



CONFINDUSTRIA

**QUATTRO PROPOSTE
PER L'ATTUAZIONE DEL "DECALOGO"
NEL D.D.L. ANNUALE DI SEMPLIFICAZIONE**

Roma, 16 giugno 2004

Il sistema di regolazione dell'attività d'impresa e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni hanno un'importanza decisiva per la competitività di un Paese.

In Italia, l'elevato numero di adempimenti e di interlocutori con cui esse sono tenute ad interagire, gli eccessivi ritardi nei tempi di risposta, i problemi legati all'incertezza derivante dall'elevato numero di norme, spesso non chiare e continuamente soggette a modifiche, finiscono per rappresentare un elevato costo per le imprese e le penalizzano rispetto a quelle di altri Paesi d'Europa e del Mondo.

Non si può negare che sia **maturata, nel sistema politico, una maggiore consapevolezza** del problema, **ma residua una forte resistenza di fondo, che è sistemica.**

La ri-complicazione e la ri-legificazione sono sempre dietro l'angolo.

Occorre accelerare il processo riaffermando una forte volontà politica e dotandosi di nuovi strumenti, ancora più efficienti e incisivi.

D'altro canto, specie nell'attuale delicato contesto (tra casi Parmalat, Ogm, Banca 121, c.d. epidemia della mucca pazza, etc.), le imprese sono ben consapevoli dell'importanza della regolazione per proteggere i cittadini, i consumatori, i risparmiatori ma anche per tutelare il mercato e la certezza degli scambi. Purché questa regolazione sia chiara, certa, essenziale, effettiva. La sfida, infatti, è quella di coniugare l'indispensabile tutela degli interessi collettivi con il massimo di semplicità per le imprese.

Semplificazione non vuol dire esclusivamente *deregulation*. Vuol dire soprattutto una regolazione meno onerosa, comprensibile, che interviene solo quando è indispensabile e se i benefici da ottenere sono superiori ai costi, in cui le misure non sono "imposte dall'alto" ma sono il risultato di un dialogo con gli *stakeholders*, con i destinatari delle norme stesse.

Semplificazione vuol dire, soprattutto, una regolazione "di qualità".

IL "DECALOGO PER LA SEMPLIFICAZIONE" DI CONFINDUSTRIA

Per proporre misure concrete di intervento, in uno spirito di collaborazione costruttiva, nei mesi scorsi **Confindustria ha redatto un "decalogo per la semplificazione amministrativa"**, accompagnato da proposte operative di riforma, di natura sia normativa che di altro genere (formazione, innovazione tecnologica, innovazione amministrativa, etc.).

Alcune proposte del "decalogo" potrebbero essere agevolmente tradotte in **norme da inserire nel prossimo d.d.l. di semplificazione**, come segnale concreto e deciso di accelerazione nell'indirizzo politico.

Le proposte che seguono si ispirano alla prima parte del decalogo e prospettano:

QUATTRO PROPOSTE PER L'ATTUAZIONE DEL "DECALOGO"

- 1) Definizione di una policy della semplificazione; costituzione di una *Task force* politica; ruolo delle organizzazioni di categoria
- 2) Raccordo tra regolazione dell'Unione Europea, dello Stato e delle Regioni; ruolo di coordinamento della *Task force*
- 3) Liberalizzazione generale dell'attività imprenditoriale con piena attuazione del principio di "autocertificazione delle imprese"; semplificazione della *regolazione esistente* e individuazione dell'amministrazione unica responsabile del procedimento
- 4) Qualità della *nuova regolazione*, messa a regime dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), consultazione dei destinatari delle norme

1 - UNA TASK FORCE PER LA SEMPLIFICAZIONE

UNA POLICY SPECIFICA, PERSEGUITA DA UNA STRUTTURA FLESSIBILE E ADEGUATA

Il decalogo di Confindustria – in coerenza con le direttive dei principali organismi internazionali (UE, OCSE, WTO) – raccomanda l'adozione, da parte del Governo e delle Regioni, di **una policy specifica sulla semplificazione**:

- una *policy* stabile e politicamente visibile, con valenza trasversale e non limitata a singoli settori, periodicamente misurabile in termini di riduzione di atti, tempi e costi;
- una *policy* che identifichi le priorità degli interventi, che ne assicuri la sostenibilità e l'effettività, anche predisponendo interventi non normativi a sostegno delle riforme (ad esempio *action plans*, strategie di comunicazione e di formazione, programmi di sostegno);
- una *policy* che collochi in un contesto unitario iniziative ora separate (oggi, l'AIR si svolge presso la Presidenza del Consiglio; la semplificazione e la codificazione presso la funzione pubblica; l'innovazione tecnologica nella P.A. presso il dipartimento per l'innovazione; il Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese presso il Ministero delle attività produttive; il coordinamento con la legislazione regionale presso la Conferenza Stato-Regioni e il dipartimento affari regionali; il coordinamento con la regolazione comunitaria presso il dipartimento delle politiche comunitarie);
- una *policy* che tenga conto del rapporto tra semplificazione e *multilevel governance*, in cui lo Stato è solo uno degli attori, assieme alle Regioni e all'Unione Europea.

In mancanza di un unico responsabile politico per tutte queste attività, la proposta di Confindustria è quella di istituire **una Task force presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro da lui delegato**, che possa occuparsi con continuità di tali questioni. La *Task force*, di livello politico, dovrebbe essere dotata di un **supporto tecnico agile ma adeguato**, indispensabile per lavorare insieme con le amministrazioni di settore e con le Regioni per il successo di tale policy.

Il supporto dovrebbe avere **composizione multidisciplinare**, per poter dare impulso e valutare, con metodologie non meramente giuridiche ma soprattutto economiche e statistiche, le misure di semplificazione e di analisi di impatto avanzate dalle amministrazioni di settore.

Le professionalità necessarie dovrebbero essere rinvenute, ove possibile, **all'interno delle amministrazioni pubbliche**, eventualmente anche riorganizzando o coordinando strutture già operanti per finalità analoghe e ricorrendo ad iniziative di **alta formazione**. Dovrebbe, comunque, consentirsi anche il ricorso ad esperti della materia "esterni", anche provenienti da amministrazioni locali, da Autorità indipendenti o dal mondo produttivo.

COMPITI DELLA TASK FORCE E CONCERTAZIONE CON LE ORGANIZZAZIONI DI CATEGORIA

Funzione della *Task force* dovrebbe essere, innanzitutto, quella di definire ogni anno, in concertazione con le organizzazioni di categoria, **un piano d'azione per la semplificazione** non solo normativo, ma **"per obiettivi"** concretamente misurabili periodicamente.

Inoltre, la *Task force* dovrebbe avere un ruolo di indirizzo, coordinamento e impulso nei confronti delle singole attività di semplificazione e di riassetto condotte dalle amministrazioni di settore ed effettuare, tra l'altro:

- il coordinamento con le Regioni sulla semplificazione e sull'uso degli strumenti di qualità della regolazione;
- il ricorso a richieste di approfondimento nel caso le proposte di nuova regolazione non appaiano necessarie, o giustificate nel rapporto costi-benefici;
- la messa a regime, in collaborazione con le amministrazioni di settore, dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), in fase sperimentale dal 2000, per tutta l'attività normativa del Governo;
- l'identificazione di forme e modalità stabili di consultazione con le organizzazioni di categoria;
- il sostegno a iniziative "non normative" di semplificazione, identificate in altre parti del decalogo, anche tramite progetti di innovazione tecnologica, innovazione amministrativa, comunicazione e formazione;
- il monitoraggio dell'efficacia delle riforme introdotte e della loro effettiva applicazione e la verifica dell'impatto delle norme, proponendo, ove necessario, interventi correttivi.

IL RAFFORZAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI DI SETTORE

Al di là del ruolo della *Task force*, sono i Ministeri e le altre amministrazioni di settore i responsabili istituzionali del processo di riassetto e semplificazione nel loro settore di competenza.

Non si può quindi prescindere da un'effettiva e stretta collaborazione, a livello politico ma soprattutto tecnico, tra la *Task-force* centralizzata e le singole amministrazioni "di settore".

A tal fine, si propone il **rafforzamento degli uffici dei Ministri di settore** che abbiano compiti di *drafting* normativo e di analisi di impatto della regolazione nonché l'individuazione, nell'ambito di ciascun Ministero, di un **responsabile delle "attività di semplificazione, riassetto e qualità della regolazione" che funga da referente istituzionale "tecnico" della *Task force*.**

2 - IL RACCORDO DELLA TASK-FORCE CON I PROCESSI NORMATIVI REGIONALI E COMUNITARI

IL RACCORDO CON LA REGOLAZIONE REGIONALE

La *Task force* e la sua struttura di supporto tecnico dovrebbero costituire anche un punto di riferimento e di dialogo per la **semplificazione della regolazione regionale, dove a seguito della riforma del Titolo V si concentra una gran parte della disciplina contenente oneri burocratici.**

Per ridurre onerosità e difformità eccessive dei sistemi di regolazione regionali, occorre **istituire tra Stato e Regioni un “tavolo” stabile di confronto sulla semplificazione** degli oneri regolatori e burocratici, cui possano partecipare anche le categorie produttive. A questo tavolo si potrebbero, tra l'altro:

- raggiungere *accordi o intese per il perseguimento della qualità della regolazione* nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, in particolare definendo *criteri, metodi e strumenti comuni* di semplificazione, di codificazione, di analisi dell'impatto della regolazione, di consultazione per l'emanazione di norme statali e regionali;
- stabilire *consensualmente “livelli minimi essenziali di semplificazione” sul territorio nazionale*, cui corrisponde un “livello massimo di oneri burocratici” per ciascuna attività d'impresa, concretamente misurabile in termini di requisiti, di tempi e di costi per le aziende; valutare la configurabilità di modelli procedurali standard sul territorio nazionale, da concordare insieme, che ciascuna Regione si potrebbe impegnare ad introdurre nel proprio ordinamento; individuare le più efficaci misure di semplificazione introdotte nelle Regioni, da far valere come “casi-pilota” per le altre;
- valorizzare l'attività dell'osservatorio legislativo interregionale per *l'armonizzazione delle varie normative regionali.*

La sede istituzionale del “tavolo” dovrebbe essere la **Conferenza Stato-Regioni**. La veste formale degli atti concordati potrebbe restare flessibile ed essere demandata alla scelta delle parti: pertanto, dovrebbe trattarsi di **accordi** ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. n. 281 del 1997 (lo strumento più flessibile ivi previsto), ovvero di **intese** ai sensi dell'art. 8 della “legge La Loggia” n. 131 del 1993 (secondo cui “il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni ...”).

IL RACCORDO CON LA REGOLAZIONE COMUNITARIA

Un raccordo “forte” va introdotto anche per la partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa comunitaria, al fine di evitare che a Bruxelles possano essere adottate normative contrarie agli interessi delle imprese italiane, ovvero ingiustificatamente onerose per i cittadini o per le amministrazioni del nostro Paese.

Pertanto, va previsto espressamente che la *Task force* verifichi anche la coerenza degli obiettivi di semplificazione con la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea nella fase di predisposizione della normativa comunitaria con gli opportuni coordinamenti con il Dipartimento per le politiche comunitarie e il Ministero degli esteri, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

3 - LIBERALIZZAZIONE GENERALE DELL'ATTIVITÀ D'IMPRESA, FONDATA SUL PRINCIPIO DI AUTOCERTIFICAZIONE. CONSEGUENTE RIASSETTO NORMATIVO DEGLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI DELLE IMPRESE.

LIBERALIZZARE E AUTOCERTIFICARE L'ATTIVITÀ DI IMPRESA

Il primo punto del decalogo di Confindustria richiede di accelerare drasticamente il processo di semplificazione normativa in materia di adempimenti amministrativi delle imprese e di introdurre anche **una norma generale di liberalizzazione dell'attività imprenditoriale**.

Attualmente, per avviare o esercitare un'attività di impresa vi è ancora un principio generale di "priorità dell'intervento amministrativo" rispetto all'attività di impresa. Esso va capovolto in un principio generale secondo cui l'attività di impresa non è, di regola, soggetta ad atti di autorizzazione, licenza o di assenso comunque denominati da parte delle pubbliche amministrazioni, salve le necessarie eccezioni.

Tale liberalizzazione si dovrebbe fondare su un meccanismo che si potrebbe chiamare di **"autocertificazione delle attività di impresa"**, che assorba sia la d.i.a. che il silenzio assenso, abrogando in via generale – e salve le eccezioni di cui sopra – ogni preesistente disposizione che preveda un intervento autorizzatorio o concessorio da parte della p.a.

Secondo tale principio, il possesso dei requisiti, l'esistenza dei presupposti e il rispetto della normativa tecnica necessari per avviare, proseguire o modificare un'attività di impresa sono comprovati:

- a) in via prioritaria, con attestati rilasciati per via informatica dalle amministrazioni competenti su richiesta dell'amministrazione che sarebbe stata preposta al rilascio degli atti di autorizzazione, di licenza o di assenso, ovvero
- b) con dichiarazioni sostitutive degli accertamenti delle amministrazioni, sottoscritte dall'interessato o da un professionista abilitato che se ne assuma la responsabilità.

È evidente che l'estensione dell'autocertificazione incontra comunque il **limite della discrezionalità amministrativa**, ma l'operazione proposta mira proprio a **far arretrare il più possibile tale limite**, conservandolo soltanto per i casi davvero essenziali e ad alcune imprescindibili condizioni:

- che ne sia congruamente giustificata la necessità, anche ricorrendo a metodi di analisi di impatto della regolazione;
- che sia stata verificata l'assenza, per ciascun caso, di valide alternative al meccanismo autorizzatorio e discrezionale;
- che la deroga derivi da una espressa previsione di legge o regolamento di delegificazione, successivi all'esercizio della delega, ovvero da una normativa regionale (non, quindi, con un'attività amministrativa che imponga ulteriori oneri non previsti normativamente, ovvero si fondi su norme previgenti e non fatte rifluire nei decreti delegati);
- che siano in ogni caso rispettati i "livelli minimi essenziali di semplificazione" fissati ai sensi della seconda proposta.

Particolare attenzione andrà, poi, posta alle modalità di **verifica successiva**, “a campione”, dei requisiti e sul regime delle eventuali sanzioni. Tale disciplina è, da un lato, indispensabile per garantire un uso corretto dell’autocertificazione e per agire da deterrente contro eventuali abusi, dall’altro dovrebbe essere configurata come **intervento “costruttivo” dell’amministrazione**, che miri se del caso a correggere più che a fermare l’attività imprenditoriale già avviata.

UNA DELEGA INNOVATIVA AL GOVERNO: LIBERALIZZAZIONE PIÙ RIASSETTO

Si propone, a tal fine, **una delega innovativa al Governo**, che non si limiti a prevedere l’ennesima modifica dell’esistente, ma che introduca quell’ “approccio radicalmente innovativo al problema della regolazione” e quel “cambiamento culturale che deve interessare le funzioni preposte alla regolazione e la pubblica amministrazione a tutti i livelli” richiesto dal decalogo di Confindustria.

La delega che si prospetta dovrebbe **imporre alle amministrazioni dello Stato – anche in raccordo con le Regioni** e comunque nel rispetto dei livelli minimi essenziali di semplificazione fissati ai sensi della seconda proposta – **di operare una ricognizione dei procedimenti amministrativi** relativi ad attività di impresa **in cui è ancora indispensabile conservare una attività autorizzatoria, demandando automaticamente tutto il resto alla autocertificazione** previa verifica dei requisiti o dei limiti tecnici, certificabili da professionisti o da altri soggetti accreditati.

Oltre alla ricognizione della (residua) attività ancora soggetta ad atti di autorizzazione, i decreti delegati dovranno altresì:

- provvedere alla **semplificazione e al riassetto della disciplina del rilascio dei (residui) atti autorizzatori**, con fonti normative differenti a seconda che ci si trovi in materie di legislazione concorrente o esclusiva dello Stato;
- **ridurre i presupposti e i requisiti “autocertificabili”**, semplificandone inoltre le modalità di determinazione e di verifica successiva, anche qui con interventi differenti a seconda delle materie esclusive o concorrenti.

Tale duplice opera di semplificazione e riassetto va eseguita nel rispetto di una serie di criteri direttivi, volti ad indirizzare l’attuazione della delega verso un *effettivo* alleggerimento degli oneri burocratici sulle imprese.

È evidente che una legge dello Stato non può intervenire sulle materie di competenza normativa propria delle Regioni. Ma un segnale va dato comunque. La proposta, pertanto, avanza due raccomandazioni di natura programmatica:

- che gli accordi o le intese Stato-Regioni di cui alla seconda proposta possano prevedere i medesimi effetti di riassetto anche per la normativa regionale delle attività di impresa, nelle materie a legislazione concorrente;
- che le Regioni e gli enti locali assumano il processo di semplificazione e di riassetto di cui alla delega in questione come parametro di riferimento per gli analoghi processi di semplificazione e di riassetto degli adempimenti amministrativi delle imprese nelle materie di loro competenza normativa esclusiva.

I PRINCIPI E I CRITERI DIRETTIVI

Alcuni principi direttivi alla delega in questione si possono rinvenire tra i criteri di delega della legge annuale di semplificazione per il 2001 (l. n. 229 del 2003).

In particolare, si tratta delle lettere g), h) e i) dell'articolo 1, comma 1, della legge citata, relative alla "revisione e riduzione delle funzioni amministrative", nonché alla promozione degli interventi di "autoregolazione per standard qualitativi" e di "autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione".

È noto che istituti come quello dell'autoregolazione sono molto delicati e complessi, come insegna l'esperienza anglosassone e potranno essere introdotti solo dopo averne definito modalità, contenuti, soggetti competenti etc.. Ma **un riferimento espresso all'autoregolazione** appare comunque significativo, poiché costituisce uno stimolo ad approfondire il ricorso ad uno strumento che, sia pur nella sua complessità, ha dato buona prova di sé, in altri Paesi così come a livello comunitario.

A tali criteri direttivi si può aggiungere la gran parte di quelli contenuti nell'**articolo 4 dello schema di d.d.l. del Governo.**

I criteri direttivi dovrebbero essere recepiti dal decreto delegato con determinazione e saggezza, per **evitare che l'introduzione di un principio generale di liberalizzazione possa risultare troppo generica e quindi priva di benefici effettivi.** Particolare attenzione dovrà essere posta alla fase di attuazione dei decreti legislativi: i principi ivi contenuti dovranno essere applicabili, in modo selettivo e misurabile, ad ambiti sia rilevanti che critici. Altrimenti, il tutto si risolverebbe soltanto in una petizione di principio. A tal fine, si propone il ricorso alla **consultazione e all'analisi di impatto anche in sede di attuazione della delega.**

IL MECCANISMO FINALE DI "GHIGLIOTTINA"

La delega dovrebbe essere, infine, accompagnata da un **meccanismo di "ghigliottina"** – proprio di alcune felici esperienze internazionali di riassetto e semplificazione – secondo il quale, allo scadere della delega, **tutto quello che non è espressamente contenuto nella ricognizione diventerebbe autocertificabile e le norme in senso diverso si intendono abrogate.**

Un meccanismo analogo dimostrò di funzionare per la ricognizione delle funzioni amministrative da conservare allo Stato e da non trasferire alle Regioni ai sensi del d.lgs. 112/98: così, di fatto, anche per la semplificazione si spingerebbero le amministrazioni di settore ad "uscire allo scoperto" e a discutere delle loro competenze con la *Task-force* e con le categorie interessate.

4 - LA “MESSA A REGIME” DELL’ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE (AIR) E LA CONSULTAZIONE DEI DESTINATARI DELLE NORME

PORTARE A REGIME L’ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

Il decalogo richiede espressamente di **portare a regime il funzionamento degli strumenti di qualità della nuova regolazione: AIR e consultazione** delle categorie interessate, che dall’anno 2000 operano soltanto in fase sperimentale.

Occorre **un intervento multidisciplinare e flessibile**, con meccanismi di lavoro semplici e adattabili alle diverse esigenze specifiche, che evitino il formarsi di una “nuova burocrazia”. Le *best practices*, d’altronde, non mancano: basta ispirarsi ai criteri di analisi di impatto della regolazione indicati dall’OCSE o dal Rapporto Mandelkern in sede europea, ovvero a quelli già da tempi presenti in alcuni ordinamenti particolarmente avanzati (Regno Unito, Olanda, USA, Canada, Australia, ...).

I modelli più efficienti (ad esempio, quello della R.I.U., la *Regulatory Impact Unit* inglese) dimostrano la necessità di affiancare una fase analitica presso le amministrazioni di settore competenti con funzioni di guida, indirizzo, coordinamento, revisione e, in casi estremi di inerzia, sostituzione da parte di una *Task force* centrale.

I PRINCIPI DELLA NUOVA AIR

L’AIR, oltre che misurare *ex ante* le varie opzioni di intervento (sarebbe grave configurarla come una giustificazione di misure di cui si è comunque già decisa l’adozione), deve anche accertare espressamente l’assenza di **alternative alla regolazione** (ad esempio, interventi di auto-regolazione e co-regolazione; codici di condotta; strategie di comunicazione e di formazione per la migliore attuazione delle riforme esistenti).

Le più moderne tecniche di AIR prevedono anche una fase di verifica, successiva, dell’impatto della regolazione (cd. VIR) e si spingono sino alla **compliance analysis**, ovvero alla valutazione, *ex post*, del grado di “obbedienza” (*compliance*, appunto), di rispetto e di attuazione di una normativa, per ricavarne indicazioni per interventi correttivi.

Il tutto, come si è già detto, dovrebbe avvenire in **raccordo con le Regioni**, per evitare AIR fondate su criteri difformi sul territorio nazionale, oltre che **con il Parlamento**.

IL RUOLO DELLA CONSULTAZIONE

In sede di analisi di impatto, va valorizzato il principio (molto diffuso a livello europeo e OCSE) della partecipazione delle categorie dei privati interessati alla redazione della nuova regolazione che le concerne e, in particolar modo, delle associazioni di categoria. La creazione di **forme stabili di consultazione**, da coordinarsi presso la *Task force* per la semplificazione, deve essere connessa ai meccanismi di analisi di impatto *ex ante* e a quelli di monitoraggio *ex post* delle riforme già introdotte. La consultazione non deve soltanto limitarsi a “sentire le ragioni” degli interessati: essi possono (e in certi casi devono) anche fornire elementi istruttori e conoscitivi di supporto per l’attività normativa.