

**Gruppo di lavoro della Giunta Assonime  
“Qualità della normativa e semplificazione”**

**Coordinatore: Franco Bassanini**

**Per un contesto più favorevole all’attività d’impresa:  
riforma costituzionale, misure sul procedimento amministrativo,  
rimozione delle restrizioni ingiustificate**

---

*Questo rapporto è stato elaborato dal gruppo di lavoro su “Qualità della normativa e semplificazione”, istituito nell’ambito della Giunta di Assonime.*

*Il gruppo di lavoro è coordinato da Franco Bassanini. I componenti del gruppo sono: Paolo Astaldi, Giorgio Basile, Lamberto Cardia, Elio Catania, Danilo Celestino, Andrea Colaneri, Donatella Frabotta, Luigi Gubitosi, Massimiliano Lorenzetti, Gaetano Maccaferri, Andrea Marini, Sara Morisani, Eugenio Pinto, Marco Piredda, Massimo Roccia, Andrea Sandulli, Giorgio Sotira, Mario Vitali.*

*Alla stesura hanno collaborato Ginevra Bruzzone, Raffaella Marzulli, Aurora Saija, Miriam Cassella e Annalisa Oresta di Assonime.*

---

## Indice

Executive summary	4
Introduzione	8
1. Riforma costituzionale e miglioramento della qualità della normativa	9
2. Misure per assicurare efficienza e prevedibilità dei procedimenti amministrativi	16
3. Rimozione delle restrizioni ingiustificate	35

---

## Executive summary

Il Rapporto della Giunta di Assonime individua alcune linee di azione per rendere l'Italia un luogo più attraente per l'attività d'impresa, concentrandosi su tre questioni:

- come la **riforma costituzionale** all'esame del Parlamento può contribuire al miglioramento della qualità della normativa in Italia;
- quali sono le misure prioritarie per garantire **l'efficacia e la prevedibilità dei procedimenti amministrativi**, alla luce del decreto Sblocca Italia, del disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, dell'Agenda digitale e dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 recentemente adottata;
- come rendere efficaci le disposizioni, già esistenti nell'ordinamento, volte ad assicurare **la rimozione delle restrizioni normative e amministrative ingiustificate all'attività d'impresa** e a impedire l'introduzione di nuove restrizioni.

### Riforma costituzionale

Con il passaggio a un sistema di bicameralismo differenziato, il Senato avrà il compito di verificare l'attuazione delle leggi e l'impatto delle politiche pubbliche, e di valutare l'operato delle pubbliche amministrazioni. Tutta la **dimensione attuativa delle politiche pubbliche**, che costituisce un punto debole del nostro sistema, acquista così un maggiore rilievo. Occorrerà approfondire gli strumenti di controllo attraverso i quali il Senato potrà svolgere il nuovo compito.

Negli ultimi anni ci si è avvalsi in modo eccessivo ed anomalo della **decretazione d'urgenza**. La prevista introduzione in Costituzione dell'istituto del voto a data certa, che consente un percorso rapido di approvazione dei disegni di legge prioritari, e di nuovi e più stringenti limiti alla decretazione d'urgenza e al contenuto delle leggi di conversione può essere utile per superare questa criticità, che spesso si traduce in una scarsa qualità della normativa.

---

L'**abolizione delle Province**, volta a semplificare il quadro istituzionale, andrebbe accompagnata da criteri uniformi per la ripartizione tra Regioni ed amministrazioni locali delle funzioni originariamente svolte dagli enti soppressi. In caso contrario vi è il rischio che sul territorio nazionale emerga un assetto delle competenze eterogeneo e molto complicato.

Le previste modifiche dell'**articolo 117** della Costituzione rappresentano un fondamentale passo avanti verso una migliore qualità della normativa. Infatti, sono opportunamente riportate alla competenza legislativa dello Stato materie e funzioni per le quali è ingiustificata e inefficiente una frammentazione delle regole sul territorio nazionale ed è introdotta, a completamento del sistema, una clausola di supremazia da utilizzare quando lo richiede la tutela dell'unità della Repubblica o l'interesse nazionale. L'attribuzione alla competenza dello Stato delle norme sul procedimento amministrativo al fine di "assicurare l'uniformità sul territorio nazionale" può contribuire in misura importante alla rimozione di difformità e adempimenti ingiustificati.

Infine, attraverso la nuova formulazione dell'**articolo 118** della Costituzione, le pubbliche amministrazioni centrali e locali sono richiamate in modo più incisivo al rispetto dei principi di semplificazione, efficienza e responsabilità.

### **Efficienza e prevedibilità dei procedimenti amministrativi**

Dagli anni Novanta le modifiche della normativa sul procedimento amministrativo sono state numerose. Occorre trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di certezza e stabilità delle regole e quella di correggere ciò che ancora ostacola l'efficienza e la prevedibilità dei procedimenti amministrativi.

Per assicurare l'efficacia del sistema della **SCIA** occorre che la normativa fissi chiaramente i requisiti e i presupposti che devono essere soddisfatti per l'avvio e l'esercizio dell'attività d'impresa.

Si dovrebbe delimitare più puntualmente a livello normativo le ipotesi in cui è possibile l'**intervento delle amministrazioni in autotutela**, effettuando un bilanciamento *ex lege* con l'interesse alla certezza delle situazioni giuridiche. In aggiunta a quanto previsto dal decreto legge Sblocca Italia, si

---

dovrebbe escludere in ogni caso la possibilità di una revoca del provvedimento basata su una nuova valutazione dell'interesse pubblico. Per l'annullamento d'ufficio del provvedimento illegittimo, porre un termine massimo di due anni sarebbe positivo; per la SCIA, tuttavia, data la natura dell'istituto, il termine dovrebbe essere notevolmente più ristretto.

La **conferenza di servizi** non è risultata efficace come strumento per conseguire in tempi rapidi soluzioni condivise. Il disegno di legge sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni prevede una delega al riassetto della disciplina, basata su principi condivisibili. Per superare le criticità occorre, comunque, limitare al massimo le ipotesi in cui sono richiesti atti di assenso da parte di più amministrazioni e rafforzare l'obbligo per l'amministrazione procedente di adottare la determinazione finale nei tempi previsti, attraverso meccanismi di responsabilizzazione più incisivi di quelli attuali. Un'esigenza fondamentale è quella di **migliorare gli attuali meccanismi di composizione degli interessi** in caso di dissenso da parte di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. L'istituzione di comitati istruttori che promuovano attivamente il raggiungimento di una soluzione concordata entro un dato termine rappresenta una linea da seguire. In caso di mancata composizione degli interessi si potrebbe attribuire all'amministrazione dissenziente il compito di sottoporre la questione al decisore politico di ultima istanza, prevedendo che se questa facoltà non viene esercitata il dissenso sia da considerare superato. Verrebbe così favorito un atteggiamento più costruttivo delle amministrazioni rispetto alla composizione degli interessi e una maggiore selettività nell'adozione di posizioni di blocco.

Le iniziative di uniformazione e semplificazione della **modulistica** in materia edilizia, di SUAP e ambientale previste dall'Agenda triennale per la semplificazione vanno accompagnate dall'impegno a rendere più agevole per i cittadini e le imprese il rapporto con le amministrazioni, anche predisponendo guide e istruzioni operative facilmente comprensibili. Comunque, presupposto indispensabile per imprimere una svolta al sistema è l'adozione da parte delle singole amministrazioni di un **atteggiamento collaborativo** nei confronti del cittadino/utente, che lo aiuti ad avanzare nell'iter burocratico alleviandone oneri e adempimenti.

Nell'attuazione dell'**Agenda digitale** è importante colmare le carenze e al tempo stesso valorizzare quanto di positivo è già stato realizzato in Italia.

---

La gestione in modalità informatica del Registro delle imprese costituisce un esempio di efficienza e non appare pertanto opportuno modificarne la governance. Occorre, piuttosto, agire in modo incisivo per dare attuazione al principio dell'**accertamento d'ufficio**, con un'azione decisa per rendere interoperabili i sistemi informatici delle amministrazioni e consentire l'accesso da parte di queste ultime a titolo gratuito alle banche dati. Per rendere gli sportelli unici effettivi strumenti di semplificazione dei rapporti con le amministrazioni pubbliche, non è sufficiente automatizzare i processi esistenti: i **processi vanno rivisti, dal back office al front end**, per adeguarli alla digitalizzazione. Si deve quindi intervenire sui profili organizzativi e promuovere il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte.

### **Rimozione delle restrizioni ingiustificate**

La politica di semplificazione non deve limitarsi agli interventi sulla disciplina generale dei procedimenti amministrativi: occorre anche rimuovere quelle restrizioni normative o amministrative che, nel contesto dei singoli settori, comprimono ingiustificatamente l'esercizio della libera iniziativa economica.

Nel nostro ordinamento già disponiamo di principi e strumenti, ispirati al diritto europeo, volti a eliminare tali restrizioni attraverso interventi caso per caso. Per procedere in modo sistematico, tuttavia, occorre un lavoro organico di revisione della disciplina dei singoli settori. Un **riassetto, attraverso testi unici, delle regole vigenti che tenga conto dei principi di liberalizzazione e semplificazione** contribuirebbe in misura importante alla qualità del quadro normativo.

Per prevenire l'introduzione di nuove restrizioni ingiustificate, soprattutto a livello locale e regionale, occorre rafforzare l'analisi d'impatto che nel nostro sistema è in genere carente, promuovere un'azione di formazione delle amministrazioni sull'esigenza di rispettare i principi di liberalizzazione e diffondere le *best practices* pro-concorrenziali a livello regionale e locale.

---

## Introduzione

Per rilanciare la crescita occorre rendere l'Italia un luogo più attraente per l'attività d'impresa. È necessario migliorare la **qualità della legislazione**, assicurare il **buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni**, **rimuovere i vincoli normativi e amministrativi ingiustificati**.

Nonostante ripetuti tentativi di riforma (ad esempio, dal 1990 la legge generale sul procedimento amministrativo è stata modificata più di cinquanta volte), la realtà è ancora lontana da uno scenario soddisfacente. Le regole sono troppe, instabili e spesso oscure, con gravi effetti negativi anche sull'azione amministrativa. La situazione è complicata dall'intreccio delle competenze a livello centrale, regionale e locale che risulta dall'attuale Titolo V della Costituzione.

Norme importanti spesso non vengono applicate per la mancanza dei provvedimenti attuativi o la resistenza degli apparati burocratici. Si riscontra tra le amministrazioni un'attitudine diffusa a utilizzare ogni strumento a disposizione per frapporre ostacoli alle nuove iniziative invece di assecondarle. Inoltre, le misure di semplificazione sono di frequente affiancate da nuovi e costosi oneri amministrativi e la complessità degli adempimenti comporta per cittadini e imprese la necessità di ricorrere a consulenze professionali oltre quanto sarebbe fisiologico.

La combinazione tra l'instabilità delle regole e l'imprevedibilità dei tempi del procedimento amministrativo crea un contesto sfavorevole all'attività d'impresa. In aggiunta, l'incertezza delle regole è aggravata dal funzionamento della giustizia, che troppo spesso porta a orientamenti oscillanti, incompatibili con le esigenze di programmazione degli investimenti.

Superare queste criticità deve costituire un obiettivo chiave dell'azione di governo ed è raccomandato dalle istituzioni europee<sup>1</sup>. L'efficace

---

<sup>1</sup> Il Consiglio europeo nella raccomandazione all'Italia dello scorso 8 luglio ha sottolineato l'importanza di precisare le competenze ai diversi livelli di governo, potenziare gli sforzi per aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, portare a maturazione le iniziative avviate negli ultimi anni per creare un ambiente più favorevole alle imprese e ai cittadini superando i "ritardi nell'approvazione finale" e le "carenze a livello di attuazione" e assicurare il buon funzionamento della giustizia. Cfr. raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia, 2014/C 247/11.

---

funzionamento della pubblica amministrazione, in particolare, è cruciale per il successo di ogni altra riforma.

Questo rapporto si concentra su tre temi:

- come la **riforma costituzionale** all'esame del Parlamento può contribuire al miglioramento della qualità della normativa in Italia;
- quali sono le misure prioritarie per garantire **l'efficacia e la prevedibilità dei procedimenti amministrativi**, alla luce del decreto Sblocca Italia<sup>2</sup>, del disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche<sup>3</sup>, dell'Agenda digitale e dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 recentemente adottata;
- come rendere efficaci le disposizioni, già esistenti nell'ordinamento, volte ad assicurare **la rimozione delle restrizioni normative e amministrative ingiustificate all'attività d'impresa** e a impedire l'introduzione di nuove restrizioni.

Altri temi fondamentali per la qualità del quadro giuridico e istituzionale in cui operano le imprese, quali l'analisi d'impatto della regolazione e la valutazione ex post degli interventi normativi, saranno oggetto di successivi approfondimenti<sup>4</sup>.

## **1. Riforma costituzionale e miglioramento della qualità della normativa**

Il disegno di legge costituzionale A.C. 2613, approvato in prima lettura al Senato, prevede una serie di interventi che incidono sul rapporto tra Stato e autonomie locali, semplificano l'assetto delle competenze legislative e possono contribuire a migliorare la qualità del processo di produzione normativa e ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e i cittadini. Ci concentriamo qui di seguito su questi profili, ricordando che i benefici della riforma non saranno immediati: essa infatti avrà efficacia a decorrere dalla legislatura successiva a quella della sua approvazione.

---

<sup>2</sup> Decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

<sup>3</sup> A.S. 1577.

<sup>4</sup> In tema di giustizia civile, cfr. il Note e studi Assonime n. 8/2014, "Misure per migliorare il funzionamento della giustizia civile: alcune osservazioni".

---

### **1.1 L'impatto del passaggio al bicameralismo differenziato**

Un primo insieme di disposizioni è volto a superare l'attuale sistema di bicameralismo paritario, passando a un sistema di bicameralismo differenziato in cui le due Camere hanno composizione e funzioni diverse.

La Camera dei deputati diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo; ciascun membro rappresenta la Nazione.

Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali e svolge la funzione di raccordo tra queste, lo Stato e l'Unione europea. In ambito legislativo, al Senato restano alcuni specifici poteri. In particolare, il Senato e la Camera dei deputati esercitano collettivamente la funzione legislativa per le leggi costituzionali e per quelle sugli organi di governo e le funzioni fondamentali degli enti locali. Inoltre, per la legge "rinforzata" di finanza pubblica, la legge sull'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e i disegni di legge ordinaria in certe materie di stretto interesse degli enti territoriali, le proposte di modifica presentate dal Senato possono essere rifiutate dalla Camera solo a maggioranza assoluta. A questo ultimo riguardo, va osservato che verosimilmente per le leggi di bilancio e di stabilità, che incidono fortemente sugli interessi degli enti territoriali, il Senato si avvarrà di frequente del potere di proporre modifiche e il fatto che la Camera possa respingerle solo a maggioranza assoluta potrebbe causare qualche difficoltà. Sarebbe pertanto stato opportuno prevedere che la Camera potesse respingere le modifiche proposte dal Senato con il voto della maggioranza semplice.

Il disegno di legge costituzionale attribuisce al Senato anche il compito di partecipare alle decisioni connesse alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e quello di valutare l'attività delle pubbliche amministrazioni, verificare l'attuazione delle leggi dello Stato, nonché controllare e valutare le politiche pubbliche.

---

### **Proposizione 1**

**Il previsto passaggio a un sistema di bicameralismo differenziato e le funzioni attribuite al Senato possono contribuire alla qualità del contesto in cui si svolge l'attività d'impresa in Italia in quanto:**

- il processo legislativo, affidato prevalentemente alla Camera dei deputati, viene velocizzato;**
- c'è un maggiore coinvolgimento delle istituzioni territoriali nel circuito decisionale nazionale, con un ramo del Parlamento ad hoc che ha funzioni volte a rendere più cooperativo il rapporto tra Stato e autonomie regionali e locali;**
- il Senato ha il compito di verificare l'attuazione delle leggi e l'impatto delle politiche pubbliche, che è stato tradizionalmente sottovalutato nel nostro ordinamento, e di valutare l'attività delle pubbliche amministrazioni. Tutta la dimensione attuativa delle politiche pubbliche assume quindi maggiore rilievo a livello costituzionale; la funzione di controllo affidata al Senato, se esercitata attivamente, può rafforzare gli incentivi a una tempestiva ed efficace attuazione delle misure previste a livello normativo. Affinché la riforma possa esercitare un effetto benefico occorrerà approfondire, non appena sarà completata la prima lettura in Parlamento, gli strumenti di controllo attraverso i quali il Senato potrà svolgere il nuovo compito.**

### ***1.2 Fast track per alcuni disegni di legge e limiti alla decretazione d'urgenza***

Per assicurare tempi certi di approvazione di disegni di legge rilevanti per il Governo, il disegno di legge costituzionale prevede l'inserimento nella Costituzione dell'istituto del voto a data certa: il Governo può chiedere alla Camera di iscrivere con priorità all'ordine del giorno un disegno di legge "indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo" e di sottoporlo a votazione finale entro sessanta giorni. Decorso il termine, il testo indicato dal Governo su sua richiesta è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

---

Il disegno di legge costituzionale introduce inoltre nella Costituzione alcuni limiti alla decretazione d'urgenza. In particolare, i decreti legge devono recare misure di immediata applicazione (senza rinvio quindi a provvedimenti attuativi), di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo del decreto. Inoltre, nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

#### **Proposizione 2**

**L'introduzione in Costituzione dell'istituto del voto a data certa, che consente un percorso rapido di approvazione dei disegni di legge prioritari, può ridurre la necessità di ricorrere alla decretazione di urgenza della quale negli ultimi anni ci si è avvalsi in modo eccessivo ed anomalo.**

**I nuovi più stringenti limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e al contenuto delle leggi di conversione appaiono utili a porre un freno ai provvedimenti omnibus, nei quali sono introdotte disposizioni estemporanee spesso senza un'adeguata valutazione.**

### ***1.3 Abolizione delle Province***

Il disegno di legge elimina dalla Costituzione ogni riferimento alle Province. Viene così completato il percorso intrapreso con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio), che dovrebbe condurre alla semplificazione dell'assetto istituzionale attraverso la soppressione di un livello di governo. Il futuro quadro costituzionale non pregiudica, peraltro, la possibilità di aggregazioni tra enti territoriali laddove questo risulti efficiente per il perseguimento delle finalità istituzionali. In particolare, sono espressamente menzionate, oltre a comuni e città metropolitane, le forme associative dei comuni.

L'obiettivo di semplificazione del quadro istituzionale è pienamente condivisibile ma vanno segnalate le criticità che stanno emergendo in sede di attuazione della legge Delrio, nella transizione al nuovo sistema.

---

### **Proposizione 3**

**Per creare un ambiente favorevole all'attività d'impresa occorrono criteri uniformi per la ripartizione tra Regioni e amministrazioni locali delle funzioni originariamente svolte dalle Province. Diversamente può emergere un assetto delle competenze eterogeneo sul territorio nazionale e molto complicato.**

#### ***1.4 Revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni***

In tema di competenze legislative, il disegno di legge costituzionale elimina anzitutto dall'articolo 117 la categoria delle materie di competenza concorrente (in cui lo Stato fissa i principi fondamentali e le Regioni le disposizioni di dettaglio). La ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni passa da un approccio per materie a un approccio "per materie e funzioni". Come auspicato da tempo, viene ampliato l'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato, aggiungendo:

- mercati assicurativi; "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (lett. e);
- "norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale" (lett. g);
- "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro" (lett. m);
- "disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica" (lett. n);
- "previdenza complementare e integrativa" (lett. o);
- ordinamento di Comuni e Città metropolitane; "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni" (lett. p);
- "commercio con l'estero" (lett. q);

- 
- tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo<sup>5</sup> (lett. s);
  - “ordinamento delle professioni e della comunicazione” (lett. t);
  - “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile” (lett. u);
  - “produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia” (lett. v);
  - “infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale” (lett. z).

Richiamiamo l’attenzione sull’importanza di attribuire alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche **l’architettura e gli standard di interoperabilità per le piattaforme strategiche digitali**: la frammentazione può infatti bloccare l’attuazione dell’Agenda digitale in Italia. Il riferimento al “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale” (art. 117, comma 2, lettera r) non appare sufficiente. Sarebbe quindi opportuna una previsione esplicita, integrando l’elenco delle materie di cui all’articolo 117, comma 2. In caso contrario, occorrerà operare a livello interpretativo, considerando il riferimento all’ordinamento della comunicazione (articolo 117, comma 2, lettera t) o, in alternativa, il riferimento alle “infrastrutture strategiche” (articolo 117, comma 2, lettera z) come comprensivo di questo aspetto.

Va invece apprezzata, nella prospettiva della semplificazione, la scelta di attribuire alla competenza dello Stato le norme sul procedimento amministrativo al fine di assicurare l’uniformità sul territorio nazionale. Viene così data copertura costituzionale a leggi statali che uniformino i procedimenti e rimuovano le difformità e gli adempimenti ingiustificati. Sinora per raggiungere l’obiettivo occorre un accordo in sede di Conferenza Stato - Regioni o Conferenza unificata.

Alle Regioni spetta la competenza legislativa in tutti gli ambiti non riservati alla legislazione statale; alcune di queste materie sono espressamente

---

<sup>5</sup> La versione vigente della lettera s) include solo “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”.

---

indicate (ad esempio, pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, dotazione infrastrutturale e promozione dello sviluppo economico locale, valorizzazione e organizzazione regionale del turismo).

Il quadro è completato da una **clausola di supremazia** in base alla quale la legge dello Stato, su proposta del Governo, può intervenire su materie o funzioni di competenza regionale quando lo richieda “la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”.

Le forme di regionalismo differenziato, di cui all’articolo 116, comma 3, sono consentite, limitatamente ad alcune materie e a condizione che le Regioni interessate siano in condizioni di equilibrio di bilancio, ferma restando l’applicabilità della clausola di supremazia.

Opportunamente, infine, in una prospettiva di semplificazione, è prevista la corrispondenza, sia per lo Stato che per le Regioni, tra la potestà legislativa e la potestà di adottare regolamenti, con la possibilità per lo Stato di delegare l’esercizio di quest’ultima potestà negli ambiti di sua competenza.

#### **Proposizione 4**

**Le previste modifiche dell’articolo 117 della Costituzione riportano opportunamente alla competenza legislativa dello Stato materie e funzioni per le quali è ingiustificata e inefficiente una frammentazione delle regole sul territorio nazionale. Il sistema è inoltre completato dalla clausola di supremazia, da utilizzare quando lo richiede la tutela dell’unità della Repubblica o l’interesse nazionale. L’attribuzione alla competenza dello Stato delle norme sul procedimento amministrativo al fine di “assicurare l’uniformità sul territorio nazionale” può svolgere un ruolo importante: viene infatti data copertura costituzionale a leggi statali che uniformino i procedimenti rimuovendo difformità e adempimenti ingiustificati.**

**Andrebbe chiarito che la competenza legislativa dello Stato comprende anche l’architettura e gli standard di interoperabilità per le piattaforme strategiche digitali.**

---

### **1.5 Principi di funzionamento della pubblica amministrazione**

Per migliorare il funzionamento dell'apparato amministrativo, a tutti i livelli di governo, il disegno di legge specifica nel testo della Costituzione, all'articolo 118, che le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori. Questi principi sinora si trovano solo nella legge ordinaria (in particolare, nella legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo): la Costituzione, nell'articolo 97, fa riferimento solo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione.

#### **Proposizione 5**

**La nuova formulazione dell'articolo 118 della Costituzione richiama in modo più incisivo le amministrazioni, centrali e locali, ai principi di semplificazione, efficienza e responsabilità, e fornisce un più chiaro riferimento a livello costituzionale per la valutazione del loro operato.**

### **2. Misure per assicurare efficienza e prevedibilità dei procedimenti amministrativi**

Dagli anni Novanta del secolo scorso sono state adottate numerose modifiche della normativa sul procedimento amministrativo in una prospettiva di semplificazione e modernizzazione, con ripetute revisioni della legge n. 241/1990<sup>6</sup>. Dato che i continui cambiamenti delle regole creano costi di adeguamento e spesso non comportano effettivi benefici, ulteriori proposte di modifica vanno valutate in modo selettivo e sostenute solo se individuano soluzioni più efficaci di quelle oggi esistenti per assicurare certezza e tempi contenuti nell'interazione dei cittadini e delle imprese con la pubblica amministrazione. Occorre cercare un punto di equilibrio tra l'esigenza di certezza e stabilità delle regole e quella di correggere ciò che non ha funzionato.

Al tempo stesso, si deve continuare il lavoro già intrapreso di semplificazione dei procedimenti nei singoli settori: un approccio settoriale,

---

<sup>6</sup> Alcuni aggiustamenti sono stati apportati anche di recente con il decreto legge n. 133/2014, come modificato dalla legge di conversione, e altri ne sono previsti dal disegno di legge per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

---

infatti, consente un'azione mirata e incisiva volta a individuare ed eliminare le restrizioni e gli adempimenti che nel caso concreto risultano ingiustificati<sup>7</sup>.

## **2.1 SCIA e autotutela**

Per quanto attiene agli interventi per rendere più efficiente e prevedibile il rapporto tra imprese e amministrazioni pubbliche, è utile distinguere tra i procedimenti per i quali il sistema già prevede la denuncia d'inizio di attività o la segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA)<sup>8</sup> e quelli che richiedono un provvedimento della pubblica amministrazione, anche adottato tramite silenzio assenso.

Per i casi di SCIA, come noto, è consentito l'avvio delle attività sulla base delle dichiarazioni del soggetto privato, senza una preventiva verifica da parte della pubblica amministrazione della sussistenza dei requisiti e dei presupposti di legge, e quindi non è necessario attendere un atto "positivo" da parte della pubblica amministrazione per iniziare ad operare. In astratto, pertanto, l'esercizio dell'iniziativa economica non dovrebbe incontrare ostacoli burocratici<sup>9</sup>.

Nel concreto, tuttavia, anche in questo ambito vi sono elementi di incertezza che possono frenare l'esercizio dell'attività.

Anzitutto, il sistema della SCIA è destinato a non funzionare in modo efficace quando **i requisiti e i presupposti di legge** che devono essere soddisfatti non sono definiti in modo chiaro e il più possibile oggettivo. Per risolvere il problema, è indispensabile una migliore qualità della normativa nelle diverse aree in cui si svolge l'attività d'impresa.

---

<sup>7</sup> Su questo tema, cfr. il successivo paragrafo 3.

<sup>8</sup> Di seguito faremo riferimento solo alla SCIA, che in seguito alle modifiche introdotte dal decreto legge n. 133/2014 (c.d. Sblocca-Italia) viene ad assumere un ambito di applicazione più generale.

<sup>9</sup> Ci sono alcune ipotesi per le quali potrebbe essere utile un ampliamento dell'ambito di applicazione della SCIA. Al termine di procedimenti amministrativi complessi spesso si creano ingiustificate situazioni di blocco per il mancato rilascio, da parte dell'amministrazione competente, di un successivo permesso a costruire. In questi casi, qualora abbiano manifestato il proprio assenso nel procedimento principale anche la pubblica amministrazione competente sul procedimento successivo e collegato, sarebbe auspicabile che per il permesso a costruire l'autorizzazione fosse sostituita da una semplice SCIA o da un'altra dichiarazione sostitutiva.

---

Inoltre, anche per le ipotesi di SCIA, la possibilità di un successivo intervento dell'amministrazione in via di **autotutela** sulla base di criteri molto ampi e senza limiti temporali ben definiti determina un contesto di incertezza e di elevato rischio per l'operatore.

Un primo passo per definire in modo più restrittivo le ipotesi in cui l'amministrazione può intervenire in via di autotutela è stato compiuto con il decreto legge n. 133/2014.

Anzitutto, per i casi di SCIA, viene esplicitato che la possibilità della pubblica amministrazione di intervenire in via di autotutela (ex articolo 21-*quinquies* e articolo 21-*nonies* della legge n. 241/1990) è limitata alle ipotesi di pericolo di danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente<sup>10</sup>. Si tratta di un chiarimento che conferma un orientamento giurisprudenziale<sup>11</sup>.

Inoltre, il decreto legge n. 133/2014 interviene più in generale per delimitare le ipotesi di autotutela di cui all'articolo 21-*quinquies* (sulla revoca del provvedimento amministrativo a efficacia durevole<sup>12</sup>) e all'articolo 21-*nonies* della legge n. 241/1990 (sull'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo illegittimo<sup>13</sup>).

Nel contesto normativo previgente la revoca del provvedimento a efficacia durevole era consentita dall'articolo 21-*quinquies* "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario". La nuova formulazione introdotta dal decreto legge n. 133/2014 opportunamente

---

<sup>10</sup> Articolo 25, comma 1, lettera b-*bis*, del decreto legge n. 133/2014.

<sup>11</sup> Cfr. sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 20 febbraio 2014, n. 788 ("In relazione ai poteri spettanti all'amministrazione, come si evince dalla disciplina di cui all'art. 19 della l. n. 241 del 1990 in caso di presentazione della SCIA, se il termine breve vale per la inibizione della prosecuzione dell'attività segnalata in caso di verifica negativa e salva la possibilità di regolarizzazione in ogni tempo, trascorso il termine breve l'amministrazione può comunque teoricamente esercitare i suoi poteri di autotutela, se vi è un pericolo di danno per il patrimonio artistico, culturale, per l'ambiente, la sicurezza pubblica o la difesa nazionale, previo motivato accertamento della impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante la conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente").

<sup>12</sup> La revoca determina l'inidoneità del provvedimento a produrre ulteriori effetti e l'obbligo di un indennizzo in caso di pregiudizio in danno dei soggetti direttamente interessati.

<sup>13</sup> Per violazione di legge, eccesso di potere o incompetenza (cfr. legge n. 241/1990, art. 21-*octies*).

---

**limita il rilievo del mutamento della situazione di fatto alle ipotesi non prevedibili** al momento dell'adozione del provvedimento. Viene anche esclusa **la possibilità di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario**, ma solo per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici: in un'ottica di promozione della certezza delle situazioni giuridiche questa possibilità dovrebbe **essere esclusa in via generale**.

Riguardo all'annullamento d'ufficio del provvedimento, il decreto legge Sblocca Italia specifica che non è annullabile il provvedimento affetto da vizi formali qualora sia palese che il contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato.

Ulteriori disposizioni in tema di autotutela sono contenute nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni. Con riferimento all'articolo 21-*nonies* della legge n. 241/1990, il termine entro il quale è ammesso l'annullamento del provvedimento illegittimo, che nell'attuale formulazione deve essere "ragionevole", viene delimitato ponendo una soglia massima ("comunque non superiore a due anni dal momento di produzione degli effetti per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici"). A livello interpretativo, in base a una lettura sistematica il termine di due anni dovrebbe valere anche per le ipotesi di silenzio-assenso; sarebbe forse utile rivedere la formulazione per evitare incertezze a questo riguardo.

**In caso di SCIA**, peraltro, **il termine per l'annullamento d'ufficio dovrebbe essere molto più stretto**: bisogna infatti tenere conto della natura dell'istituto e dell'immediata operatività, nonché del rischio che le amministrazioni, in considerazione della possibilità del successivo annullamento d'ufficio, non svolgano un'adeguata attività istruttoria nel termine breve fissato per l'accertamento dei requisiti e presupposti di legge previsto dall'articolo 19 della legge n. 241/1990. Per la SCIA si potrebbe ipotizzare, ad esempio, un termine di ulteriori due mesi dopo la scadenza del termine breve (salvo, naturalmente, il caso di dichiarazioni false o mendaci<sup>14</sup>).

---

<sup>14</sup> In Francia, per l'annullamento con effetto *ex tunc* (*retrait*) del provvedimento amministrativo illegittimo, dal 2001 l'orientamento giurisprudenziale indica un termine massimo di quattro mesi, salvo che non sia diversamente previsto dalla legge (Conseil d'Etat, sentenza *Ternon* del 26 ottobre 2001). Viene così tenuto conto dell'esigenza di non

---

Sarebbe in ogni caso utile che, nell'ambito dei controlli sul funzionamento delle amministrazioni ai fini della valutazione della performance, **venisse verificato come è utilizzato lo strumento dell'autotutela**. Occorre infatti evitare che diventi il modo per rinviare impropriamente a una fase successiva gli approfondimenti istruttori che andrebbero condotti al momento della presentazione della segnalazione/istanza da parte del privato<sup>15</sup>.

#### **Proposizione 6**

**Per assicurare l'efficacia del sistema della SCIA occorre che la normativa fissi chiaramente i requisiti e i presupposti che devono essere soddisfatti per l'avvio e l'esercizio dell'attività d'impresa.**

**Si dovrebbe delimitare più puntualmente a livello normativo le ipotesi in cui è possibile l'intervento in autotutela, effettuando un bilanciamento *ex lege* con l'interesse alla certezza delle situazioni giuridiche. In aggiunta a quanto previsto dal decreto legge Sblocca Italia, si dovrebbe escludere in ogni caso la possibilità di una revoca del provvedimento basata su una nuova valutazione dell'interesse pubblico. Per l'annullamento d'ufficio del provvedimento illegittimo, porre un termine massimo di due anni sarebbe positivo; per la SCIA, tuttavia, data la natura dell'istituto, il termine dovrebbe essere notevolmente più ristretto.**

### ***2.2 Tempi di conclusione dei procedimenti e conferenza di servizi***

Le maggiori criticità per gli operatori, in termini di tempi di conclusione del procedimento, si hanno nelle ipotesi in cui i procedimenti devono concludersi con un atto della pubblica amministrazione e in cui sono coinvolte più amministrazioni. I problemi sorgono in particolare nelle ipotesi in cui la legge n. 241/1990 esclude l'applicazione del silenzio assenso e quindi, dato che i termini di conclusione del procedimento sono meramente

---

pregiudicare eccessivamente l'esigenza di certezza delle situazioni giuridiche soggettive sorte in seguito al provvedimento. La giurisprudenza *Ternon* si applica anche a ipotesi diverse da quelle assoggettate in Italia alla SCIA.

<sup>15</sup> In questo senso, cfr. anche le audizioni di Confindustria e Rete Imprese Italia sul disegno di legge A.S. 1577.

---

ordinatori, non vi è certezza circa la data ultima di adozione della determinazione finale.

Con l'obiettivo di accelerare i tempi dei procedimenti che coinvolgono più amministrazioni e consentire l'interlocuzione tra le stesse anche a fini di composizione degli interessi pubblici rilevanti, nel nostro ordinamento si è da tempo cercato di valorizzare lo strumento della **conferenza di servizi**. Nonostante i ripetuti interventi normativi volti a migliorarne l'efficacia<sup>16</sup>, tuttavia, il sistema si è rivelato spesso inadeguato ad assicurare la conclusione in tempi certi dei procedimenti che coinvolgono più amministrazioni.

I problemi sorgono anzitutto quando alcune amministrazioni non esprimono la loro posizione: anche quando la legge consente all'amministrazione procedente di adottare la determinazione finale sulla base delle posizioni prevalenti emerse, spesso l'amministrazione preferisce attendere invece che assumersi la responsabilità della decisione. Un'altra situazione critica è quella in cui viene espresso dissenso da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. L'attuale normativa prevede alcuni meccanismi di superamento del dissenso, inclusa la possibilità di un intervento risolutivo da parte del Consiglio dei Ministri o del Consiglio regionale, ma il sistema appare ancora lento e complicato. In particolare per i progetti di impatto limitato è chiaro che il coinvolgimento dei massimi organi di governo dello Stato e della Regione in tutte le ipotesi in cui oggi non viene raggiunta una soluzione non costituisce uno strumento efficiente.

Per quanto attiene alle misure che possono essere utili a risolvere alcune di queste criticità, la via prioritaria da seguire per accelerare l'azione amministrativa dovrebbe essere quella di **limitare al massimo le ipotesi in cui sono richiesti atti di assenso da parte di più amministrazioni. In sede di revisione della normativa settoriale è possibile eliminare i vari atti di consenso o nulla osta che risultino non necessari, riducendo in tal modo anche il numero di casi in cui è utile organizzare una conferenza di servizi**. Ad esempio, per i procedimenti meno complessi in

---

<sup>16</sup> Cfr. in particolare la legge 11 febbraio 2005, n. 15, la legge 18 giugno 2009, n. 69 e il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

---

materia edilizia il problema del coordinamento tra amministrazioni può essere superato in modo radicale attribuendo la responsabilità decisionale a un'unica amministrazione. Peraltro, anche la prevista riforma del Titolo V potrà contribuire a ridurre la necessità di azioni di concerto tra rappresentanti di diversi livelli di Governo, con l'eliminazione della categoria delle competenze legislative concorrenti. In parallelo, al fine di assicurare l'efficienza dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di infrastrutture e impianti che hanno un impatto sociale, economico e ambientale particolarmente rilevante su singoli territori, appare opportuna l'introduzione di forme di *débat public* che consentano l'emergere in via anticipata delle istanze dei soggetti potenzialmente interessati dall'opera.

Per le ipotesi in cui il coinvolgimento di più amministrazioni resta indispensabile, le riflessioni condotte da tempo in più sedi, tra cui in particolare la Fondazione Astrid, concordano nell'indicare che sarebbero utili alcuni ulteriori interventi sulle regole in materia di conferenza di servizi volti a superare i nodi critici.

Il disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche A.S. 1577 interviene sul tema prevedendo all'articolo 2 una delega legislativa per il riassetto della disciplina della conferenza di servizi. I principi e i criteri della delega mirano in particolare:

- a consentire una maggiore flessibilità nell'utilizzo dello strumento (riducendo i casi in cui la conferenza è obbligatoria anche in base alla complessità del procedimento; introducendo modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione degli interessati; differenziando le modalità di svolgimento della conferenza secondo il principio di proporzionalità, in particolare prevedendo la convocazione di riunioni in presenza solo nei casi di procedimenti complessi);
- a ridurre i termini per la convocazione, l'acquisizione degli atti di assenso e l'adozione della determinazione finale;
- a semplificare i lavori mediante l'obbligo di utilizzare le modalità di interazione telematica tra le amministrazioni e la possibilità per l'amministrazione procedente di acquisire e esaminare le posizioni in modalità asincrona;

- 
- a rivedere i meccanismi decisionali e in particolare quelli di composizione degli interessi pubblici nei procedimenti che coinvolgono interessi sensibili, in modo da renderli più efficaci;
  - a coordinare le discipline di settore in tema di conferenza di servizi con la nuova disciplina generale.

I principi e criteri della delega appaiono condivisibili e alcuni di essi sono stati già recepiti come concrete linee di azione nell'Agenda triennale per la semplificazione recentemente approvata da Governo, Regioni ed enti locali<sup>17</sup>.

Rispetto alla formulazione del disegno di legge sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, tuttavia, vi sono ulteriori esigenze che vanno soddisfatte.

La prima è quella di **assicurare il rispetto dei termini per l'espressione degli atti di assenso** da parte delle amministrazioni. In base alla disciplina vigente, si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, il cui rappresentante all'esito dei lavori della conferenza non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione. Il silenzio assenso però non vale per i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, e quindi per questi ultimi il problema resta aperto. La seconda esigenza è quella di assicurare il **rispetto dei tempi anche per l'adozione della determinazione finale**. A questo fine, andrebbe precisato nei criteri di delega che i meccanismi di funzionamento della conferenza di servizi (inclusi quelli per la risoluzione di eventuali dissensi) devono essere utilizzati in modo tale da rispettare i termini indicati per la conclusione del procedimento.

A sostegno delle istanze di rispetto dei tempi, occorrono adeguati meccanismi di **responsabilizzazione delle amministrazioni interessate**. Per accelerare la conclusione dei procedimenti amministrativi, negli ultimi anni sono state adottate varie misure volte a creare per l'amministrazione

---

<sup>17</sup> Il punto 5.6 dell'Agenda triennale fa riferimento alla riduzione del numero di conferenze in presenza, alla differenziazione delle modalità in relazione alla complessità delle procedure, all'utilizzo della telematica e alla riduzione dei tempi. Sono individuate come amministrazioni responsabili il Dipartimento della funzione pubblica, le Regioni e i Comuni; il termine per la predisposizione di proposte e sperimentazioni è fissato all'ottobre 2015.

---

procedente incentivi all'osservanza dei termini. Oggi la tardiva emanazione del provvedimento amministrativo costituisce elemento di valutazione della performance individuale e configura un'ipotesi di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente; in caso di inerzia del responsabile del procedimento è previsto il potere sostitutivo da parte di un dirigente generale o preposto all'ufficio. Inoltre, all'interessato è riconosciuto il diritto al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'inosservanza dei tempi previsti e, con il decreto legge n. 69/2013 (c.d. decreto "Fare"), è stato anche introdotto in via sperimentale, sino al febbraio 2015, un sia pur modesto indennizzo a favore dell'interessato per il mero ritardo nella conclusione dei procedimenti a istanza di parte in materia di avvio ed esercizio dell'attività d'impresa<sup>18</sup>.

In base all'esperienza, tuttavia, non sembra che i meccanismi sinora introdotti siano stati sufficienti ad assicurare in via sistematica e diffusa il rispetto dei tempi da parte delle amministrazioni. Sarebbe quindi auspicabile che il Dipartimento per la funzione pubblica promuovesse una ricognizione del **concreto funzionamento del sistema degli incentivi al rispetto dei tempi** all'interno delle pubbliche amministrazioni, per apportare gli aggiustamenti e le integrazioni che risultino necessarie al fine di assicurare il risultato. Questo esercizio va effettuato tempestivamente, perché il decreto legge n. 90/2014 ha già posto in agenda una revisione del sistema di valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni<sup>19</sup> e il disegno di legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche prevede a sua volta la revisione del sistema di responsabilità dei dirigenti pubblici e il riassetto dei criteri di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda infine i **meccanismi di superamento del dissenso** espresso da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità (oggi regolati dall'articolo 14-*quater* della legge n. 241/1990), la delega alla revisione della disciplina della conferenza di servizi si limita a indicare che il tema sarà trattato in tale ambito.

---

<sup>18</sup>Per un'analisi dettagliata, cfr. circolare Assonime n. 14/2014.

<sup>19</sup>Decreto legge n. 90/2014, articolo 19, comma 10.

<sup>20</sup>Articolo 10, comma 1, lettere h) ed i).

---

In linea di principio, laddove l'assenso venga negato in modo circostanziato da un'amministrazione preposta alla tutela dei suddetti interessi sensibili, la proposta originaria dovrebbe essere riformulata e ripresentata tenendo conto delle osservazioni pervenute; se ciò non avviene o se anche rispetto alla proposta modificata non si riesce a raggiungere l'accordo, occorre che intervenga un meccanismo di decisione di ultima istanza. Nel disegnare il sistema si deve tenere conto che, nella realtà, nonostante il principio di leale collaborazione, non vi sono forti incentivi per i rappresentanti delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili a favorire l'emergere di una soluzione concordata, in quanto può apparire sufficiente ottenere di fatto il blocco dell'iniziativa. Per questo motivo, è necessario che il sistema degli incentivi venga in qualche modo ridefinito.

In questa prospettiva, va segnalato che, per le amministrazioni preposte alla tutela di beni culturali e paesaggistici, un interessante meccanismo di superamento del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi è stato introdotto dal decreto legge n. 83/2014 (c.d. "decreto cultura"), convertito con modificazioni dalla legge n. 106/2014. Il meccanismo prevede **l'intervento, d'ufficio o su segnalazione delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento, di apposite commissioni di garanzia** costituite da personale del Ministero, che entro uno stretto arco di tempo possono decidere di superare il dissenso espresso dall'amministrazione nell'ambito della conferenza di servizi.

Tornando alla disciplina generale del procedimento, per i progetti di rilievo nazionale l'intervento del Consiglio dei ministri come decisore di ultima istanza, già previsto dalla normativa, può costituire la soluzione appropriata, così come può essere appropriato l'intervento in ultima istanza del Consiglio regionale per i progetti di rilievo regionale. Occorre però accompagnare il sistema con alcuni meccanismi di filtro, per evitare di sovraccaricare questi organismi, con l'esito frequente di un rinvio a tempo indeterminato delle decisioni.

Una soluzione potrebbe essere prevedere come prima fase la costituzione di un **comitato istruttorio** (più propositivo rispetto al Dipartimento per il coordinamento delle amministrazioni presso la Presidenza del Consiglio), con il compito di trovare una soluzione concordata entro un termine piuttosto stretto (ad esempio quindici giorni). Nel caso in cui anche il comitato non consegua il risultato, spetterebbe all'amministrazione

---

dissenziente sottoporre la questione al Consiglio dei ministri (o Consiglio regionale); se questa facoltà non viene esercitata, il dissenso dovrebbe considerarsi superato. La ratio di questo nuovo meccanismo sarebbe quella di favorire un atteggiamento più costruttivo delle amministrazioni rispetto alla composizione di iniziali dissensi e, tramite il coinvolgimento dei vertici delle amministrazioni interessate, portare a una maggiore selettività nell'adozione di posizioni di blocco.

#### **Proposizione 7**

**La conferenza di servizi non è risultata efficace come strumento per conseguire in tempi rapidi soluzioni condivise. Per superare le criticità occorre:**

**a. limitare al massimo le ipotesi in cui sono richiesti atti di assenso da parte di più amministrazioni; in parallelo, per la realizzazione di grandi infrastrutture e impianti vanno introdotte forme di *débat public* per consentire l'emergere tempestivo di tutte le istanze dei soggetti potenzialmente interessati dall'opera;**

**b. prevedere l'obbligo di utilizzo delle modalità telematiche, laddove possibile anche in via asincrona;**

**c. rafforzare l'obbligo per l'amministrazione procedente di adottare la determinazione finale nei tempi previsti, attraverso meccanismi di responsabilizzazione più incisivi di quelli attuali;**

**d. individuare strumenti più efficienti di superamento del dissenso. Un interessante modello a livello settoriale è costituito dalle commissioni di garanzia introdotte dal decreto legge n. 83/2014. Più in generale, l'istituzione di comitati istruttori che promuovano attivamente il raggiungimento di una soluzione concordata entro un dato termine rappresenta una linea da seguire. In caso di mancata composizione degli interessi dovrebbe spettare all'amministrazione dissenziente il compito di sottoporre la questione al decisore politico di ultima istanza; se questa facoltà non viene esercitata, il dissenso dovrebbe considerarsi superato. Questo approccio mira a favorire un atteggiamento più costruttivo delle amministrazioni rispetto alla composizione degli interessi e una maggiore selettività nell'adozione di posizioni di blocco.**

---

### **2.3 Uniformità delle regole e dei modelli sul territorio nazionale**

In base alla legge n. 241/1990<sup>21</sup>, **le disposizioni in tema di SCIA, silenzio assenso e conferenza di servizi attengono a** livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione; le Regioni e gli enti locali nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalla legge stessa. Pertanto, eventuali modifiche della legge n. 241/1990 in una prospettiva di maggiore semplificazione del procedimento avranno un diretto impatto anche a livello regionale e locale.

Ricordiamo, a questo riguardo, che il disegno di legge di riforma costituzionale prevede un ruolo più ampio per la legge dello Stato, attribuendo alla competenza legislativa statale le "norme sul procedimento amministrativo ...tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale". Questa disposizione potrà garantire la **rimozione di tutte quelle difformità procedurali a livello regionale e locale che comportano un costo ingiustificato** in termini di complessità di interazione, sia per le imprese che hanno rapporti con amministrazioni in diverse aree del territorio nazionale sia per le amministrazioni nei rapporti tra loro.

Alcune importanti semplificazioni in questa direzione possono in realtà essere realizzate anche a Costituzione invariata, prevedendo le necessarie forme di accordo in sede di Conferenza unificata o Conferenza Stato-Regioni. Si tratta di interventi prioritari per ridurre gli oneri ingiustificati all'esercizio dell'attività economica e contribuire in questo modo a una maggiore competitività.

Nell'articolo 24 del decreto legge n. 90/2014, come modificato dalla legge di conversione, sono stati compiuti alcuni passi in questa direzione. Anzitutto, entro la fine del 2014 tutte le amministrazioni statali che non abbiano già provveduto devono adottare negli ambiti di competenza, sentita la Conferenza unificata, moduli unificati e standardizzati su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese. Inoltre, il Governo, le Regioni e gli enti locali sono tenuti a concludere accordi o intese in sede di

---

<sup>21</sup> Articolo 29, comma 2-ter e 2-quater.

---

Conferenza unificata per adottare, sia pure tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'**edilizia** e all'**avvio delle attività produttive**. Gli accordi sulla modulistica uniforme sono considerati livelli essenziali delle prestazioni. Va peraltro segnalato che per la standardizzazione dei moduli a livello regionale e locale il decreto legge n. 90/2014 non fissa alcun termine: senza uno specifico impegno programmatico vi è il rischio che il processo si protragga per un tempo indefinito.

Opportunamente l'Agenda triennale per la semplificazione ha posto l'**uniformazione della modulistica sul territorio nazionale come una delle principali linee guida condivise tra Stato, Regioni e enti locali**, estendendo l'applicazione del principio oltre all'edilizia e all'avvio dell'attività d'impresa e fissando un **cronoprogramma**, che indica tempi non solo per la predisposizione dei modelli ma anche per la loro concreta adozione da parte di Regioni e Comuni.

In particolare, in materia edilizia l'Agenda prevede la predisposizione di modelli unificati e semplificati per una serie di ipotesi ulteriori rispetto alla Scia edilizia e alla richiesta del permesso di costruire, per le quali i modelli unificati sono già stati approvati in Conferenza unificata<sup>22</sup>, e la definizione delle specifiche tecniche per la gestione telematica dei modelli che è propedeutica alla digitalizzazione delle procedure sul territorio nazionale. Inoltre, per rendere più agevole l'interazione con la pubblica amministrazione è prevista l'elaborazione di una guida per cittadini e imprese con le **istruzioni per l'uso dei modelli**. E' da sperare che questa previsione costituisca un segnale di cambiamento di impostazione nella gestione dei rapporti con il cittadino/utente, volta a facilitare il buon esito delle procedure.

Similmente, anche per gli sportelli unici delle attività produttive (SUAP) l'Agenda prevede la definizione di una modulistica unica e semplificata a livello nazionale per l'avvio delle attività produttive, nonché la definizione delle specifiche tecniche per l'interoperabilità dei sistemi. Anche per i

---

<sup>22</sup> Comunicazione di inizio lavori per interventi in edilizia libera, agibilità e SuperDia. Cfr. il punto 4.1 dell'Agenda triennale.

---

SUAP, inoltre, sono previste linee guida per le imprese volte ad agevolare la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni<sup>23</sup>.

Più in generale, l'Agenda triennale richiede che i siti istituzionali delle singole amministrazioni contengano informazioni su “come fare per” presentare domande, dichiarazioni, comunicazioni o accedere ai servizi e l'adozione di linee guida per assicurare la massima chiarezza e accessibilità delle informazioni per cittadini e imprese<sup>24</sup>. Tutte queste misure, comunque, non saranno sufficienti a ridurre le incertezze e i tempi necessari per gli adempimenti amministrativi se non saranno accompagnate da un **atteggiamento collaborativo delle singole amministrazioni** nei confronti del cittadino/utente.

Andando oltre quanto richiesto dal decreto legge n. 90/2014, infine, l'Agenda triennale prevede interventi di standardizzazione della modulistica anche per gli adempimenti ambientali<sup>25</sup>.

Il programma delle misure di semplificazione non può limitarsi all'unificazione della modulistica: ci sono infatti ambiti in cui l'**unificazione delle regole sul territorio nazionale comporterebbe enormi vantaggi** in termini di riduzione della complessità del sistema. Un esempio è costituito dal regolamento edilizio-tipo previsto dal decreto legge Sblocca Italia per superare l'ingiustificata frammentazione delle norme contenute nei vari regolamenti comunali.

Da ultimo va ricordato che l'impatto positivo di regole comuni viene vanificato se le interpretazioni da parte delle amministrazioni operanti sul territorio sono divergenti. Circolari interpretative, linee guida e iniziative di formazione possono essere di aiuto per lo sviluppo di orientamenti condivisi.

---

<sup>23</sup> Agenda per la semplificazione, punto 5.1.

<sup>24</sup> Agenda triennale, punto 1.8.

<sup>25</sup> Agenda per la semplificazione, punti 5.7 e 5.8.

---

### **Proposizione 8**

**Nell’attesa della modifica costituzionale che attribuisce allo Stato la competenza legislativa in tema di procedimento amministrativo “al fine di assicurare l’uniformità sul territorio nazionale”, occorre realizzare tempestivamente con il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali le iniziative di uniformazione della modulistica. Ne può infatti derivare una riduzione sostanziale dei costi per lo svolgimento dell’attività d’impresa e un importante impulso alla digitalizzazione dei processi. L’Agenda triennale per la semplificazione prevede passi concreti in questa direzione per l’edilizia, gli adempimenti ambientali e l’interazione con i SUAP.**

**Questi interventi vanno accompagnati dall’impegno a rendere più agevole per i cittadini e le imprese il rapporto con le amministrazioni, ad esempio proponendo insiemi di moduli aggregati secondo le esigenze concrete degli utenti (apertura di un esercizio commerciale ecc.) e predisponendo guide e istruzioni operative facilmente comprensibili. Un presupposto indispensabile, comunque, è l’atteggiamento collaborativo delle singole amministrazioni nei confronti del cittadino/utente.**

**Accanto alle misure relative alla modulistica, in molti ambiti anche un intervento di uniformazione della disciplina a monte può comportare enormi vantaggi: un esempio positivo, che potrebbe essere esteso ad altri settori, è il regolamento edilizio-tipo previsto dal decreto legge Sblocca Italia.**

**Il vantaggio di regole comuni può essere vanificato in assenza di un’applicazione omogenea da parte delle varie amministrazioni operanti sul territorio nazionale: linee guida e iniziative di formazione sono di aiuto per sviluppare prassi condivise.**

### ***2.4 E-government, Agenda digitale e sportelli unici***

Per quanto riguarda infine le modalità di interazione tra pubbliche amministrazioni e tra pubbliche amministrazioni e utenti, da tempo sono presenti nell’ordinamento disposizioni volte a valorizzare la digitalizzazione.

---

Vanno ricordati, al riguardo, sia l'articolo 3-*bis* della legge n. 241/1990 sia numerose disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale.

Il sistema dell'e-government in Italia sinora si è **ben sviluppato in alcuni ambiti** (ad esempio, Registro delle imprese, adempimenti fiscali) **ma è ancora lungi dal costituire un modello pienamente integrato di comunicazione efficiente in via telematica.**

Le disposizioni della direttiva europea sui servizi 2006/123/CE che richiedevano la realizzazione di sportelli unici accessibili *on line*, tali da consentire l'espletamento di tutte le procedure e le formalità relative all'accesso e all'esercizio delle attività, non sono ancora pienamente attuate, pur se formalmente riprese dal decreto legislativo n. 112/2008<sup>26</sup> e recepite dal decreto legislativo n. 59/2010. L'informatizzazione degli sportelli unici delle attività produttive e degli sportelli unici dell'edilizia perlopiù si ferma alla fase di presentazione dell'istanza.

Più in generale, gli **sportelli unici delle attività produttive** sono stati istituiti nella quasi totalità dei comuni ma non funzionano. Le ragioni sono più di una: le competenze sono troppo disperse tra amministrazioni; queste ultime sono restie a cooperare tra loro abbandonando i tradizionali canali di esercizio del potere; i sistemi informatici non dialogano. Pertanto, per assicurare che lo sportello unico possa svolgere effettivamente le funzioni per le quali è stato pensato, assicurando a chi presenta un'istanza la ragionevole certezza di ottenere risposte entro termini predefiniti, occorre una drastica revisione dei meccanismi. Un elemento di criticità è costituito dalla perdurante mancanza di attuazione del principio dell'accertamento d'ufficio, in base al quale un'amministrazione pubblica non può chiedere a un soggetto privato informazioni contenute in documenti già in suo possesso o in possesso di altre amministrazioni, che è riconosciuto da più di dieci anni dal nostro ordinamento ed è stato più volte ribadito da successivi interventi normativi.

Nel lavoro da compiere in attuazione dell'Agenda digitale è importante saper **colmare le carenze e al tempo stesso valorizzare quanto di positivo è già stato realizzato in Italia.** A questo riguardo, preme evidenziare che la gestione in modalità informatica del Registro delle

---

<sup>26</sup> Cfr. l'articolo 38 del decreto legge n. 112/2008, che ha disposto il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive,

---

imprese costituisce un esempio virtuoso di efficienza e sarebbe quindi rischioso modificarne la governance riportandone la gestione all'interno del Ministero dello sviluppo economico. Per quanto concerne il quadro normativo, va tenuto presente che il Codice dell'amministrazione digitale, che pur andrà rivisto alla luce del nuovo regolamento europeo sull'identificazione elettronica, contiene alcuni principi e disposizioni importanti che sono considerati un modello a livello europeo.

Per quanto riguarda le priorità, il tema è come **avvalersi appieno della digitalizzazione per realizzare la semplificazione e creare modalità di interazione uniformi con le pubbliche amministrazioni sul territorio nazionale.**

Il primo punto è che non possiamo limitarci ad automatizzare i processi esistenti. La semplificazione va vista attraverso gli occhiali del digitale. Non bastano i moduli standard: occorre **rivedere i processi in un'ottica end to end, dal back office fino al front end, per adeguarli alla digitalizzazione.**

In questa prospettiva, occorre esercitare al più presto la delega legislativa per l'accelerazione e la semplificazione dei servizi ai cittadini e alle imprese contenuta nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (articolo 1). I principi sull'accessibilità *on line* di informazioni e documenti in possesso delle amministrazioni, sui pagamenti elettronici e sull'erogazione dei servizi non sono nuovi, ma la delega fornisce l'occasione per dare un impulso alla loro attuazione. Il disegno di legge richiede, tra l'altro, alle amministrazioni di compiere in un arco di tempo di quattro mesi una ricognizione aggiornata dei procedimenti amministrativi di loro competenza, in modo da fornire la base conoscitiva per i successivi interventi di razionalizzazione, digitalizzazione e semplificazione. Peraltro, il decreto legge n. 90/2014 (articolo 24, comma 3-*bis*) già richiede a ogni amministrazione di predisporre entro il 16 febbraio 2015 un Piano di Informatizzazione per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni, che permetta non solo la compilazione *on line* ma soprattutto l'autenticazione dell'interessato attraverso il Sistema pubblico di identità digitale di cittadini e imprese, nonché il tracciamento dell'istanza e l'individuazione del responsabile del procedimento. In secondo luogo, le pubbliche amministrazioni italiane **non possono continuare ad avere database proprietari e non interoperabili tra di loro.** Difficoltà sul piano

---

tecnico e organizzativo ancora impediscono a un'amministrazione di accedere agevolmente e a titolo gratuito alle basi di dati di altre amministrazioni. Il Comune di Milano, ad esempio, non riesce ad avere i dati dei proprietari milanesi di autovetture per erogare le multe perché deve corrispondere un canone alla motorizzazione civile.

Anche questa esigenza è chiara da tempo. Tra gli interventi legislativi recenti, ricordiamo il decreto legge n. 90/2014 che ha modificato l'articolo 58 del Codice dell'amministrazione digitale. L'attuale versione prevede che "le pubbliche amministrazioni comunicano tra loro attraverso la messa a disposizione a titolo gratuito degli accessi alle proprie basi di dati alle altre amministrazioni mediante la cooperazione applicativa"; spetta all'Agenzia per l'Italia digitale, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e le amministrazioni interessate, definire gli standard di comunicazione e le regole tecniche a cui gli enti coinvolti dovranno conformarsi. Occorre ora un impegno deciso sul piano attuativo.

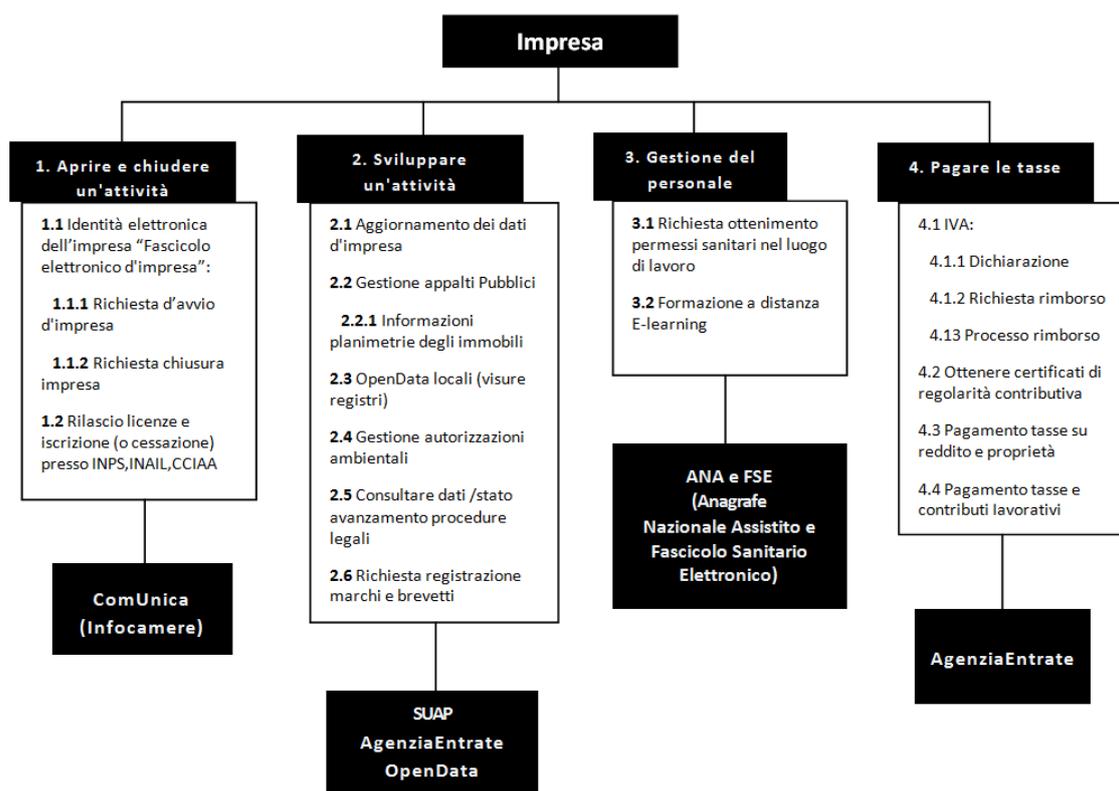
Stabilite queste premesse, la fase di attuazione del piano di semplificazione/digitalizzazione potrebbe essere organizzata sulla base degli "eventi della vita" di un'impresa, quali ad esempio:

- i. Avviare e chiudere un'attività
- ii. Sviluppare un'attività
- iii. Gestire il personale
- iv. Pagare le tasse.

Per ognuna di queste fasi è possibile individuare una serie di interazioni con alcune piattaforme pubbliche, tra cui quella di ComUnica e quella dello Sportello Unico delle Attività Produttive. La semplificazione/digitalizzazione dovrebbe andare al di là della mera presentazione delle istanze. Alla base dovrebbero esserci il Sistema pubblico d'identità digitale che potrà dare accesso a tutte le piattaforme in modo univoco e il lavoro dell'Agenzia per l'Italia digitale che dovrà definire tempestivamente gli standard e le regole tecniche per la comunicazione tra le amministrazioni, in attuazione di quanto disposto dal decreto legge n. 90/2014 (articolo 24-*quinquies*).

L'Agenda triennale per la semplificazione appare in linea con queste istanze, sia per l'enfasi posta sulla diffusione del Sistema pubblico di

identità digitale e dei pagamenti elettronici, sia per la focalizzazione su alcuni specifici settori di interesse rilevanti per le imprese. E' significativo che riguardo agli sportelli unici, le linee di azione non si concentrino solo sul *front end* ma prevedano l'approfondimento dei profili organizzativi e la promozione del coordinamento tra le amministrazioni coinvolte. Solo procedendo in questo modo e intervenendo a monte, secondo le linee individuate nei precedenti paragrafi, per rendere più efficienti e prevedibili i procedimenti amministrativi si può riuscire a rendere gli sportelli unici un effettivo strumento di semplificazione dei rapporti con le pubbliche amministrazioni.



---

### Proposizione 9

**Nell'attuazione dell'Agenda digitale è importante colmare le carenze e al tempo stesso valorizzare quanto di positivo è già stato realizzato in Italia. La gestione in modalità informatica del Registro delle imprese costituisce un esempio di efficienza e non appare pertanto opportuno modificarne la governance. Occorre, piuttosto, agire in modo incisivo per dare attuazione al principio dell'accertamento d'ufficio e rendere gli sportelli unici delle attività produttive e gli sportelli unici per l'edilizia effettivi strumenti di semplificazione dei rapporti con le amministrazioni pubbliche.**

**Il tema è come valorizzare appieno la digitalizzazione per realizzare la semplificazione e creare modalità di interazione uniformi con le pubbliche amministrazioni sul territorio nazionale. Occorre anzitutto non limitarsi ad automatizzare i processi esistenti ma rivedere i processi, dal back office al front end, per adeguarli alla digitalizzazione. E' inoltre necessaria un'azione decisa per rendere interoperabili i sistemi informatici delle amministrazioni e consentire l'accesso da parte di queste ultime a titolo gratuito alle banche dati.**

### 3. Rimozione delle restrizioni ingiustificate

La politica di semplificazione non può limitarsi agli interventi sulla disciplina generale dei procedimenti amministrativi: occorre, infatti, anche **rimuovere quelle restrizioni normative o amministrative che, nel contesto dei singoli settori, comprimono ingiustificatamente l'esercizio della libera iniziativa economica.**

Nel nostro ordinamento già disponiamo della base giuridica per rimuovere tali restrizioni. La Corte costituzionale ha in più occasioni riconosciuto la possibilità di utilizzare a questo fine la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, ex articolo 117 della Costituzione, come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale. Con il decreto legislativo n. 59/2010 è stato recepito nella normativa nazionale il principio europeo, codificato dalla direttiva servizi 2006/123/CE, in base al quale le restrizioni normative e amministrative alla libertà d'impresa sono ammissibili solo se necessarie e proporzionate al perseguimento di ben

---

specificati obiettivi di interesse generale. Inoltre, tra il 2011 e il 2012 sono state introdotte ulteriori disposizioni generali che seguono lo stesso approccio: l'articolo 3 del decreto legge n. 138/2011, gli articoli 31 e 34 del decreto Salva Italia n. 201/2011, l'articolo 1 del decreto legge Cresci Italia n. 1/2012. Queste disposizioni, con diversa formulazione, sanciscono l'illegittimità delle restrizioni normative o amministrative all'accesso o all'esercizio delle attività economiche che non siano giustificate dalla salvaguardia di interessi di rango primario (tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali).

Anche se i provvedimenti attuativi previsti da alcune di queste disposizioni non hanno visto la luce, in specifici casi la giurisprudenza ha ritenuto che i principi di liberalizzazione fossero direttamente applicabili, dichiarando di conseguenza illegittime specifiche restrizioni non giustificate da esigenze di interesse generale. Rispetto a una tradizionale cautela nel rimuovere le restrizioni ingiustificate alla libertà d'iniziativa economica in base all'articolo 41 della Costituzione, si è quindi assistito di recente a una maggiore disponibilità dei giudici nazionali ad applicare il principio di proporzionalità.

Ricordiamo, ad esempio, la sentenza del Tar Lombardia n. 2271 del 10 ottobre 2013 su alcune disposizioni di un comune in tema di governo del territorio che limitavano le possibilità di apertura di medie strutture di vendita senza giustificazioni di natura ambientale o urbanistica (le disposizioni sono state ritenute abrogate in ragione del contrasto con la direttiva europea sui servizi e con i successivi interventi di liberalizzazione a livello nazionale). A livello costituzionale, nella sentenza n. 38/2013 la Corte, facendo leva sull'articolo 117, ha ritenuto in contrasto con i principi di liberalizzazione la legge di una provincia autonoma che vietava l'esercizio del commercio al dettaglio nelle zone destinate ad attività produttive, ammettendolo in via eccezionale solo per un limitato insieme di categorie merceologiche. Si tratta di orientamenti giurisprudenziali che sarebbe fondamentale porre come guida e riferimento per le amministrazioni e per i giudici che devono giudicare circa la legittimità delle restrizioni all'esercizio dell'attività economica.

Un altro passo avanti è stato compiuto con l'attribuzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, mediante il decreto legge n. 201/2011, del potere di agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che

---

violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato (nuovo articolo 21-bis della legge n. 287/1990). In vari casi è stato sufficiente l'avvio dell'intervento dell'Autorità, tramite la *moral suasion*, per indurre l'amministrazione ad adeguarsi. Il decreto legge n. 1/2012, inoltre, ha previsto espressamente che la Presidenza del Consiglio dei Ministri raccolga le segnalazioni delle autorità indipendenti aventi ad oggetto restrizioni alla concorrenza e impedimenti al corretto funzionamento dei mercati al fine di predisporre le opportune iniziative, inclusa la possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali ingiustificatamente restrittive della concorrenza.

È comunque chiaro che attuare i principi di liberalizzazione attraverso interventi caso per caso non è sufficiente. Per rimuovere in modo sistematico le restrizioni normative e amministrative ingiustificate occorre un lavoro di **revisione complessiva della disciplina dei singoli settori**, così come è stato fatto nel 1998 per la disciplina della distribuzione commerciale prendendo spunto da una segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Solo in questo modo si possono distinguere chiaramente le attività che possono essere completamente liberalizzate da quelle per le quali è opportuno prevedere una SCIA o un'autorizzazione e, al di là dei regimi amministrativi, si può esaminare se i vincoli sostanziali allo svolgimento dell'attività d'impresa debbano essere mantenuti in quanto funzionali al perseguimento di specifiche esigenze di interesse generale o possano essere rimossi.

Questo lavoro sistematico a livello settoriale richiede una programmazione e un coordinamento tra l'agenda triennale per la semplificazione e le leggi annuali per il mercato e la concorrenza. Tra l'altro, la revisione delle discipline settoriali nell'ottica della semplificazione e della liberalizzazione può fornire l'occasione per una ripresa dell'attività di codificazione, intesa come riassetto complessivo delle regole di determinati settori mediante lo strumento dei testi unici. Questo processo, in particolare se accompagnato da misure volte a rafforzare la stabilità delle disposizioni inserite nei testi unici contribuirebbe in modo significativo alla qualità e alla chiarezza del quadro normativo.

Fermo restando quanto sopra indicato per la rimozione dei vincoli esistenti, occorre attivarsi anche per **impedire l'introduzione di nuove restrizioni ingiustificate**. A questo scopo, si dovrebbe anzitutto **rafforzare l'analisi**

---

**d'impatto** della regolamentazione, che nel nostro ordinamento perlopiù si traduce in un esercizio formale e andrebbe invece sottoposta a un rigoroso scrutinio di qualità. Occorre inoltre assicurare che le amministrazioni, anche a livello locale, ricevano un'adeguata **formazione** sui principi di liberalizzazione e sugli orientamenti giurisprudenziali in materia e **valorizzare** opportunamente, anche con l'aiuto dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, **le *best practices* pro-concorrenziali** che emergono a livello regionale e locale.

**Proposizione 10**

**Per assicurare la rimozione sistematica delle restrizioni normative e amministrative all'attività d'impresa non giustificate da specifici motivi di interesse pubblico, occorre un lavoro organico di revisione della disciplina dei singoli settori. Un riassetto, attraverso testi unici, delle regole vigenti che tenga conto dei principi di liberalizzazione e semplificazione contribuirebbe in misura importante alla qualità del quadro normativo. Per prevenire l'introduzione di nuove restrizioni ingiustificate, soprattutto a livello locale e regionale, occorre rafforzare l'analisi d'impatto che nel nostro sistema è in genere carente, promuovere un'azione di formazione delle amministrazioni sull'esigenza di rispettare i principi di liberalizzazione e diffondere le *best practices* pro-concorrenziali a livello regionale e locale.**