

PRIME NOTE AL DISEGNO DI LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE PER IL 2005

di Giovanni Savini*

Sommario: § 1. Introduzione § 2. Il contenuto generale del disegno di legge § 3. I cinque codici ed, in particolare, il riassetto normativo i materia di adempimenti amministrativi delle imprese § 4. Problematiche aperte

§ 1. Introduzione

Dopo un tormentato *iter* preparatorio, a più di un anno dall'entrata in vigore della precedente legge "annuale"¹ (l. 29 luglio 2003, n. 229), lo scorso 8 ottobre il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame definitivo il nuovo disegno di legge di semplificazione per il 2005².

Il provvedimento, che costituisce l'attuazione del "Programma di semplificazione" approvato dal Consiglio dei Ministri del 27 febbraio, era stato già esaminato nel Consiglio dei Ministri del 29 aprile, ma era stato rinviato a causa, soprattutto, dell'opposizione dell'allora Ministro dell'economia. Parzialmente riformulato, principalmente nella parte relativa alla delega in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, è stato approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri del 16 luglio ed ha avuto il parere favorevole con osservazioni della Conferenza unificata del

* Dirigente presso l'Ufficio legislativo del Ministero delle attività produttive. Si precisa, però, che le valutazioni ed opinioni espresse nel presente studio sono di natura personale e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

¹ Sulle perplessità suscitate in letteratura dall'art. 20 della l. 59, che ha introdotto la legge annuale di semplificazione cfr. il dibattito dottrinale riportato in N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche V. Bachelet, Giuffrè editore, 2000, pp. 21-22, dove si ricorda come alcuni autori (tra gli altri L. TORCHIA e S. BATTINI) hanno sottolineato che solo attraverso uno strumento istituzionalizzato sia realmente possibile conseguire l'obiettivo di semplificazione, mentre altri (R. TOSI e M. CARTABIA) hanno ritenuto discutibile la scelta di attribuire carattere permanente all'intervento in questione.

² AS 3186, presentato al Senato lo scorso 3 novembre. In relazione illustrativa si evidenzia come rispetto alla legge 29 luglio 2003, n. 229- Legge di semplificazione per il 2001 il "salto temporale" sia "imposto dall'evidente anacronismo in cui si sarebbe incorsi se si fosse riferito al 2002 un disegno di legge che, presentato nel 2004, propone interventi normativi per l'anno successivo". Sui ritardi di approvazione della l. 229, si consente di rinviare a G. SAVINI, *La nuova legge di semplificazione: prime considerazioni sul nuovo modello di codificazione*, in *Diritto e Formazione*, n. 10/2003, pp. 1392 e ss, dove alla nota 1 si ricostruisce l'*iter* del provvedimento dalla presentazione in Parlamento il 25 ottobre 2001 al seconda

23 settembre³.

Rispetto alla l. 229/2003 il nuovo ddl si pone in linea di continuità, prevedendo, oltre ad alcuni interventi specifici, l'emanazione di decreti legislativi di riassetto normativo (c.d. codici), finalizzati, da un lato, alla razionalizzazione delle disposizioni, con eliminazione delle duplicazioni e delle stratificazioni, dall'altro, alla semplificazione delle procedure amministrative e alla liberalizzazione di determinati settori.

Si ricordi, infatti, che con la l. 229/2003 si era passati dai cosiddetti testi unici "misti", come disciplinati dalla prima versione dell'art. 20 della l. 59/97 e nei quali per materie e settori omogenei venivano ricompresi "in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari" ai c.d. codici, dotati di maggior innovatività, con particolare riferimento ai principi e criteri direttivi della delega^{4,5}.

In questo contesto di "codificazione"⁶ di intere materie viene anche confermata la

approvazione del Senato il 19 marzo 2003, al rinvio del Presidente della Repubblica il 10 aprile 2003, alla definitiva approvazione il 23 luglio seguente.

³ Dopo che non era stato discusso nella Conferenza unificata del 29 luglio, in preparazione della quale si era svolta il 27 luglio una riunione tecnica, relativa in particolare alle disposizioni di cui all'art. 4, tra i rappresentanti delle amministrazioni statali proponenti (Dipartimento della funzione pubblica e Ministero delle attività produttive) e quelli delle Regioni.

⁴ La l. 229/2003, recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione- Legge di semplificazione 2001", delega il Governo all'emanazione di dieci "codici" (che vanno a sommarsi alle altre 7 disposizioni per riordino-riassetto normativo del 2003 e 6 del 2002), rispettivamente in materia di: produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione (art. 2); sicurezza e tutela della salute dei lavoratori (art. 3); assicurazioni (art. 4); incentivi alle attività produttive (art. 5); prodotti alimentari (art. 6); tutela dei consumatori (art. 7); metrologia legale (art. 8); internazionalizzazione delle imprese; società dell'informazione (art. 10) e Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 11). Per un primo commento vd. O. FORLENZA, *Nel passaggio alla forma federale il Governo punta sui decreti legislativi* e ID., *Stop alla autorizzazioni, largo al silenzio assenso*, in *Guida al Diritto*, 20 settembre 2003, n. 36, rispettivamente pp. 38-39 e 40-45; A. NATALINI, *Legge 29 luglio 2003, n. 229- Il commento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 10/2003, pp. 1007 e ss.; e M. DE GIORGI e G. SAVINI, *La legge annuale di semplificazione: il nuovo modello di codificazione*, in questa rivista informatica e ora anche in *Nuova Rassegna*, pp. 2451 e ss.

⁵ Di notevole interesse per l'analisi svolta nella parte iniziale del nuovo strumento dei decreti legislativi di "riassetto normativo" è la recente Adunanza generale 25 ottobre 2004 (Relatori: Carbone, Zaccardi, De Nictolis e Montedoro), sullo schema di "Codice dei diritti della proprietà industriale", di cui all'art. 15 della l. 273/2002. Cfr., ad esempio, il *Considerato n. 1*, dove, osservando come l'intervento in esame vada ricondotto al modello dei nuovi d.lgs. di codificazione della l. 229, si nota con la l. 229/2003 si sia "passati da un <<modello di semplificazione/delegificazione>> che consisteva nella emanazione di regolamenti ex art. 17, comma 2, l. n. 400 del 1988, su singoli procedimenti amministrativi ad un <<<modello di riordino/riassetto>> di intere materie organiche".

⁶ Si noti che il termine "codice" non viene mai utilizzato nell'articolato e solo raramente nella relazione illustrativa. Peraltro già nella l. 229, che aveva introdotto lo strumento, viene usata solo l'espressione "codificazione" e solo nel titolo della legge e nella rubrica del nuovo articolo 20 della l. 59/97, come modificato dall'art. 1 della l. 229/2003, intitolato *Riassetto normativo e codificazione*.

“tecnica” di indicare in ogni disposizione di delega specifici principi e criteri direttivi, che vanno ad affiancarsi a quelli generali di cui all’art. 20 della l. 59/97⁷, e non si apportano modifiche alle procedure di emanazione dei codici: approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri (preceduta da eventuali riunioni di coordinamento tra le amministrazioni interessate, in primo luogo il Ministero dell’economia e il Dipartimento della funzione pubblica, concertanti in tutti i d.lgs.)- parere del Consiglio di Stato entro 90 giorni⁸- parere della Conferenza unificata e delle competenti Commissioni parlamentari, entro 60 giorni- approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri. Questo nonostante l’esperienza sinora maturata, con la proroga di un anno dei termini disposta dall’art. 2, comma 8, della l. 196/2004, di conversione del d.l. 136/2004, abbia dimostrato la difficoltà e lunghezza di tale *iter*.

Si conferma, infine, anche la scelta della l. 229 in ordine al ruolo delle amministrazioni di settore, titolari dell’iniziativa normativa. Ciò a differenza di quanto era originariamente previsto per i testi unici “misti”, la cui redazione era stata affidata principalmente alle strutture della Presidenza del Consiglio (Dipartimento della funzione pubblica e Nucleo per la semplificazione)⁹.

⁷ Cfr. sul punto A. NATALINI, *op. cit.*, p. 1009, che commentando la l. 229 sottolinea come i criteri specifici assumano spesso un contenuto meramente ricognitivo di criteri già previsti a livello generale o dell’obbligo di non derogare norme comunitarie, mentre quelli generali “siano molto ampi e quasi indeterminati, lasciando un ampio spazio all’azione discrezionale del Governo”.

⁸ Invero, il testo novellato dall’art. 20 poneva il parere del Consiglio di Stato tra i principi e criteri direttivi di cui al comma 3, mentre l’*iter* procedurale era indicato al comma 4. Alcuni autori hanno quindi dubitato che per i codici emanati ai sensi della stessa l. 229 si ponesse l’obbligo di invio al supremo organo consultivo. Cfr. in tal senso O. FORLENZA, *Stop alle autorizzazioni*, *cit.*, p. 45. Sulla vicenda è di recente intervenuta la Sezione consultiva per gli atti normativi, che con pareri del 14 giugno e del 30 agosto (Rel. Carbone, Pres. Barberio Corsetti sullo schema di d.lgs. proposto dal Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie ai sensi dell’art. 10 della l. 229), ha affermato “l’obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato sugli schemi di decreti legislativi di riassetto normativo laddove la delega- come nel caso di specie- richiami espressamente tra i principi e criteri direttivi anche quelli di cui all’art. 20 della legge n. 59 del 1997 (sostituito da ultimo n. 229 del 2003), tra i quali, al comma 3, lettera a), è espressamente elencata l’acquisizione del parere del Consiglio di Stato” (*Considerando n. 2*). Conformemente cfr. la già citata Adunanza Generale. 25 ottobre 2004, sullo schema di “Codice dei diritti della proprietà industriale”, *Considerato 6.3*, dove l’obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato su tutti i decreti legislativi di riassetto/riordino, “anche laddove la specifica delega non dovesse contenere tale indicazione”, viene argomentata dalla disposizione generale di cui all’art. 17, comma 25, della l. 127/97, sulle funzioni consultive obbligatorie del Consiglio di Stato.

⁹ Mentre, infatti, il comma 4 dell’art. 7 della l. 50/99 prevedeva che questi fossero emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per la funzione pubblica, il comma 5 dell’art. 20, come novellato dalla l. 229, dispone che “I decreti legislativi di cui al comma 2 (id est i “codici”) sono emanati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati e con il Ministro dell’economia e delle finanze”. Inoltre, il comma 9 del nuovo art. 20 ribadisce espressamente che “I Ministri sono titolari del potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo nelle materie di loro competenza, fatti

§ 2. Il contenuto generale del disegno di legge

Il disegno di legge si compone di tre Capi. Nel primo, rubricato “Riassetto della normativa primaria”, dopo l’art. 1 che precisa il principio direttivo per l’emanazione dei “codici” di utilizzazione delle tecnologie informatiche¹⁰, sono previste cinque nuove deleghe per il riassetto normativo nei seguenti settori:

- benefici economici a favore delle vittime del dovere, del servizio e del terrorismo (art. 2);
- gestione amministrativa e contabile degli uffici all’estero del Ministero degli affari esteri (art. 3);
- semplificazione degli adempimenti delle imprese (art. 4);
- monitoraggio e valutazione dell’azione amministrativa (art. 5);
- pari opportunità (art. 6).

Nella relazione illustrativa, ad ulteriore conferma del ruolo riconosciuto alle amministrazioni di settore, viene esplicitato che si tratta di ambiti di intervento rientranti in quelli di competenza, rispettivamente, dei Ministeri dell’interno e della difesa (art. 2), del Ministero degli esteri (articolo 3), del Ministero delle attività produttive (articolo 4) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (articoli 5 e 6). Peraltro, come ribadito nella stessa relazione di accompagnamento, si tratta di previsioni di riassetto normativo già contenute nel programma di interventi, approvato dal Consiglio dei Ministri il 27 febbraio 2004, con il quale le amministrazioni hanno indicato le proprie priorità¹¹.

salvi i poteri di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che garantisce anche l'uniformità e l'omogeneità degli interventi di riassetto e semplificazione".

¹⁰ Sostituendo la lett. f) del comma 4 dell’art. 20 con la seguente “aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell’azione amministrativa”.

¹¹ Si ricordi che, ai sensi del nuovo articolo 20, comma 1, ogni anno entro il 30 aprile (termine ordinatorio) il Governo approva un programma di priorità di interventi, definito con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza

Al Capo secondo, rubricato “Altri interventi normativi”, sono previste varie disposizioni “puntuali” di semplificazione¹² in materia di trasporti (art. 7)¹³, di ordinamento del Ministero degli affari esteri (art. 8)¹⁴, peraltro di discutibile collocazione nel ddl in commento, e relativamente ad alcuni procedimenti di competenza del Ministero dell’interno (art. 10 e 11)¹⁵, prevedendo anche due regolamenti di delegificazione.

Inoltre, all’articolo 9¹⁶, sono disposte alcune novelle al d.lgs 286/1999, in materia di monitoraggio dell’attuazione del programma di governo nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici nazionali (con specificazione introdotta a seguito del parere della Conferenza Unificata, per evitare ingerenze nell’organizzazione amministrativa regionale). In particolare, in tale articolo viene previsto che i risultati dell’attività di controllo strategico e valutazione dei dirigenti apicali delle pubbliche amministrazioni statali vengano riferiti, per il tramite del Ministro, anche al Presidente del Consiglio e al Ministro per l’attuazione del programma di governo (modifica all’art. 1, comma 6 del d.lgs. 286) e che la direttiva annuale di ogni Ministro sia elaborata in coerenza con il programma di governo e gli eventuali indirizzi formulati dal Presidente del Consiglio dei Ministri (modifica all’art. 8, comma 1)¹⁷.

Infine, agli articoli 12 e 13 (Capo III, “Disposizioni finali e transitorie”) si prevede l’emanazione, entro un anno dall’entrata in vigore di quelli “principali”, di decreti legislativi integrativi e correttivi, rispettivamente per i codici disposti dal ddl in

unificata, in relazione alle proposte formulate dai Ministri competenti. Cfr. G. DE GIORGI- G. SAVINI, *op. cit.*, spec. pp. 2455 e ss.

¹² Sempre nella relazione illustrativa (p. 1) si legge, infatti, “laddove, peraltro, non si è ritenuto indispensabile procedere ad un riassetto complessivo della materia, sono stati previsti interventi di semplificazione normativa e procedimentale, di coordinamento e di razionalizzazione, modificando puntualmente la legislazione attualmente in vigore ovvero autorizzando regolamenti di delegificazione”.

¹³ Abolizione della Commissione medica centrale, peraltro mai concretamente operante, istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, competente per i ricorsi avverso i giudizi delle commissioni mediche locali, e cancellazione dell’obbligo per i veicoli per trasporti specifici e uso speciale di essere permanentemente dotati di speciali attrezzature.

¹⁴ Con modifiche al d.P.R. 18/67, di organizzazione del Ministero, in particolare in materia di personale e contabilità.

¹⁵ Procedimenti di nomina delle guardie giurate, per la compilazione del rapporto informativo e per l’accertamento della capacità tecnica di fochino.

¹⁶ Con previsione che desta qualche perplessità in merito alla compresenza nello stesso ddl della delega per il riassetto normativo in materia di monitoraggio e valutazione dell’azione amministrativa.

commento e per quelli della precedente legge di semplificazione¹⁸.

§ 3. I cinque codici ed, in particolare, il riassetto normativo in materia di adempimenti amministrativi delle imprese

L'art. 2 dispone che entro un anno il Governo emani un decreto legislativo di riassetto normativo in materia di "benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici in tempo di pace", la cui finalità è di omogeneizzare procedimenti del medesimo tipo, che si svolgono presso diverse amministrazioni ovvero diversi uffici della medesima amministrazione, semplificando gli adempimenti a carico degli interessati.

L'art. 3 prevede una delega, da esercitarsi in un anno, per la codificazione "in materia di gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri"¹⁹ (Rappresentanze diplomatiche, Uffici consolari e Istituti di cultura). Tra i principi e criteri direttivi²⁰ rileva la lett. b), "delegificazione e semplificazione degli aspetti organizzativi e procedurali dell'attività di gestione", che, unita alla previsione al comma 2 di un d.P.R. di attuazione ed esecuzione, ripropone la problematica dei rapporti tra decreti legislativi - codici ed eventuali regolamenti connessi²¹, con particolare riferimento alla mancanza, in deroga alla l. 400/88, della

¹⁷ Inoltre, con comma aggiuntivo all'art. 7 del d.lgs. 303/99, viene disposto che i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio dell'azione amministrativa sono determinati autonomamente dalla Presidenza del Consiglio, in deroga alle disposizioni del d.lgs. 286, con contestuale cessazione dei sistemi di controllo esistenti.

¹⁸ Si ricordi che tra i dieci codici previsti dalla l. 229/2003 solo per quello in materia di società dell'informazione il comma 3 dell'art. 10 prevede che il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di scadenza del termine di cui al comma 1 (quindi, entro due anni e mezzo dall'entrata in vigore della legge di semplificazione) "uno o più decreti legislativi recanti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1".

¹⁹ Anche in questo caso (si vedano le considerazioni svolte alla nota 16, in merito agli artt. 5 e 9) desta qualche perplessità la presenza nello stesso disegno di legge, da un lato, della previsione di un codice di riassetto di un'intera materia (quella dell'ordinamento amministrativo e contabile del Ministero degli affari esteri), dall'altro, all'art. 9 le già illustrate disposizioni che vanno ad intervenire immediatamente negli stessi ambiti.

²⁰ Si segnalano anche le lettere c) semplificazione della gestione di bilancio degli uffici all'estero, f) previsione dell'adeguamento dell'attività contrattuale degli uffici all'estero agli ordinamenti giuridici e alle consuetudini locali, ed h) semplificazione dei sistemi di controllo della gestione e dei rendiconti degli uffici all'estero.

²¹ Derivante dal superamento dello strumento dei c.d. testi unici "misti", di cui all'art. 20 l. 59/97 prima della novella dell'art. 1 l. 229/03. Sulla questione si consenta di rinviare a G. SAVINI, *op. cit.*, spec. pp. 1400 e ss., in cui si esprimono

determinazione da parte della legge di autorizzazione delle norme generali regolatrici della materia e di quelle da abrogare, con effetto all'entrata in vigore del regolamento²².

Il codice previsto dall'art. 5, in materia di "monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali", ha per oggetto la revisione della disciplina dei c.d. "controlli interni", di cui in particolare al d.lgs. 286/99 ed è prioritariamente finalizzato al rafforzamento della connessione tra controllo di gestione, controllo strategico e monitoraggio dell'attuazione del programma di governo. Peraltro, almeno nella formulazione attuale, che si spera possa essere migliorata in sede di esame parlamentare, la delega in oggetto si evidenzia per la genericità dei criteri.

L'art. 6 delega il Governo all'adozione di un d. lgs. di riassetto normativo in materia di pari opportunità, provvedendo, in particolare, all'individuazione di strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, per cause fondate su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età o orientamento sessuale²³. Come si legge nella relazione illustrativa, l'intervento appare necessario "in quanto il tema delle pari opportunità ha dato origine, nel corso degli anni, ad un'ingente produzione normativa di grande rilievo economico e sociale, in quanto diretta esplicazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione".

Forse, però, il più rilevante intervento di codificazione-semplificazione che il ddl reca è l'art. 4. La delega, da esercitarsi in 18 mesi²⁴, è finalizzata alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, con esclusione, però, dei settori

perplessità in merito al sistema delineato dalla l. 229, in base al quale l'autorizzazione all'emanazione di regolamenti di delegificazione viene data nei decreti e l'indicazione delle disposizioni legislative abrogate è demandata ai regolamenti.

²² Anche se il modello delineato dall'art. 17, comma 2, della l. 400/88, è stato ampiamente derogato sin dalla l. 537/93, demandando di fatto ai regolamenti di delegificazione l'individuazione delle disposizioni legislative abrogate. Sulla questione cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, 2003, spec. pp. 133 e ss.

²³ La delega in questione è stata profondamente riformulata rispetto alla versione originaria al fine di riscontrare le osservazioni fatte dalla Conferenza Unificata il 23 settembre. In tale sede, infatti, era stato notato che, demandando l'art. 117, c. 7, Cost., alle leggi regionali il compito di promuovere la parità tra uomini e donne, era opportuno prevedere "specifici accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adeguato coordinamento ed armonizzazione delle normative statali e regionali in materia"

²⁴ Salva la facoltà di cui all'art. 12 di decreti legislativi integrativi e correttivi, da emanarsi entro un anno.

fiscale e previdenziale e degli adempimenti gravanti sulle imprese in qualità di datori di lavoro.

Nella formulazione attuale, frutto di una lunga attività di confronto e mediazione con le autonomie locali e le parti sociali, lo strumento di semplificazione-liberalizzazione prescelto è quello della determinazione, sulla base anche di procedure di analisi di impatto della regolazione²⁵, “delle ipotesi tassative nelle quali l’attività di impresa è soggetta a provvedimenti di autorizzazione, di licenza o di assenso, comunque denominati” e abrogazione di tutte le disposizioni non richiamate esplicitamente, fatti salvi gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria²⁶. Nelle fattispecie che non rientreranno in tale “tagliola”, la lettera b) della delega dispone, comunque, la semplificazione degli adempimenti, la previsione di forme di autoregolazione e la delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi.

Relativamente alla problematica delle competenze in materia che il nuovo Titolo V Cost. attribuisce alle Regioni, la soluzione definita in occasione della riunione tecnica tra amministrazioni centrali e rappresentanti regionali del 27 luglio è stata quella, da un lato, di circoscrivere l’attività di riassetto statale alle sole disposizioni di competenza legislativa esclusiva, dall’altro, nei restanti ambiti, di avvalersi delle nuove forme di collaborazione procedimentale tra diversi livelli di governo²⁷. Il comma 2, infatti, dispone che il Governo e le Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, promuovono intese o concludono accordi (ai sensi dell’art. 8, c. 6, l. 131/2003 e dell’art. 4, c. 1, d.lgs. 281/97) in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata al fine di favorire l’armonizzazione delle rispettive regolazioni,

²⁵ La cosiddetta AIR, introdotta “a titolo sperimentale” con l’art. 5 della l. 50/99, su cui si vedano, tra gli altri, i volumi promossi nel 2001 dal Dipartimento della funzione pubblica- Progetto finalizzato AIR *La valutazione dei costi e dei benefici nell’analisi dell’impatto della regolazione*, (a cura di) S. MOMIGLIANO e F. GIOVANNETTI NUTI, *La consultazione nell’analisi dell’impatto della regolazione*, (a cura di) A. LA SPINA e S. CAVATORTO, e *L’analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, (a cura di) C. RADAELLI, ed il più recente volume edito dalla Scuola superiore delle pubblica amministrazione, *Introduzione alla "Analisi di impatto della regolamentazione"*, (a cura di) N. GRECO, 2003.

²⁶ Cfr. il criterio direttivo di cui alla lett. a) numeri 1) e 2)

²⁷ Peraltro, indicati anche dalla giurisprudenza costituzionale come fattore di dinamicità del dettato costituzionale. Si veda Corte Cost. 303/2003, spec. *Considerato in diritto* 2.2, su cui in dottrina vd., tra gli altri, F. D’ALESSANDRO, *L’attuazione del Titolo V della Costituzione: la sentenza della Corte Costituzionale n. 3003/2003 sulla Legge Obiettivo*, in *Iter Legis*, n. 3-4/2003, pp. 5 ss.

conseguire livelli minimi di semplificazione e favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia²⁸.

§ 4. Problematiche aperte

Se il meccanismo da ultimo illustrato potrà essere valutato solo in sede di concreta adozione delle intese e, ancor di più, in fase di definitiva attuazione, esso presenta elementi di indubbio interesse e "si candida" a costituire un possibile modello per i successivi interventi in materia di semplificazione.

Infatti, con l'entrata in vigore del nuovo Titolo V Cost. le problematiche connesse, da un lato, all'incerto riparto di competenze legislative, dall'altro, all'impossibilità per lo Stato di emanare regolamenti di delegificazione-semplificazione nelle materie non di competenza esclusiva²⁹, hanno indubbiamente costituito un impedimento alla prosecuzione alle politiche di semplificazione-liberalizzazione, avviate in particolare a partire dalla l. 537/93³⁰. È significativo al riguardo che, al dicembre 2003, il Governo

²⁸ Infine, il comma 3, inserito in seguito ad una osservazione della Conferenza ribadisce che "Le Regioni adeguano, sulla base degli accordi di cui al comma 2, la propria legislazione concernente la disciplina degli adempimenti amministrativi delle imprese alle finalità e agli obiettivi stabiliti dal presente articolo e in coerenza con i decreti legislativi di cui al comma 1".

²⁹ A. NATALINI, *op. cit.*, p. 1008 nota come la riforma del Titolo V abbia "precluso allo Stato di adottare provvedimenti di razionalizzazione normativa e procedimentale, anche in relazione a proprie disposizioni, nell'ampia area delle materie soggette alla competenza esclusiva della Regione". Critiche per tale ragione al comma sesto dell'art. 117 sono state espresse anche da V. CERULLI IRELLI, intervento in *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, (a cura di) S. MANCINI, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 239 e ss., uno degli "autori" della riforma costituzionale, che ha sottolineato che "sul potere regolamentare la scelta del nuovo testo è molto radicale, si direbbe un po' esagerata". Nell'Ad. Gen. 25 ottobre 2004, *Considerato 4.5*, si nota come "La riforma del Titolo V ha radicalmente cambiato il contesto rispetto alle precedenti politiche di semplificazione, nelle quali lo strumento dei regolamenti statali di delegificazione era ancora preponderante. [...] Pertanto, il processo di codificazione deve operare nel rispetto di un assetto riformato dei centri di produzione normativa, in cui lo Stato continua, in parte a dettare i principi e le Regioni acquistano progressivamente spazi di intervento".

³⁰ Sulla tematica della semplificazione e del nuovo assetto costituzionale si veda il numero monografico de *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2003. Cfr., per un confronto di opinioni, in particolare, C. IUVONE, *I processi di semplificazione normativa e procedimentale: il punto di vista delle Regioni*, pp. 1001 e ss, che sostiene che la disciplina generale dell'attività amministrativa sia di competenza esclusiva regionale e che nelle materie non di potestà esclusiva lo Stato non può più semplificare direttamente, ma solo porre la semplificazione tra i principi fondamentali, e L. ZANETTI, *La disciplina dei procedimenti amministrativi dopo la legge costituzionale n. 3/2001*, che a p. 51, riprendendo D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Le regioni*, 2002, pp. 757 e ss e spec. pp. 765-767, giunge a conclusioni diverse argomentando come, ad esempio, la "materia trasversale" dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali potrebbe giustificare una

Berlusconi nel suo ultimo anno e mezzo di attività ha emanato soltanto due regolamenti di semplificazione- delegificazione (contro i quattordici adottati nel primo anno) ed una sola legge annuale di semplificazione, a differenza dei precedenti Governi Prodi, D'Alema I, D'Alema II e Amato, che ne hanno approvati, in un minor lasso di tempo, rispettivamente, undici, sei, quattro e ventisei³¹.

Si tratta di un "nodo irrisolto" derivante dalla l. cost. 3/2001, sul quale sarebbe stata peraltro utile una riflessione in sede di nuova riforma costituzionale, anche in considerazione delle richieste di semplificazione provenienti dalle realtà imprenditoriali³².

Un'altra problematica che rimane aperta è quella dei soggetti incaricati della realizzazione di quest'attività di codificazione- semplificazione. Si è già detto che anche il nuovo ddl di semplificazione, sulla scia della scelta intrapresa dalla l. 229, enfatizza il ruolo delle amministrazioni di settore, mantenendo funzioni di impulso e coordinamento in capo alla Presidenza del Consiglio- Dipartimento della funzione pubblica.

In conseguenza, probabilmente, delle difficoltà connesse al nuovo strumento dei d.lgs. di riassetto normativo e, forse anche a causa della lunghezza dell'*iter* procedurale (doppia deliberazione del Consiglio dei Ministri, con eventuali attività di concertazioni tra le amministrazioni interessate e pareri del Consiglio di Stato, della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari), ad oggi nessuno dei codici previsti dalla 229 è stato approvato³³, anzi solo quello in materia di assicurazioni ha avuto una prima

competenza esclusiva statale nell'ambito dell'attività amministrativa procedimentalizzata, mentre quella dell'ordinamento civile potrebbe essere riferita non solo ai rapporti tra privati, ma anche a quelli con la pubblica amministrazione (nei casi in cui questa sia "soggetto paritario", come ad esempio negli accordi di programma). Sul rapporto tra semplificazione e l. cost. 3/2001 si veda anche V. CASAMASSIMA, *Le leggi annuali di semplificazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, (a cura di) P. CARETTI, Giappichelli, 2003, pp. 269 ss.

³¹ G. NAPOLITANO, *L'attività normativa del Governo nel periodo luglio-dicembre 2003*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2004, pp. 471 ss, p. 473.

³² Peraltro, alcuni interessanti sviluppi sembrano profilarsi a livello regionale. Si vedano in tal senso le risultanze dello studio condotto da I. SALZA, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nell'elaborazione dei nuovi statuti regionali*, in *Iter Legis aprile-giugno 2003*, pp. 43 ss, sulla previsione in molti schemi di statuti regionali (in particolare, quelli della Toscana, dell'Umbria e dell'Emilia) di disposizioni sulla qualità della regolazione, la redazione di testi unici, l'analisi di impatto della regolazione e quella tecnico-normativa.

³³ I termini originari scadevano o sarebbe scaduti, rispettivamente, il 9 marzo 2004 per i codici in materia di consumatori (art. 7), metrologia legale (art. 8) e internazionalizzazione delle imprese (art. 9), il 9 settembre 2004 per il d.lgs. di riassetto

approvazione in Consiglio dei Ministri (il 16 luglio).

Con le “attenuanti” appena dette, non si può però non interrogarsi sull’idoneità delle strutture esistenti a provvedere con efficacia ai compiti di codificazione-semplificazione loro assegnati. Ciò anche in considerazione della pressione che i ministeri inevitabilmente avvertono da parte degli interessi di categoria, compresi quelli della stessa burocrazia ministeriale, non sempre incline a riforme e cambiamenti³⁴.

In tale contesto, sarebbe forse opportuna l’introduzione in fase di esame parlamentare di disposizioni “organizzative”, che, in primo luogo, favoriscano la professionalizzazione nelle tematiche della codificazione e della semplificazione del personale ed inoltre diano impulso alle strutture esistenti finalizzate alla semplificazione³⁵.

Roma, 3 novembre 2004

giovanni.savini@attivitaproductive.gov.it

in materia di produzione normativa (art. 2), sicurezza del lavoro (art. 3), assicurazioni (art. 4) e incentivi alle imprese (art. 5), ed il 9 marzo 2005 per quello delle disposizioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 11), ma sono stati prorogati (generalmente di un anno, ad eccezione di quelli ex artt. 3 e 11, rispettivamente prorogati di sei e diciotto mesi) dall’art. 2, comma 7, della l. 27 luglio 2004, n. 186, di conversione del d.l. 136.

³⁴ A. NATALINI, *op. cit.*, p. 1011, esprimendo perplessità sulla scelta in tal senso della l. 229/2003 nota come “i ministeri, fino ad oggi, per semplice mancanza di risorse dedicate, ma, anche in quanto hanno ritenuto (spesso a ragione) che ai vantaggi per gli utenti si accompagnassero maggiori carichi di lavoro per l’amministrazione, hanno scarsamente contribuito alla semplificazione”.

³⁵ Come l’Ufficio per la semplificazione, istituito dall’art. 11 della legge 137/2002, ai sensi del quale “1. Il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure di cui all’articolo 3 della legge 8 marzo 1999, n. 50, e successive modificazioni, è soppresso a decorrere dal 30 giugno 2002. Dalla stessa data è abrogato l’articolo 3 della citata legge n. 50 del 1999. 2. Presso il Dipartimento della funzione pubblica è istituito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, un ufficio dirigenziale di livello generale, alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica e composto da non più di due servizi, con il compito di coadiuvare il Ministro nell’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.” Sull’esperienza del Nucleo per la semplificazione, in particolare per gli aspetti connessi alla consultazione e all’AIR, si veda F. PATRONI GRIFFI, che dello stesso è stato Coordinatore, *Forme e procedure della normazione: l’esperienza del Nucleo per la semplificazione*, in *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo - Atti del seminario di studi "L’attività normativa del governo: profili procedurali e organizzativi"*, Pisa 10 giugno 2002, (a cura di) E. CATELANI e E. ROSSI, pp. 41 ss.