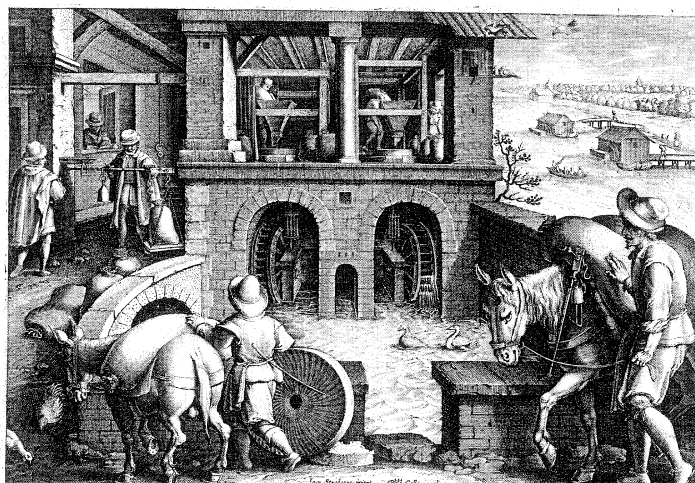


LA SEMPLIFICAZIONE NEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2011

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

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



NOTA DI LETTURA

Strumento programmatico della finanza pubblica, e tale da proiettarsi in sede comunitaria a fini di verifica e coordinamento delle politiche economiche entro l'Unione europea, il *Documento di economia e finanza* (di seguito DEF) si articola in tre sezioni.

Secondo il disegno della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica, che all'articolo 10 disciplina appunto il DEF, indi modificato dalla legge n. 39 del 2011), la prima sezione è costituita dal Programma di stabilità. Esso reca, su proiezione almeno triennale, gli obiettivi programmatici di bilancio e di politica economica, le stime macroeconomiche che ne sono a fondamento, un'esposizione di massima delle misure da intraprendere.

La seconda sezione reca analisi e tendenze della finanza pubblica con riferimento alle amministrazioni pubbliche, insieme illustrando sul piano metodologico i criteri di formulazione delle previsioni.

La terza sezione contiene il *Programma nazionale di riforma*. Esso espone le priorità e le principali riforme da attuare, i tempi previsti, la compatibilità con gli obiettivi programmatici, i prevedibili effetti economici, lo stato di avanzamento delle riforme avviate.

E' con prevalente riferimento a questa terza sezione - dunque, al Programma nazionale di riforma - che sono state stese le presenti note, per sintetizzare quanto il DEF presentato nel 2011 tratti in materia di semplificazione.

Per sua natura trasversale, investendo una pluralità di ambiti materiali oggetto di regolazione, la semplificazione presenta un duplice connotato, normativo ed amministrativo (spesso a loro volta intersecantisi) a seconda che siano le norme ovvero i procedimenti, l'oggetto dell'opera semplificatoria.

Il DEF preannuncia - già nella sua premessa - l'intento di perseguire: una riforma del sistema fiscale, avente tra i suoi obiettivi la riduzione dei costi della complessità fiscale; l'approntamento di uno Statuto del lavoro, tale da riordinare (nella forma di testo unico, si legge) e semplificare la materia, ed impernando su un riveduto contratto di apprendistato l'ingresso nel mondo lavorativo; il varo di meccanismi di deflazione e accelerazione dei processi civili (innanzi a 5.600.000 liti pendenti); la creazione di zone a "burocrazia zero": almeno dieci per ciascuna regione del Mezzogiorno, ed altre presso le coste, in connessione con l'istituzione di distretti turistico-

balneari (e la revisione della normativa sulle concessioni demaniali marittime); un intervento in materia di segnalazione certificata di inizio attività, la cd. SCIA (con riguardo ad interventi edilizi); la modernizzazione della pubblica amministrazione.

Ebbene, in siffatti prospettati interventi, il profilo della semplificazione emerge in tutta nettezza.

Di seguito ci si soffermerà su una semplificazione per lo più intesa come amministrativa. La semplificazione normativa di contro pare vagliabile con maggior profitto, rispetto ai cenni d'insieme qui svolti, se considerata in riferimento alle specifiche proposte razionalizzatrici, che di volta in volta vadano presentandosi all'attenzione parlamentare.

Di semplificazione quale riduzione degli oneri amministrativi per imprese e famiglie, il DEF fa più volte menzione, prospettando interventi volti ad incrementare la produttività della pubblica amministrazione, a ridurre gli oneri amministrativi connessi all'attività di produzione, a rimuovere ostacoli limitativi della concorrenza (ad esempio per l'entrata delle imprese nel settore dei beni intermedi).

Queste iniziative non è previsto incidano sulla finanza pubblica in termini di aggravio di spese. L'assunto su cui ruota il DEF è che solo la stabilità finanziaria (pubblica come privata) possa garantire una crescita economica duratura ed equa. "E' evidente che è terminata la fase in cui lo Stato faceva politica economica esclusivamente con la spesa pubblica. Si apre per l'Italia ora la fase delle misure con un impatto basso o nullo sui conti pubblici, ma con significativi effetti sull'economia", rileva il documento.

Lungo questa falsariga muovono le indicazioni recate dal DEF altresì in tema di semplificazione.

Esse valgono a riepilogare quanto sia stato intrapreso su tale versante negli ultimi anni. Per quanto riguarda invece le prospettive, il documento pare, invero, per lo più rinviare ad una legge annuale sulla concorrenza, della quale è preannunziato l'approntamento. Lì sarebbero affrontate "le numerose rigidità presenti nel mercato italiano, anche attraverso una drastica semplificazione di obblighi formali e oneri burocratici per le imprese".

La riduzione degli oneri amministrativi connessi alle attività produttive, in specie se a carico delle piccole e medie imprese, attraverso varie misure - uso estensivo di 'sportelli unici', autocertificazione, ricorso ad organismi certificatori, istituzione di zone a 'burocrazia zero' nel

Mezzogiorno - è così espressamente richiamata, come finalità di una imminente legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Tale strumento è stato previsto e disciplinato dalla legge n. 99 del 2009 (suo articolo 47), onde rimuovere gli ostacoli all'apertura dei mercati, promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche con riferimento alle funzioni pubbliche ed ai costi regolatori condizionanti l'esercizio delle attività economiche private, nonché garantire la tutela dei consumatori.

Il DEF prospetta dunque, più che il rilancio di uno strumento mai utilizzato (come è stato sinora), la sua prima prova. E demanda ad esso una più puntuale enunciazione di nuove misure semplificatorie da intraprendere.

Già avviate sono invece alcune misure, alle quali il DEF fa cenno. Esse concernono un duplice ordine di interventi: di liberalizzazione dei mercati nonché rimozione di impacci burocratici per le attività imprenditoriali; di incremento dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Sul primo versante, rilevano più provvedimenti adottati.

Intanto il recepimento nell'ordinamento italiano - avutosi con il *decreto legislativo n. 59 del 2010* - della cd. direttiva servizi emanata in sede comunitaria, ha inciso sul settore dei servizi (definiti, questi, come qualsiasi prestazione, anche a carattere intellettuale, svolta in forma imprenditoriale o professionale, fornita senza vincolo di subordinazione e normalmente dietro retribuzione).

Sono stati così perseguiti: il superamento di una frammentazione regolatoria di Stato, regioni, enti locali, ritenuta di ostacolo all'attività d'impresa; la generalizzazione, per l'accesso all'attività economica, di una dichiarazione di inizio di attività (cd. DIA) immediatamente efficace (su tale materia, altra disciplina è poi seguita, v. *infra*); una rivisitazione della disciplina generale dei regimi autorizzatori - istituibili o mantenibili, questi, solo se giustificati da imperativi motivi di interesse generale - con efficacia del titolo autorizzatorio su tutto il territorio nazionale; l'estensione del campo di applicazione dello Sportello unico per le attività produttive; l'applicazione del silenzio-assenso per l'iscrizione in albi, registri o elenchi, per le professioni regolamentate di competenza del Ministero della giustizia; l'introduzione di alcune misure semplificatorie (o di unificazione della disciplina sul territorio nazionale) per l'accesso all'attività commerciale.

In materia di Sportello unico, è poi intervenuto, in via attuativa, il *decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010*. Esso reca il

"Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive".

Così come altro *decreto del Presidente della Repubblica* - il n. 159 del 2010 - ha recato il "Regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese". Sono, queste, soggetti privati accreditati, cui è demandata l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa (in caso di istruttoria con esito positivo, tali soggetti privati rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività; qualora si tratti di procedimenti che comportino attività discrezionale da parte dell'Amministrazione, i soggetti privati accreditati svolgono attività solo istruttorie);

Quei due regolamenti governativi hanno inteso dare attuazione a disposizioni recate dall'articolo 38 ("Impresa in un giorno") del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133.

Altro *decreto-legge*, il n. 78 del 2010 - come *convertito dalla legge n. 122 del 2010* - ha indi recato uno spettro di disposizioni in materia di semplificazione, onde ridurre gli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese, semplificare l'attività delle imprese estere, rafforzare la collaborazione tra distretti industriali, istituire zone a 'burocrazia zero' nel Mezzogiorno.

Di questa legge, in particolare l'articolo 49 ha dettato disposizioni concernenti: la conferenza di servizi; la segnalazione certificata di inizio attività; la riduzione degli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese.

La Segnalazione certificata di inizio attività (cd. SCIA) ha così sostituito la dichiarazione di inizio attività (cd. DIA) , per volontà di quella norma di legge (che peraltro ha al contempo indicato materie e casi per i quali la SCIA non si applichi).

Elemento connotante la SCIA è che, diversamente dalla DIA originaria, l'attività oggetto della segnalazione possa essere iniziata a partire dalla data di presentazione della medesima all'amministrazione competente (senza cioè dover attendere la scadenza di alcun termine). La vecchia disciplina, di contro, subordinava l'inizio dei lavori al decorso di trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione e richiedeva una successiva comunicazione dell'interessato al momento dell'avvio dei lavori.

Ancora l'articolo 49 della legge citata ha recato disposizioni in materia di riduzione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, a tal fine autorizzando il Governo ad adottare uno

o più regolamenti di delegificazione (da emanarsi entro dodici mesi). I regolamenti governativi debbono perseguire: la proporzionalità degli adempimenti in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività; l'eliminazione di quelli non necessari; l'estensione dell'utilizzo dell'autocertificazione, delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte delle Agenzie delle imprese; l'informatizzazione degli adempimenti; la soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese, per le attività già oggetto di certificazione ISO o equivalente; il coordinamento dei controlli, onde evitare duplicazioni.

Di tale previsioni contenute nella legge n. 122 del 2010 di conversione del decreto-legge n. 78, si è già discusso nel *dossier* n. 36 (dove altresì si faceva cenno ad alcune problematiche applicative, rapidamente emerse in relazione alla SCIA).

Può rammentarsi, peraltro, come in tema di piccole e medie imprese, già una *direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2010* avesse inteso dar seguito alla comunicazione della Commissione europea del 25 giugno 2008 «Pensare anzitutto in piccolo. Uno *Small Business Act*» per l'Europa, nella quale si prospettava l'esigenza di interventi di semplificazione, di riduzione degli oneri amministrativi, di apertura dei mercati e di sostegno delle potenzialità di sviluppo, per quelle imprese.

Infine, una menzione è svolta nel DEF circa la collaborazione italiana con l'indagine *Doing Business* in corso di svolgimento da parte della Banca Mondiale, mirata a rilevare non solo i vincoli allo svolgimento dell'attività di impresa ma anche i relativi differenziali territoriali, con particolare riguardo alle regioni del Mezzogiorno.

Ancora con riguardo all'attività imprenditoriale, alcuni elementi di semplificazione - di varia rilevanza ed incidenza - possono rinvenirsi in provvedimenti destinati a specifici settori.

Il DEF menziona quelli energetico e logistico.

Per il primo, il Parlamento è stato coinvolto in sede consultiva su atti del Governo nel vaglio dello schema di decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie che concretano il cd. Terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia (atto del Governo n. 335).

Per il secondo, il DEF preannuncia un nuovo piano della logistica, articolato in più azioni (sportello unico doganale; tempi di attesa al carico e allo scarico; riforma delle autorità portuali; disincentivi per i viaggi a vuoto; premialità all'*outsourcing* logistico; distribuzione urbana delle merci; intermodalità, co-modalità e sistema a rete degli interporti; piano

nazionale per i sistemi intelligenti di trasporto), che potrebbe avere implicazioni di semplificazione - oltre che di impulso economico, tenuto conto che l'inefficienza complessiva del settore della logistica determina perdite stimate in 40 miliardi di euro l'anno.

Riguardo lo svolgimento dell'attività d'impresa, assume inoltre rilevanza *il Piano di semplificazione amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012*, anch'esso rammentato nel DEF.

Come già il Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione 2007-2008 (doc. CCXXXV, n. 1, della XV legislatura), il Piano di semplificazione 2010-2012 persegue una riduzione degli oneri amministrativi secondo gli indirizzi comunitari (propugnanti una riduzione del 25 per cento entro il 2012).

Per oneri amministrativi si intende quella quota parte degli oneri di adempimento, scaturente dagli obblighi di informazione gravanti sulle imprese ed altri soggetti. Un obbligo di informazione è l'obbligo di ottenere o predisporre informazioni e successivamente renderle disponibili, alle autorità pubbliche o a terzi. Si tratta di un obbligo cui non è possibile sottrarsi senza violazione della normativa.

Secondo stime della Commissione europea, complessivamente in Italia gli oneri amministrativi sarebbero stimabili in 70 miliardi di euro, dei quali: 12,8 miliardi riferibili al livello comunitario; 36,4 miliardi al livello statale; 21 miliardi riferibili al livello locale.

Degli oneri complessivi riferibili al livello statale (36,4 miliardi), è stato sinora misurato un novero di circa settanta procedure (equivalenti a circa 21,5 miliardi), relative alle materie del lavoro e previdenza (oggetto di alcune previsioni recata dalla legge n. 133 del 2008), della prevenzione incendi, dei beni culturali e paesaggio, dell'ambiente e del fisco.

Le correlative misure di semplificazione definite si stima comportino una riduzione di oneri per 6,9 miliardi annui (cui si aggiungerebbe la riduzione di 900 milioni conseguente a misure in materia di *privacy* ed appalti, al vaglio del Parlamento).

Degli oneri amministrativi riferibili al livello statale, una parte (per circa 15 miliardi) non è stata ancora oggetto di misurazione puntuale. Da questa, e dalle misure di semplificazione conseguenti, è attesa una ulteriore riduzione di oneri per 3,8 miliardi.

Pertanto, la complessiva riduzione di oneri amministrativi riconducibili alla competenza statale sarebbe stimabile in 11,6 miliardi di euro annui (sarebbe percentuale di riduzione - del 32 per cento - superiore a quella fissata in sede comunitaria - 25 per cento, si è ricordato).

A questa riduzione, altra dovrebbe aggiungersi, per oneri riconducibili alla competenza degli enti territoriali. Si tratterebbe di ulteriori 5,3 miliardi annui.

Tale coinvolgimento istituzionale delle regioni e degli enti locali nell'opera di semplificazione è previsto in un disegno di legge, invero ancora all'esame del Senato (A.S. n. 2243).

Esso reca "Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione" (su cui cfr. il *dossier* n. 34). Si tratta di un ventaglio di misure, concernenti così specifiche attività economiche come l'attività (e correlativa disciplina normativa) della pubblica amministrazione.

In effetti, altro ambito d'intervento è dato, per la semplificazione, dall'organizzazione ed azione della pubblica amministrazione. Così una maggiore efficienza e produttività di questa come una razionalizzazione dei procedimenti, si riverberano sull'attività di cittadini ed imprese.

Per tale riguardo, rilevano i *decreti legislativi n. 150 e n. 198 del 2009*.

Il primo mira ad impiantare un sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* delle strutture e dei dipendenti (tra l'altro istituendo una Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), insieme riformando la contrattazione.

Il secondo detta disposizioni in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (introducendo la '*class action*' contro la pubblica amministrazione, quale strumento di tutela - inedito, non comparso nel codice del consumo ove quel tipo di azione aveva fatto comparsa - ulteriore rispetto a quanto previsto nel codice del processo amministrativo) (su quest'ultimo, cfr. il *dossier* n. 35).

Ambedue i decreti legislativi hanno inteso dare attuazione a disposizioni recate dalla legge n. 15 del 2009.

Per quanto concerne poi la digitalizzazione della pubblica amministrazione, ha inteso darle impulso il *decreto legislativo n. 235 del 2010* (cfr. il *dossier* n. 39), rivisitando il codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005) sì da renderne più stringenti, effettive o aggiornate alcune salienti previsioni, inoltre incentivando l'innovazione nell'uso delle tecnologie informatiche.

Il 'cantiere' della semplificazione può dunque essere ripercorso, in alcune sue significative vicende, attraverso il DEF. Questo riepiloga lavori in corso o da poco ultimati.

Per quanto riguarda invece le prospettive, le linee di azione future, esse paiono per lo più affidate ad una preannunziata legge annuale per il mercato e la concorrenza (come ad un decreto-legge sullo sviluppo, nel frattempo emanato).

Rimane inoltre operativo il Piano di semplificazione amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012, e si protrae l'*iter* parlamentare (tutt'altro che spedito, invero) del disegno di legge A.S. n. 2243.

E' una molteplicità di interventi, dei quali non è sempre agevole mantenere una veduta unitaria. Il vaglio del DEF può essere una occasione per soffermarsi in questa direzione.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati
(disponibili anche sul sito internet del Senato)

n. 1

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

n. 2

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

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' (giugno 2008)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge (giugno 2008)

n. 5

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

n. 6

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

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione (settembre 2008)

n. 8

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

n. 9

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

n. 10

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082 (ottobre 2008)

n. 11

Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione (novembre 2008)

n. 12

Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione (novembre 2008)

n. 13

AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas (dicembre 2008)

n. 14

Ancora un decreto-legge per abrogare leggi (dicembre 2008)

n. 15

Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008 (febbraio 2009)

n. 16

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole) (febbraio 2009)

n. 17

Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia (marzo 2009)

n. 18

Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento? (marzo 2009)

n. 19

Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia" (marzo 2009)

n. 20

Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008) (aprile 2009)

n. 21

Istruttoria degli atti normativi entro il Governo (aprile 2009)

n. 22

AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (su: concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare) (maggio 2009)

XVI legislatura, fascicoli pubblicati (*disponibili anche sul sito internet del Senato*)

(*SEGUE DALLA TERZA DI COPERTINA*)

n. 23

Qualità della normazione ed ordinamenti regionali (maggio 2009)

n. 24

Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 69 del 2009 (giugno 2009)

n. 25

Costituzionalisti a Parlamento (sul 'taglia-leggi') (luglio 2009)

n. 26

Sullo schema di decreto legislativo 'salva-leggi': cenni introduttivi (ottobre 2009)

n. 27

Sul procedimento 'taglia-enti': cenni introduttivi (novembre 2009)

n. 28

Enti di ricerca: tra riordino e 'taglia-enti' (novembre 2009)

n. 29

Decreto legislativo 'salva-leggi': raffronto con il parere della Commissione bicamerale per la semplificazione (dicembre 2009)

n. 30

Codificazioni in corso: ordinamento militare e attività agricola (febbraio 2010)

n. 31

Riassetto normativo, codificazione, delegificazione (marzo 2010)

n. 32

Valutare le politiche pubbliche. Gli sviluppi in Francia (aprile 2010)

n. 33

Ancora in tema di codificazione. Il parere del Consiglio di Stato sullo schema di codice dell'attività agricola (maggio 2010)

n. 34

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 2243 (giugno 2010)

n. 35

Il codice del processo amministrativo: cenni introduttivi (luglio 2010)

n. 36

Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 122 del 2010 (settembre 2010)

n. 37

Due anni di 'nuova' AIR: un bilancio (ottobre 2010)

n. 38

Un decreto legislativo per tagliar leggi (dicembre 2010)

n. 39

Un codice tra manutenzione e rilancio: amministrazione digitale (gennaio 2011)

n. 40

Schema di codice del turismo: cenni su alcune problematiche (febbraio 2011)

n. 41

Prorogare termini (con decretazione d'urgenza): su alcune variazioni di tecnica legislativa (marzo 2011)

n. 42

La semplificazione nel Documento di Economia e Finanza 2011 (aprile 2011)