

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 GENNAIO 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VINCENZO SINISCALCHI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Siniscalchi Vincenzo, <i>Presidente</i>	3	Baccini Mario, <i>Ministro per la funzione pubblica</i>	4, 12
Audizione del ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, sugli intendimenti e le iniziative del Governo volti alla semplificazione, alla codificazione ed al riordino normativo, nel quadro delle linee di politica per la qualità della legislazione perseguita nel corso della XIV legislatura (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento):		Fontanini Pietro	11
Siniscalchi Vincenzo, <i>Presidente</i>	3, 8, 11, 12	Marotta Antonio	11
		Trantino Enzo	9
		ALLEGATO: Documento consegnato dal ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini	13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; UDC Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro (CCD-CDU): UDC (CCD-CDU); Lega Nord Federazione Padana: LNFP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-La Rosa nel Pugno: Misto-RosanelPugno; Misto-Verdi-l'Unione: Misto-VU; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Popolari-UDEUR: Misto-Pop-UDEUR; Misto-Ecologisti democratici: Misto-ED.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
VINCENZO SINISCALCHI

La seduta comincia alle 15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, sugli intendimenti e le iniziative del Governo volti alla semplificazione, alla codificazione ed al riordino normativo, nel quadro delle linee di politica per la qualità della legislazione perseguita nel corso della XIV legislatura.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, sugli intendimenti e le iniziative del Governo volti alla semplificazione, alla codificazione ed al riordino normativo, nel quadro delle linee di politica per la qualità della legislazione perseguita nel corso della XIV legislatura.

L'audizione odierna consentirà, pertanto, di acquisire importanti notizie ed elementi di informazione su tematiche di particolare interesse per il Comitato per la legislazione. Mi riferisco soprattutto ai contenuti della recente legge di semplifi-

cazione e riassetto normativo per l'anno 2005, la n. 246 del 28 novembre 2005.

Come sapete, il provvedimento, all'articolo 14, delinea un ambizioso procedimento volto alla riduzione ed alla semplificazione del *corpus* legislativo – nobile e antica aspirazione, dai tempi di Massimo Severo Giannini in poi, se i miei ricordi sono esatti –, destinato a concludersi con l'abrogazione generalizzata, che noi vogliamo chiamare « ghigliottina » o « norma taglialeggi », di norme legislative datate e non ritenute indispensabili, con contestuale « riassetto e codificazione » di quelle rimanenti.

Si tratta di un processo lungo, che maturerà nei prossimi anni, ma che è opportunamente articolato in più fasi. Esso, signor ministro, si basa sul programma di informatizzazione della legge vigente, previsto dalla legge finanziaria per il 2001, su iniziativa dell'allora vicepresidente del Comitato, onorevole Beniamino Andreatta, che tutti ricordiamo con grande rispetto e intensa emozione.

Pertanto, si avvicinano le prime scadenze di termini per adempimenti del Governo. Scade in giugno il termine per l'emanazione del decreto che definirà i criteri e le procedure di realizzazione degli strumenti istruttori e di valutazione posti a carico del Governo (analisi dell'impatto della regolamentazione, AIR, e verifica dell'impatto della regolamentazione, VIR). Sottolineo questi aspetti, che formano sempre oggetto di appassionato dibattito all'interno del Comitato, perché sovente mancano nei provvedimenti legislativi.

L'occasione odierna di incontro con il ministro ci permetterà, altresì, di approfondire i significati di un'altra previsione normativa, inserita nel recentissimo decreto legge « Pubblica amministrazione »

(n. 4 del 2006). Il decreto prevede, in particolare, l'istituzione di un apposito comitato interministeriale per indirizzare le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. Al comitato verranno affidate importanti funzioni di impulso e di coordinamento per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione.

Prima di dare la parola al ministro, che ringrazio per la sua disponibilità e per la sensibilità mostrata nei confronti del Comitato, vorrei segnalare come questa costituisce la prima occasione in cui presso il Comitato si svolge un'audizione del ministro del comparto specifico.

L'iniziativa di avvalersi di un simile strumento procedurale, assunta inizialmente su impulso del precedente presidente del Comitato, il qui presente onorevole Fontanini, previo assenso del Presidente della Camera, credo assuma un importante significato. Infatti, testimonia la volontà di preconstituire, in funzione dell'attività della prossima legislatura, un momento importante di confronto con l'esecutivo, secondo le tipiche forme parlamentari di interlocuzione con il Governo.

L'audizione si pone anche simbolicamente come momento conclusivo della legislatura, la prima nella quale il Comitato per la legislazione, istituito nella XIII legislatura, ha operato sin dal suo inizio. Questa non è la sede per tracciare un bilancio a trecentosessanta gradi della sua attività, ma sicuramente l'esperienza acquisita mi porta a ritenere che l'efficacia dell'azione di questo organo nel perseguire i propri obiettivi di miglioramento della qualità della legislazione risulta tanto più potenziata quanto maggiore sia la sua capacità di interloquire con i soggetti che operano nel procedimento legislativo, compreso — se non *in primis* — il Governo.

Il mio auspicio, pertanto, è che, nella prossima legislatura, sia amplificata questa capacità di interlocuzione e che, in particolare, si rafforzino e si stabilizzino le forme di raccordo con il Governo.

Prego gli uffici di avvertire il presidente Bruno, che aveva manifestato interesse in tal senso, dell'inizio dell'audizione.

Do la parola al ministro, onorevole Mario Baccini, per il suo intervento.

MARIO BACCINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Signor presidente, onorevoli colleghi, ritengo assai opportuna l'audizione odierna perché costituisce un'utile occasione per fare il punto sul lavoro compiuto dal Governo e dal Parlamento su un settore decisivo per la competitività del paese, quello della semplificazione e della qualità della regolazione (*better regulation*), alla vigilia della scadenza della legislatura.

Vorrei utilizzare questa occasione non solo per evidenziare il notevole lavoro svolto, ma anche per sviluppare alcune considerazioni di carattere generale utili per impostare un'efficace politica in tale settore. Ho consegnato alla presidenza un testo nel quale sono fornite indicazioni più dettagliate sui provvedimenti, legislativi e non, adottati nella legislatura che volge al termine. Concentrerò, quindi, il mio intervento sui profili di maggior rilievo politico.

Le politiche per la semplificazione rappresentano una priorità e un elemento caratterizzante dell'azione di questo Governo. Da quando ho assunto la guida della Funzione pubblica, la questione ha assunto un rilievo anche politico.

La raggiunta consapevolezza, a livello nazionale ed europeo, del nesso tra la competitività del sistema economico e la semplificazione del quadro regolatorio, non ha comportato però una pari crescita delle politiche per la semplificazione. Al riguardo, è utile evidenziare, ad esempio, che gli adempimenti burocratici che gravano sulle imprese — secondo dati forniti dalla Confindustria — nel 2000 hanno toccato quota 10 miliardi di euro, con un costo medio per addetto di 1.381 euro/anno. Ma per loro natura i costi amministrativi, indispensabili per consentire alle imprese di essere competitive, sono tuttora difficilmente quantificabili, tanto da poter essere definiti « costi invisibili » e

non immediatamente percepiti come tali.

Elemento strategicamente essenziale per arrivare a un tale risultato è la capacità di incidere sulla qualità dell'apparato normativo, privilegiando la via della migliore capacità regolatoria, quella che gli anglosassoni hanno definito *better regulation*. In questa ottica si inseriscono i principali interventi realizzati su iniziativa del dipartimento della Funzione pubblica in materia di semplificazione e riassetto normativo, nonché di disciplina dell'azione e del procedimento amministrativo, che hanno seguito due direttrici fondamentali: il miglioramento delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione al fine di perseguire l'istituzionalizzazione delle iniziative a supporto della semplificazione e della *better regulation*; il miglioramento del rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione, attraverso una nuova visione degli istituti procedurali che realmente garantisca la celerità e la trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione.

Nella prima direzione va, *in primis*, la modifica dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, contenuta nella legge di semplificazione per il 2001, con la quale si è data una nuova spinta al processo di snellimento dell'attività amministrativa proponendo una nuova tecnica di riassetto normativo, cioè la codificazione.

La novità, rispetto ai precedenti testi unici, mera raccolta e coordinamento di norme esistenti, è il potere innovativo che l'ordinamento attribuisce a tale strumento; da qui il ricorso al decreto legislativo per le norme primarie e, laddove reso necessario dalla materia oggetto del riassetto, ai regolamenti di delegificazione.

Attraverso i codici, in sostanza, si persegue il duplice obiettivo di fornire a cittadini e imprese un unico strumento semplificato della normativa relativa a singole materie, nonché di ridurre drasticamente le leggi vigenti nel settore su cui si interviene, anche attraverso una maggiore liberalizzazione e deregolamentazione dei settori. La nuova tecnica del « riassetto normativo » interviene in ciascuna delle materie indicate annualmente

dal Governo come prioritarie, indicando criteri e principi direttivi aventi natura generale, *ex* articolo 76 della Costituzione, da utilizzare nella formulazione delle deleghe legislative per il riassetto, mentre per i criteri specifici si rimanda alle singole deleghe legislative contenute nelle successive leggi di semplificazione e riassetto.

In attuazione di tale tecnica normativa sono stati finora emanati sei codici di ampia portata: codice della proprietà industriale, codice delle assicurazioni, codice del consumo, codice delle pubbliche amministrazioni digitali, codice recante « Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione », codice della *privacy*.

La legge di semplificazione 2005, proseguendo nell'attività di codificazione e semplificazione sostanziale già avviata, ha introdotto una delle disposizioni più innovative e ambiziose degli ultimi anni: la norma « taglia-leggi ». Si tratta di una misura di *better regulation*, già conosciuta in altri paesi europei con la simbolica denominazione di « norma-ghigliottina », finalizzata a realizzare gli obiettivi di semplificazione del caotico ordinamento normativo vigente, attraverso l'abrogazione generalizzata delle norme antecedenti al 1970, con l'eccezione delle norme già individuate dalla stessa legge di semplificazione e in appositi decreti legislativi.

Gli obiettivi della norma « taglia-leggi » sono la riduzione dello *stock* normativo, che continua ad appesantire l'attività delle imprese e la vita dei cittadini, la semplificazione delle leggi e, quindi, il miglioramento della loro intelligibilità.

In particolare, tale norma garantirà, in una prima fase, un'attività di individuazione, da parte del Governo, delle disposizioni legislative statali e regionali vigenti, in cui siano evidenziate le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi. Tale attività garantirà, oltre che un più alto grado di certezza in merito alla normativa vigente, una più agevole e consapevole applicazione della norma « taglia-leggi ».

A queste, che sono soltanto le principali disposizioni di semplificazione normativa approvate, si è accompagnata l'introduzione di importanti strumenti di semplificazione dell'azione amministrativa. Il decreto-legge n. 35 del 2005, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005, recante « Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale », ha introdotto in particolare due importanti modifiche della legge n. 241 del 1990: la riforma della dichiarazione di inizio attività e la generalizzazione del silenzio-assenso, al fine di garantire — attraverso l'estensione di questi due istituti già previsti dall'ordinamento ma non adeguatamente utilizzati dalle amministrazioni — trasparenza nei procedimenti e certezza nei tempi di risposta. In particolare, la certezza dei tempi delle amministrazioni costituisce un fattore decisivo per la competitività delle nostre imprese.

Si tratta evidentemente di risultati importanti che testimoniano come l'interesse del Governo, su tali tematiche, sia stato costante ed elevato. Occorre però riconoscere come gli interventi realizzati siano comunque caratterizzati da una certa episodicità e frammentarietà, che del resto ha contraddistinto le politiche di semplificazione dell'ultimo decennio. La semplificazione normativa e la qualità della regolazione vengono oggi comunemente qualificate, anche in sede OCSE, come interessi pubblici autonomi, che non si identificano con i diversi interessi di settore coinvolti nell'attività regolatoria (ambiente, produzione, salute...), ma che presentano una propria specificità e, come tale, devono essere perseguiti con strumenti e strategie dedicate.

Semplificazione e qualità delle norme rappresentano, a mio parere, interessi spesso recessivi nel concreto sviluppo delle dinamiche politiche ed amministrative, in quanto normalmente non supportati da gruppi di pressione e *lobbying* o da interessi dell'apparato burocratico, paragonabili a quelli che normalmente sostengono gli interessi alla complicazione ed alla « iper-regolamentazione ». Si tratta in so-

stanza di una situazione di asimmetria analoga a quella propria dei processi decisionali di finanza pubblica dove, in un confronto fra interessi concentrati e interessi diffusi, i primi spesso prevalgono anche qualora sarebbe economicamente più conveniente soddisfare gli interessi diffusi. Soltanto un centro di responsabilità politico per la semplificazione può garantire il prevalere dell'interesse ad una migliore regolazione su tali resistenze.

Un'importante risposta a queste problematiche è stata fornita inserendo nell'ambito del decreto-legge sulla pubblica amministrazione — attualmente in discussione alla Camera dei deputati per la conversione in legge — alcune leve addirittura rivoluzionarie nell'implementazione delle politiche di *better regulation* e di semplificazione. Il decreto in esame prevede infatti l'istituzione di una cabina di regia in grado di attuare una *policy* sulla semplificazione normativa e sulla qualità della regolazione. Le politiche in materia di semplificazione hanno peccato, sino ad oggi, di dispersione e scarsa capacità di incidere effettivamente sulla situazione, anche per l'eccessivo numero di interlocutori spesso in contraddizione gli uni con gli altri.

L'istituzione della cabina di regia conferisce una ben maggiore tenuta istituzionale a tali politiche. È infatti necessario garantire chiara titolarità politica all'interesse della semplificazione, altrimenti adespota e come tale perdente. Soltanto un centro di responsabilità politico per la semplificazione può effettivamente garantire il prevalere del giusto interesse ad una migliore regolazione sulle molteplici resistenze che potrebbero venire.

Sempre con lo scopo di evitare dispersioni e mancanza di coordinamento, la consultazione con il mondo delle imprese, sino ad oggi affidata alla buona volontà delle amministrazioni, è stata giustamente riconosciuta come un elemento essenziale per costruire regolazioni efficaci e giustificate dal punto di vista del rapporto fra costi e benefici. L'istituzionalizzazione di tali consultazioni grazie a procedimenti trasparenti consente, infatti, una maggiore

consapevolezza sulle ricadute delle discipline delle attività economiche e produttive, garantendo un chiaro ed efficace confronto fra poteri pubblici e associazioni rappresentative di interessi.

Inoltre, poiché appare evidente che oggi una politica di semplificazione deve farsi carico anche delle caratteristiche proprie del nostro sistema occorre instaurare una effettiva concertazione con le regioni e gli enti locali. Infatti, non bisogna mai dimenticare che, proprio per la debolezza strutturale dell'interesse della semplificazione, un assetto istituzionale caratterizzato da grande autonomia dei livelli periferici di governo finisce per diventare un fattore di complicazione in più.

Introducendo i « livelli minimi essenziali di semplificazione dell'attività d'impresa » si dovrebbe, invece, coniugare il rispetto dell'autonomia di regioni ed enti locali con le necessarie politiche di semplificazione e *better regulation* sul territorio nazionale. Per raggiungere tali ambiziosi fini occorre prevedere un piano di azione annuale di semplificazione, coadiuvato da verifiche ravvicinate e periodiche sullo stato di attuazione, che superi l'approccio legislativo e tecnicistico alla semplificazione. La semplificazione, in altre parole, deve diventare un interesse pubblico specifico poiché, se non venisse adeguatamente tutelato, potrebbe soccombere nel confronto con gli interessi settoriali, sia nel contesto nazionale, sia anche, oggi a maggior ragione, in sede europea.

Sotto la mia guida il dipartimento per la Funzione pubblica si è impegnato, in particolar modo, sui temi della semplificazione normativa e della *better regulation* a livello comunitario, nella convinzione che tutta l'opera fin qui prodotta a livello nazionale non debba essere vanificata da una iper-regolamentazione comunitaria. In tale settore occorre, infatti, riconoscere che è la stessa dimensione europea a porsi in misura crescente come fattore di complicazione. Pertanto, le politiche di semplificazione, solennemente affermate in sede comunitaria, nell'ambito della com-

plexiva strategia di Lisbona, devono riguardare congiuntamente sia la dimensione nazionale che quella europea.

La particolare configurazione dell'architettura istituzionale e del processo decisionale europeo, infatti, spesso determina un deficit di *input* politico ed il prevalere della dimensione burocratica, il cui interesse alla iper-regolamentazione non è bilanciato da un'adeguata tutela dell'interesse alla semplificazione.

Un approccio esclusivamente settoriale alla politica di semplificazione, che trascuri l'uso dei vari strumenti nel quadro di una strategia unitaria, rischia di fallire l'obiettivo della migliore regolazione, procurando ulteriori disfunzioni e sovrapposizioni, se non addirittura « nuove burocrazie ».

È necessario, a tal fine, un uso integrato e coordinato dei vari strumenti di *better regulation* su cui si basa l'intera *policy* dell'Unione, ovvero semplificazione, codificazione, analisi di impatto, consultazioni e monitoraggio della normativa esistente ed in via di approvazione.

Per questo motivo, nell'incontro preparatorio del Consiglio competitività del 28 e 29 novembre 2005, l'Italia ha proposto di dare vita a una forma di coordinamento – anche sotto il profilo organizzativo – di tutte le *policies* di semplificazione e di *better regulation* dell'Unione, sul modello di quei sistemi nazionali che, in maniera più proficua, hanno attuato tali politiche. In particolare, sarebbe assai opportuno prevedere che il Consiglio competitività possa esprimere la propria valutazione sui progetti di atto normativo predisposti dai consigli di settore, al fine di valutarne i profili di semplificazione e qualità della regolazione, in tal modo garantendo una maggiore coerenza delle politiche europee dirette ad elevare la competitività dell'Unione. Si tratterebbe di un'innovazione assai significativa e sottoporro al Presidente del Consiglio l'opportunità di rappresentarla in modo adeguato anche nell'ambito del prossimo Consiglio d'Europa in primavera.

In conclusione, desidero ribadire come intenzione del Governo sia quella di im-

plementare un vero e proprio processo politico e amministrativo, nella convinzione che gli obiettivi di semplificazione e migliore regolamentazione possano essere perseguiti solo attraverso un'azione consapevole, tenace, duratura nel tempo, nonché adeguatamente supportata dalle strutture politiche e burocratiche.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Baccini per la sua ampia e importante relazione. Dispongo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del documento consegnato dal ministro (*Vedi allegato*).

Prima di dare la parola ai colleghi che intendano intervenire — c'è già una richiesta del presidente Trantino, che insieme ad altri presenti è la memoria storica di questo Comitato — vorrei fare qualche breve considerazione.

Le previsioni normative che sono state oggetto dell'audizione del ministro definiscono — ed è un dato di estremo interesse — strumenti e procedure di collegamento tra Governo e Parlamento, nel perseguimento delle politiche della qualità della legislazione. La legge di semplificazione istituisce un'apposita Commissione bicamerale per l'espressione dei pareri sugli schemi dei decreti legislativi e, in generale, per la verifica periodica dello stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme.

Il decreto-legge citato più volte dal ministro affida, invece, al comitato interministeriale il compito di predisporre un « piano di azione » per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo, da trasmettere alle Camere, previa approvazione del Consiglio dei ministri.

Riterrei necessario che, nell'esame parlamentare degli atti previsti da queste procedure, il Comitato per la legislazione — non lo dico per orgoglio di appartenenza — possa offrire il contributo della propria esperienza. Mi spingo anzi a prefigurare — non in virtù di un'audacia giovanile, impossibile nel mio caso — la possibilità che il « piano di azione » previsto dal decreto-

legge costituisca oggetto di un'apposita procedura di valutazione da parte del Comitato e che eventualmente su di esso la Camera possa esprimere solennemente il proprio indirizzo in materia di politica della legislazione.

Traggo spunto da tutto ciò per indicare quello che ritengo essere, sulla scorta delle esperienze che abbiamo maturato, il nodo centrale del problema: occorre potenziare ed implementare, come ha detto alla fine del suo intervento il ministro, questi strumenti di raccordo istituzionale, ed evitare che si parcellizzino, come invece spesso accade. Occorre, cioè, pervenire ad una vera e propria alleanza strategica tra i centri di produzione legislativa. Azioni volte al miglioramento della legislazione hanno possibilità di successo solo se vengono rispettate due condizioni: che si inquadrino in una chiara e condivisa « politica di intervento » nel complesso dell'attività legislativa e dell'ordinamento esistente e che gli attori del processo legislativo partecipino alla sua elaborazione ed attuazione, operando in modo sinergico.

Tale alleanza, a mio avviso, si deve sviluppare in primo luogo in appositi momenti di elaborazione e di confronto tra i centri di riferimento, in ordine alla definizione delle politiche di semplificazione normativa da attuare. Da un lato, ciò comporta sicuramente il coinvolgimento del Comitato per la legislazione che, in quest'ambito, ha una propria consolidata competenza, dovuta in gran parte — consentitemi la parentesi — all'infaticabile attività dei componenti dell'ufficio studi, dell'ufficio del regolamento e dei nostri eccezionali funzionari.

In questo senso appare positiva la previsione di un organo quale il comitato interministeriale, previsto dal decreto-legge n. 4. Non vi è dubbio che la costituzione di una cabina di regia che possa, all'interno dell'esecutivo, coordinare l'azione degli uffici legislativi e, all'esterno, dialogare con la conferenza unificata, per l'adozione di strumenti comuni in materia di qualità della regolazione, rappresenti anche il principale centro di riferimento

per il Comitato per la legislazione, che nel corso della prossima legislatura dovrà individuare le opportune forme di interlocuzione.

Desidero evidenziare come occorra sviluppare un'ulteriore riflessione. Le politiche di semplificazione, di riassetto e di razionalizzazione dell'ordinamento vigente non possono certamente essere viste solo in riferimento ad iniziative — certamente meritevoli, seppur talvolta troppo di tipo statistico — di sfortimento e di codificazione della legislazione pregressa, ma impongono l'adozione di nuovi strumenti nella concreta pratica legislativa.

Di fronte ad una problematica di così ampia portata e ad un obiettivo così ambizioso, mi domando se non si debbano moltiplicare e unire gli sforzi, soprattutto per assicurare che le nuove leggi si muovano nella direzione di un miglioramento della qualità dell'ordinamento: non solo una deflazione, non solo una « ghigliottina », non solo uno sfortimento, ma un miglioramento della qualità, che mi pare il rapporto istituzionale e legislativo più interessante in questo momento.

L'esperienza del nostro Comitato per la legislazione nel corso di questa legislatura — la prima, come ho detto precedentemente, nella quale ha operato per l'intero arco della sua durata — è in questo senso significativa, nei suoi elementi positivi e anche, ovviamente, negativi.

L'organo che ho l'onore di presiedere — solamente per ragioni di turno — in questo ultimo scorcio di legislatura ha francamente rappresentato un punto di riferimento nell'ambito delle politiche volte al miglioramento della qualità della legislazione, sia consolidando le proprie funzioni istituzionali, sia sperimentando novità relative al funzionamento ed alla sua attività.

Il merito principale, a mio avviso, è stato quello di operare contemporaneamente sul fronte della legislazione corrente, della legislazione quotidiana, e su quello più ampio dello studio e dell'elaborazione di generali politiche di sviluppo

della qualità legislativa, promuovendo luoghi di confronto e di condivisione degli obiettivi e delle attività.

Non possiamo certamente negare che molti dei fenomeni di patologia legislativa evidenziati dal Comitato, sin dalla istituzione, non hanno trovato una loro efficacia contromisura nel corso di questa legislatura, come anche della legislatura precedente: il problema è tecnico, ed è di collegamento e di sinergie. Frequentemente abbiamo evidenziato casi di uso distorto, ad esempio, della decretazione d'urgenza, nonché forme di delegazione legislativa non sempre pienamente rispondenti ai rigorosi canoni della Costituzione.

Tuttavia, un dato acquisito, comunemente apprezzato, è l'ingresso nell'istruttoria legislativa dell'elemento qualitativo della proposta di legge, nonché della formazione di una sorta di giurisprudenza consolidata — noi ci auguriamo non in via di monologo — sulle corrette tecniche di esercizio del potere legislativo. Riteniamo che questo possa costituire, ad integrazione di questa importante audizione e soprattutto delle affermazioni del signor ministro, una buona base di partenza per quanto verrà fatto nel corso della prossima legislatura.

Do la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni.

ENZO TRANTINO. Signor Presidente, onorevole ministro, onorevoli colleghi, è stato accennato — ed è giusto che vi si ritorni, non per spirito cavalleresco, ma per onore della storia di questo organo — che questo Comitato nasce per un felice intuito del presidente Violante nella precedente legislatura.

Si avvia una fase di collaudo e, con l'apertura di questa legislatura, si presenta quella che appare una grande opportunità — per ragioni di turnazione, come diceva il presidente Siniscalchi, sono stato il primo, in questa legislatura, a guidare questo avvio —, per arrivare alla malinconica conclusione che noi, in via di bilancio, possiamo definirci un importante ed elegante soprammobile, e nulla più.

Qui si è lavorato molto e si è lavorato bene. Abbiamo avuto l'assistenza — il mio elogio vale doppio perché, non essendo presidente, non c'è ombra di ruffianeria — di un corpo di consulenti straordinari e di collaboratori di prim'ordine. Alla resa dei conti, però, signor ministro, abbiamo qualcosa che è al di sotto del monologo di cui parlava il presidente Siniscalchi.

In altre parole, ci troviamo nelle condizioni di avere uno strumento unico nel suo genere, tanto da essere richiesto come modello in altri paesi. Ricordo la conferenza con i paesi del sud America, dove si contendevano questo « giocattolo ». Dall'interno, però, si evidenzia che noi siamo belli ma inutili. Questo è uno strumento di democrazia compiuto, l'unico esistente: qui non ci sono né maggioranze né opposizioni, i presidenti vengono stabiliti a turno, non si stabiliscono cartelli, ognuno lavora in sintonia con gli altri. Non ricordo che vi siano state lacerazioni importanti. Dal punto di vista dell'attualità della rissa, questo è un Comitato che vive di vita propria, grazie a Dio, e non è contaminato.

Ho sentito maggiormente la disadorna articolazione di una speranza delusa quando lei, signor ministro, ha parlato, in una relazione che apprezzo, della semplificazione come stella polare di tutto il ragionamento. Per semplificazione intendo quel che il maestro De Marsico insegnava per le sentenze, ma ancor più per le leggi: « Scrivereste mai una lettera così come è scritta una legge? Sicuramente io non scriverei mai una lettera così come spesso sono scritte tante leggi, perché sono a volte illeggibili ».

Se la semplificazione è il primo strumento, il ministro ha parlato di un'altra preoccupazione, ossia che dalla mancata semplificazione possano germinare nuove burocrazie. Di questo si tratta: laddove c'è un problema, immediatamente sorgono comitati ristretti e quant'altro, che inevitabilmente intralciano il principio base della semplificazione.

Allora, se la semplificazione è fondamentale, noi siamo davanti ad un'elusione di debito che avviene, quasi costantemente,

da parte di tutti i provvedimenti, laddove si parla dell'analisi dell'impatto e della analisi tecnico-normativa. Quasi tutti i provvedimenti ne sono sprovvisti, mentre dovrebbero arrivare a questa lettura muniti dell'una e dell'altra. Sono due requisiti fondamentali — lei avrà modo di approfondire questo tema —, che non sono l'ornamento del provvedimento, ma diventano la natura stessa, l'area tecnico-politica dell'atto stesso.

Se è vero, e non ho motivo di dubitarne, che è in corso un tentativo di miglioramento della qualità del prodotto legislativo — noi lo abbiamo dimostrato con la modestia dei nostri sforzi, con le varie presidenze e con l'aiuto prezioso di tutti i colleghi —, visto che abbiamo questo nuovo strumento annunciato del comitato interministeriale, questa è l'occasione perché si stabilisca un binario (non un'opzione, non un gesto elegante) per verificare un'opportunità, che io sottopongo alla vostra riflessione. In altre parole, chiedo se non sia opportuno che codesto Comitato per la legislazione venga ad essere munito di un potere che non ha, quello di un potere di veto del passaggio alle Commissioni di merito, laddove esse siano nelle condizioni di maturare l'osservazione che lo strumento legislativo sottoposto alla loro approvazione — nel merito, noi non abbiamo né diritto né motivo di entrare — è sprovvisto di questi due requisiti fondamentali: il documento di impatto e il documento di valutazione tecnico-normativo.

Se mancassero questi due requisiti, arriverebbe alle Commissioni un documento « nudo » e non dipende dal lavoro pregevole delle vari Commissioni di merito (oggi siamo ospiti, come sede, di una delle più prestigiose, anche per le qualità del suo presidente). Se, nel caso di specie, abbiamo la possibilità di trovare le « forche caudine », ossia di bloccare il provvedimento in assenza dei due requisiti citati, questo non è un modo di congestionare ulteriormente l'attività, ma di intimare — lo dico in termini molto *soft* — a coloro che producono le leggi e le avviano a questo esame di munirsi di questo stru-

mento fondamentale, che è la carta di credito della legislazione stessa. Il resto, poi, viene a seguire.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Trantino. Saluto un componente di particolare rilievo del Comitato, l'onorevole Detomas, che rappresenta sempre l'esperienza dei rapporti con le regioni e dei problemi relativi alle questioni delle minoranze linguistiche, che implicano la necessità di semplificazione, nonché di traduzione, dal punto di vista dell'efficacia delle leggi. Saluto, altresì, un neofita - non nel campo del diritto, perché viene dal Consiglio superiore della magistratura -, l'onorevole Marotta.

PIETRO FONTANINI. Innanzitutto ringrazio il ministro Baccini per la sua relazione, che condivido, e vorrei sollecitarlo a proseguire nell'azione che ha aperto nei confronti dell'Unione europea affinché, anche in quell'ambito, ci sia una diminuzione di provvedimenti legislativi e, soprattutto, si miri ad una maggior qualità delle norme.

Condivido le parole del presidente Trantino sull'importanza di questo Comitato e, soprattutto, sull'urgenza di dotarlo di strumenti vincolanti nei confronti dell'iter del procedimento legislativo. Diversamente, il nostro lavoro e quello dei funzionari resta un grande auspicio e un segnale, che però non hanno la forza di determinare modifiche in senso qualitativo. Peraltro, siamo stati all'estero a presentare questo nostro Comitato e anche a livello nazionale le diverse regioni si stanno attivando per dotarsi di comitati regionali per la qualità della legislazione. Il nostro, dunque, è un esempio forte, che io spero venga seguito anche dal Senato, che al momento non è ancora dotato di questo strumento.

È necessario, però, che la Camera dei deputati faccia un salto qualitativo, in sintonia con il Governo, per dare maggiore forza a questo organo. Spero altresì che il comitato interministeriale possa diventare un interlocutore fondamentale per migliorare la qualità delle norme.

ANTONIO MAROTTA. Signor presidente, pur essendo la mia esperienza recente, ho avuto modo di rendermi conto di alcune situazioni. Condivido la relazione del ministro, che mi pare abbia toccato i punti più importanti del nostro sistema di rapporti e considero giuste le riflessioni del presidente Trantino. Da poco faccio parte del Comitato, ma ritengo anch'io che sarebbe auspicabile che a questo organo venisse riconosciuta la possibilità di esprimere una sorta di « alt », laddove le norme non rispondano ai principi di trasparenza e di semplicità. Tuttavia, permettetemi di esprimere una perplessità: in questo modo, rischiamo di bloccare i lavori. Nel momento in cui svolgiamo la verifica, che è la ragion d'essere del Comitato, è evidente che molte leggi dovrebbero essere rinviate alle Commissioni. Il problema, a mio parere, dovrebbe essere risolto a monte, cercando di capire che, essendo la legge rivolta a tutti i cittadini, deve essere necessariamente di facile lettura.

Il limite delle leggi, come sappiamo, è proprio nell'utilizzo di una terminologia che ne rende problematica la lettura. È giusto, dunque, che il Comitato abbia la possibilità di intervenire in maniera più cogente rispetto a determinate situazioni e la sua funzione andrebbe inquadrata in un sistema che valorizzi sempre più la formazione di leggi semplici e di facile lettura.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al ministro Baccini per la replica, permettetemi di ringraziare in modo particolare l'onorevole Donato Bruno, presidente della I Commissione, non soltanto perché abbiamo occupato la sua importante « poltrona » per ragioni logistiche, ma perché, ho rivelato, attraverso una verifica che mi sono permesso di fare autonomamente, che sotto la sua guida la I Commissione è stata, anche per la sua natura tipicamente legata a questi problemi, la più sensibile delle Commissioni parlamentari alle questioni poste dal Comitato per la legislazione.

Do ora la parola al ministro Baccini per la replica.

MARIO BACCINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Signor presidente, vorrei brevemente ringraziare i colleghi parlamentari per le valutazioni espresse su una materia che ha coinvolto, in maniera quasi totale, il dipartimento della Funzione pubblica, nel tentativo di dare una risposta politica alle richieste dei cittadini e delle imprese e, soprattutto, nello sforzo di dare maggior forza alla pubblica amministrazione nella sua complessità.

Un primo problema con cui ci siamo scontrati è stato quello di un confronto con l'opinione pubblica, che valutava la pubblica amministrazione come una « palla al piede » del Paese. Penso che stiamo riuscendo, al contrario, a convincere i cittadini che la pubblica amministrazione, nella sua articolazione anche legislativa, non è una « palla al piede », ma una grande risorsa per il Paese.

Da qui nascono provvedimenti di semplificazione a cui, per la prima volta, stiamo tentando di dare un'« anima ». Questo non significa snellire il lavoro degli uffici, ma migliorare la qualità della vita dei cittadini. Quando parlo di silenzio-assenso, non intendo certamente limitare i poteri della pubblica amministrazione, ma limitarne il silenzio, cosa ben diversa. Quando le direttive della Funzione pubblica parlano di semplificazione del linguaggio, significa che « obliterare » dovrà diventare « timbrare ». È necessario, insomma, decodificare le normative perché, evidentemente, nessuno scriverebbe mai una propria lettera così come è scritta una legge.

Ci stiamo sforzando di spiegare a tutti e a tutte le amministrazioni, centrali e periferiche, che, probabilmente, utilizzare un linguaggio diverso nella definizione delle norme potrebbe essere utile.

Nel garantire che faremo tesoro delle considerazioni espresse in questo Comitato, faccio presente che nella norma « taglia-leggi » — spero di tranquillizzare tutti — è anche previsto il mantenimento di una generale attività di coordinamento della legislazione, in modo da coniugare una riduzione quantitativa delle leggi al miglioramento della loro qualità: questo è l'obiettivo che vogliamo raggiungere.

Sono ovviamente favorevole al coordinamento tra Governo e Parlamento, anzi è auspicabile che questo avvenga sul piano della semplificazione. Sono favorevole al coinvolgimento del Comitato per la legislazione, ma circa altri aspetti che sono stati sollevati, osservo che si tratta di questioni più interne ai lavori della Camera, che relative ai rapporti con il Governo.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Baccini per la sua partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
l'8 febbraio 2006.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**AUDIZIONE PRESSO IL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI DELL' ON. MARIO BACCINI *MINISTRO PER LA FUNZIONE
PUBBLICA***

ALLEGATO

**Relazione illustrativa sui principali provvedimenti in materia di
semplificazione adottati nella XIV Legislatura**

I principali interventi realizzati su iniziativa del Dipartimento della funzione pubblica in materia di semplificazione e riassetto normativo, nonché di disciplina dell'azione e del procedimento amministrativo, si inquadrano in due principali direzioni:

- a) il miglioramento delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione al fine di perseguire l'istituzionalizzazione delle iniziative a supporto della semplificazione e della *better regulation*;
- b) il miglioramento del rapporto tra cittadini, imprese e P.A., attraverso una nuova visione degli istituti procedurali che realmente garantisca la "trasparenza" dell'operato della pubblica amministrazione.

Si riportano di seguito le principali innovazioni normative già introdotte o di imminente approvazione, riferite alle suddette tematiche.

**MISURE DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E BETTER
REGULATION**

I CODICI DI SETTORE

Con la legge 29 luglio 2003, n. 229 (Legge di semplificazione per il 2001) il Governo è stato delegato a procedere alla delegificazione delle norme concernenti i procedimenti amministrativi ed al riassetto della legislazione vigente.

Modificando l'art. 20 della Legge 59/1997 (cd. Bassanini), si è data una nuova spinta al processo di snellimento dell'attività amministrativa e si è riproposta una tecnica di riassetto normativo, la codificazione, in relazione a singole materie considerate strategiche e prioritarie.

Con il ricorso a nuovi codici di settore, si è voluto imprimere maggiore forza al processo di delegificazione, fornendo all'interessato un unico strumento di facile consultazione.

Lo scopo di tale nuova tecnica di riassetto, e del suo prodotto finale, il codice, è quello di dar luogo in singole materie ad un complesso di norme stabili ed armonizzate, offrendo agli operatori e agli utenti in genere certezza di regole e una chiara strumentazione normativa.

La novità, rispetto ai precedenti testi unici, mera raccolta e coordinamento di norme esistenti, è il potere innovativo che l'ordinamento attribuisce a tale strumento; da qui il ricorso al decreto legislativo per le norme primarie e, laddove reso necessario dalla materia oggetto del riassetto, ai regolamenti di delegificazione.

Attraverso i codici in sostanza, si persegue il duplice obiettivo di fornire a cittadini e imprese un unico strumento semplificato della normativa relativa a singole materie, nonché di ridurre drasticamente le leggi vigenti nel settore su cui si interviene, anche attraverso una maggiore liberalizzazione e deregolamentazione dei settori.

La nuova tecnica del "riassetto normativo" interviene in ciascuna delle materie indicate annualmente dal Governo come prioritarie, indicando criteri e principi direttivi aventi natura generale, ex articolo 76 della Costituzione, da utilizzare nella formulazione delle deleghe legislative per il riassetto, mentre per i criteri specifici si rimanda alle singole deleghe legislative contenute nelle successive leggi di semplificazione e riassetto.

I codici finora emanati in attuazione di tale tecnica normativa sono i seguenti:

Codice della proprietà industriale (Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30)

Il Codice provvede ad un razionale riassetto della disciplina della proprietà industriale, alla semplificazione normativa ed al coordinamento delle fonti nazionali e comunitarie, nonché all'ampliamento della tutela riservata alla proprietà industriale, alla ridefinizione delle competenze dell'Ufficio italiano brevetti e marchi ed in particolare alla tutela delle invenzioni realizzate dai ricercatori delle Università e degli enti pubblici di ricerca.

Codice delle assicurazioni (Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209)

Il codice, adottato in attuazione della delega introdotta dall'articolo 4 della legge n. 229 del 2003 - legge di semplificazione per l'anno 2001, rappresenta un intervento normativo di rilievo primario, sia per l'importanza del settore in cui interviene sia per le rilevanti innovazioni introdotte: si perseguono in tal modo *gli obiettivi di competitività dell'industria assicurativa e di protezione degli interessi degli assicurati*. Il decreto legislativo realizza la codificazione in 355 articoli delle numerose disposizioni normative in materia, (circa un migliaio) con la sola eccezione di quelle dedicate ai contratti di assicurazione conservate nel codice civile e di quelle sull'istituzione ed il funzionamento dell'ISVAP, che sono state conservate nella legge 12 agosto 1982, n.

576. Nel codice sono esposti i principi e le regole che a livello primario conformano l'ordinamento assicurativo nella prospettiva della sostanziale esaustività della disciplina.

Codice del consumo (Decreto Legislativo 6 settembre 2005 n. 206)

Con il presente codice è stata realizzata un'importante opera di riordino e di semplificazione della normativa sulla tutela dei consumatori, in coordinamento con i principi e gli indirizzi affermati in sede comunitaria. Si persegue l'obiettivo di favorire l'informazione del consumatore, di tutelarlo nella fase di raccolta delle informazioni, di assicurare la correttezza dei processi negoziali e delle forme contrattuali da cui discendono le decisioni di acquisto. Il codice inoltre definisce in modo chiaro i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, promuovendone la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva; si tende a favorire la concorrenza, la trasparenza e l'informazione nel mercato, intervenendo sulla qualità dei prodotti e dei servizi, nonché mirando ad ottenere maggiore fiducia da parte dei cittadini e degli operatori economici.

Codice delle pubbliche amministrazioni digitali (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

Il codice delle pubbliche amministrazioni digitali promuove la progressiva e crescente informatizzazione dell'attività amministrativa: a) disponendo la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni finalizzata ad un uso efficace e strategico degli strumenti informatici e dell'ICT (*Information and Communication Technology*); b) disciplinando l'uso delle informazioni elettroniche e digitali in possesso delle pubbliche amministrazioni, al fine di favorirne la fruibilità e l'accesso. Le regole contenute nel codice, pertanto, consentono un rilevante aumento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni ed una maggior facilità di partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e pongono le basi per la c.d. *e-democracy*, in cui le nuove tecnologie diventano strumento per un più ampio esercizio di diritti civili e politici, consentendo il superamento di ostacoli tradizionali, quali ad esempio quelli costituiti dalle barriere architettoniche per i disabili. In tale contesto, il codice definisce con maggior precisione il valore giuridico del documento informatico e della firma digitale, oltre che delle comunicazioni per posta elettronica, sia nei rapporti interprivati che nell'ambito dei procedimenti amministrativi, con un notevole risparmio di costi per l'intera collettività e rendendo particolarmente semplici ed immediati gli eventuali adempimenti amministrativi ancora previsti dall'ordinamento.

Codice recante "Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione" (Decreto Legislativo 28 febbraio 2005, n. 42)

Il sistema pubblico di connettività risponde all'esigenza di garantire l'interconnessione fra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni, in aderenza a quanto disposto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Lo sviluppo della rete internet e la maggiore autonomia delle Regioni e degli enti locali hanno condotto le amministrazioni territoriali a sviluppare infrastrutture telematiche, rendendo in tal modo necessario assicurare l'omogeneità delle strutture informatiche centrali e locali, al fine di una completa circolarità delle informazioni e dei servizi al cittadino. A tale fine sono dettate le norme del codice in esame, che si propongono, inoltre, l'obiettivo di realizzare un sistema pubblico di connettività (SPC) utilizzabile anche dalla rete internazionale, che collega non soltanto le strutture all'estero del Ministero degli esteri, ma anche tutti gli uffici delle pubbliche amministrazioni italiane all'estero (ospedali, ICE, ENIT, Istituti di cultura, ecc.).

Codice in materia di protezione dei dati personali (Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196)

Pur non essendo stato emanato ai sensi di una legge annuale di semplificazione, il decreto legislativo n. 196/2003 assume una particolare valenza semplificatoria e di riassetto, avendo ricondotto ad unità una materia trasversale che interessa sia il settore pubblico, sia il settore privato. Il codice è stato emanato in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 127 del 2001, che ha previsto l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali e delle disposizioni "connesse", al fine di coordinarvi le norme vigenti e di apportarvi le integrazioni o le modificazioni necessarie. Il codice, che reca alcune nuove disposizioni direttamente connesse al quadro comunitario ed internazionale, ha operato una significativa semplificazione normativa, in quanto ha ridotto del 30 per cento circa delle disposizioni vigenti in materia. Il codice si compone di tre parti che contengono rispettivamente: 1) disposizioni generali, riguardanti le regole sostanziali della disciplina del trattamento dei dati personali; 2) disposizioni particolari per specifici trattamenti; 3) disposizioni relative alle azioni di tutela dell'interessato e al sistema sanzionatorio. Il codice è ispirato al principio del pieno mantenimento delle garanzie per i diritti e le libertà fondamentali della persona, rafforzate nel testo in un'ottica di massima semplificazione degli adempimenti per le imprese e pubbliche amministrazioni.

LA NORMA TAGLIA-LEGGI

La legge di semplificazione 2005 proseguendo nell'attività di codificazione e semplificazione sostanziale già avviata dalla precedente legge di semplificazione n. 229/2003, prevede, oltre che alcune importanti deleghe al Governo per il riassetto normativo di determinate materie, una delle disposizioni più innovative e ambiziose

degli ultimi anni: la c.d. norma taglia-leggi, nonché altre norme di semplificazione di carattere settoriale.

La norma c.d. **taglia-leggi**, di cui alla legge 246/2005, art 14, comma 12 e ss., prevede un ambizioso meccanismo normativo che completa il disegno innovativo perseguito da Funzione Pubblica attraverso la generalizzazione degli istituti del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività. Si tratta di una misura di *better regulation*, già conosciuta in altri paesi europei con la simbolica denominazione di “norma – ghigliottina”, finalizzata a realizzare gli obiettivi di semplificazione del caotico ordinamento normativo vigente, attraverso l’abrogazione generalizzata delle norme antecedenti al 1970, con l’eccezione delle norme già individuate dalla stessa legge di semplificazione (ad esempio i codici) e in appositi decreti legislativi. Gli obiettivi della norma “taglialeggi” sono la riduzione dello stock normativo, che continua ad appesantire l’attività delle imprese e la vita dei cittadini, la semplificazione delle leggi e il miglioramento della loro intelligibilità.

In particolare, tale norma garantirà, in una prima fase, un’attività di individuazione, da parte del Governo, delle disposizioni legislative statali vigenti, in cui siano evidenziate le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi. Di tale attività, il Governo dà conto in una relazione finale al Parlamento.

Il ruolo del Parlamento in questa complessa operazione di pulizia dell’ordinamento sarà assicurato inoltre dall’istituzione di una commissione parlamentare bicamerale ad hoc, alla quale spetterà dare parere sugli schemi di decreti legislativi attuativi della norma “taglialeggi”.

La portata di questa norma in termini di certezza del diritto, e dunque di competitività è evidente; migliorare l’intelligibilità del sistema normativo equivale – per le imprese – ridurre i costi generati dall’interazione con il sistema istituzionale.

AIR e VIR

La stessa Legge n. 246/2005, prevede all’art. 14 l’adozione di misure di riassetto dell’Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), e l’introduzione della Verifica Impatto Regolamentazione (VIR).

Le norme inserite nella Legge di semplificazione 2005 tendono a razionalizzare questo meccanismo di valutazione, per dotarlo di maggiore efficacia; essa consiste in una valutazione ex-ante da provvedimenti regolativi di particolare rilievo, che ha lo scopo di mettere in evidenza vantaggi ed eventuali svantaggi dei provvedimenti regolativi orientando i decisori politici verso l’assunzione di scelte più efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei cittadini, debellando rischi di un eccesso di regolazione e, con l’utilizzo di analisi costi/benefici, cercando la scelta dell’opzione regolativa migliore.

Con la legge appena approvata, viene inoltre disciplinata la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consistente nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Un ruolo centrale nella gestione e realizzazione di questi strumenti per una migliore qualità della legislazione è attribuito al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

CABINA DI REGIA PER LA SEMPLIFICAZIONE

Il Decreto Legge 10 gennaio 2006, n. 4, nel quadro di un insieme di misure settoriali necessarie ad assicurare la funzionalità della pubblica amministrazione, inserisce, all'art. 1, la istituzione del **Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e qualità della regolazione (Cabina di regia)**, che avrà il compito di assicurare un indirizzo unitario a livello governativo, necessario per la gestione organica e strategica di tali politiche, in passato penalizzate da frammentazione e dispersione degli interventi

L'istituzione del Comitato rientra inoltre nella istituzionalizzazione delle iniziative in materia di semplificazione e *Better regulation*, contenute nel Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO), documento attuativo del rilancio della Strategia di Lisbona recentemente approvato dal Governo.

Il decreto, all'art.1 istituisce il Comitato interministeriale di indirizzo – Cabina di regia – col compito di dettare le linee guida in materia di semplificazione e di qualità della regolazione; il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri (o dal Ministro per la funzione pubblica da lui delegato), supportato dalla «Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione», il cui numero di componenti è elevato da 20 a 30 e, per l'attuazione delle deleghe di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, è previsto che si avvalga anche del Consiglio di Stato.

La principale attribuzione dell'istituendo Comitato interministeriale consiste nella predisposizione entro il 31 marzo di ogni anno di un Piano di azione con gli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo.

Il Comitato può, inoltre, richiedere un approfondimento dell'esame delle iniziative normative del Governo in caso di proposte che non appaiano necessarie o giustificate relativamente al rapporto tra costi e benefici o alla coerenza con gli obiettivi

del piano di azione annuale; individua, assume e sostiene iniziative non normative di semplificazione, anche tramite progetti di innovazione tecnologica o amministrativa, di comunicazione e di formazione; effettua, con le opportune procedure di verifica di impatto, il monitoraggio successivo dell'efficacia delle misure di semplificazione introdotte e della loro effettiva applicazione, proponendo, ove necessario, interventi correttivi; individua forme e modalità stabili di consultazione con le organizzazioni rappresentative degli interessi della società civile, anche prevedendo, ove possibile in via elettronica, forme di pubblicizzazione di tale attività.

MISURE DI SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Il decreto legge n. 35 del 2005, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, recante *“Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”*, ha introdotto, su iniziativa del Ministro per la funzione pubblica, importanti misure di semplificazione in tema di azione amministrativa.

Le disposizioni relative alla semplificazione contenute nel decreto, modificano due importanti punti della vigente legge sul procedimento amministrativo dettata dalla legge n. 241 del 1990: la riforma della dichiarazione di inizio attività e la generalizzazione del silenzio-assenso.

Riforma della DIA

La modifica dell'articolo 19 della legge n. 241/1990, di cui all'art. 3, comma 1 della legge n.80/2005, mira ad ampliare le ipotesi nelle quali può essere svolta una attività senza richiedere alle pubbliche amministrazioni provvedimenti di licenza, autorizzazione, permesso ovvero l'iscrizione in albi o ruoli. In particolare, una semplice dichiarazione dell'interessato (cittadino o impresa) sostituirà tutti provvedimenti di natura abilitativa, nei casi in cui il rilascio degli stessi dipende esclusivamente dall'accertamento di requisiti previsti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale. La norma, in considerazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, esclude dalla liberalizzazione gli atti imposti dalla normativa comunitaria, nonché gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte ad interessi particolarmente sensibili (quali difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, amministrazione della giustizia, amministrazione delle finanze, ivi compresi atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, tutela della salute e della pubblica incolumità, tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, tutela dell'ambiente).

L'interessato può svolgere l'attività oggetto della dichiarazione decorsi trenta giorni dalla presentazione della denuncia, e l'amministrazione ha poteri di vietare la prosecuzione di tale attività entro trenta giorni dalla comunicazione del suo effettivo inizio. Tale termine resta sospeso, fino a ulteriori 30 giorni, nel caso sia necessario acquisire pareri. L'amministrazione non perde i propri poteri di autotutela, potendo, in presenza delle condizioni di cui all'articolo 21-quinquies o 21-octies della l. 241/1990 revocare o annullare il proprio provvedimento interdittivo.

Infine, stante la commistione di diritti soggettivi e interessi legittimi, sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative all'applicazione delle nuove norme.

Riforma del silenzio-assenso

La modifica dell'articolo l'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, di cui all'art. 3, comma 6-ter della legge n. 80/2005, riguarda i casi in cui il silenzio dell'amministrazione su una istanza privata equivale ad un provvedimento di accoglimento della stessa (c.d. silenzio-assenso). In particolare, il nuovo articolo 20 generalizza il principio secondo il quale in tutti i casi in cui la pubblica amministrazione non dà risposta ad una istanza di rilascio di provvedimenti amministrativi il suo silenzio ha valore di provvedimento amministrativo di accoglimento.

Rispetto alla norma previgente l'innovazione più importante consiste nella circostanza che non sono necessari successivi atti regolamentari per stabilire i casi in cui il silenzio assenso si produce, ma il silenzio-assenso è la regola generale. A garanzia degli interessi pubblici sottesi al rilascio di provvedimenti amministrativi, l'amministrazione potrà comunque esercitare, ricorrendone i presupposti, il potere di autotutela, come disciplinato in via generale dagli articoli 21-quinquies e 21-nonies della stessa legge 241 del 1990, introdotto dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15.

Soltanto in relazione alla particolare natura di alcuni interessi pubblici (il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità) sono previste deroghe alla regola generale del silenzio-assenso. Ulteriori deroghe al principio generale, cioè ulteriori atti e procedimenti ai quali non si applicano le nuove regole del silenzio-assenso, potranno essere individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la Funzione Pubblica, di concerto con i Ministri interessati.

Perché il silenzio-assenso maturi, è necessario che l'amministrazione non abbia risposto nei termini entro i quali ha l'obbligo di provvedere, ai sensi del nuovo articolo 2 della legge n. 241 del 1990. Tali termini, se non individuati specificamente dalla legge, saranno definiti con regolamento governativo per i procedimenti delle amministrazioni statali e con atto autonomo degli enti pubblici nazionali, per i procedimenti di loro pertinenza. E' comunque previsto un termine residuale di 90 giorni perché maturi il silenzio-assenso, nel caso in cui le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali non provvedano a definire i termini. In via transitoria, per dare al Governo e alle amministrazioni autonome la possibilità di calibrare i termini per

provvedere sugli interessi tutelati nei singoli procedimenti, il termine di maturazione del silenzio assenso è di centottanta giorni.

Infine, è attribuita al giudice amministrativo la giurisdizione di merito sui ricorsi avverso il silenzio della pubblica amministrazione, rafforzando la tutela di cittadini e imprese nei confronti dell'inerzia della pubblica amministrazione.

In relazione ai delicati compiti che spetteranno al Ministro per la funzione pubblica per l'applicazione delle nuove discipline, il decreto istituisce una **Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, presieduta dal Ministro o da un suo delegato i cui componenti sono scelti fra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno quindici anni di iscrizione all'albo professionale, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità.

La Commissione si è occupata in prima istanza della disciplina sul tema del cosiddetto " **silenzio assenso**". La Commissione coordina le iniziative delle Amministrazioni competenti, a cui è stato chiesto di indicare, nel caso sia per esse necessario, ulteriori procedimenti da escludere dal silenzio assenso sulla base di una valutazione riguardante l'interesse pubblico. Le amministrazioni possono altresì chiedere la fissazione di termini di formazione del silenzio diversi da quelli previsti dal decreto all'art 3 comma 6-duodecies. E' compito della Commissione valutare le richieste delle amministrazioni, e le motivazioni addotte. La Commissione sta altresì redigendo una circolare afferente le modalità applicative del nuovo regime giuridico del silenzio assenso, in cui si occupa dell'ambito soggettivo di applicabilità e di quello oggettivo.

SEMPLIFICAZIONE ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI DELLE IMPRESE

La legge di semplificazione per il 2005 conferisce al Governo, all'art. 5, la delega per il **riassetto normativo in materia di adempimenti amministrativi delle imprese**, al fine di semplificare le procedure che appesantiscono il processo produttivo e di consentire alle imprese italiane di operare in un sistema istituzionale sempre più in linea con quelli dei paesi europei.

Il riassetto di tali norme dovrà operare una semplificazione che vada nella direzione della liberalizzazione dell'attività di impresa in generale, con riguardo, in particolare, alle fasi di avvio, svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività stessa.

Nell'ambito di questi procedimenti, infatti, saranno abrogati tutti i casi di autorizzazioni non tassative, saranno snelliti ed agevolati i casi di autorizzazioni

tassative e saranno sostituite, ove possibile, le norme prescrittive con sistemi di incentivi e disincentivi.

Con l'obiettivo di valorizzare l'attività di imprese grandi e piccole operanti sul territorio nazionale, questa norma prevede inoltre un **raccordo tra Governo e regioni** in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, con lo scopo di eliminare incertezze dovute a conflitti di competenza

- favorendo il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative statali e regionali in materia di adempimenti amministrativi delle imprese
- individuando forme di semplificazione omogenee su tutto il territorio nazionale degli adempimenti gravanti su piccole e medie imprese e su imprese artigiane
- favorendo il conseguimento di livelli minimi di semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese su tutto il territorio nazionale

La stessa norma interviene anche in materia di **Sportelli Unici**; dopo anni di inattività e malfunzionamento degli stessi, pur obbligatori dal 1999, si eliminano le criticità dovute, in primo luogo, alla complessità dei procedimenti di autorizzazione ed alle sovrapposizioni tra enti o uffici di uno stesso ente.

Si mira dunque ad assicurare su tutto il territorio nazionale la presenza di questi punti di servizio della pubblica amministrazione, che possano fornire alle imprese un valido supporto amministrativo ed un'assistenza e un orientamento nella scelta degli incentivi economici.

MISURE TELEMATICHE PER LA SEMPLIFICAZIONE

La legge 29 luglio 2003, n. 229, oltre alle deleghe per la redazione di codici, contiene alcune importanti disposizioni concernenti "misure telematiche" finalizzate alla semplificazione normativa e amministrativa, quali:

a) l'istituzione, presso il Ministero delle attività produttive, del registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese;

b) l'istituzione presso il Dipartimento della funzione pubblica di una banca dati contenente la normativa generale e speciale in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. La banca dati permette alle pubbliche amministrazioni (centrali, enti pubblici non economici, Università, Agenzia dei segretari comunali e provinciali) di evitare di fornire *ex novo* i dati sul proprio personale al Dipartimento della funzione pubblica ogniquale volta la normativa vigente disponga degli adempimenti

formali. Basterà inserire, attraverso un'immissione on line, le informazioni una prima volta, per poi comunicare esclusivamente gli aggiornamenti a cadenza periodica;

c) la previsione che i dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo e contabile, nonché delle sentenze e delle altre decisioni di tali giudici, siano rese accessibili anche sul sito istituzionale delle autorità emananti, ha trovato attuazione nell'ambito dei siti www.giustizia-amministrativa.it, per la giustizia amministrativa, e www.corteconti.it, per la giustizia contabile.

RIFORMA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

La legge n. 15 del 2005, recante norme generali sull'azione amministrativa, costituisce il primo provvedimento di riforma complessiva della legge n. 241 del 1990 a poco meno di quindici anni dall'entrata in vigore di quest'ultima e apporta fondamentali modifiche in tema di azione amministrativa. Le disposizioni della legge n. 15/2005 introducono molte norme fondamentali, di principio, per quanto concerne i rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione; accanto ai principi di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa è introdotto anche quello della "trasparenza".

Molte disposizioni introdotte sono dirette a chiarire aspetti o a recepire principi che sono stati oggetto di grande dibattito da parte della giurisprudenza e della dottrina, fermo restando l'obiettivo di tutelare l'effettività e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Le principali innovazioni introdotte possono essere sostanzialmente ricondotte a quattro categorie:

- in una prima categoria possono essere ricomprese le disposizioni relative alla disciplina e alle modalità generali dell'azione amministrativa. In tale ambito rientrano la previsione della trasparenza fra i criteri dell'azione amministrativa; la previsione dell'applicazione delle norme di diritto privato, salva diversa disposizione di legge, per l'adozione di atti di natura non autoritativa; la limitazione della possibilità di recedere dai contratti da parte della pubblica amministrazione nei casi previsti dalla legge e dal contratto; l'accordo sostitutivo di provvedimento inteso come forma generale di conclusione del procedimento amministrativo; lo snellimento del giudizio in tema di silenzio-inadempimento;

- una seconda categoria attiene alla disciplina del procedimento amministrativo; in particolare, si alcune disposizioni, in ossequio al principio dell'effettività della partecipazione al procedimento, prevedono ulteriori indicazioni da fornire con la comunicazione di avvio del procedimento e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento delle istanze; disposizioni che attengono all'assetto e al funzionamento della conferenza dei servizi;

- la terza categoria riguarda i procedimenti di secondo grado e la disciplina dell'efficacia, dell'esecutorietà nonché dell'invalidità dell'atto amministrativo;

- la quarta categoria attiene alla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione, si rileva inoltre, che la legge n. 15/2005 ha tenuto conto della necessità di un raccordo della normativa di cui alla legge n. 241/1990 con i nuovi assetti costituzionali alla luce della intervenuta riforma del titolo V della Costituzione, nonché con i principi dell'ordinamento comunitario, cui rinvia espressamente l'articolo 1 della legge n. 15/2005, per quanto concerne le modalità di esercizio dell'azione amministrativa.

Si illustrano nel dettaglio le principali modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005, con riferimento agli articoli della legge n. 241/1999 sui quali sono stati realizzati gli interventi di modifica:

Principi generali: articolo 1 - Senza dubbio rilevante è il riferimento ai principi del diritto comunitario, ai quali la pubblica amministrazione deve costantemente adeguare la propria azione, e l'introduzione del criterio della trasparenza accanto a quelli di economicità, efficacia e pubblicità. La seconda rilevante novità riguarda l'adozione di atti di natura non autoritativa. Con la riforma, infatti, si assiste all'abbandono dell'assunto secondo cui il diritto proprio della pubblica amministrazione è il diritto pubblico in favore di un nuovo principio generale, in base al quale la pubblica amministrazione agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente.

Termine di conclusione: articolo 2. L'articolo 2 ha posto fine alle dispute giurisprudenziali riguardanti l'esperibilità del ricorso avverso il cosiddetto "silenzio-inadempimento" della pubblica amministrazione. La riforma prevede, infatti, che, salvi i casi di silenzio-assenso e di silenzio-rigetto, il ricorso avverso il silenzio possa essere proposto dal privato anche senza necessità di preventiva diffida all'amministrazione inadempiente.

Responsabile del procedimento: articolo 6.

La riforma attribuisce maggiore rilievo alla distinzione della fase istruttoria rispetto a quella decisoria del procedimento, in quanto prevede che l'organo competente per quest'ultima, ove diverso dal responsabile, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria se non indicandone i motivi nel provvedimento finale.

Comunicazione di avvio del procedimento: articolo 7.

La riforma prevede che, nell'obbligatoria comunicazione di avvio del procedimento, debbano essere indicati, oltre a quanto precedentemente previsto dalla norma, il termine entro cui il procedimento deve concludersi e i rimedi esperibili in caso di inerzia, nonché, nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza.

Partecipazione al procedimento: articolo 10-bis.

Viene prevista un'ulteriore, nuova, fase partecipativa nel caso in cui l'amministrazione decida di non accogliere la domanda di parte. In particolare, entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, il privato può presentare osservazioni e documenti di cui l'amministrazione deve dare conto nella motivazione dell'eventuale provvedimento finale di rigetto.

Accordi: articolo 11.

Relativamente agli accordi, l'articolo 11 introduce due importanti novità che ben sostanziano una delle linee guida dell'intera riforma che è quella di indurre la pubblica

amministrazione all'utilizzo di moduli propri del diritto privato di cui gli accordi costituiscono strumento principale e generale. La prima innovazione consiste nella possibilità della pubblica amministrazione di poter sempre concludere un accordo sostitutivo del provvedimento in tutti i procedimenti discrezionali, rendendo in tal modo l'accordo tra pubblica amministrazione e privati un istituto di carattere generale. Altra novità consiste nel fatto che occorre che l'organo deputato all'adozione del provvedimento finale provveda ad adottare una determinazione che esprima, chiarisca e formalizzi i motivi posti a fondamento della decisione della pubblica amministrazione di concludere l'accordo.

La conferenza dei servizi: articolo 14 e ss.

Una delle innovazioni di maggior rilievo è rappresentata dal passaggio dal criterio della maggioranza delle posizioni espresse al concetto di posizioni "prevalenti" espresse nella fase di adozione della decisione in seno alla conferenza di servizi. Il passaggio non è di poco conto, in quanto ora avrà rilievo il "peso" di attribuzioni e competenze di ciascuna amministrazione piuttosto che la sommatoria numerica dei voti espressi in sede di conferenza. Importanti modifiche, inoltre, sono state apportate alla disciplina dei cosiddetti dissensi qualificati; dissensi, questi, che non possono essere superati in sede di conferenza di servizi con il criterio della prevalenza delle posizioni, in quanto manifestati da amministrazioni preposte alla tutela di settori particolarmente sensibili. A tal proposito si segnala che, nel caso di dissenso espresso da amministrazioni statali, la composizione del dissenso è rimessa al Consiglio dei Ministri; nel caso di amministrazioni statali e regionali o solo regionali, la questione è rimessa alla Conferenza Stato-Regioni. Infine, nel caso di dissenso espresso da amministrazioni statali o regionali e locali, o anche soltanto locali, la questione è rimessa alla conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs 28 agosto 1997, n. 281.

Innovazioni in materia di procedimenti di secondo grado e disciplina dell'invalidità dell'atto: capo IV. Altra modifica di rilievo è quella che ha introdotto un intero capo, il IV-bis, dedicato ai procedimenti cosiddetti di secondo grado, quali la revoca e l'annullamento d'ufficio, e ai profili dell'invalidità dell'atto, della sua efficacia, esecutività ed esecutorietà. A tal proposito, l'innovazione principale consiste nell'aver legificato il frutto dell'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale fino ad oggi prodottasi. In particolare, per quel che riguarda la revoca, l'articolo 21-quinquies prevede che il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole possa essere revocato in caso di sopravvenuti motivi di interesse pubblico, di mutamento della situazione di fatto ovvero a seguito di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. La revoca, inoltre, determina l'inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti e l'obbligo di provvedere all'indennizzo degli eventuali pregiudizi arrecati ai soggetti direttamente interessati; indennizzo che prima della riforma in esame era previsto solo in caso di recesso dagli accordi tra pubblica amministrazioni e privati.

Per quel che riguarda l'annullamento d'ufficio, l'articolo 21-nonies dispone che il provvedimento amministrativo illegittimo possa essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di pubblico interesse, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati. In proposito, si segnala che,

ai sensi direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 18 ottobre 2005 in tema di annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi illegittimi, il disposto dell'articolo 21-nonies, pur consolidando normativamente principi giurisprudenziali non controversi, deve essere in ogni caso interpretato anche in coerenza con i principi generali dell'azione amministrativa.

Elemento necessario per poter procedere all'annullamento dell'atto illegittimo è, in primo luogo, l'interesse pubblico. L'interesse pubblico alla base del provvedimento di autotutela, come costantemente precisato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, non può esaurirsi nel mero interesse al ripristino della legalità violata. Ai fini di una corretta valutazione dell'esistenza, nel caso concreto, dell'interesse pubblico all'annullamento dell'atto, le Pubbliche Amministrazioni dovranno tener conto anche della circostanza che la propria attività è costituzionalmente orientata secondo i canoni dell'imparzialità e del buon andamento (articolo 97 Cost.), è retta dai principi generali dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990, così come modificato dall'art. 1 della legge 11.2.2005, n. 15. Risponde, in altri termini, all'interesse pubblico l'annullamento d'ufficio improntato a criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza, nonché di proporzionalità dell'azione amministrativa. Tale ultimo criterio, pur non essendo esplicitamente previsto dall'articolo 1 della legge n. 241/1990 tra i principi generali dell'attività amministrativa, rientra nei "principi del diritto comunitario", assolutamente consolidati anche nella giurisprudenza italiana, di cui al medesimo articolo 1 della legge n. 241/1990, come modificato dalla legge n. 15/2005.

Il principio di proporzionalità va inteso come dovere in capo alla Pubblica Amministrazione di non comprimere le situazioni giuridiche soggettive dei privati, se non nei casi di stretta necessità ovvero di indispensabilità. In ossequio al principio di proporzionalità, che obbliga ad assicurare il minor danno possibile agli interessi privati coinvolti e solo se strettamente necessario, l'amministrazione competente dovrà valutare sia la sussistenza di effetti giuridici ampliativi che il provvedimento ha eventualmente prodotto nella sfera giuridica dei privati (nei quali potrebbe essersi ingenerato un ragionevole affidamento in ordine alla definitività dell'assetto delle posizioni di interesse o di diritto composte con il provvedimento), sia gli eventuali effetti ampliativi conseguenti dall'annullamento d'ufficio dell'atto.

Altra innovazione di notevole importanza, contenuta nel nuovo capo IV della legge 241/90, è quella che riguarda i profili dell'invalidità del provvedimento amministrativo. Gli articoli 21-septies e 21-octies disciplinano le due *species* di invalidità del provvedimento amministrativo: la nullità, che si determina in caso di mancanza degli elementi essenziali e l'annullabilità, che si determina nei casi in cui detti elementi esistano ma siano viziati. In particolare, per quel che riguarda l'annullabilità del provvedimento viziato, è di notevole rilevanza la disposizione secondo cui non causano l'annullabilità del provvedimento di natura vincolata i cosiddetti vizi "meramente formali", cioè non incidenti sul contenuto dispositivo dell'atto, il quale non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. In particolare, non è causa di annullabilità del provvedimento la mancata comunicazione

dell'avvio del procedimento qualora la pubblica amministrazione dimostri che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato.

Nuova disciplina dell'accesso: articoli 22-27.

Altre importanti novità normative sono state introdotte in tema di diritto d'accesso ai documenti amministrativi. La prima è di carattere definitorio. Il legislatore, infatti, nell'intento di fugare definitivamente i dubbi circa la natura giuridica dell'accesso, definisce lo stesso come "diritto degli interessati a prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi". Di rilievo sono anche la disposizione secondo cui l'accesso costituisce principio generale dell'attività amministrativa e attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e le disposizioni che attribuiscono funzioni giustiziali al difensore civico e alla Commissione per l'accesso.

**PROCEDIMENTI SEMPLIFICATI PREVISTI DALLE LEGGI DI
SEMPLIFICAZIONE NN. 59/97, 191/98, 50/99 E 340/00
DURANTE LA XIV LEGISLATURA**

**PROCEDIMENTI SEMPLIFICATI (n. 19) e REGOLAMENTI PUBBLICATI (n. 16)
REGOLAMENTI DI MODIFICA A PRECEDENTI REGOLAMENTI DI
SEMPLIFICAZIONE (n. 4)
- PROCEDIMENTI SEMPLIFICATI NELL'AMBITO DEI TESTI UNICI (n. 5).**

LEGGE	N. D'ORDINE ALLEGATO	TITOLO DEL PROCEDIMENTO	STATO DI ATTUAZIONE
59	11	Procedimento per la denuncia di installazione e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra e di impianti elettrici, di impianti elettrici pericolosi	DPR n. 462 del 22.10.2001 pubblicato in G.U. n. 6 del 8.1.2002
59	23	Procedimento di riconoscimento di infermità, concessione di equo indennizzo, pensione privilegiata ordinaria	DPR n. 461 del 29.10.2001 pubblicato in G.U. n. 5 del 7.1.2002 (v. n. 63/340)
59	60	Procedimenti relativi agli interventi a favore dei centri commerciali all'ingrosso	D.P.R. 20.8.2001, n. 361 pubblicato sulla GU 4.10.2001, n. 231
59	111	Procedure per la verifica e il controllo di nuovi sistemi e protocolli terapeutici sperimentali	DPR n. 439 del 21.09.01 pubblicato in G.U. n. 294 del 19.12.01
50	8 (v. n. 55)	Procedimenti relativi ai servizi certificativi al casellario giudiziario	TU casellario giudiziale DPR 14.11. 2002, n. 313, pubblicato nel S.O. n. 22/L alla G.U. 13.2.2003
50	9	Procedimento di gestione e alienazione dei beni sequestrati e confiscati	TU Spese di Giustizia DPR 30.5.2002, n. 115, in G.U. 15 giugno 2002, n. 139
50	10	Procedimento relativo alle spese di giustizia	TU Spese di Giustizia DPR 30.5.2002, n. 115, in G.U. 15 giugno 2002, n. 139
50	11	Procedimenti per l'iscrizione a ruolo e il rilascio di copie di atti in materia tributaria e in sede giurisdizionale, compresi i procedimenti in camera di consiglio, gli affari non contenziosi e le esecuzioni civili mobiliari e immobiliari	TU Spese di Giustizia DPR 30.5.2002, n. 115, in G.U. 15 giugno 2002, n. 139

LEGGE	N. D'ORDINE ALLEGATO	TITOLO DEL PROCEDIMENTO	STATO DI ATTUAZIONE
50	28	Procedimento per la decisione del ricorso gerarchico improprio presentato dalla Commissione centrale dei raccomandatari marittimi contro i provvedimenti della Commissione locale	D.P.R. n. 483 del 18 dicembre 2001, pubblicato nella G.U. del 15.2.2002
50	43	Procedimento per i pagamenti da e per l'estero in nome e per conto delle amministrazioni dello Stato	D.P.R. 15.12.2001, n. 482, pubblicato in G.U. 14.2.2002, n. 38
50	46	Procedimento relativo alla circolazione e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea	T.U. circolazione e soggiorno cittadini Stati membri-DPR n. 54 del 18.1.02 pubblicato in G.U. n. 69 del 9 04.02
50	53	Procedimento per l'ottenimento della qualifica di coltivatore diretto	D.P.R. 7.12.2001, n. 476, pubblicato in G.U. 5.02.2002, n. 30
50	55 (v. n. 8)	Procedimento di iscrizione nel casellario giudiziale (previsione di un unico tipo di certificato penale per le richieste di privati e di uffici pubblici)	TU casellario giudiziale DPR 14.11. 2002, n. 313, pubblicato nel S.O. n. 22/L alla G.U. 13.2.2003
50	4 (all.2)	Procedimento di spese in economia	D.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, in G.U. 24 ottobre 2001, n. 248
340	6	Procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova degli autoveicoli	D.P.R. 24 novembre 2001, n. 474, in G.U. 30 gennaio 2002, n. 25
340	8	Procedimento del "Fondo -Scorta" della Polizia di Stato, dei Vigili del fuoco e della Guardia di finanza	D.P.R. 2.8.2002, n. 215, in G.U. 28.9.2002, n. 228
340	9	Procedimento per la cancellazione d'ufficio dal registro delle imprese di imprese, società, consorzi ed altri enti non più operativi	D.P.R. 23 luglio 2004, n. 247, in G.U. 4.10.2004, n. 233
340	18	Procedimenti relativi alla disciplina metrologica delle cisterne a scomparti tarati, montate su autoveicoli, per il trasporto e la misura di prodotti liquidi a pressione atmosferica	D.P.R. 4 febbraio 2003, n. 58 pubblicato in G.U. n. 81 del 7.4.2003
340	26	Comunicazioni di trasferimento terreni	In fase di pubblicazione
340	28	Procedimento di prevenzione incendi relative ai depositi di gpl in serbatoio fissi di capacità non eccedente 5 m3	Approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri

LEGGE	N. D'ORDINE ALLEGATO	TITOLO DEL PROCEDIMENTO	STATO DI ATTUAZIONE
340	32	Procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di rimessa di veicoli e degli adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse	D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 480, in G.U. 13 febbraio 2002, n. 37
340	32	Procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di noleggio di veicoli senza conducente	D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 481, in G.U. 13 febbraio 2002, n. 37
340	61	Procedimento per la determinazione dei compensi spettanti ai presidenti e ai componenti degli organi delle Camere di commercio	D.P.R. 20 agosto 2001, n. 363, pubblicato in G.U. n. 363 del 5.10.2001
340	63	Procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo	DPR n. 461 del 29.10.2001 pubblicato in G.U. n. 5 del 7.1.2002 (v. n. 23/59)
340	63 bis	Schema di regolamento per la semplificazione del procedimento di astensione anticipata dal lavoro delle donne in stato di gravidanza (L. n. 340/2000, all. A, n. 63-bis	Approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri
	Regolamento di modifica	Schema di regolamento recante integrazioni al d.P.R. 22 marzo 2000, n. 120 e al d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, in materia di semplificazione delle procedure relative ai lavori, alle somministrazioni, ai servizi e alle spese in economia, nell'ambito delle attività di cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.	Approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri; acquisiti i pareri degli organi consultivi

PAGINA BIANCA

€ 0,60



14STC0019930