



SEMPLIFICAZIONE ANNUNCIATA, PERCEPITA E RILEVATA

La Strategia, il Metodo e le Proposte di Confindustria

Marzo 2006

I – LE PREMESSE PER UNA NUOVA STRATEGIA DELLA SEMPLIFICAZIONE

- 1 – Da una semplificazione annunciata a una semplificazione percepita e rilevata
- 2 – I recenti passi avanti
- 3 – Il raccordo tra Governo e imprese
- 4 – Il coordinamento tra Stato e Regioni

II - IL METODO DI LAVORO

- 1 – Il piano di azione annuale e la misurazione dei risultati raggiunti
- 2 – La base di riferimento comune
- 3 – Il contributo delle imprese

III – PROPOSTE PRIORITARIE DI INTERVENTI NORMATIVI DI SEMPLIFICAZIONE

- 1 – Il riassetto in materia di adempimenti amministrativi delle imprese e gli ambiti di intervento
- 2 – Gli adempimenti formali: l'avvio del Registro Elettronico per gli adempimenti amministrativi
- 3 – Le autorizzazioni: limitarne l'ambito; unificare quelle per la medesima attività; concentrare competenze e responsabilità
- 4 – I controlli: semplificare quelli sulle aziende certificate
- 5 – I tempi delle amministrazioni e la necessità di risarcire il danno da ritardo

IV – PROPOSTE DI INTERVENTI “NON NORMATIVI” DI SEMPLIFICAZIONE

- 1 - La messa a regime di AIR e VIR. La connessione con la consultazione
- 2 - Più certezze e meno difformità nella fase di attuazione delle normative
- 3 - Più formazione per far funzionare meglio i meccanismi di semplificazione che già esistono

I – LE PREMESSE PER UNA NUOVA STRATEGIA DELLA SEMPLIFICAZIONE

1 – Da una semplificazione annunciata a una semplificazione percepita e rilevata

La semplicità e l'efficienza del contesto normativo costituiscono un fattore fondamentale di competitività e di crescita economica.

Un sistema appesantito da vincoli ingiustificati, da lungaggini burocratiche, da regole poco chiare nella formulazione e nell'applicazione costituisce un freno allo sviluppo delle imprese. L'instabilità del quadro normativo disincentiva gli investimenti.

Nonostante i numerosi interventi normativi degli ultimi anni, in Italia il numero di adempimenti e di interlocutori con i quali le imprese sono tenute ad interagire, i tempi di risposta, l'incertezza derivante dall'elevato numero di norme, spesso non chiare e continuamente soggette a modifiche, finiscono per rappresentare un elevato costo per le imprese e le penalizzano rispetto a quelle di altri Paesi, d'Europa e del Mondo.

Un costo *diretto*, per il personale destinato a tenere i rapporti, per la necessità di avvalersi di consulenti esterni, per il contenzioso con gli uffici pubblici e così via; un costo *indiretto* per gli ostacoli alla possibilità di espandersi, creare nuovi prodotti, rendere più flessibile l'organizzazione produttiva.

È, quindi, necessario intervenire, affinché la semplificazione *annunciata* (che comprende anche quella *introdotta* soltanto a livello normativo) si trasformi in semplificazione *percepita* dalle imprese, dai cittadini e dall'intera collettività e, infine, in semplificazione effettivamente *rilevata* a livello statistico ed economico.

Soltanto a quel punto gli sforzi di semplificazione potranno produrre benefici effettivi anche sulla competitività del Paese.

2 – I recenti passi avanti

Confindustria prende atto di alcune novità positive intervenute negli ultimi mesi. In particolare, viene valutata positivamente l'adozione della legge n. 246/05, che prevede (specie agli artt. 1, 2, 5 e 14) alcuni strumenti di semplificazione sollecitati dal sistema imprenditoriale.

Un dato molto significativo appare, inoltre, quello della rinnovata attenzione verso una strategia organica di semplificazione e di qualità della regolazione.

Si esprime soddisfazione per l'approvazione della legge 9 marzo 2006, n. 80, che ha convertito il d.l. n. 4/06, recante "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione".

All'art. 1 viene istituita una "cabina di regia", di livello politico (la forma è quella del Comitato interministeriale), per le attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. Tale Comitato dovrà predisporre un piano annuale di semplificazione, con obiettivi periodicamente misurabili.

Certo, in sede parlamentare sono state soppresse, insieme con altre parti meno rilevanti alcune disposizioni importanti. Si auspica, comunque, che esse possano essere messe in atto a livello non normativo, sulla base di una precisa volontà politica e con un maggiore sforzo di tipo tecnico-amministrativo.

3 – Il raccordo tra Governo e imprese

I risultati raggiunti appaiono il frutto di una proficua collaborazione, rilanciata di recente, tra Confindustria e il Dipartimento della funzione pubblica.

Il sistema imprenditoriale intende continuare a mettere a disposizione del Governo tutti gli strumenti di cui dispone, per evidenziare le criticità della regolamentazione, per sottoporre elementi di analisi dell'impatto reale delle normative, per contribuire all'avvio di politiche di semplificazione concretamente di interesse all'attività produttiva.

Ma a tal fine è necessario istituire, al più presto, quelle "*forme e modalità stabili di consultazione con le organizzazioni rappresentative degli interessi della società civile*" di cui alla lettera e) del comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 4/06, soppressa in sede di conversione. L'avvio di tali forme di dialogo sulla semplificazione – come riconosciuto dagli esperti e dalla stessa funzione pubblica – non richiedono, infatti, una previsione legislativa *ad hoc* ma soltanto la volontà politica di perseguirla.

Altrettanto importante appare il coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate dagli interventi di semplificazione. Il comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 4/06, soppresso in sede di

conversione, imponeva l'individuazione, da parte di ciascun Ministro, di un *“un proprio referente per le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione”*.

Anche tale misura può essere adottata, come è evidente, in assenza di una disposizione di legge, con un semplice atto di organizzazione interno alle strutture del Ministero (eventualmente operando sugli uffici di diretta collaborazione del Ministro).

4 – Il coordinamento tra Stato e Regioni

Il nuovo metodo di lavoro sopra profilato deve essere ispirato anche ad un secondo tipo di dialogo: quello tra i diversi “livelli di governo” che oggi sono responsabili dell'attività di impresa. Occorre prendere atto dei profondi cambiamenti in termini di competenze introdotti dalla riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione e concludere che oggi, in Italia, qualsiasi strategia di semplificazione non può essere condotta a livello esclusivamente nazionale.

Vi è, quindi, il timore che i principi di semplificazione delle recenti leggi dello Stato possano non essere sempre applicate alle materie di competenza regionale e segnatamente alla materia delle attività produttive, impedendo così quell'effetto di riduzione delle discrasie, tra Regione e Regione, degli adempimenti amministrativi.

In materia di semplificazione amministrativa è stato recentemente delineato, almeno sulla carta, un modello di stretta cooperazione.

La legge n. 246/05 prevede, all'art. 2, la costituzione di un “tavolo” stabile di confronto tra Stato e Regioni sulla semplificazione degli oneri da regolazione. Tra gli obiettivi vi sono il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative, la definizione di principi, criteri, metodi e strumenti omogenei di semplificazione e la configurazione di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private.

A questa disposizione si aggiunge, in relazione alla specifica attività di impresa, quella dell'art. 5 (comma 2), volta a favorire l'armonizzazione, tra le Regioni, della regolamentazione relativa all'attività di impresa e di individuare “livelli minimi di semplificazione” per tutto il territorio nazionale.

Occorre, ora, sfruttare tutte le potenzialità che la legge offre. A tal fine appare necessario:

- che si avvii al più presto la collaborazione tra Stato e Regioni, almeno a livello tecnico. Il responsabile politico della “cabina di regia” e le sue strutture di supporto

dovrebbero essere in grado di rappresentare, a livello sia tecnico che politico, il Governo nel dialogo interistituzionale con le Regioni;

- sfruttare ogni possibilità di armonizzazione consentita dalle competenze esclusive dello Stato (ad esempio, in materia di concorrenza), anche esplorando il riferimento ai “livelli minimi essenziali di semplificazione” ed eliminando le difformità eccessive di disciplina sul territorio nazionale tali da incidere sulla concorrenza;
- in materia di competenza regionale, favorire il confronto tecnico tra le regolazioni regionali e promuovere il cambiamento della legislazione regionale, tramite intese e accordi adottati nelle Conferenze Stato-Regioni e Unificata, con metodi sempre più diffusi in tempi di “legislazione concertata”;
- rendere effettiva la consultazione delle organizzazioni imprenditoriali. In tale ottica, potranno essere individuati, tra l’altro, quei “modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private” e quei già menzionati “livelli minimi di semplificazione” valevoli per tutte le Regioni, che appaiono fondamentali per la certezza degli investimenti e per un effettivo rilancio della competitività.

II - IL METODO DI LAVORO

1 – Il piano di azione annuale e la misurazione dei risultati raggiunti

La necessità, in attuazione della legge n. 80/06, di adottare un piano annuale di semplificazione con obiettivi misurabili, ha indotto Confindustria, in piena intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica, a ricercare un metodo di lavoro che muova dalla quantificazione degli adempimenti più onerosi per le imprese e che in base a tali rilevazioni consenta di compiere interventi più “mirati” che in passato.

Ancora oggi non esiste, infatti, un meccanismo ufficiale di misurazione degli oneri burocratici, che consenta di capire con esattezza quanto essi effettivamente “pesino” sulle strategie e sull’attività di impresa.

Occorre elaborare programmi pluriennali di azione, che comportino una riduzione percentuale dei costi per adempimenti burocratici che gravano sulle imprese.

A tal fine, è necessario prevedere l’intervento operativo dell’Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), quale istituzione pubblica specializzata nella rilevazione dei fenomeni oggetto di analisi. All’ISTAT dovrebbe essere attribuito, anche, il compito di verificare i progressi fatti nel tempo.

2 – La base di riferimento comune

Il metodo di lavoro comune concordato da Confindustria e dalla Funzione Pubblica, si articola nelle seguenti quattro fasi:

- 1) identificare come base comune di riferimento i 10 miliardi di Euro di oneri per adempimenti amministrativi gravanti sulle imprese già rilevati dall’ISTAT (Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche – Istat 2003). Si tratta di dati aggregati per grandi macroaree quali la tutela ambientale, l’imposizione fiscale e contabile e la gestione del personale;
- 2) ripartire i 10 miliardi di Euro tra i tre principali momenti di interazione tra imprese e amministrazioni pubbliche: adempimenti formali, autorizzazioni e controlli;

3) promuovere l'avvio di una rilevazione annuale, da far partire dal 2007, da inserire nel Programma Statistico Nazionale, necessaria a quantificare periodicamente le valutazioni delle imprese sui costi per adempimenti amministrativi e sugli effetti delle regolamentazioni vigenti;

4) gli indicatori che saranno individuati dovrebbero divenire uno *standard* di riferimento, anche nei confronti delle Regioni, per valutare, sia *ex ante* che *ex post*, l'impatto delle misure di semplificazione adottate.

3 – Il contributo delle imprese

Confindustria, per testare il metodo di lavoro condiviso con la Funzione Pubblica, ha già dato avvio a un primo approfondimento qualitativo presso le imprese associate al fine di individuare i casi più frequenti e gravosi con i quali le imprese nel corso di un anno si trovano a "fare i conti".

Le macro aree che per gli imprenditori presentano le maggiori criticità sono relative alle normative:

- in campo ambientale;
- in materia di igiene e sicurezza;
- relative agli adempimenti a tutela della *privacy*;
- nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia;
- in materia fiscale.

All'interno di queste macroaree sono state elaborate delle prime stime di massima che, pur non possedendo una valenza scientifica, appaiono molto utili per indicare le dimensioni del problema.

Prendendo come riferimento il numero di giornate di lavoro richieste per ottemperare ad alcuni adempimenti relativi alle aree sopraindicate, risulta che:

a) per produrre la documentazione relativa alle sole denunce a fini ambientali, si impiegano dai 4 ai 10 giorni/uomo all'anno per un'impresa di piccole/medie dimensioni;

b) in relazione ai controlli ricevuti, mediamente un'impresa deve sottostare a 15 verifiche l'anno per controlli di varia natura. In prevalenza, le verifiche riguardano l'ambiente e la sicurezza sui luoghi di lavoro e comportano, in alcuni casi, l'interruzione del ciclo produttivo;

c) in relazione agli adempimenti in tema di *privacy*, la normativa comporta la produzione di una ingente mole di documenti: il tempo dedicato a tali adempimenti è stimabile, in media, in 4 giornate all'anno. Vi sono, certamente, settori dell'economia in cui la riservatezza è doverosa, come nel caso del settore delle polizze sanitarie, ma secondo le prime stime l'attuale disciplina, primaria e secondaria, necessita di un urgente processo di semplificazione.

d) in ambito fiscale, per il controllo dei numeri identificativi Iva e dei codici di accisa di soggetti passivi di altro Paese UE si impiegano in media 6 giorni all'anno.

Un esempio di come, considerando solo alcuni degli adempimenti imposti, si arrivi, per le sole imprese industriali, a un totale di quasi 10 milioni di giornate all'anno sottratte al normale svolgimento della normale attività produttiva.

Occorre, dunque, avviare subito le prime azioni di semplificazione, focalizzandosi sui singoli procedimenti, o sui gruppi di procedimenti, nelle aree che risultano maggiormente critiche in relazione ai tre principali momenti di interazione con le Pubbliche Amministrazioni: adempimenti formali, autorizzazioni e controlli.

III – PROPOSTE PRIORITARIE DI INTERVENTI NORMATIVI DI SEMPLIFICAZIONE

1 – Il riassetto in materia di adempimenti amministrativi delle imprese e gli ambiti di intervento

La legge n. 246/05, all'art. 5, ha attribuito al Governo la delega al riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese.

L'esercizio di questa delega (che ha un termine di soli diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge – scade, quindi, alla fine di maggio 2007 – e che occorrerebbe prorogare nella prossima legislatura) appare di importanza vitale per le imprese.

I criteri di delega (art. 5, comma 1, lett. a) sono innovativi e incisivi; essi peraltro privilegiano, anche in questo caso, la “previa consultazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche, produttive e professionali interessate”.

In particolare:

1) la delega riguarda la semplificazione di tutti gli adempimenti relativi alle fasi di svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività d'impresa, ivi incluse le attività di certificazione, e agli aspetti inerenti l'iscrizione al registro delle imprese, anche prevedendo il coordinamento con le attività degli sportelli unici;

2) vi è uno specifico incoraggiamento verso “forme di autoregolazione”, ove non vi contrastino interessi pubblici primari, al fine di favorire la concorrenza tra i soggetti economici e l'accrescimento delle capacità produttive del sistema nazionale;

3) si ribadisce la possibilità di una vasta 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, e successive modificazioni;

4) si incoraggia la sostituzione, ove possibile, delle norme prescrittive con sistemi di incentivi e disincentivi.

Di particolare rilievo anche la previsione della “riduzione degli atti sottoposti ad obbligo di conservazione da parte delle imprese” e della “riduzione dei tempi di conservazione degli stessi ai fini degli accertamenti amministrativi” (art. 5, comma 1, lettera b).

Non bisogna limitarsi a un mero esercizio di coordinamento e snellimento delle procedure; occorre misurare gli oneri, secondo i criteri generali affermati prima, delegificare e, se possibile, anche deregolare del tutto una certa disciplina. Il riferimento all'autoregolazione o alle altre alternative alla regolazione di cui all'art. 20 della l. n. 59/97 appare molto importante.

In particolare, l'art. 20 (art. 1, comma 1, lettere g), h) e i), che si applicano anche alla delega in esame) consente la “*revisione e riduzione delle funzioni amministrative*”, nonché la promozione degli interventi di “*autoregolazione per standard qualitativi*” e di “*autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione*”.

A ciò si aggiunge la previsione introdotta dalla legge n. 246/05 (lettera a), n. 4), dell'art. 5, comma 1) che consente di “*sostituire le norme prescrittive con incentivi e disincentivi*”.

Il Governo, sinora, non ha quasi mai fatto ricorso alle potenzialità deregolatorie contenute nell'art. 20 (oggi ulteriormente rafforzate, come si è detto, dalla l. n. 246/05).

Occorre un approccio diverso e una effettiva volontà di abbattere, drasticamente, gli oneri di regolazione con un'attuazione coraggiosa della delega legislativa e un uso deciso dei suoi innovativi criteri.

Certo, l'oggetto della delega appare vasto e disorganico, ma l'occasione va sfruttata appieno, concentrandosi, almeno in una prima fase, sulle macroaree sopra individuate e, in concreto, su tre categorie procedimentali:

- gli adempimenti funzionali all'avvio e all'esercizio di un'attività di impresa;
- le autorizzazioni a compiere una certa attività imprenditoriale;
- i controlli *ex post*.

In relazione a ciascuna di queste categorie, oltre alle misure di semplificazione specifiche che si renderanno necessarie a seguito dello studio e dell'approfondimento delle singole tematiche sopra menzionate, si possono sin d'ora suggerire anche alcune misure di tipo generale, che verranno illustrate nei paragrafi che seguono.

2 – Gli adempimenti formali: l'avvio del Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese

L'attività di un'impresa e dei suoi operatori è ancora assorbita da molteplici adempimenti formali (dalla vidimazione dei libri alla tenuta di registri sulle materia più disparate).

L'attuazione della delega dell'art. 5 dovrà individuare, caso per caso, quelli che possono essere semplificati, o addirittura soppressi, poiché le ragioni della loro istituzione risultano ormai superate, ovvero perché essi possono essere sostituiti da forme più snelle di interazione con l'amministrazione pubblica.

È poi fondamentale che l'Italia si metta al passo con i Paesi industrializzati più avanzati, che hanno da tempo avviato un processi di innovazione e di informatizzazione di tutta la materia degli adempimenti delle imprese.

In particolare, è necessario dare al più presto avvio al Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese. La disciplina del Registro, originariamente inserita nella legge n. 229/03 (in attuazione della quale era stato predisposto un regolamento attuativo in cui vi è un'interlocutoria del Consiglio di Stato del marzo 2005, mai adempiuta dal Governo), è ora contenuta nel Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/05, articolo 11).

La raccolta dei requisiti va organizzata necessariamente su base regionale e deve contenere l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti da *tutte* le pubbliche amministrazioni – statali, regionali, provinciali e comunali – per l'avvio e l'esercizio delle attività d'impresa, nonché i dati raccolti dalle amministrazioni comunali negli archivi informatici degli sportelli unici.

L'avvio del Registro informatico non può prescindere da una collaborazione con le Regioni: in questa direzione, l'art 5 della legge n. 246/05 (al comma 2, lett. e) prevede l'adozione da parte della Conferenza Stato-Regioni di misure idonee a garantirne la completezza e l'aggiornamento e a coordinarne i contenuti con i processi di semplificazione e riassetto della regolazione statale, regionale e locale.

Ancora una volta, si è di fronte ad un quadro legislativo sin troppo articolato, ma manca del tutto la normativa di attuazione e l'attuazione non più normativa ma "reale", di tipo tecnologico e amministrativo.

A ciò si aggiunga una non felice sovrapposizione di competenze: il Registro viene collocato presso il Ministero delle attività produttive, pur se è evidente, nell'attuale assetto del Governo, una competenza dei Dipartimenti della funzione pubblica e dell'innovazione, nonché delle Regioni.

Tali ambiguità devono essere risolte, secondo Confindustria, nell'ambito dei poteri di coordinamento della neo-istituita "cabina di regia", coinvolgendo anche il progetto "Norme in rete". Un coordinamento e un rilancio nella fase attuativa appaiono fondamentali per evitare che il registro elettronico si riduca ad un semplice sito-*web* e per far sì che divenga:

- un registro chiaro e *completo*, su cui le imprese possono fare affidamento e realizzare i loro investimenti, dei requisiti richiesti dalle varie normative e dei modi di ottenerli;
- un registro pienamente interattivo, che coniughi alle caratteristiche di "esaustività giuridica" quelle di "utilizzabilità amministrativa *on line*" (gli attestati potrebbero essere rilasciati direttamente per via informatica dalle amministrazioni competenti).

3 – Le autorizzazioni: limitarne l'ambito; unificare quelle per la medesima attività; concentrare competenze e responsabilità

La percezione delle nostre aziende è che la "libera attività di impresa" non sia affatto tale, ma sia sempre minutamente, e talvolta contraddittoriamente, sottoposta ad atti di assenso o di autorizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche.

Limitare gli ambiti delle attività soggette ad autorizzazione

È indubbio il vantaggio che le imprese potrebbero trarre se si riuscisse a concentrare lo sforzo legislativo e amministrativo su alcune autorizzazioni fondamentali, ampliando, come accade in molti Paesi industrializzati, i casi in cui l'attività di impresa può prescindere dall'intervento di un'amministrazione ed è, quindi, davvero "libera".

Con i recenti interventi legislativi – specialmente con la riforma degli articoli 19 e 20 della l. n. 241 (su d.i.a e silenzio assenso) ad opera della l. n. 80/05 – si è assistito, in effetti, ad un tentativo di invertire il principio generale di "priorità dell'intervento amministrativo".

Ma questo tentativo, ancora una volta, è stato troppo generale e quindi è risultato generico. Lo dimostra, tra l'altro, la presenza, tra le aree di maggiore criticità segnalate dalle imprese, proprio della d.i.a., della super-d.i.a. e dei permessi edilizi che si ritenevano "semplificati".

Sono state, inoltre, rilevate la mancata chiarezza nella distinzione tra i due istituti, la genericità di una disciplina che va applicata a troppi procedimenti disomogenei tra loro, la eccessiva ampiezza delle eccezioni.

Occorre, allora, lavorare per distinguere nuovamente tali fattispecie, separando le “attività libere” (che non richiedono alcun provvedimento di autorizzazione e per le quali basta al massimo una “denuncia di inizio”) da quelle assoggettate al silenzio-assenso (che è pur sempre un provvedimento amministrativo, ancorché tacito, con tutte le conseguenze a livello giuridico).

E, soprattutto, occorre concentrarsi prioritariamente – più e prima ancora che sulle forme di azione silenziosa della P.A. – su una consistente riduzione dell’ambito delle attività soggette ad autorizzazione, da mettere in pratica con riferimento alle singole fattispecie.

Unificare le autorizzazioni per la medesima attività

Per le attività di impresa che devono restare ancora assoggettate a un provvedimento di assenso, occorre semplificare radicalmente i procedimenti per conseguire l’autorizzazione, prevedendo procedure chiare, che non si prestino ad interpretazioni difformi a seconda di chi le applica e con tempi certi (e qui si riaprirebbe un ampio spazio anche per il silenzio-assenso).

In generale, bisognerebbe ricorrere a criteri di massima concentrazione delle attività soggette ad autorizzazione, sull’esempio dell’autorizzazione unica in campo ambientale.

Concentrare le competenze e le responsabilità

La concentrazione dovrebbe valere anche con riferimento alle competenze amministrative di intervento e di conclusione di un singolo procedimento.

Le imprese e i cittadini non hanno bisogno soltanto di un “accesso unico” alla pubblica amministrazione (sul modello dello sportello unico) ma di una “risposta unica”, connessa da una “responsabilità unica”, che si concretizzi in un solo provvedimento emanato da una sola amministrazione competente per l’intera procedura.

L’impresa dovrebbe, quindi, poter interagire sempre con una sola amministrazione, che sia pienamente competente ad emanare il provvedimento, trasformando automaticamente tutti gli atti di concerto, di parere e di intesa in atti istruttori “interni”, da compiere con la responsabilità finale dell’amministrazione unica.

Principi direttivi già contenuti nell'ordinamento, nell'ampio elenco del già ricordato art. 20 della l. n. 59/97, ma ancora inattuati.

In questo quadro, appare utile incentivare il ricorso alla Conferenza dei servizi nei casi più complessi, diffondendone al contempo un uso corretto ed efficiente.

4 – I controlli: semplificare quelli sulle aziende certificate

La prospettata semplificazione dell'attività di impresa rischia di essere vanificata se si interviene solo sul sistema di adempimenti e di autorizzazioni e si lascia immutata la potestà discrezionale di intervento in sede di controllo *ex post*.

L'attività di impresa richiede certezze: il rispetto delle regole da parte delle imprese in fase di avvio e conduzione di un'attività economica deve metterle al riparo dai controlli successivi, che possono sempre avere un certo tasso di casualità e si configurano come una vera e propria "spada di Damocle".

Ciò appare, oggi, ancora più doveroso, in conseguenza della piena attuazione del "principio comunitario di affidamento" recepito dall'art. 1 della l. n. 241/90, come riformata dalla l. n. 15/05.

In tale ottica, appare necessario semplificare le procedure di controllo per quelle aziende che volontariamente si sottopongono a certificazione (di qualità, o ambientale, o di bilancio).

La certificazione, nelle sue versioni più evolute, non si incentra soltanto sulla qualità del prodotto offerto agli utenti, ma si estende anche al possesso dei requisiti richiesti dalla normativa per l'esercizio di un'attività di impresa. Ad esempio, la certificazione ISO 14000 verifica l'esistenza degli stessi requisiti richiesti dai controlli ambientali, la certificazione di bilancio riguarda verifiche analoghe a quelle svolte in campo fiscale, etc. .

Essa è svolta, come è noto, da soggetti di particolare qualificazione, con professionalità indiscussa a livello internazionale. Le imprese devono superare valutazioni rigorose per ottenerla e il suo conseguimento è un'attestazione di serietà e affidabilità, sotto tutti i profili.

Occorre che il Governo riconosca, in via generale, l'idoneità della certificazione a tener luogo del complesso delle verifiche effettuate dalle pubbliche amministrazioni in sede di controllo in una data materia.

Ciò indurrebbe sempre di più le aziende a sottoporsi ad un serio processo di verifica della loro attività, comportando indubbi benefici:

- per le imprese, che risparmierebbero tempo e risorse oggi impiegati durante i processi di controllo amministrativo e acquisteranno certezza, evitando la casualità dei controlli;

- per le amministrazioni pubbliche le quali, evitando di duplicare gli accertamenti già compiuti in sede di certificazione, potranno riconvertire le risorse oggi impiegate a tal fine per ampliare la vigilanza e rafforzare i controlli laddove essi sono più necessari.

Pertanto, nei casi in cui l'azienda abbia deciso, a proprio carico, di dotarsi di certificazione, i controlli amministrativi dovrebbero limitarsi a verificarne l'esistenza e l'aggiornamento.

La logica di stimolare le aziende a far compiere a soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche le verifiche richieste dalla legge potrebbe valere anche per le aziende più piccole e per i casi meno complessi.

Spesso, per tali attività di impresa, il possesso dei requisiti, l'esistenza dei presupposti e il rispetto della normativa tecnica necessari per avviare, proseguire o modificare un'attività di impresa possono essere comprovati con dichiarazioni sostitutive degli accertamenti delle amministrazioni, sottoscritte dall'interessato o da un professionista abilitato che se ne assuma la responsabilità.

Si è parlato, talvolta in modo non pertinente, di "autocertificazione per le imprese". Questo principio ispiratore appare fondamentale, ma non deve limitarsi ad un'enunciazione generale e deve metterla in atto, con un processo misurabile, nelle singole realtà procedurali. E qui ritorna la necessità di un lavoro serio e paziente da parte dei giuristi e dei tecnici. Da svolgere, ove possibile, con forme di co-regolazione e autoregolazione, con il contributo delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche, produttive e professionali interessate.

5 – I tempi delle amministrazioni e la necessità di risarcire il danno da ritardo

Il riferimento prima effettuato al “principio comunitario di affidamento” dei privati, recepito dall’art. 1 della l. n. 241/90 come riformata dalla l. n. 15/05, induce a trattare, adesso, una questione trasversale a tutti e tre i momenti di interazione tra privato e amministrazioni pubbliche sinora trattati.

Si tratta della questione dei tempi dell’amministrazione. La lunghezza temporale dei procedimenti resta, infatti, un problema ampiamente percepito dalle imprese, nonostante tutte le garanzie introdotte, nel corso del tempo, a livello normativo.

Il problema comprende tre distinti profili:

- la lunghezza eccessiva dei tempi per la conclusione dei procedimenti fissati dalla normativa secondaria;
- l’incertezza e, talvolta, l’arbitrarietà della loro applicazione pratica;
- la mancata considerazione, almeno sotto il profilo risarcitorio, delle conseguenze del mancato rispetto dei termini previsti anche in caso di provvedimento (legittimo) di rigetto dell’istanza.

La lunghezza eccessiva dei tempi per la conclusione dei procedimenti

Non è sufficiente intervenire, in via legislativa generale, sui termini dei procedimenti (art. 2 della l. n. 241, riformato dalla l. n. 80/05): la normativa secondaria di attuazione può riprodurre, impunemente, tempi lunghissimi per ciascun atto amministrativo senza un effettivo controllo.

Basti verificare, in concreto, i primi atti attuativi del nuovo art. 2 della l. n. 241: ad esempio, come affermato anche dal Consiglio di Stato nella recente Adunanza Generale del 2 marzo 2006, l’emanando regolamento del Dipartimento dell’editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri prevede termini per la conclusione dei procedimenti anche superiori a un anno, con una tempistica abissalmente distante dalle esigenze degli operatori del settore.

Ciò accade perché la fissazione in sede regolamentare dei termini del procedimento è ritenuta un atto di attuazione della l. n. 241 e non è considerata anche un atto di semplificazione, sfuggendo ad un controllo di questo tipo da parte della Funzione Pubblica. L’erroneità di tale impostazione evidente, essendo la tempistica il primo e più immediato sintomo di semplificazione.

Essa, peraltro, sembra porsi in contrasto con l'impostazione della riforma della l. n. 241/90 avvenuta con la l. n. 15/05, che ha elevato il livello della fonte di attuazione dell'art. 2 sui termini del procedimento da quello del regolamento ministeriale a quello del regolamento governativo.

La cabina di regia deve intervenire su questo aspetto, sovrintendendo in modo sistematico il processo di definizione dei tempi dei procedimenti e assicurando tempi che siano i più brevi possibile, anche a costo di dover sostituire le proposte delle amministrazioni competenti che risultino eccessivamente lunghe.

I tempi devono essere adeguati non solo alle esigenze delle amministrazioni, ma anche (e forse soprattutto) alle esigenze di un sistema che richiede scambi e transazioni sempre più rapide. La lentezza dell'azione incide, e gravemente, sulla competitività.

L'incertezza dell'applicazione pratica

La durata dei procedimenti viene ulteriormente aggravata da un comportamento spesso dilatorio delle amministrazioni pubbliche.

Dal monitoraggio effettuato da Confindustria emerge che le sospensioni dei termini per richieste interlocutorie sono frequentissime e, spesso, utilizzate anche laddove non necessario. Sono stati segnalati casi di richieste istruttorie effettuate il giorno della scadenza del termine, richiedendo un atto che era già in possesso dell'amministrazione.

Potrebbe essere utile che la cabina di regia, avvalendosi dell'Ispettorato della Funzione Pubblica, di quello della Ragioneria generale o di altri organismi, avvii un monitoraggio diffuso su queste disfunzioni, anche eventualmente coinvolgendo le Regioni, le Province e – soprattutto – i Comuni, magari tramite l'ANCI.

La mancata risarcibilità del mancato rispetto dei termini in caso di legittimo provvedimento di rigetto

La prassi amministrativa, confortata in ciò anche dalla recente giurisprudenza (Cons. St., Ad. Plen. n. 7 del 2005), ritiene non risarcibile il danno provocato in caso di legittimo rigetto di un'istanza dei privati, pur se tale diniego è intervenuto molto oltre la scadenza del termine per la conclusione del procedimento.

Tali conclusioni non tengono conto della necessità di certezze e di affidamento nei mercati di oggi. Se l'impresa ha proposto un'istanza infondata, ha comunque diritto ad ottenere un diniego in tempi adeguati, e in ogni caso nei tempi massimi previsti dalla normativa di settore.

Appare, invece, inaccettabile che il diniego, ancorché legittimo, intervenga con grave ritardo e che non si consideri in alcun modo, sotto il profilo risarcitorio, la lesione prodotta dal mancato rispetto dei tempi.

Si ritiene che la cabina di regia debba chiarire inequivocabilmente, a livello interpretativo autentico o legislativo, che ciascun provvedimento, anche di diniego lecito, che intervenga con un ritardo indebito e che generi, per ciò solo, un danno effettivamente verificabile, provoca l'insorgenza di un diritto al risarcimento.

IV – PRIME PROPOSTE DI INTERVENTI “NON NORMATIVI” DI SEMPLIFICAZIONE

Semplificare le norme non basta. In molti Paesi industrializzati, lo sforzo maggiore di semplificazione si concentra sulla fase di attuazione delle regole, sull’innovazione tecnologica, sulla formazione delle risorse umane.

Accanto all’attenzione per la semplificazione di un quadro normativo ancora troppo gravoso, occorre che il piano di azione di semplificazione preveda anche alcune misure “non normative” di semplificazione.

1 – La messa a regime di AIR e VIR. La connessione con la consultazione

Una prima esigenza “non normativa” non più rinviabile, fondamentale per una “semplificazione rilevata”, è quella di una effettiva messa a regime dell’Analisi *ex ante* e della Valutazione *ex post* dell’impatto della regolazione (AIR e VIR), che si collega strettamente alla necessità di “misurare la semplificazione”.

In Italia, l’AIR era stata già prevista dalla prima legge di semplificazione, la n. 50/99. Oggi, dopo una fase sperimentale durata oltre sei anni, invece di passare ad un’effettiva implementazione torna ad occuparsene ancora il legislatore, con l’art. 14 (commi 1-11) della legge n. 246/05.

Anche nel merito, le scelte non appaiono pienamente condivisibili. Si concentrano l’AIR e la VIR presso una struttura che non è competente per le altre politiche di semplificazione, il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL). È necessario, invece, far capo alla cabina di regia, che deve gestire direttamente questi due strumenti così importanti per la qualità della regolazione, integrandoli con gli altri (semplificazione, codificazione, consultazione, etc.) in una strategia unitaria.

Occorre, poi, accertare che le semplificazioni introdotte siano davvero in grado di funzionare e siano, in pratica, effettivamente applicate dai pubblici funzionari.

È quindi necessario che la cabina di regia preveda una sede di monitoraggio delle riforme introdotte, in consultazione con le categorie dei loro effettivi destinatari, da cui possa derivare la possibilità di interventi correttivi. Un monitoraggio che potrebbe anche portare alla soppressione delle normative che abbiano ormai esaurito il loro.

In sede di analisi di impatto, va poi valorizzato il principio della partecipazione delle categorie dei privati interessati alla redazione della nuova regolazione che le concerne e, in particolar modo, delle associazioni di categoria. La creazione di “forme stabili di consultazione”, da coordinarsi presso la cabina di regia, deve essere quindi connessa sia ai meccanismi di analisi di impatto *ex ante* che a quelli di monitoraggio *ex post*, per poter contribuire a individuare gli eventuali “aggiustamenti di tiro” delle riforme.

2 – Più certezze e meno difformità nella fase di attuazione delle normative

La competitività richiede un quadro certo di regole nella loro fase applicativa. Le verifiche di Confindustria hanno, invece, messo in luce che molti costi burocratici derivano dalla carenza di certezze nell’attuazione delle normative e dalla difformità di comportamento delle amministrazioni pubbliche, specie locali, di fronte ad una stessa normativa.

In altri Paesi (ad esempio, in Germania) si sta sviluppando la costituzione di *help-desk*, o di *call center*, per i privati. Essi sono in grado di fornire – in molti casi anche con risposte scritte – un’interpretazione univoca alle normative più oscure, uniformando i comportamenti applicativi.

Anche per l’Italia potrebbero mettersi allo studio iniziative analoghe. Occorre, poi, rafforzare le forme di monitoraggio e di ispezione sul territorio che da un lato sostengono le amministrazioni per attuare in modo omogeneo le norme sul territorio nazionale, dall’altro individuino, e se del caso sanzionino, in via di autotutela, le difformità applicative.

3 – Formazione per far funzionare meglio i meccanismi di semplificazione che già esistono

Dal lavoro svolto in questo periodo da Confindustria e da tutte le ricerche più attente emerge che alcuni meccanismi di semplificazione introdotti di recente si rivelano efficienti, se ben gestiti.

È il caso, ad esempio, della conferenza di servizi, di recente riformata dalla l. n. 15/05 per adeguarla alla nuova realtà costituzionale.

Parte del ritardo accumulato nell’attuazione di tali strumenti dipende, allora, dal *gap* di formazione del personale amministrativo pubblico, che ha tardato o stentato a farne un uso ampio e corretto.

In tali casi, occorre un diverso atteggiamento: una cosa è introdurre una riforma *ex novo*, una cosa è estendere e diffondere una "buona pratica" che altrove già funziona. In questa seconda ipotesi, probabilmente, l'intervento prioritario non è di tipo normativo, ma di tipo formativo-comunicativo. Inoltre, se qualcosa dimostra di funzionare, anche solo in parte o in certe parti del Paese, proprio dalla pratica si possono ricavare elementi per un intervento correttivo "mirato".

Occorre, allora, investire per la formazione e l'aggiornamento del personale, considerando la disponibilità di Confindustria a collaborare per le attività didattiche, anche eventualmente individuando docenti tra gli operatori del settore, a titolo di "testimoni delle complicazioni".

Oltre alle necessarie iniziative centralizzate, si evidenzia anche l'importanza di iniziative a livello interregionale, regionale o anche più mirate, volte a sensibilizzare gli amministratori locali di un'area geografica omogenea, di particolare interesse per le attività produttive all'uso degli strumenti di semplificazione e di accelerazione dell'attività amministrativa.

Nel lavoro svolto in questi mesi, è stato rilevato che, forse, si può fare anche qualcosa in più. In particolare, sono emerse le possibili sinergie che può produrre una formazione «mista» (di operatori pubblici e privati) nei discenti e "non autoreferenziale" nei docenti.

Tale tipo nuovo di formazione avrebbe il pregio di far confrontare operatori che, dalle due diverse parti del rapporto pubblico-privati, hanno tutti dimestichezza con gli strumenti in questione (divenendo così quasi un *brainstorming* piuttosto che una formazione di stampo tradizionale).

Il confronto sulle diverse prassi interpretative e applicative degli strumenti, l'emersione di "buone pratiche", il dialogo sui problemi comuni incontrati e su quelli risolti nella quotidianità, avrebbero effetti estremamente positivi per la semplificazione "percepita" nella vita quotidiana dei cittadini e delle imprese.