

Osservatorio sulle fonti

L'ULTIMA STAGIONE DELLA SEMPLIFICAZIONE: LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI¹

di *Andrea Simoncini* e *Erik Longo*²

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le stagioni della semplificazione. – 3. La misurazione *successiva* degli oneri amministrativi. – 4. La misurazione *preventiva* degli oneri amministrativi. – 5. La giurisprudenza costituzionale. – 6. Conclusioni.

Italy has long been known for its complex bureaucracy, however many steps are being taken to improve the current situation. During the last twenty years, new measures have been put in place to simplify numerous administrative processes in order to reduce costs and improving government services for business and individuals.

In this framework the article introduces one of the most important strategies for better regulation implemented by the Italian government during the past legislature, the MOA, a method for measuring the administrative burdens imposed by regulation on business. In the first part the authors describe recent improvements introduced for reducing burdens imposed by regulation, such as the introduction of estimation of burdens during the phase of Regulatory Impact Assessment (RIA) when new regulation has been proposed. In the second part the article discusses both limits of new measures and difficulties that public administrations may face in its application. A further critical point and a challenge is the case law of the Italian Constitutional Court. Indeed, the most recent decisions taken by the Constitutional Court confirm the constitutional nature of the simplification process.

¹ Il presente contributo è frutto del lavoro comune dei due autori, ciò nondimeno la stesura dei capitoli 1, 2 e 5 è da attribuire ad Andrea Simoncini e quella di restanti a Erik Longo.

² Andrea Simoncini è professore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze; Erik Longo è ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata.

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione

L'obiettivo della semplificazione legislativa e amministrativa è oramai da molti anni una priorità delle agende politiche dei governi italiani³. Il peso "endemico" della burocrazia italiana ha reso la semplificazione oggetto di frequenti messaggi politico-elettorali. A questo scopo il nostro paese ha deciso di sviluppare la politica di semplificazione in linea con le migliori pratiche emerse in ambito internazionale e con gli indirizzi strategici definiti e concordati in sede europea⁴.

Negli ultimi anni è cresciuta molto la consapevolezza della dimensione notevole degli oneri amministrativi a carico delle imprese. In questo campo le istituzioni internazionali hanno svolto un ruolo cruciale nello studio degli oneri amministrativi da regolazione e nell'analisi comparativa dei sistemi. L'OECD per prima ha svolto un programma di rilevazione dell'onere percepito dalle imprese⁵, specie dalle piccole e medie, in diversi paesi membri e delle analisi delle strategie di semplificazione e riduzione degli oneri e delle migliori pratiche⁶. A partire dal 2006 la World Bank ha invece sviluppato un rapporto sulla onerosità dei sistemi regolamentari intitolato *Doing Business* che ha avuto successo anche nel nostro paese⁷.

La legislatura che si aprirà nei prossimi giorni eredita dalla precedente un alto numero di tentativi rivolti alla semplificazione, soprattutto alla cd. riduzione degli oneri burocratici o amministrativi. In linea con quanto avvenuto in molti altri paesi⁸, il governo italiano ha rivolto gli interventi di semplificazione verso la previsione di una significativa riduzione degli "oneri" che la presenza della pubblica amministrazione impone sulle imprese e sui cittadini. Per oneri amministrativi s'intendono in questa ottica «i costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle pubbliche amministrazioni e dai cittadini per soddisfare l'obbligo giuridico di fornire informazioni sulle proprie attività, alle auto-

³ E. CAVALIERI, L. TORCHIA, *Processi di semplificazione normativa. Report annuale - 2012 - Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, www.ius-publicum.com, 2012, p. 1 e ss.

⁴ Su questo si veda prima la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, COM (2007) 23 final, del 24 gennaio 2007, che fissa un obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012 e invita gli stati membri ad adottare tetti analoghi a livello nazionale e poi Consiglio europeo di Bruxelles 1 e 2 marzo 2012 – Conclusioni della Presidenza, EUCO 4/12 CO EUR 2 CONCL 1, Bruxelles, 2 marzo 2012.

⁵ OECD, *Businesses' Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*, Parigi, Oecd, 2001.

⁶ OECD, *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2790042.pdf>, 2003

⁷ WORLD BANK, *Doing Business in Italia 2013. Regolamentazioni più efficienti per le Piccole e Medie Imprese*, in *Encyclopedia of Doing Business in Italia 2013. Regolamentazioni più efficienti per le Piccole e Medie Imprese*, City, 2013.

⁸ Nel 2008, ben trenta dei trentuno paesi dell'area Oece si erano dotati di programmi di riduzione degli oneri amministrativi. Cfr. OCSE, *Cutting Red Tape - Why is Administrative Simplification so Complicated? - Looking beyond 2010*, Parigi, Oecd, 2010.

Osservatorio sulle fonti

rità pubbliche o ai privati⁹». La misurazione degli oneri amministrativi rappresenta come vedremo, l'ultima stagione delle strategie per migliorare la qualità della normazione e garantire una pubblica amministrazione più efficiente e più utile per il bene dei cittadini e del sistema economico in generale.

Chi ha commentato le novità sulla scena non ha mancato di sottolineare, assieme ai progressi compiuti, i limiti di queste riforme¹⁰. Per esempio, gli strumenti per la misurazione degli oneri sono stati introdotti spesso attraverso modifiche normative, nella maggior parte dei casi, poco organiche e coordinate fra loro; inoltre, il bilancio dell'esperienza di misurazione avviata dal governo nel 2007 mostra come siamo ancora lontani dall'introdurre un sistema che possa aiutare concretamente a risolvere i gravi problemi di cui è affetto il nostro sistema amministrativo.

Con questi presupposti è possibile fare un bilancio di quanto è stato compiuto dal Governo e dal Parlamento su questo fronte durante gli ultimi anni. Scopo del presente lavoro è, dunque, quello di comprendere, da un lato, i passi in avanti compiuti durante la XVI legislatura per raggiungere l'obiettivo della semplificazione documentale a favore dei cittadini e delle imprese e, dall'altro, cercare di individuare il cammino ancora da compiere per consolidare e migliorare tali interventi.

Il contributo è così diviso: anzitutto, evidenzieremo quest'ultima fase della "misurazione degli oneri amministrativi" nel più ampio scenario delle "stagioni della semplificazione" in Italia; in secondo luogo, mostreremo i progressi compiuti sul fronte della misurazione successiva degli oneri amministrativi con un focus specifico sulle metodologie usate a livello nazionale; in terzo luogo, analizzeremo le modifiche alla disciplina delle procedure di valutazione e l'introduzione della misurazione preventiva; infine, descriveremo alcune più recenti pronunce della Corte Costituzionale in cui è emerso il tema degli "oneri amministrativi".

2. Le stagioni della semplificazione

L'ideale della semplificazione ha radici lontane se è vero che gli stessi Costituenti già nel 1948 si preoccuparono di richiedere alla legge di assicurare il "buon andamento" (oltre che l'imparzialità) dei "pubblici uffici"¹¹.

È d'altra parte indubbio che a partire dagli anni '90 questo auspicio è divenuto una priorità assolutamente non più rinviabile, stante l'impossibilità per la Repubblica di continuare a finanziare la spesa generata da una amministrazione improduttiva o inefficiente. E non v'è ombra di dubbio che la semplificazione (ovvero la complicazione) del sistema amministrativo è uno dei fattori cruciali per consentire la produttività e

⁹ Definizione oramai costantemente usata all'interno della legislazione. Vedi da ultimo la legge n. 180/2011.

¹⁰ A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 17 e ss.

¹¹ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 286 e ss.

Osservatorio sulle fonti

l'efficienza del settore pubblico¹². Ma in oltre vent'anni di dibattito pubblico e di iniziative per la semplificazione in realtà i temi e le sottolineature non sono state sempre identiche; dietro lo "slogan" della semplificazione si celano, a dire il vero, idee, approcci e politiche diverse¹³. Proviamo in maniera schematica a fare ordine tra le diverse "stagioni" della semplificazione.

2.1 Semplificazione e qualità del sistema normativo

La prima direttrice delle politiche di semplificazione ha visto nell'eccessivo numero di leggi vigenti la principale causa dell'inefficienza della amministrazione e delle istituzioni pubbliche. La prima stagione della semplificazione è stata dominata dallo strumento della delegificazione¹⁴, il meccanismo "escogitato" dalla fine degli anni Ottanta per sfoltire l'eccesso di norme di rango primario riportando al rango secondario tutte le norme di minore importanza¹⁵. La norma cardine di questo meccanismo era prevista nell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988¹⁶.

Ma anche la delegificazione, purtroppo, più che un processo di riforma è stata una «moda», come alcuni hanno rilevato recentemente, visto che nonostante negli anni Novanta si sia delegificato molto, questo procedimento si è rivelato non solo scarsamente funzionale¹⁷ ma anche poco corretto sul piano delle fonti¹⁸.

La reazione a questo fallimento ha prodotto un effetto "boomerang" e così essendo partiti con l'obiettivo di spostare l'accento dalle fonti primarie (leggi, decreti-legge e decreti legislativi) alle fonti secondarie (regolamenti del governo) ci si è accorti che era più opportuno tornare a concentrare l'attenzione sulle fonti legislative con l'obiettivo di riordinare e razionalizzare questa normativa; si è aperta così la stagione della (termine orribile) "testunificazione"¹⁹, ovverosia della approvazione di "testi unici" in cui riorga-

¹² B.G. PETERS, «Governance» e democrazia: un dibattito, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 38, 2008, p. 443 e ss.

¹³ A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 37 e ss.

¹⁴ Questa "stagione" è stata ampiamente descritta dalla dottrina. Tra tutti vedi G. DEMURO, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, Giappichelli, 1999, p. 193 e ss.

¹⁵ Per un inquadramento complessivo del fenomeno vedi U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di ID., Torino, Giappichelli, 1999, XIV e ss.

¹⁶ Vedi sul tema: G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995): la difficile attuazione dell' art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Torino, Giappichelli, 1996, *passim*; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 32 e ss.

¹⁷ Vedi G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Torino, Giappichelli, 2007, p. 209 e ss.

¹⁸ Da ultimo si veda la ricostruzione compiuta da G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2011, p. 4 e ss.

¹⁹ F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2005, p. 261 e ss.

Osservatorio sulle fonti

nizzare le fonti primarie per settori (si pensi ai beni culturali, alla disciplina bancaria, agli enti locali, alla sicurezza sul lavoro) giungendo anche ad ipotizzare la categoria “ibrida” dei testi unici di natura *mista* (ovvero composti in parte di norme primarie e in parte di norme secondarie)²⁰.

Alla stagione dei Testi unici è poi seguita quella dei codici settoriali, in cui alla forma “testo unico” è preferita quella del codice (si pensi al settore dei beni culturali o a quello dell’ambiente) ed infine siamo arrivati all’introduzione nel 2005 del procedimento denominato “taglia-leggi” (legge n. 246/2005); un rimedio drastico all’eccessivo numero di leggi in vigore realizzato attraverso l’abrogazione implicita e generalizzata di tutte le leggi anteriori al 1970, salvo quelle che il legislatore decida espressamente di fare salve. Lo strumento del taglia-leggi ha poi avuto un’ulteriore innovazione, giacché il Governo, rilevando la straordinaria necessità ed urgenza di tale intervento, ha inserito nel decreto-legge n. 112 del 2008 una disposizione (l’articolo 24) che abroga direttamente leggi ritenute vetuste - oramai esaurite negli effetti - per le quali l’effetto abrogativo (decorrente dal centottantesimo giorno dall’entrata in vigore del decreto-legge) è anticipato rispetto alla scansione procedimentale prevista dalla legge n. 246 del 2005²¹. La diversità rispetto ai provvedimenti precedenti è notevole: si è operato non un riordino ed una articolata semplificazione, ma sono state “cancellate” dall’ordinamento una serie di fonti primarie per le quali è accertata la cessazione dell’efficacia²².

2.2 Semplificazione e qualità del sistema amministrativo

In modo quasi parallelo alla semplificazione normativa si è giocata anche un’altra partita, quella della semplificazione amministrativa. Le politiche di riforma del sistema amministrativo degli ultimi quindici anni hanno messo in luce che l’obiettivo della semplificazione dev’essere perseguito attraverso una riduzione della complicazione/complessità dei sistemi amministrativi, intendendo per sistemi amministrativi il complesso dei procedimenti e degli uffici preposti a dare concreta attuazione alle leggi.

Dalla riforma della legge sul procedimento amministrativo operata nel 1990 – e tutte le successive modifiche – è divenuta prioritaria l’esigenza di una trasformazione dell’amministrazione nella sua organizzazione e nei suoi rapporti con i cittadini²³. Si è avvertita la necessità di un’amministrazione meno autoreferenziale, rispondente ai canoni razionali del buon funzionamento, aperta a soddisfare realmente le esigenze dei cit-

²⁰ F. PATRONI GRIFFI, *Fasi, contenuti, fini della semplificazione normativa*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2009, p. 229 e ss.

²¹ L’intero percorso seguito è ben evidenziato da M. CECCHETTI, *Il taglio delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole ghigliottina e abrogazioni espresse*, in *Studi sulle fonti del diritto*, a cura di S. PAJNO, G. VERDE, Milano, Giuffrè, 2010, p. 95 e ss.

²² Su questi aspetti vedi: G. VESPERINI, *Il governo della semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2007, p. 263 e ss. e l’ampio volume dedicato sul tema curato da N. LUPO, *Taglialeggi e normativa: tra luci e ombre*, Padova, Cedam, 2012.

²³ N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 175 e ss.

Osservatorio sulle fonti

tadini e capace di offrire servizi in modo trasparente ed efficiente. Con la legge n. 241 del 1990 comincia, perciò, a farsi strada l'esigenza di regole flessibili per l'organizzazione e l'agire amministrativo e la necessità che la riforma dell'amministrazione fosse accompagnata dalla realizzazione di obiettivi di "semplificazione amministrativa". Contemporaneamente si è avviata la difficile – ma necessaria – riforma che porta a distinguere per ogni livello di governo la sfera dell'indirizzo politico da quella della gestione amministrativa.

Negli anni successivi la rivoluzione delle amministrazioni italiane è divenuta "sistema"²⁴. Le riforme Bassanini hanno usato la semplificazione per introdurre una profonda trasformazione dell'apparato organizzativo e delle procedure seguite tanto dalle amministrazioni nazionali che regionali e locali. Il principio di sussidiarietà nella sua versione verticale e orizzontale, l'introduzione delle regole di autocertificazione e la garanzia di una maggiore trasparenza e celerità del procedimento amministrativo hanno tentato di semplificare gli apparati burocratici rendendoli più utili al cittadino.

In seguito, dopo l'approvazione delle leggi Bassanini e la prima legge annuale di semplificazione (legge n. 50 del 1999) si è aperta un'ulteriore nuova fase, che mira a cogliere l'impatto economico delle riforme che riguardano l'amministrazione e la regolazione²⁵. La consapevolezza del valore economico di tale processo rappresenta la convergenza italiana verso l'impostazione sulla qualità della regolazione introdotta dalle raccomandazioni OCSE²⁶.

2.3 Semplificazione e "riduzione degli oneri amministrativi"

Ultima in ordine di tempo è la *new wave* delle diverse stagioni della semplificazione: quella in cui si è messo a tema la riduzione degli oneri amministrativi.

Attenzione a non confondere questa politica con quella – generica – di semplificazione del sistema amministrativo di cui al punto precedente. L'approccio è ora più marcatamente economico. Il punto di partenza in questa particolare prospettiva è che la semplificazione/complicazione di un sistema amministrativo è un "costo" per l'impresa. Dunque, l'entità di questo *costo* ed in particolare la possibilità per l'amministrazione, agendo sui propri uffici e le proprie procedure, di aumentarlo o diminuirlo, diviene una leva attraverso la quale i soggetti pubblici possono rendere più o meno attraenti i propri territori per le imprese; la regolazione dell'amministrazione – ed in particolare il con-

²⁴ Come evoca L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 477 e ss.

²⁵ A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2010, p. 1188 e ss.

²⁶ S. SILEONI, E. LONGO, *Una sintesi dei modelli internazionali di better regulation e la loro traduzione in Italia*, in *La semplificazione in Toscana* a cura di A. SIMONCINI, Firenze, FUP, 2011, p. 77 e ss.

Osservatorio sulle fonti

trollo del “costo” che essa rappresenta per l’impresa – diviene, un po’ analogamente alla politica fiscale, un fondamentale strumento di politica economica²⁷.

In questa accezione però il concetto di *onere amministrativo*, cambia natura. Non si osservano più, infatti, i costi dettati dall’organizzazione del sistema amministrativo (il costo dell’apparato della p.a.) o gli oneri legati alla durata dei procedimenti (alla lentezza dell’amministrazione), ma solo quelli che sono imposti alle imprese per l’adempimento degli *obblighi informativi*, i costi per ottenere o produrre informazioni di cittadini o imprese, sotto forma di serie di dati o comunicazioni necessarie per l’attività della pubblica amministrazione²⁸.

3. La misurazione successiva degli oneri amministrativi

Come abbiamo già ricordato il nuovo periodo favorevole alla misurazione degli oneri amministrativa in Italia è piuttosto recente.²⁹ Lo strumento scelto per la rilevazione di questi oneri è lo “Standard Cost Model”, la metodologia più diffusa di misurazione dei oneri burocratici; un metodo che quantifica il costo, in termini di ore/lavoro, dei dipendenti o dei consulti esterni all’impresa che concretamente rispondono alle richieste della p.a. L’applicazione dello “Standard Cost Model” (d’ora in avanti SCM) è stata avviata nel nostro paese nella metà del decennio scorso soprattutto grazie alla spinta delle istituzioni europee e internazionali³⁰.

L’uso dell’SCM in Italia si inquadra in un più ampio processo di misurazione degli oneri amministrativi (MOA), considerato come propedeutico alla successiva definizione di proposte di semplificazione finalizzate a ridurre il carico dei costi aziendali, e quindi a dare un concreto contributo al rafforzamento delle capacità competitive delle imprese. Esso viene cioè a costituire lo strumento conoscitivo per individuare e tagliare quegli

²⁷ G. BACCETTI, *La semplificazione e le imprese: alcune riflessioni sulle prospettive in Toscana a partire dalla legge regionale n. 40 del 2009*, in *La semplificazione in Toscana* a cura di A. SIMONCINI, Firenze, FUP, 2011, p. 59 e ss.

²⁸ G. LIBERATORE, *La semplificazione amministrativa per le imprese. La prospettiva economico-aziendale*, in *La semplificazione in Toscana* a cura di A. SIMONCINI, Firenze, FUP, 2011, p. 69 e ss.

²⁹ È solo dall’entrata in vigore dell’art. 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (cd. “Taglia-oneri amministrativi”), convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 che la misurazione è divenuta un obbligo di legge. In base a questo articolo, il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e il Ministro per la semplificazione normativa devono approvare un “programma per la misurazione degli oneri amministrativi” derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato con l’obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25%, come stabilito in sede europea”. Ciascun Ministro ha il compito poi di approvare per le materie affidate al proprio ministero “un piano di riduzione degli oneri amministrativi che definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell’obiettivo di cui al comma 1, assegnando i relativi programmi ed obiettivi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa”. Sono poi previste norme apposite per le regioni attraverso l’intervento della Conferenza Stato-regioni. Cfr. art. 25, comma 3. Sul punto si veda anche il documento Conclusioni del Consiglio europeo dell’8 e 9 marzo 2007 in materia di «Migliore regolazione e programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione Europea», predisposto dalla Commissione a gennaio 2007.

³⁰ Vedi *supra* note 2 e 3.

Osservatorio sulle fonti

oneri informativi divenuti obsoleti, ripetitivi o eccessivi e per trovare il modo per fornire alle parti interessate le informazioni di cui hanno bisogno in maniera più efficiente. In questo senso, dunque, la semplificazione diviene il passaggio successivo rispetto alla misurazione, come evidenzia lo stesso metodo EU SCM sviluppato dalla Commissione europea sulla base delle migliori pratiche condotte in alcuni paesi europei, tra cui la stessa Olanda, il Regno Unito e la Danimarca³¹.

Scopo della MOA – attraverso l’SCM – è misurare “oggettivamente” gli oneri amministrativi a carico delle imprese. Per oneri amministrativi, nella versione originaria del modello, si intendono i soli oneri connessi con la fornitura da parte delle imprese di informazioni da dare alla pubblica amministrazione o a soggetti terzi³². Vengono così distinti gli obblighi d’informazione da quelli di contenuto che invece stabiliscono la necessità di compiere o evitare determinate azioni³³. Gli oneri amministrativi comprendono una serie di categorie di costi concreti e obiettivi, suscettibili di misurazione e tali da permettere una quantificazione degli oneri amministrativi stessi. Ciò significa che non sono da considerare nel complesso degli oneri amministrativi né i vantaggi derivanti dalla normativa in questione, né gli utili generati dall’impresa in virtù dell’adempimento all’obbligo d’informazione, né il fatturato perso, né i rimborsi ricevuti da un organo della pubblica amministrazione. Sono, invece, da considerare i costi *una tantum*, se conseguenti ad un obbligo d’informazione ed i costi derivanti dagli sforzi di stare al passo con la vigente legislazione e normativa. Il modello presuppone ovviamente che la legislazione sia completamente rispettata da tutte le imprese.

Il principale vantaggio derivante dall’applicazione dell’SCM consiste nell’offrire un parametro il più possibile “oggettivo” su cui impostare la verifica degli interventi di semplificazione. Il metodo SCM restituisce ai “decisori” un quadro dettagliato sul peso di ciascun adempimento e delle attività che le imprese svolgono per rispettarlo, evidenziando i nodi di complicazione da affrontare in modo prioritario³⁴.

³¹ Sul punto vedi “EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs. Recommendations on Financial Services Priority Area”, 2010.

³² G. COCO, *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, in *Economia Pubblica*, 2007, p. 37 e ss.

³³ Gli obblighi d’informazione consistono, dunque, nell’obbligo di ottenere o predisporre informazioni, sotto forma di serie di dati o comunicazioni, e successivamente renderle disponibili alle autorità pubbliche o a terzi tramite comunicazione o trasmissione imposta per legge o più semplicemente tenendole pronte a disposizione per eventuali richieste. Lo *Standard Cost Model* include nel calcolo degli oneri amministrativi i costi derivanti da normative. Tali costi possono essere distinti in costi finanziari (quali tasse, contributi, premi, multe, costi amministrativi) e di adempimento (costi di adempimento effettivi e oneri amministrativi). Mentre i costi finanziari derivano dall’obbligo di versare direttamente allo Stato o alle autorità competenti degli importi di denaro e non sono pertanto da prendere in considerazione non essendo associati alla necessità di fornire informazioni alla pubblica amministrazione, i costi di adempimento sono tutti quei costi che l’impresa deve sostenere per adempiere alle normative. Questi possono consistere in costi effettivi legati a obblighi di contenuto, o oneri informativi, rispondenti invece a obblighi d’informazione. Su tale punto vedi O. RUSSO, *Il metodo di rilevazione dei dati: lo Standard Cost Model*, in *La semplificazione in Toscana*, a cura di A. SIMONCINI, Firenze, FUP, 2011, p. 140-141.

³⁴ S. SALVI, *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2011, p. 782.

Osservatorio sulle fonti

A. L'applicazione dello SCM in Italia

Lo SCM è stato sviluppato per la prima volta nei Paesi Bassi, dove la sperimentazione ha reso un risultato che è stato giudicato sorprendente: l'entità degli oneri amministrativi misurati era pari al 3,6% del prodotto interno lordo³⁵. I risultati ottenuti nei Paesi Bassi hanno spinto molti paesi europei a utilizzare l'SCM come modo per semplificare la regolazione e le procedure amministrative incidenti sulle imprese³⁶, fino ad arrivare alla creazione di un vero e proprio network europeo dedicato allo scopo di diffondere le migliori pratiche in questo settore³⁷.

La prima sperimentazione ad ampio raggio nel nostro paese è stata avviata nel 2007. Il "Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione" (PAS 2007) deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007 ha recepito l'obiettivo di riduzione proposto dal Consiglio Europeo, individuando le aree di regolazione da analizzare e il metodo per effettuare la misurazione degli oneri amministrativi (MOA). A questo primo atto, sono seguiti l'accordo siglato il 29 marzo 2007 in sede di Conferenza Unificata in materia di semplificazione e miglioramento della qualità normativa e l'adozione del già citato meccanismo del "taglia-oneri" (art. 25 del decreto-legge n. 112/2008), il quale prevedeva l'adozione di un programma di azione per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi con l'obiettivo di giungere al target comunitario entro il 2012³⁸.

Con il d.P.C.M. 10 novembre 2008 è stata poi ricostituita l'"Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri,

³⁵ Per i dati vedi: F.A. DEN BUTTER, M. DE GRAAF, A. NIJSEN, *The transaction costs perspective on costs and benefits of government regulation: extending the Standard Cost Model*, in *Tinbergen Institute Discussion Paper* <http://ssrn.com/abstract=1345789> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1345789>, 2009; F. SARPI, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 333 e ss.

³⁶ Per quanto riguarda le esperienze degli altri Paesi europei si rileva una generale omogeneità nel metodo applicato: lo SCM è l'unico metodo utilizzato per raccogliere dati quantitativi, spesso integrato da analisi qualitative sulla regolazione (AIR). Vi è inoltre una generale convergenza degli elementi principali del processo MOA tra i Paesi europei, mentre alcune differenze riguardano gli aspetti tecnici (classificazione OI e attività amministrative, regole oggetto di analisi e tecniche di raccolta e stima dati). Sul punto vedi S. BARBIERI, *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 355 e ss.

³⁷ S.C.M. NETWORK, *International Standard Cost Model Manual*, in *Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, 2005, *passim*.

³⁸ Sul punto vedi anche: Dipartimento della Funzione pubblica, *Linee guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri*, 2009, in www.funzionepubblica.it

Osservatorio sulle fonti

presieduta dal Ministro per la semplificazione normativa³⁹ con lo scopo di aiutare nella realizzazione e nel supporto a interventi di riduzione degli oneri amministrativi.

Questa prima applicazione italiana dell'SCM si caratterizza, rispetto ad altre esperienze, per alcuni adattamenti apportati al modello originario. Anzitutto, in Italia, differentemente da altri paesi, si è scelto di procedere ad una selezione della regolazione incidente sulle imprese da sottoporre a misurazione⁴⁰. In secondo luogo, risulta differente il modo in cui sono state scelte le imprese da analizzare. Date le caratteristiche del sistema italiano, per lo più costituito da piccole e medie imprese, la misurazione ha riguardato un numero maggiore di aziende ed è stata condotta con il coinvolgimento attivo degli *stakeholders* (imprese, ma anche associazioni di categoria, amministrazioni di settore, ecc.) attribuendo loro un ruolo chiave in tutte le fasi del procedimento.

Il bilancio dell'attività di misurazione è stato presentato in Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione insieme al "Piano per la semplificazione amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012"⁴¹. Il Piano parte dal bilancio dell'esperienza di misurazione condotta nel triennio 2007-2010 per definire le nuove aree di indagine e le linee di azione dirette a raggiungere l'obiettivo di una consistente riduzione degli oneri a beneficio delle imprese, con particolare attenzione a quelle di piccole e medie dimensioni. I cicli di misurazione compiuti hanno consentito di stimare che il costo totale aggregato annuo per le imprese fino a 250 dipendenti ammonta a 21,5 miliardi, in buona parte (46%) concentrati nell'area del lavoro e della previdenza⁴². Il Piano prevede interventi di riduzione per un risparmio a beneficio delle imprese stimato in 5,5 miliardi di euro per anno.

Le misurazioni consentono di trarre alcune indicazioni positive assieme ad una serie di problematiche che l'utilizzo della MOA solleva. Tra i pregi di questa procedura vi è, anzitutto, quello di consentire una comparazione immediata degli oneri amministrativi da regolamentazione a carico delle imprese tra differenti ambiti regolamentari e in contesti nazionali diversi; in secondo luogo, il Piano rende più facile giudicare l'operato dei diversi governi sulla base di indici quantitativi; in terzo luogo, esso fornisce un supporto politico alle azioni di riforma regolamentare, utile anche in fase di verifica dei miglioramenti ottenuti a seguito dei singoli interventi.

Gli aspetti problematici sono legati, invece, al carattere comunque incompleto e approssimativo del modello, che consente la stima dell'ordine di grandezza degli oneri legati alla normativa oggetto di analisi ma manca di precisione nel calcolo. Tali limiti sono giustificati dall'esigenza di economizzare l'applicazione del modello, con la conse-

³⁹ L'Unità era stata già istituita nel 2006 (D.P.C.M. 12 settembre 2006) a supporto del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, previsto dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80).

⁴⁰ S. SALVI, *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, cit., p. 782.

⁴¹ Disponibile all'indirizzo: <http://www.governo.it/backoffice/allegati/60333-6316.pdf>

⁴² Per il piano le procedure più onerose sono risultate la "tenuta del libro paga", le "denunce mensili dei dati retributivi e contributivi" e le "comunicazioni relative alle assunzioni e alle cessazioni dei rapporti di lavoro".

Osservatorio sulle fonti

guenza di impostare il “processo inferenziale” su un campione di dati sempre piuttosto ristretto. Ciò è dovuto anche alla difficoltà di ottenere la collaborazione delle imprese necessaria per trarre i dati da inserire, e alla minor affidabilità di tali rilevazioni non ottenute direttamente ma frutto di una ricostruzione effettuata dal referente di ogni impresa. A questi rilievi si aggiunge pure il fatto che la misurazione condotta con il metodo MOA se, da un lato, presenta il vantaggio di attribuire la responsabilità delle scelte alle stesse istituzioni che dovranno implementarle e che meglio ne possono stimare la sostenibilità, dall’altro, risente maggiormente delle naturali resistenze delle amministrazioni di settore. Si pensi che in altri paesi questa forza di attrito è stata controbilanciata dalla previsione di strutture e di sistemi di incentivi piuttosto efficaci. In Italia, invece, i meccanismi previsti, comunque confinati all’interno dell’esercizio di misurazione e riduzione, sono risultati nel complesso poco incisivi⁴³.

Nel mostrare i risultati delle misurazioni condotte a partire dal 2007, l’Ufficio per la semplificazione presso il Dipartimento della funzione pubblica ha indicato anche il modo in cui si è evoluto il metodo MOA durante questi anni. Si tratta certamente di aspetti metodologici che in questa sede possiamo solo accennare, ma che comunque indicano il percorso evolutivo che si è consumato in questi anni. L’arricchimento e l’adattamento della metodologia basata sull’SCM ha riguardato tre aspetti: gli oneri considerati, la mappatura delle procedure e la misurazione. L’Ufficio per la semplificazione ha usato un approccio selettivo focalizzato esclusivamente sugli oneri ad alto impatto. Il processo di misurazione è stato condotto nelle aree di regolazione selezionate attraverso l’uso di varie tecniche sia quantitative che qualitative, *focus group* con associazioni e professionisti e interviste condotte con l’ausilio dell’ISTAT⁴⁴. Non è stata compiuta una misurazione di tutti gli oneri, ma sono stati considerati solo quelli informativi già misurati a livello europeo. Di conseguenza ogni procedura è stata esaminata e descritta nel dettaglio (mappatura) includendo anche i fenomeni di cd. *goldplating*⁴⁵.

B. L’estensione del MOA a cittadini e amministrazioni pubbliche

La procedura MOA ha subito due importanti riforme nel 2011 e nel 2012, attraverso le quali sono state estese l’oggetto delle attività di misurazione e la riduzione degli oneri ed è stato allargato il novero dei soggetti coinvolti.

Il primo passo è stato compiuto dal “decreto sviluppo”⁴⁶ approvato nel 2011. Questo decreto-legge ha ampliato l’ambito soggettivo della misurazione sia inserendo tra i re-

⁴³ Come mette in evidenza S. SALVI, *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, cit., p. 784, il risultato di tali problematiche è stata che “i tempi di definizione degli interventi sono in larga parte dipesi dalla sensibilità dei singoli interlocutori e dalla loro capacità di cogliere il ritorno comunicativo e reputazionale dell’iniziativa.”

⁴⁴ Il documento contenente il risultato del MOA è disponibile all’indirizzo http://www.funzionepubblica.gov.it/media/975201/semplificazione_moa_29maggio2012.pdf

⁴⁵ F. SARPI, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un’analisi comparata*, cit., p. 333 e ss.

⁴⁶ Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Osservatorio sulle fonti

golatori chiamati a ricorrere in modo sistematico a questo strumenti anche le regioni, gli enti locali e le autorità indipendenti⁴⁷, sia ampliando la platea dei beneficiari anche ai cittadini.

In realtà, già l'Accordo in materia di qualità della regolazione del marzo 2007 aveva esteso ai vari livelli di governo gli obiettivi e le forme di cooperazione sul tema dei costi burocratici⁴⁸ e il decreto-legge n. 112/2008 aveva poi ribadito che, nelle materie di competenza regionale, per la riduzione degli oneri amministrativi si sarebbe proceduto con accordi o intese. Entrambe le previsioni non hanno tuttavia avuto alcun seguito. Il "decreto sviluppo" ha introdotto, invece, una norma tesa a riavviare una convergenza⁴⁹ tra Stato, regioni ed autonomie locali sul tema della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi⁵⁰. Tale previsione stabilisce, sulla scia del taglia-oneri, l'adozione, da parte delle regioni, province e comuni, di "programmi di interventi a carattere normativo, amministrativo e organizzativo volti alla progressiva riduzione degli oneri amministrativi". Come è stato già sottolineato, la norma del "decreto sviluppo" non ribadisce l'obiettivo di riduzione del 25% entro il 2012, stabilito dal taglia-oneri oltre che dal citato Accordo del 2007⁵¹.

La seconda novità proviene dalla legge di conversione del decreto-legge "semplifica Italia"⁵². L'art. 3, comma 3-bis, prevede insieme alla già nota "misurazione e la riduzio-

⁴⁷ Art. 6, comma 3, del "decreto sviluppo": "Nel perseguimento dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi definito in sede di Unione europea, con le risorse disponibili a legislazione vigente, le autorità amministrative indipendenti di vigilanza e garanzia effettuano, nell'ambito dei propri ordinamenti, la misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese con l'obiettivo di ridurre tali oneri entro il 31 dicembre 2012, proponendo le misure legislative e regolamentari ritenute idonee a realizzare tale riduzione."

⁴⁸ Sul punto si veda S. CERILLI, *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 381 e ss. In Toscana la legge regionale di semplificazione e riordino normativo n. 40/2009 identifica come obiettivi permanenti dell'azione legislativa e amministrativa regionale la riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese tenendo conto dei vincoli ordinamentali, la riduzione dei tempi burocratici, la diffusione dell'innovazione tecnologica e degli strumenti telematici nei rapporti tra cittadini, imprese e PA., individua nel Programma Regionale di Sviluppo (PRS) il quadro programmatico generale per l'azione della Regione in materia di semplificazione. Un commento della legge è contenuto in A. SIMONCINI (a cura di), *La semplificazione in Toscana* Firenze, FUP, 2011, passim. Vedi soprattutto sul punto citato i contributi di M. CARLI e di G. BACCETTI.

⁴⁹ Una effettiva riduzione del carico burocratico non può prescindere da interventi trasversali capaci di incidere sugli adempimenti imposti ai diversi enti regolatori. Vedi sul punto quanto fanno notare S. SALVI, F. SARPI, *Il "decreto sviluppo"*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2011, p. 1050.

⁵⁰ Comma 2, lett. f), dell'art. 6 del decreto-legge n. 70/2011

⁵¹ Ciò, se da una parte appare coerente con il rispetto dell'autonomia degli enti territoriali e con la considerazione del breve lasso di tempo oramai a disposizione per raggiungere questo target, fa venire meno uno degli incentivi principali al perseguimento dei programmi di misurazione e riduzione, che consiste appunto nel dichiarare *ex ante* un obiettivo quantitativo e verificabile. Vedi sul punto S. SALVI, F. SARPI, *Il "decreto sviluppo"*, cit., p. 1049 e ss.

⁵² Art. 3, comma 3-bis, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

Osservatorio sulle fonti

ne dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e su cittadini, ivi inclusi gli oneri amministrativi”, anche un nuovo programma per la misurazione degli oneri amministrativi gravanti sulle “amministrazioni pubbliche nelle materie di competenza statale”. Si tratta, come è bene immaginabile, di una innovazione importante. Il MOA era stato concepito prevalentemente come mezzo per liberare risorse impegnate dalle imprese per gli adempimenti amministrativi. L’estensione anche alle amministrazioni richiede un adattamento della procedura, la quale non può oramai fare perno solo sugli strumenti originari dell’SCM. A questo scopo è previsto dal comma 3-bis dell’art. 3 l’adozione di un “Programma 2012-2015 per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle amministrazioni pubbliche nelle materie di competenza statale”, si prevede l’approvazione con d.P.C.M., previa intesa in sede di Conferenza unificata, entro novanta giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione.

In base alle norme del “semplifica Italia” il Programma 2012-2015 avrebbe dovuto individuare “le aree, i tempi e le metodologie di intervento garantendo la partecipazione e la consultazione, anche attraverso strumenti telematici, delle amministrazioni ai fini dell’individuazione degli adempimenti amministrativi da semplificare e dell’elaborazione delle conseguenti proposte⁵³”. Sulla base degli esiti delle attività definite nel Programma, il Governo dovrà emanare “entro il 31 dicembre di ciascun anno”, uno o più regolamenti di delegificazione⁵⁴ per la riduzione di oneri amministrativi, previsti da leggi dello Stato, gravanti sulle amministrazioni. Tali regolamenti sono adottati, sentita la Conferenza unificata, “su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con gli altri Ministri competenti per materia, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) eliminazione o riduzione degli adempimenti ridondanti e non necessari rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici; b) eliminazione o riduzione degli adempimenti eccessivi e sproporzionati rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici; c) eliminazione delle duplicazioni e riduzione della frequenza degli adempimenti; d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure⁵⁵”.

Il “semplifica Italia” prevede anche la prosecuzione della MOA a favore di imprese e cittadini. Si tratta di una continuazione delle misure già adottate con il decreto cd. “taglia oneri” del 2008. Anche in questo caso si prevede che con un d.P.C.M., previa intesa in Conferenza unificata e nel quadro delle indicazioni e delle raccomandazioni dei competenti organismi dell’Unione europea, verrà adottato il “Programma 2012-2015 per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e su cittadini, ivi inclusi gli oneri amministrativi”. Tra i principi guida del programma vi è il “principio di proporzionalità degli oneri alla tutela degli interessi pubblici”. Nella formulazione si dovrà tenere conto dei “risultati delle attività di misurazione e di riduzione già realizzate e individua, in raccordo con il programma di cui al comma 3-bis, le aree di regolazione, i tempi e le metodologie di inter-

⁵³ Art. 3, comma 3-ter, decreto-legge n. 5/2012.

⁵⁴ Ex art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988.

⁵⁵ Art. 3, comma 3-quater, decreto-legge n. 5/2012.

Osservatorio sulle fonti

vento nonché gli strumenti di verifica dei risultati, assicurando la consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni⁵⁶”.

Ognuna delle previsioni da ultimo indicate ha ricevuto attuazione nella seconda metà del 2012. Nel maggio del 2012 è stato siglato un accordo tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali in Conferenza unificata per determinare le misure di semplificazione condivise tra i diversi livelli. In particolare è stato dato avvio ad un “Tavolo istituzionale” con la partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali stessi⁵⁷. Obiettivi principali del “Tavolo istituzionale” sono: (a) determinare i procedimenti da sottoporre a misurazione degli oneri; adottare, mediante intesa in sede di Conferenza Unificata, le “Linee guida”, di cui all’art. 14, comma 5 del decreto-legge n.5/2012, per conformare le attività di controllo sulle imprese; (b) predisporre in modo condiviso del programma 2012-2015 per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti e degli oneri regolatori, ivi inclusi gli oneri amministrativi, gravanti su cittadini e imprese e del programma 2012-2015 per la riduzione degli oneri gravanti sulle pubbliche amministrazioni; (c) realizzare una banca dati integrata pubblica di tutti i procedimenti amministrativi e degli adempimenti relativi alle attività economiche, articolata su base regionale. Per questi obiettivi l’Accordo prevede un tempo massimo di cinque mesi.

Il programma 2012-2015 per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle amministrazioni pubbliche nelle materie di competenza statale è stato avviato con un Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione e la semplificazione del 19 novembre 2012 dopo aver ottenuto il via all’interno della Conferenza unificata del 26 settembre 2012. L’allegato al decreto prevede le materie e la tempistica della riduzione. Si stabilisce che per il 2012 la misurazione riguarderà le materie “anagrafe, elettorale e stato civile, previdenza, difesa”, per il 2013-2014 “immigrazione e cittadinanza, lavoro pubblico e privato, esteri, ambiente”; per il 2015 “istruzione, beni culturali, giustizia, metodologie di consultazione”⁵⁸. Il metodo della consultazione prevede una “consultazione annuale” con cadenza di almeno sessanta giorni durante la quale le amministrazioni partecipano trasmettendo i loro contributi mediante posta elettronica o attraverso questionari on line⁵⁹. Per la riduzione degli oneri sono richiamate le previsioni dei commi 3-*quater* e 3-*quinqies*, art. 3, del decreto-legge “salva Italia”. Più lenta è, invece, la procedura per arrivare alla formulazio-

⁵⁶ Art. 3, comma 3-*sexies*, decreto-legge n. 5/2012.

⁵⁷ Al Tavolo dovranno partecipare rappresentanti designati dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dal Ministro per lo sviluppo economico, rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome e infine rappresentanti designati dall’ANCI e dall’UPI. Al Tavolo istituzionale si affiancherà un Nucleo tecnico, composto da esperti di ciascuna delle rappresentanze.

⁵⁸ Per quanto riguarda le aree di misurazione il DM prevede la possibilità di un allargamento ad altri settori.

⁵⁹ L’allegato al DM 19 novembre 2012 prevede pure che “è assicurato il coinvolgimento dell’Anci, dell’UPI e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, a seconda dei livelli di governo interessati dalla consultazione, nella fase di promozione e raccolta delle proposte, nonché nella fase di analisi e valutazione ai fini dell’elaborazione degli interventi di semplificazione”.

ne del “programma 2012-2015 per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti sulle imprese e sui cittadini.

4. La misurazione preventiva degli oneri amministrativi

L'applicazione del metodo SCM prevede non solo una verifica successiva degli oneri amministrativi prodotti dalla legislazione. Già la metodologia sviluppata dal governo olandese concepiva la possibilità di misurare prima nuove ipotesi di regolazione. Quasi tutte le istituzioni europee hanno implementato fin da subito un approccio anche preventivo sulla misurazione⁶⁰.

Sebbene la possibilità di effettuare una misurazione preventiva degli oneri amministrativi in Italia era stata già introdotta all'interno del regolamento sull'AIR⁶¹, la prima definizione di questo metodo è stata compiuta dal legislatore nello “statuto delle imprese⁶²”. In base all'art. 6 dello “statuto”, lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici prima di adottare una nuova iniziativa legislativa o regolamentare sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari sull'attività di impresa verificando tra le altre cose se quelle stesse iniziative introducendo nuovi oneri non rechino un pregiudizio eccessivo alle imprese⁶³. L'integrazione con l'AIR ha l'indubbio privilegio di garantire che la misurazione e valutazione degli oneri avvenga all'interno dell'analisi più complessiva dei costi e dei benefici dell'intervento, in modo da assicurare che gli adempimenti di nuova introduzione siano proporzionati agli interessi pubblici in gioco.

Il secondo comma dell'art. 6 aggiunge un comma 5-*bis* all'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, stabilendo che la relazione AIR, di cui al precedente comma 5, deve dare conto in apposite sezioni, tra l'altro, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese, degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende “qualunque adempimento che implica raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni o documenti alla pubblica amministrazione”. A tale scopo, il comma terzo prevede che i criteri per effettuare la stima dei costi, derivanti dagli oneri informativi, sono stabiliti con apposito decreto del Presidente del Consiglio (su proposta

⁶⁰ F. SARPI, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, cit., p. 333 e ss.; F. FERRONI, *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di "better regulation"*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 1, 2011, p. 29 e ss.

⁶¹ Anche in Italia la MOA è stata utilizzata per la misurazione non solo dello stock, ma anche dei progetti di nuova regolazione costituendo uno degli «impatti» da analizzare nell'ambito delle AIR (così art. 6, comma 3, lett. f), d.p.c.m. n. 170/2008 e Commissione europea, *Impact Assessment Guidelines*, p. 41-42).

⁶² Legge 11 novembre 2011, n. 180 “Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese”.

⁶³ Nuovi adempimenti dovranno essere, dunque, inseriti secondo criteri di gradualità e proporzionalità. Sul punto vedi F. DI CRISTINA, *Lo statuto delle imprese: una tutela disorganica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2012, p. 355 e ss.

Osservatorio sulle fonti

del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e del ministro per la semplificazione normativa)⁶⁴. Interessante è anche il quarto comma, che affida direttamente alle regioni e agli enti locali – nell'ambito delle rispettive autonomie organizzative – il compito di individuare l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività per le procedure di valutazione degli oneri organizzativi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Ai sensi del comma quinto, prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese, lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici prevedono e regolamentano il ricorso alla consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese. Questo obbligo di preventiva consultazione non si sovrappone a quello già disposto ai sensi dell'articolo 4, comma 5, lettera a), della legge 246/2005 che, per il profilo soggettivo, è generalizzato, mentre per quello oggettivo, riguarda esclusivamente l'impatto della regolamentazione⁶⁵.

Due articoli contengono le disposizioni più innovative in tema di valutazione. Si tratta degli artt. 7 e 8.

Con l'art. 7 dello statuto delle imprese il legislatore ha fissato ulteriori obiettivi per accrescere il fattore trasparenza e la connessa riduzione degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese. Il primo comma stabilisce che i regolamenti ministeriali o interministeriali⁶⁶ e i provvedimenti amministrativi a carattere generale “devono recare in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi”. Il secondo comma si preoccupa di disciplinare l'elemento dell'accesso alle informazioni, nel presupposto che la più ampia disponibilità pubblica delle notizie sia la condizione minima per realizzare le migliori condotte da parte dei soggetti pubblici e privati, anche nell'ambito dell'attività d'impresa.

Il terzo comma affida al Dipartimento della funzione pubblica il compito di predisporre, entro il 31 marzo di ciascun anno, una relazione annuale sullo stato di attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2. Lo stesso Dipartimento valuta inoltre i risultati complessivi ed effettivi della semplificazione e della riduzione degli adempimenti amministrativi per i cittadini e le imprese, anche con la consultazione delle categorie e dei soggetti interessati. Gli atti sono poi trasmessi al Parlamento. Il quarto comma prevede che con il regolamento previsto nel secondo comma verranno individuate anche le mo-

⁶⁴ Deve in ogni caso tenersi conto delle attività svolte ai sensi del meccanismo “taglia oneri” previsto nel decreto-legge n. 112/2008.

⁶⁵ Il mancato coinvolgimento delle organizzazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative, relativamente alle proposte di regolamenti o di atti amministrativi, dovrebbe produrre l'illegittimità degli stessi per difetto d'istruttoria e omessa considerazione degli interessi privati eventualmente coinvolti, senza che sia possibile invocare l'articolo 21-*octies*, comma secondo, della legge 241/1990, relativo ai casi di non annullabilità di un provvedimento illegittimo.

⁶⁶ Come tali l'art. 7 e poi anche l'art. 8 intendono quegli atti “adottati dalle amministrazioni dello Stato al fine di regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici”.

Osservatorio sulle fonti

dalità di presentazione dei reclami da parte dei cittadini e delle imprese in caso di mancata applicazione delle disposizioni del presente articolo.

L'art. 8 dello statuto prevede una norma ancor più ambiziosa e di più difficile attuazione di quella prevista nell'art. 7. Il primo comma stabilisce che negli atti amministrativi a carattere generale “non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale⁶⁷”.

Le norme dell'art. 7 sono state attuate con un regolamento recante i criteri e le modalità per la pubblicazione degli atti e degli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati (d.P.C.M. 14 novembre 2012⁶⁸). Il regolamento contiene i criteri e le modalità concrete per la pubblicazione sui siti delle pubbliche amministrazioni statali i provvedimenti per i quali lo stesso art. 7 prevede che si debba procedere alla valutazione degli oneri prodotti. Con una previsione apposita è indicato che questo sistema si applica solo alle amministrazioni dello stato. L'art. 1 del regolamento stabilisce anche cosa debba intendersi con il termine “onere informativo⁶⁹”, con ciò restringendo, almeno in modo formale rispetto alla categoria madre degli oneri amministrativi. Il regolamento definisce in modo puntuale anche i criteri e le modalità per la pubblicazione dell'elenco degli oneri informativi introdotti o eliminati. Quanto ai criteri si mira a “garantire la massima trasparenza secondo criteri di chiarezza e omogeneità onde agevolare la reperibilità e l'uso delle informazioni da parte dei cittadini, attraverso la loro pubblicazione sui siti istituzionali”. L'allegato indica due finalità particolari: la prima è “responsabilizzare le amministrazioni nell'individuazione, per ciascun atto, degli adempimenti introdotti o eliminati per cittadini e imprese, in modo da prevenire l'introduzione o il mantenimento di

⁶⁷ Il secondo comma stabilisce che “Entro il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni statali trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi, a carico di cittadini e imprese, introdotti e eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, ivi compresi quelli introdotti con atti di recepimento di direttive dell'Unione europea che determinano livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime, come valutati nelle relative analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in conformità ai criteri di cui all'articolo 6, comma 3. Per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le Amministrazioni utilizzano i medesimi criteri per la stima e la quantificazione degli oneri amministrativi introdotti o eliminati. Per oneri amministrativi si intendono i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione”.

⁶⁸ D.P.C.M. 14 novembre 2012, n. 252 “Regolamento recante i criteri e le modalità per la pubblicazione degli atti e degli allegati elenchi degli oneri introdotti ed eliminati, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge 11 novembre 2011, n. 180” pubblicato nella G.U 4 febbraio 2013, n. 29.

⁶⁹ Art. 1, comma 3: “Per onere informativo si intende qualunque adempimento previsto per determinate categorie di cittadini o imprese o per la generalità degli stessi, di raccogliere, elaborare, conservare, produrre e trasmettere dati, notizie, comunicazioni, relazioni, dichiarazioni, istanze e documenti alle pubbliche amministrazioni dello Stato, anche su richiesta di queste ultime, a determinate scadenze o con periodiche cadenze. Non rientrano tra gli oneri informativi gli obblighi di natura fiscale, nè quelli che discendono dall'adeguamento di comportamenti, di processi produttivi o di prodotti”.

Osservatorio sulle fonti

oneri sproporzionati o non necessari rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici”; la seconda è “rendere immediatamente conoscibili ai cittadini e alle imprese tali adempimenti, in modo da assicurare certezza sull’interpretazione delle disposizioni adottate e da rendere verificabile l’operato dell’amministrazione pubblica nell’ambito della sua azione di semplificazione e di riduzione degli oneri”. A questo proposito è interessante che il regolamento tenta di dare una definizione di cosa si debba intendere per “chiarezza” e “omogeneità” degli atti amministrativi⁷⁰.

Anche per quanto riguarda le modalità si rimanda alle previsioni contenute nell’allegato A al regolamento. Solo due previsioni sono anticipate. La prima riguarda la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei regolamenti e degli atti amministrativi. La seconda impone alle pubbliche amministrazioni statali l’obbligo di pubblicare gli atti e gli elenchi allegati sul proprio sito istituzionale in apposita sezione denominata: «Oneri informativi introdotti ed eliminati»⁷¹.

L’allegato A stabilisce un modello per la predisposizione degli elenchi. Lo scopo del modello – come viene espressamente indicato – è duplice, perché “da un lato, esso fornisce ai soggetti responsabili della stesura degli elenchi una guida operativa per una corretta individuazione e definizione degli oneri rilevanti; dall’altro, esso garantisce la necessaria omogeneità degli elenchi pubblicati per ciascun atto, in modo da assicurare che le modifiche apportate agli oneri informativi siano chiaramente individuabili da parte dei cittadini e delle imprese⁷²”. Sul piano pratico i paragrafi dell’allegato A illustrano le fasi da seguire per la predisposizione di ciascun elenco, distinte tra “1. Identificazione e classificazione degli oneri; 2. Descrizione di cosa cambia per i cittadini e le imprese; 3. Compilazione dell’elenco”. All’elenco completo di questi tre punti sono poi aggiunti due “appendici” contenenti le due grandi verifiche che ogni amministrazione deve svolgere per applicare le norme del regolamento: la “lista di controllo per la valutazione degli atti” e l’individuazione di “cosa cambia per i cittadini e le imprese”.

Interessanti le altre due disposizioni contenute negli artt. 3 e 4 del regolamento. La prima è rivolta a definire le modalità di presentazione dei reclami stabiliti nello stesso art. 7 dello statuto delle imprese; la seconda riguarda le modalità di valutazione della prima attuazione delle disposizioni regolamentari.

5. La giurisprudenza costituzionale

Un ultimo cenno in questa materia merita l’evoluzione più recente della Corte costituzionale. Difatti in due recenti pronunce la Consulta ha avuto modo di esprimersi, co-

⁷⁰ All. A: “Per chiarezza si intende anche immediata comprensibilità da parte di un pubblico non specializzato. L’omogeneità tra gli elenchi redatti dalle diverse amministrazioni è necessaria per assicurare quella trasparenza che consente «forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità»”

⁷¹ Si stabilisce anche che di tutto ciò sia incaricato il responsabile delle attività rivolte alla trasparenza (art. 11, comma 8, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

⁷² Cfr. All. A, punto n. 1.

Osservatorio sulle fonti

me vedremo, non tanto sulla specifica regolamentazione della misurazione degli oneri amministrativi, quanto sui principi costituzionali che sorreggono tale istituto.

Ci riferiamo a due decisioni (la sentenza n. 200 del 2012 e la n. 8 del 2013) che, in entrambi i casi, non hanno ad oggetto direttamente previsioni riguardanti la riduzione degli oneri, bensì due decreti-legge – meglio noti come “salva Italia”⁷³ e “cresci Italia”⁷⁴ – che rappresentano due delle misure portanti del governo “tecnico” guidato dal Senatore Monti, misure che, com’è noto, hanno avuto ad oggetto alcune scelte drastiche in materia di economia causate dalla condizione di grave crisi economica in cui versa l’Italia.

Qual è la materia del contendere che ha spinto le regioni in entrambi i casi ad impugnare tali atti legislativi?

In realtà, i due decreti-legge, come osserva la Corte⁷⁵, fanno parte di un’unica manovra mirante ad una nuova fase della liberalizzazione delle attività economiche, fase della quale il primo decreto ha posto i principi generali ed il secondo ha predisposto gli strumenti pratici di attuazione.

Il principio contestato dalle Regioni, ed affermato nell’art. 3 comma 1 del decreto-legge n. 138/2011 e nella relativa legge di conversione, è quello per cui *“l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di : a) vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l’utilità sociale; d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica”*.

Nel secondo decreto-legge, in continuità col primo, si prevede “un procedimento di ri-regolazione delle attività economiche a livello statale, da realizzarsi attraverso strumenti di delegificazione, che mira all’abrogazione delle norme che, a vario titolo e in diverso modo, prevedono limitazioni o pongono condizioni o divieti che ostacolano l’iniziativa economica o frenano l’ingresso nei mercati di nuovi operatori, fatte salve le regolamentazioni”⁷⁶ giustificate dalle eccezioni previste dall’art. 3 comma 1 sopra ricordato; inoltre il secondo intervento estende all’intero sistema delle autonomie il compito di attuare i principi di liberalizzazione identificati.

Orbene qui non interessa soffermarsi sul maggior o minor pregio delle questioni sollevate dalle Regioni ed, in particolare, sulle cospicue perplessità che tali decreti possono sollevare quanto a “tecnica normativa” utilizzata per realizzare i propri scopi. Vorremmo invece soffermarci sull’atteggiamento – decisamente positivo sul piano dei valori

⁷³ Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), come convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011 n. 148

⁷⁴ Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) come convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27

⁷⁵ Corte Cost. n. 8 del 2012, punto 4.1 del c.i.d.

⁷⁶ Corte cost. n. 8 del 2013, ibidem.

Osservatorio sulle fonti

costituzionali – con cui la Corte vede gli interventi previsti in questi atti legislativi, pur intervenendo correggendone genericismi e contraddizioni normative palesi.

Essenzialmente le regioni contestano che lo Stato possa intervenire nella materia della disciplina amministrativa delle attività economiche perché tali competenze interferiscono con moltissime competenze regionali. La Corte respinge le obiezioni di principio riconducendo normative del tipo oggetto del giudizio alla materia “concorrenza”, anche se poi nel merito annulla alcune delle disposizioni statali perché irragionevoli⁷⁷.

Il punto però decisamente innovativo e gravido di conseguenze anche pro-futuro è l’argomentazione giuridica che propongono i giudici costituzionali in queste decisioni.

Innanzitutto, la Corte rigetta l’interpretazione dell’idea della liberalizzazione delle attività economiche - sintetizzata dal principio per cui *“l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”* - come una semplice “de-regolazione” (*deregulation*) ovvero una mera “riduzione della quantità normativa” a favore della libera azione dei soggetti coinvolti.

Il termine che la Corte impiega in entrambe le sentenze è quello “razionalizzazione della regolazione” o “ri-regolazione”, ovverosia agisce sul carattere “qualitativo” della regolamentazione e non semplicemente sulla sua quantità.

Come afferma chiaramente la sentenza n. 200 del 2011, “la disposizione impugnata afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che il legislatore

statale ha elencato all’art. 3, comma 1. Complessivamente considerata, essa non rivela elementi d’incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una *razionalizzazione* della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell’attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall’altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l’utilità sociale (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992)⁷⁸”.

Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze.

“D’altra parte, l’efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l’agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n.

⁷⁷ Per un primo commento alla sentenza si veda F. SAITTO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il «principio generale della liberalizzazione» tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, <http://www.rivistaaic.it/>, n. 4, 2012.

⁷⁸ Nostro il corsivo.

Osservatorio sulle fonti

247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L’eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale⁷⁹”.

Come conferma la sentenza n. 8 del 2013, “non è difficile cogliere la ratio del legame tracciato dal legislatore fra le politiche economiche di liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, e le implicazioni finanziarie delle stesse. Secondo l’impostazione di fondo della normativa – *ispirata a quelle evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee* – è ragionevole ritenere che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola dagli oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell’economia nazionale⁸⁰”.

Ci pare che questi ampi stralci delle pronunce siano estremamente chiari e lucidi nell’affermare i valori rilevanti sul piano costituzionale:

Primo. Le politiche di liberalizzazione economica passano attraverso forme di “razionalizzazione della regolazione” ovvero di “ri-regolazione” e non semplicemente attraverso la diminuzione “quantitativa” del numero delle leggi o dei regolamenti; è un approccio qualitativo quello necessario.

Secondo. Tali politiche rientrano appieno nella competenza dello Stato centrale in materia di concorrenza in quanto esistono delle ormai comprovate “*evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica*”.

Terzo. È ovvio che il principio per avere efficacia sulla crescita economica, deve riguardare tutto il sistema della regolamentazione, non solo statale, ma anche locale.

Quarto. A cosa deve mirare questa razionalizzazione o ri-regolazione? E qui viene l’osservazione che maggiormente riguarda il tema che stiamo affrontando. La Corte per la prima volta cita esplicitamente il tema della riduzione degli “oneri regolamentari” gravanti sull’esercizio dell’iniziativa economica intesi come quelli che nascono da una “regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – (e che) generano inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L’eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale”.

⁷⁹ Nostro il corsivo.

⁸⁰ Nostro il corsivo.

Osservatorio sulle fonti

Entra dunque nella giurisprudenza costituzionale quella che abbiamo chiamato l'ultima stagione delle politiche di semplificazione, quella della riduzione degli "oneri amministrativi".

Due sole osservazioni finali sul punto. La prima è la qualificazione costituzionale della materia. Le politiche di riduzione degli oneri amministrativi fanno parte della materia *concorrenza* – come sappiamo la Corte aveva, in altri casi, impiegato anche titoli diversi per giustificare l'azione statale in materie di "confine" con le regioni⁸¹. Concorrenza, dunque, però intesa non solo come promozione del "free market", o repressione delle distorsioni del mercato, quanto come elemento di crescita economica complessiva della nazione.

Di qui la seconda osservazione; la Corte in queste due sentenze presta una attenzione "tecnica" all'impatto economico della regolazione decisamente maggiore che in altre pronunce. Il riferimento esplicito alle evidenze empiriche delle scienze economiche, che confermano quanto il grado di "soffocamento" amministrativo sia, da un lato, un fattore di appesantimento della competitività delle imprese sui mercati globali e, dall'altro, un pericoloso deterrente per i nuovi investimenti, ci paiono estremamente significativi. In tal modo, a nostro avviso, registriamo un deciso passo in avanti da parte della Corte in materia di qualità delle sue decisioni sul piano della analisi economica del diritto, dimostrando una più chiara consapevolezza del profilo "economico" che è inevitabilmente implicato nell'attività normativa e, di conseguenza, un deciso *favor* nei confronti delle più recenti politiche di semplificazione, politiche che, come abbiamo detto, sono orientate tutte ad una spiccata considerazione "economico-aziendale" degli oneri regolativi, piuttosto che a quella normativo-amministrativa.

6. Conclusioni

Quanto illustrato in queste pagine suscita alcune osservazioni conclusive.

La prima riguarda le politiche per la semplificazione. L'introduzione degli strumenti qui analizzati ha marcatamente cambiato la natura di queste politiche. Esse cessano di avere un carattere marcatamente nazionale. All'opposto, diventano il punto di coagulo di una rete molto densa di scambi, trapianti, movimenti discensionali e ascensionali, raccordi tra Stati diversi e tra di essi e l'Unione europea⁸².

La seconda osservazione riguarda il valore di questi strumenti. Si conferma il riconoscimento della valenza economica della regolazione e la conseguente adozione di un

⁸¹ Si vedano a questo proposito le sentt. n. 322 del 2009 (su tale sentenza vedi il commento di G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte Costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 826 e ss.), n. 164 del 2012 e n. 207 del 2012 che fanno rientrare la disciplina degli istituti della semplificazione nei livelli essenziali delle prestazione (lett. m). Su tale punto vedi l'ampia ricostruzione di S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 286-287.

⁸² G. VESPERINI, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2010, p. 205.; vedi anche S. SILEONI, E. LONGO, *Una sintesi dei modelli internazionali di better regulation e la loro traduzione in Italia*, cit., p. 77 e ss.

Osservatorio sulle fonti

approccio che interpreta e affronta la complicazione burocratica innanzitutto in termini di costo per i destinatari⁸³.

La terza concerne l'esperienza delle MOA e dello strumento del SCM ad esse connesso. Nonostante le difficoltà applicative e i ritardi, la diffusione di queste nuove tecniche consente oggi di acquisire la conoscenza dei punti di maggiore criticità dell'azione amministrativa e dei maggiori oneri che essa comporta a carico di cittadini ed imprese. La formazione di questa importante "base conoscitiva" consente per la prima volta di impostare su dati certi gli interventi di semplificazione veri e propri. Prima di ogni intervento di semplificazione si sviluppa una attività complessa di raccolta, sistemazione ed elaborazione di dati che implicano a loro volta l'intervento di una pluralità di soggetti (stakeholder, cittadini, altre amministrazioni, ecc.). La misurazione degli oneri rende ragione del paradosso delle politiche di semplificazione, e cioè che per semplificare occorre mettere in piedi meccanismi che complicano⁸⁴. La semplificazione è necessariamente oggetto di un programma di lavoro complesso e di lunga durata che richiede il concorso di competenze di tipo vario, ma comunque a valenza specialistica, e una strutturazione non meno complessa che implica, per esempio, la costruzione di archivi, la costruzione di banche dati⁸⁵.

La quarta osservazione riguarda invece i limiti dello strumento utilizzato ed in particolare del metodo SCM. Anche quando è adattato con altri strumenti di rilevazione, l'SCM resta uno strumento teorico che permette soltanto di ottenere un valore approssimativo dei costi effettivi, dovendosi così spesso affidare a supposizioni. Esso inoltre presuppone che il denaro che le imprese dovrebbero guadagnare come effetto della misurazione e della eliminazione degli oneri amministrativi può essere reinvestito dalle imprese in attività produttive. È evidente che nessuna impresa si muoverà secondo questi automatismi. Anche intuitivamente sarà difficile che il management di una azienda cambi l'organizzazione annualmente sulla base del fatto che i risultati della misurazione hanno portato l'amministrazione a semplificare alcuni punti di una procedura amministrativa. Dunque, perché queste misure possano avere un effetto reale occorre una "massa critica" di oneri da eliminare che prende in considerazione aspetti complessivi delle amministrazioni ed il loro rapporto con le imprese⁸⁶.

La quinta osservazione concerne lo sviluppo del metodo di rilevazione e riduzione degli oneri che si è sviluppato in Italia durante questi anni. Rispetto all'originario strumento messo in atto dal governo olandese le MOA italiane hanno perfezionato molto il

⁸³ A. SIMONCINI, *Per lo studio dei profili costituzionali del costo della regolazione: un'introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. CARETTI, Torino, Giappichelli, 2007, p. 322 e ss.

⁸⁴ A. SIMONCINI, *Introduzione. La semplificazione per la riforma dell'amministrazione pubblica*, in *La semplificazione in Toscana* a cura di ID., Firenze, FUP, 2011, cit., p. 8.

⁸⁵ G. VESPERINI, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, cit., p. 203 e ss.

⁸⁶ Su tali aspetti vedi anche le considerazioni di W. WEIGEL, *The Standard Cost Model-A Critical Appraisal*, in *25th Annual Conference of the European Association of Law and Economics*, 2008, cit., p. 4.; J. TORRITI, *The Standard cost model: when better regulation fights against red-tape*, in *Better regulation*, a cura di S. WEATHERILL, Portland, Hart, 2007, cit., p. 97 e ss.

Osservatorio sulle fonti

modello. Nelle misurazioni oggi c'è tutto un lavoro di perfezionamento dello strumento a livello anche statistico, un campionamento più efficace, uno studio rispetto a cosa è l'onere amministrativo o informativo. Inoltre, non c'è solo l'onere informativo tra gli oneri amministrativi. Il completamento del meccanismo con la rilevazione successiva accanto alla rilevazione preventiva degli oneri ha contribuito a questo miglioramento e soprattutto a consentire che l'SCM fosse considerato come uno strumento di confronto ma iniziale che richiede dunque una verifica successiva costante.

La sesta ed ultima osservazione riguarda l'evoluzione registrata nella giurisprudenza costituzionale. Anche la Consulta appoggia l'evoluzione descritta in queste pagine mostrando anche essa la necessità di passare da approcci alla semplificazione che mirano solo alla diminuzione quantitativa della relazione ad approcci qualitativi che consentono realmente di legare le politiche di semplificazione alle esigenze di una amministrazione efficiente e rivolta allo sviluppo del sistema economico.

Osservatorio sulle fonti

BIBLIOGRAFIA

- BACCETTI, G., *La semplificazione e le imprese: alcune riflessioni sulle prospettive in Toscana a partire dalla legge regionale n. 40 del 2009*, in *La semplificazione in Toscana*, a cura di A. SIMONCINI, FUP, Firenze, 2011.
- BARBIERI, S., *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Il Mulino, Bologna, 2010.
- BRANCASI, A., *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2010.
- CALZOLAIO, S., *Il cammino delle materie nello stato regionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- CAVALIERI, E. - TORCHIA, L., *Processi di semplificazione normativa. Report annuale - 2012 - Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, 2012, <http://www.ius-publicum.com>.
- CECCHETTI, M., *Il taglio delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole ghigliottina e abrogazioni espresse*, in *Studi sulle fonti del diritto*, a cura di S. PAJNO, G. VERDE, Giuffrè, Milano, 2010.
- CERILLI, S., *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Il Mulino, Bologna, 2010.
- COCO, G., *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, in *Economia Pubblica*, 2007.
- DE SIERVO, U., *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1999.
- DEMURO, G., *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1999.
- DEN BUTTER, F. A., DE GRAAF, M. - NIJSEN, A., *The transaction costs perspective on costs and benefits of government regulation: extending the Standard Cost Model*, in *Tinbergen Institute Discussion Paper 2009*, <http://ssrn.com/abstract=1345789> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1345789>.
- DI CRISTINA, F., *Lo statuto delle imprese: una tutela disorganica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2012.
- FERRONI, F., *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di "better regulation"*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 1, 2011.

Osservatorio sulle fonti

- WORLD BANK, *Doing Business in Italia 2013. Regolamentazioni più efficienti per le Piccole e Medie Imprese*, in <http://doingbusiness.org/~media/GIAWB/DoingBusiness/Documents/Subnational-Reports/DB13-Italy.pdf>, 2013.
- LIBERATORE, G., *La semplificazione amministrativa per le imprese. La prospettiva economico-aziendale*, in *La semplificazione in Toscana* a cura di A. SIMONCINI, FUP, Firenze, 2011.
- LUPO, N., *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- LUPO, N. (a cura di), *Tagliare e normare: tra luci e ombre*, Padova, Cedam, 2012.
- MELIS, G., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- MOBILIO, G., *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2011.
- NATALINI, A., *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Il Mulino, Bologna, 2010.
- NATALINI, A., *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- NETWORK, S. C. M., *International Standard Cost Model Manual*, in *Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, 2005.
- OECD, *Businesses' Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*, Oecd, Parigi, 2001.
- OECD, *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*, in 2003, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2790042.pdf>.
- PATRONI GRIFFI, F., *Fasi, contenuti, fini della semplificazione normativa*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2009.
- PETERS, B. G., «Governance» e democrazia: un dibattito, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2008.
- RUSSO, O., *Il metodo di rilevazione dei dati: lo Standard Cost Model*, in *La semplificazione in Toscana* a cura di A. SIMONCINI, FUP, Firenze, 2011.
- SAITTO, F., *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il «principio generale della liberalizzazione» tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 2012, <http://www.rivistaaic.it/>.
- SALVI, S., *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2011.
- SALVI, S. - SARPI, F., *Il "decreto sviluppo"*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2011.
- SARPI, F., *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Il Mulino, Bologna, 2010.

Osservatorio sulle fonti

- SILEONI, S. - LONGO, E., *Una sintesi dei modelli internazionali di better regulation e la loro traduzione in Italia*, in *La semplificazione in Toscana* a cura di A. SIMONCINI, FUP, Firenze, 2011.
- SIMONCINI, A. (a cura di), *La semplificazione in Toscana* Firenze, FUP, 2011.
- SIMONCINI, A., *Per lo studio dei profili costituzionali del costo della regolazione: un'introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007.
- SIMONCINI, A., *Introduzione. La semplificazione per la riforma dell'amministrazione pubblica*, in *La semplificazione in Toscana*, a cura di ID., FUP, Firenze, 2011.
- SORRENTINO, F., *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2005.
- TARLI BARBIERI, G., *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007.
- TARLI BARBIERI, G., *Le delegificazioni (1989-1995): la difficile attuazione dell' art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Giappichelli, Torino, 1996.
- TARLI BARBIERI, G., *La sentenza 322/2009 della Corte Costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010.
- TORCHIA, L. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- TORRITI, J., *The Standard cost model: when better regulation fights against red-tape*, in *Better regulation*, a cura di S. WEATHERILL, Hart, Portland, 2007.
- VESPERINI, G., *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm*, n. 2, 2010.
- VESPERINI, G., *Il governo della semplificazione*, in *Giorn. dir. amm*, 3, 2007.
- WEIGEL, W., *The Standard Cost Model-A Critical Appraisal*, in *25th Annual Conference of the European Association of Law and Economics*,