

SEMPLIFICARE PER CRESCERE

Un progetto per ridurre la giungla legislativa e il peso della burocrazia

Marzo 2008

(a cura di Franco Bassanini)

I - OBIETTIVI e TEMPI

Per tornare a crescere e aumentare la competitività del Paese il Governo realizzerà una vasta operazione di semplificazione legislativa e burocratica, descritta nelle pagine seguenti. Essa si concentrerà anzitutto sui settori che vedono maggiormente penalizzata l'Italia nei confronti dei propri *competitors* internazionali o che impediscono o rallentano l'esercizio dei diritti dei cittadini. Le azioni consentiranno di conseguire gli obiettivi di:

- una **radicale riduzione del numero di leggi** e dei regolamenti mediante:
 - la **abrogazione di 5.000 leggi entro il 2008**
 - la **riduzione di tutte le leggi** e regolamenti dello Stato **a** non più di **100 testi unici** e non più di **1.000 leggi** speciali (o settoriali) **entro il 2010**
 - il **dimezzamento** delle leggi **regionali entro il 2010**
- l'introduzione di **controlli rigorosi sulla produzione di nuove leggi** e regolamenti per sbarrare la strada a un successivo ritorno alla giungla legislativa (AIR, VIR)
- una **riduzione di almeno un terzo degli oneri burocratici complessivi¹** per i cittadini e per le imprese **entro il 2011** mediante:
 - l'ampliamento della libertà di azione senza provvedimenti amministrativi mediante l'eliminazione di migliaia di autorizzazioni, licenze, nulla osta;
 - la semplificazione dei procedimenti amministrativi e l'estensione dell'autocertificazione
 - la soppressione delle autorizzazioni e controlli per le imprese certificate ISO o equivalenti (nei campi coperti da tali certificazioni)
 - il dimezzamento dei tempi per il rilascio delle autorizzazioni e provvedimenti residui, con indennizzo in caso di ritardo;
 - la digitalizzazione di tutte le procedure autorizzatorie o informative
 - la realizzazione di sportelli unici (per le imprese, per i cittadini) in tutto il territorio
- **l'eliminazione di tutti i certificati** (e delle autocertificazioni non relative a fatti nuovi, come per es., il cambio di residenza) **entro il 2010**
- una **riduzione dei costi** normativi e burocratici delle imprese che raggiungerà i **9/9,5 miliardi annui alla fine del quadriennio 2009-2012**

¹ Obiettivo di riduzione assai più ambizioso di quello fissato dall'Unione Europea per il 2012 che è **del 25%** e riguarda i soli oneri **informativi**.

- sempre **alla fine del quadriennio 2009-2012**, una maggior **crescita** valutabile in **1,8/2,2 punti di PIL** e un miglioramento dei **salDI della finanza pubblica** valutabile in **28/33 miliardi** in ragione d'anno.

II - GLI STRUMENTI

Tre strumenti consentiranno di raggiungere tali obiettivi:

1. Una **legge delega** che innoverà, in pochi punti chiave, la vigente disciplina in materia di semplificazione e riassetto normativo: il testo del d.d.l. è allegato **(maggio 2008)**
2. Un **piano di azione** che descriverà i provvedimenti e le decisioni che saranno adottati, i tempi di realizzazione, le responsabilità operative e di coordinamento, i mezzi e le risorse umane e finanziarie. Esso sarà approvato **entro la fine del 2008**, e sarà aggiornato entro il 30 settembre di ciascun anno;
3. Una serie di **strumenti innovativi** per garantire la realizzazione del piano di azione e il rispetto dei tempi previsti **(l'attuazione delle riforme è più importante delle leggi: le leggi rimaste inapplicate non cambiano la vita delle famiglie, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche)**

III - IL DISEGNO DI LEGGE DELEGA (maggio 2008)

(testo allegato)

Detterà le disposizioni necessarie (poche) per i tre “cantieri” della riforma:

- A) il lavoro sulla **quantità delle regole**: l'abbattimento e il riordino della giungla legislativa e regolamentare;
- B) il lavoro sulla **qualità delle regole**: la riduzione degli oneri burocratici e la digitalizzazione dei procedimenti (il disboscamento della giungla burocratica);
- C) il lavoro sul **futuro**: il miglioramento della qualità del *flow* delle norme di nuova produzione, e meccanismi efficaci contro il rischio del ritorno alla iperregolazione.

Il disegno di legge, nel suo primo articolo stabilirà anche un **principio generale** importante come disposizione di indirizzo, non solo per il lavoro di disboscamento della giungla legislativa esistente, ma anche per la futura attività legislativa e per l'interpretazione delle leggi. Esso varrà anche per i legislatori regionali.

Eccone il testo:

“ La trasparenza, l'accessibilità e la qualità del sistema normativo costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano. La Repubblica, e le istituzioni che la costituiscono ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, non impongono carichi normativi o oneri burocratici non necessari ai fini della tutela degli interessi generali e della tutela dei

diritti e delle libertà delle persone e delle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità.

Per quanto concerne il sistema normativo statale, regionale e locale, sono livelli essenziali delle prestazioni che la Repubblica deve garantire a tutti, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione: a) il contenimento dell'inflazione normativa e dei costi da regolazione imposti a persone, imprese, comunità intermedie; b) la aggregazione, per quanto possibile, della normazione primaria e secondaria in testi unici; c) la semplificazione dei procedimenti e degli oneri burocratici; d) la consultazione dei destinatari delle regole normative, nella fase di predisposizione delle stesse; e) l'analisi preventiva dell'impatto della nuova regolazione"

A) IL LAVORO SULLA QUANTITÀ: L'ABBATTIMENTO E IL RIORDINO DELLO STOCK NORMATIVO

Con il disegno di legge delega, il Governo proporrà al Parlamento le poche disposizioni necessarie per il processo di **riordino e drastica riduzione della normativa vigente in Italia**. Tutte le altre disposizioni necessarie si trovano già nelle leggi vigenti, in specie nell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Bassanini uno), e nella legge 28 novembre 2005, n. 246 (Baccini).

In particolare, il disegno di legge:

- 1) delega il Governo a provvedere, **entro la fine del 2010**, alla revisione e **riordino di tutta la legislazione statale vigente²** in **non più di 100 codici** o testi unici e **non più di 1000 leggi speciali** e dispone, alla stessa data, **l'abrogazione automatica di tutte le altre leggi** non ricomprese in tali raccolte³; un primo stock di almeno 5.000 leggi sarà abrogato **entro la fine del 2008**;
- 2) assicura il **contestuale riordino di tutta la normazione di livello secondario vigente⁴**, disponendo che ciascun codice o legge speciale sia corredato da un testo unico della corrispondente disciplina regolamentare, con **l'abrogazione automatica, alla fine del 2010**, anche di tutte le disposizioni regolamentari non ricomprese in tali raccolte; alla fine del 2010, **avremo così non più di 2.200 atti normativi dello Stato (tra leggi e regolamenti) al posto degli attuali 90.000 circa**;

² La *relazione al Parlamento sulla attuazione dell'art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246*, presentata nel dicembre 2007, ha censito **21.691 leggi dello Stato**. Tra esse sono compresi anche un certo numero di atti aventi forza di legge selezionate dai circa **70.000 Regi decreti** e i **4.000** Decreti del Presidente della Repubblica censiti. in **Germania**, secondo il Ministero federale della Giustizia, nel novembre 2007 le leggi in vigore erano **4547** (compresi i regolamenti legislativi). In **Francia**, secondo il Consiglio di Stato francese (*Rapport public 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*), alla fine del 2006 le leggi e le ordinanze in vigore erano circa **9.800**.

³ E' una forte innovazione rispetto al passato: oggi, il meccanismo "taglia-leggi" previsto dalla legge n. 246 del 2005 si limita a prevedere l'eliminazione delle leggi anteriori al 1970 e lascia del tutto immutata la ben più caotica legislazione degli anni successivi; esclude dal processo settori molto rilevanti quali fisco, previdenza e assistenza, etc.; non incide necessariamente anche sul livello regolamentare; non assicura il raccordo con il livello regionale, etc.

⁴ Ammontante a non meno di **65/70.000 atti normativi**, sulla base di quanto emerso nel censimento svolto in applicazione delle disposizioni dell'articolo 14 della legge

- 3) promuove un **analogo processo a livello regionale**, identificando “livelli essenziali” di qualità e “quantità massima” di normazione regionale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., cui adeguarsi **entro il 2010**, e imponendo l’obiettivo minimo del **dimezzamento del numero delle leggi regionali da raggiungersi entro la fine del 2010**, e del raggruppamento delle leggi di ciascuna Regione in non più di 50 testi unici e 100 leggi speciali entro la stessa data;
- 4) attribuisce la responsabilità della regia dell’operazione di riordino ad **un unico responsabile politico** (il Ministro della Funzione Pubblica o un Commissario del Governo nominato ai sensi della legge 400 del 1988⁵), che ne riferisce direttamente al Presidente del Consiglio, e gli attribuisce i poteri necessari a garantire l’attuazione del progetto entro i termini fissati (anche mediante la nomina di commissari **ad acta** per le amministrazioni inadempienti);
- 5) dispone la riorganizzazione e il potenziamento delle strutture tecniche che oggi lavorano ai processi di riordino e semplificazione, riaggregandole in **una sola struttura dedicata**, composta di esperti e funzionari prevalentemente **a tempo pieno**, collocata presso la Presidenza del Consiglio, e posta sotto la responsabilità del ministro delegato o dell’Alto Commissario predetto; la struttura verrà potenziata mediante il reclutamento, con procedure rigorosamente selettive, di giovani esperti di alta qualificazione assicurando in particolare la multidisciplinarietà e la varietà delle esperienze, e potrà avvalersi di esperti e consulenti stranieri;
- 6) prevede che il processo di riordino e di disboscamento della giungla legislativa e regolamentare sia effettuato con la collaborazione di rappresentanti qualificati delle **organizzazioni della società civile e delle categorie produttive (organizzazioni imprenditoriali, sindacali, dei consumatori, del terzo settore)**;
- 7) assicura che **il limite massimo di 100 codici e di 1000 leggi speciali non possa essere superato in futuro**, introducendo il principio secondo cui le nuove leggi potranno soltanto novellare i codici esistenti ovvero; se dovesse essere necessario introdurre una legge speciale nuova, una di quelle esistenti dovrà essere abrogata o fatta confluire in un codice;
- 8) **garantisce, entro la fine del 2008, l’accesso gratuito on line a tutte le norme nel loro testo vigente**. Oggi, la Gazzetta Ufficiale è cartacea e a pagamento (soprattutto a carico dello Stato, che fornisce a sue spese decine di migliaia di abbonamenti a parlamentari, magistrati, funzionari, enti, etc.). Inoltre, la Gazzetta non riporta il testo vigente delle leggi. Con un veloce processo di informatizzazione, che superi gli ostacoli attualmente riscontrati dal progetto cd. “**Normattiva**” – e con la collaborazione di tutte le Istituzioni coinvolte: Governo, Parlamento, Corte di Cassazione, Regioni, etc. – si renderà disponibile *on line*, su un portale pubblico, gratuitamente per tutti i cittadini, il testo ufficiale di tutta la normativa vigente e di quella appena approvata.

B) IL LAVORO SULLA QUALITÀ: LA RIDUZIONE DEGLI ONERI BUROCRATICI E LA DIGITALIZZAZIONE DEI PROCEDIMENTI

La legge delega non interverrà soltanto sulla “dimensione quantitativa”, ma opererà anche sulla dimensione “qualitativa”, con l’introduzione di criteri di delega molto innovativi, che

⁵ In base all’articolo 11 della legge 400/1988, l’Alto Commissario non fa parte del Governo, ma può essere chiamato a riferire della sua attività al Consiglio dei Ministri

consentano di **semplificare fortemente nel merito il contenuto delle leggi riordinate** e che accompagnino il processo con “misure non normative” (per esempio di informatizzazione).

La novità è quella di **introdurre direttamente nel d.d.l., accanto ai classici principi e criteri direttivi di delega**, il cui uso resta facoltativo in sede di attuazione (molti di essi sono già contenuti nell’art. 20 della “legge Bassanini” n. 59 del 1997⁶), **alcune rilevanti misure precettive**, che dispongano, tra l’altro, l’abrogazione automatica, allo scadere della delega, di tutte le normative che non si adeguino a determinati standard qualitativi.

In particolare, la legge delega prevederà:

- 1) la **semplificazione del sistema amministrativo, l’unificazione delle competenze e delle responsabilità** per settori o gruppi di attività e **un interlocutore unico per imprese e cittadini**. Per avviare un’attività, per realizzare un’opera, per esercitare un diritto o per ottenere una prestazione o un servizio, i cittadini o le imprese non dovranno più rivolgersi a una pluralità di soggetti pubblici ma ad uno solo. **Non solo l’accesso, ma anche la risposta pubblica deve essere unica**. L’amministrazione di “interfaccia” assorbe le competenze delle altre, che assumono valore istruttorio e non più decisorio⁷;
- 2) la **dematerializzazione delle procedure e la digitalizzazione dei rapporti con l’amministrazione pubblica**. Ciò comporta, tra l’altro, la disponibilità su rete di un elenco “ufficiale” dei requisiti necessari per ottenere un’autorizzazione e il riconoscimento del diritto a espletare tutte le pratiche possibili *on line*;
- 3) l’effettiva attuazione del **divieto** per le pubbliche amministrazioni (già previsto dalla legge fin dal 2001) di richiedere a cittadini e imprese **documenti o certificati** compilati o emessi dalle stesse amministrazioni (**entro il 2008**), con estensione dell’autocertificazione; il divieto (**entro il 2010**, completata la condivisione dei dati delle P.A.) di richiedere autocertificazioni per dati comunque già in possesso di una P.A.; l’attuazione **entro il 2009** del principio (stabilito dal piano di azione per l’e-government del 2000) per il quale il cittadino è tenuto a comunicare una sola volta la variazione dei dati che lo riguardano (nascita, residenza, ecc.);
- 4) la previsione che **qualsiasi procedimento debba concludersi con una risposta certa entro 30 giorni**; per alcuni procedimenti più complessi, tassativamente elencati, e comunque non superiori a **un terzo** del totale dei procedimenti di competenza di ciascuna amministrazione, il termine potrà essere stabilito, sentita la Consulta dei **rappresentanti della società civile e delle categorie produttive di cui sopra**, in 60 giorni; in casi eccezionali, comunque **non superiori al 10% dei procedimenti**, il termine potrà superare i 60 giorni, ma l’elenco delle eccezioni dovrà essere approvato dal Consiglio dei ministri, previo parere obbligatorio della Consulta;
- 5) la previsione di un **indennizzo a favore dei privati in caso di ritardo** a provvedere da parte dell’amministrazione, anche in caso di provvedimento legittimo (ma tardivo) di diniego dell’istanza;

⁶ Nei suoi pareri sulle (poche) deleghe esercitate negli anni 2004-2005, il Consiglio di Stato ha sempre stigmatizzato il mancato ricorso a tutte le ampie potenzialità di semplificazione e liberalizzazione contenute nell’art. 20 della l. n. 59 del 1997.

⁷ Le obiezioni della Corte costituzionale che hanno sostanzialmente depotenziato gli sportelli unici, potranno essere superate agevolmente dalla legge-delega, mediante un esplicito richiamo alla lettera *p* dell’articolo 117 Cost. (e cioè mediante l’esplicita assegnazione al Comune, in forma unificata, di tutte le competenze amministrative in materia)

- 6) la **soppressione (entro il 2010) di ogni autorizzazione o controllo sulle imprese dotate di certificazione ISO** o equivalente (Emas, Leeds, Ecolabel, ecc.), per le attività che sono coperte da tale certificazione (ambientale, di qualità, di bilancio, etc.); l'attivazione di controlli a campione sulla affidabilità e correttezza delle certificazioni ISO o equivalenti;
- 7) la eliminazione degli **oneri amministrativi ulteriori** aggiunti in sede di **recepimento della normativa europea** (cd. *goldplating*);
- 8) la fissazione di termini inderogabili (comunque **entro il 2010**) per la realizzazione degli obiettivi (già stabiliti dalla leggi Bassanini) di **dematerializzazione** dei documenti e dei procedimenti amministrativi, di **condivisione dei dati** tra tutti i soggetti pubblici, e di **interoperabilità** dei sistemi informativi pubblici statali e locali, aggiornando le scadenze previste dal piano di azione per l'e-government dell'agosto 2000 e prevedendo la nomina di **commissari ad acta** nel caso di inadempienza da parte di singole amministrazioni.

La legge delega prevederà altresì l'**abrogazione automatica**, comunque **entro la fine del 2010**, di tutte le disposizioni di legge o di regolamento in contrasto con i principi e le disposizioni stabilite dalla legge delega (di cui ai punti precedenti) e dalle leggi da essa richiamate.

C) IL LAVORO SUL FUTURO: IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DEL FLOW DELLE NORME DI NUOVA PRODUZIONE

La legge delega non interverrà soltanto sulla regolazione esistente, ma assicurerà altresì una **migliore qualità delle regole di nuova produzione**, adeguando l'Italia alle *best practices* dell'UE e dell'OCSE.

In particolare, la legge-delega:

- 1) tramite una novella della legge n. 400 del 1988, "porterà a regime" l'analisi *ex ante* e la verifica *ex post* dell'impatto della regolazione (**AIR e VIR**) **come parte integrante e necessaria del processo di produzione normativa**;
- 2) prevederà, in via legislativa, l'introduzione di un "**bollino AIR**", apposto dalla Presidenza del Consiglio, analogo a quello della Ragioneria sulla spesa pubblica. In particolare, si conferirà alla Unità per la semplificazione e la delegificazione (sopra menzionata) la funzione di verifica delle analisi predisposte dalle amministrazioni di settore e al Presidente del Consiglio il potere di non iscriverne all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri i provvedimenti normativi, di qualsiasi tipo (schemi di d.d.l., di d.lgs., di regolamenti, etc.), che non siano corredati da un'AIR ritenuta credibile dalla Unità;
- 3) prevederà una **consultazione** dei destinatari delle norme, come parte integrante dell'AIR; metterà a regime una consultazione *on line* sul modello **notice and comment**;
- 4) renderà necessaria, nell'ambito dell'AIR, un'analisi della "**fattibilità amministrativa**", della concreta capacità delle amministrazioni competenti – quanto a risorse, organizzazione, infrastrutture informatiche, capacità professionale – di implementare le nuove norme;
- 5) prevederà che la **scheda AIR**, la relazione di **verifica dell'Unità della semplificazione** e i **risultati della consultazione** siano **pubblici** e accompagnino lo

schema di intervento normativo (disegno di legge, schema di decreto delegato o di regolamento) in tutti i suoi passaggi successivi (dal Parlamento al Consiglio di Stato, etc.);

- 6) assicurerà la **dimensione interistituzionale** del processo, mediante la leale collaborazione della Presidenza del Consiglio con le strutture tecniche dei due rami del Parlamento per un'AIR degli emendamenti parlamentari.

IV – IL PIANO DI AZIONE PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA SUA ATTUAZIONE

La realizzazione degli obiettivi di riduzione di un terzo degli oneri burocratici per cittadini e imprese e l'attuazione della delega per disboscare la giungla legislativa e burocratica e introdurre controlli rigorosi sull'introduzione delle nuove leggi richiedono:

- una forte **regia** e coordinamento delle **politiche di semplificazione** affidata, sotto la supervisione del Presidente del Consiglio, alla guida di un **Ministro delegato** (o Alto Commissario ex legge 400/1988) con l'ausilio di **strutture dedicate, dotate delle necessarie risorse, professionalità e competenze** per promuovere e supportare l'efficace implementazione di tali politiche;
- La **cooperazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali** per il raggiungimento dei risultati indicati;
- Il coinvolgimento e la **consultazione delle parti sociali e delle associazioni dei cittadini** in tutte le fasi della politica di semplificazione anche attraverso la messa a regime della consultazione telematica
- Una forte **iniziativa politica del Governo in seno al Consiglio europeo** e negli altri organismi europei in cui esso è rappresentato per promuovere una più incisiva e rapida revisione della normativa europea nel senso della delegificazione e del miglioramento della qualità della regolazione⁸

Il piano d'azione per la semplificazione è lo strumento essenziale per individuare le **azioni, gli obiettivi, i risultati attesi, i provvedimenti, le risorse finanziarie, i tempi e le responsabilità** operative e di coordinamento per la loro realizzazione.

Per quanto riguarda l'ambiente normativo che condiziona la nascita e lo sviluppo delle imprese, il piano d'azione partirà da una constatazione semplice: tutti gli indicatori internazionali di "business environment", anche se criticabili per alcune metodologie utilizzate ("Doing business" della Banca Mondiale, World Economic Forum, Economist Intelligence Unit, Heritage Foundation etc.) sono costantemente convergenti nell'indicare tre o quattro settori che, se migliorati rapidamente, ci farebbero altrettanto rapidamente guadagnare numerosi posti nelle classifiche. Si tratta di: **tempi della giustizia civile** ("enforcing contracts", nel quale per la WB siamo addirittura al 155° posto su 178, a fronte di una posizione italiana media al 53° posto); **fisco** (non solo livello dell'imposizione, ma anche complessità, tempi e costi per farvi fronte); **procedure per il lavoro** (compresa la difficoltà di assumere manodopera e talenti extraeuropei); **tempi e costi per la costruzione di un nuovo edificio** ("getting licenses"). Molto si può fare sia dal punto di vista della semplificazione

⁸ Una recente ricerca del Governo olandese ha stimato che – in quel paese – oltre la metà (il 53%) degli oneri regolatori e burocratici derivano da normative europee. Vedi Dutch Ministry of Finance, *Administrative Burdens. The Dutch Approach*, 2004, cit. *infra*, nota 10.

amministrativa, sia come buona legislazione o delegificazione. Il Piano d'azione si concentrerà quindi anzitutto su questi settori chiave, partendo da indicatori incontrovertibili. . Lo stesso farà per quanto riguarda l'esercizio dei diritti dei cittadini ed i loro rapporti con le amministrazioni: partirà dai bisogni reali. Non sarà fondato, in poche parole, sulle (sole) azioni proposte dalle Amministrazioni, che faticano ad abbandonare la propria autoreferenzialità, ma su benchmark oggettivi o su necessità accertate con la consultazione degli utenti, siano essi imprese o cittadini.

Con il piano verranno individuati i programmi mirati per realizzare il complesso degli obiettivi indicati utilizzando un'ampia gamma di strumenti operativi quali ad es:

- 1) individuare ogni anno i settori nei quali realizzare gli obiettivi di riduzione e semplificazione (ad es. per il primo anno fisco, ambiente, lavoro, etc.), definire programmi mirati attraverso **“azioni rapide” da realizzare in via amministrativa** e l'utilizzo degli strumenti indicati dalla legge delega;
- 2) **sopprimere alcune migliaia di autorizzazioni**, licenze, nulla osta, non strettamente necessarie al fine della tutela degli interessi generali e della salvaguardia dei diritti e delle libertà delle persone, ottenendo il duplice effetto di alleggerire i carichi regolatori e burocratici e di liberalizzare e aprire alla concorrenza settori ancora regolati delle attività professionali e commerciali e delle utilities;
- 3) **sopprimere le autorizzazioni e i controlli per le imprese certificate ISO** o equivalenti nei campi coperti da tali certificazioni; piu' in generale passare **dai controlli ex ante ai controlli ex post** anche attraverso l'utilizzazione delle attestazioni dei tecnici abilitati e/o della collaborazione delle Agenzie per le imprese;
- 4) individuare ogni anno gli obiettivi di **riduzione dei tempi** per il rilascio delle autorizzazioni e provvedimenti residui, con indennizzi e responsabilità dirigenziali in caso di ritardo;
- 5) realizzare la **dematerializzazione** o la **digitalizzazione integrale** di tutte le procedure, la reingegnerizzazione dei processi di servizio e la riorganizzazione dei back-office delle amministrazioni attraverso programmi mirati e l'individuazione delle relative risorse;
- 6) assicurare l'**interoperabilità** dei sistemi informativi e la **condivisione dei dati** delle amministrazioni pubbliche e realizzare la completa eliminazione dei certificati;
- 7) **generalizzare l'accesso del cittadino o dell'impresa ai servizi on line** e realizzare una nuova tipologia di **credenziali uniche**, utilizzabili per l'accesso ai servizi di tutte le amministrazioni, che offrano un livello di sicurezza adeguato al servizio con modalità di autenticazione effettivamente fruibili per tutti gli utenti che accedono via internet, preservando l'utilizzo degli strumenti attualmente regolamentati;
- 8) **attivare il Registro informatico degli adempimenti amministrativi delle imprese**, comprensivo anche di tutti gli adempimenti previsti dalle normative regionali e locali (**entro il 2008**, per gli adempimenti previsti dalle norme statali e regionali, **entro il 2009** per gli adempimenti previsti da normative locali=

- 9) realizzare **entro il 2009** gli sportelli informatizzati **unici per le imprese** su tutto il territorio nazionale, garantendo l'**effettiva unificazione** non solo del front-office, ma dei poteri e delle responsabilità alla adozione dei provvedimenti autorizzatori;
- 10) istituire una rete di **sportelli del cittadino** diffusi nel territorio per consentire l'accesso ai servizi on-line a tutti i cittadini che non sono in grado di farlo direttamente (**entro il 2009, quanto meno, nei 14.000 uffici postali**)(*vedi box, pag. seguente*);
- 11) realizzare, **entro la fine del 2010**, l'**accesso gratuito on line alla normativa** nel suo testo vigente;
- 12) promuovere e coordinare, anche attraverso convenzioni con università e organismi privati italiani e stranieri, un **programma straordinario di formazione** dei dirigenti e dei dipendenti delle PP.AA. tendente a far loro acquisire la cultura e le tecniche della semplificazione, e le competenze e le tecniche necessarie per la reingegnerizzazione digitale delle amministrazioni e dei servizi pubblici.

Il Piano individua gli strumenti di **verifica** dei risultati raggiunti in termini di **effettiva riduzione dei costi e dei tempi per cittadini e imprese**, e stabilisce idonei **indicatori di performance**.

Sportello unico del cittadino

Gli sportelli unici del cittadino diffusi nel territorio presso la rete degli uffici postali, i comuni, i patronati e altri soggetti pubblici e privati potranno consentire all'utente di accedere da un unico punto, il più vicino possibile al cittadino o all'impresa, ad informazioni e servizi di tutte le amministrazioni pubbliche.

Con la digitalizzazione della P.A. e la dematerializzazione delle procedure moltissime imprese e molti cittadini potranno divenire "front office di se stessi" interloquendo on line con le amministrazioni pubbliche. Lo sportello del cittadino, una sorta d' "*internet point*" assistito dall'operatore dell'ufficio postale o degli altri soggetti coinvolti, potrà nel breve periodo consentire anche a coloro che non sono in grado di farlo direttamente l'accesso a tutti i servizi on-line esistenti. Con lo sviluppo e l' interoperabilità delle banche dati i servizi offerti dagli sportelli verranno progressivamente implementati.

Gli sportelli unici avvicinano l'amministrazione al cittadino, riducono il *digital divide* e nello stesso tempo consentono alle amministrazioni di ridurre i costi delle attività di front-office. Particolarmente rilevante è il vantaggio per l'utenza nei piccoli centri che non sarà costretta a spostarsi per accedere alle informazioni e ai servizi delle PA.

In particolare lo sportello potrà erogare informazioni, accettare pratiche (o istanze) per tutte le pubbliche amministrazioni e consentire al cittadino di accedere alle numerose procedure standardizzate, mentre per le attività più complesse continuano a operare gli sportelli tradizionali. Gli operatori degli sportelli unici verranno adeguatamente formati e saranno supportati a distanza da un call-center specializzato dell'amministrazione di settore per gli eventuali "casi critici".

V – GLI EFFETTI SUI COSTI DELLE IMPRESE E SULLA FINANZA PUBBLICA

Il **Fondo Monetario Internazionale**, in uno studio⁹ del 2003, ha sostenuto che incisive politiche di riduzione dei carichi regolativi e burocratici e di miglioramento della qualità della regolamentazione europea potrebbero portare, nel lungo periodo, ad **un aumento fino al 7% del PIL dei Paesi dell'Unione e ad un incremento del 3% della produttività**.

Una recente indagine del **Ministero delle Finanze olandese** ha stimato, per i Paesi Bassi, costi da regolazione per le imprese pari a 16,4 miliardi di euro all'anno, equivalenti al 3,6% del PIL¹⁰.

Secondo il **Rapporto Unioncamere 2007** il costo degli obblighi amministrativi per le imprese ha raggiunto i **14.9 miliardi nel 2006**, pari a circa l'1 per cento del PIL. Secondo le stime della **Commissione europea**, una riduzione degli oneri amministrativi – discendenti dalla legislazione comunitaria e dalle normative nazionali – del **25%** entro il 2012 potrebbe portare ad un **aumento del 1,4% del prodotto interno lordo europeo**. Va rilevato che in entrambi i casi il riferimento è ai soli oneri informativi, che sono rilevanti ma non superano il 50% del totale; che, peraltro, le stime europee concernono anche gli oneri derivanti dalle normative comunitarie, sulle quali il Governo Veltroni non potrà incidere direttamente se non facendo promotore – come sopra si è detto - di una forte iniziativa politica per la qualità della regolazione in seno al Consiglio europeo.

Nel progetto qui presentato la riduzione dei costi burocratici e da regolazione non sarà limitata agli oneri informativi ma raggiungerà a regime il 33% del totale degli oneri complessivi. Anche non considerando gli effetti della semplificazione della legislazione e delle fonti normative, ne deriverà dunque un beneficio per le imprese, in termini di **riduzione dei costi da regolazione e dei costi burocratici** valutabile, con una stima prudenziale e quindi arrotondata per difetto, in **circa 9/9,5 miliardi di euro all'anno**. **L'effetto sulla crescita del PIL può stimarsi**, utilizzando sempre le indagini internazionali e applicando criteri prudenziali, **in un aumento di circa 0,45/0,55 punti all'anno**, e dunque in **1,8/2,2 punti aggiuntivi di PIL al termine del quadriennio 2009-2012**.

L'attuazione del progetto produrrà due ordini di effetti positivi sulla **finanza pubblica**. Da una parte, perché la maggior crescita del PIL, indotta dalla attuazione del progetto di semplificazione, determinerà un consistente **incremento delle entrate a parità di pressione fiscale**, valutabile, a regime, in **25/30 miliardi di euro all'anno**. Dall'altra, perché la delegificazione, la semplificazione del sistema delle autorizzazioni e dei controlli, l'eliminazione di molti controlli sulle imprese certificate ISO, la dematerializzazione dei procedimenti e la soppressione dei front office diminuiscono in modo significativo i costi delle stesse amministrazioni pubbliche: la stima di questa riduzione di spesa pubblica è abbastanza difficile. Utilizzando come benchmarking le

⁹ IMF, *When leaner isn't meaner: Measuring Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe* (2003)

¹⁰ Vedi Dutch Ministry of Finance, *Administrative Burdens. The Dutch Approach*, 2004, in http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_ITEM=E3057FAC0B264BA384B668B52F3294F8X1X40274X55

migliori esperienze straniere (Danimarca, Finlandia) ma applicando criteri molto prudenziali, il **risparmio di spesa pubblica** potrà aggirarsi, a regime, intorno ai **3/3,5 miliardi di euro all'anno**.

VI – LA COPERTURA FINANZIARIA DEL DISEGNO DI LEGGE E I SUOI EFFETTI SULLA RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA

Il progetto evita di coprire le spese connesse alla sua attuazione (potenziamento delle strutture della Presidenza del Consiglio dedicate alla attività di delegificazione, semplificazione e better regulation, investimenti per la digitalizzazione delle amministrazioni e dei servizi pubblici, per la reingegnerizzazione dei procedimenti, per la realizzazione della interoperabilità dei servizi e della condivisione dei dati) con una quota dei consistenti risparmi di spesa che esso produrrà, come sopra si è detto. Ciò in omaggio a una rigorosa applicazione dei principi di contabilità in materia di copertura finanziaria delle nuove spese e anche perché tali investimenti vanno effettuati subito, mentre gli effetti positivi sull'entrata e sulla spesa pubblica si verificheranno nel corso del prossimo quadriennio.

Si prevede dunque di provvedere alla **copertura finanziaria** degli interventi ora menzionati mediante quota parte di una riduzione di spesa corrente che verrà prodotta dalla attuazione di una disposizione contenuta nell'ultimo articolo del disegno di legge di delegificazione e semplificazione. I suoi effetti verranno peraltro anticipati, nelle more della sua approvazione, da una direttiva del Presidente del Consiglio emanata nel primo giorno di attività del nuovo Governo.

Si tratta di una significativa misura di **riduzione dei costi della politica**, che consentirà peraltro al Governo di dare un esempio a tutto il sistema istituzionale, promuovendo una generale riduzione dei costi della politica anche a livello regionale e locale, e ripristinando una concezione eticamente più rigorosa della politica come servizio.

Il disegno di legge disporrà infatti una drastica **riduzione della spesa per uffici di diretta collaborazione dei ministri e dei sottosegretari** (gabinetti, segreterie, consulenze, spese di rappresentanza, ecc.), che verrà **più che dimezzata** rispetto a quella corrente.

Il disegno di legge e, per l'immediato, la direttiva del Presidente del Consiglio stabiliranno che i contingenti numerici del personale degli uffici di diretta collaborazione dei singoli ministri e sottosegretari non potranno superare, per ciascun ministero, quelli determinati con i Decreti del Presidente della Repubblica emanati nel 2000-2001 in sede di prima applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 300 del 1999 per la riorganizzazione del Governo, **diminuiti del 25%**. Si tratta di limiti numerici che, fissati in misura già abbastanza generosa dai Governi D'Alema e Amato, furono poi ripetutamente modificati in aumento dai governi successivi, contribuendo alla dilatazione dei costi della politica che ha caratterizzato l'ultimo decennio¹¹.

¹¹ L'adozione di questa misura consentirà anche di ripristinare una più corretta distinzione fra il ruolo delle autorità politiche e dei loro uffici di diretta collaborazione (che dovrebbero limitarsi a collaborare con i responsabili politici nella definizione delle *policies*) e i dirigenti delle amministrazioni, ai quali va restituita piena autonomia (e dunque, in correlazione, piena responsabilità) per la gestione delle amministrazioni e dunque per i risultati e le performance realizzate. Favorirà anche il ricorso da parte dei responsabili politici alla collaborazione volontaria e gratuita di accademici ed esperti, evitando forme di mercificazione e monetizzazione che spesso allontanano proprio gli esperti più autorevoli e eticamente

Al ripristino dei vecchi “tetti” e alla loro riduzione di un quarto si aggiungeranno gli effetti del ritorno (disposto dalla legge finanziaria per il 2009) al decreto 300 per quanto riguarda il numero e l’assetto dei ministeri e gli effetti della riduzione a sessanta del numero massimo dei ministri e dei sottosegretari, parimenti prevista dalla legge finanziaria di quest’anno.

L’insieme di queste misure comporterà una **riduzione dei costi della politica superiore ai 250 milioni di euro all’anno**. Una piccola quota di questo risparmio di spesa, valutabile in circa 45 milioni di euro, sarà utilizzata per la copertura finanziaria del progetto di delegificazione e semplificazione, descritto nelle pagine precedenti, ivi compresa la realizzazione di un programma di formazione dei dirigenti e dei dipendenti pubblici necessario per acquisire la cultura e le tecniche della semplificazione e per sfruttare al massimo le opportunità di modernizzazione offerte dalle tecnologie digitali. *(a cura di Franco Bassanini).*

Appendice

La produzione legislativa in alcuni Paesi europei 1997-2006

Anno	Francia	Germania	Italia	Regno Unito	Spagna
1997	65	143	187	73	72
1998	83	223	193	54	61
1999	111	82	198	39	70
2000	80	130	149	53	23
2001	73	157	148	30	33
2002	80	198	130	50	63
2003	114	105	171	50	82
2004	85	162	119	44	7
2005	104	131	127	24	36
2006	81	130	107	59	52
Totale	696	1.461	1.529	472	499

motivati. Basterà qui ricordare che per le due più autorevoli Commissioni di studio recentemente istituite dal Presidente francese Nicolas Sarkozy (la Commissione Balladur per la riforma costituzionale e la Commissione Attali per le riforme necessarie a liberare la crescita francese) non è stata corrisposta, nonostante l’intensità dell’impegno di lavoro richiesto, alcuna retribuzione o indennità, ma il solo rimborso delle spese di viaggio e soggiorno.

QUALITÀ E QUANTITÀ DELLE LEGGI E COMPETITIVITÀ DEL PAESE *Il quadro generale; la situazione italiana; le prospettive possibili*

1 – LA STRETTA CONNESSIONE TRA “QUALITÀ DELLE REGOLE” (CD. *BETTER REGULATION*), SVILUPPO E COMPETITIVITÀ.

L'inflazione normativa, il caos legislativo, il sovrapporsi di regole confuse, ridondanti e contraddittorie, incentivano l'illegalità, reprimono lo spirito di iniziativa e la capacità di intrapresa, limitano la libertà e la creatività delle persone, mettono in difficoltà i cittadini onesti, producono vantaggi competitivi per i disonesti. Essi riducono la competitività delle imprese italiane, scoraggiano gli investimenti stranieri in Italia, ritardano i tempi delle decisioni amministrative, riducono la capacità delle pubbliche amministrazioni di erogare servizi di buona qualità e di realizzare le infrastrutture necessarie alla crescita del Paese. Semplificare la regolazione è dunque la condizione per fare dell'Italia un Paese moderno.

Nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 si afferma del resto che “**la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all'investimento**, all'innovazione e all'imprenditorialità” (par. 14) e si raccomanda agli Stati Membri e all'Unione di adottare una “strategia per azioni coordinate” per semplificare il quadro normativo (par. 17).

Lo stretto legame tra sviluppo, competitività e una *policy* per migliorare la “qualità delle leggi” (la cd. *better regulation*) è, a partire dalla fine degli anni '90, fonte di sempre più precise raccomandazioni in sede europea e internazionale (OCSE, WTO, WB, *etc.*):

- l'Unione Europea (che dedica ormai alla *better regulation*, con regolarità, un paio di paragrafi delle conclusioni di tutti i Consigli Europei degli ultimi anni) ha impegnato la Commissione e gli Stati Membri a una **riduzione del 25% degli oneri da regolazione entro il 2012** (per l'Italia, l'impegno riguarda anche la regolazione regionale, con tutte le difficoltà del caso); l'impegno è tuttavia limitato ai soli oneri “**informativi**”, che possono essere stimati intorno a un terzo dei costi di regolazione totali;

- l'OCSE ha intrapreso una campagna di *review* analitica della qualità dei processi di regolazione degli Stati europei (vi è già un “*Report on better regulation*” per ciascuno dei nuovi dodici Stati Membri; è appena partita la strategia nei confronti dei “primi quindici”, tra cui l'Italia);

- la *World Bank*, nel suo rapporto annuale *Doing Business*, colloca da sempre l'Italia in posizioni non lusinghiere nelle classifiche mondiali per alcuni indicatori di non buona qualità della regolazione (tra cui rientra la mancata semplificazione e accelerazione dei tempi della giustizia).

2 – I REQUISITI DI UNA *POLICY* CREDIBILE DI *BETTER REGULATION*.

Secondo tutte le raccomandazioni internazionali, una buona *policy* di *better regulation*, per costituire una strategia credibile, deve avere alcune caratteristiche che prescindono dalla natura giuridica dei singoli Paesi che la attuano:

- deve rivestire carattere *bipartisan*, poiché mira alla qualità delle regole, qualunque sia il loro contenuto politico;

- deve, pertanto, essere svolta con **continuità**, anche nei cambi di maggioranza politica, poiché non consiste in una “*one shot policy*”, ma in uno sforzo continuo e paziente contro le continue “ricomplicazioni” introdotte dalla burocrazie di settore o dai gruppi di pressione;

- deve fondarsi sulla **multidisciplinarietà**: i giuristi, gli economisti, gli statistici, devono lavorare assieme, essendo tutte le loro professionalità necessarie e nessuna, da sola, sufficiente;

- deve consistere in una “strategia organica” e **collocare in un unico contesto i diversi strumenti di *better regulation*** che sono **almeno quattro**: 1) la *semplificazione* degli oneri burocratici; 2) la *codificazione* e l'abbattimento dello *stock* normativo, anche con meccanismi di “ghigliottina”; 3) l'*AIR*, l'analisi *ex ante* dell'impatto della regolazione, seguita da una verifica *ex post* (la cd. *VIR*); 4) la *consultazione* dei destinatari delle regole (imprese, lavoratori, consumatori, *etc.*). Si raccomanda un uso integrato di tali strumenti: nel codificare la disciplina di un settore organico occorre anche semplificarne i contenuti; per semplificare in modo credibile un procedimento occorre anche effettuare una misurazione dei costi burocratici, prima e dopo l'intervento, con

tecniche di AIR; nello svolgere un'AIR occorre anche consultare i destinatari delle regole per assumere elementi concreti sull'impatto di una data regolazione, *etc.*

3 – LA SITUAZIONE IN ITALIA OGGI: LA NECESSITÀ DI CONTINUITÀ NELLA *POLICY*.

L'Italia era all'avanguardia sulla *better regulation* sino alla fine della XIII legislatura. Siamo stati tra i primi Paesi ad avere costituito una *Better regulation Unit*, il Nucleo per la semplificazione; abbiamo avuto un ruolo fondamentale nella redazione del Rapporto Mandelkern, che ha costituito l'impulso decisivo per l'avvio della strategia dell'UE; abbiamo presieduto il comitato OCSE sulla *better regulation* dal 1998 al 2001; il Rapporto OCSE *Regulatory Reform in Italy* dell'aprile 2001 era estremamente lusinghiero.

All'avvio della XIV legislatura si è verificata un brusco, e poco comprensibile, arresto (il Nucleo è stato soppresso con legge, la consultazione e l'AIR si sono di fatto fermate, non è stato dato seguito alle raccomandazioni dell'OCSE, *etc.*). Si è registrata una ripresa del tema nella seconda parte della legislatura, con i "codici di settore" e le leggi n. 246/05 e 80/06 (anche sulla spinta di due paper di Confindustria del giugno 2004 e del marzo 2006).

Durante la breve esperienza della XV legislatura, lo sforzo è stato intensificato:

- nella difficoltà di rinvenire un Ministro responsabile "a tutto campo" per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione, è stata creata una "cabina di regia politica" – prevista sulla carta, ma mai attuata, dal Governo precedente con l'art. 1 del d.l. n. 4/06, convertito dalla l. n. 80/06 – costituita dal "Comitato interministeriale di indirizzo", presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per la funzione pubblica da lui delegato;

- a supporto del Comitato interministeriale, è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio l'Unità per la semplificazione, con alcuni esperti e uno staff giovane e motivato;

- è stato varato un piano d'azione annuale di semplificazione (P.A.S. 2007), con misure concrete, termini e responsabili per ciascuna azione; il piano non si limita a prevedere interventi di carattere legislativo (molti dei quali resi vano dallo scioglimento anticipato delle Camere), ma anche interventi di rango secondario e, soprattutto, di carattere non normativo, come strategie di formazione, di comunicazione istituzionale, di misurazione degli oneri, di reingegnerizzazione informatica;

- è stato approvato, nel marzo 2007, un accordo tra Stato e Regioni sulla qualità della regolazione;

- è stato avviato, in sede di Conferenza Stato-Regioni, un processo stabile di consultazione con le parti sociali, presso un "Tavolo permanente sulla semplificazione";

- è stata effettuata dalla Presidenza del Consiglio, per la prima volta, una "consultazione on line";

- è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo schema di regolamento per un'AIR semplificata ma più efficace (cd. AIR *light*);

- sono stati conseguiti risultati concreti in tema di "sportelli unici telematici" per l'impresa, per il lavoro, per il cittadino e per l'immigrazione, che sono tutti quasi operativi;

- è stata portata a compimento, con successo, la prima fase del meccanismo cd. taglia-leggi, e si stanno costruendo le basi per la seconda, decisiva fase (v. capitolo successivo).

Il quadro, però, è ancora in costruzione.

Le varie iniziative sono state avviate da poco più di un anno, ed è ancora presto per registrare risultati consistenti. Su molte questioni di rilevanza cruciale (dal taglia-leggi, agli sportelli unici, all'AIR, al lavoro con le Regioni, alla consultazione, alla misurazione degli oneri) si è "in mezzo al guado".

È indispensabile garantire continuità a queste iniziative, squisitamente "neutre" nei contenuti politici e oggettivamente "benefiche" per la competitività del Paese.

4 – LA RIDUZIONE DELLO STOCK NORMATIVO TRAMITE LA DELEGA CD. "TAGLIA-LEGGI".

Nell'ambito delle azioni sopra indicate, particolare interesse riveste quella volta a una drastica riduzione dello stock normativo.

La legge n. 246 del 2005 (*nel testo definito con il determinante contributo, al Senato, dell'allora opposizione di centrosinistra*), all'art. 14, commi dal 12 in poi, ha introdotto un modello di riordino normativo molto ambizioso (per alcuni, forse troppo), comunemente denominato "taglia-leggi". Si prevede un intervento di revisione normativa che, anziché avere un taglio settoriale, come avviene per i testi unici e i codici, interessa in modo trasversale tutta la legislazione.

Il meccanismo prevede **tre fasi, di due anni ciascuna**:

- la prima – dall’entrata in vigore della legge, il 16 dicembre 2005, al 16 dicembre 2007 – si è ormai compiuta, e ha portato all’individuazione, da parte del Governo, delle disposizioni legislative statali vigenti ;

- nella seconda (dicembre 2007- dicembre 2009), con appositi decreti legislativi, dovranno essere individuate le *disposizioni statali di rango primario anteriori al 1970 valutate “indispensabili”*, con la conseguente abrogazione automatica di tutte le disposizioni di cui non si è fatta espressa “salvezza”. Con i medesimi decreti legislativi, potrà realizzarsi un’attività di riassetto e semplificazione normativa;

- la terza fase (dicembre 2009 - dicembre 2011) prevede l’adozione di decreti correttivi e integrativi.

I **criteri di delega** possono essere raggruppati in **due categorie**, di diversa portata:

- da un lato (comma 14, lettere da a) a g)), criteri di più semplice applicazione, volti a selezionare gli atti legislativi “indispensabili” e a rimuovere dall’ordinamento norme già da tempo inutilizzate e comunque ormai prive di contenuti precettivi attuali;

- dall’altro (comma 15), criteri “avanzati” che consentono una semplificazione e un riassetto anche del merito delle singole discipline, secondo principi di liberalizzazione, sussidiarietà, semplificazione, *etc.*, secondo gli ampi principi e criteri dell’articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

Per rendere più credibile la “*guillotine*”, il legislatore italiano ha previsto una **completa ricognizione delle leggi esistenti, preliminare alla individuazione delle leggi utili**. Questa prima operazione – non strettamente necessaria, ma certamente molto utile e del tutto nuova nella nostra esperienza – si è conclusa poche settimane fa ed è l’oggetto di una relazione del Governo al Parlamento dello scorso dicembre: la sua realizzazione ha richiesto la collaborazione di tutti i Ministeri e la “messa in rete” dei soggetti dedicati al taglia-leggi (si è costituita una banca dati informatica – denominata “Taglia-leggi web” – realizzata con la collaborazione del CNIPA). Il censimento da parte delle Amministrazioni è stato integrato da un controllo incrociato con i dati presenti in altre banche dati giuridiche.

Da questa complessa ricognizione è emerso un primo risultato: ***il complesso degli atti con forza di legge vigenti (rectius, non espressamente abrogati) in Italia – la cui sola individuazione ufficiale costituisce una novità per il nostro Paese – è pari a circa 21.000 atti, di cui circa 7.000 anteriori al 1° gennaio 1970.***

È ora essenziale che non si arresti il lavoro per la **seconda, decisiva fase: le deleghe scadono alla fine dell’anno prossimo** e il decorrere dei termini non è interrotto dalla fine anticipata della legislatura.

È già stato individuato un gruppo di **circa 5.000 leggi** per le quali appare agevole procedere alla **soppressione “secca”** senza particolari problemi.

Ma ciò è solo un primo passo: se ne possono fare almeno altri due.

Da un lato, occorrerà **non fermarsi alle leggi palesemente desuete e proseguire nel lavoro di soppressione delle leggi “non indispensabili”**, evitando l’errore – in cui i Ministeri potranno tendere a cadere – di conservare “per sicurezza” normative ormai implicitamente abrogate o ormai non più utili, attraverso un lavoro impietoso di ricognizione delle sovrapposizioni e delle incompatibilità.

Dall’altro, per alcuni settori di particolare rilievo si potrà fare ancora molto di più: come si è detto, le deleghe per la ghigliottina e il riassetto normativo potranno costituire, se bene esercitate, l’**opportunità per revisionare in modo sostanziale la disciplina vigente**, attenendosi ai criteri e principi direttivi enunciati dall’articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Oltre ai più ampi interventi di armonizzazione normativa, sarà possibile adottare misure di sostanziale liberalizzazione di interi settori, rivedere e ridurre funzioni amministrative, favorire interventi di auto- e co-regolamentazione, attribuire funzioni amministrative ai comuni.

Appare interessante la previsione secondo la quale, in entrambi i casi (mera “conservazione” delle norme ancora utili e “riassetto/semplificazione”), si potrà ricorrere anche a strumenti “non-solo-giuridici”, primo fra tutti l’AIR, menzionata dal comma 14, lett. d), che prevede espressamente anche la consultazione delle categorie produttive e degli altri “destinatari” delle normative via via esaminate. Il **ricorso all’AIR e alla consultazione** appare di particolare rilievo: secondo gli esperti dell’OCSE, l’effetto di liberalizzazione e reale semplificazione potrà derivare al 10% dall’opera dei Ministeri di settore, al 40% dal lavoro di revisione degli esperti “indipendenti” della Presidenza del Consiglio, al 50% dalla spinta delle parti sociali.

Sono poi stati individuati **svariati problemi attuativi, di cui occorrerà tener conto**. Se ne menzionano solo alcuni.

Mentre la **“ghigliottina” agirà solo nei confronti della legislazione anteriore al 1970, l’attività di riassetto e di semplificazione può estendersi anche alla legislazione successiva**. Ciò richiederà la definizione di ambiti sui quali intervenire in via prioritaria. Si potrebbe, ad esempio, intervenire su materie di particolare rilievo socio-economico o su settori più “sofferenti” in cui si rinvenga la necessità di revisioni sistematiche. Ma questo sarà il frutto di scelte politiche, le quali dovrebbero però essere precedute da ampie intese in Parlamento.

Il meccanismo “taglialeggi” non prevede un intervento necessario per le due categorie di normative “ulteriori”: quelle che saranno oggetto di abrogazione automatica allo scadere dell’effetto-ghigliottina e quelle espressamente escluse da tale effetto dalla stessa legge 246 (fisco, assistenza e previdenza, *etc.*). Sebbene non sia indispensabile occuparsene, ciò appare opportuno per fare chiarezza, vista l’estrema ampiezza dei due ambiti e i rischi, da un lato, di eliminazione “al buio” di atti normativi e, dall’altro, di gravi incertezze sulla conservazione o meno di normative di cui è dubbia l’appartenenza ai “settori esclusi”. Alcuni pensano che vi possa essere un eccesso di delega e che sia necessaria una modifica normativa, ma occorrerà riflettervi.

Occorrerà, poi, prestare particolare attenzione nell’intervenire in **materie di legislazione concorrente**. In tali ambiti, si dovrà probabilmente intervenire – sia confermando le disposizioni statali di dettaglio anteriori al 1970 ritenute ancora attuali sia riportando una nuova normativa “di riassetto” – secondo il principio della “cedevolezza” delle predette norme, distinguendole da quelle di principio.

Si pone, inoltre, il problema del raccordo tra il riassetto di livello legislativo e quello del *corpus* di **norme regolamentari**, non contemplato dal meccanismo taglialeggi (anche se la normativa di rango secondario potrebbe essere indirettamente interessata per il venir meno di previsioni legislative che costituiscono il fondamento di poteri regolamentari vigenti). Potrà essere molto opportuno uno sforzo ulteriore, non imposto dalla ghigliottina ma comunque consentito dall’ordinamento: l’attuale comma 3-*bis* dell’art. 20 della l. n. 59 del 1997 - inserito dalla legge n. 246 del 2005 grazie ad un emendamento parlamentare ispirato da un paper di Astrid - dispone che “il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, *completa il processo di codificazione* di ciascuna materia *emanando*, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, *una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia*, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri di cui ai successivi commi”. (*Franco Bassanini*)

17 MARZO 2008

Schema di disegno di legge per la semplificazione e la qualità della regolazione

Art. 1

(Principi fondamentali in materia di qualità della regolazione)

1. La trasparenza, l'accessibilità e la qualità del sistema normativo costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano. La Repubblica, e le istituzioni che la costituiscono ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, non impongono carichi normativi o oneri burocratici non necessari ai fini della tutela degli interessi generali e della tutela dei diritti e delle libertà delle persone e delle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità.

2. Per quanto concerne il sistema normativo statale, regionale e locale, sono livelli essenziali delle prestazioni che la Repubblica deve garantire a tutti, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*, della Costituzione: a) il contenimento dell'inflazione normativa e dei costi da regolazione imposti a persone, imprese, comunità intermedie; b) la aggregazione, per quanto possibile, della normazione primaria e secondaria in testi unici; c) la semplificazione dei procedimenti e degli oneri burocratici; d) la consultazione dei destinatari delle regole normative, nella fase di predisposizione delle stesse; e) l'analisi preventiva dell'impatto della nuova regolazione.

Art. 2

(Delega per il riordino e la semplificazione della regolazione in vigore)

1. All'art. 5, comma 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246, le parole "31 dicembre 2007" sono sostituite dalle parole "31 dicembre 2010"; le parole "a esclusione di quelli fiscali, previdenziali, ambientali e di quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro" sono soppresse.

2. All'articolo 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246, le parole "entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12" sono sostituite dalle parole "entro il 31 dicembre 2010".

3. Dopo il comma 14 dell'articolo 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246, è aggiunto il seguente:

"14-bis. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 2008, avvalendosi dei risultati dell'attività istruttoria di cui al comma 12, uno o più decreti legislativi contenenti l'elenco delle leggi e degli atti aventi forza di legge, o delle disposizioni legislative che, ai sensi dei criteri definiti nel comma 13, lettera *a* e *b* abbiano esaurito o siano privi di effettivo contenuto normativo, o siano comunque obsolete, o siano state oggetto di abrogazione tacita o implicita. Tali leggi, atti aventi forza di legge o disposizioni legislative sono o restano abrogati, ad ogni effetto, a far tempo dal 1° gennaio 2009".

4. Dopo il comma 17, dell'articolo 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono aggiunti seguenti:

"17-bis. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 2010, uno o più decreti legislativi, per il generale riordino e semplificazione della legislazione statale residua dalla applicazione dei commi precedenti, nel rispetto e in attuazione dei principi e criteri direttivi stabiliti dagli articoli 20, 20-bis e 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59, riaggregandola sistematicamente per settore o per materia in non più di 100 testi unici, e identificando, in

apposito elenco, non più di mille altre leggi o atti aventi forza di legge destinate a restare in vigore ancorché non comprese in uno dei predetti testi unici. Tutte le altre disposizioni legislative sono abrogate a far tempo dal 1° gennaio 2011.

17-*ter*. Con regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo, ai sensi del comma 3-bis dell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e nel rispetto dei principi e criteri stabiliti dal medesimo art. 20 adotta una raccolta organica delle disposizioni regolamentari regolanti la medesima materia disciplinata da ciascun testo unico e da ciascuna legge speciale, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i predetti criteri. Tutte le altre disposizioni regolamentari sono abrogate a far tempo dal 1° gennaio 2011".

5. A partire dal 1° gennaio 2011, ogni nuova legge o atto avente forza di legge, concernente le materie regolate dai testi unici o dalle leggi speciali di cui all'art. 14, comma 17-*bis*, della legge 28 novembre 2005, n. 246, è formulato in forma di novella recante modificazioni, integrazioni o deroghe espresse alle disposizioni dei testi unici o delle leggi speciali. L'approvazione di leggi concernenti materie non previamente regolate da un testo unico o da una legge speciale, sarà accompagnata dalla abrogazione di una legge speciale vigente, anche contestualmente alla riproduzione delle sue disposizioni nel contesto di un testo unico in vigore.

6. A partire dal 1° gennaio 2011, ogni regolamento, concernente le materie regolate dai testi unici o dalle leggi speciali di cui all'art. 14, comma 17-*bis*, della legge 28 novembre 2005, n. 246, è formulato in forma di novella recante modificazioni, integrazioni o deroghe espresse alle disposizioni dei regolamenti di cui all'art. 14, comma 17-*ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246. I disegni di legge governativi e i decreti legislativi contenenti norme che comportano l'innalzamento del livello di fonte normativa dal regolamento alla legge, o a fonti equiparate, devono fornirne adeguata motivazione nella relazione illustrativa e tecnico-normativa, nonché nell'Analisi di impatto della regolazione (AIR), indicando in modo puntuale i motivi per cui si intende modificare il riparto tra livello di fonti normative disposto in precedenza dal Parlamento con la legge di delegificazione. In ogni caso, nel corso dell'esame parlamentare degli atti aventi forza di legge, il Governo, se rileva la presenza di norme di rilegificazione, ne propone la soppressione.

7. Anche avvalendosi delle procedure e degli strumenti di cui all'art. 20-*ter* della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 5, comma 2, della legge 28 novembre 2005, n. 246, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza unificata, secondo le rispettive competenze, definiscono, alla luce di quanto stabilito dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, come modificato dai precedenti commi, per la normativa primaria e secondaria dello Stato, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti la qualità della regolazione e la semplificazione normativa e amministrativa negli ordinamenti regionali e locali.

8. In ogni caso, entro il 31 dicembre 2010, in attuazione dei principi stabiliti dal precedente comma 1, la legislazione di ciascuna Regione dovrà essere semplificata e raggruppata in non più di 100 testi unici e non più di 100 leggi speciali per ciascuna Regione. Si applica l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

9. Anche avvalendosi delle procedure e degli strumenti di cui all'art. 20-*ter* della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 5, comma 2, della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché avvalendosi dell'attività di informatizzazione della normativa vigente condotta ai sensi dell'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, il Governo provvederà a garantire, entro il 31 dicembre 2010, l'accesso gratuito *on line* a tutte le leggi, atti aventi forza di legge e regolamenti in vigore, statali, regionali e locali, mediante apposito portale pubblico dotato di un adeguato motore di ricerca, assicurandone il costante aggiornamento in tempo reale con i testi delle nuove leggi e regolamenti in séguito approvati. Le forme organizzative e le modalità di funzionamento del portale sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Art. 3

(Misure per la riduzione degli oneri burocratici e da regolazione)

1. Dopo l'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, è aggiunto il seguente:

“Art. 20-*quater*- 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 2009, nel rispetto dei principi e criteri direttivi elencati negli articoli 20, 20-*bis* e 20-*ter*, uno o più decreti legislativi recanti le ulteriori misure necessarie per:

a) l'unificazione in capo al medesimo soggetto, per settori e gruppi di attività, delle competenze amministrative per il rilascio delle autorizzazioni, licenze, concessioni, nulla osta o altri provvedimenti amministrativi e per le connesse attività di controllo, nonché per l'unificazione dei punti di contatto dell'amministrazione pubblica con i cittadini e le imprese;

b) l'accelerazione e il completamento, comunque entro il 31 dicembre 2010, dell'attuazione dei progetti di dematerializzazione dei documenti e delle procedure, di interoperabilità dei sistemi informativi, di condivisione delle banche dati fra tutte le amministrazioni pubbliche e di istituzione del Registro informatico degli adempimenti amministrativi delle imprese, già previsti dalle norme vigenti, anche disponendo la nomina di *commissari ad acta* nelle amministrazioni inadempienti;

c) l'accelerazione e il completamento degli interventi diretti a garantire l'accesso on line ai servizi pubblici, in virtù del quale i cittadini e le imprese hanno il diritto, sancito dall'art. 3 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, di richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le amministrazioni pubbliche;

d) l'integrale applicazione delle disposizioni del dPR. 28 dicembre 2000, n. 445, che vietano alle pubbliche amministrazioni di richiedere a cittadini e alle imprese documenti o certificati già in possesso della stessa o di altre amministrazioni e delle disposizioni del medesimo dPR che prevedono completa eliminazione dei certificati e delle autocertificazioni attraverso la condivisione dei dati da parte delle amministrazioni;

e) l'attuazione entro il 2009 del principio; già stabilito dal piano di azione per l'e-government del 2000, per il quale il cittadino è tenuto a comunicare una sola volta la variazione dei dati che lo riguardano;

f) la previsione che ogni procedimento amministrativo debba concludersi con una risposta certa, positiva o negativa, entro 30 giorni, salva la facoltà dell'amministrazione procedente, per alcuni procedimenti più complessi, tassativamente elencati, e comunque non superiori a un terzo del totale dei procedimenti di competenza dell'amministrazione, di fissare con decreto adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Consulta per la semplificazione un termine di 60 giorni; e salva la facoltà del Presidente del Consiglio di stabilire con proprio decreto, su proposta del ministro competente, sentito il Consiglio dei Ministri e la Consulta per la semplificazione, in casi eccezionali, comunque non superiori al 10% dei procedimenti di competenza di ciascuna amministrazione, termini diversi in ogni caso non eccedenti i 120 giorni;

g) la previsione di un indennizzo a favore dei privati in caso di mancata osservanza del termine del procedimento da parte dell'amministrazione, anche qualora esso si concluda con l'adozione di un provvedimento legittimo, ma tardivo, di diniego dell'istanza;

h) la soppressione di ogni autorizzazione o controllo sulle imprese dotate di certificazione ISO o equivalente, per le attività coperte da tale certificazione, prevedendo per converso l'attivazione di controlli a campione sulla affidabilità e correttezza delle certificazioni ISO o equivalenti;

i) l'eliminazione di tutti gli oneri amministrativi aggiuntivi introdotti in sede di recepimento di normative europee.

2. Tutte le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con i principi di cui al comma precedente sono abrogate a far tempo dal 1° gennaio 2010”.

Art. 4

(Responsabilità politica e coordinamento dell'attività di riordino normativo e semplificazione)

1. L'attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri, che ne è direttamente responsabile. Il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione di cui all'art. 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, è organo di consulenza del Presidente del Consiglio, al quale sono trasferiti, a far tempo dalla data di entrata in vigore della presente legge, i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento già attribuiti al predetto Comitato interministeriale.

2. Al Presidente del Consiglio, o al Ministro da lui eventualmente delegato, spettano altresì tutti i poteri necessari per realizzare gli obiettivi di riordino normativo e semplificazione, di cui agli articoli precedenti, compresi. in caso di inerzia o di inadempienza, i poteri di sostituzione dei ministri o delle altre amministrazioni competenti per le specifiche iniziative di semplificazione e di riordino normativo, anche ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione e anche mediante la nomina di commissari ad acta.

3. Nell'esercizio dei poteri di cui al comma precedente, il Presidente del Consiglio dei Ministri può essere coadiuvato da un Commissario straordinario del Governo nominato ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

4. E' abrogato il comma 9 dell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Art. 5

(Unità per la semplificazione)

1. L'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione presso la Presidenza del Consiglio e l'Ufficio per la semplificazione delle norme e delle procedure del Dipartimento della funzione pubblica sono riunite in un'unica unità, denominata *Unità per la semplificazione*, collocata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in posizione di autonomia amministrativa e funzionale e alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio o del Ministro o Commissario straordinario del Governo da lui delegato ai sensi dell'articolo 4.

2. L'Unità per la semplificazione è l'unità centrale preposta, nell'ambito del Governo, al coordinamento dell'attuazione dei programmi di riordino normativo e di delegificazione e semplificazione di cui all'articolo 20 della legge 17 marzo 1997, n. 59, alle leggi di semplificazione e di riordino normativo, alla legge 28 novembre 2005, n. 246, e alla presente legge. Essa è altresì l'interlocutore italiano delle organizzazioni e centri internazionali che si occupano di qualità della regolazione, agendo da raccordo nei confronti delle altre amministrazioni pubbliche.

3. L'Unità provvede, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore, anche al fine di coordinamento delle disposizioni medesime.
4. L'Unità coopera, altresì, con il DAGL, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, per il coordinamento dell'attività normativa del Governo ivi prevista, con particolare riguardo alla qualità della regolazione e all'applicazione dell'analisi dell'impatto della regolazione.
5. Nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, l'Unità ha poteri di indirizzo, di impulso e, in caso di inerzia, di sostituzione delle amministrazioni competenti per le specifiche iniziative di semplificazione e di riordino normativo. In mancanza di concerto o di accordo delle amministrazioni competenti l'Unità, tenuto conto dell'andamento e delle risultanze dell'istruttoria normativa nonché delle posizioni delle amministrazioni consultate, può comunque chiedere motivatamente al DAGL l'iscrizione di uno schema di provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri.
6. In materie oggetto di riordino normativo e di semplificazione che siano di particolare complessità, l'Unità può costituire gruppi di studio, composti da soggetti anche esterni alla pubblica amministrazione con le professionalità specifiche richieste dalla materia oggetto di riordino normativo, nominati dal coordinatore dell'Unità, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili. Analoghi gruppi di lavoro possono, altresì, essere costituiti dal DAGL, al fine di realizzare schemi normativi di particolare rilievo e complessità.
7. L'Unità è composta da 30 esperti nominati con le modalità di cui all'articolo 31 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per un periodo non superiore a tre anni, rinnovabile. Gli esperti sono scelti fra soggetti, anche estranei all'amministrazione, dotati di elevata professionalità nei settori della redazione di testi normativi, dell'analisi economica, della valutazione di impatto delle norme, della analisi costi-benefici, del diritto interno e comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche, dei rapporti con le organizzazioni internazionali. Se appartenenti ai ruoli delle pubbliche amministrazioni, gli esperti sono collocati fuori ruolo o in aspettativa retribuita, anche in deroga alle norme e ai criteri che disciplinano i rispettivi ordinamenti.
8. L'Unità può inoltre conferire incarichi di esperto a tempo parziale e avvalersi, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, della consulenza di esperti stranieri di elevata competenza ed esperienza, quando non disponga delle professionalità e competenze necessarie. Ai lavori dell'Unità può, altresì, partecipare, per l'amministrazione direttamente interessata dal provvedimento in esame, un rappresentante designato dal Ministro competente.
9. L'Unità è assistita da una segreteria tecnica. In prima applicazione, la segreteria tecnica risulta dalla aggregazione della Segreteria Tecnica dell'Unità per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione, istituita con DPCM 9 febbraio 2007, e dell'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica. All'ulteriore rafforzamento della sua struttura si provvederà, nei limiti del contingente complessivo determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze: a) mediante il reclutamento selettivo, con le procedure di cui all'articolo 39, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, di 30 esperti, di età inferiore ai 35 anni, dotati di diploma di specializzazione postuniversitaria, nelle discipline di cui al comma 6; b) con personale di altre amministrazioni posto in posizione di comando o fuori ruolo, con provvedimenti non sottoposti a termini di scadenza; c) con personale assunto a tempo determinato, previa procedura valutativa, nel limite massimo di 15 unità. Al personale in posizione di comando o fuori ruolo in servizio presso la Segreteria tecnica non si applica quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.
10. E' abrogato all'art. 1, comma 22-bis del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

ART.6

(Rafforzamento degli uffici di progettazione normativa dei ministeri)

1. I Ministeri operano secondo i criteri di qualità della regolazione e di semplificazione di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, e alle leggi di semplificazione, collaborando, a tal fine, con il DAGL e con l'Unità per la semplificazione.
2. Nel termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ciascun Ministro individua, nell'ambito del proprio dicastero, il responsabile per le attività di riordino normativo e di semplificazione. Il responsabile è il referente istituzionale per l'amministrazione di appartenenza nei rapporti con l'Unità per la semplificazione.
3. Per il rafforzamento degli uffici con funzioni di redazione e revisione dei testi normativi e di analisi dell'impatto della regolazione, le amministrazioni centrali dello Stato possono assumere, nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'Economia e finanze, con le procedure previste dal comma 3 dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, personale dotato di alta professionalità. Per l'assunzione di questo personale si applicano i commi 8, 11 e 16, dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

ART.7

(Consulta per la semplificazione)

1. Nell'ambito delle forme di consultazione di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Consulta per la semplificazione, di seguito denominata «Consulta», al fine di consentire forme stabili di consultazione con le organizzazioni della società civile, del lavoro e della produzione e con le associazioni di categoria, comprese quelle per la protezione ambientale e la tutela dei consumatori.
2. Le forme stabili di consultazione di cui al comma 1 sono finalizzate a verificare l'effettivo grado di semplificazione e di riordino normativo in atto, ai sensi dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, onde analizzarne l'effettiva capacità di ridurre gli oneri burocratici per i cittadini e le imprese e di produrre effetti positivi sul sistema economico e sulla accelerazione degli investimenti pubblici.
3. La Consulta, presieduta dal Presidente del Consiglio, o dal Ministro o Commissario del Governo delegato ai sensi dell'articolo 4 d, è composta: a) dai rappresentanti delle parti sociali, delle organizzazioni produttive e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori e le organizzazioni del terzo settore, interessate dai processi di regolazione e semplificazione; b) dai rappresentanti delle istituzioni territoriali su designazione della Conferenza unificata; c) da un rappresentante di ciascun Ministro; d) dai rappresentanti delle autorità amministrative e dei soggetti portatori di interessi diffusi eventualmente interessati dai processi di semplificazione e regolazione.
4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, provvede alla costituzione e alla determinazione delle modalità di svolgimento dell'attività della Consulta, assicurando a tal fine la costituzione di una Segreteria tecnica, a cui è preposto un dirigente.
5. La Consulta si avvale per l'acquisizione di dati e documenti del supporto delle pubbliche amministrazioni; opera in stretto contatto con l'Unità per la semplificazione; valuta le istanze di semplificazione proposte dalle parti; discute i progetti di semplificazione; individua soluzioni per le questioni in relazione alle quali emergano difficoltà applicative di norme o di procedimenti amministrativi.

6. La Consulta, al termine di ogni anno, redige una relazione sull'attività svolta, che il Presidente del Consiglio dei ministri invia al Parlamento.

ART. 8

(Analisi di impatto della regolazione e valutazione dell'impatto della regolamentazione)

1. Dopo l'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, è inserito il seguente:

«Art. 17-bis – 1. Lo svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) costituisce parte integrante e necessaria del processo di produzione normativa del Governo e dei singoli ministri.

2. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo e dei ministri è sottoposta all'analisi di impatto della regolazione (AIR), salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 7 e i casi di esenzione di cui al comma 10.

3. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è uno strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace. L'AIR consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

4. L'AIR contiene la descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione la cui eventuale adozione è in discussione e delle opzioni alternative, nonché la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria. L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo.

5. I risultati dell'AIR sono inseriti in una scheda allegata allo schema di atto normativo, di cui è parte integrante, redatta a cura dell'amministrazione proponente, e verificata dalla Unità per la semplificazione. La scheda AIR deve sempre contenere, oltre ai risultati della consultazione dei destinatari dell'intervento normativo, anche un'analisi della fattibilità amministrativa delle nuove disposizioni, avuto riguardo alla concreta capacità di attuazione delle stesse da parte delle amministrazioni competenti valutata in relazione alle risorse, organizzazione, infrastrutture informatiche e capacità professionale richieste. La scheda dell'AIR deve infine riportare, nel testo integrale, la relazione di verifica sottoscritta dal coordinatore dell'Unità per la semplificazione.

6. L'attività normativa del Governo è sottoposta alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), consistente nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR è applicata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. Successivamente essa è effettuata periodicamente a scadenze biennali.

7. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, sono definiti:

a) i criteri generali e le procedure dell'AIR;

b) i criteri generali per la consultazione obbligatoria dei destinatari dell'intervento normativo, ivi compresi i criteri per la consultazione a regime in via telematica;

- b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;
- d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10.

8. I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio.

9. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e comunica al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri i risultati dell'AIR. Il DAGL sottopone i risultati dell'AIR all'Unità per la semplificazione per la verifica della completezza e coerenza delle analisi predisposte dalle amministrazioni di settore.

10. Il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR, sentita l'Unità per la semplificazione. Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR, su conforme parere dell'Unità per la semplificazione.

10. Il Presidente del Consiglio dei ministri può sospendere l'iscrizione di uno schema di atto normativo del Governo all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri nel caso che la scheda AIR allegata al provvedimento sia stata valutata incompleta o inadeguata dall'Unità per la semplificazione.

11. Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

12. Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR".

2. Sono abrogati i commi da 1 a 11 dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

ART. 9

(Consultazione in via telematica)

1. Le iniziative normative previste dalle leggi annuali di semplificazione, nonché il testo degli schemi di atti normativi del Governo in corso di emanazione di particolare rilevanza possono essere pubblicati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri su sito telematico.

2. Le amministrazioni, gli enti, le autorità e le parti sociali componenti dell'Osservatorio di cui all'articolo 4 e le associazioni nazionali per la tutela dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'articolo 5 della legge 30 luglio 1998, n. 281, possono presentare proposte od osservazioni in merito alle suddette iniziative e agli schemi di atti normativi di cui al comma 1, attraverso l'indirizzo di posta elettronica del sito medesimo.
3. Le proposte e le osservazioni pervenute ai sensi del comma 1 sono liberamente valutate dalle amministrazioni competenti.
4. Sul sito sono pubblicati anche i pareri degli organi consultati nel corso del procedimento di emanazione degli atti normativi.
5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuate le modalità di partecipazione del cittadino alla consultazione gratuita in via telematica.

ART. 10

*(Convenzioni con università e scuole di formazione
nel campo della redazione dei testi normativi)*

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri può stipulare, su proposta dell'Unità per la semplificazione o del DAGL, apposite convenzioni con università pubbliche e private o loro consorzi, con scuole di formazione pubbliche e istituti di alta formazione specializzati nel campo della redazione dei testi normativi, per l'elaborazione di schemi normativi di particolare rilievo e di studi sull'attività normativa, nonché per la realizzazione di corsi e altre attività di formazione per il personale delle amministrazioni pubbliche impiegato nella redazione di testi normativi e nell'analisi dell'impatto della regolazione.
2. Nelle predette convenzioni sono disciplinate le modalità di svolgimento dei compiti e gli obblighi che ne conseguono.

ART. 11

*(Raccordo istituzionale per la semplificazione legislativa
e la qualità della legislazione)*

1. Al fine di migliorare i metodi di formazione, di attuazione e di conoscenza delle leggi, il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette ai competenti organi delle Camere, su richiesta dei rispettivi Presidenti, studi e indagini sullo stato della legislazione, sugli strumenti di cognizione e sul coordinamento delle fonti normative, sulle tecniche di valutazione degli effetti delle politiche legislative e sull'eventuale seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale.
2. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono istituire, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, gruppi di studio misti, composti da esperti del Parlamento e del Governo, per definire proposte di modifica della normativa vigente al fine di garantire nei rapporti tra Parlamento e Governo:
 - a) l'efficacia e la coerenza del perseguimento della qualità della regolazione nell'ambito delle procedure, parlamentari e governative, di redazione delle norme, ivi compresa l'analisi di impatto della regolazione degli emendamenti presentati ai disegni di legge del Governo;
 - b) il consolidamento dei processi di riordino normativo, semplificazione e delegificazione e le modalità di modificazione, revisione e aggiornamento delle normative emanate nell'ambito di tali processi.
3. E' abrogato l'art. 6 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

Art. 12

(Disposizioni sulla riduzione dei costi della politica e copertura finanziaria)

1. I limiti massimi numerici dei contingenti del personale degli uffici di diretta collaborazione di ministri e sottosegretari sono fissati, per ciascun Ministero e per ciascun Ministro senza portafoglio, nelle misure stabilite dai decreti del Presidente della Repubblica emanati in sede di prima applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ridotte del 25%, e arrotondate all'unità inferiore.

2. Alle maggiori spese derivanti dalle attuazioni delle disposizioni della presente legge, ivi comprese le spese per gli interventi diretti a garantire l'accesso on line ai servizi pubblici, per l'accelerazione e il completamento dell'attuazione dei progetti di decertificazione, di dematerializzazione dei documenti e delle procedure, di interoperabilità dei sistemi informativi e di condivisione delle banche dati fra tutte le amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 3, di rafforzamento delle strutture di cui agli artt. 5, 6, 7, per il finanziamento delle attività formative e delle convenzioni di cui all'art. 10, valutabili in euro 45 milioni annui, si fa fronte mediante quota parte della riduzione di spesa prevista dalla disposizione del comma precedente.