

L.r. Lombardia n.1/2005, “Interventi di semplificazione - Abrogazione di leggi e regolamenti regionali - Legge di semplificazione 2004”- IL COMMENTO

di M.T. Macchione e G. Savini*

Sommario: - § 1. Introduzione - § 2. La norma di abrogazione generale - § 3. L'analisi di impatto della regolamentazione - § 4. La liberalizzazione amministrativa e il meccanismo della cd. "tagliola"- § 5. Il silenzio assenso e la conferenza di servizi - § 6. Altri interventi di semplificazione – § 7. Annotazioni conclusive

§ 1. Introduzione

E' stata pubblicata sul BUR della Lombardia la legge regionale 1° febbraio 2005, n.1, recante “Interventi di semplificazione - Abrogazione di leggi e regolamenti regionali - Legge di semplificazione 2004”¹. Il provvedimento segue l'analoga legge per l'anno 2001², che prevedeva disposizioni di semplificazione legislativa ed amministrativa ed interveniva anche con un'ampia attività di delegificazione.

La nuova legge di semplificazione, però, si distingue anche rispetto alla precedente per la vastità dell'intervento di semplificazione e l'innovatività degli strumenti prescelti.

Il provvedimento si compone di 8 articoli, suddivisi in tre Capi e un allegato. Di particolare interesse sono: l'art. 1, che dispone l'abrogazione delle leggi e dei regolamenti elencati in allegato ovvero emanati in loro attuazione; l'art. 2, che introduce l'analisi di impatto della regolamentazione; l'art. 3, che semplifica le

* Maria Teresa Macchione, che ha curato in particolare i paragrafi 1,2, 5 e 6, è funzionario presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministero delle attività produttive e Giovanni Savini, che ha curato in particolare i paragrafi 3, 4 e 7, è dirigente presso l'Ufficio legislativo dello stesso Dicastero. Si precisa, però, che le opinioni espresse nel presente lavoro costituiscono il frutto di valutazioni personali e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

¹ Bollettino Ufficiale Regionale Lombardia del 4 febbraio 2005, 1^ Supplemento ordinario al Bollettino n. 5 del 31 gennaio 2005.

² Legge regionale 22 luglio 2002, n. 15, recante “*Legge di semplificazione 2001. Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi regionali. Interventi di semplificazione amministrativa e delegificazione*” (Bollettino Ufficiale Regionale Lombardia del 26 luglio 2002, n.30, I Supplemento ordinario).

attività di impresa, prevedendo l'abrogazione di tutte le disposizioni di autorizzazione e licenza non espressamente fatte salve; l'art. 4 di generalizzazione del silenzio assenso e l'art. 7 di disciplina della conferenza dei servizi.

§ 2. La norma di abrogazione generale

La determinazione con cui la legge regionale in commento cerca di risolvere le problematiche della "inflazione" normativa è chiara sin dall'articolo di apertura, che abroga le leggi e i regolamenti indicati in allegato: più di 180 disposizioni normative e una decina regolamenti, secondo una suddivisione per materie³.

Per evitare, comunque, che l'intento di semplificazione e di razionalizzazione del sistema si trasformi in un meccanismo causante vuoti e conseguenti situazioni di incertezza normativa, il comma 2 dell'articolo in esame prevede, tuttavia, la vigenza delle disposizioni abrogate "fino alla conclusione dei procedimenti amministrativi da essi disciplinati e per l'esecuzione degli impegni di spesa già assunti".

§ 3. L'analisi di impatto della regolamentazione

L'esigenza di migliorare la qualità "sostanziale" della regolamentazione è, invece, alla base dell'articolo 2, che introduce, per le proposte di legge e di regolamento predisposte dalla Giunta Regionale, la sperimentazione e, a partire dal 1° gennaio 2006, l'obbligatorietà dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). Seguendo l'esempio dei paesi anglosassoni, l'AIR è stata introdotta "a titolo

³ Disposizione analoga era prevista dall'art.1 della legge regionale 22 luglio 2002, n. 15, per i provvedimenti indicati nell'allegato A.

sperimentale” a livello nazionale oramai da alcuni anni con la l. 50/99⁴, la “prima legge annuale di semplificazione”, e sulla quale si sono già avute esperienze in alcune regioni⁵.

Il comma 2 prevede che entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge, la Giunta avvii la sperimentazione sulla base di un modello di relazione e di un programma che assicuri entro il 1° gennaio 2006 la progressiva sottoposizione ad AIR di tutte le proposte legislative regolamentari della Giunta, ad eccezione dei progetti di legge statutaria e di quelli di approvazione del bilancio e analoghi.

Non si può non rilevare come si tratti di un intervento particolarmente energico, considerata anche la brevità del periodo di sperimentazione, a fronte delle difficoltà incontrate nell’attuazione a livello nazionale⁶.

⁴ L’art. 5 della l. 50/99 ha introdotto, al comma 1, a “titolo sperimentale” l’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), per gli atti normativi adottati dal Governo e per gli schemi di regolamenti ministeriali o interministeriali. Il comma 2 ha, poi, previsto la facoltà per Commissioni parlamentari competenti di richiedere una relazione contenente l’AIR per gli schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame. La sperimentazione è stata disciplinata dalle direttive del Presidente del Consiglio, 27 marzo 2000 e 21 settembre 2001. Sulla prima cfr., tra gli altri, il Commento di E. MIDENA, in *Giorn. Dir. Amm.* n. 1/2001, pp. 88 e ss., e su quella del 21 settembre 2001 si consenta di rinviare a G. SAVINI, *L’analisi di impatto della regolamentazione nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001*, in questa stessa rivista informatica, sezione Semplificazione ed Innovazione/ Archivio 2002 Note e Commenti.

⁵ Si ricordino in particolare le sperimentazioni realizzate in Piemonte (sicurezza sulle piste da sci e razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese), Veneto (disciplina dell’artigianato), Emilia Romagna (prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti), Umbria (norme disciplinanti la raccolta e la coltivazione dei tartufi) e Abruzzo (istituzione di fiere e mercati nei giorni domenicali e festivi nei territori delle comunità montane o dei parchi nazionali e regionali). Cfr. *Rapporto sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto normativo*, pp. 19-20, presentato alle Camere lo scorso novembre in allegato al ddl di semplificazione per il 2005. Si ricordi, inoltre, che la legge della regione Basilicata, 17 aprile 2001, n. 19, ha introdotto l’AIR nell’iter di formazione dei provvedimenti regolativi. Sulle esperienze regionali di analisi di impatto della regolamentazione si veda il numero monografico di *Iter Legis*, n. 2-3/2004, che raccoglie gli atti del convegno svoltosi a Napoli - Maschio Angioino l’8 e il 9 ottobre 2003, “*La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali*” e, specialmente, la IV sessione, intitolata “*Le esperienze regionali*”, pp. 115 e ss.

⁶ La prima fase di sperimentazione a livello nazionale si è conclusa con la redazione di 5 relazioni finali di analisi di impatto. Nella seconda fase, iniziata nel 2003, è stata conclusa la sperimentazione solo del caso proposto dal Ministero della attività produttive in materia di “produzione e commercializzazione dei prodotti da forno di ricorrenza”. Cfr. *Rapporto sullo stato di attuazione della semplificazione*, cit., p. 19. Sulle problematiche della “messa a regime” dell’analisi di impatto della regolamentazione, a causa anche della necessità di profili professionali con preparazione anche economica e sociologico-organizzativa si vedano 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.

§ 4. La liberalizzazione amministrativa e il meccanismo della c.d. "tagliola".

Il Capo II è dedicato alla semplificazione amministrativa e, sin dalla prima disposizione, si evidenzia come gli interventi regionali in esame si pongono in linea con il processo di semplificazione e riassetto normativo attualmente in atto a livello statale.

La formulazione dell'articolo 3 richiama, infatti, con le differenze conseguenti al riparto di competenze legislative, l'intervento di liberalizzazione dell'attività di impresa contenuto nel disegno di legge (statale) di semplificazione per l'anno 2005⁷.

La disposizione prevede, in particolare, l'eliminazione di tutti gli obblighi di autorizzazioni, licenze o di assensi, comunque denominati, per l'avvio, lo svolgimento, la trasformazione e la cessazione dell'attività d'impresa non esplicitamente fatti salvi⁸.

⁷ A.S. 3186, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005", attualmente all'esame della 1^a Commissione Affari istituzionali del Senato della Repubblica. Sullo schema di disegno di legge cfr. G. SAVINI *Prime note al disegno di legge di semplificazione per il 2005*, in questa stessa rivista informatica.

⁸ L'articolo 4, comma 1, dell'A.S. 3186 prevede che il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art.117, comma 2, della Costituzione, vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, ad esclusione di quelli fiscali, previdenziali e di quelli gravanti sulle imprese in qualità di datori di lavoro, secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'articolo 20 della legge 59/1997 e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) liberalizzazione dell'attività di impresa, con riguardo alle fasi di avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione dell'attività, da attuarsi mediante:

1) determinazione, sulla base delle procedure di verifica dell'impatto regolatorio e nel rispetto degli obblighi comunitari, delle ipotesi tassative nelle quali l'attività di impresa è soggetta a provvedimenti di autorizzazione, di licenza o di assenso, comunque denominati;

2) conseguente abrogazione di tutte le disposizioni relative ai procedimenti di autorizzazione, di licenza o di assenso comunque denominati, non richiamati esplicitamente nei decreti legislativi, fatte salve quelle derivanti da obblighi imposti dalla normativa comunitaria;

b) per le ipotesi tassative di cui alla lettera a), n.1), previa consultazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche, produttive e professionali interessate:

1) semplificazione, razionalizzazione e snellimento degli adempimenti relativi alle fasi di avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione dell'attività di impresa, ivi incluse le attività di certificazione e gli aspetti inerenti l'iscrizione al registro delle imprese, anche prevedendo il coordinamento con le attività degli sportelli unici;

2) previsione di forme di autoregolazione, ove non vi contrastino interessi pubblici primari, al fine di favorire la concorrenza tra i soggetti economici e l'accrescimento di competitività del sistema produttivo nazionale;

3) delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa, secondo i criteri di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

La legge esclude dalla liberalizzazione, da un lato, le ipotesi che incidano su diritti ed interessi garantiti dalle leggi vigenti ai sensi dell'articolo 41, comma 2, della Costituzione, dall'altro, i provvedimenti di autorizzazione derivanti da obblighi comunitari. Il comma 4 prevede l'abrogazione *ope legis* di tutte le disposizioni legislative e regolamentari relative a procedimenti di autorizzazione, di licenza e di assenso, comunque denominati, non rientranti in tali categorie escluse. La previsione ha efficacia a decorrere dalla pubblicazione del provvedimento con il quale la Giunta regionale, entro il 31 dicembre 2005, individua i procedimenti rientranti nelle categorie escluse.

In tal modo si realizza un meccanismo di automaticità (cd. "tagliola" o anche della "ghigliottina") avente la finalità di garantire l'effettività e la coerenza delle disposizioni di liberalizzazione⁹.

La necessità di una omogeneità di disciplina, che soddisfi le esigenze di semplificazione e offra un quadro certo di riferimento per le imprese, è soddisfatta, inoltre, con la previsione di intese ed accordi con lo Stato per l'armonizzazione ed il coordinamento della legislazione statale con quella regionale in materia.

Si tratta di un condivisibile tentativo di soluzione ai problemi di possibile mancanza di coordinamento tra i vari livelli di governo, conseguente alla riforma costituzionale del 2001. Il nuovo Titolo V, infatti, con il rigido riparto di competenze per materie di cui all'art. 117, rischia di frammentare le iniziative nell' "ambito trasversale" della semplificazione¹⁰.

c) riduzione degli atti sottoposti ad obbligo di conservazione da parte delle imprese e riduzione dei tempi di conservazione degli stessi ai fini degli accertamenti amministrativi.

⁹ Medesimo meccanismo compare nel citato art. 4, comma 1, dell'A.S.3186, dove alla lettera a), n. 2), è prevista l'abrogazione, relativamente ai procedimenti di competenza statale, di tutte le disposizioni relative a autorizzazioni, licenze o assensi comunque denominati, non richiamate esplicitamente nei decreti legislativi ivi previsti.

¹⁰ 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 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 competenza esclusiva statale nell'ambito dell'attività

Peraltro, la disposizione è speculare a quella prevista nel ddl di semplificazione per il 2005, il cui articolo 4, comma 2, prevede la promozione di intese e la conclusione di accordi fra il Governo e le Regioni (ai sensi dell'art.8, comma 6 della legge n. 131/2003 e del decreto legislativo n.281/1997), in sede di Conferenza Stato Regioni o di Conferenza Unificata, al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive regolazioni, conseguire livelli minimi di semplificazione e favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia¹¹.

La stessa esigenza di raccordo tra diversi livelli territoriali di governo è alla base della previsione, di cui al comma 5, di un obbligo di adeguamento per gli enti locali, nei regolamenti di propria competenza, ai principi stabiliti nell'articolo in esame¹².

§ 5. Il silenzio assenso e la conferenza di servizi

Sempre nell'ottica della massima semplificazione, l'articolo 4 introduce il silenzio assenso per tutti i procedimenti amministrativi di natura autorizzatoria rientranti nelle materie di competenza legislativa regionale. In particolare, si prevede l'accoglimento della domanda in caso di mancata comunicazione del diniego entro il termine fissato e comunque, in caso di mancanza del predetto termine, all'inutile decorso di sessanta giorni.

La Regione con tale disposizione prevede un'applicazione generale dell'istituto, già introdotto con ambito più limitato dalla legge regionale di

amministrativa proceduralizzata, 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).

¹¹ Sulla necessità di valorizzazione delle nuove forme di collaborazione procedimentale tra diversi livelli di governo, in base al principio di "leale collaborazione", anche per risolvere i problemi applicativi della nuova riforma costituzionale si veda Corte Cost. 303/2003, spec. *Considerato in diritto* 2.2, su cui in dottrina cfr., 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.

¹² Lo stesso obbligo è previsto per le disposizioni di cui al successivo articolo 4.

semplificazione per l'anno 2001¹³, facendo salvi, comunque, i procedimenti espressamente esclusi, individuati dalla Giunta con propria deliberazione¹⁴.

L'intervento di semplificazione delle attività amministrative di competenza regionale è completato dalle previsioni dell'articolo 7, interamente dedicato alla disciplina regionale della conferenza di servizi decisoria¹⁵.

Ai sensi del comma 3 tale strumento è attivato dall'Amministrazione procedente in tutti i casi in cui sia necessaria l'acquisizione di pareri, intese, nullamano o altri atti di assenso comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche.

L'articolo disciplina in maniera puntuale e particolarmente dettagliata le varie fasi dell'intervento. In particolare, le modalità di avviso di convocazione della prima riunione; la partecipazione delle amministrazioni tramite il rappresentante legale, un suo delegato, o altro soggetto comunque legittimato ad esprimere la volontà dell'amministrazione; la previsione per l'amministrazione convocata, ma assente, di formulare osservazioni scritte, pareri, proposte o determinazioni, acquisite agli atti; la comunicazione al privato, la cui attività sia subordinata ad atti di consenso di competenza di più amministrazioni, dell'accoglimento o del diniego motivato della richiesta di convocazione della conferenza.

Relativamente alle modalità di svolgimento delle riunioni, la norma prevede che le stesse siano stabilite nel corso della prima riunione, unitamente ai tempi, che

¹³ L'articolo 4 della legge regionale 22 luglio 2002, n. 15, prevedeva il silenzio-assenso per i soli procedimenti indicati nell'allegato C.

¹⁴ Secondo quanto disposto dal comma 2, ai sensi del quale la Giunta regionale, d'intesa con le rappresentanze regionali delle province e dei comuni e previo parere della commissione consiliare competente, individua entro il 31 dicembre 2005 gli atti di autorizzazione esclusi dal silenzio assenso. Il comma 3, infine, prevede entro sei mesi l'adeguamento a tale principio di generalizzazione del silenzio assenso anche dei regolamenti comunali e provinciali.

¹⁵ La disciplina della conferenza di servizi a livello statale è stata recentemente innovata dalla legge 11 febbraio 2005, n.15, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*. Per un primo commento "a caldo" si veda il n. 10 di *Guida al diritto*, con note di O. FORLENZA e M. ATELLI. Si veda anche V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della L. n. 241/1990*, consultabile sul sito www.giustamm.it.

comunque non possono superare i 60 giorni, con termine più breve rispetto ai novanta giorni previsti dall'analoga previsione nazionale¹⁶.

Si dispone, inoltre, la possibilità di audizioni dei soggetti che possono essere pregiudicati dall'emanazione del provvedimento finale e il silenzio assenso dell'amministrazione, regolarmente convocata, che non si sia pronunciata nel termine di conclusione dei lavori della conferenza.

Il comma 17, infine, dispone che, anche in caso di dissenso, che deve essere in ogni caso motivato, di una o più amministrazioni, l'amministrazione procedente adotta il provvedimento finale in base alle posizioni espresse a maggioranza dalle singole amministrazioni. Specularmente, però, alla norma statale, si prevede che in caso di dissenso espresso delle amministrazioni regionali preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, il responsabile del procedimento rimetta la decisione al Presidente della regione, che decide entro i successivi trenta giorni. Qualora, invece, le amministrazioni dissenzienti siano statali, la norma con formulazione non impeccabile, rinvia alle disposizioni di cui all'art.14-ter, comma 3 della legge n. 241/1990 (presumibilmente nella formulazione antecedente alla riforma) ed, in ultima analisi, alla decisione del Consiglio dei Ministri¹⁷.

¹⁶ Articolo 14-ter, comma 3, della legge n. 241/1990, nel punto non innovata dalla recente legge n.15/2002.

¹⁷ Infatti, l'articolo 14-ter, comma 3, ultimo periodo, stabiliva che, decorsi inutilmente i termini fissati per la conclusione della conferenza, l'amministrazione procedente provvedeva ai sensi dell'art.14-quater che, disciplinando le ipotesi di motivato dissenso, prevede, in caso di dissenso di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, la rimessione della decisione al Consiglio dei Ministri.

§ 6. Altri interventi di semplificazione

La legge interviene, poi, con altre norme di semplificazione. In particolare, l'articolo 5, dettando disposizioni in materia tributaria, prevede la possibilità di utilizzare in compensazione l'importo del rimborso dovuto.

Nell'ottica di rimuovere gli ostacoli ad una partecipazione attiva dell'interessato nel procedimento ed ad una tutela effettiva della relativa posizione giuridica, si muove la disposizione dell'articolo 6 che riconosce all'interessato stesso il diritto ad essere informato ed "accompagnato" nelle diverse fasi di accesso ai servizi erogati dalla Regione, da Enti dipendenti ed agenzie. In tal modo si intende tradurre sul piano concreto della gestione del procedimento i principi di rispetto e tutela della persona, oltre che di trasparenza, collaborazione e spirito di servizio. La previsione, poi, di un obbligo di individuazione di strumenti idonei ed iniziative per promuovere la diffusione, ne rende effettivo l'esercizio.

Si dispone, altresì, il riconoscimento degli strumenti di firma elettronica e digitale quali forme di identificazione ufficiale nei rapporti con i soggetti esterni all'amministrazione.

L'articolo 8 prevede, infine, disposizioni in materia di funzionamento delle strutture socio sanitarie e socio assistenziali, ridisciplinando le competenze in materia attraverso una redistribuzione delle stesse fra le Regioni, i Comuni e le ASL.

§ 7. Annotazioni conclusive

Dall'analisi delle principali disposizioni della l.r. Lombardia di semplificazione per il 2004 emerge con evidenza la portata innovativa e di semplificazione dell'intervento in commento.

In più di una norma sono chiari modelli di riferimento statali: la liberalizzazione delle attività di impresa, con abrogazione di tutte le norme recanti adempimenti non espressamente richiamati, l'analisi di impatto della regolamentazione e la stessa disciplina della conferenza di servizi.

Quel che, però, colpisce favorevolmente è la determinazione con cui in questa legge la via della semplificazione viene intrapresa (*rectius*, proseguita rispetto all'intervento del 2001): esemplare in tal senso è il breve tempo entro il quale l'AIR dovrà andare a regime (entro il 1° gennaio 2006) ovvero dovranno essere recensiti dalla Giunta regionale i procedimenti di autorizzazione fatti salvi dalla generale "tagliola" prevista dall'art. 3 (entro il 31 dicembre 2005).

L'energia con la quale il legislatore regionale interviene per semplificare è, inoltre, evidente anche nella disposizione di abrogazione generale, di cui all'art.1, di più di 190 disposizioni normative.

E' auspicabile che tale iniziativa sia di stimolo al legislatore statale che, in materia di semplificazione ha ottenuto risultati nel complesso insoddisfacenti negli ultimi anni. Significativo è, in tal senso, che nel biennio 2003-2004 siano stati emanati soltanto due regolamenti di semplificazione¹⁸ e una sola legge annuale di semplificazione.

Alcune analisi statistiche hanno, inoltre, evidenziato come ad esempio nell'ultimo semestre del 2004 il Governo abbia adottato un numero di misure considerate "di complicazione", quali previsioni di pareri, concerti, richiesta di certificazioni e adempimenti procedurali, molto superiore a quelle considerate "di semplificazione", portando il cd "tasso di semplificazione (dato dal rapporto tra interventi di semplificazione e interventi di complicazione) allo 0,64, contro l'1,1 del

¹⁸ Anche se sull'adozione dei regolamenti di semplificazione nelle materie non rientranti tra quelle di competenza legislativa esclusiva statale incide la nuova formulazione dell'art.117 della Costituzione, sesto comma. Sul punto cfr N. LUPO, *La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V Cost.: sui primi effetti di una disposizione molto controversa*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, (a cura di) P. CARETTI e P. GAMBALE e G. SAVINI, *Tendenze dell'attività normativa del Governo nella prima parte della XIV legislatura*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.1-2/2004, pp. 49 e ss., spec. pp. 66 e ss.

maggio 2001, il 2,07 dell'agosto 2001 e una media di circa 1 nei ventiquattro mesi successivi¹⁹.

Ciò, peraltro, mentre gli organismi internazionali continuano a sollecitare i pubblici poteri italiani ad iniziative di semplificazione amministrative e normative, al fine di promuovere la competitività del sistema produttivo²⁰.

Roma, 14 marzo 2005

¹⁹ G. NAPOLITANO (a cura di) *L'attività normativa del Governo nel periodo dicembre 2003 - giugno 2004*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* n.4/2004, pp. 989 e ss., spec. pp. 1046-1048.

²⁰ Come emerge anche dalle misure di semplificazione per le attività di impresa contenute nello schema di decreto legge ed in quello di ddl approvati dal Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2005 in materia di "sviluppo economico, sociale e territoriale". Si vedano sull'argomento anche i *Rapporti* prodotti a partire dal 1997 dall'OCSE ed, in particolare, il *Rapporto sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia*, del marzo 2001. Ancora di grande attualità, infine, sono a tale riguardo le considerazioni svolte da S. CASSESE e G. GALLI nell'*Introduzione*, del volume da loro coordinato *L'Italia da semplificare Vol. I: le istituzioni* (edito nel 1998 nell'ambito di uno studio promosso da Confindustria ed al quale seguirono i volumi II e III, rispettivamente, *Le regole e le procedure e Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*). In particolare, alle pp. 18 e ss. gli autori illustrano i nessi tra complicazione amministrativa e sviluppo economico, con specifico riferimento alle perdite di tempo e di danaro e all'introduzione di limiti alla concorrenza.