 ad oggi incidendo sulle principali criticità attuative, e malgrado l'adozione di moduli unificati e standardizzati a livello nazionale nei settori in cui è più diffusa la nascita di nuove imprese; i dati dimostrano che la semplificazione varata non corrisponde a quella “percepita”. Tale scollamento dipende soprattutto dalla persistenza di prassi *contra legem* che esautorano la potenzialità semplificatoria ed acceleratoria dell'azione amministrativa in violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. In specie, molte delle difficoltà operative dipendono: a) dallo scarso rispetto dei termini perentori normativamente previsti per l'espressione dei pareri di competenza dei singoli enti terzi coinvolti nel procedimento; b) dal numero elevato degli enti con i quali occorre interagire a causa della frammentazione delle competenze, sebbene dal 1998 il SUAP debba essere interfaccia “unico” tra cittadino e PA (come prescritto da disposizioni europee e nazionali); c) dagli eccessivi e ingiustificati adempimenti richiesti, in contrasto sia con le norme che espressamente vietano alla PA di richiedere documentazione e informazioni già in suo possesso, o che può reperire da altre amministrazioni, sia con la normativa che consente l'autocertificazione, sia, infine, con il divieto legislativamente previsto di richiedere informazioni o documenti ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati nei moduli⁵³. La resistenza di tali criticità suggerisce che la semplificazione

⁵⁰ Questo è lo scopo perseguito attraverso l'adozione di un'Agenda per la semplificazione, vale a dire il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali normativamente tenuti ad applicare le misure approvate e la conseguente responsabilizzazione dell'attuazione delle norme condivise

⁵¹ Molto efficace al riguardo si è rivelato un Paper curato da Confindustria nel 2006 dal titolo: “*Semplificazione annunciata, percepita e rilevata*”.

⁵² In particolare, i risultati del monitoraggio condotto dall'associazione di categoria CNA (Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa), dal titolo: “*Comune che vai burocrazia che trovi*”, 9 ottobre 2018, rivelano resistenze a conformarsi alle riforme varate, che dipendono anche dalle realtà estremamente diversificate presenti sul territorio in cui persistono prassi addirittura *contra legem* (alcuni esempi: la trasmissione della notifica sanitaria direttamente all'ASL o della SCIA prevenzione incendi direttamente ai VV.FF., invece che tramite il SUAP, come è normativamente previsto; oppure la richiesta di allegare l'attestato di qualifica professionale per gli acconciatori, nonostante la previsione normativa di autocertificarne il possesso). Il quadro complessivo che ne deriva sembra quasi configurare una sorta di “*gold-plating* comunale”.

⁵³ A tal riguardo, l'art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 126 del 2016 stabilisce che: “*L'amministrazione può chiedere all'interessato informazioni o documenti solo in caso di mancata corrispondenza del contenuto dell'istanza*”.

non sia più tanto una questione di produzione normativa, ma dipenda piuttosto da un difetto di implementazione delle disposizioni vigenti.

4.1. *I Regulatory oversight bodies: un modello per il controllo sull'attuazione delle misure esistenti?*

Nell'ambito europeo, a seguito degli impegni ufficiali adottati dai Consigli europei di Lisbona e di Feira, nel 2000, è stata creata una Commissione di esperti con il compito di redigere un piano di azione per la qualità della regolazione. Il documento che, dal nome del suo presidente prende il nome di Rapporto Mandelkern, definisce per la prima volta un approccio comune dei Paesi membri ai problemi della qualità della regolamentazione⁵⁴. La prima parte del Rapporto, indirizzata sia alla Commissione europea che agli Stati membri, enuclea i principi comuni per il ricorso alla regolamentazione (principi di necessità e di proporzionalità, principio di trasparenza, responsabilità e sussidiarietà) e ne illustra le pratiche raccomandate: ricorso a strumenti alternativi, analisi di impatto, semplificazione, consultazione, accesso alla legislazione. Si tratta di pratiche differenti che hanno trovato un diverso livello di sviluppo e maturazione all'interno dei Paesi UE. In particolare, l'analisi di impatto della regolazione (AIR) si è imposta – prima e con maggior successo – nei Paesi dove è sviluppato un sistema di pianificazione e programmazione della regolazione ed è previsto un obbligo generalizzato di motivazione delle misure regolatorie assunte (ad esempio nel Regno Unito, in Olanda, in Irlanda, in Germania, in Danimarca, in Svezia). All'interno di questi paesi si sono sviluppate strutture organizzative *ad hoc* chiamate a valutare la “buona attuazione” degli strumenti della regolazione verificando l'applicazione dei principi della *transparency*, dell'*accountability* e dell'*evidence-based analysis*⁵⁵.

I ROBs nati per rispondere alla domanda: “*Quis custodiet custodes?*”⁵⁶, sostengono e coadiuvano il decisore politico durante tutto il processo decisionale attraverso l'esercizio della funzione di *oversight*, ossia il controllo sulla qualità degli strumenti di regolazione adottati⁵⁷. Svolgono un controllo che si traduce in termini di collaborazione e sostegno, finalizzato a segnalare anomalie, suggerire rimedi e stimolare forme di apprendimento, affinché gli strumenti di *Better Regulation* siano in grado di realizzare appieno l'obiettivo per cui sono stati introdotti⁵⁸.

Sul piano organizzativo, i ROBs possono trovare diverse collocazioni rispetto agli organi esecutivi, la cui azione è oggetto di controllo.

Attraverso una rappresentazione semplificata del fenomeno, è possibile individuare tre principali modalità istituzionali dei ROBs, ossia i modelli: 1) centrale; 2) a rete; 3) esterno⁵⁹. I tre modelli non sono tra loro alternativi bensì complementari in quanto tendono a modificarsi nel tempo. Nell'ambito di questa evoluzione è possibile

segnalazione o comunicazione e dei relativi allegati (...) È vietata ogni richiesta di informazioni o documenti ulteriori rispetto a quelli indicati ai sensi del comma 2, nonché di documenti in possesso di una pubblica amministrazione”.

⁵⁴ Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, 13 novembre 2001.

⁵⁵ C. CORDOVA-NOVION E S. JACOBZONE (2011), *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform*, *Oecd Working Papers on Public Governance*, OECD, Paris; M. A. LIVERMORE E R.L. REVESZ, *The Globalisation of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, 124 e ss, Oxford University Press, 2013.

⁵⁶ A. ALEMANNI in “*Quis Custodet Custodes dans le cadre de l'initiative «Miex légiférer»? Une analyse des mécanismes de surveillances de la qualité réglementaire au sein de la Commission européenne et la création du Comité d'évaluation des analyses d'impact*”, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, vol. 1, 2008, 43-86.

⁵⁷ I ROBs sono stati definiti: “*Hierarchical supervision of regulatory action by executive and legislative actors*”, P.L. LINDSETH, A. C. AMAN, JR., & A.C. RAUL, *Oversight*, in G. A. Bermann et al., eds, *Administrative Law of the European Union.*, Washington DC, American Bar Association 2008, 3.

⁵⁸ J.B. WIENER e A. ALEMANNI, *Comparing regulatory oversight bodies across the Atlantic*, in S. RoseAckerman e P.L. Lindseth (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010.

⁵⁹ M. BENEDETTI, *Controllo ed indirizzo della regolazione: gli Oversight Bodies*, Osservatorio AIR, 2011; *Improving Regulatory Governance, Trends, Practices and the way forward*, OECD Publishing, Paris, 2017.

individuare alcune linee direttrici che hanno caratterizzato l'assetto istituzionale della funzione di *oversight* negli ordinamenti giuridici europei:

- la prima è quella dell'accentramento della funzione in capo ad un'unica struttura;
- la seconda è quella della gestione a rete. Partendo dal presupposto che l'organo di controllo della qualità degli strumenti della regolazione non può funzionare in isolamento, alla istituzione di un ROB – collocato solitamente all'interno dell'esecutivo – è stata di fatto accompagnata una rete di ulteriori soggetti con cui il ROB dialoga. Si tratta di articolazioni amministrative chiamate a predisporre in concreto la proposta regolatoria e gli strumenti di qualità a suo supporto (come l'AIR);
- la terza è quella del riconoscimento di una sempre maggiore indipendenza della funzione di *oversight* limitando, in tal modo, il più possibile il rischio di interferenze esterne (come ad esempio accaduto per la *Regulatory Impact Assessment Board* - RIAB della Repubblica Ceca e all'europea *Regulatory Scrutiny Board* – RSB)⁶⁰;
- la quarta è la progressiva stabilizzazione di queste strutture, che da temporanee sono divenute permanenti (come nel caso della svedese *Better Regulation Council* - SBRC) anche grazie alla sempre più condivisa percezione del ruolo strategico rivestito da questi organi nella formazione e nel monitoraggio degli interventi di regolazione;
- la quinta è il crescente ampliamento delle attività riconducibili alla nozione di *oversight*, che insieme al *quality control* sugli strumenti di qualità normativa, aggiunge le attività di coordinamento, di supporto e di indirizzo, di sostegno alla politica di regolazione e al miglioramento della stessa;
- la sesta è la dipendenza dei ROB ai rispettivi governi di appartenenza per quanto riguarda le risorse finanziarie e umane necessarie al loro funzionamento.

Il “modello centrale” comporta la collocazione del ROB all'interno della struttura esecutiva la cui attività (la regolazione) è oggetto di controllo. Questo modello attribuisce prevalenza alla capacità del ROB di condizionare il comportamento dell'organo controllato nel corso di svolgimento della sua attività. Al fondo c'è l'idea che il controllo sulla qualità degli strumenti di regolazione è parte essenziale della stessa attività che, pertanto, non può che essere collocata all'interno della stessa struttura che regola.

Tre sono i punti fermi osservati nella costituzione del ROB:

- 1) i responsabili del controllo sono diversi dai soggetti istituzionali responsabili del processo regolatorio e della predisposizione del *draft*;
- 2) lo staff di personale è altamente qualificato;
- 3) anche grazie agli elementi di cui sopra, il controllo degli (o sugli) strumenti di qualità della regolazione risulta svolto in modo indipendente a prescindere, dunque, dalla loro vicinanza (istituzionale) all'organo politico.

Di questo modello, l'esempio più significativo è rappresentato dallo statunitense *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) allocato all'interno della struttura di staff del Presidente degli Stati Uniti ossia l'*Office of Management and Budget* (OMB)⁶¹. Dal punto di vista metodologico, l'OIRA è legittimata non solo a valutare la qualità degli strumenti di regolazione adottati dalle agenzie federali (in particolare l'AIR), ma anche a verificare che le relative proposte regolatorie siano conformi ai principi generali fissati dal Presidente come, ad esempio, la necessità, la

⁶⁰ J.B. WIENER e A. ALEMANNI, *Comparing regulatory*, cit., 313 e ss.

⁶¹ OECD, *The OECD Review of Regulatory Reform in the United States*, Paris, 1999, 133 ss

prevedibilità, la certezza della regolazione. Tale funzione — coerente al contesto istituzionale statunitense—giustifica il potere di veto sulla proposta fino a quando il regolatore non si sia riallineato agli indirizzi presidenziali.

4.2. I “presidi” al rispetto delle regole

Nel nostro ordinamento mancano strutture corrispondenti ai ROBs che verificano l’attuazione delle numerose misure approvate nel corso degli anni per semplificare i procedimenti amministrativi, ciò che rappresenta un forte limite all’efficacia delle stesse, che si ripercuote sulla crescita economica⁶².

Attesa l’urgenza di rimediare alla mancanza di meccanismi efficaci di *oversight*⁶³, di recente si registra un approccio teso ad eliminare gli ostacoli che da tempo impediscono l’operatività delle politiche di semplificazione attraverso l’istituzione di organi di natura “paragiurisdizionale”, che vigilano sull’applicazione delle misure vigenti⁶⁴. Al riguardo, si dovrebbe valutare se il controllo

⁶²Nell’attuazione della *Better Regulation* e delle politiche di controllo, l’Italia è arrivata in ritardo rispetto agli altri paesi dell’area OCSE. Solo nel 1999 il legislatore italiano ha attivato in via sperimentale, l’obbligo dell’analisi di impatto per “*gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali*”. Con la legge n. 50 del 1999 è stato istituito il “Nucleo Stabile per la Semplificazione delle Norme e delle Procedure”, struttura dedicata composta da esperti a supporto degli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro delegato per la funzione pubblica nell’attuazione dei processi di delegificazione, semplificazione e riordino. Il Nucleo avrebbe dovuto fornire un supporto tecnico alle amministrazioni incaricate di redigere le AIR e collaborare con il Dipartimento degli affari giuridici e legali (DAGL) nell’opera di coordinamento. La l. n. 137 del 2002 ha abolito il Nucleo e istituito, presso il Dipartimento della funzione pubblica, un Ufficio composto da due sezioni per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure con il “*compito di coadiuvare il Ministro nell’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure*” (art. 11). Nel 2006, il quadro dei soggetti istituzionali coinvolti nel sistema di semplificazione e di miglioramento della regolazione viene ulteriormente ampliato con il dPCM del 12 settembre 2006, che costituisce il “Comitato Interministeriale per l’Indirizzo e la Guida Strategica delle Politiche di Semplificazione e di Qualità della Regolazione”, per coadiuvare il Consiglio dei Ministri nella predisposizione annuale di un piano (“piano d’azione”) volto ad individuare “*i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere ed i tempi necessari al loro conseguimento*”. Il supporto tecnico dell’attività del Comitato interministeriale viene affidata alla Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione, istituita con il decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, poi soppressa nel 2006 e sostituita con l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione collocata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, composta da esperti. Nel periodo tra il 2008 e il 2011, l’Unità è stata incardinata presso il Dipartimento per la semplificazione normativa e nel 2012 è stata trasferita presso il Dipartimento della funzione pubblica e riorganizzata con dPCM 12 giugno 2013. Nonostante la proliferazione di organismi a tutela delle politiche di miglioramento della qualità della regolazione, sul piano operativo, il ruolo centrale appare svolto dal DAGL, organo intorno a cui si impernia il sistema organizzativo e procedurale per la realizzazione dell’AIR delle amministrazioni centrali, rafforzato dalla l. n. 246/2005. L’attribuzione di una competenza di coordinamento e supervisione al DAGL in materia di AIR è stata poi confermata dal regolamento di attuazione n. 170 del 2008 e dal nuovo regolamento (d.p.c.m. n. 169 del 2017). Il quadro che ne emerge appare frastagliato e fragile con sovrapposizioni di competenze tra il DAGL, l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione che opera nello stesso Dipartimento della presidenza dove dal 2002 esiste un Ufficio per la semplificazione e la burocratizzazione. Nessuno degli uffici richiamati che si occupano delle politiche di *Better Regulation* sono caratterizzati, come invece i *Regulatory Oversight Bodies*, dall’indipendenza dal decisore politico, né sono dotati di strumenti di controllo efficaci o di poteri sanzionatori, da cui ne deriva un mero potere di moral suasion anche molto depotenziato.

⁶³Nel 2001, in occasione della riscrittura degli Statuti delle Regioni ordinarie, erano apparsi organi regionali di garanzia statutaria, che nelle intenzioni del legislatore statutario avrebbero dovuto sovrintendere alla conformità degli atti normativi adottati dal Consiglio e dalla Giunta allo Statuto. Per un approfondimento, si può vedere I. SALZA, I “*Custodi della qualità normativa regionale: gli organi di garanzia statutaria*”, in A. Natalini e G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope, Primo rapporto Astrid sulla semplificazione e legislativa e burocratica*, Bologna, 2010.

⁶⁴L’art. 1 del d.d.l. (A.C. 1812), *Disposizioni per l’attuazione delle politiche di semplificazione*, delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per l’istituzione presso la PCM di una Commissione permanente per l’attuazione delle misure di semplificazione. La Commissione: a) verifica la conformità alla legge degli adempimenti e degli oneri regolatori richiesti da provvedimenti amministrativi, da atti amministrativi generali e da atti normativi di rango secondario; b) sospende i termini e gli effetti degli atti amministrativi generali e degli atti normativi di rango secondario fino alla decisione del giudice amministrativo eventualmente adito; c) chiede all’autorità emanante l’atto amministrativo

della conformità degli atti amministrativi alle norme da solo possa bastare per consentire di intervenire sui blocchi reali, che storicamente affliggono le P.A, quali: le carenze strutturali, l'insufficienza delle risorse, lo scarso livello di formazione e di accompagnamento professionale dei dipendenti pubblici, l'inflazione normativa e la correlata numerosità e contraddittorietà degli adempimenti amministrativi. In particolare, incidono sulla inefficace/mancata attuazione delle politiche di semplificazione profili organizzativo-strutturali, quali:

a) la scarsità e l'impreparazione delle strutture idonee a supportare una politica di semplificazione;

b) la vigenza di procedimenti complessi difficili da velocizzare. In questi casi, la semplificazione, specie di tipo amministrativo, non può prescindere dalla complessità fisiologica delle vicende che le PA si trovano ad affrontare e che, quando non derivano dalla presenza di norme oscure, dipendono per la gran parte dalla tutela di interessi sensibili, il cui sacrificio deve essere ponderato insieme agli altri interessi in gioco. Esiste una "complessità fisiologica" che non può essere annullata, perché non è una patologia, ma rappresenta l'esigenza di considerare i diversi interessi pubblici e privati che sono in gioco e cioè di salvaguardare il "pluralismo istituzionale". D'altra parte, la mancata considerazione di interessi rilevanti finisce per alimentare il contenzioso a discapito dei privati interessati sui quali gravano i costi e l'impossibilità di vedere realizzato il "bene della vita";

c) l'ostinato rifiuto, di matrice soprattutto culturale, ad utilizzare le tecnologie: di digitalizzazione della P.A., che è propedeutica alla produzione dei benefici della semplificazione procedimentale, se ne parla da tempo, ci sono le norme e le *expertices*, è ormai improcrastinabile potenziare le infrastrutture a ciò dedicate e renderle pienamente operative⁶⁵;

d) l'inefficace formazione delle risorse umane, misura che dipende da scelte di tipo organizzativo e che in certi casi è addirittura normativamente imposta⁶⁶.

A presidio di tali disfunzioni, all'interno del Dipartimento della Funzione pubblica opera un Ispettorato che, ai sensi dell'art. 60, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001: "*vigila e svolge verifiche sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia della sua attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure*". In vista dell'importanza di implementare le normative esistenti, tale organo andrebbe rinforzato sia dal punto di vista delle attività, che rispetto al suo organico.

Nella scorsa legislatura, è stata prevista l'istituzione del Nucleo della concretezza (l. n. 56 del 2019) che, ai sensi dell'art. 1, sovrintende alle azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e la conformità dell'attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento; b) le azioni dirette a implementare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, con indicazione dei tempi per la realizzazione e delle azioni correttive. In tali ambiti, la legge n. 56 configura il Nucleo come un "alleato" dei cittadini nella difesa del diritto ad una PA più equa ed efficiente, poiché collabora con l'Ispettorato, rafforzandone le potenzialità nello svolgimento delle

oggetto di segnalazione o di istanza di adeguarsi alle proprie indicazioni entro un termine dalla stessa fissato e, in caso di inerzia, propone l'azione di annullamento dell'atto; d) stabilisce, quale criterio di trattazione delle istanze, l'esame prioritario degli affari che presentino peculiare valenza nomofilattica per le future condotte delle amministrazioni; e) applica l'art. 328 c.p. nei confronti delle amministrazioni che sono rimaste inerti; f) dispone la riduzione degli stanziamenti o dei trasferimenti previsti a favore delle amministrazioni responsabili di reiterati inadempimenti, in precedenza già rilevati. La Commissione sembra configurarsi come un "giudice delle amministrazioni" o "vertice gerarchico" delle P.A.

⁶⁵La digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, nel frattempo è divenuta vincolo europeo, da attuarsi entro il 2023, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio UE del Regolamento n. 1784 del 2 ottobre 2019, che istituisce lo Sportello unico digitale (*Single Digital Gateway*).

⁶⁶Un esempio è l'art. 11, comma 2, del d.p.r. n. 160 del 2010 che, attesa la rilevanza delle procedure svolte davanti al SUAP per l'avvio e l'esercizio dell'attività d'impresa, ha previsto espressamente la predisposizione di un piano di formazione dei funzionari addetti all'espletamento delle attività connesse.

funzioni istituzionali ad esso attribuite, attraverso lo svolgimento di “*sopralluoghi e visite finalizzati a rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni da parte delle pubbliche amministrazioni (..) proponendo eventuali misure correttive*”, e realizza, altresì, una proficua collaborazione con il vertice del governo locale alla luce dell’art. 60-ter del ddl, secondo cui: “*Il Prefetto può segnalare al Nucleo della Concretezza (...) eventuali irregolarità dell’azione amministrativa degli enti locali e chiederne l’intervento*”. E’ previsto che i dati reperiti in occasione dei sopralluoghi e delle verifiche, riportati in verbali insieme alle misure correttive proposte dal Nucleo, siano trasmessi al Prefetto territorialmente competente e che l’inosservanza del termine assegnato per l’attuazione delle misure comporti, oltre alla responsabilità dirigenziale e disciplinare, l’iscrizione della PA inadempiente in un elenco pubblicato sul sito del Dipartimento della funzione pubblica. Anche in questo caso il cambio della legislatura ha interrotto il processo implementativo del Nucleo, finora non istituito.

Il Nucleo della concretezza non è la soluzione all’inattuazione delle misure di semplificazione, né la cura dei mali antichi della burocrazia bloccata, ma per il suo tramite, si è richiamata l’attenzione sulla necessità di non produrre ulteriori norme che prevedano nuove misure di semplificazione, quanto piuttosto di predisporre presidi idonei alla verifica sull’attuazione delle normative vigenti per consentire la realizzazione dei benefici promessi.

5. Considerazioni conclusive

Le esperienze internazionali ed europee realizzate nell’attuazione delle politiche di qualità della regolazione forniscono un interessante spunto di osservazione anche per i Paesi che, come il nostro, hanno accumulato ritardo nell’uso di tali strumenti, privilegiando politiche di semplificazione orientate allo snellimento dell’attività amministrativa e alla riduzione degli oneri (amministrativi e regolatori), che ne derivano per cittadini e imprese, ma soprattutto privilegiando il piano della produzione normativa alla implementazione.

Garantire la supervisione sull’attuazione della politica di semplificazione è un elemento sfidante con cui il governo è chiamato a confrontarsi nell’ottica di trasformare gli impegni politici in interventi di qualità. Le misure di semplificazione però necessitano di presidi composti da esperti di certificata e qualificata esperienza per funzionare, che sul piano sostanziale, siano in grado di verificare la qualità, in termini di necessità, efficienza, efficacia delle scelte in concreto assunte e soprattutto che operino in modo coordinato e stabile. Anche la politica di semplificazione, infatti, deve essere inquadrata all’interno di un processo istituzionalizzato di *policy* che non può esaurirsi attraverso l’adozione (spesso disordinata e “d’impulso”) di leggi o regolamenti, ma richiede l’esercizio unitario di diverse funzioni pubbliche, quali quelle di pianificazione, concertazione, valutazione, monitoraggio da attivare a partire dalla fase di progettazione della misura fino alla sua implementazione nei diversi livelli di governo interessati. Come dimostrano le esperienze internazionali ed europee, sopra accennate, tale processo richiede un sistema accentrato di governance capace di dare attuazione ad una ambiziosa “*whole-of-government policy*”⁶⁷.

Ad oggi, invece, la guida della politica di semplificazione si delinea essenzialmente ripartita tra diversi uffici della Presidenza del Consiglio, le cui funzioni sono state ridisegnate nel tempo, spesso in base alle specifiche esigenze, e “sacrificata” alle prospettive contingenti dei diversi governi in carica⁶⁸. Questo sistema frammentato è stato più volte criticato dall’OCSE, che ha individuato

⁶⁷ OCSE REWIEV, *Better Regulation in Europe: Italy 2008*, 56.

⁶⁸ Attualmente, nella Presidenza del Consiglio dei ministri esistono diverse strutture che si occupano di semplificazione e qualità della regolamentazione: c’è l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione istituita nel 2006, che dopo essere stata al servizio del Ministro per la semplificazione normativa negli anni 2008-2011, con la caduta del governo, è stata collocata nel Dipartimento della funzione pubblica dove opera, già da tempo, l’Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione. L’Unità è posta a sostegno dell’attività degli uffici di diretta collaborazione del Ministro - Uffici di Gabinetto, Legislativo e segreterie di Gabinetto e del Ministro (secondo il d.p.c.m. 12 giugno 2013), mentre all’Ufficio è devoluta l’attività di semplificazione amministrativa e della riduzione

proprio nell'assenza di un unico centro di coordinamento una delle più importanti debolezze del nostro sistema di *policy*.

L'OCSE, nei suoi rapporti annuali, ha più volte stigmatizzato l'eccessiva frammentazione delle strutture dedicate alla semplificazione amministrativa in Italia, che rendono disorganiche e vane le politiche in materia. In particolare, nell'ultima *Review* sull'Italia specificamente dedicata alla qualità della regolazione, l'OCSE ha accolto con favore le riorganizzazioni volte all'accorpamento, effettuato nel novembre 2011, delle strutture di semplificazione normativa e amministrativa (prima distinte) sotto la responsabilità del Ministro per la pubblica amministrazione, poiché: *«tale accorpamento ha incontrato le indicazioni internazionali relative all'importanza del consolidamento del quadro istituzionale relativo alle politiche regolatorie»*. In tale occasione ha, inoltre, raccomandato all'Italia di *«rafforzare e confermare nel lungo termine tale assetto, evitando continue riorganizzazioni delle strutture centrali del Governo, che possono ostacolare una consistente e strategica implementazione dell'agenda delle riforme»*⁶⁹. Nel 2011, infatti, c'è stata solo l'unificazione di un pezzo del mosaico a cui attualmente è affidata l'attuazione della *policy*. Secondo l'OCSE, l'assetto istituzionale relativo alla politica regolatoria e alle funzioni di controllo è un fattore cruciale e abilitante per l'efficacia del quadro regolatorio: *«Mentre i ministeri, i dipartimenti e le agenzie lavorano in relazione alle proprie specifiche competenze, soltanto il Governo, con la sua posizione centrale, può sviluppare un approccio olistico alla regolazione, sia in fase ex ante, sia in fase ex post. Le politiche e la gestione della regolazione richiedono un set di attività coordinate che sono sviluppate al meglio a livello centrale, al fine di assicurare pratiche e interpretazioni omogenee»*⁷⁰.

A partire dalle raccomandazioni dell'OCSE e dalla lunga esperienza in materia dell'Italia, sembra oramai necessario coordinare le strutture esistenti incaricate alla produzione e al monitoraggio sull'applicazione delle norme di semplificazione e qualità della regolazione in un unico centro di competenza a livello statale, che implementi tali politiche raccordandosi con i Ministeri competenti e con referenti regionali e locali. Ciò consentirebbe di realizzare un'azione organica, coordinata e strutturale, utilizzando le *expertise* e le migliori professionalità operative nel centro di competenza nazionale, di coinvolgere tutti gli *stakeholder* economici, sociali e professionali, di diffondere l'attuazione delle *best practice* e con esse, si auspica, il "costume" di privilegiare, tra tutte le opzioni possibili, quella indicata dalle "buone regole".

degli oneri burocratici. Presso l'Ufficio di semplificazione da luglio 2017 opera la Delivery Unit nazionale, una vera e propria task force per la semplificazione composta da esperti, coordinata dall'Ufficio, al servizio di Governo, Regioni ed Enti locali. Il progetto Delivery Unit (nell'ambito dell'obiettivo specifico 1.2 del Pon Governance) punta a rafforzare, attraverso gli interventi coordinati di Stato, Regioni ed Enti Locali, la capacità delle amministrazioni di: a) ridurre oneri regolatori e tempi per imprese e cittadini attraverso la semplificazione di norme e procedure, l'innovazione tecnologica e organizzativa; b) attuare misure di semplificazione quali la nuova conferenza di servizi, la standardizzazione delle procedure e della modulistica, la "Scia unica", la concentrazione dei regimi; c) rafforzare l'operatività degli sportelli unici e affiancare le amministrazioni nella gestione di procedure complesse per le attività d'impresa; d) potenziare l'attuazione dell'Agenda per la semplificazione. Nel Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL), c'è l'Ufficio studi documentazione giuridica e qualità della regolazione all'interno del quale è stato creato un nucleo per il supporto in materia di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica di impatto della regolazione (VIR).

⁶⁹ OCSE REVIEW, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, 46.

⁷⁰ *Regulatory Policy Outlook dell'OCSE* (2018), 81.