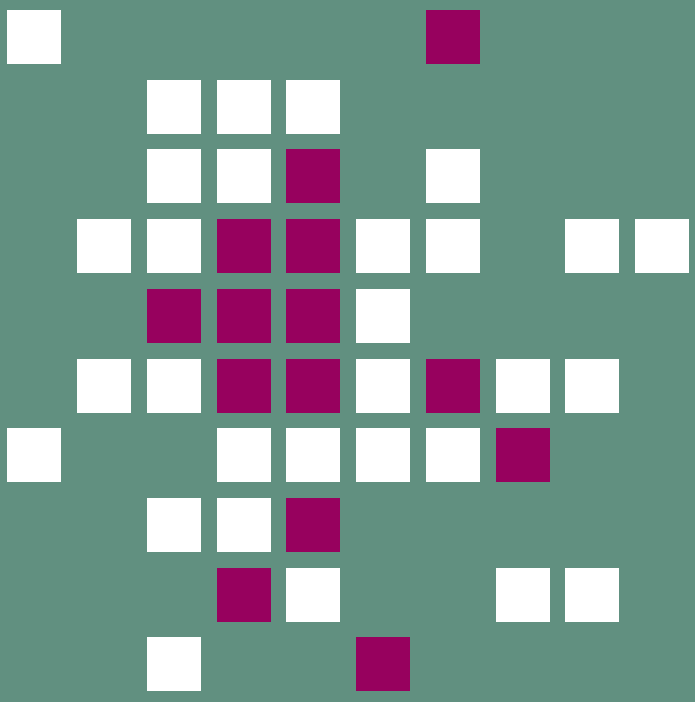
CITTALIA
anci ricerche

La semplificazione amministrativa: un tema in continua evoluzione



CITTALIA
anci ricerche

La semplificazione amministrativa: un tema in continua evoluzione

ottobre 2007

Il presente dossier documentale, a cura di Paolo Testa e Alessandra Caldarozzi, è stato redatto nell'ambito del progetto
"La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali"
realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

INDICE

Introduzione 7

Parte 1. Le politiche di semplificazione dell'Unione Europea 10

Parte 2. Le azioni di semplificazione intraprese dalle amministrazioni locali. Problemi aperti e prospettive. 12

Parte 3. Cosa pensano i cittadini della semplificazione amministrativa. 17

Parte 4. La semplificazione per migliorare l'efficacia delle prestazioni. 20

Parte 5. La semplificazione per migliorare l'efficienza dei processi. 23

Parte 6. Le azioni di semplificazione promosse dal governo nazionale. 26

Bibliografia 32

Webgrafia 34

Allegati 35

Elenco Allegati

Parte 1 - Le politiche di semplificazione dell'Unione Europea

- Allegato 1: Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno – *Estratto.*
- Allegato 2: Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea - Bruxelles, 24.1.2007 COM (2007) 23 definitivo – *Estratto.*

PARTE 2 - Le azioni di semplificazione intraprese dalle amministrazioni locali. Problemi aperti e prospettive

- Allegato 3: Arena G. L'amministrazione condivisa, 2003.

Parte 3 - Cosa pensano i cittadini della semplificazione amministrativa

- Allegato 4: Anci, La semplificazione nei comuni italiani, indagine SWG, 2007
- Allegato 5: Confindustria, Indagine sulla semplificazione amministrativa. La semplificazione e le piccole imprese, 2005 – *Estratto.*

Parte 4 - La semplificazione per migliorare l'efficacia delle prestazioni

- Allegato 6: Pajno A, Il governo dell'area vasta. Intervento all'Assemblea generale delle Province d'Italia, Milano 18 ottobre 2006.
- Allegato 7: Notarmuzi C., Il codice dell'amministrazione digitale - *Estratto.*

Parte 5. La semplificazione per migliorare l'efficienza dei processi

- Allegato 8: DDL 1532 Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa noto come Capezzone –Bersani. *In discussione nelle aule parlamentari*
- Allegato 9: Osnaghi A., L'e-government. Convegno "Missing: sulle tracce delle riforme scomparse", ForumPA 2007.

Parte 6. Le azioni di semplificazione promosse dal governo nazionale

- Allegato 10: Conferenza Unificata. Accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione del 29.03.07 – *Estratto.*
- Allegato 11: Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione. Luglio 2007– *Estratto.*

- Allegato 12: DDL 2161, Modernizzazione, efficienza delle amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese.

  Testo risultante dall'esame degli emendamenti al 14.06.2007

- Allegato 13: Spagnuolo G., L'uso della telematica nella riforma dello Sportello unico per le attività produttive.
- Allegato 14: DDL 1644 Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale (*art. 18).*
- Allegato 15: Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *(Relazione illustrativa -estratto punto 3)*
- Allegato 16: Anci, documento presentato in Commissione Affari Costituzionale del Senato, 31 maggio 2007

INTRODUZIONE

Nonostante il tema della semplificazione amministrativa sia divenuto una costante nella discussione parlamentare e pubblica degli ultimi venti anni e intensa sia stata la produzione normativa, ancora oggi siamo di fronte alla necessità di collocare il tema della semplificazione tra le priorità dell'agenda politico istituzionale del Paese. L'introduzione di strumenti ed istituti amministrativi innovativi non sono stati infatti sinora sufficienti a rendere le strutture organizzative pubbliche adeguate alle esigenze del sistema produttivo italiano, alla competizione dei mercati internazionali ed alle aspettative del cittadino/utente. Sia i singoli cittadini sia le imprese percepiscono ancora la pubblica amministrazione come un interlocutore inadeguato, problematico e, seppur si sia avvertito l'avvio di un percorso di miglioramento, questo è ancora considerato troppo lento e difficoltoso. Le risposte del legislatore (sia a livello europeo che nazionale) sono quindi volte a rendere più semplice il rapporto tra utenti e pubblica amministrazione, in particolare riducendo il fastidio e la sensazione d'impotenza che il cittadino prova di fronte a file interminabili agli sportelli, all'obbligo di doversi rivolgere ad uffici diversi per ottenere un documento, all'indeterminatezza dei tempi.

Il presente dossier si propone di "fare il punto" sulle novità legislative introdotte in questi anni e fornire nuovi spunti di riflessione, anche alla luce delle novità che stanno per essere introdotte sia a livello nazionale che locale.

Le azioni di semplificazione nascono per rispondere all'esigenza dei cittadini e degli utenti dei servizi di maggior rapidità ed efficienza del funzionamento degli apparati pubblici.

Questo sforzo passa anche attraverso la riconquista di un'immagine positiva del mondo pubblico. A partire dal significato del termine burocrazia, che nel tempo è venuto ad assumere una connotazione puramente negativa, tant'è che la stessa Renate Mayntz[1] ci ricorda come già nella metà degli anni Settanta sia comunemente utilizzato per indicare alcuni specifici aspetti negativi della struttura e del funzionamento dell'amministrazione pubblica.

La richiesta di maggiore semplificazione degli apparati della pubblica amministrazione è una esigenza non solo degli ultimi tempi, ma risale ai primi anni Ottanta quando (Rapporto Giannini del 1979) lo Stato veniva paragonato ad una

[1] Mayntz R., Sociologia dell'amministrazione pubblica, il Mulino, 1982

creatura ambigua, irragionevole e lontana dai cittadini e dai loro bisogni. Uno dei motivi principali di tale incomunicabilità è riconducibile, ieri come oggi, a leggi incapaci di garantire un sufficiente grado di informazione e trasparenza dei procedimenti amministrativi, l'impossibilità reale di attivare processi di verifica e controllo, un allungamento esasperato dei tempi e il conseguente aggravio dei costi interni per l'amministrazione ed esterni per il cittadino e le imprese.

Gli obiettivi alla base del processo di semplificazione avviato in Italia agli inizi degli anni Novanta, seguono dunque due principali filoni: lo snellimento delle procedure amministrative e la trasparenza dell'azione amministrativa. Il primo perseguito anche mediante il ricorso a strumenti tecnologici sempre più all'avanguardia, il secondo facilitando a cittadini ed imprese l'accesso e la consultazione degli atti amministrativi.

Alla sfiducia crescente dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, il legislatore italiano ha tentato di dare una prima risposta con la legge 241 del 1990, a tutt'oggi non ancora pienamente attuata e oggetto di successive e continue modificazioni. Di una organica politica di semplificazione possiamo parlare solo con l'introduzione delle cosiddette leggi Bassanini. In quegli anni (la fine degli anni '90) è stata prevista una legge annuale di semplificazione, è stato istituito l'Osservatorio per le semplificazioni, introdotte forme stabili di consultazione delle parti sociali ed è stata costituita una apposita struttura denominata Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure. L'obiettivo era rendere maggiormente efficiente la macchina amministrativa al suo interno ma anche consentire agli utenti un rapporto diretto e trasparente con gli uffici della pubblica amministrazione. Il legislatore ha poi introdotto il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (DPR 445/2000) e successivamente il nuovo Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs 82/2005).

Un ulteriore passo avanti verso la semplificazione delle procedure amministrative si ha con la riforma del titolo V della Costituzione. Allo Stato rimangono competenze normative limitate, mentre agli enti locali viene riconosciuta la potestà regolamentare in ordine allo svolgimento delle funzioni loro conferite, acquistando così maggiori spazi nella definizione dell'azione amministrativa. In questa ottica sono i singoli comuni che possono decidere di attuare interventi sui procedimenti amministrativi di propria competenza e ciò attraverso un confronto diretto e continuo con i destinatari degli stessi. Tutto ciò, oltre ad accrescere i diritti di

cittadini ed imprese attraverso la partecipazione ai Tavoli di volta in volta preposti alla definizione dei processi decisionali, introduce nella pubblica amministrazione il concetto anglosassone della *accountability*, che in italiano possiamo tradurre con "rendere conto a qualcuno delle azioni svolte e dei risultati raggiunti". L'amministratore diviene responsabile nei confronti dei propri cittadini/utenti/elettori della buona gestione della struttura amministrativa che questi gli hanno affidato.

Nel corso degli anni, alcune leggi contenenti norme di semplificazione sono state modificate, soppresse o non sono mai state attuate. Come soppressi sono stati sia l'Osservatorio sia il Nucleo per la semplificazione. La politica dell'alternanza rappresenta il punto più avanzato della democrazia, garantendo la rappresentanza delle forze politiche al governo del Paese le quali si confrontano su programmi elettorali alternativi, ma ha anche prodotto una politica che possiamo definire del "gambero" con maggioranze che nei propri programmi di governo propongono l'abrogazione di leggi emanate dall'area politica avversa o che nel corso della legislatura contribuiscono, semplicemente non alimentandole, ad affossare politiche non gradite. La politica della semplificazione non è stata risparmiata da questa prassi, anche se in forma minore rispetto ad altre. Questo grazie anche alla pressione esercitata da una parte delle associazioni di cittadini consumatori che, in particolare negli anni Novanta, sono diventate punto di riferimento per la tutela degli interessi di singoli cittadini, dall'altra dalle associazioni di categoria impegnate a tutelare gli interessi delle imprese. L'attenzione verso le politiche di semplificazione è poi da attribuire al richiamo che su di queste è stato esercitato dall'Unione Europea.

Nei paragrafi successivi, saranno presentati i più recenti indirizzi di semplificazione proposti a livello comunitario (Par.1), per poi descrivere le nuove competenze delle amministrazioni locali, in particolare dopo la riforma del Titolo V (Par.2), saranno poi tratteggiate le opinioni, in base ai risultati forniti da recenti indagini, di cittadini ed imprese rispetto a come oggi è percepita la pubblica amministrazione (Par. 3), in conclusione saranno presentati gli strumenti adottati, sia nelle azioni di semplificazione verso gli utenti della pubblica amministrazione (Par.4) sia nelle azioni di semplificazione volte a rendere maggiormente efficiente l'organizzazione interna dell'amministrazione (Par.5), per terminare con la descrizione dei recenti interventi di semplificazione promossi, in parte adottati in parte in discussione nelle aule parlamentari, dalla attuale maggioranza di governo (Par.6).

PARTE 1. LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Le politiche di semplificazione di cui l'Italia si sta dotando, alcune già approvate altre in fase di discussione parlamentare (cfr.§ 6), si inseriscono in un più ampio percorso di *better regulation* intrapreso dall'Unione Europea. La descrizione che segue non vuole essere esaustiva degli interventi di semplificazione adottati a livello comunitario, ma si propone esclusivamente l'obiettivo di fornire degli spunti utili per ricostruire un quadro generale all'interno del quale il nostro Paese sta proponendo un proprio programma di semplificazione. In particolare, si fa riferimento agli indirizzi contenuti nella strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione[2] il cui obiettivo è eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi. La strategia si compone di due fasi: in un primo tempo un inventario delle difficoltà che impediscono il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi e successivamente l'elaborazione di soluzioni adeguate ai problemi identificati, con l'adozione di uno strumento legislativo trasversale.

In seguito, la direttiva Bolkestein introduce principi diretti alla semplificazione amministrativa. Nello specifico, all'art. 5 c.2 (semplificazione delle procedure) viene stabilito che gli Stati membri, che chiedono ad un prestatore o ad un destinatario di fornire un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento attestante il rispetto di un particolare requisito, accettano i documenti rilasciati da un altro Stato membro che abbiano valore equivalente o dai quali risulti che il requisito in questione è rispettato. Essi non impongono la presentazione di documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, di copia conforme o di traduzione autenticata salvo i casi previsti da altre norme comunitarie o salvo le eccezioni giustificate obiettivamente da motivi imperativi d'interesse generale. La Direttiva stabilisce anche (all'art. 6) che gli Stati membri debbano garantire, entro il 31 dicembre 2008, a ciascun prestatore di servizi la possibilità di espletare presso un punto di contatto denominato "sportello unico" tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le attività di servizio di sua competenza, in particolare le dichiarazioni, notifiche o domande di autorizzazione presso le autorità competenti, comprese le domande di iscrizione in registri, ruoli, banche dati, o ordini professionali e le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle attività di servizio di sua competenza. Sono infine dettate indicazioni circa il diritto all'informazione (art. 7) relativamente, ad esempio, alle procedure e alle formalità

[2] http://europa.eu/scadplus/leg/it/cha/c10528.htm

da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle e di espletare per via elettronica (art. 8) le procedure e le formalità relative all'accesso ad una attività di servizio e al suo esercizio.

Allegato 1
Direttiva del Parlamento Europeo e del
Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno
(pag. 37)

In generale, l'obiettivo della politica comunitaria nel suo complesso, è quello di fissare dei criteri per garantire agli stati membri un rilancio della propria competitività, a partire da una migliore qualità della regolazione come indicato nella comunicazione "Better regulation for growth and jobs" del 16 marzo 2005[3].

In questa stessa direzione è da collocare la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni che prevede un programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea. Nel novembre 2006, la Commissione ha proposto di varare un programma d'azione per ridurre gli oneri amministrativi imputabili alla legislazione dell'Unione Europea in vigore. La Commissione ha quindi proposto che il Consiglio europeo di primavera 2007 dovesse fissare un obiettivo di riduzione del 25%, che l'UE e gli Stati membri si impegnano a raggiungere entro il 2012. Come vedremo più avanti, questa indicazione è stata ripresa nella Conferenze unificata Stato -Regioni che fissa i termini di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012.

Allegato 2
Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea -
Bruxelles, 24.1.2007 COM (2007) 23 definitivo
(pag. 51)

[3] http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/better_reg_com_en.pdf

PARTE 2. LE AZIONI DI SEMPLIFICAZIONE INTRAPRESE DALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. PROBLEMI APERTI E PROSPETTIVE.

La riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3/2001) ha ampliato l'autonomia normativa degli Enti locali. L'art. 114, comma 2, della Costituzione ha riconosciuto per la prima volta rilevanza costituzionale agli Statuti di Comuni, Province e Città metropolitane. L'art. 117, comma 6, ha previsto poi una più ampia potestà regolamentare stabilendo che tali enti "hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Dal momento dell'introduzione di queste novità normative, gli enti locali si muovono in un quadro di crescente autonomia organizzativa e gestionale.

Sotto il profilo della semplificazione amministrativa, tutto ciò ha spinto i Comuni a muoversi in una logica di efficienza e di efficacia, fino a quel momento sostanzialmente inedite. Le già citate riforme degli anni Novanta hanno rafforzato questo andamento e focalizzato alcune direttrici di miglioramento che hanno a vario titolo e con differente intensità coinvolto tutte le amministrazioni. Quelle che qui più ci interessano riguardano: lo snellimento del rapporto tra amministrazioni e cittadini ed imprese e la valutazione della qualità dei servizi erogati e del livello di soddisfazione degli utenti; la misurazione dei tempi e dei costi dei procedimenti.

Con questi obiettivi sono stati così introdotti sistemi di controllo e misurazione delle performance della pubblica amministrazione[4] e strumenti che costituiscono un'innovazione significativa sul piano dell'organizzazione amministrativa e della semplificazione procedimentale, oltre che strumenti volti a garantire la trasparenza e la controllabilità dei processi che portano alla erogazione dei servizi per l'utenza. Molti sono gli esempi che si possono citare in questo senso: dall'introduzione dello sportello Unico per le attività produttive all'introduzione di tecniche e pratiche di controllo di gestione, dall'uso delle carte dei servizi all'istituzione degli URP.

Gli sportelli unici per le attività produttive (SUAP) sono stati istituiti con il D.Lgs. 112/1998 e, di fatto introdotti con il successivo D.P.R. 447/1998 come modificato dal D.P.R. 440/2000.

[4]Schifano P. (a cura di), Le misure del cambiamento nella P.A.. Indicatori di performance Formez, 2006.

Lo sportello è lo strumento organizzativo di semplificazione amministrativa attraverso il quale vengono gestite e organizzate le informazioni sulle procedure per la realizzazione di interventi relativi ad impianti produttivi, sia per quanto attiene gli aspetti edilizi, sia per gli aspetti concernenti l'avvio di attività. L'utente viene messo nella condizione di poter usufruire delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi e agli atti necessari per l'insediamento di attività produttive attraverso un sistema informativo unico.

L'istituzione degli sportelli unici ha rappresentato un confronto inedito tra amministrazione ed utenza e ha obbligato l'amministrazione a riconsiderare la propria struttura organizzativa, oltre che prevedere forme innovative di interazione con gli utenti.

Una delle questioni più importanti affrontate dai comuni nella fase di attivazione e gestione dello Sportello è stata quella dell'organizzazione interna[5]. Molti comuni infatti, attraverso l'attuazione del D.Lgs. 112/1998, hanno colto l'occasione per una più ampia riorganizzazione dell'amministrazione comunale. Gli enti hanno dovuto affrontare una serie di modifiche organizzative come ad esempio individuare il settore nel quale inserire lo sportello, prevedere le risorse umane da destinarvi sia nella gestione del front-office sia in quella del back-office e prevedere forme di comunicazione tra i due uffici, nominare un responsabile dopo aver circoscritto le competenze necessarie.

Allo stesso modo, per rispondere ad una esigenza di maggiore trasparenza e per dotare l'amministrazione di una più moderna modalità di comunicazione interna e, soprattutto, con il cittadino, sono stati introdotti (in base all'art. 12, D.Lgs. 29/93 e s.m.) gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico. Successivamente, la L. 150/00 ha individuato nell'URP uno dei principali strumenti organizzativi attraverso cui le amministrazioni pubbliche possono assolvere ai loro compiti di comunicazione e relazione con il pubblico, dando piena visibilità all'attività delle pubbliche amministrazioni, garantendo al cittadino la possibilità di partecipare e accedere all'attività della stessa, attraverso il coinvolgimento e l'aggiornamento costante dell'iter dei procedimenti amministrativi di proprio interesse.

Sul versante della riorganizzazione interna, la pubblica amministrazione con l'introduzione della pratica del controllo di gestione si pone nella condizione di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi

delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi (D.Lgs. 267/2000, art. 196). L'istituto del controllo di gestione ha contribuito alla rivisitazione del modello organizzativo dell'amministrazione, spingendo alcuni comuni a superare i tradizionali modelli gerarchici per favorire l'individuazione di obiettivi gestionali condivisi e trasparenti e promuovere la pratica del lavoro di gruppo, in cui i vari uffici e le varie professionalità dell'amministrazione collaborano al di fuori degli stretti vincoli della gerarchia per arrivare ad un risultato condiviso.

Sempre per restare nell'ambito delle innovazioni finalizzate a semplificare e migliorare la qualità della vita dei cittadini, ricordiamo l'introduzione della Carta dei Servizi. Questo strumento, pur essendo spesso classificato come un veicolo di comunicazione, rappresenta in realtà un nuovo modo di intendere l'amministrazione, perché costituisce un patto unilaterale nei confronti dei cittadini, attraverso il quale si vuole definire e portare a conoscenza degli stessi i loro diritti, in maniera dettagliata ed analitica, contribuendo a determinare meglio le aspettative di servizio. Attraverso la Carta sono stabiliti standard di servizio misurabili e verificabili e, in caso di disservizio, in alcuni casi, è previsto per il cittadino il diritto alla tutela esercitabile mediante lo strumento del reclamo e la possibilità di ottenere un indennizzo nel caso del mancato raggiungimento degli standard previsti.

Gli indirizzi riformatori degli ultimi anni prevedono dunque una partecipazione sempre più attiva degli utenti nei processi decisionali pubblici, tanto da far teorizzare un nuovo modello di amministrazione, contrapposto a quello tradizionale, che prende il nome di amministrazione condivisa.

Allegato 3
Arena G. L'amministrazione condivisa, 2003
(pag. 69)

A sua volta, questo modello presenta due profili distinti a seconda delle modalità di coinvolgimento degli utenti: modello della co-amministrazione, quando la collaborazione fra amministrazioni e cittadini nasce da una richiesta rivolta dall'amministrazione ai cittadini; modello dell'amministrazione della sussidiarietà, quando la compartecipazione deriva da un'autonoma iniziativa dei cittadini che si attivano nell'interesse generale. Nel primo caso, l'amministrazione coinvolge i

[5] Galeone et altri (a c. di), Comuni e Imprese, 56 esperienze di sportello unico, Formez, 2001

cittadini ad affrontare problemi di interesse generale allo scopo di dare soluzioni condivise e più efficienti. Nel secondo caso, i cittadini si attivano autonomamente per realizzare attività di interesse generale, secondo quanto previsto dall'art.118, u.c. Cost. ("Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà").

Tale tendenza è confermata dalla Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione per una pubblica amministrazione di qualità, secondo la quale il miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche rappresenta il centro dell'azione di modernizzazione e per raggiungere la qualità delle prestazioni, le amministrazioni devono impegnarsi, tra l'altro, a monitorare e migliorare le pratiche di misurazione e analisi della soddisfazione dei destinatari dei servizi in presenza e on line, anche con la collaborazione attiva delle organizzazioni della società civile in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (Cost. art.118 u.c.).

L'aspirazione a stabilire una maggiore sinergia e coinvolgimento degli utenti dei servizi pubblici, è testimoniata poi dalla proliferazione, in particolare negli ultimissimi anni, di sportelli unici per i cittadini e le imprese[6]. Questa tendenza, che in ottica di semplificazione può apparire molto positiva, mostra però un aspetto di debolezza: la scarsa strutturazione degli sportelli rivolti a cittadini economicamente e socialmente svantaggiati, riconducibile sia ai caratteri organizzativi sia al livello di implementazione e diffusione sul territorio, tali da rendere questa tipologia di sportello ancora non pienamente operativa e poco fruibile dall'utente. Da questa considerazione nasce l'esigenza di un rafforzamento di questo strumento, capace di cogliere in modo diretto le esigenze ma anche le proposte dei cittadini, in particolare quelli che hanno maggiori difficoltà a rapportarsi con la macchina amministrativa (i più deboli o gli emarginati).

L'introduzione di tutti questi istituti ha portato l'amministrazione comunale ad attivare processi di riorganizzazione relativi al decentramento, al trasferimento di competenze, alla sussidiarietà, alla cooperazione interistituzionale. Azioni di riorganizzazione che sono state attivate (anche attraverso frequenti interventi di formazione del personale) a partire dall'adeguamento a metodologie di analisi, come la misurazione dei costi interni o forme di consultazione degli utenti e

[6] Ferrara F. (a c. di), L'amministrazione per sportelli, Formez, 2006.

dall'aggiornamento dei propri sistemi informativi. Il sistema informatico e telematico rappresenta uno dei settori in cui i comuni hanno impiegato maggiori risorse sia per adempiere alla funzione di monitoraggio dei flussi procedimentali, in armonia con il sistema di misurazione e riduzione dei tempi dei procedimenti (come è previsto ad esempio dall'istituto dello SUAP) sia per comunicare on line con gli utenti dando a questi ultimi la possibilità di ricevere informazioni, visionare e scaricare la modulistica e, nei casi più avanzati, trasmettere la propria pratica all'ufficio competente, si tratti dello Sportello o dell'URP.

Allo stesso tempo, le amministrazioni locali, hanno provveduto ad adeguarsi al quadro normativo delineatosi a partire dagli anni Novanta, in particolare, per ciò che riguarda il pieno riconoscimento della firma digitale, la validità giuridica dei documenti elettronici e dell'archiviazione elettronica, la gestione informatica dei registri di protocollo. Enormi progressi sono stati fatti in questa direzione da singole amministrazioni, mentre forti sono ancora i limiti a livello di "sistema", in particolare per ciò che riguarda la possibilità di trasferire dati da un'amministrazione all'altra e di cooperare sulla stessa pratica attraverso le applicazioni informatiche.

Gli strumenti di semplificazione adottati rischiano però di rimanere sterili se non sono contestualmente introdotte, incentivate e reiterate nel tempo azioni di supporto, formazione, assistenza e sensibilizzazione, attivate attraverso progetti mirati, manualistica, percorsi guidati e semplificati di sperimentazione. Azioni volte a modificare la cultura dell'amministrazione, a rendere più efficiente ed efficace l'organizzazione stessa dell'amministrazione, supportate da strutture tecnologiche e risorse umane e finanziarie dedicate allo scopo.

PARTE 3. COSA PENSANO I CITTADINI DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Quali siano gli impatti degli sforzi realizzati dai diversi livelli di governo in questi anni nella direzione della semplificazione, ce lo possono testimoniare direttamente i destinatari ultimi di queste iniziative: i cittadini e le imprese. In particolare, facciamo qui riferimento a una serie di ricerche che ha permesso di raccogliere informazioni utili a rilevare i cambiamenti negli atteggiamenti e nei comportamenti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione nel suo complesso.

Come si poteva facilmente prevedere, se non altro per la tradizione storica e culturale del nostro paese, l'ente che viene percepito come "più vicino al cittadino" è il comune. Una recente ricerca SWG (2007) evidenzia in questa direzione un dato positivo: il cittadino, in assoluto, si sente maggiormente tutelato dall'attività svolta dalla propria amministrazione comunale e vede nel proprio sindaco il soggetto istituzionale nel quale ripone maggiormente la propria fiducia. Allo stesso modo, in assoluto, il cittadino ritiene che sia sempre il Comune l'ente più semplice e meno burocratico. Indubbiamente, soprattutto nei casi di comuni di piccole dimensioni, il rapporto diretto con il funzionario, il recarsi direttamente presso l'ufficio, contribuisce ad abbassare quella barriera ideologica che fa percepire tutto ciò che è pubblico come lento, inefficiente, in una parola "burocratico" nella accezione negativa a cui è associato ormai questo termine. Al contrario, lo Stato e, in ordine decrescente, regione e provincia, sono percepiti come enti burocratici, complessi e distanti dal cittadino.

Nello specifico, i cittadini attribuiscono maggiore semplicità al modo in cui fruiscono dei servizi offerti dall'amministrazione comunale: le procedure per il rilascio dei documenti, il pagamento delle imposte, il disbrigo delle pratiche sono percepite come meno lunghe (per il 56% dei cittadini consultati), meno complesse (55%), non costose (59%) anche se restano ridondanti (52%) ed obsolete (57%). Secondo i cittadini, i quali ne auspicano una maggiore diffusione, il modo per snellire le procedure di rilascio della documentazione è rendere accessibili on line i servizi comunali e applicare su larga scala il sistema di autocertificazione.

Allegato 4
Anci, La semplificazione nei comuni italiani,
una indagine SWG, 2007
(pag. 91)

È al livello locale che intervengono le maggiori interazioni tra privati e amministrazioni pubbliche. L'ente locale diventa un'antenna privilegiata delle esigenze di cittadini ed imprese.

In una indagine della Confindustria sulla semplificazione amministrativa realizzata nel 2005 e volta a rilevare le opinioni di professionisti e imprese si rileva che, nei tre anni precedenti l'indagine, seppur il processo di semplificazione amministrativa attivato sia percepito in modo positivo, la maggior parte dei professionisti lo considera ancora lento e difficoltoso, in misura minore le imprese. In assoluto, gli aspetti a cui viene riconosciuto un miglioramento riguarda l'utilizzo di nuove tecnologie, al contrario, in aumento sono percepiti i costi dell'amministrazione per le imprese. Tra le priorità sulle quali intervenire per rendere più snello e fruibile il rapporto con la pubblica amministrazione, professionisti ed imprese hanno evidenziato in ordine di importanza: la semplicità delle pratiche, il numero e la semplicità delle norme, i tempi di lavorazione delle pratiche.

Allegato 5
Estratti da: Confindustria
Indagine sulla semplificazione amministrativa
La semplificazione e le piccole imprese, 2005
(pag. 99)

In un documento del 2006 edito dal Centro Studi di Confindustria[7] si evidenzia come un sistema gravato da vincoli ingiustificati, da lungaggini burocratiche, da regole poco chiare sia nella formulazione sia nell'applicazione è inadatto allo sviluppo delle imprese e come la stessa instabilità del quadro normativo disincentivi gli investimenti. Tuttavia, nello stesso documento, si rileva come nell'ultimo decennio la situazione italiana sia nettamente migliorata, malgrado occupi nelle classifiche della Banca Mondiale una posizione ancora largamente insoddisfacente per un paese tra i più industrializzati del modo. Per un verso, si riscontrano dati fortemente positivi rispetto al livello di attuazione della Carta europea delle piccole imprese[8]; dai quali si evince che in Italia i tempi per avviare una società si sono ridotti da ventidue a sei settimane, il numero delle procedure è diminuito da ventuno a dodici e i costi si sono dimezzati. Dall'altro verso, però il rapporto Doing business 2006 predisposto dalla Banca Mondiale[9] mostra una situazione ancora poco confortante. Il nostro Paese, infatti, si colloca al diciottesimo posto su centocinquantacinque paesi

7 Qualità della regolazione per l'attività d'impresa, a cura di Boccaccio M. e Buzzone G. Confindustria – Centro Studi, 2006
8 Informazione contenuta in "Qualità della regolazione…" op.cit.
9 World Bank (2006), Doing Business.

per quanto riguardo il tempo necessario per avviare un'attività imprenditoriale, al sessantesimo posto per quanto attiene al numero degli adempimenti e al sessantasettesimo posto per i costi degli adempimenti.

Le priorità da considerare nella politica della semplificazione amministrativa dei prossimi anni, si legge ancora nel documento edito da Confindustria, dovranno concentrarsi su: la concreta attuazione dei principi e degli istituti di semplificazione previsti dalle norme generali sul procedimento amministrativo, con particolare riguardo alle garanzie circa i tempi dei procedimenti, l'eliminazione degli adempimenti amministrativi ingiustificati, il completamento del progetto di e-government per le imprese, con la realizzazione di un sistema per gli adempimenti amministrativi on line che consenta di sfruttare appieno le riduzioni di tempi e di costi consentite dall'impiego delle tecnologie dell'informazione.

PARTE 4. LA SEMPLIFICAZIONE PER MIGLIORARE L'EFFICACIA DELLE PRESTAZIONI

Come è facile comprendere, il processo di semplificazione amministrativa è un percorso che persegue simultaneamente due obiettivi: da una parte rendere più semplici, più trasparenti, più affidabili i rapporti con l'utenza; dall'altra ridurre i costi degli apparati burocratici e riorganizzare le strutture in funzione delle nuove competenze attribuite.

Di seguito cercheremo di sottolineare alcuni aspetti tipici di questi due orientamenti, ben consapevoli del fatto che essi si intrecciano continuamente e ogni attribuzione all'uno o all'altro filone rischia di apparire forzato.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha ampiamente demandato le attività di semplificazione e qualità della regolazione alle Regioni e agli Enti Locali. Questi ultimi rappresentano il punto terminale dell'attività istituzionale, quello più vicino ai cittadini, meglio in grado di coglierne le esigenze e raccogliere le eventuali manifestazioni di dissenso. Questo ruolo è stato accresciuto dal nuovo art. 118 della Costituzione il quale "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" attribuisce in via prioritaria ai Comuni le funzioni amministrative. Allo stesso modo il nuovo art. 117 della Costituzione riconosce agli Enti Locali la potestà regolamentare in ordine allo svolgimento delle funzioni loro conferite, assumendo così maggiori competenze nella definizione dell'azione amministrativa.

"Il principio di sussidiarietà, che anima il nuovo quadro istituzionale, chiede, infatti, alle autonomie locali di assolvere adeguatamente alla missione di governo dei fenomeni sociali e delle istanze delle collettività locali e induce a ripensare le responsabilità dei diversi livelli istituzionali".

Allegato 6
Pajno A, Il governo dell'area vasta
Intervento all'Assemblea generale delle
Province d'Italia, Milano 18 ottobre 2006
(pag. 105)

Si avvia così a compimento il percorso avviato dalla legge 241/1990, che segnò il primo fondamentale passo nella direzione della semplificazione amministrativa, per poi essere successivamente modificato e rilanciato con la legge 15/2005 e la legge 80/2005, e da ultimo, con il D.P.R. 184/0610.

[10] Per una completa trattazione della materia si veda Peta F. (a c. di), La semplificazione tra Stato, regioni e autonomie locali. Il caso della legge 241, Formez, 2007

Con riferimento all'obiettivo di una maggiore semplificazione dei rapporti con gli utenti del servizio, la legge 241 rappresenta un caposaldo del principio della trasparenza dei procedimenti amministrativi. In particolare attraverso strumenti che: a) prevedono un sistema di tracciabilità del procedimento permettendo al diretto interessato di conoscere i termini fissati per la conclusione, il responsabile a cui è stato affidato l'incarico di seguire l'iter della pratica e il suo stato di avanzamento; b) garantiscono il diritto di accesso ai documenti amministrativi che obbligano l'amministrazione destinataria della richiesta di accesso a comunicare l'avvenuta presentazione dell'istanza di accesso a tutti i controinteressati); c) incentivano l'uso della telematica nei rapporti non solo interni ma anche tra pubblica amministrazione e privati; d) snelliscono gli adempimenti burocratici per cittadini ed imprese attraverso l'esercizio dell'autocertificazione e la dichiarazione di inizio attività, con notevoli risparmi di tempo e costi.

Nella prospettiva di un incremento della digitalizzazione dell'azione amministrativa e diffusione delle nuove tecnologie nel rapporto tra cittadini ed imprese, si inserisce l'istituzione del nuovo Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs 82/2005 modificato dal D.lgs 159/2006). L'idea sottesa è promuovere, attraverso lo strumento tecnologico, una pubblica amministrazione realmente al servizio degli utenti, cittadini ed imprese, garantendo così la trasparenza dell'azione amministrativa. Al cittadino viene riconosciuto un vero e proprio diritto a veder usare da parte della pubblica amministrazione le nuove tecnologie, diritto che potrà essere fatto valere in giudizio, nei limiti rinvenibili nello stesso Codice. Assume così valore simbolico e sostanziale il concetto di controllo diffuso dell'efficienza dell'amministrazione. Il cittadino e l'impresa potranno dialogare in rete con la pubblica amministrazione, l'obiettivo è quello di rendere più semplice il rapporto con la pubblica amministrazione, riducendo le code agli sportelli e partecipando on line ai procedimenti amministrativi che li riguardano.

Allegato 7
Notarmuzi C., Il codice dell'amministrazione digitale
(pag. 109)

Al fine di rinsaldare il rapporto tra pubblica amministrazione e i rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, è stato istituito un Tavolo permanente per la semplificazione. Il "Tavolo" rappresenta una sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le regioni, le province, i comuni e le Comunità montane. Nella sezione che riguarda le regioni e le autonomie locali sono svolte funzioni di indirizzo, di coordinamento e,

ove necessario, di impulso, nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione, per quanto attiene alle regioni ed agli enti locali.

PARTE 5. LA SEMPLIFICAZIONE PER MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEI PROCESSI

Gli stessi istituti portati ad esempio dell'introduzione di una progressiva semplificazione nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino e impresa, possono essere richiamati per esplicitare alcuni esempi di interventi volti a semplificare le attività interne alla struttura amministrativa.

Ad esempio, la l. 241/90, lì dove introduce l'uso della Conferenza di servizio o l'istituto del silenzio assenso, seppur nella prospettiva di accelerare la conclusione dei procedimenti amministrativi e garantire all'utente un risparmio di tempo, ha profondamente modificato ed innovato l'organizzazione interna alla pubblica amministrazione.

Nella Conferenza di servizi istruttoria, ad esempio, è previsto un dovere di collaborazione tra le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento, riconsiderando il quadro delle competenze delle amministrazioni che vi partecipano. Inoltre, la conferenza è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle stesse amministrazioni e, come indicato nel ddl Capezzone in discussione nelle aule parlamentari, in futuro attraverso una Conferenza telematica.

Allegato 8
DDL 1532 Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa noto come Capezzone -Bersani
In discussione nelle aule parlamentari (pag. 121)

L'istituto del silenzio assenso si sostanzia invece nei casi in cui l'amministrazione non intervenga nei tempi stabiliti per la chiusura del procedimento. La sua finalità non è tanto quella di alleggerire il procedimento, bensì quella di offrire al soggetto privato un sistema di garanzie a fronte dell'inerzia dell'amministrazione. Ma anche questa innovazione ha avuto un riflesso organizzativo, liberando risorse, semplificando la tenuta degli archivi e spingendo le amministrazioni a diventare più proattive soprattutto nei confronti delle imprese.

L'innovazione tecnologica inciderà sempre più sull'organizzazione del lavoro e sulla professionalità in ambienti come gli uffici pubblici destinati a trasformarsi in luoghi dove si generano, si elaborano, si trasmettono informazioni, diventando uno spazio sempre più attivo di proposta e decisione. Le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono lo strumento più idoneo a garantire l'efficienza e

l'economicità dell'azione amministrativa, promuovendo la massima interazione tra i vari livelli istituzionali, con l'obiettivo di un federalismo efficiente.

Senza nessuna pretesa di esaustività, vista la dimensione ormai raggiunta dalle iniziative sia legislative che operative (tanto da "meritare" a partire dalla scorsa legislatura di un dicastero ad hoc) in tema di e-government, di seguito presentiamo alcuni elementi peculiari che hanno modificato profondamente i comportamenti delle amministrazioni nella direzione della semplificazione. L'impegno del legislatore in questa direzione è stato tale da permettere all'Italia di essere il primo paese ad avere attribuito piena validità giuridica ai documenti elettronici.

Negli ultimi anni le pubbliche amministrazioni sono state investite da molteplici innovazioni: dal "Protocollo Informatico" di cui si è già detto, all'archiviazione informatica dei documenti della pubblica amministrazione (deliberazione del CNIPA n. 11 del 19.02.2004, in G.U. del 09.03.2004), all'archiviazione ottica dei documenti contabili (Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23.01.2004, in G.U. del 03.02.2004), alle linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004, Ministro per l'Innovazione (Direttiva del 18.12.2003, in G.U. del 04.02.2004), alla Direttiva sull'impiego della posta certificata nelle pubbliche amministrazioni, Presidenza del Consiglio (Direttiva del 27.11.2003, in G.U.del 12.01.2004).

Un provvedimento che modifica sostanzialmente, da un punto di vista organizzativo, i rapporti interni alla pubblica amministrazione, è il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. 28-12-2000 n. 445). Il D.P.R. 445/00 produce una sorta di rivoluzione all'interno della pubblica amministrazione, il documento informatico e la trasmissione con strumenti telematici assumono validità a tutti gli effetti di legge. Inoltre, Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica assume lo stesso requisito legale della forma scritta. Ad ogni documento informatico può essere apposta una firma digitale che equivale alla sottoscrizione prevista per gli atti e documenti in forma scritta su supporto cartaceo.

Il nostro Paese si è posto all'avanguardia nell'uso della firma digitale. Già la legge 59/97 (art. 15) stabiliva infatti che "*gli atti, dati e documenti formati dalla Pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge*" e numerose sono state le modifiche che si sono

susseguite fino al recente D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 159, il quale prevede che "*Il documento informatico, sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica qualificata, ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del codice civile. L'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria* ".

Lo sviluppo degli strumenti quali la firma elettronica ed il protocollo informatico integrati ai servizi di interoperabilità, rende possibile la realizzazione effettiva di una gestione completamente automatizzata dei flussi documentali e la conseguente attuazione di profonde innovazioni nelle modalità di lavoro delle amministrazioni e nei rapporti tra esse e i cittadini.

Se ormai molte amministrazioni comunali hanno avviato percorsi di ammodernamento e si sono dotate al proprio interno di questi strumenti, molto resta ancora da fare in termini di servizi di interconnessione tra amministrazioni diverse e di cooperazione applicativa (vale a dire la condivisione tra più soggetti amministrativi, non soltanto dei dati relativi ad una "pratica", ma anche delle stesse procedure informatiche).

Allegato 9
Osnaghi A., L'e-government
Convegno "Missing: sulle tracce delle riforme scomparse"
ForumPA 2007 (pag. 129)

PARTE 6. LE AZIONI DI SEMPLIFICAZIONE PROMOSSE DAL GOVERNO NAZIONALE

L'avvio della XV legislatura è stato segnato da un nuova attenzione ai temi della semplificazione amministrativa e normativa. Nella scia degli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona, il governo italiano ha intrapreso un percorso teso a promuovere iniziative volte a rafforzare il mercato interno e la competitività del Paese. Uno degli obiettivi consiste nel miglioramento della regolazione e nella riduzione dei costi per cittadini ed imprese, al fine di creare un contesto imprenditoriale dinamico, aperto alle innovazioni e competitivo.

Uno dei modi per aumentare la competitività consiste nell'accrescere la fiducia dei consumatori e delle imprese nel mercato interno, è allora in questa direzione che si muovono i recenti provvedimenti legislativi presentati dal governo, alcuni già adottati, altri in corso di pronunciamento nelle aule parlamentari. Con il D.P.C.M. del settembre 2006 è stato costituito il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, con il compito di predisporre, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo, individuando per ciascun obiettivo il soggetto o i soggetti responsabili per il suo conseguimento.

È stata poi costituita l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. L'Unita' fornisce il supporto per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività normativa del Governo e degli enti pubblici strumentali, al fine di assicurare l'attuazione delle politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

Con un recente Direttiva il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione esprime la necessità di una forte azione di coordinamento tra le amministrazioni centrali e locali per condividere gli obiettivi e definire la programmazione di breve e lungo termine, individuando le linee prioritarie d'intervento, le modalità d'attuazione, di controllo e mettendo a sistema le diverse esperienze e iniziative settoriali già realizzate. Il suddetto processo deve ottimizzare gli investimenti per pervenire contestualmente ad un miglioramento della qualità ed al contenimento della spesa pubblica.

L'esigenza diviene quella di coordinare le iniziative settoriali, di competenza delle diverse amministrazioni, al fine di attivare, in tempi brevi ed in modo incrementale,

la riorganizzazione dei macroprocessi anche affiancando le amministrazioni nella progettazione e attuazione degli interventi. Per realizzare tutto ciò non è possibile prescindere dalla regolamentazione tecnica, necessaria ad omogeneizzare ed integrare le procedure, attraverso l'emanazione delle regole tecniche definite dal Codice dell'Amministrazione Digitale.

Quella che segue è una breve sintesi di alcuni provvedimenti e atti adottati nel corso dell'attuale legislatura e altri ancora in fase di discussione parlamentare, che hanno un qualche impatto sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi e sui processi di lavoro che sottostanno alla loro realizzazione.

GLI INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE APPROVATI

a. Accordo Stato regioni

Nella prospettiva di una maggiore competitività del Paese, si inserisce l'accordo, approvato dalla Conferenza Unificata nel mese di marzo 2007, tra governo, regioni ed autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione dove è indicato, tra gli altri interventi, l'obiettivo, per lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi, in particolare gli obblighi d'informazione imposti alle imprese. L'accordo prevede, inoltre, sostenendo la tendenza in atto, l'utilizzo di adeguate forme di consultazione delle parti sociali e delle associazioni di categoria e dei consumatori per i provvedimenti di maggior impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese. Il sistema di misurazione proposto permette di aumentare la consapevolezza circa gli oneri amministrativi, in particolare quelli occulti, che la regolazione può generare, fornendo una importante base informativa per successivi interventi di riduzione.

Allegato 10
Conferenza Unificata.
Accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione.
29.03.07 (pag. 139)

b. Il piano d'azione sulla semplificazione

Il piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione approvato in forma definitiva nel mese di luglio 2007, è uno degli strumenti di pianificazione strategica del Governo ed è strettamente connesso con gli indirizzi programmatici fissati dal Governo. Il Piano d'azione individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere ed i tempi

necessari al loro conseguimento; fornisce, inoltre, un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo, che hanno un forte impatto sulla semplificazione. Il Piano delinea un percorso di azioni misurabili (anche in termini di differenza tra condizioni di partenza e risultati conseguiti) che, raggruppate in programmi – con precise cadenze temporali –convergano verso un obiettivo strategico, il cui grado di raggiungimento sia a sua volta valutabile.

Allegato 11
Piano di azione per la semplificazione
e la qualità della regolazione. Luglio 2007
(pag. 151)

GLI INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE ATTUALMENTE IN DISCUSSIONE NELLE AULE PARLAMENTARI

a. il ddl Nicolais

Parte centrale del percorso di semplificazione intrapreso è rappresentato dal disegno di legge presentato lo scorso anno dal ministro Nicolais in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese. Il disegno di legge va incontro alle esigenze dell'utenza fissando tempi certi di conclusione dei procedimenti amministrativi, prevedendo una chiara indicazione, da parte dell'amministrazione, anche attraverso la pubblicazione su internet, della documentazione richiesta, con moduli e formulari validi ad ogni effetto di legge. Ogni singola amministrazione dovrebbe provvedere ad introdurre strumenti adatti alla verifica del rispetto dei termini procedimentali indicando il numero e le tipologie dei procedimenti che non si sono conclusi nei termini previsti. Il ddl introduce poi il principio per cui il non rispetto dei termini fissati per l'adempimento dei procedimenti da parte dell'amministrazione permette all'utente di richiedere un risarcimento. Tale principio non rappresenta tanto una sanzione per l'amministrazione ma un incentivo sia per il cittadino impresa a vigilare sul rispetto dei termini previsti per la conclusione dei procedimenti sia per l'amministrazione che dovrà adeguare la propria struttura organizzativa affinché i termini previsti siano rispettati. Si tratta quindi di un intervento volto a rendere da un lato maggiormente efficiente la macchina amministrativa, dall'altro a coinvolgere attraverso forme ancor più dirette i destinatari dei servizi pubblici che con la loro partecipazione e interazione entrano a far parte a pieno titolo tra i soggetti promotori/attuatori dei procedimenti amministrativi.

Allegato 12
DDL 2161, Modernizzazione, efficienza delle amministrazioni

pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese.
Testo risultante dall'esame degli emendamenti al 14.06.2007 **(pag. 171)**

b. il DDL Capezzone – Bersani

Il DDL 1532 "Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa" è stato presentato dall'onorevole Capezzone (Presidente della Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati) e assorbe alcune previsioni contenute in un precedente DDL (A.C. 2272-bis) presentato dal Ministro dello sviluppo economico Bersani. Il ddl contiene numerose disposizioni per la semplificazione di adempimenti amministrativi per la costruzione di impianti produttivi, prevedendo la concentrazione delle attività di coordinamento amministrativo in capo allo sportello unico comunale per le attività produttive. Particolare attenzione è posta alla applicazione della telematica alle attività dello sportello, nel rapporto con gli utenti e nelle relazioni tra uffici e amministrazioni competenti per il trasferimento dei dati relativi al procedimento unico.

Allegato 13
Spagnuolo G., L'uso della telematica nella riforma dello Sportello unico per le attività produttive (pag. 189)

c. il DDL Bersani sulle liberalizzazioni

Il DDL 1644 "Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale" presentato dall'onorevole Bersani prevede forme di liberalizzazione volte ad agevolare lo sviluppo della competitività del Paese. In particolare, delega il governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle prescrizioni normative e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese con riferimento ad alcuni criteri: a) riordino e coordinamento delle disposizioni legislative recanti le prescrizioni e gli adempimenti procedurali che devono essere rispettati ai fini della realizzazione di impianti produttivi e dello svolgimento di attività di impresa; b) determinazione di tempi certi e inderogabili per lo svolgimento degli adempimenti che fanno capo alle pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle competenze previste dal titolo V della parte seconda della Costituzione, ivi compresa l'erogazione di finanziamenti o agevolazioni economiche comunque definiti per i quali l'iter procedurale sia giunto a buon fine, che devono essere liquidati nei termini previsti dalle disposizioni in base alle quali vengono concessi.

Allegato 14
DDL 1644 Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale
(pag. 197)

d. il nuovo codice delle Amministrazioni locali

Nel mese di marzo 2007 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il ddl, recante delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001, meglio conosciuto come Codice delle Autonomie locali. Il ddl attualmente in discussione al Senato della Repubblica, dà attuazione agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali, al conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, alla istituzione delle città metropolitane e di Roma capitale.

Il ddl accoglie la tesi secondo cui le funzioni fondamentali degli enti locali sono non solo quelle ordinamentali inerenti l'esistenza e l'organizzazione dell'ente, ma anche quelle gestionali attinenti all'esercizio di compiti che sono essenziali per la collettività territoriale amministrata.

Allegato 15
Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
(pag. 201)

L'Anci in un documento presentato in Commissione Affari Costituzionali nel maggio 2007 indica alcuni obiettivi considerati irrinunciabili, il cui raggiungimento diviene la condizione principale su cui valutare la buona riuscita del provvedimento. Gli obiettivi posti prevedono: assicurare una facile imputazione delle responsabilità amministrative e gestionali; sviluppare una efficace semplificazione e razionalizzazione del sistema istituzionale; definire una più marcata suddivisione di ruoli e di compiti fra i livelli di governo, nel rispetto della distinzione costituzionale fra chi legifera e chi amministra; promuovere la valorizzazione del ruolo dei Comuni, anche attraverso una differenziazione delle funzioni, dei poteri, degli assetti organizzativi, delle risorse; assicurare una maggiore chiarezza e fruibilità del quadro amministrativo; realizzare una riduzione ed eliminazione delle sovrapposizioni di organi e competenze, ai fini di un contenimento dei costi complessivi; consentire il

rafforzamento della capacità di governo e di risposta alle istanze dei cittadini e della società; promuovere un nuovo sistema di governance, caratterizzato da un giusto dosaggio fra separazione delle responsabilità e integrazione delle politiche.

Allegato 16
Anci,
documento presentato in Commissione Affari Costituzionale del Senato. 31 maggio 2007
(pag. 207)

BIBLIOGRAFIA

G. Arena (a cura di), La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, Rimini, Maggioli, 2004.

G. Barbieri, V. Lo Moro (a cura di), Utenti e pubblica amministrazione, Bologna, il Mulino, 1996.

F. Bassanini, L. Carbone, La conferenza di servizi. Il modello e i principi, in La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa", a cura di Vincenzo Cerulli Irelli, Napoli 2006.

S.Battini, Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana, in <Gda>, 2004, 4, pp. 450 ss.

M. Boccaccia, G. Buzzone, Qualità della regolazione per l'attività d'impresa, Centro Studi Confindustria, 2006.

CNIPA, Linee strategiche volte ad indirizzare le amministrazioni nella predisposizione del piano triennale per l'informatica 2008-2010, in www.cnipa.it

Formez, Comuni e Imprese, 56 esperienze di sportello unico, a cura di Galeone et altri 2001.

Formez, L'amministrazione per sportelli, a cura di F. Ferrara, 2006.

Formez, La semplificazione amministrativa nelle regioni, a cura di G. Vesperini, 2004.

Formez, La semplificazione tra Stato, regioni e autonomie locali. Il caso della legge 241, a cura di F. Peta, 2007

Formez, Le misure del cambiamento nella P.A. Indicatori di performance, a cura di P. Schifano, 2006.

Formez, Semplificazione amministrativa e cittadini. La soddisfazione, le attese, le proposte, a cura di F. Peta, 2007

R. Mayntz, Sociologia dell'amministrazione pubblica, il Mulino, 1982

G. Napolitano, Servizi pubblici e rapporti di utenza, Padova, Cedam, 2001.

A. Natalini, Il tempo delle riforme amministrative, Bologna, Il Mulino, 2006.

OCSE, Simplification Strategies for Reducing Administrative Burdens, 2006.

A. Sandulli, L'accesso ai documenti amministrativi, in <Gda>, 2005,5, pp.494 ss.

G. Vesperini, Le semplificazioni dei procedimenti amministrativi, in <Riv. Trim. dir. Pubbl.>, 1998, p.663

G. Vesperini, S. Battini, La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti, Rimini, Maggioli, 1997.

World Bank, Doing Business, 2006.

WEBGRAFIA

europa.eu/scadplus/leg/it/cha/c10528.htm

it.wikipedia.org/wiki/Semplificazione_amministrativa

www.semplificazione.it

www.anusca.it/SempAmm/Modulistica.htm

www.controllinterni.it

www.buoniesempi.it

www.urp.it

www.crcitalia.it

www.governo.it/questionario/indice_piano.html

www.fondazionedivittorio.it/up/forumdocs/arena.pdf

www.aesa2000.it/telematica.pdf

www.cnipa.it

ALLEGATI

ALLEGATO 1:

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno – *Estratto*

SINTESI

1. La presente proposta di direttiva si inserisce nel processo di riforme economiche avviato dal Consiglio europeo di Lisbona allo scopo di fare dell'UE, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. Per conseguire quest'obiettivo è infatti indispensabile realizzare un vero mercato interno dei servizi. Il notevole potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro che caratterizza il settore dei servizi non ha ancora potuto concretizzarsi a causa dei numerosi ostacoli[1] che si oppongono allo sviluppo delle attività di servizi nel mercato interno. La presente proposta fa parte della strategia adottata dalla Commissione per eliminare questi ostacoli e fa seguito alla relazione sullo stato del mercato interno dei servizi[2], che ne ha mostrato l'ampiezza e la gravità.

2. L'obiettivo della proposta di direttiva è quello di stabilire un quadro giuridico che elimini gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi ed alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri e che garantisca a prestatori e destinatari dei servizi la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato. La proposta copre un'ampia varietà di attività economiche di servizi, con talune eccezioni come i servizi finanziari, e si applica unicamente ai prestatori stabiliti in uno Stato membro.

3. Allo scopo di eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento la proposta prevede:

   – misure di semplificazione amministrativa, in particolare la creazione di ***sportelli unici*** presso i quali il prestatore potrà compiere le procedure amministrative relative alla propria attività, e l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure ***per via elettronica***;

   – una serie di principi che dovranno essere rispettati dai ***regimi d'autorizzazione*** applicabili alle attività di servizi, segnatamente le condizioni e le procedure di rilascio delle autorizzazioni;

   – il ***divieto di alcune prescrizioni*** giuridiche particolarmente restrittive che possono ancora sussistere nelle legislazioni di taluni Stati membri;

   – l'obbligo di ***valutare la compatibilità di un certo numero di altre prescrizioni*** giuridiche con le condizioni stabilite nella direttiva, in particolare la loro proporzionalità.

4. Al fine di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi la proposta prevede:

   – il ***principio del paese d'origine***, in base al quale il prestatore è sottoposto unicamente alla legislazione del paese in cui è stabilito e gli Stati membri non devono imporre restrizioni ai servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Questo principio è accompagnato da deroghe generali, transitorie o relative a casi individuali;

---

1 "Una strategia per il mercato interno dei servizi". Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo. COM(2000) 888 definitivo del 29.12.2000.

2 "Lo stato del mercato interno dei servizi". Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. COM(2002) 441 definitivo del 30.7.2002.

– il ***diritto dei destinatari di utilizzare servizi*** di altri Stati membri senza che questo venga impedito da misure restrittive del loro paese o da comportamenti discriminatori di autorità pubbliche o di operatori privati. Per i pazienti la proposta chiarisce i casi in cui uno Stato membro può sottoporre ad autorizzazione il rimborso delle cure sanitarie prestate in un altro Stato membro;

– un ***meccanismo d'assistenza al destinatario*** che utilizza un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro;

– in caso di ***distacco dei lavoratori*** nell'ambito di una prestazione di servizi, la ripartizione dei compiti tra Stato membro d'origine e Stato membro di destinazione e le modalità delle procedure di controllo.

5. Per stabilire la fiducia reciproca tra Stati membri necessaria al fine di eliminare tali ostacoli la proposta prevede:

– ***l'armonizzazione*** delle legislazioni allo scopo di garantire una tutela equivalente dell'interesse generale su questioni essenziali, come la tutela dei consumatori, in particolare per quanto riguarda gli obblighi d'informazione del prestatore, l'assicurazione professionale, le attività pluridisciplinari, la composizione delle controversie, lo scambio di informazioni sulla qualità del prestatore;

– ***un'assistenza reciproca rafforzata tra autorità nazionali*** per garantire un controllo efficace delle attività di servizi in base ad una ripartizione chiara dei ruoli tra Stati membri e ad obblighi di cooperazione;

– ***misure volte a promuovere la qualità dei servizi***, come la certificazione volontaria delle attività, l'elaborazione di carte di qualità o la cooperazione tra camere di commercio e dell'artigianato;

– la promozione di ***codici di condotta*** elaborati dalle parti interessate a livello comunitario in merito a determinate questioni, in particolare le comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate.

6. Per poter avere pieno effetto nel 2010 la proposta si basa su un approccio dinamico che consiste nel prevedere un'attuazione progressiva di alcune delle sue disposizioni, nel programmare un'armonizzazione complementare in merito ad alcune questioni specifiche (trasporto di fondi, giochi d'azzardo e recupero giudiziario dei crediti) e nel garantire la propria capacità di evolvere e di individuare la necessità di nuove iniziative. La proposta inoltre non pregiudica altre iniziative comunitarie, legislative o meno, nel settore della tutela dei consumatori.

RELAZIONE

1. NECESSITÀ ED OBIETTIVO

I servizi sono onnipresenti nell'economia moderna. Essi producono nel complesso quasi il 70% del PNL e dell'occupazione ed offrono un notevole potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro. La realizzazione di questo potenziale è uno degli obiettivi fondamentali del processo di riforma economica avviato dal Consiglio europeo di Lisbona allo scopo di fare dell'UE, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. Fino ad oggi infatti i numerosi ostacoli allo sviluppo delle attività di servizi tra Stati membri hanno impedito che il potenziale di crescita presente nei servizi venisse pienamente realizzato.

Nella sua relazione *"Lo stato del mercato interno dei servizi"*[1] (nel prosieguo: "la relazione") la Commissione ha compilato un inventario di questi ostacoli ed ha concluso che *"dieci anni dopo quello che avrebbe dovuto essere il completamento del mercato interno, si registra ancora un grosso divario tra la visione di un'Europa economica integrata e la realtà vissuta dai cittadini europei e dagli operatori di servizi"*. Questi ostacoli interessano una vasta gamma di servizi quali servizi di distribuzione, delle agenzie di lavoro, di certificazione, di laboratorio, di costruzione, delle agenzie immobiliari, dell'artigianato, del turismo, delle professioni regolamentate ecc. e colpiscono particolarmente le PMI, che sono predominanti nel settore dei servizi. Le PMI sono troppo spesso scoraggiate dallo sfruttare le opportunità del mercato interno in quanto non dispongono dei mezzi per valutare e premunirsi contro i rischi giuridici di un'attività transfrontaliera e per far fronte alle complessità amministrative. La relazione e l'analisi d'impatto sulla proposta mostrano gli effetti economici di tale cattivo funzionamento sottolineando come esso agisca da freno sul complesso dell'economia europea e sul suo potenziale di crescita, concorrenzialità e creazione di posti di lavoro.

Gli ostacoli allo sviluppo delle attività di servizi tra Stati membri emergono soprattutto in due tipi di situazioni:

– quando un prestatore di uno Stato membro desidera stabilirsi in un altro Stato membro per prestarvi i suoi servizi (egli può, ad esempio, essere sottoposto a regimi di autorizzazione troppo gravosi, ad un eccessivo formalismo amministrativo, a prescrizioni discriminatorie, ad un controllo economico, ecc.);

– quando un prestatore, a partire dal proprio Stato membro d'origine, desidera fornire un servizio in un altro Stato membro, in particolare spostandosi temporaneamente nel territorio di quest'ultimo (egli può, ad esempio, essere sottoposto all'obbligo giuridico di stabilirsi in detto Stato o di ottenere la sua autorizzazione, ovvero essere sottoposto all'applicazione delle sue norme sulle condizioni d'esercizio o a procedure sproporzionate in tema di distacco dei lavoratori).

---

[1] COM(2002) 441 definitivo del 30.7.2002.

Per rispondere a questa situazione la presente proposta di direttiva ha l'obiettivo di stabilire un quadro giuridico volto ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri nonché la libera circolazione dei servizi tra Stati membri. Essa mira ad eliminare un certo numero di ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi e a garantire ai prestatori ed ai destinatari la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato.

2. CONTESTO

La proposta di direttiva si inserisce nel quadro del processo politico avviato nel 2000 dal Consiglio europeo.

Nel marzo 2000 il Consiglio europeo di Lisbona adotta un programma di riforme economiche destinato a fare dell'Unione europea, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. In tale contesto i capi di Stato e di governo europei invitano la Commissione e gli Stati membri ad attuare una strategia volta ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi.[2]

Nel dicembre 2000, per rispondere all'appello lanciato al vertice di Lisbona, la Commissione definisce "*Una strategia per il mercato interno dei servizi*"[3], che riceve il pieno sostegno degli Stati membri[4], del Parlamento europeo[5], del Comitato economico e sociale[6] e del Comitato delle regioni[7]. Questa strategia mira a fare in modo che i servizi possano essere prestati attraverso l'Unione europea con la stessa facilità con cui vengono prestati all'interno di uno Stato membro. Essa si basa essenzialmente su un approccio orizzontale che attraversa tutti i settori dell'economia legati ai servizi e propone una strategia in due fasi: in un primo tempo un inventario delle difficoltà che impediscono il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi e successivamente l'elaborazione di soluzioni adeguate ai problemi identificati, in particolare di uno strumento legislativo trasversale.

Nel luglio 2002 la Commissione presenta la relazione "*Lo stato del mercato interno dei servizi*", che completa la prima fase della strategia compilando un inventario il più completo possibile delle frontiere ancora presenti nel mercato interno dei servizi. Questa relazione analizza inoltre le caratteristiche comuni di tali frontiere e realizza una prima valutazione del loro impatto economico[8].

---

2 Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 24.3.2000, punto 17. La necessità di intervenire in questo campo è stata inoltre sottolineata in occasione dei vertici europei di Stoccolma e di Barcellona nel 2001 e nel 2002.

3 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - "Una strategia per il mercato interno dei servizi", COM(2000) 888 definitivo del 29.12.2000.

4 2316a sessione del Consiglio "Mercato interno, consumatori, turismo" del 12 marzo 2001, 6926/01 (presse 103), punto 17.

5 Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione "Una strategia per il mercato interno dei servizi", A5-0310/2001, 4.10.2001.

6 Parere del Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione "Una strategia per il mercato interno dei servizi" (supplemento di parere), CES 1472/2001 fin, 28.11.2001.

7 Parere del Comitato delle regioni in merito alla comunicazione della Commissione "Una strategia per il mercato interno dei servizi", CDR 134/2001 fin, 27.6.2001.

8 Per certi aspetti questa relazione della Commissione ha ripreso, in materia di servizi, l'idea dell'inventario delle disposizioni nazionali di cui al vecchio articolo 100 B CE del trattato.

Nel novembre 2002 le conclusioni del Consiglio sulla relazione della Commissione[9] riconoscono "*che dieci anni dopo il previsto completamento del mercato interno resta ancora molto da fare prima che il mercato interno dei servizi divenga una realtà"* e rilevano "*che debba essere data elevatissima priorità politica all'eliminazione degli ostacoli legislativi e non legislativi ai servizi nel mercato interno, in quanto parte dell'obiettivo globale stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona di rendere l'economia dell'Unione europea la più dinamica e competitiva del mondo entro il 2010*". Il Consiglio esorta la Commissione ad accelerare i lavori sulle iniziative previste nel quadro della seconda fase della strategia, in particolare in merito allo strumento legislativo.

Nel febbraio 2003 il Parlamento europeo accoglie con favore la relazione della Commissione e sottolinea che "*insiste sul fatto che il Consiglio "Concorrenza" deve riaffermare l'impegno degli Stati membri a favore dei principi del paese di origine e del riconoscimento reciproco, base essenziale per il completamento del mercato interno dei beni e dei servizi*"[10]. Il Parlamento infine "*accoglie con favore le proposte di uno strumento orizzontale che garantisca la libera circolazione dei servizi sotto forma di riconoscimento reciproco - promuovendo, se possibile, la promozione del riconoscimento automatico - cooperazione amministrativa e, laddove strettamente necessario, armonizzazione*"[11].

Nel marzo 2003, nell'intento di rafforzare la dimensione economica della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo di primavera auspica il rafforzamento del ruolo orizzontale del Consiglio "Concorrenza" allo scopo di migliorare la concorrenzialità e la crescita nel quadro di un approccio integrato, che sarà elaborato dalla Commissione. La realizzazione di un quadro giuridico chiaro e equilibrato favorevole alla libera circolazione dei servizi nel mercato interno costituisce uno degli elementi necessari per conseguire gli obiettivi della nuovo strategia integrata per la concorrenzialità.

Nel maggio 2003 nella sua *"Strategia per il mercato interno"*[12] la Commissione annuncia che *"prima della fine del 2003 la Commissione presenterà una proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno, che definirà un quadro giuridico chiaro ed equilibrato, inteso ad agevolare le condizioni di stabilimento e di prestazione transfrontaliera dei servizi. Essa si baserà sulla combinazione di riconoscimento reciproco, cooperazione amministrativa, armonizzazione ove assolutamente necessario e incoraggiamento dei codici di condotta e delle regole professionali europei"*.

---

9 Conclusioni sugli ostacoli alla prestazione di servizi nel mercato interno in occasione della 2462° sessione del Consiglio "Competitività (mercato interno, industria e ricerca)". Bruxelles, 14 novembre 2002, 13839/02 (presse 344).

10 Risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2003 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "2002 - Revisione della strategia per il mercato interno - Mantenere l'impegno preso" (COM(2002) 171 - C5-0283/2002 - 2002/2143 (COS)). A5-0026/2003; punto 35.

11 Punto 36.

12 *"Strategia per il mercato interno - Priorità 2003 - 2006"*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni; COM(2003) 238 del 7.5.2003.

Nell'ottobre 2003 il Consiglio europeo identifica nel mercato interno un settore chiave per migliorare la concorrenzialità dell'economia europea e creare così condizioni atte a favorire la crescita e l'occupazione. A tale riguardo invita *"la Commissione a presentare le eventuali ulteriori proposte necessarie a completare il mercato interno e a sfruttarne completamente il potenziale, a stimolare l'imprenditorialità e a creare un vero mercato interno dei servizi, con il debito riguardo per l'esigenza di salvaguardare la fornitura e gli scambi di servizi di interesse generale"*[13].

3. CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELLA DIRETTIVA

a) Una direttiva quadro

La direttiva stabilirà un quadro giuridico generale applicabile, salvo eccezioni, a tutte le attività economiche di servizi. Questo approccio orizzontale è giustificato dal fatto che, come spiega la relazione[14], gli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi sono spesso gli stessi in un gran numero di diversi settori di attività e presentano numerose caratteristiche comuni.

Trattandosi di una direttiva quadro la proposta di direttiva non intende fissare norme dettagliate o armonizzare il complesso delle norme degli Stati membri applicabili alle attività di servizi. Un approccio di questo tipo avrebbe comportato una regolamentazione eccessiva e l'uniformazione delle specificità dei sistemi nazionali che disciplinano i servizi. La proposta tratta invece esclusivamente le questioni fondamentali per il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi, privilegiando le disposizioni che prevedono un'armonizzazione mirata di punti specifici, la definizione di chiari obblighi di risultato, a prescindere dalle tecniche giuridiche per realizzarli, e le disposizioni volte a chiarire i rispettivi ruoli dello Stato membro d'origine e dello Stato membro di destinazione del servizio. La proposta inoltre rimanda alle misure d'applicazione della Commissione per le modalità di attuazione di talune disposizioni.

Pur stabilendo un quadro giuridico generale la proposta riconosce le specificità di ogni professione o settore d'attività. Essa riconosce segnatamente la specificità delle professioni regolamentate ed il ruolo particolare svolto dall'autoregolamentazione. La proposta, ad esempio, stabilisce una serie di deroghe al principio del paese d'origine direttamente legate alle particolarità di determinate attività (articolo 17); essa prevede inoltre disposizioni specifiche per alcune attività, come quelle relative alle assicurazioni e garanzie professionali (articolo 27), alle comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate (articolo 29) o alle attività pluridisciplinari (articolo 30); essa rimanda infine ai metodi di regolamentazione propri di alcune attività come i codici di condotta per le professioni regolamentate (articolo 39).

---

13 Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles, 16-17.10.2003, punto 16.

14 COM(2002) 441 citato sopra, parte II.

D’altra parte, la proposta non pregiudica altre iniziative comunitarie, legislative o meno, nel settore della tutela dei consumatori.

b) Una combinazione di metodi di regolamentazione

La proposta di direttiva si basa su una combinazione di tecniche volte a disciplinare le attività di servizi, in particolare:

– il principio del paese d'origine, in base al quale il prestatore è sottoposto unicamente alla legislazione del paese in cui è stabilito e gli Stati membri non devono imporre restrizioni ai servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Tale principio permette così al prestatore di fornire un servizio in uno o più Stati membri diversi da quello d'origine senza essere sottoposto alle normative di questi ultimi. Esso permette inoltre di responsabilizzare lo Stato membro d'origine obbligandolo a garantire un controllo efficace dei prestatori di servizi stabiliti sul suo territorio anche qualora questi ultimi forniscano servizi in altri Stati membri;

– deroghe al principio del paese d'origine, in particolare all’articolo 17, necessarie per tenere conto delle disparità nel livello di tutela dell'interesse generale di alcuni settori, dell'intensità dell'armonizzazione comunitaria, del grado di cooperazione amministrativa o di determinati strumenti comunitari. Alcune deroghe sono transitorie (fino al 2010) per lasciare il tempo di procedere ad un'armonizzazione complementare su talune questioni specifiche. Sono infine possibili deroghe per casi individuali, nel rispetto di alcune condizioni di fondo e delle procedure;

– l'introduzione di obblighi di assistenza reciproca fra autorità nazionali, indispensabili per garantire l'elevato livello di fiducia reciproca tra Stati membri su cui si basa il principio del paese d'origine. Per garantire l'efficacia dei controlli la proposta stabilisce un grado elevato di cooperazione amministrativa tra le autorità, organizzando la suddivisione delle mansioni di controllo, gli scambi di informazioni e l'assistenza reciproca;

– l'armonizzazione mirata, volta a garantire la tutela dell'interesse generale in determinati settori fondamentali nei quali un'eccessiva disparità dei livelli di tutela, in particolare per quanto riguarda la protezione dei consumatori, comprometterebbe la fiducia reciproca indispensabile all'accettazione del principio del paese d'origine e potrebbe giustificare, conformemente alla giurisprudenza della Corte, misure restrittive alla libera circolazione. L'armonizzazione riguarda anche la semplificazione delle pratiche amministrative e l'eliminazione di alcune prescrizioni;

– modalità alternative di regolamentazione, importanti per disciplinare le attività di servizi. La proposta riconosce pienamente il loro ruolo incoraggiando le parti interessate ad elaborare a livello comunitario codici di condotta su temi specifici.

c) Coordinamento dei processi di modernizzazione

La proposta di direttiva mira a coordinare sul piano comunitario la modernizzazione dei sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi allo scopo di eliminare gli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi. La relazione sottolinea infatti la resistenza alla modernizzazione delle legislazioni nazionali e fa notare che "*i principi fondamentali del Trattato, la portata attribuita loro dalla Corte, i programmi ambiziosi del 1962 e del 1985 non si sono sempre tradotti nell'adeguamento delle legislazioni nazionali che ci si poteva attendere*[15]".

Per rispondere a questa necessità di modernizzazione un adeguamento delle legislazioni caso per caso, Stato membro per Stato membro, mediante l'avvio di procedimenti di infrazione da parte della Commissione, si rivelerebbe inefficace poiché si tratterebbe di un'operazione a carattere puramente reattivo, priva di una volontà politica condivisa attorno ad un obiettivo comune[16]. L'adeguamento delle legislazioni da parte di tutti gli Stati membri secondo principi ed un calendario comuni permetterà invece di moltiplicare su scala europea il conseguente effetto di crescita economica, di evitare distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri con ritmi d'adeguamento diversi e di stimolare una migliore mobilitazione attorno a questo obiettivo, anche in termini di assegnazione delle risorse amministrative nazionali e comunitarie.

Durante il periodo di trasposizione della direttiva gli Stati membri dovranno quindi:

– semplificare le procedure e le formalità amministrative inerenti alle attività di servizi (sezioni 1 e 2 del capo II), grazie in particolare agli sportelli unici (articolo 6), alle procedure per via elettronica (articolo 8) ed alla semplificazione delle procedure di autorizzazione per l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio (articoli da 10 a 13); va rilevato che l'obbligo di comunicare le informazioni (articolo 7) e quello di rendere possibili le procedure per via elettronica (articolo 8) non impediscono agli Stati membri di mantenere in parallelo altre modalità di comunicazione e altre procedure;

– eliminare dalla loro legislazione una serie di prescrizioni elencate nella direttiva, che ostacolano l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio (articoli 14, 21, 29);

– garantire nella loro legislazione la libera circolazione dei servizi provenienti da altri Stati membri ed adattare di conseguenza le norme che potrebbero ostacolarla (articoli 16, 20, 23, 25);

– valutare la giustificazione e la proporzionalità di una serie di prescrizioni elencate nella direttiva, le quali, se presenti nelle normative nazionali, possono comportare importanti effetti restrittivi per lo sviluppo delle attività di servizi (articoli 9, 15 e 30). Tale analisi dovrà condurre all'eliminazione delle prescrizioni non giustificate e sarà oggetto di una valutazione reciproca che potrebbe, se del caso, indicare la necessità di proporre altre iniziative a livello comunitario.

---

15 COM(2002) 441 citato sopra, parte II, punto C 2.

16 Cfr. l'analisi d'impatto al paragrafo 6.3.2.

d) Un approccio dinamico

Data la portata degli ostacoli identificati nella relazione, la realizzazione di un vero spazio senza frontiere interne per i servizi richiederà tempo. Per modernizzare alcune norme degli Stati membri occorrono infatti cambiamenti profondi (ad esempio, gli sportelli unici, le procedure per via elettronica) o un'armonizzazione complementare specifica per determinate attività o sarà altresì necessario tenere conto degli sviluppi dell'integrazione comunitaria in altri settori. Per evitare un approccio statico, che affronti un unico problema lasciando gli altri irrisolti, la proposta di direttiva adotta un approccio graduale allo scopo di poter realizzare un vero mercato interno dei servizi entro il 2010. La proposta prevede quindi:

– un'attuazione progressiva di talune disposizioni (articoli da 6 a 8);

– un'armonizzazione complementare su alcune questioni specifiche, quali il trasporto di fondi, i giochi d'azzardo ed il recupero giudiziario dei crediti (articolo 40, paragrafo 1), oggetto di una deroga transitoria al principio del paese d'origine (articolo 18). È possibile inoltre che emergano nuove esigenze di armonizzazione, in particolare per quanto riguarda la tutela dei consumatori e i contratti transfrontalieri (articolo 40, paragrafo 2, lettera d);

– l'evoluzione della portata del principio del paese d'origine in funzione degli sviluppi dell'armonizzazione delle norme in alcuni settori (articoli 17, punto 21 e 19, paragrafo°2);

– la possibilità che la Commissione adotti misure d'applicazione in merito alle modalità di attuazione di talune disposizioni (articoli 8, paragrafo°3, 22, paragrafo°4, 26, paragrafo°6, 27, paragrafo°5, 38);

– l'individuazione dell'eventuale necessità di nuove iniziative, in particolare mediante un processo di valutazione reciproca (articolo 40, paragrafo°2).

La dinamica stabilita dalla proposta può essere riassunta dal seguente quadro:

1 anno dopo l'adozione (prevista nel 2005)	Scadenza del termine di trasposizione (previsto nel 2007)	Entro il 31 dicembre 2008	1 gennaio 2010	Senza termini specifici, in funzione delle necessità	Con il procedere dell'armonizzazione comunitaria
Proposte d'armonizzazione complementare della Commissione (art.°40) in merito a: - trasporto di fondi, - giochi d'azzardo, - recupero giudiziario dei crediti	- Eliminazione delle prescrizioni non ammesse (art.14) - Eliminazione delle restrizioni alla libera circolazione (capo III) tranne in caso di deroghe transitorie (art.18) o di quelle indicate all'articolo 17. - Armonizzazione dei regimi di autorizzazione (artt. da 10 a 13) - Armonizzazione della qualità dei servizi (capo IV) - Assistenza reciproca (capo V) - Valutazione reciproca: . relazione di ogni Stato membro sulla valutazione delle prescrizioni del proprio regime (artt. 9, 15, 30); . ogni Stato Membro dispone di 6 mesi per reagire alle relazioni degli altri Stati membri	Sportello unico (art. 6) - Diritto all'informazione (art. 7) - Procedure per via elettronica (art. 8) - Valutazione reciproca: relazione di sintesi della Commissione accompagnata, se del caso, da proposte di iniziative complementari (art. 41)	Fine delle deroghe transitorie al principio del paese d'origine (art. 18, par. 2) in merito a : - trasporto di fondi, - recupero giudiziario dei crediti	Misure d'applicazione (comitologia) (art. 42) - procedure per via elettronica - assistenza ai destinatari, - informazioni sui prestatori e sui loro servizi - assicurazioni e garanzie professionali, - assistenza reciproca - valutazione reciproca. Individuazione delle esigenze di nuove iniziative (art. 40, par. 2) in base a: - esperienza delle deroghe per casi individuali, - assenza di codici di condotta. - revisione dell'acquis comunitario in tema di protezione dei consumatori e seguito del piano d'azione della Commissione in tema di diritto dei contratti	Il campo di applicazione della deroga al principio del paese d'origine relativa ai contratti conclusi dai consumatori e delle deroghe per casi individuali (art. 19) è limitato al settore non armonizzato.

e) Un quadro volto ad agevolare l'accesso ai servizi

La relazione ha sottolineato che gli utenti di servizi, in particolare i consumatori, e le PMI sono le principali vittime dell'assenza di un vero mercato interno dei servizi: essi non possono usufruire di un'ampia varietà di servizi a prezzi concorrenziali né della migliore qualità di vita che avrebbero potuto aspettarsi da uno spazio privo di frontiere interne. Creando le condizioni e la certezza giuridica necessarie per lo sviluppo delle attività di servizi tra Stati membri ed ampliando in questo modo l'offerta di servizi accessibili la direttiva andrà a vantaggio diretto dei destinatari dei servizi. La direttiva garantirà altresì una migliore qualità dei servizi offerti rafforzando l'efficacia del controllo delle attività di servizi a livello comunitario. La proposta inoltre:

– prevede il diritto dei destinatari di utilizzare i servizi forniti da prestatori stabiliti in altri Stati membri senza essere ostacolati o dissuasi da misure restrittive adottate dal proprio paese di residenza (articolo 20) o da comportamenti discriminatori da parte di autorità pubbliche o di operatori privati (articolo 21). Per i destinatari di servizi sanitari la proposta chiarisce, conformemente alla giurisprudenza della Corte, i casi in cui uno Stato membro può sottoporre ad un'autorizzazione preliminare la copertura delle spese relative a cure sanitarie prestate in un altro Stato membro;

– garantisce al destinatario della prestazione un'assistenza specifica nel proprio Stato membro, che consiste nel fornire informazioni sulle legislazioni degli altri Stati membri, sui mezzi di ricorso disponibili e sulle associazioni o organizzazioni che offrono un'assistenza pratica (articolo 22);

– rafforza notevolmente il diritto dei destinatari di ricevere informazioni sui servizi per poter operare scelte pienamente consapevoli. Benché attualmente alcune attività di servizi debbano già sottostare agli obblighi di trasparenza stabiliti dalle norme comunitarie, non è così per molte altre a causa dell'assenza di disposizioni applicabili a tutte le attività di servizi (articoli 26, 27, 28, 30, 31, 32);

– rafforza la tutela del destinatario stabilendo obblighi inerenti alla qualità del prestatore, in particolare l'obbligo di assicurazione professionale per i servizi che presentano un rischio particolare per la salute o la sicurezza o un rischio finanziario particolare per il destinatario della prestazione (articolo 27), o disposizioni sulle attività pluridisciplinari (articolo 30) o la risoluzione delle controversie (articolo 32).

4. LAVORI PREPARATORI

La presente proposta è il risultato di numerose analisi, indagini e consultazioni che si sono svolte con gli Stati membri, il Parlamento europeo e le parti interessate a partire dal lancio della strategia per un mercato interno dei servizi nel dicembre 2000 e che vengono descritte nell'analisi d'impatto. Il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni hanno inoltre apportato contributi sostanziali alla strategia per il mercato interno dei servizi.

5. COERENZA CON LE ALTRE POLITICHE COMUNITARIE

Per realizzare un mercato interno dei servizi non è sufficiente uno strumento legislativo, ma occorrono anche altre misure d'accompagnamento. In termini giuridici, la proposta si articola in modo coerente con gli altri strumenti comunitari: quando un'attività di servizio è già contemplata in uno o più strumenti comunitari, la direttiva e questi strumenti saranno applicati cumulativamente e le prescrizioni previste dall'una si aggiungeranno a quelle previste dagli altri. In caso di problemi di compatibilità in relazione ad un determinato articolo sono previste delle deroghe (ad esempio, all'articolo 17) o adeguate clausole di correlazione per garantire la coerenza tra la direttiva e tali strumenti comunitari. La proposta infine non pregiudica altre iniziative comunitarie, legislative o meno, nel settore della tutela dei consumatori.

Correlazione con altre iniziative in corso:

– Concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese. Parallelamente alla proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno, la Commissione ha presentato una comunicazione sulla concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese ed il loro contributo al rendimento delle imprese[17]. Questa comunicazione sottolinea l'importanza dei servizi connessi alle imprese per la

[17] COM(2003) 747.

ALLEGATO 2:

Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea - Bruxelles, 24.1.2007 COM (2007) 23 definitivo – *Estratto.*

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.1.2007
COM (2007) 23 definitivo

.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea

{SEC(2007) 84}
{SEC(2007) 85}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

Nel novembre 2006, la Commissione ha proposto di varare un ambizioso programma d'azione per ridurre gli oneri amministrativi imputabili alla legislazione UE in vigore. In tale contesto, la Commissione ha proposto che il Consiglio europeo di primavera 2007 fissi un obiettivo di riduzione del 25%, che l'UE e gli Stati membri dovranno raggiungere insieme entro il 2012[1]. Ciò attesta l'impegno della Commissione a favore di una migliore regolamentazione nell'ambito della strategia per la crescita e l'occupazione.

L'obiettivo generale della riduzione del 25% è un obiettivo che può essere raggiunto attraverso la condivisione delle responsabilità e lo sforzo comune degli Stati membri e delle istituzioni europee. È importante che tutti i partner coinvolti nel processo adottino rapidamente azioni adeguate che traducano l'obiettivo politico in misure operative, a vantaggio delle dinamiche imprenditoriali e, in particolare, delle piccole e medie imprese e dei consumatori.

Il programma d'azione non prevede interventi di deregolamentazione, né intende modificare gli obiettivi politici o le finalità della legislazione comunitaria in vigore. Esso rappresenta piuttosto uno sforzo significativo di razionalizzare e alleggerire l'attuazione degli obiettivi politici - un indicatore importante della qualità della regolamentazione a tutti i livelli. Gli oneri amministrativi inutili e sproporzionati hanno un'incidenza negativa sull'economia, sono percepiti come fonte di perturbazione e di distrazione per le attività delle imprese e in più occasioni sono stati indicati come ambiti prioritari per interventi di semplificazione della regolamentazione. La Commissione si è impegnata a dare un contributo all'eliminazione degli oneri inutili a tutti i livelli, sottolineando che la responsabilità in tal senso è tanto degli Stati membri quanto delle istituzioni europee.

Il piano d'azione definisce il modo in cui la Commissione intende individuare, misurare e ridurre gli obblighi di informazione. Il programma misurerà i costi amministrativi, determinerà quali di essi costituiscono costi superflui e ridurrà gli oneri amministrativi inutili. In pratica, la Commissione analizzerà i risultati della misurazione ed adotterà le misure del caso per ridurre gli oneri inutili. La strategia presentata nella presente comunicazione è ambiziosa e il suo successo dipende in larga misura dal sostengo attivo e dalla cooperazione degli Stati membri e delle altre istituzioni dell'Unione europea. Il progetto pilota e le altre misurazioni a livello nazionale realizzati a tutt'oggi[2] hanno dimostrato che il successo della

---

[1] Documento di lavoro della Commissione COM(2006)691: "Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea". Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM/2006)689: "Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea".

[2] "Pilot project on administrative burden", WIFO-CEPS, ottobre 2006.

riduzione degli oneri amministrativi dipende dall'impegno congiunto del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri.

La tabella 1 riassume le diverse componenti del piano d'azione e rinvia a presentazioni più dettagliate degli elementi di base che figurano nella presente comunicazione.

Tabella 1 Componenti del piano d'azione UE di riduzione degli oneri amministrativi	
	Metodo utilizzato per misurare i costi (capitolo 2, sezioni da 2.1 a 2.2) e principi di riduzione degli oneri (capitolo 5)
	Settori prioritari di misura e riduzione degli oneri amministrativi inutili legati alla legislazione comunitaria e alla legislazione "puramente" nazionale e regionale rispettivamente (sezione 2.3)
	Struttura organizzativa proposta (sezione 2.4)
	Obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi (capitolo 3)
	Proposte di azione immediata (capitolo 4)

Il piano d'azione si concentra sugli obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi che dovrebbero essere chiaramente distinti dalle caratteristiche strutturali della legislazione funzionali o necessarie alla realizzazione degli obiettivi della normativa. Il suo scopo è quello di ridurre gli oneri amministrativi inutili che gravano sulle imprese; tuttavia, il programma introdurrà anche miglioramenti significativi a favore dei consumatori, per esempio attraverso la riduzione dei prezzi. È evidente che tali misure non devono compromettere l'obiettivo perseguito dalla legislazione e che esistono certamente dei casi in cui, per esempio, per motivi legati alla tutela della salute pubblica, alla protezione dei diritti dei lavoratori o dell'ambiente o alla necessità di proteggere gli interessi finanziari della Comunità e di garantire una sana gestione finanziaria, gli obblighi di informazione saranno mantenuti.

Sostanzialmente, si propone, da una parte, che la Commissione, con l'aiuto degli Stati membri, misuri gli oneri amministrativi legati alla legislazione comunitaria, ivi comprese le disposizioni di applicazione, ed elabori proposte di riduzione e, dall'altra, che gli Stati membri misurino e riducano gli oneri amministrativi imposti dalle legislazioni "puramente" nazionali e regionali. Il programma sarà varato nel maggio 2007 e avrà per obiettivo quello di fornire, entro il novembre 2008, la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione comunitaria selezionata. Ciò contribuirà a ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi imposti alle imprese. Per ottenere tale obiettivo ambizioso, gli Stati membri e la Commissione devono operare insieme per inventariare, misurare e ridurre gli oneri inutili che gravano sulle imprese.

A lungo termine, il programma apporterà vantaggi economici, ma sarà in grado di produrre risultati tangibili e concreti anche nel medio termine. Il programma mette l'accento sulla riduzione degli oneri amministrativi inutili in settori prioritari precisi. Tali settori prioritari relativi alla legislazione comunitaria sono stati individuati sulla base dei risultati di un progetto pilota[3] che si è concluso nell'ottobre 2006, dei contributi delle parti interessate che

[3] "Pilot project on administrative burden", WIFO-CEPS, ottobre 2006.

hanno partecipato al programma di semplificazione (*rolling simplification programme*) e dei risultati della consultazione organizzata nel quadro documento di lavoro della Commissione adottato il 14 novembre 2006. I settori prioritari selezionati sono quelli all'interno dei quali insorgono le esigenze legislative responsabili della maggior parte dei costi amministrativi che gravano sulle imprese. In questo modo, la Commissione e i legislatori competenti in materia possono concentrare gli sforzi e le risorse sui settori in cui la semplificazione delle normative relative alle imprese può avere il maggiore impatto. Le relative modifiche saranno però apportate solo esse se non compromettono gli obiettivi della legislazione. In un secondo tempo, la Commissione potrà decidere di allargare il programma d'azione ad altri settori che attualmente non figurano nell'elenco dei settori prioritari.

Oltre all'obiettivo di riduzione e ai settori prioritari, il programma d'azione comprende un elenco di azioni rapide (*fast track actions*) da adottare durante la presidenza tedesca (allegato III). Poiché possono produrre rapidamente risultati a breve termine, tali azioni costituiscono un primo passo verso la realizzazione dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi e indicano quanto la questione stia a cuore della Commissione. Il programma d'azione cercherà continuamente di produrre risultati concreti che semplifichino le condizioni di lavoro delle imprese.

1.1. Oneri amministrativi e contesto in cui operano le imprese dell'UE

La legislazione dell'Unione europea persegue obiettivi di interesse generale che sono più facilmente raggiungibili a livello di Comunità che a livello di singolo Stato membro. Tali obiettivi prevedono che siano garantite le condizioni di funzionamento del mercato interno e livelli adeguati di rispetto delle norme sociali e di sicurezza. Le informazioni e la rendicontazione sono essenziali per mantenere la fiducia reciproca in seno al mercato interno, in quanto permettono di garantire l'esistenza di condizioni uguali per tutti. Le informazioni e la rendicontazione / la stesura di relazioni sono inoltre importanti in settori politici quali la politica di coesione e l'agricoltura, in cui vengono concessi finanziamenti pubblici. L'equilibrio tra i vantaggi che presentano tali esigenze e gli oneri amministrativi che esse implicano deve essere oggetto di un controllo costante e può cambiare nel tempo; alcune delle procedure in vigore richiedono molto tempo o sono diventate eccessivamente complicate o obsolete, anche se in alcuni casi le informazioni richieste sono già disponibili a partire da altre fonti.

Le esigenze amministrative possono condizionare l'ambiente imprenditoriale in quanto le imprese in tutta la Comunità sono tenute a dedicare molto tempo alla compilazione di moduli e a riferire su un'ampia gamma di materie. Secondo le stime, tali costi rappresentano attualmente il 3,5% del PIL dell'Unione europea. Grazie alla riduzione degli obblighi di informazione ridondanti, il personale delle imprese potrà dedicare più tempo alle attività fondamentali dell'impresa, con conseguente diminuzione dei costi di produzione e maggiore concentrazione su attività innovative e di investimento che possono migliorare la produttività e la competitività generale.

L'obiettivo comune di ridurre gli oneri amministrativi del 25% entro il 2012 coinvolge la legislazione comunitaria e le normative nazionali. Nel medio termine, la realizzazione di tale

obiettivo potrebbe produrre l'aumento del livello del PIL dell'Unione europea di circa l'1,4%, pari a 150 miliardi di euro[4].

1.2. Definizione dei costi e degli oneri amministrativi

È importante chiarire ciò che si intende per costi e oneri amministrativi, rispettivamente; le relative definizioni sono presentate nel riquadro seguente e si basano sulle definizioni, riconosciute a livello internazionale, del manuale del modello dei costi standard e della metodologia del modello dei costi standard dell'Unione europea (*EU Standard Cost Model Methodology*, EU SCM)[5].

I costi di conformità alla normativa (compliance costs) sono tutti i costi che dipendono dall'azione di conformarsi ad un regolamento, eccettuati i costi finanziari diretti e le conseguenze strutturali di lungo termine. Secondo il modello dei costi standard, tali costi si suddividono in "costi di conformità tecnica" e "costi amministrativi".

I costi amministrativi si definiscono come i costi sostenuti dalle imprese, dal settore del volontariato, dalle autorità pubbliche e dai cittadini per conformarsi all'obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o a privati.

Le informazioni vanno intese in senso lato, ossia compresi i costi per etichettature, relazioni, controlli e valutazioni necessari per fornire le informazioni e per l'iscrizione nel registro. In alcuni casi le informazioni devono essere trasmesse alle autorità pubbliche o a privati. In altri casi, esse devono solamente risultare disponibili in caso di ispezione o essere fornite su richiesta.

È importante operare una netta distinzione tra le informazioni che le imprese raccoglierebbero anche in assenza della legislazione in questione e le informazioni che non verrebbero invece raccolte senza apposite disposizioni in materia. I costi imputabili a queste ultime sono detti oneri amministrativi. Alcuni oneri amministrativi sono necessari se si vuole che gli obbiettivi della normativa e il livello di protezione previsto, definito nei trattati, siano rispettati adeguatamente, per esempio nei casi in cui le informazioni sono necessarie per rendere trasparenti i mercati. Esistono tuttavia numerosi casi in cui gli oneri possono essere semplificati e ridotti e senza che ciò abbia effetti sulla legislazione in quanto tale; gli oneri di questo tipo sono evidentemente inutili.

Il programma d'azione mira a misurare i costi amministrativi e a individuare e a ridurre gli oneri amministrativi senza compromettere il raggiungimento degli obiettivi delle normative in questione[6].

2. SVILUPPO DI UNA MISURAZIONE A LIVELLO COMUNITARIO DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

2.1. L' SCM comunitario

Il 23 marzo 2005 il Consiglio europeo ha invitato "la Commissione e il Consiglio ad esaminare una metodologia comune per la misurazione dei costi amministrativi prefiggendosi l'obiettivo di pervenire ad un accordo entro la fine del 2005". Il 16 marzo 2005 la comunicazione della Commissione intitolata "Una migliore regolamentazione per la crescita e

---

4 Gelauff, G.M.M. e A.M. Lejour (2005). Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets. CPB Document 104. CPB, L'Aia.

5 *EU model – manual*, marzo 2006, pag. 1 (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/sec_2005_0791_anx_10_en.pdf); *International Standard Cost Model Manual – measuring and reducing administrative burdens for businesses*, ottobre 2005, pag. 7 (http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf).

6 "International SCM manual" http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf.

l'occupazione nell'Unione europea" conteneva nell'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione uno schema dettagliato di un "modello UE dei costi amministrativi netti"[7] basato sul modello dei costi standard[8].

Le caratteristiche principali del modello comunitario di calcolo dei costi amministrativi inutili sono state successivamente modificate e perfezionate nel quadro di una fase pilota incominciata nel aprile 2005 e conclusa nel settembre dello stesso anno, dopo la quale la Commissione ha presentato una nuova metodologia, chiamata anch'essa "EU SCM"[9]. La Commissione ha elencato numerosi possibili miglioramenti dell'SCM comunitario, mettendo in chiaro che una tale ottimizzazione non costituiva un presupposto fondamentale per la sua applicazione. Un manuale operativo per l'applicazione del modello è stato incluso negli orientamenti in materia di valutazione dell'impatto del 15 marzo 2006[10] ed è stato tradotto in tutte le lingue ufficiali dell'UE per facilitare la convergenza metodologica. L'SCM comunitario è stato applicato in numerose valutazioni di impatto pubblicate o imminenti[11], per garantire che gli oneri amministrativi generati dalle nuove normative fossero giustificati e ridotti al minimo[12].

2.2. La misurazione a livello di UE e l'individuazione degli obblighi di informazione

Il programma d'azione utilizzerà l'SCM comunitario[13] per individuare gli obblighi di informazioni più onerosi e le esigenze in termini di informazioni da fornire (per esempio, la presentazione dei certificati di conformità) nei settori prioritari proposti nella comunicazione, per valutarli e proporre indicazioni su come possono essere ridotti.

Una delle conclusioni fondamentali del progetto pilota è che l'individuazione di specifici obblighi di informazione deve costituire la base del programma di misurazione. Quantunque il loro numero vari notevolmente da uno Stato membro all'altro[14], risulta più semplice

---

7 Commissione europea, documento di lavoro dei servizi della Commissione "Ridurre al minimo i costi amministrativi imposti dalla legislazione", allegato alla comunicazione del 2005 "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea", schema dettagliato di un eventuale "modello UE dei costi amministrativi netti" (SEC(2005)175 del 16.3.2005).

8 L'impiego del modello dei costi standard ha registrato progressi significativi a livello di riforma del sistema di regolamentazione in numerosi Stati membri e il presente piano d'azione intende ovviamente fare tesoro di tali esperienze. Il modello dei costi standard è attualmente utilizzato da 17 Stati membri e dall'OCSE. http://www.administrative-burdens.com/

9 Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Developing an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by EU legislation - Report on the Pilot Phase (April– September 2005)" (SEC(2005) 1329), allegato alla comunicazione relativa a un metodo comune in ambito UE per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione (COM(2005)518 del 21.10.2005).

10 Si veda il sito: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

11 Si veda, ad esempio, "Impatto sui servizi postali" (SEC(2006)1292), allegato al documento COM(2006)594.

12 Anche se utilizza la stessa metodologia, l'esercizio di riduzione degli oneri amministrativi è diverso dalla pratica normale della valutazione di impatto. L'esercizio di riduzione degli oneri amministrativi mira a fornire una valutazione ex post generale della normativa in un ambito politico a tutti i livelli, per poi individuare gli ambiti che saranno oggetto di riduzione. La valutazione di impatto misura tutti i costi e i benefici delle diverse opzioni politiche, mentre il metodo utilizzato per la riduzione degli oneri amministrativi rappresenta solamente uno strumento di misura parziale che deve essere utilizzato in modo proporzionale ed esclusivamente per valutare l'impatto ex ante delle modifiche che si propone di apportare alla normativa (approccio marginale).

13 SEC (2005) 175.

14 Il Regno Unito ha rilevato circa 20 000 obblighi, mentre la Danimarca e i Paesi Bassi ne hanno rilevato rispettivamente 1 100 e 3 000.

confrontare tali obblighi che intere normative diverse da paese a paese. Gli obblighi di informazione costituiscono pertanto gli elementi essenziali di qualsiasi programma di riduzione degli oneri amministrativi. Questo implica una chiara classificazione degli obblighi di informazione negli atti di base e nelle relative norme di attuazione, a livello sia dell'UE sia nazionale. La metodologia prevede dunque, innanzitutto, di effettuare l'inventario preciso di tutti i principali obblighi di informazione previsti dagli atti legislativi in questione. Gli obblighi di informazione prescritti dalla legislazione comunitaria saranno repertoriati per primi, prima di quelli legati alla legislazione comunitaria ma aggiunti dagli Stati membri nel quadro del recepimento di tale legislazione. La Commissione e gli Stati membri lavoreranno in stretta collaborazione per repertoriare tali obblighi prima della misurazione dei costi.

Poiché gli Stati membri che hanno già completato le loro misurazioni di base hanno adottato varianti leggermente diverse rispetto all'SCM originario, i confronti tra paesi dei dati ottenuti risultano difficili, in particolare allorché si tenti di aggregare i risultati e di determinare l'origine degli obblighi di informazione. A tal fine, sarà necessario procedere ad una certa armonizzazione tecnica (cfr. allegato I).

2.3. Il campo di applicazione del piano d'azione: quali normative saranno esaminate

Conformemente alla strategia per la crescita e l'occupazione e in seguito alla consultazione e alle discussioni sul documento di lavoro[15], la Commissione propone di limitare la portata del piano d'azione agli obblighi imposti alle imprese[16].

Inoltre, in seguito alla consultazione effettuata nel quadro del documento di lavoro di novembre, è stato generalmente convenuto che la Commissione e gli Stati membri debbano concentrarsi sull'individuazione degli obblighi di informazione, sulla misura dei relativi costi e sulla elaborazione delle misure in grado di ridurre gli oneri imposti da[17]:

per quanto riguarda gli Stati membri e la Commissione:

- i regolamenti e le direttive CE (compresi gli obblighi di informazione che derivano dal diritto internazionale) nei settori prioritari in cui si registrano gli oneri maggiori o che sono percepiti come una fonte significativa di perturbazione per le attività delle imprese

e

- le misure nazionali di recepimento e di attuazione associate a tali regolamenti e direttive CE;

per quanto riguarda gli Stati membri:

---

15 Documento di lavoro della Commissione COM(2006)691: "Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea".

16 La Commissione analizzerà inoltre le esigenze amministrative di tutti i beneficiari della politica di coesione. Il piano d'azione non impedisce l'adozione da parte della Commissione di iniziative volte a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sui cittadini, sulle amministrazioni pubbliche e/o sul settore del volontariato.

17 Per ulteriori dettagli tecnici, cfr. *EU Model - manual* (http://ec.europa.eu/governance/impactdocs/sec_2005_0791_anx_10_en.pdf).

- gli Stati membri dovrebbero nel frattempo procedere a realizzare le misurazioni di base degli obblighi di informazione a livello nazionale oppure individuare i settori prioritari di misurazione e riduzione degli obblighi di informazione "puramente" nazionali e regionali.

La Commissione è incoraggiata dal fatto che nel 2006 diciassette Stati membri, rispetto agli undici dell'anno precedente, hanno deciso di misurare e ridurre gli oneri amministrativi e che altri due stanno provando ad applicare la metodologia. Il piano d'azione prevede che entro il 2009 tutti gli Stati membri abbiano completato le misurazioni relative agli obblighi di informazione nei principali settori prioritari nazionali e regionali. Gli Stati membri e la Commissione devono inoltre concordare i valori di riferimento generali relativi alle misurazioni di base dei settori prioritari e gli obiettivi di riduzione, condivisi da Comunità e Stati membri in funzione dell'origine degli oneri amministrativi. In seguito alle discussioni e alla consultazione sul documento di lavoro del 14 novembre, la Commissione ha individuato i seguenti settori prioritari relativi alla legislazione comunitaria:

1. Diritto societario
2. Legislazione farmaceutica
3. Ambiente di lavoro e rapporti di lavoro (*working environment / employment relations*)
4. Legislazione fiscale (IVA)
5. Statistiche
6. Agricoltura e sovvenzioni agricole
7. Sicurezza alimentare
8. Trasporti
9. Pesca
10. Servizi finanziari
11. Ambiente
12. Politica di coesione
13. Appalti pubblici

L'allegato II riporta l'elenco dei settori prioritari scelti per essere oggetto della misurazione nonché le relative normative. Negli ambiti in cui sono già in corso, nel 2007, o sono progettate attività di misurazione dei costi amministrativi o di valutazione dell'incidenza economica significativa delle normative (per esempio, nel settore del diritto societario, dell'agricoltura, degli appalti pubblici e della politica di coesione), sarà garantito un coordinamento stretto in grado di ottimizzare le sinergie. Se, nel corso di attività successive, emergesse che atti legislativi dell'Unione Europea particolarmente onerosi non figurano nell'elenco, essi vi saranno aggiunti. L'elenco dei settori prioritari e delle relative normative non pregiudica le eventuali misure successive adottate per ridurre gli oneri amministrativi. In alcuni casi, le misurazioni potrebbero anche rivelare che tutti chi gli oneri imposti dalle normative sono necessari. Chiaramente, tali obblighi rimangono validi.

2.4. Questioni organizzative

La Commissione propone che l'approccio delineato sia attuato tramite un partenariato con gli Stati membri. La Commissione garantirà la compatibilità di tale esercizio con i precedenti impegni di presentazione, entro i tempi previsti, delle proposte che figurano nei programmi di lavoro.

2.4.1 Consulenti esterni

La Commissione affiderà la realizzazione concreta dell'esercizio di misurazione dei costi amministrativi della legislazione comunitaria a consulenti esterni che saranno selezionati all'inizio del 2007 tramite gara. I consulenti realizzeranno le misurazioni in stretta collaborazione con gli Stati membri e la Commissione, presenteranno relazioni sulle porzioni di legislazione selezionate per la misurazione e forniranno alla Commissione suggerimenti relativi alla riduzione in tutti i settori politici. Il campo di applicazione del programma può essere ampliato se saranno individuati altri obblighi di informazione passibili di riduzione.

2.4.2 Stati membri e Commissione

Il progetto sarà diretto da un gruppo direttivo e da numerosi sottogruppi di esperti che saranno precisati in un secondo tempo.

Si propone di far partecipare gli Stati membri nel quadro del gruppo di esperti nazionali di alto livello convocati nel quadro dell'iniziativa per legiferare meglio. Questo gruppo esaminerà periodicamente i risultati raggiunti, darà consigli alla Commissione e garantirà che i punti di contatto presenti nelle amministrazioni degli Stati membri siano a disposizione dei servizi della Commissione e dei consulenti. Altri gruppi di esperti incaricati di consigliare la Commissione serviranno da punti di contatto per settori prioritari specifici.

Si prevede inoltre di procedere regolarmente a uno scambio di opinioni con la rete SCM esistente e di cercare il contributo dei suoi membri sui problemi metodologici che potrebbero insorgere. Inoltre, la Commissione lavorerà con gli Stati membri per individuare e diffondere le buone pratiche in materia di riduzione degli obblighi di informazione onerosi a livello nazionale e regionale.

La Commissione intende presentare regolarmente una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di avanzamento del programma d'azione.

2.4.3 Collegamento con altre attività pertinenti in corso

Il programma d'azione comunitario di riduzione degli oneri amministrativi viene ad aggiungersi a numerose altre attività in corso, in particolare al programma di semplificazione (*rolling simplification programme*) della Commissione, che contiene già un certo numero di atti legislativi che figurano tra i settori prioritari individuati nel programma d'azione. La riduzione degli oneri amministrativi è una forma specifica di semplificazione e l'analisi delle misurazioni e della riduzione degli oneri amministrativi effettuate nel quadro del programma d'azione di riduzione degli oneri amministrativi rappresenterà quindi, in genere, un arricchimento del programma di semplificazione della Commissione.

Numerosi studi in corso o programmati relativi alla misurazione degli oneri amministrativi in settori precisi rappresentano ugualmente un grande interesse per il programma d'azione[18]. Per esempio, per quanto riguarda il regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, nel dicembre 2006 è stato avviato uno studio sulla misurazione degli oneri amministrativi imposti agli agricoltori per effetto della riforma della PAC del 2003.

2.4.4 Risultati attesi dell'esercizio di misurazione e proposte di semplificazione

[18] COM (2006) 689, pag. 10.

L'esercizio di misurazione durerà circa due anni, ma il programma d'azione deve generare azioni immediate. La Commissione non attenderà la fine del progetto per presentare proposte volte a ridurre gli oneri amministrativi. Durante l'esercizio di misurazione, la Commissione continuerà a ricercare gli obblighi che possono essere semplificati, eliminati o modificati in una prospettiva di riduzione degli oneri amministrativi inutili.

2.4.5 Partecipazione delle parti interessate

Il programma d'azione prevede un approccio trasparente che terrà conto delle informazioni provenienti dalle parti interessate di tutta l'Europa[19]. Inoltre le imprese europee avranno la possibilità di partecipare in misura significativa all'esercizio di misurazione, per esempio nel quadro di colloqui approfonditi. Infine, per ottimizzare l'interazione, si valuterà l'apporto che possono dare le risorse informatiche.

3. OBIETTIVI DI RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

La Commissione ha proposto una strategia ambiziosa per repertoriare, misurare e ridurre gli oneri amministrativi nell'UE. Ottenere un accordo sugli obiettivi comuni di riduzione permette di dare l'impulso politico necessario e di stimolare il senso di responsabilità a tutti i livelli. Tramite la fissazione di obiettivi, risulta più facile controllare e gestire l'intero processo di riduzione degli oneri amministrativi[20]. Misurare significa fare.

La Commissione ha proposto un obiettivo comune di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012, a livello comunitario, nazionale e regionale. Tale obiettivo rispecchia gli obiettivi nazionali esistenti[21].

3.1. Fissazione di obiettivi in quattro Stati membri

Dall'esame delle iniziative adottate dagli Stati membri che hanno già avviato programmi di riduzione e di misurazione degli oneri amministrativi si possono trarre i seguenti insegnamenti per lo sviluppo di una strategia comunitaria.

L'esperienza acquisita dai quattro Stati membri che hanno condotto misurazioni di base complete, considerando gli oneri generati sia a livello comunitario sia a livello degli Stati membri, indica che un obiettivo di riduzione del 25% può essere raggiunto aggiornando e razionalizzando l'obbligo di trasmettere informazioni a entrambi i livelli. Ciò è ulteriormente comprovato dagli esercizi più parziali di misurazione realizzati da un maggior numero di Stati membri in singoli settori. Tali risultati empirici confermano l'esistenza di considerevoli oneri amministrativi suscettibili di essere ridotti applicando vari metodi di riduzione dei costi, elencati successivamente, senza influire sugli obiettivi della relativa legislazione.

---

19 Ciò sarà effettuato attraverso il progetto pilota proposta nel bilancio 2007 (linea di bilancio: 26 01 08).

20 Esame del gruppo della Banca mondiale del programma olandese di riduzione degli oneri amministrativi, novembre 2006; Administrative Simplification In The Netherlands, OCSE, 24 novembre 2006.

21 Alcuni paesi hanno fissato un obiettivo generale "politico" prima di ottenere i risultati (UK, SE) o persino prima di avviare la fase di misurazione (NL, DK, Repubblica ceca, AT). Tutti questi paesi hanno fissato un obiettivo del 25%, ad eccezione della Repubblica ceca (20%).

3.2. Insegnamenti per lo sviluppo di obiettivi comunitari

3.2.1 L'obiettivo comune del 25% è un aspetto fondamentale del programma

Dalle esperienze condotte dagli Stati membri esaminate emerge che gli obiettivi generali dovrebbero essere fissati in una fase iniziale contemporaneamente al lancio di un esercizio di misurazione basato su una metodologia condivisa. La Commissione ritiene che il Consiglio europeo dovrebbe fissare tale obiettivo comune nella primavera del 2007. Si propone di scegliere un obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% per l'Unione europea nella suo complesso e di utilizzare tale obiettivo come base politica per generare l'impulso necessario.

Più precisamente, la Commissione ritiene che il Consiglio europeo debba approvare un obiettivo di riduzione del 25% tanto per la legislazione comunitaria che per le misure nazionali di recepimento e applicazione. Il Consiglio europeo dovrebbe invitare gli Stati membri a fissare obiettivi simili a livello nazionale entro, al più tardi, il 2008. È solamente tramite questa strategia combinata che le imprese potranno beneficiare dei sensibili miglioramenti apportati.

3.2.2 l'Unione europea e gli Stati membri uniscono le forze per ridurre gli oneri amministrativi

Nel programma d'azione, la Commissione presenta i suoi piani di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi relativi alla legislazione comunitaria e alle relative misure di recepimento. Tuttavia, per beneficiare al massimo dei vantaggi di un obiettivo comune del 25%, è necessario un impegno analogo da parte degli Stati membri per quanto riguarda le misure puramente nazionali e regionali di recepimento.

Per quanto riguarda le misurazioni che la Commissione realizzerà con l'aiuto degli Stati membri, gli interventi si concentreranno sugli oneri che insorgono nei settori prioritari elencati nel programma d'azione[22]. Si prevede che l'obiettivo comune del 25% sia raggiunto entro cinque anni. Si propone di fare il punto sui risultati raggiunti nella primavera del 2009. Questo calendario è ambizioso, considerato che un esercizio di misurazione su questa scala non è mai stato condotto in precedenza e che esso richiederà molto tempo (almeno 1 anno e mezzo secondo le attuali stime). La Commissione e gli Stati membri dovranno formulare proposte di riduzione, indicando i motivi per cui gli obblighi di informazione non sono più validi. Infine, le modifiche necessarie a livello comunitario dovranno, in larga misura, essere decise attraverso il processo interistituzionale. Il calendario implica un impegno forte da parte delle istituzioni e degli Stati membri dell'Unione europea, per garantire che i processi legislativi ai livelli comunitario e nazionale siano portati a termine entro i tempi previsti e che le misure pertinenti siano attuate al più tardi nel 2012.

Si propone di fissare obiettivi parziali più specifici, per settore politico, sulla base dei risultati delle misurazioni, prima del Consiglio europeo di primavera 2009: obiettivi di riduzione più

---

[22] Gli oneri amministrativi di cui al regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio sono misurati nel quadro di uno studio distinto attualmente in corso. I risultati di tale studio saranno disponibili nel 2007 e saranno presi in considerazione al momento della revisione della regolamento prevista per il 2008. Le eventuali riduzioni degli oneri amministrativi che dovessero essere introdotte in seguito a tale revisione saranno prese in considerazione per calcolare l'obiettivo del 25% di riduzione degli oneri amministrativi.

elevati potrebbero essere contemplati per i settori in cui gli oneri amministrativi sono particolarmente gravosi e maggiore è il margine di manovra per procedere a una riduzione. In generale, è chiaro che l'obiettivo del 25% rappresenta un obiettivo politico generale. Pertanto, i singoli obiettivi possono variare; in particolare, per quanto riguarda gli Stati membri, essi possono variare sulla base delle tradizioni normative e in funzione dei diversi settori, dei diversi atti normativi, dell'intensità regolamentare e della possibilità di introdurre semplificazioni amministrative.

Si propone di fissare l'obiettivo rispetto al livello degli oneri amministrativi registrato nel 2004. La Comunità e gli Stati membri che hanno già adottato misure devono vedere riconosciuti gli eventuali meriti[23].

Considerato che le future proposte di semplificazione degli oneri amministrativi non modificheranno né gli obiettivi politici delle proposte specifiche né la sostanza della politica comunitaria, si raccomanda che le tre istituzioni si accordino sul fatto che le proposte di riduzione degli oneri amministrativi possano beneficiare di un trattamento prioritario nel quadro del processo decisionale interistituzionale[24].

4. UNA STRATEGIA IN VISTA DI UN'AZIONE IMMEDIATA

Tali obiettivi rappresentano un programma ambizioso di cambiamento a lungo termine, ma la Commissione propone inoltre di avviare, a partire dal primo semestre del 2007, i lavori relativi ad un certo numero di proposte di riduzione degli oneri amministrativi a livello comunitario. Essa ha individuato una serie di azioni rapide (*fast track actions*) che possono produrre risultati significativi apportando modifiche relativamente minori alla legislazione esistente. Esse non dovrebbero porre problemi dal punto di vista della decisione e dell'attuazione e non rimettono in questione l'obiettivo generale della normativa. Le proposte si basano sulla consultazione delle parti interessate e sui suggerimenti di esperti degli Stati membri e della Commissione. Tradurre rapidamente tali proposte in effettive modifiche richiede un impegno concreto da parte del Consiglio e del Parlamento. La Commissione invita pertanto il Consiglio europeo di chiedere al Consiglio e al Parlamento di accordare una priorità speciale alle misure di cui all'allegato III, dopo che la Commissione avrà presentato le relative proposte.

L'allegato III propone l'elenco degli undici settori in cui è possibile ridurre gli oneri amministrativi di circa 1,3 miliardi di euro[25].

5. PRINCIPI COMUNI PER LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

La misurazione delle esigenze amministrative nell'UE non rappresenta di per sé un obiettivo. Lo scopo è quello di ridurre l'eccessiva burocrazia che danneggia le imprese in Europa. Per quanto riguarda la questione di come ridurre tali oneri, la Commissione propone che il processo si ispiri ai seguenti principi, che possono contribuirvi in modo significativo:

---

23 Saranno inoltre valutati gli effetti delle riduzioni ottenuti nel quadro del programma di semplificazione.

24 Accordo interistituzionale - "Legiferare meglio" del dicembre 2003 (GU C 321 del 31.12.3003, pag. 1).

25 L'importo esatto è tutt'ora in fase di calcolo

- ridurre la frequenza delle dichiarazioni obbligatorie al livello minimo necessario per rispettare gli obiettivi fondamentali della legislazione in questione e, se possibile, armonizzare la frequenza delle dichiarazioni tra i diversi atti collegati;

- verificare che non venga richiesta più volte la stessa informazione attraverso canali diversi e eliminare gli eventuali doppioni (ad esempio, numerosi obblighi di informazione in campo ambientale sono attualmente imposti da più di un atto legislativo);

- sostituire la raccolta di informazioni attualmente realizzata su supporto cartaceo con un sistema di dichiarazioni elettroniche via Internet, ricorrendo, ove possibile, a portali intelligenti;

- introdurre soglie per le prescrizioni in materia di informazione, limitandole il più possibile per le piccole e medie imprese, o ricorrere a campionamenti (è risaputo che le PMI risentono pesantemente degli oneri amministrativi e la rilevazione dei dati a fini di informazione dovrebbe tenerne conto);

- prendere in considerazione la possibilità di sostituire gli obblighi di informazione imposti a tutte le imprese di un settore con un approccio basato sui rischi, richiedendo le informazioni agli operatori maggiormente esposti a rischi;

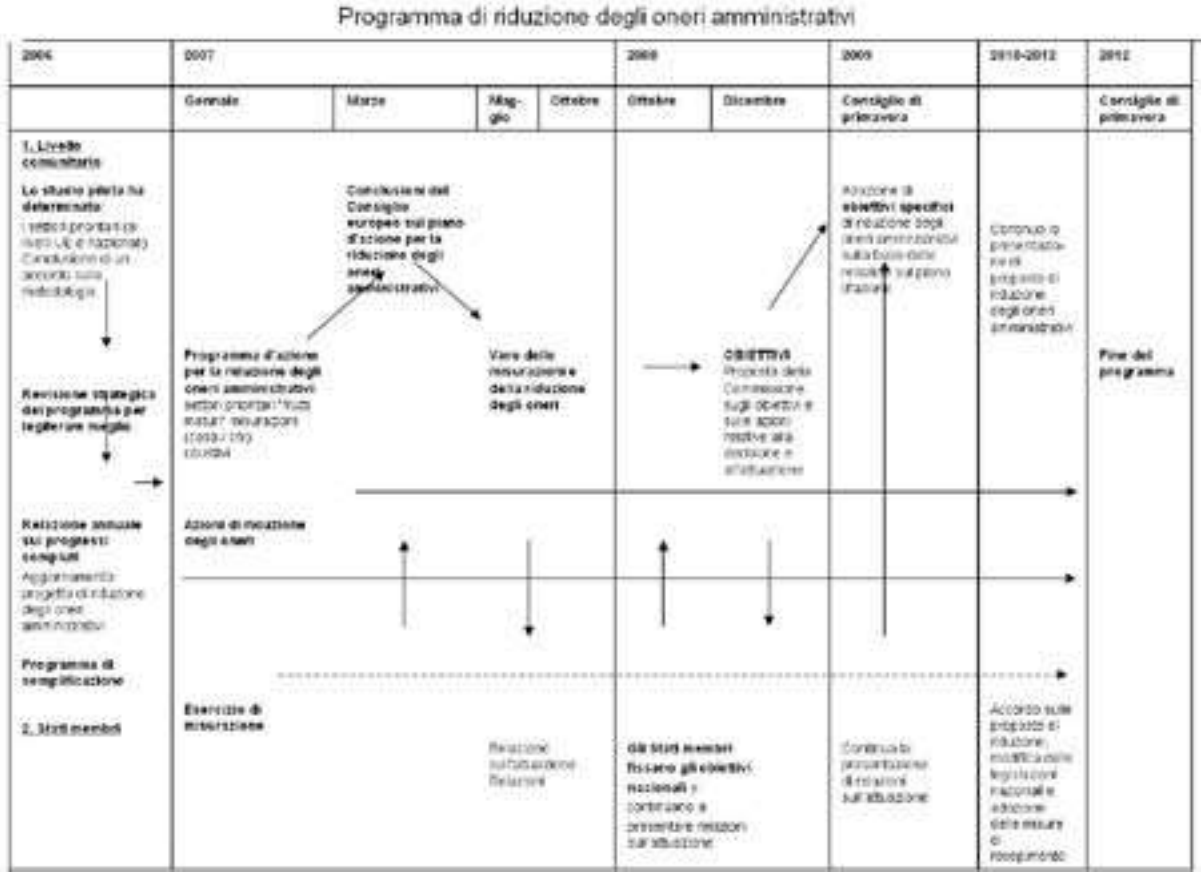
- ridurre o sopprimere le prescrizioni di trasmissione di informazioni allorché queste si riferiscono a disposizioni non più in vigore o modificate successivamente alla loro adozione (ad esempio, sussistono ancora obblighi di informazione per i trasporti stradali che risalgono all'epoca in cui erano necessari permessi per effettuare trasporti internazionali);

- fornire chiarimenti, a livello ufficiale, sugli atti legislativi complessi che possono rallentare l'attività delle imprese e che rendono necessaria una consulenza legale.

6. FASI SUCCESSIVE

La Commissione ha previsto varie fasi nel suo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea[26]. Tali fasi comprendono la presentazione del piano d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi sulla base dei risultati della consultazione relativa al documento di lavoro della Commissione e il riesame strategico del programma per legiferare meglio.

[26] COM(2006) 689 del 14.11.2006.



La Commissione, le altre istituzioni dell'UE e gli Stati membri vareranno successivamente un programma di misurazione e adotteranno iniziative relative alle azioni rapide (*fast track actions*). L'impegnativo esercizio di misurazione della legislazione CE e delle relative misure di recepimento da parte della Commissione comincerà nella primavera del 2007 e sarà oggetto di una prima relazione nell'ultimo trimestre del 2008. Tali azioni saranno controllate nel quadro del programma di semplificazione (*Rolling Simplification Programme*) che contiene un certo numero di importanti proposte di riduzione degli oneri amministrativi[27]. I progressi realizzati a livello di riduzione degli oneri amministrativi saranno oggetto di relazioni periodiche. Contemporaneamente, gli Stati membri dovrebbero adottare iniziative simili nel corso di tale periodo e procedere a riduzioni degli oneri attraverso la modifica delle normative nazionali e/o regionali. Gli Stati membri dovrebbero riferire sui loro programmi nazionali di riduzione degli oneri amministrativi nel capitolo dedicato all'iniziativa "legiferare meglio" delle loro relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori nel contesto della strategia per la

---

27 Cfr. "First progress report on the Simplification Strategy To Improve The Regulatory Environment", Staff Working Document, ottobre 2006. Esempi di settori politici:Ambiente: revisione della direttiva sulla prevenzione e sulla riduzione integrate dell'inquinamento e delle altre normative correlate sulle emissioni industriali, nell'intento di migliorare la chiarezza e la coerenza (in particolare in termini di trasmissione di informazioni) e di semplificare gli obblighi; direttiva sui prodotti da costruzione al fine di chiarire e ridurre gli oneri amministrativi, in particolare per le PMI, attraverso una maggiore flessibilità nella formulazione e nell'uso di specifiche tecniche, norme di certificazione più leggere e l'eliminazione degli ostacoli che hanno finora impedito la creazione di un reale mercato interno dei prodotti da costruzione. Statistiche: alleggerimento degli obblighi di fornitura di dati statistici da parte degli operatori economici, eventualmente esentando le PMI, tenuto conto dei risultati del progetto pilota in corso in tema di quantificazione e riduzione dei costi amministrativi e dello studio diretto ad analizzare la fattibilità di un sistema di rilevazione limitato a un flusso unico.

crescita e l'occupazione. In tal modo la Commissione riferirà annualmente sui progressi complessivi realizzati - a livello comunitario e nazionale - nella sua relazione annuale sulla strategia per la crescita e l'occupazione, aiutando in tal modo il Consiglio europeo a indirizzare meglio questo programma. Come indicato, il Consiglio europeo di primavera 2009 sarà un'importante tappa intermedia del piano d'azione e la relazione annuale della Commissione di cui sopra conterrà quindi una valutazione intermedia del programma ed eventuali nuove proposte per renderlo più efficace.

Entro il marzo 2009, gli Stati membri dovranno avere concluso l'esercizio di misurazione – almeno per quanto riguarda i settori prioritari a livello nazionale – ed essere pronti a fissare i propri obiettivi nazionali. Per gli Stati membri, si tratta di un processo che terrà invariabilmente conto delle diverse date d'inizio, poiché alcuni di essi hanno già realizzato le misurazioni di base e avviato i programmi di riduzione dei costi.

Il Consiglio europeo di primavera 2012 potrà fare il bilancio di tutto il programma strategico e concluderlo solamente se tutte le parti interessate si impegnano a rispettare tali termini.

7. CONCLUSIONI

Il piano d'azione illustrato nella presente comunicazione promette di contribuire in misura significativa a migliorare le condizioni di lavoro delle imprese dell'UE e contiene una tabella di marcia dettagliata per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi UE inutili e obiettivi in grado di guidare tale processo.

Il piano d'azione richiede un forte impegno da parte degli Stati membri e del colegislatore. Si chiede pertanto al Consiglio europeo di primavera 2007 di:

(1) approvare il piano d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi che figura nella presente comunicazione, nonché i settori prioritari selezionati, la metodologia proposta, i principi di riduzione degli oneri, l'elenco delle azioni rapide (*fast track actions*) e la struttura organizzativa;

(2) invitare gli Stati membri ad appoggiare la Commissione nel suo esercizio di misurazione degli oneri amministrativi associati alla legislazione comunitaria e di recepimento, come indicato nella presente comunicazione;

(3) fissare un obiettivo comune del 25% di riduzione degli oneri amministrativi previsti dalla legislazione europea e nazionale, da raggiungere al più tardi nel 2012. Per facilitare la realizzazione di tale obiettivo, è opportuno fissare un obiettivo di riduzione del 25% relativo specificamente agli oneri amministrativi che dipendono dalla legislazione comunitaria e dalla legislazione relativa al suo recepimento. Tale obiettivo può essere soggetto, in un secondo momento, a diversificazioni tra i diversi settori prioritari, sulla base dei risultati del programma d'azione;

(4) invitare gli Stati membri a fissare obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi a livello nazionale entro, al più tardi, l'ottobre 2008 e a presentare, a partire dal 2007 e a cadenza annuale, una relazione sull'esercizio di misurazione e sulla riduzione degli oneri amministrativi nel quadro della loro relazione nazionale sui progressi compiuti nell'attuazione della strategia per la crescita dell'occupazione;

(5) invitare il Consiglio e il Parlamento europeo a dare una priorità particolare alle misure di cui all'allegato III, dopo che la Commissione avrà formulato le relative proposte, in modo che queste possano essere adottate il più rapidamente possibile nel 2007.

ALLEGATO 3:

Arena G. *L'amministrazione condivisa*, 2003.

GREGORIO ARENA*

-

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

1. Premessa

Se confrontata con quella che era ancora alla fine degli anni Ottanta, non c'è dubbio che l'amministrazione italiana attuale presenti segni notevoli di cambiamento, inteso sia come introduzione nel sistema di nuovi modelli organizzativi ed operativi, sia come entrata in vigore di nuove norme; è vero che per quanto riguarda l'implementazione di tali novità legislative il giudizio deve necessariamente variare da situazione a situazione, ma è diffusa la percezione di un cambiamento in atto.

E infatti se si prende in esame il nostro sistema amministrativo si vede che non c'è profilo su cui non siano intervenute, in alcuni casi anche radicalmente, le riforme degli anni Novanta: dalle procedure all'organizzazione, dalle funzioni alla gestione del personale, dalle nuove tecnologie delle informazioni alla tipologia dei controlli, dai rapporti fra i pubblici poteri centrali e locali ai mezzi, tutti gli elementi del sistema sono stati, in misura maggiore o minore, modificati.

Ma il cambiamento prodotto da tali riforme è ancora più profondo di quanto non possa apparire prendendo in esame soltanto gli elementi che compongono il sistema amministrativo. Il punto essenziale è che le grandi leggi di riforma degli anni Novanta contengono tutte, esplicitamente o implicitamente, nuovi princìpi (trasparenza, partecipazione, semplicità, distinzione fra politica e amministrazione, sussidiarietà) che si sono affiancati o sostituiti ai princìpi tradizionali che hanno finora regolato l'azione amministrativa e che stanno cambiando i rapporti fra pubbliche amministrazioni e cittadini, dando vita a nuovi modelli di amministrazione.

---

* Diritto amministrativo - Università di Trento

Questo lavoro si propone appunto di illustrare sinteticamente un nuovo modello di amministrazione che si sta sviluppando sotto i nostri occhi da alcuni anni e che, pur presentando grandi potenzialità e caratteristiche del tutto nuove rispetto ai modelli tradizionali dell'amministrazione di regolazione e di quella di prestazione, è stato finora pressoché ignorato.

Questo nuovo modello, di cui è prevedibile nei prossimi anni un notevole sviluppo, è stato definito amministrazione condivisa perché innova rispetto ai modelli tradizionali non tanto sul piano degli obiettivi perseguiti o dell'organizzazione utilizzata, quanto sul piano delle modalità di azione e dei soggetti coinvolti: in estrema sintesi, nel modello tradizionale di amministrazione questa ultima persegue l'interesse pubblico per conto degli amministrati, mentre nell'amministrazione condivisa gli amministrati non sono più tali, bensì sono cittadini attivi e responsabili che "alleandosi" con l'amministrazione contribuiscono alla soluzione di problemi di interesse generale.

All'interno del modello complessivamente definito amministrazione condivisa sono presenti due profili distinti che a loro volta danno vita a due modelli diversi di amministrazione, a seconda che la collaborazione fra amministrazioni e cittadini nasca da una richiesta rivolta dall'amministrazione ai cittadini (modello della co-amministrazione) o invece derivi da un'autonoma iniziativa dei cittadini che si attivano nell'interesse generale (modello dell'amministrazione della sussidiarietà).

Tuttavia pur presentando profili teorici e operativi diversi fra loro i due modelli sono riconducibili all'interno di un unico schema concettuale, in quanto entrambi fondati su un paradigma nuovo, paritario e pluralista, che prevede che i rapporti fra amministrazioni e cittadini possano basarsi non solo sulla contrapposizione ma anche sulla collaborazione, cioè sull'alleanza contro un avversario comune rappresentato dalla complessità delle società moderne, in vista del perseguimento di un obiettivo comune, la soddisfazione dell'interesse generale.

2. Il paradigma bipolare

2.1. Cittadini-amministrati

L'espressione "paradigma bipolare" è utilizzata da Sabino Cassese per indicare il binomio sul quale si è basato (e tuttora in gran parte si basa) il rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini; tale concezione è espressa in maniera esemplare nei seguenti brani di due illustri studiosi del secolo passato.

In primo luogo Santi Romano, che nel suo *Corso* del 1930 affermava che "I soggetti nel campo del diritto amministrativo possono essere di diverse specie ... Ma la distinzione che ci sembra fondamentale e a cui quindi occorre subordinare le altre, è quella tra soggetti attivi e soggetti passivi della potestà amministrativa. Bisogna, così, contrapporre, da un lato i soggetti che amministrano e che, nel loro insieme, costituiscono ... la pubblica amministrazione, e, dall'altro, gli amministrati".[1] In secondo luogo Massimo Severo Giannini, che nelle sue *Lezioni* del 1950 a sua volta affermava che: "Nelle comunità statali attuali (Stato comunità), da un lato vi sono le autorità pubbliche, che si esprimono nello Stato organizzazione; dall'altro le persone, o soggetti privati, o cittadini ... le quali possiedono alcuni diritti fondamentali. Vi sono, perciò, nelle comunità statali, due forze, l'autorità e la libertà, le quali hanno dei centri di appoggio e di espressione".[2]

Cassese sottolinea come, secondo questo punto di vista tradizionale "...lo Stato ed il diritto pubblico sono dominati dal conflitto Stato-cittadino, due poli irriducibili e in contrasto tra di loro. Questo paradigma si è formato lentamente nel passaggio da ordini, come quello europeo medievale o quelli extra-europei, dominati da un potere in cui non c'è differenziazione tra Stato e società civile, a un ordine, quali quelli in cui viviamo, fondati sulla separazione tra Stato e comunità...".[3]

---

[1] S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1930, 83, cit. in S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv.trim.dir.pubb.*, 2001, 602.

[2] M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 71, cit..

[3] S. Cassese, *Ibidem*, 602.

Questo è dunque "il paradigma fondamentale del diritto pubblico nel XX secolo: due poli separati, né convergenti, né contrattanti, ma in contrapposizione, a causa della superiorità di uno sull'altro; a compensare tale superiorità, quello più forte è astretto a regole e doveri, mentre il privato agisce secondo il proprio interesse, in modo libero, salvo limiti esterni imposti dalla legge. Intorno a questo paradigma si sono formati e sviluppati i modi dello studio e del sapere giuridico, per cui può dirsi che ogni pur remoto suo angolo è influenzato da questa fondamentale contrapposizione".[4]

Ed infatti la più consueta modalità di rapporto fra amministrazioni e cittadini vede questi ultimi unicamente nel ruolo di amministrati, utenti, pazienti, assistiti, tutti termini utilizzati non a caso per indicare che nell'ambito del paradigma bipolare l'amministrazione può presentarsi sia come potere, sia come prestazione, ma in ogni caso il destinatario della sua azione è comunque sempre un soggetto passivo, mero destinatario dell'intervento pubblico, sia esso un'autorizzazione, una pensione o una terapia. Naturalmente l'amministrato può utilizzare nei confronti dell'amministrazione vari strumenti di tutela, da quelli più tradizionali come il ricorso al giudice amministrativo a quelli più recenti come il ricorso al difensore civico, ma la sua posizione di sudditanza nei confronti della pubblica amministrazione non cambia.

2.2. Cittadini-clienti

Sempre nell'ambito del paradigma bipolare si è sviluppata di recente anche un'altra modalità di rapporto, apparentemente più moderna, che vede il cittadino nel ruolo non più di utente bensì di "cliente" e che risale ai primi anni Novanta, con l'introduzione anche nel nostro Paese delle Carte dei servizi, strumenti di tutela degli utenti dei servizi pubblici mutuati dall'esperienza inglese delle *Citizens' Charters*. Si tratta di una modalità di rapporto che tende esplicitamente a riprodurre nel settore pubblico la relazione fornitore-cliente, riconoscendo a quest'ultimo il diritto a precisi *standards* di qualità e

[4] S. Cassese, *Ibidem*, 604.

all'informazione su questi ultimi, nonché il diritto ad essere interpellato per conoscere il suo giudizio sulla qualità del servizio.

In realtà per molte amministrazioni anche l'occasione delle Carte dei servizi è stata vissuta più come mero adempimento burocratico che non come stimolo a modificare il proprio modo di operare. D'altro canto sul versante dei cittadini da un lato l'informazione sull'esistenza degli *standards* previsti dalle Carte dei servizi è stata ed è scarsissima, dall'altro mancano gli strumenti (ma soprattutto la volontà) per rendere il giudizio degli utenti sulla qualità del servizio realmente significativo, facendo sì che produca effetti simili a quelli che nel settore privato produce il giudizio positivo o negativo dei clienti.

Comunque, al di là del giudizio sull'efficacia delle Carte dei servizi e degli altri strumenti ad esse assimilabili, l'aspetto positivo della modalità di rapporto fondata sul concetto di cittadino come cliente sta nell'aver fatto uscire, almeno teoricamente, il cittadino dal ruolo passivo di amministrato per attribuirgli quello di sovrano: cercare di introdurre nei servizi pubblici l'impostazione definita "orientamento al cliente" vuol dire infatti cercare di spezzare la tradizionale autoreferenzialità delle nostre burocrazie per renderle consapevoli che l'esistenza stessa delle pubbliche amministrazioni, in tutti i settori, si giustifica solo se ed in quanto esse siano effettivamente utili al cittadino.

"Servire" vuol dire letteralmente sia "esser servo di", sia "essere utile a": è in questo secondo significato che va letta la disposizione di cui all'art.98 della Costituzione, secondo la quale i pubblici dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione (cioè dei loro concittadini).

Nel rapporto dell'amministrazione con il cittadino-cliente si manifesta poi con particolare chiarezza il ruolo che possono svolgere i cosiddetti "nuovi diritti" dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, dal diritto all'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici al diritto alla semplicità ed economicità dell'azione amministrativa, dal diritto all'informazione a quello alla partecipazione, e così via. E' su questo terreno (oltre che su quello che si vedrà fra poco della sussidiarietà orizzontale), che si gioca oggi la realizzazione di una cittadinanza amministrativa capace di affiancare ed

integrare l'altra forma di cittadinanza, quella politica, consentendo alla sovranità popolare di dispiegarsi pienamente, nelle forme opportune, anche in quel particolare ambito dei rapporti fra cittadini ed istituzioni in cui queste ultime sono rappresentate da amministrazioni pubbliche.

Ma nel considerare il cittadino come un "cliente" delle amministrazioni vi è anche un aspetto negativo, che emerge quando un malinteso spirito di emulazione del modello imprenditoriale induce chi opera nelle amministrazioni pubbliche a dimenticare che il termine "cliente" applicato ai cittadini è pur sempre soltanto una metafora, un modo cioè per sollecitare gli operatori pubblici ad avere nei confronti di quelli che altrimenti sarebbero dei semplici "amministrati" le stesse sollecitudini ed attenzioni che verso i clienti hanno coloro che forniscono beni e servizi in regime di mercato. Il rischio, altrimenti, è quello di dimenticare da un lato che il cliente è soltanto un soggetto che ha la capacità economica per acquistare sul mercato beni e servizi, mentre il cittadino è un soggetto titolare di diritti fondamentali, costituzionalmente riconosciuti e garantiti; dall'altro, che le pubbliche amministrazioni devono assolvere ad una specifica "missione costituzionale" e che nell'assolvimento di tale missione non esistono clienti ma soltanto cittadini.

Ciascuna amministrazione ha infatti una sua funzione specifica, prevista e disciplinata dalle norme che ne regolano l'attività in vista del perseguimento dell'interesse pubblico; ma oltre alla funzione che caratterizza ciascuna amministrazione ve n'è poi una di carattere generale, disciplinata dall'art. 3,2°c. della Costituzione, il quale prevedendo che "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" attribuisce a tutte le istituzioni (e in primo luogo alle amministrazioni) il compito di perseguire il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale.

Si può allora dire che vi è una sorta di "missione costituzionale" dell'intero sistema amministrativo italiano, consistente nel garantire a tutti i cittadini le condizioni grazie alle quali ciascuno possa essere pienamente se

stesso, realizzando i propri progetti di vita e facendo fruttare le proprie capacità; e vi è poi una specifica missione costituzionale di ciascuna amministrazione, che consiste nel realizzare il principio di uguaglianza sostanziale mediante gli strumenti e nell'ambito dei limiti funzionali e territoriali previsti dalle norme che ne disciplinano l'attività.

Ma se le pubbliche amministrazioni sono uno degli strumenti principali con cui la Repubblica persegue il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale, allora la persona al cui pieno sviluppo va finalizzata tutta l'attività amministrativa non può essere, come vorrebbe il paradigma bipolare, in posizione di subordinazione rispetto all'amministrazione, dal momento che l'amministrazione è il mezzo e la persona il fine. In un'amministrazione che sia realmente, come afferma la Costituzione, strumento di promozione della dignità di ogni persona e della sua piena realizzazione come essere umano, il cittadino non può essere considerato né come un amministrato né come un cliente, bensì deve essere considerato come un protagonista nella realizzazione del proprio pieno sviluppo, insieme ed a pari titolo con l'amministrazione.

3. Cittadini-alleati

Per impostare in modo nuovo il rapporto delle amministrazioni con i cittadini è necessario andare oltre il paradigma bipolare, dando vita ad un modello di amministrazione in cui amministrazione e cittadini perseguono insieme la missione costituzionale di cui all'art.3, 2°c.; nasce così una nuova modalità di rapporto, nella quale i cittadini non sono né amministrati né clienti, bensì alleati dell'amministrazione.

Questo nuovo modello è stato denominato amministrazione condivisa per indicare con immediatezza che cittadini e amministrazioni non si limitano ad amministrare insieme, ma lo fanno alleandosi contro un avversario comune, la complessità delle società moderne e condividendo sia l'obiettivo, che consiste nel soddisfacimento di un interesse generale, sia le risorse che entrambi i soggetti del rapporto possono mettere in campo.

Per quanto riguarda l'obiettivo, cittadini ed amministrazioni condividono non tanto l'esercizio del potere (come nella partecipazione al procedimento amministrativo), quanto la funzione stessa dell'amministrare, la quale consiste appunto nella realizzazione della missione costituzionale affidata dalla Costituzione alle amministrazioni. I cittadini non si sostituiscono all'amministrazione, né le loro capacità vengono usate per supplire a carenze dell'amministrazione, bensì si tratta di una vera e propria alleanza fra soggetti tendenzialmente paritari, basata sull'autonomia e sulla responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nel rapporto e finalizzata alla soluzione di problemi di interesse generale.

La disponibilità dei cittadini a condividere con l'amministrazione parte delle proprie risorse e capacità dipende infatti da una loro autonoma assunzione di responsabilità rispetto ad un problema che viene percepito come un problema di interesse generale, la cui soluzione dipende però da molteplici comportamenti pubblici e privati. Lo stesso vale anche sul versante dell'amministrazione, perché anche per quest'ultima la decisione di utilizzare il modello dell'amministrazione federata, anziché di usare (ove ciò sia possibile) il potere, deriva da un'assunzione di responsabilità; per l'amministrazione, inoltre, utilizzare il modello dell'amministrazione federata significa rifiutare la contrapposizione su cui si basa il paradigma bipolare, accettando l'idea che per risolvere i problemi collettivi l'amministrazione ha bisogno di cittadini consapevoli e attivi, piuttosto che non assenti, passivi o addirittura ostili.

C'è anche un profilo più strettamente teorico da considerare, che può avere però conseguenze pratiche significative. Come risulta dalle ormai numerose esperienze dei premi attribuiti alle amministrazioni più innovative (*Centoprogetti* del Dipartimento della Funzione Pubblica, il Premio *Nathan* del Comune di Roma, i premi di *ForumPa* e altri ancora) vi sono già nel nostro sistema amministrativo esperienze riconducibili al modello dell'amministrazione federata. Il problema è che essendo queste esperienze fondate più o meno esplicitamente sull'alleanza anziché sulla contrapposizione fra cittadini e amministrazioni, la loro presenza in un sistema amministrativo ancora largamente caratterizzato dalla prevalenza del paradigma bipolare

viene percepita come una stranezza (se non addirittura come una deviazione rispetto al modello dominante), anziché come il sintomo di un possibile diverso modo di essere dell'amministrazione. E poiché questo ovviamente frena molti operatori pubblici che pure sarebbero disponibili ad instaurare con i cittadini alleanze fondate sulla condivisione di risorse, ecco che emerge l'importanza di un adeguato inquadramento teorico di queste nuove esperienze.

D'altro canto proprio queste esperienze di amministrazione federata già realizzate in varie parti d'Italia sembrano indicare che i nostri dipendenti pubblici sono perfettamente in grado di far funzionare il modello in questione; naturalmente, come per ogni altro cambiamento nell'amministrazione, anche in questo caso moltissimo dipende dalla formazione dei dipendenti e dalla comunicazione interna.

Oltre che l'obiettivo, amministrazioni e cittadini nel modello dell'amministrazione federata condividono anche le risorse. Ora, mentre è chiaro quali siano le risorse che le pubbliche amministrazioni possono mettere in campo in termini di professionalità, strutture, mezzi, etc., meno evidenti sono le risorse con cui i cittadini, singoli e associati, possono contribuire al buon funzionamento di questo nuovo modello di amministrazione.

Eppure basta guardarsi intorno e riflettere per rendersi conto che le persone sono portatrici non solo di bisogni ed esigenze, ma anche di capacità e risorse che, se opportunamente valorizzate dalle pubbliche amministrazioni, possono contribuire in maniera significativa al soddisfacimento sia delle loro esigenze, sia di interessi di carattere generale. Ciò emerge da un lato dall'analisi della Costituzione (tanto nella parte sui princìpi fondamentali quanto nel nuovo Tit.V), dall'altro dall'analisi della realtà italiana.

Per quanto riguarda i princìpi costituzionali si può fare riferimento in generale proprio a quel principio "personalista" secondo il quale al centro dell'attività dei pubblici poteri deve esservi sempre la persona umana, con le sue esigenze ma anche con le sue capacità. Lo stesso art.3, 2°c., già citato, può essere letto in questa prospettiva, in quanto attribuendo alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono il "pieno

sviluppo" della persona umana esso implicitamente sembra affermare che la rimozione degli ostacoli è condizione sufficiente alla piena realizzazione di ciascuno; se ne può quindi dedurre che ogni persona è portatrice di capacità latenti che la Repubblica può contribuire a far emergere grazie alla rimozione dei suddetti ostacoli.

Anche l'art.2, se letto nella prospettiva dell'amministrazione federata, offre un fondamento costituzionale ad un rapporto fondato sull'alleanza fra pubblici poteri e cittadini: afferma infatti tale disposizione che "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo...e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". I Padri costituenti, nel redigere tale disposizione, pensavano a doveri quali la partecipazione alla vita politica del Paese, il pagamento dei tributi, l'assolvimento degli obblighi militari e simili; ma nulla impedisce oggi, in una diversa prospettiva dei rapporti fra amministrazioni e cittadini, di includere fra tali doveri di solidarietà anche la collaborazione dei cittadini con l'amministrazione pubblica per la soluzione di problemi che interessano l'intera comunità.

Ma nella Costituzione vi è oggi un riferimento esplicito alle persone come portatrici non solo di esigenze ma anche di capacità che possono essere mobilitate nell'interesse generale: si tratta dell'ultimo comma dell'art.118 del nuovo Tit.V, che afferma che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". L'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale rappresenta una novità radicale nei rapporti fra cittadini e pubblici poteri perché mina alle radici il paradigma bipolare: se i cittadini non solo sono in grado di assumere autonomamente iniziative nell'interesse generale, ma i pubblici poteri devono sostenere tali iniziative, salta l'assunto così bene espresso nel brano di Santi Romano sopra citato, secondo il quale "... la distinzione che ci sembra fondamentale ... è quella tra soggetti attivi e soggetti passivi della potestà amministrativa. Bisogna, così, contrapporre, da

un lato i soggetti che amministrano e che costituiscono ... la pubblica amministrazione e, dall'altro, gli amministrati".

Tale distinzione di ruoli, con la conseguente contrapposizione fra soggetti che amministrano e soggetti che sono "amministrati", non si giustifica più alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale; o meglio si giustifica solo in quei settori, tipici dell'amministrazione autoritativa o di regolazione, dove entra in gioco l'esercizio del potere amministrativo. Ma laddove invece si tratta di esercitare una funzione, dove il binomio cioè non è più autorità/libertà bensì funzione/interesse, la contrapposizione fra amministrazione ed amministrati su cui si fonda il paradigma bipolare non ha ragion d'essere e, anzi, considerata la complessità di una società come quella italiana attuale, rischia di costituire un ostacolo alla soluzione dei problemi della collettività.

Il modello dell'amministrazione federata trova riscontri anche nei fatti, cioè nell'analisi della realtà italiana. Questa possibilità di impostare in modo nuovo il rapporto fra amministrazione e cittadini deriva dal fatto che, anche grazie alla Costituzione, in questi ultimi cinquanta anni la società italiana si è andata progressivamente caratterizzando per il suo pluralismo. Da sempre il nostro Paese è ricco di tradizioni diverse, che tuttora si manifestano attraverso le mille espressioni delle culture locali; ma su questo terreno già così vario si sono poi sviluppati negli ultimi decenni associazioni, gruppi e, in generale, centri di riferimento di interessi attivi in tutti i campi possibili ed immaginabili.

Anche il sistema amministrativo non poteva rimanere estraneo a queste vicende, tant'è che al pluralismo sociale corrisponde un pluralismo amministrativo altrettanto articolato e significativo. E' un sistema amministrativo complesso, caratterizzato da un accentuato plurimorfismo (cioè dalla varietà di modelli organizzativi) e pluricentrismo (cioè dalla varietà di centri di riferimento di interessi pubblici) che non sono altro che lo specchio del nostro pluralismo sociale: anche sotto questo profilo la nostra amministrazione (come tutte le amministrazioni) rispecchia, nel bene e nel

male, pregi e difetti della società di cui è parte ed al cui servizio è stata istituita.

Ebbene, uno dei pregi della società italiana è proprio quello di essere piena di risorse, vivace, attiva, intraprendente, capace di affrontare ogni genere di ostacoli, ivi compresi quelli creati da una burocrazia che spesso sembra fare di tutto non per sostenere, ma per ostacolare il dispiegarsi di queste capacità. Rispecchiare questo aspetto della nostra società, essere in sintonia con essa, significa che l'amministrazione deve saper diventare uno dei "luoghi" in cui la varietà, le capacità, in una parola le risorse della società italiana possono manifestarsi, contribuendo alla soluzione dei problemi che riguardano tutti.

Finora queste risorse sono state trascurate e sprecate perché i soggetti destinatari degli interventi pubblici non sono stati considerati come persone ma piuttosto come utenti, amministrati, assistiti, pazienti o, al massimo, "clienti". Il modello dell'amministrazione federata comporta invece, come s'è visto, un cambiamento radicale nell'impostazione dei rapporti fra cittadini ed amministrazioni, fondato sull'idea che il cittadino cui i soggetti pubblici rivolgono la propria attività non è un problema da risolvere bensì una persona che ha competenze, idee, tempo, energie e capacità che, opportunamente integrate con le risorse umane, organizzative, finanziarie, etc. dell'amministrazione in questione, possono essere determinanti al fine di garantire sia il soddisfacimento di esigenze individuali, sia la soluzione di problemi di interesse generale.

Ciò è tanto più vero se si considera che, proprio perché la nostra è una società pluralista, è naturale che i soggetti che daranno vita ad esperienze di amministrazione condivisa saranno quasi sempre persone "situate", ovvero inserite a vario titolo e modo in una formazione sociale la cui presenza arricchisce, direttamente o indirettamente, il rapporto che si instaura con l'amministrazione. E' proprio nelle formazioni sociali, del resto, che la persona acquisisce molti di quei saperi sociali, di quelle capacità ed esperienze che possono consentire di instaurare quel rapporto paritario e reciprocamente utile che sta alla base del modello dell'amministrazione federata.

3.1. La co-amministrazione

Come s'è accennato sopra, il modello dell'amministrazione condivisa può realizzarsi o per iniziativa dell'amministrazione, che autonomamente decide di uscire dal paradigma bipolare, oppure per iniziativa dei cittadini, che si attivano sulla base dell'art.118, u.c..

Nel primo caso, definito co-amministrazione, è l'amministrazione che, come si capirà meglio dagli esempi che seguono, sollecita i cittadini ad affrontare insieme un problema di interesse generale cui l'amministrazione da sola non può dare soluzione oppure può darla in maniera meno efficiente che non alleandosi con i cittadini.

Come si è accennato, vi sono già nel nostro sistema amministrativo esperienze che costituiscono, spesso inconsapevolmente, esempi di applicazione del modello dell'amministrazione condivisa. [5]

I casi in questione sono molto diversi fra loro quanto a rilevanza teorica e pratica, nonché dal punto di vista dei settori interessati. Inoltre, proprio perché la decisione di condividere le proprie risorse è una decisione del tutto autonoma, possono esservi gradi diversi di condivisione a seconda dei soggetti coinvolti, del tipo di intervento da attuare, del momento in cui l'esperienza di amministrazione condivisa si realizza, e così via, per cui anche il *mix* finale di risorse condivise è molto vario: in alcuni casi i cittadini che co-amministrano mettono a disposizione una quantità minima di capacità, tempo, esperienze, etc., in altri invece il loro ruolo (sia individualmente sia associati) è cruciale ai fini della soluzione di un problema di interesse generale.

Dall'analisi dei casi risulta anche che il modello in questione dà i migliori risultati proprio in quei settori (e non sono pochi) in cui la pubblica

---

[5] In un saggio di alcuni anni fa il modello qui definito "co-amministrazione" era stato denominato "amministrazione condivisa" (v. G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di diritto costituzionale*, n.117/118, 1997, 29-65). In questa sede, riprendendo l'esame di questo tema anche alla luce delle modifiche costituzionali, si è ritenuto di utilizzare l'espressione "amministrazione condivisa" per indicare nel suo complesso il nuovo modello di amministrazione fondato sul superamento del paradigma bipolare e composto da un lato da quella che qui viene ridenominata co-amministrazione e dall'altro dall'amministrazione della sussidiarietà.

amministrazione, per indurre un numero rilevante di soggetti a comportamenti conformi alla realizzazione dell'interesse generale, può fare un uso del potere molto limitato (o non può farne uso affatto). Si tratta di settori in cui l'imposizione di obblighi produce effetti solo se accompagnata da una intensa, capillare e costosa azione sanzionatoria delle eventuali inadempienze: ne sono un esempio la tutela ambientale, la gestione del traffico urbano, la sicurezza nei luoghi di lavoro e sulle strade, etc.. Oppure si tratta di settori in cui l'imposizione di obblighi per ottenere comportamenti conformi all'interesse generale non è nemmeno ipotizzabile, come nel caso della prevenzione sanitaria.

In tutti i casi comunque il funzionamento dell'amministrazione condivisa dipende dall'autonomia e dal senso di responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nel rapporto ma, soprattutto, dei cittadini. La disponibilità di questi ultimi a condividere con l'amministrazione parte delle proprie risorse e capacità dipende in altri termini da una loro autonoma assunzione di responsabilità rispetto ad un problema che deve essere percepito, grazie ad un'efficace comunicazione pubblica, come un problema che riguarda tutti, la cui soluzione dipende però essenzialmente da molteplici comportamenti privati.

Passando ad alcune esperienze concrete si può notare come, sia pure con i limiti già individuati sopra trattando dei cittadini-clienti, molte amministrazioni erogatrici di servizi hanno imparato a considerare gli utenti dei servizi pubblici come soggetti in grado, se adeguatamente sollecitati, di fornire valutazioni, giudizi, suggerimenti, etc. sulla qualità dei servizi medesimi; e vi sono ormai diversi esempi, soprattutto a livello locale, di amministrazioni che con modalità varie chiedono ai propri utenti di valutare il servizio offerto e di formulare proposte di miglioramento.

Si tratta certamente di un profilo particolare di quell'orientamento al cliente che, come s'è visto, rappresenta un'evoluzione recente nell'ambito del paradigma bipolare; ma questo modo di impostare il rapporto fra le amministrazioni erogatrici di servizi ed i destinatari dei servizi stessi può anche essere letto, in un'altra prospettiva, come un avvicinamento al modello

dell'amministrazione condivisa, in quanto vede nell'utente un soggetto dotato di conoscenze, esperienze ed in generale competenze di vario genere che possono essere utilizzate per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici nella loro configurazione tradizionale.

Sviluppando ulteriormente questo tipo di impostazione si ha un ulteriore passaggio, consistente nel considerare gli utenti molto di più che non semplici (per quanto importanti) valutatori del servizio, ma addirittura possibili co-protagonisti nella gestione del servizio stesso.

Un esempio di questo modo di applicare il modello dell'amministrazione condivisa riguarda in particolare le amministrazioni comunali ed è rappresentato dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani. E' una soluzione al problema della gestione dei rifiuti che soddisfa l'interesse generale ad uno smaltimento efficiente e rispettoso dell'ambiente, dunque è una soluzione ad un problema pubblico, ma non è una soluzione "pubblica" nel senso tradizionale del termine, perché non è il risultato unicamente dell'attività di un soggetto pubblico.

In questo come in altri casi riguardanti problemi strutturali, di "sistema", il ruolo dell'amministrazione consiste nel risolvere il problema mobilitando le risorse pubbliche e private necessarie; nel caso specifico, l'amministrazione pubblica deve convincere migliaia di persone a differenziare i rifiuti presso la propria abitazione o luogo di lavoro. Per ottenere questo risultato, fondato sull'attivazione quotidiana di migliaia di cittadini, l'amministrazione può usare il potere, imponendo un certo comportamento e minacciando sanzioni per i casi di inadempienza; oppure (ed è di gran lunga il sistema più efficiente) può comunicare con i cittadini convincendoli, anche con incentivi economici, che quel particolare problema può essere risolto solo co-amministrando, cioè mettendo ciascuno a disposizione una parte delle proprie capacità e risorse.

Un altro settore in cui si potrebbe realizzare quell'alleanza fra amministrazione e cittadini in cui consiste l'amministrazione condivisa (ed in cui invece troppo poco si fa in tal senso) è quello della sanità, in cui la

soluzione del problema dipende in maniera evidente da un'autonoma assunzione di responsabilità da parte degli interessati.

Come afferma la Costituzione, l'esigenza di "stare in salute" è un fondamentale diritto dell'individuo ma anche interesse della collettività (art.32, 1°c. Cost.). In genere la risposta a questa esigenza viene individuata nell'ottica del paradigma bipolare, dunque creando costose strutture sanitarie il cui ruolo nel far sì che le persone vivano a lungo e "stiano in salute" nel senso più pieno del termine è in realtà molto meno significativo di quanto non appaia.[6]

Invece, anche in questo settore si può far ricorso al modello dell'amministrazione condivisa per provocare in ogni cittadino un'autonoma assunzione di responsabilità circa la propria salute (per esempio rispettando alcune regole in materia di stili di vita, alimentazione, sport, fumo, bevande alcoliche, ambienti di vita e di lavoro e così via) e provocare al tempo stesso nell'amministrazione una speculare assunzione di responsabilità, spostando risorse dalla cura alla prevenzione.

Il settore della sanità, che è uno di quelli in cui è più evidente la crisi dello Stato sociale, aiuta a comprendere come il modello dell'amministrazione condivisa possa contribuire anche a rendere meno drammatica la scarsità di risorse pubbliche per il funzionamento delle strutture tipiche del *Welfare State*. Nel caso della sanità, per esempio, questo modello fornisce un contributo indiretto al problema dei costi delle strutture sanitarie, in quanto attraverso la condivisione di responsabilità da parte dei cittadini nei confronti della propria salute (quella che comunemente si chiama prevenzione), si migliora lo stato di salute generale della popolazione evitando o riducendo il ricorso alle strutture sanitarie, ciò che consente un risparmio notevole di risorse pubbliche (per non parlare, evidentemente, delle sofferenze umane in tal modo evitate).

---

6 Fanno riflettere, a questo proposito, i dati riportati nella *Relazione sullo stato del servizio sanitario della Provincia Autonoma di Trento per il 2000*, secondo i quali la longevità dipende dai seguenti fattori: per il 50% dagli stili di vita, per il 20% dalla qualità dell'ambiente, ancora per il 20% dall'eredità genetica, ma solo per il 10% dalle cure sanitarie, *cit.* in *L'Adige*, 6 giugno 2002, pag.25.

In altri termini, il problema posto dalla crisi dello Stato sociale riguarda i costi crescenti di strutture pubbliche create per soddisfare diritti fondamentali come il diritto alla salute, all'istruzione, all'assistenza, alla mobilità, e così via; il modello dell'amministrazione condivisa fornisce una soluzione alternativa non tanto al problema dei costi delle strutture, quanto al problema originario, quello che ha dato luogo alla creazione stessa di tali strutture, ovvero il problema di come garantire il diritto alla salute, all'assistenza, etc.. Nella logica dell'amministrazione condivisa si parte dal problema e si cerca una soluzione nuova, che consenta di attivare risorse presenti nella società, piuttosto che risorse pubbliche; così facendo si riduce il peso che grava sulle strutture tradizionalmente deputate a fornire risposte al problema in questione e, spesso, si realizzano soluzioni qualitativamente migliori.

3.2. L'amministrazione della sussidiarietà

L'altra modalità di realizzazione del modello dell'amministrazione condivisa, quella definita amministrazione della sussidiarietà, si fonda invece sull'autonoma iniziativa dei cittadini, che si attivano per realizzare attività di interesse generale, secondo quanto previsto dall'art.118, u.c. Cost. ("Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà").[7]

L'art.118, u.c. dipende dunque per la sua attuazione non dalle istituzioni, ma dai cittadini; spetta ad essi assumere l'autonoma iniziativa nell'interesse generale che costituisce il nucleo essenziale della disposizione. Tradizionalmente, secondo lo schema bipolare, il flusso del potere, delle

---

[7] Questa nuova forma di amministrazione, introdotta nel nostro ordinamento circa due anni fa in seguito alla modifica del Tit. V della Costituzione, presenta profili teorici e pratici di notevole complessità, molti dei quali ancora bisognosi di analisi approfondite; in questa sede se ne forniscono solo gli elementi essenziali ai fini dell'inquadramento nell'ambito del modello più complessivo dell'amministrazione condivisa. Per maggiori approfondimenti v. G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118, u.c., Cost.*, in Sito *Astrid*, http://www.astridonline.it/.

informazioni, delle decisioni va dalle amministrazioni verso i cittadini; in questo caso invece il flusso si inverte, il potere di iniziativa ce l'hanno i cittadini perché dipende da loro, non dalle amministrazioni, realizzare esperienze di amministrazione condivisa fondate sul principio di sussidiarietà orizzontale.

Dal punto di vista delle amministrazioni, però, l'inserimento nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà orizzontale consente di ampliare la gamma degli strumenti utilizzabili per la realizzazione della missione affidata loro dalla Costituzione all'art.3, 2°c.. Finora si poteva ritenere che solo i poteri pubblici potessero provvedere in tal senso, direttamente o attraverso l'azione di privati agenti nell'ambito di un rapporto di strumentalità nei confronti delle pubbliche amministrazioni; ora invece, grazie al principio di sussidiarietà orizzontale, la Repubblica ha trovato degli alleati che si assumono autonomamente l'onere di contribuire al difficile compito di creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascuno, quegli stessi cittadini del cui pieno sviluppo la Repubblica deve appunto, secondo l'art.3, 2° c., farsi carico.

I poteri pubblici, secondo l'art.118, u.c., devono favorire le autonome iniziative dei cittadini quando esse sono nell'interesse generale; ma la creazione delle condizioni per la piena realizzazione di ciascuna persona umana è sicuramente nell'interesse generale. Favorendo tali iniziative, pertanto, la Repubblica persegue, sia pure con strumenti diversi da quelli tradizionali ed in collaborazione con i cittadini stessi, la missione affidatale dall'art.3, 2°c. Cost..

Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'accezione di cui all'art.118, u.c. Cost., tanto più se messo in relazione con l'art.3, 2°c., non postula dunque in alcun modo un "ritrarsi" dei soggetti pubblici di fronte all'autonoma iniziativa dei cittadini nell'interesse generale, anzi, al contrario, richiede un loro ulteriore attivarsi, in quanto permane pur sempre in capo a tali soggetti l'onere di realizzare la missione loro affidata dall'art.3, 2°c.; cambiano gli strumenti e le modalità di intervento, non la missione.

L'interesse generale diventa allora il ponte che unisce l'art.3, 2°c. e l'art.118, u.c., i soggetti pubblici ed i cittadini: in un caso tale interesse è perseguito direttamente dai soggetti pubblici, in un altro dai cittadini ma sostenuti dai soggetti pubblici, in un rapporto "sussidiario" nel senso più

letterale del termine, in quanto è un rapporto di reciproca collaborazione e aiuto per il raggiungimento di un obiettivo comune.

Ma ci sono anche altri "ponti", per così dire, che uniscono l'art.118, u.c. ed i primi articoli della Costituzione in materia di princìpi fondamentali. Uno è rappresentato dall'art.2, già citato, che "richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"; un altro dall'art. 4, che al primo comma riconosce il diritto al lavoro, mentre il secondo comma dispone che "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". Il principio di sussidiarietà orizzontale da un lato apre nuovi spazi per la realizzazione di quanto previsto da entrambe queste disposizioni, dall'altro trova in esse un'ulteriore legittimazione, in particolare per quanto riguarda la maggiore cogenza del dovere dei poteri pubblici di "favorire" le autonome iniziative dei cittadini.

Se infatti tali iniziative sono uno dei modi con cui i cittadini possono adempiere sia ai "doveri inderogabili di solidarietà", sia al "dovere di svolgere ... un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società", sarebbe inaccettabile che i soggetti pubblici non li sostenessero o peggio ancora li ostacolassero, tanto più tenendo conto che le iniziative autonome dei cittadini di cui all'art.118, u.c. in fondo non sono altro che una manifestazione di sovranità popolare, sia pure in forme e con strumenti inediti.

Maggio 2003

ALLEGATO 4:

Anci, La semplificazione nei comuni italiani, indagine SWG, 2007

publicaRS ricerche e strategie
Maggio 2007

presentazione

ANCI
Comune semplice
migliorati i servizi ai cittadini

I comuni sono diventati più semplici

Per quella che e' la sua esperienza, le procedure del suo comune per il rilascio documenti, il pagamento delle imposte, il disbrigo delle pratiche sono…

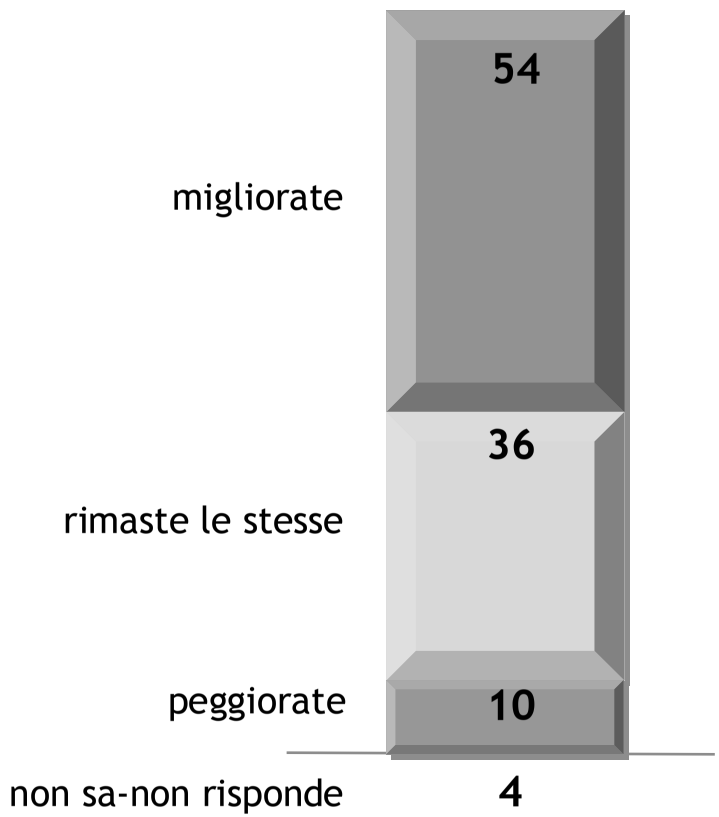
	lunghe	costose	complesse	burocratiche	ridondanti	obsolete
molto	15	11	15	29	21	23
abbastanza	29	30	30	36	31	34
Σ molto+abbastanza	**44**	**41**	**45**	**65**	**52**	**57**
poco	44	48	44	27	35	28
per niente	12	11	11	8	13	15
non rispondenti	4	7	5	5	11	8

Le pratiche nei comuni: sono diventate meno lunghe,
non sono ritenute costose, sono diventate meno complesse,
ma restano ancora burocratiche, spesso sono ridondanti e obsolete

dati %

I comuni hanno migliorato il rapporto con i cittadini

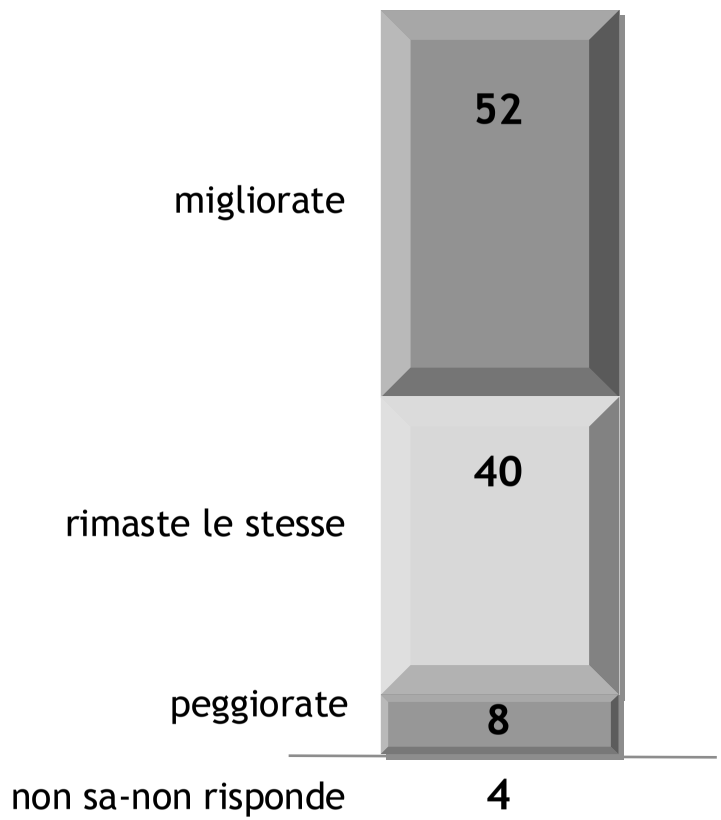
E ritiene che nel corso degli ultimi anni queste procedure per il rilascio documenti, il pagamento delle imposte, il disbrigo delle pratiche siano:



dati %

I comuni hanno migliorato i servizi

E ritiene che nel corso degli ultimi anni gli strumenti messi a disposizione dei cittadini dal suo Comune per il rilascio documenti, il pagamento delle imposte, il disbrigo delle pratiche siano:



dati %

Ancora più servizi on line e autocertificazione

Quale potrebbe essere, tra i seguenti, lo strumento per rendere piu' agevoli le procedure per il rilascio documenti, il pagamento delle imposte, il disbrigo delle pratiche?

rendere accessibili i servizi online	43
ampliare la possibilita' di autocertificazione	36
rendere disponibili sportelli automatici per il rilascio di documenti	29
ampliare gli orari di apertura degli uffici	29
rendere sempre possibile il pagamento con bancomat, carta di credito	26
prevedere un servizio di invio a casa dei certificati	14
altro	1
non sa-non risponde	2

dati % - somma citazioni

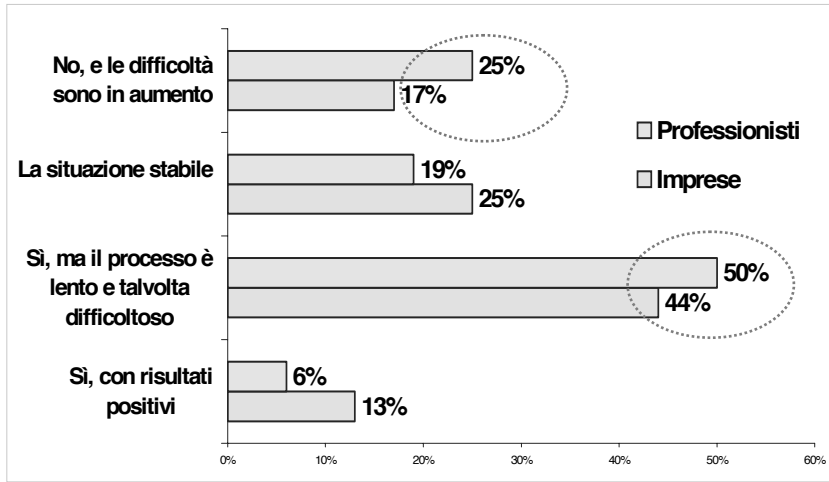
ALLEGATO 5:

Confindustria, Indagine sulla semplificazione amministrativa. La semplificazione e le piccole imprese, 2005 – *Estratto.*

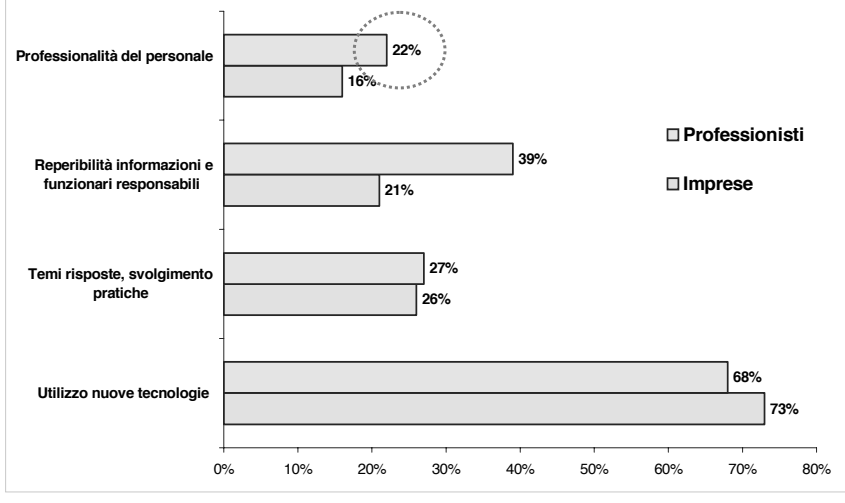
Indagine sulla semplificazione amministrativa 2005

Il giudizio generale: positivo, ma…

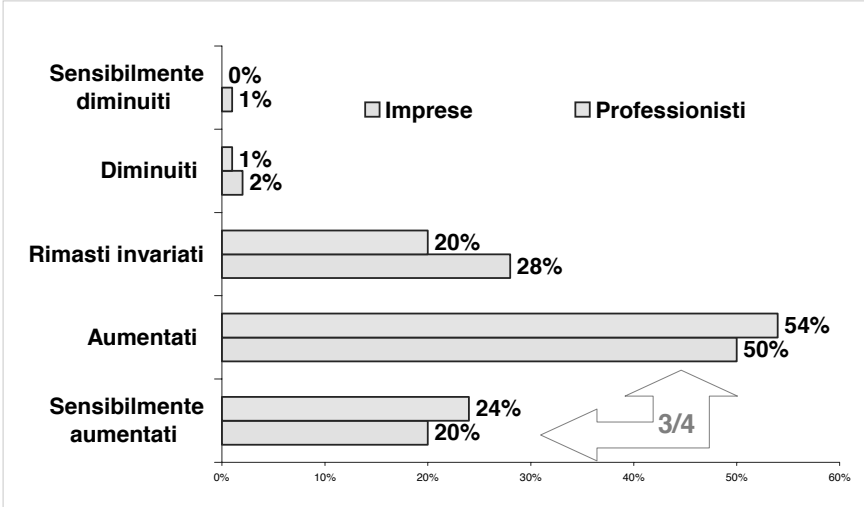
Negli ultimi 3 anni la PA sta evolvendo vs una maggiore semplificazione?



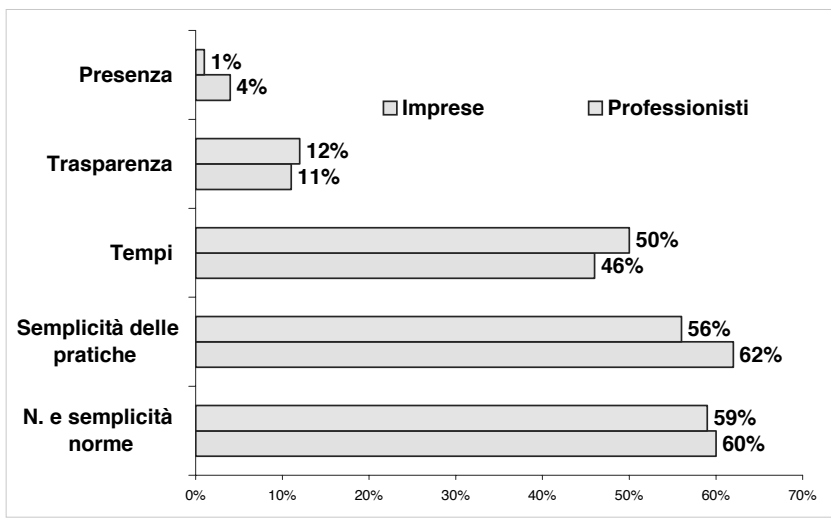
Quali aspetti migliorano? Tecnologie e tempi



Nel 2004 crescono i costi amministrativi



Le priorità sulle quali intervenire…



ALLEGATO 6:

Pajno A, Il governo dell'area vasta. Intervento all'Assemblea generale delle Province d'Italia, Milano 18 ottobre 2006.

Il governo dell'area vasta
di Alessandro Pajno

Intervento del Cons. Alessandro Pajno
Sottosegretario dell'Interno all'Assemblea generale delle Province d'Italia Milano 18 ottobre 2006

1. Uno sguardo sui cambiamenti delle amministrazioni pubbliche

Tra i grandi cambiamenti che le amministrazioni pubbliche sono chiamate oggi ad affrontare possiamo segnalare la modifica degli assetti istituzionali, la semplificazione dell'agire amministrativo, la ridefinizione delle strutture organizzative e dei meccanismi operativi.
L'attuale quadro politico-istituzionale offre, come si vedrà, importanti indicazioni sulle line di azione da sviluppare, a partire dalla prescrizione costituzionale della adeguatezza quale condizione di effettività della sussidiarietà.
Il carattere policentrico dell'ordinamento repubblicano rende sempre più attuale e non rinviabile la necessità di assicurare una governance locale mediante la ridefinizione del c.d. "governo di area vasta" ovvero degli istituti volti a perseguire una dimensione ottimale nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Il principio di sussidiarietà, che anima il nuovo quadro istituzionale, chiede, infatti, alle autonomie locali di assolvere adeguatamente alla missione di governo dei fenomeni sociali e delle istanze delle collettività locali e induce a ripensare le responsabilità dei diversi livelli istituzionali.

2. La pluralità istituzionale nel sistema multilevel

Nel sistema multilevel, che oggi caratterizza il nostro ordinamento, operano - a livello di governo locale - molteplici soggetti: comune; associazioni; ambiti territoriali ottimali; province e città metropolitane.
Il riconoscimento operato dalla carta costituzionale (art. 114 Cost.) degli enti costitutivi della Repubblica, se da un lato ne giustifica la pari dignità istituzionale, dall'altro presuppone una loro differenziazione.
La considerazione secondo la quale la enumerazione degli enti suppone una diversità delle funzioni da svolgere richiede di superare eventuali sovrapposizioni e ripetizioni tra le funzioni loro tributate.
L'obiettivo politico – istituzionale da perseguire è la semplificazione/razionalizzazione dei livelli di governo e di amministrazione, individuati nel livello comunale e nel livello di area vasta.

3. I criteri direttivi per la elaborazione di una "Carta per le Autonomie"

Questo obiettivo politico trova una prima concretizzazione nella delega volta ad introdurre nel nostro ordinamento una "Carta per le Autonomie", che il Ministero dell'Interno sta elaborando insieme al Ministero per gli Affari Regionali e per le Autonomie.
L'intervento legislativo, infatti, dovrà attenersi ai principi fondamentali di: semplificazione della rappresentanza territoriale; sanità della gestione finanziaria; democraticità dell'amministrazione.
Evidente è, dunque, l'intimo legame tra la semplificazione amministrativa e la disciplina generale degli enti locali, soprattutto alla luce del nuovo art. 118 Cost., che ha individuato nelle istituzioni locali il soggetto di amministrazione generale più prossimo al cittadino.

Pertanto, se oggi si vuole perseguire uno snellimento dell'amministrazione, al fine di garantire servizi efficienti e migliori al cittadino, si deve partire dalla ridefinizione del quadro istituzionale delle autonomie locali.

Sicché la scrittura della Carta per le Autonomie offre l'occasione per perseguire una semplificazione organizzativa degli enti ed una semplificazione dei livelli di governo.

4. L'impegno per una razionalizzazione del governo di area vasta

Il nostro impegno, diretto a snellire l'amministrazione e a semplificare i livelli di governo, passa attraverso: la definizione in maniera ragionata e ponderata delle funzioni fondamentali dei comuni e quelle delle province e la contestaule individuazione dei soggetti cui attribuire il governo di area vasta.

In primo luogo l'individuazione delle funzioni fondamentali dei diversi enti locali se da un lato deve indicare in modo chiaro le funzioni di ciascun ente dall'altro deve evitare sovrapposizioni tra i livelli di governo.

In secondo luogo, come è stato sottolineato, sul livello di area vasta insistono una molteplicità di soggetti. L'impegno a razionalizzare il ruolo dei diversi soggetti di area vasta deve necessariamente muovere dall'assetto costituzionale fissato dalla riforma del Titolo V.

L'istituzione candidata naturale per il governo di area vasta è la Provincia. Pertanto, la funzione di governo di area vasta che la provincia dovrà svolgere comporta che la stessa non deve essere pensata come soggetto erogatore di servizi alla persona, ma quale istituzione deputata a svolgere funzioni di programmazione e coordinamento. Tuttavia, se la programmazione rappresenta l'elemento caratterizzante le funzioni fondamentali, non è escluso che all'istituzione provinciale possano essere attribuite ulteriori funzioni.

In terzo luogo la necessità di garantire una governance locale induce a valorizzare la dimensione volontaria e partecipata del governo di area vasta, al fine di coinvolgere tutti gli attori pubblici nelle politiche di sviluppo locale. La valorizzazione delle prerogative autonomistiche va coniugata con il rafforzamento della capacità, sul piano della gestione, di integrare strategie, soggetti e strumenti, per realizzare politiche di sostegno al cambiamento e all'innovazione, tali da generare un miglioramento nella erogazione dei servizi ai cittadini.

5. Sviluppare un'attitudine alla governance

Lo sviluppo locale non può essere affidato soltanto ad interventi di ingegneria istituzionale, ma richiede il concorso della "politica".

Pertanto, non appaino giustificati quei interventi volti a moltiplicare ed incrementare le istituzioni locali già operanti.

La "politica" deve, invece, adoperarsi a costruire una "visione di insieme" che faccia delle autonomie locali i veri protagonisti del cambiamento del sistema paese, i soggetti capaci di dare risposte adeguate ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

Ai diversi attori pubblici si chiede di sviluppare un'attitudine alla governance, quale capacità di coordinare le proprie strategie di intervento e di condividere le proprie esperienze, di disegnare politiche e indirizzi frutto di concertazione con le parti sociali e con le organizzazioni di categoria.

Ne consegue che occorre sostenere una pubblica amministrazione capace di comprendere i fabbisogni e le aspettative di cittadini e imprese, di progettare e governare strumenti di sviluppo innovativi.

Da alcuni studi promossi dall'OCSE si rileva chiaramente che, in presenza di una politica di governance territoriale elaborata a partire dalle specifiche necessità locali e territoriali, i risultati, in termini di benefici, coinvolgerebbero, non soltanto, ovviamente, le autorità locali protagoniste, ma anche gli ulteriori livelli di governo; in altre parole, il raggiungimento di risultati positivi per gli enti locali, provoca delle ripercussioni in termini di progresso nello sviluppo economico nazionale. Si ritiene pertanto indispensabile attuare non solo delle forme di collaborazione tra i livelli di governo esistenti, ma anche tra attori pubblici e privati.

In conclusione, se da un lato gli interventi volti a razionalizzare i livelli di governo e più in generale a disegnare il nuovo quadro istituzionale devono essere accompagnati dall'attuazione del federalismo fiscale e da un rinnovato sistema elettorale e rappresentativo, che assicuri il carattere democratico delle istituzioni locali, dall'altro è chiaro che una pronta e adeguata soluzione della "questione istituzionale" costituisce il primo tassello per il rilancio del ruolo delle autonomie locali.

ALLEGATO 7:

Notarmuzi C., Il codice dell'amministrazione digitale – *Estratto*

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE[1]

CARLO NOTARMUZI

SOMMARIO*:* 1. Perché un Codice dell'amministrazione digitale? - 2. I destinatari del Codice. - 3. I diritti dei cittadini e delle imprese. - 4. Organizzazione dell'e-*Government* nelle pubbliche amministrazioni. - 5. La formazione e sottoscrizione del documento informatico; 6. La gestione e la conservazione dei documenti - 7. La trasmissione; 8. I dati delle pubbliche amministrazioni e l'erogazione dei servizi on line. - 9. Le regole per lo sviluppo acquisizione e riuso dei sistemi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni. - 10. Le regole tecniche. - 11. Il sistema pubblico di connettività – SPC.

1. Perché un Codice dell'amministrazione digitale?

La prima domanda che viene spontanea porsi vedendo un Codice sull'uso dell'informatica nella pubblica amministrazione è se effettivamente era necessario in un panorama normativo già ricco di leggi adottare un Codice su tale materia[2].

A partire dai primi anni '90 si sono andati sviluppando due diversi importanti filoni normativi: da un lato è stata introdotta nel nostro ordinamento una specifica disciplina sul procedimento amministrativo, cioè sulla sequenza di atti ed operazioni attraverso cui la funzione amministrativa si traduce in atto[3]; da un altro lato il legislatore ha iniziato a porre la propria attenzione all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (comunemente note come ICT) nell'azione amministrativa.

Se la legge 8 agosto 1990 n. 241, ha rappresentato un punto di arrivo di un percorso avviato nel secondo dopoguerra sull'importanza del procedimento amministrativo[4], la produzione normativa volta a modernizzare l'azione amministrativa muoveva negli anni '90 i

[1] Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito di un progetto di ricerca dell'istituto Guglielmo Tagliacarne di Roma e sarà pubblicato nella collana dell'Istituto.

[2] Per un esame delle ragioni dei fautori e degli oppositori della codificazione si veda S. Cassese, *Codici e codificazione: Italia e Francia a confronto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2005, 96. Anche la giurisprudenza ha evidenziato che pur se l'idea della codificazione è mutata e dal modello illuministico si è passati alla costruzione di micro-sistemi legislativi, è comunque coessenziale all'idea medesima la necessità di raccogliere le leggi di settore, al fina di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina (Consiglio di Stato, Adunanza generale, 25 ottobre 2004, n. 10548/04).

[3] Legge 7 agosto 1990, n. 241 recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

[4] Sull'evoluzione e sviluppo del procedimento amministrativo si rinvia a A. Sandulli, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di S. Cassese), tomo II, 1036, Milano 2003.

primi passi. Si è trattato tuttavia di un percorso che si è andato sviluppando con discipline frammentarie indirizzate a singoli segmenti dell'aziona amministrativa e non collegate tra loro secondo un percorso sistematico[5].

Il quadro normativo delineato agli albori del terzo millennio si presentava così, sufficientemente evoluto per quanto attiene il procedimento amministrativo "cartaceo" e, con riferimento all'applicazione dell'informatica all'azione amministrativa, sviluppato solo limitatamente a singoli aspetti di tale azione.

Nello studio dell'azione amministrativa si è assistito come detto al superamento della centralità dell'atto in favore della centralità del procedimento, ma non altrettanto può dirsi per quanto riguarda la disciplina relativa all'utilizzo dell'ICT nell'attività amministrativa. Fino ad oggi l'attenzione sugli aspetti giuridici dell'azione amministrativa svolta con tecnologie digitali è stata posta, come detto, con riferimento a singoli segmenti del procedimento, senza considerare il procedimento amministrativo come un unico processo informatizzato attraverso il quale ottenere il provvedimento o il servizio richiesto dall'utente.

L'informatizzazione dell'agire delle pubbliche amministrazioni ha risentito, perciò, di un andamento "carsico", nel quale il documento pervenuto cartaceo è riprodotto informaticamente per essere protocollato, poi nuovamente stampato su supporto cartaceo per essere gestito, cioè trattato da chi materialmente predispone gli atti; nella fase successiva, poi, il documento è realizzato con strumenti tecnologici, normalmente un computer o, nella peggiore delle ipotesi con un sistema di video scrittura, stampato su carta per essere firmato e, inviato con o senza l'uso di strumenti tecnologici.

Far assumere al procedimento amministrativo informatico un ruolo di centralità nel sistema normativo costituisce un tassello fondamentale per poter procedere all'informatizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni[6].

Uno strumento quale è il Codice ha consentito di raccogliere, secondo un ordine sistematico, le norme esistenti sull'uso delle tecnologie nelle pubbliche amministrazioni,

---

[5] Sono state infatti introdotte discipline relative alla modalità ed alla validità dell'uso del telefax (articolo 6, comma 2, legge n. 421 del 1991), alla necessità di una rete di collegamento per il trasporto dei dati tra le pubbliche amministrazioni (art. 15, comma 1, legge n. 59 del 1997), sono stati successivamente definiti i contenuti tecnologici del documento informatico e della firma elettronica (d.p.r. n. 513 del 1997), del protocollo informatico (d.p.r. n. 428 del 1998), nonché le modalità di trasmissione telematica dei documenti elettronici (d.p.r. n. 513 del 1997).

[6] L'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), con la quale il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di coordinamento e riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione ha individuato quale oggetto di tale riassetto i procedimenti amministrativi informatici.

integrandole altresì con ulteriori disposizioni necessarie per la definizione del quadro normativo necessario per lo svolgimento dell'azione amministrativa utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Una indiretta conferma sull'impostazione della struttura del Codice può essere ricavata dal titolo del decreto legislativo: nella prima versione[7], il titolo del provvedimento era "Codice della pubblica amministrazione digitale"; successivamente tale denominazione è stata mutata in "Codice dell'amministrazione digitale". La differenza, lessicamente marginale, non è di poco conto. Nella prima versione all'espressione pubblica amministrazione è stato attribuito il significato di "complesso di soggetti e strutture che svolgono attività di pubblica amministrazione"[8]; nella stesura definitiva la centralità del sistema normativo è stata attribuita all'amministrazione intesa come "azione amministrativa", cioè come funzione delle amministrazioni quale parte dell'attività che va oltre l'organizzazione e consiste in procedimenti e provvedimenti.

Conseguentemente la struttura del Codice è articolata in una prima parte nella quale sono disciplinati principi generali e norme di carattere organizzativo, per essere poi suddivisa in una sequenza di parti dedicati ai singoli momenti dell'azione amministrativa esaminati e svolti con l'utilizzo delle tecnologie ICT: dalla stesura di un documento[9], alla firma ed al protocollo che costituiscono i tre elementi base dell'atto per poi passare alla gestione del documento, cioè alla trattazione dello stesso nell'ambito del procedimento, alla conservazione nel tempo ed alla trasmissione sia nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni interessate al procedimento, sia nei rapporti con i privati destinatari del provvedimento.

E' stato inoltre necessario disciplinare ulteriori aspetti fondamentali per il corretto funzionamento del sistema: disciplinare le modalità attraverso le quali le amministrazioni possono scambiare ed utilizzare i dati in proprio possesso (artt. 50-62); prevedere la possibilità per cittadini e imprese di accedere ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni (art. 63-66 sistemi di accesso *on line*); ed infine dettare regole per le pubbliche amministrazioni per lo sviluppo acquisizione e riuso dei sistemi informatici (artt. 67-70).

---

[7] Il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare il testo del decreto legislativo in data 11 novembre 2004.

[8] Franchini C., *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), Milano 2001 p. 231.

[9] Nel corso del lavoro sarà poi evidenziata la perdita di centralità nel sistema da parte del documento amministrativo a favore del dato informatico. In tal senso milita anche la definizione di documento informatico, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera p), quale rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

Con il decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159[10], sono state apportate alcune modifiche al Codice, dando ulteriore applicazione al quanto esposto dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo n. 82 del 2005[11], nonché considerando quanto emerso dall'intenso dibattito dottrinale cui ha dato luogo il Codice medesimo.

2. I Destinatari del Codice

L'articolo 2, del Codice delinea l'ambito di applicazione delle norme in esso contenute, individuando i destinatari delle disposizioni in esso contenute. Si tratta delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, salvo che sia diversamente stabilito, nel rispetto delle loro autonomia organizzativa e comunque nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione[12].

La disposizione contenuta nel decreto legislativo citato individua ed elenca gli organismi normativamente ricompresi nella locuzione "pubbliche amministrazioni", tra le quali sono indicate le Regioni e gli enti locali. L'applicazione delle disposizioni del Codice nei confronti di tali amministrazioni, ha dovuto necessariamente tenere conto del quadro costituzionale vigente ove si prevede che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettera r).

L'espressione "coordinamento informatico dai dati" può essere interpretata secondo due diverse linee. In base ad una prima lettura, orientata da un'impostazione dai contenuti prettamente tecnologici, allo Stato spetta la definizione delle regole tecniche necessarie per lo scambio, la circolazione dei dati e per tutti gli aspetti finalizzati al collegamento e

[10] Pubblicato nel supplemento ordinario n. 105/L della Gazzetta Ufficiale 29 aprile 2006, n. 99.
[11] Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi 7 febbraio 2005, n. 11995/04.
[12] Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per amministrazioni pubbliche si intendono si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

coordinamento dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni ed alla circolazione e fruibilità dei dati in essi contenuti[13].

In virtù di un secondo profilo di lettura, allo Stato non compete solamente la definizione delle regole tecniche per il coordinamento dei dati ma anche la definizione di altre regole, comunque finalizzate al coordinamento medesimo. Si tratta cioè di individuare e definire i contenuti delle necessarie modifiche organizzative richieste dall'introduzione e dall'utilizzo delle tecnologie in un'amministrazione: usare la posta elettronica, archiviare digitalmente e utilizzare qualunque altra innovazione tecnologica determina un necessario mutamento degli aspetti organizzativi.

Le scelte tecnologiche, tuttavia, non riguardano solo il coordinamento dei dati, ma incidono anche sugli aspetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, materia questa che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle regioni e alla competenza amministrativa degli enti locali e delle regioni medesime (articolo 117, terzo comma Cost.)[14].

Occorre infatti considerare lo stretto collegamento esistente tra scelte informatiche e scelte organizzative e che pertanto una scelta (pur di coordinamento) informatica non è mai finalisticamente neutra sotto un profilo organizzativo, a meno di non voler ridurre – secondo una visione ormai abbandonata – tale scelta ad una mera e semplice automazione, che affianca ma non sostituisce le modalità tradizionali dell'azione dell'amministrazione[15].

Sul punto ha anche avuto occasione di pronunciarsi la Corte costituzionale al fine di equilibrare i suddetti principi e nel contempo consentire l'erogazione di servizi al cittadino con modalità uniformi e con uniformi livelli di informatizzazione seppur nel rispetto dei principi di autodeterminazione organizzativa spettanti alle Regioni ed agli enti locali.

In una prima pronuncia la Corte ha osservato che attengono al coordinamento di cui alla lettera r) dell'articolo 117, secondo comma, "anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati"; La stessa Corte, inoltre, ha evidenziato che agli organi dello Stato è attribuito il "coordinamento meramente tecnico, per

[13] Si tratta cioè di definire standard tecnologici uniformi, nonché regole per garantire l'interoperabilità dei sistemi.

[14] Anche il Consiglio di Stato, in occasione del parere reso allo schema di decreto legislativo correttivo, Sezione consultiva per gli atti normativi 30 gennaio 2006, n. 31/2006, ha evidenziato che "il supporto informatico non è più un semplice strumento tecnico, ma diviene, dal punto di vista organizzativo, risorsa strategica dell'agire pubblico". D'altro canto, prosegue il giudice amministrativo, "dal punto di vista strettamente giuridico, esso è uno dei modi – il più moderno – in cui si esprime l'azione amministrativa".

[15] Consiglio di Stato Sezione consultiva per gli atti normativi 30 gennaio 2006, n. 31/2006.

assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione"[16].

Il giudice delle leggi in questa prima pronuncia in materia di "*e-Government* costituzionale", si è soffermato su un particolare profilo tecnico necessario per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, la c.d. interoperabilità, cioè la possibilità di comunicazione tra i diversi sistemi operativi, precisando che il precetto costituzionale deve essere inteso nel senso di ricomprendere anche profili relativi alla qualità dei servizi e razionalizzazione della spesa pubblica quali finalità attribuite allo Stato nell'elaborazione e trattamento dei dati.

Da un lato la Corte ha inteso circoscrivere l'ambito di applicazione della disposizione costituzionale in un ambito squisitamente tecnico; da altro lato ha incluso anche i profili relativi alla qualità dei servizi in un ottica finalizzata a garantire l'uniformità tecnologica.

In una seconda decisione[17] la Corte ha poi chiarito che il coordinamento tecnico può ricomprendere anche profili della legislazione relativi ai seguenti aspetti: a) garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra le pubbliche amministrazioni; b) assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica; c) generare significativi risparmi eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso; indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia.

Tuttavia, come osservato anche dalla dottrina, la materia dell'e-Government non può essere circoscritta al solo coordinamento informatico in quanto attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione si persegue il buon governo delle amministrazioni pubbliche e lo sviluppo democratico della società e dell'economia[18].

Sulla base di tali considerazioni, la norma costituzionale potrebbe essere interpretata nel senso di non limitare l'espressione "coordinamento informatico dei dati" ad un significato riferibile solo al coordinamento tecnologico, preferendo un'interpretazione più propriamente riferibile a regole di contenuto tecnico-organizzativo. Occorre in tal senso distinguere gli aspetti tecnologici, costituiti dall'insieme di regole che consentono il collegamento tra più sistemi informatici, delle regole tecniche, che comprendono anche le modalità organizzative per collegare i relativi sistemi, nonché le applicazioni connesse a tale collegamento.

[16] Corte costituzionale, Sentenza 10 gennaio 2004, n. 17.
[17] Corte costituzionale, Sentenza 12 gennaio 2005, n. 31.
[18] I. D'Elia, *L'informatica e le banche dati*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, tomo II, Milano, Giuffrè II ed., 2003, p. 1658.

Alla luce di tale scenario costituzionale, la scelta operata con le norme contenute nel Codice prevede un'applicazione generalizzata di tutte le norme a tutte le pubbliche amministrazioni, laddove, tuttavia, la singola norma presenta possibili profili di contrasto con le competenze regionali e locali la disposizione è espressamente resa vincolante per le sole amministrazioni centrali[19].

3. I diritti dei cittadini e delle imprese

Sebbene le disposizioni del Codice vedono quali principali destinatari le pubbliche amministrazioni, alcuni aspetti relativi all'utilizzo delle firme elettroniche, alla conservazione e trasmissione dei documenti, per le loro specifiche caratteristiche non possono certamente differenziarsi laddove il relativo uso avvenga da parte di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni quali i privati. A tali soggetti si applicano infatti le relative disposizioni di cui ai capi II, III e IV del Codice.

Un ulteriore aspetto di rilievo riguarda i gestori dei pubblici servizi, i quali rivestono la natura giuridica di soggetti privati, ma svolgono funzioni di interesse dell'intera collettività con modalità del tutto analoghe ad una pubblica amministrazione: A tali soggetti certamente si applicano le disposizioni di cui ai capi II, III e IV del Codice, analogamente agli altri soggetti privati, ma si applicano anche le disposizioni di cui al capo V concernenti l'accesso ai documenti informatici e la fruibilità delle informazioni digitali (articolo 2, comma 4). Quelle norme, cioè che assicurano agli utenti la possibilità di fruire dei servizi erogati *on line* dai suddetti gestori.

Sebbene le norme del Codice prevedano come specifici destinatari le pubbliche amministrazioni nelle loro varie articolazioni, non si possono trascurare i cittadini e le imprese quali destinatari principali dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Ad essi il Codice dedica la seconda sezione del capo I del Codice – articoli da 3 a 13, prevedendo diritti per i cittadini e le imprese, quali il diritto all'uso delle tecnologie, alla partecipazione al procedimento informatico con l'uso delle tecnologie, ad effettuare

[19] L'espressione pubbliche amministrazioni centrali, definita dall'articolo 1, comma 1, ricomprende le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

pagamenti con modalità informatiche ed utilizzare la posta certificata per lo scambio di documenti.

Le posizioni giuridiche di vantaggio contenute nelle norme indicate devono necessariamente tenere conto del livello di informatizzazione delle singole amministrazioni anche in relazione al diverso livello di applicazione delle norme del Codice alle amministrazioni centrali piuttosto che a quelle locali, secondo quanto già delineato con riferimento all'ambito di applicazione dell'intero corpo di norme del Codice.

4. Organizzazione dell'e-Government nelle pubbliche amministrazioni

Le possibilità conseguenti allo sviluppo dell'ICT nell'azione delle pubbliche amministrazioni consentono lo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni e l'erogazione di servizi agli utenti. Tale importante fenomeno è noto con il nome di *e-Government*, cioè di un processo di innovazione tecnico-organizzativa della macchina pubblica, finalizzato a favorire "l'integrazione dei processi di produzione e fornitura dei servizi interni ed esterni alla pubblica amministrazione"[20].

Per poter realizzare la necessaria integrazione di tali processi occorre definire metodologie operative che consentano lo scambio di dati e servizi tra le varie amministrazioni. Occorre, peraltro, rilevare che, salvo rari casi, un procedimento amministrativo coinvolge più amministrazioni, con la necessità che siano definite regole comuni di lavoro nelle amministrazioni interessate.

Il quadro costituzionale precedentemente delineato, richiede, inoltre, che sia possibile porre in essere forme di interazione anche tra pubbliche amministrazioni dotate di ambiti diversi di autonomia organizzativa e territoriale.

Con l'espressione *governance* si intende far riferimento all'applicazione dei modelli dell'azione pubblica in un contesto di partecipazione e trasparenza alle decisioni del management pubblico. Si tratta cioè di un modello organizzativo della politica realizzato attraverso meccanismi di negoziazione.

I modelli di *governance* che si stanno diffondendo nel nostro paese stanno trasformando il sistema decisionale pubblico e più in particolare il sistema decisionale delle

[20] A. C. Freschi, *Dall'e-government verso l'e-goverance: considerazioni su diversi percorsi possibili*, atti del convegno *L'attuazione dell'e-government nel sistema regionale toscano* Firenze 13 gennaio 2002, in www.retetoscana.it

pubbliche amministrazioni, da un processo in cui norme, processi e comportamenti vengono calati dall'alto attraverso strumenti a vario rango coercitivi, in un processo in cui sono concretamente applicati principi di partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

In tale contesto la *governance* si indirizza a vari livelli decisionali dell'organizzazione pubblica, strutturata non più in senso piramidale, con al vertice gli organi dello Stato-apparato, ma organizzata in senso orizzontale con la partecipazione ai processi decisionali di una molteplicità di organismi, dotati di autonomia costituzionale, quali Regioni, Province, Comuni, in quel particolare assetto ordinamentale più conosciuto come federalismo. Come è stato correttamente osservato "l'evoluzione del quadro normativo in materia di *e-Government* deve essere considerato all'interno di un sistema istituzionale che si articola in misura crescente su più livelli di governo"[21].

La difficoltà, ma anche la necessità di definire delle regole di *governance* ha reso necessario delineare due distinte modalità organizzative tali da consentire l'interazione da un lato delle amministrazioni centrali tra di loro e dall'altro le amministrazioni centrali con le Regioni e gli enti locali.

L'articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, aveva previsto l'individuazione, presso ogni amministrazione, di un responsabile per i sistemi informativi automatizzati, competente per i risultati conseguiti in ciascuna amministrazione in relazione all'impiego delle tecnologie informatiche.

A distanza di più di dieci anni si è potuto verificare che tale figura non era sempre riuscita ad esprimere le potenzialità conferitele dalla norma, anche in conseguenza dei diversi assetti organizzativi. Occorreva, pertanto dettare una disciplina funzionale per l'attuazione delle politiche dell'*e-Government* che fosse uniforme tra le varie amministrazioni nel rispetto della loro autonomia organizzativa[22].

In tale contesto è stato previsto che tutte le funzioni di indirizzo e coordinamento relativo allo sviluppo dei sistemi informativi, dei servizi erogati on line da ciascuna amministrazione, nonché le altre attribuzioni di cui all'articolo 17 del Codice siano assegnate ad un unico centro di competenza.

Non potendo il Codice dell'amministrazione digitale definire aspetti organizzativi relativi alle singole amministrazioni, ci si è limitati ad individuare l'insieme delle funzioni e

[21] A. Natalini, *L'e-Government nell'ordinamento italiano,* in, G. Vesperini, (a cura di), *L'e-government*, Milano, 2004, p. 6.

[22] L'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, affida a regolamenti governativi l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri

prevedere che siano svolte da un unico centro di competenza; non più le funzioni del responsabile sistemi informativi disgiunte dalle altre funzioni connesse, bensì un unico ufficio organizzato come meglio ritenuto da ciascuna amministrazione, ma comunque un unico soggetto cui sono attribuite le relative funzioni[23].

Proprio nell'ottica di realizzare strutture per l'innovazione e le tecnologie che siano raccordate tra loro è stato, altresì, prevista una conferenza permanente per l'innovazione tecnologica di cui fanno parte i responsabili delle suddette strutture (articolo 18, comma 2).

Tale assetto organizzativo non trova, tuttavia, applicazione anche alle regioni ed agli enti locali in virtù della autonomia organizzativa attribuita loro dalla Costituzione[24]. E' stato perciò previsto che, in applicazione dei principi di raccordo tra Stato, Regioni e autonomie locali, tali organismi possano adottare intese ed accordi utili per realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso[25].

La particolarità dei contenuti e delle previsioni relative ai rapporti tra i vari livelli amministrativi coinvolti nel processo di digitalizzazione ha richiesto la previsione di un'apposita sede per la *governance* dell'*e-Government*, costituita dalla Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività, di cui si tratterà più diffusamente nella parte dedicata al capo VIII del Codice relativo al sistema pubblico di connettività.

5. Formazione e sottoscrizione del documento informatico.

5.1 la formazione del documento informatico. L'analisi di un procedimento amministrativo svolto con modalità digitale deve necessariamente iniziare dalla formazione di un documento amministrativo informatico quale atto d'ufficio o di iniziativa idoneo a dar vita al procedimento.

Già l'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel definire il documento amministrativo aveva previsto un riferimento, seppur minimo, all'utilizzo delle tecnologie informatiche, attribuendo valore giuridico ad "ogni rappresentazione grafica,

---

[23] Ad esempio presso il ministero dei beni e le attività culturali è stata istituita la "direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione", mentre presso il ministero dell'economia e delle finanze è previsto il "servizio centrale sistema informativo integrato".

[24] Per una interpretazione estensiva si veda A. Natalini, *L'e-Government nell'ordinamento italiano,* op. cit., p. 11.

[25] Il quadro normativo dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali si veda il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativo alle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali.

ALLEGATO 8:

DDL 1532 Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa noto come Capezzone –Bersani.

SENATO DELLA REPUBBLICA

——— XV LEGISLATURA ———

N. 1532

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati CAPEZZONE, AFFRONTI, BARANI, BARATELLA, BELTRANDI, BENVENUTO, BERNARDO, BOATO, BRUNO, BUCCHINO, BUEMI, BUGLIO, CHICCHI, CIALENTE, DATO, DEL BUE, D'ELIA, DI CENTA, FEDELE, FISTAROL, FRANCESCATO, FRANZOSO, GALEAZZI, GOZI, GRASSI, LAZZARI, LEDDI MAIOLA, LO MONTE, LUCCHESE, LULLI, LUSETTI, MANCINI, MELLANO, MERLO Ricardo Antonio, MERLONI, MURA, MURGIA, NUCARA, PERTOLDI, POLETTI, PORETTI, RICEVUTO, RIVOLTA, ROSSI Nicola, RUGGERI, SAGLIA, SANGA, TESTA, TOMASELLI, TREPICCIONE, TURCO, VALDUCCI, VERINI, VICO, VILLARI e VIOLA

(V. *Stampato Camera n.* **1428**)

approvato dalla Camera dei deputati il 24 aprile 2007

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 27 aprile 2007

———

Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa

———

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Princìpi generali relativi al procedimento presso lo sportello unico per le attività produttive e dichiarazione unica per l'immediata realizzazione degli impianti produttivi)

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

2. Sono impianti produttivi gli insediamenti di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e successive modificazioni, relativi a tutte le attività di produzione di beni e di servizi, ivi inclusi le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni.

3. Le dichiarazioni e le domande di cui alla presente legge sono presentate esclusivamente presso lo sportello unico per le attività produttive del comune nel cui territorio è situato l'impianto, di seguito denominato «sportello unico».

4. Il comune designa l'ufficio competente a ricevere le comunicazioni e a svolgere le attività previste dalle disposizioni della presente legge in caso di mancata attivazione dello sportello unico. Le altre amministrazioni pubbliche interessate al procedimento trasmettono immediatamente allo sportello unico le denunce e le domande ad esse eventualmente presentate, dandone comunicazione al richiedente.

5. Le domande, le dichiarazioni, gli atti dell'amministrazione e i relativi allegati sono predisposti in formato elettronico e trasmessi per via telematica. Qualora lo sportello unico lo ritenga necessario, può richiedere al soggetto interessato non più di quattro copie cartacee. Lo sportello unico assicura gratuitamente il necessario supporto tecnico ai privati che ne facciano richiesta, avvalendosi, tramite apposite convenzioni, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle associazioni imprenditoriali.

6. Lo sportello unico, oltre ad assicurare l'informazione di tutti i possibili interessati, mediante il proprio sito *internet*, circa gli adempimenti e le opportunità relativi alla realizzazione di impianti produttivi, rende immediatamente e gratuitamente note a tutti gli interessati, per via telematica, le informazioni sulle dichiarazioni e sulle domande presentate ai sensi del comma 3, sul loro *iter* procedimentale e sugli atti adottati, anche in sede di controllo successivo, dallo stesso sportello unico, dall'ufficio o da altre amministrazioni competenti. Tali informazioni sono escluse dal diritto alla riservatezza concernendo l'uso del territorio, fatta salva la tutela degli eventuali profili di privativa industriale.

7. I comuni possono esercitare le funzioni inerenti allo sportello unico anche in forma associata, ovvero attribuendo allo stesso le competenze dello sportello unico per l'edilizia e di altri uffici comunali preposti al rilascio di titoli autorizzatori.

8. Sono esonerati dall'acquisizione delle autorizzazioni, concernenti esclusivamente l'utilizzazione dei servizi ivi presenti, purché non comportino ulteriori lavori o interventi, gli impianti produttivi localizzati nelle aree ecologicamente attrezzate, istituite dalle regioni, con il concorso degli enti locali interessati, utilizzando prioritariamente le aree o le zone con nuclei industriali già esistenti, anche se parzialmente o totalmente dismessi.

9. Qualora risulti che il progetto di impianto produttivo, sebbene conforme alla vigente disciplina ambientale, sanitaria, di tutela dei beni culturali e paesaggistici, di sicurezza sul lavoro e di tutela della pubblica incolumità, contrasta con lo strumento urbanistico, e lo stesso strumento non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individui aree insufficienti o non utilizzabili in relazione al progetto presentato, il responsabile dello sportello unico convoca immediatamente la conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificati dall'articolo 3 della presente legge, in seduta pubblica, previa idonea pubblicità, e in tale sede acquisisce e valuta le osservazioni di tutti i soggetti interessati, anche portatori di interessi diffusi o collettivi. Il verbale è trasmesso al consiglio comunale, che delibera senza ritardi sulla variante urbanistica, e comunque entro il termine di trenta giorni, con decisione definitiva ove la regione abbia già manifestato il proprio assenso nella conferenza di servizi. In caso di decisione negativa, il consiglio comunale può deliberare una diversa localizzazione, ovvero diverse modalità di realizzazione del progetto. In tale caso, la conclusione della conferenza di servizi, se conforme alla delibera, non richiede un'ulteriore delibera del consiglio comunale.

10. Resta a carico degli interessati il pagamento delle spese e dei diritti previsti da leggi statali e regionali, in misura pari agli importi relativi ai procedimenti autorizzatori previsti dalla disciplina vigente alla data di entrata in vigore della presente legge. Le amministrazioni interessate utilizzano tali importi ai fini dei controlli sul territorio, per i quali non può essere richiesto alcun corrispettivo all'impresa interessata.

11. Nei casi in cui, eccezionalmente, non sia tecnicamente possibile provvedere per via telematica, l'amministrazione interessata trasmette gli atti e gli allegati di cui al comma 5 con modalità equipollenti atte a garantire la tempestività della trasmissione. Il soggetto o, eccezionalmente, l'amministrazione che siano privi delle strutture tecniche necessarie possono partecipare alla conferenza di servizi per via telematica accedendo con i propri rappresentanti alla sede di un'altra amministrazione partecipante in possesso delle predette strutture, che deve garantirne l'accesso.

12. Chiunque voglia realizzare o modificare un impianto produttivo presenta allo sportello unico una dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'intervento, corredata degli elaborati progettuali e della dichiarazione di conformità del progetto alla normativa applicabile, resa sotto la propria responsabilità dal progettista dell'impianto o dell'intervento dichiarato, che a tale fine deve essere munito di idonea assicurazione per la responsabilità professionale.

13. Lo sportello unico rilascia contestualmente la ricevuta che, unitamente alla documentazione di cui al comma 12, costituisce titolo per l'immediato avvio dell'intervento dichiarato e che vale anche quale titolo edilizio.

14. La dichiarazione di conformità di cui al comma 12 concerne, in particolare, gli aspetti edilizi e urbanistici e quelli attinenti ai prescritti pareri igienico-sanitari e in materia di sicurezza quando la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni discrezionali.

15. In tutti i casi non rientranti nelle previsioni di cui al comma 14, nè nelle ipotesi previste dall'articolo 2, chiunque voglia realizzare o modificare un impianto produttivo presenta allo sportello unico una dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, corredata degli elaborati progettuali e della dichiarazione di conformità del progetto alla normativa applicabile, resa da un ente tecnico accreditato.

16. Qualora occorrano chiarimenti circa il rispetto delle normative tecniche e la localizzazione dell'impianto, lo sportello unico, d'ufficio ovvero su richiesta dell'interessato o dei soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, o dei soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati che vi abbiano interesse, convoca immediatamente, dandone pubblicità ai sensi del comma 6, una riunione, anche per via telematica, di cui è redatto apposito verbale, fra i soggetti interessati e le amministrazioni competenti. Qualora al termine della riunione sia raggiunto un accordo, ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sulle caratteristiche dell'impianto, il relativo verbale vincola le parti, integrando il contenuto delle domande e degli atti di controllo. La convocazione della riunione non comporta l'interruzione dell'attività avviata ai sensi delle disposizioni del presente articolo.

Art. 2.

(Casi di esclusione dell'immediato avvio dell'intervento)

1. La possibilità di avviare immediatamente gli interventi di cui ai commi da 12 a 16 dell'articolo 1 è esclusa, quando la verifica di conformità comporti valutazioni discrezionali da parte della pubblica amministrazione, per i profili attinenti:

a) alla tutela del patrimonio archeologico, storico, artistico, culturale e paesaggistico;

b) alla difesa nazionale e alla pubblica sicurezza;
c) alla tutela dell'ambiente, della salute e della pubblica incolumità quando la normativa vigente richiede un'autorizzazione espressa;

d) ai casi per i quali la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;
e) agli impianti che utilizzano materiali nucleari o producono materiali di armamento;
f) ai depositi costieri e agli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di olii minerali;
g) agli impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio di rifiuti.

Art. 3.

*(Autorizzazione degli impianti produttivi mediante conferenza di servizi per via telematica e modifiche agli articoli 14-*ter *e 14-*quater *della legge 7 agosto 1990, n. 241)*

1. Nelle ipotesi di cui all'articolo 2, le domande di autorizzazione e i relativi allegati sono immediatamente trasmessi per via telematica dallo sportello unico alle amministrazioni competenti. Lo sportello unico provvede altresì alla convocazione di una conferenza di servizi, che si svolge per via telematica.

2. In deroga a quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, il verbale conclusivo della conferenza di servizi è perfezionato e comunicato entro il termine di trenta giorni dalla prima riunione della conferenza, che deve tenersi entro sette giorni dalla presentazione della documentazione da parte dell'interessato. Ove sia espresso motivato dissenso, decorso il termine di trenta giorni di cui al primo periodo, l'amministrazione procedente provvede ai sensi del comma 3 dell'articolo 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dal comma 6 del presente articolo.
3. Salvo quanto previsto dal secondo periodo del comma 2, decorso il termine di trenta giorni di cui al medesimo comma senza che siano intervenuti atti interdittivi o prescrittivi, le opere possono essere avviate, fatti salvi gli ulteriori atti dell'amministrazione.
4. Resta ferma la disciplina della valutazione di impatto ambientale resa nell'ambito della conferenza di servizi di cui ai commi 4, 5 e 10 dell'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.
5. All'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e può svolgersi per via telematica»;

b) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«*2-bis.* La convocazione della conferenza di servizi è pubblica e ad essa possono partecipare, senza diritto di voto, i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse. Gli stessi soggetti possono proporre osservazioni. Si applica l'articolo 10, comma 1, lettera *b)*.

2-ter. Alla conferenza di servizi partecipano anche, senza diritto di voto, i concessionari, i gestori o gli incaricati di pubblici servizi chiamati ad adempimenti nella realizzazione di opere, che sono vincolati alle determinazioni assunte nella conferenza. Alla stessa possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione»;

c) al comma 9, le parole: «Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-*bis* sostituisce» sono sostituite dalle seguenti: «Il verbale recante la determinazione conclusiva di cui al comma 6-*bis*, nonché le indicazioni delle dichiarazioni, degli assensi, dei dinieghi e delle eventuali prescrizioni integrative, sostituiscono».
6. All'articolo 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, i commi 3, 3-*bis* e 3-*ter* sono sostituiti dal seguente:
«*3.* Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri ove l'amministrazione dissenziente o quella procedente sia un'amministrazione statale, ovvero ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali nelle altre ipotesi. Il Consiglio dei ministri o gli organi collegiali esecutivi degli enti territoriali deliberano entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei ministri ovvero il presidente della giunta regionale ovvero il presidente della provincia o il sindaco, valutata la complessità dell'istruttoria, decidano di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a trenta giorni».

Art. 4.

(Comunicazione di chiusura dei lavori e collaudo)

1. L'interessato comunica allo sportello unico l'ultimazione dei lavori, con apposita dichiarazione corredata di un certificato del direttore dei lavori, con il quale si attestano la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità.

2. Quando le norme vigenti subordinano la messa in opera dell'impianto a collaudo, lo stesso è effettuato da un ente tecnico abilitato ai sensi della normativa vigente.

3. Il certificato positivo di collaudo, ai sensi del presente articolo, consente l'immediata messa in funzione degli impianti, fermi restando i poteri di vigilanza e di controllo delle amministrazioni competenti.

Art. 5.

(Poteri di controllo e di vigilanza nel procedimento)

1. A seguito della realizzazione o di modifiche degli impianti ai sensi della presente legge, anche successive al rilascio del certificato di collaudo di cui all'articolo 4, comma 3, resta fermo il potere delle amministrazioni e degli uffici competenti di verificare la conformità della realizzazione dell'impianto alla normativa vigente e di adottare provvedimenti contenenti le misure interdittive o le prescrizioni necessarie, che sono comunicati allo sportello unico e all'interessato, il quale può chiedere la convocazione della conferenza di servizi secondo le disposizioni della presente legge, ai fini della loro verifica congiunta. I provvedimenti indicano le modifiche progettuali necessarie, nonché i tempi e le modalità di adeguamento dell'impianto. Qualora l'imprenditore non vi ottemperi, incorre nell'applicazione delle sanzioni previste per la difformità rilevata. Non si applica l'articolo 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

2. A seguito delle verifiche di cui al comma 1, le amministrazioni e gli uffici competenti possono altresì adottare misure cautelari ad efficacia immediata esclusivamente per motivate ragioni di tutela dell'ambiente, della salute, della sicurezza del lavoro e della pubblica incolumità. L'interessato può chiedere che la conferenza di servizi sia convocata, ai sensi del comma 1, ai fini del riesame delle misure cautelari entro il trentesimo giorno successivo alla richiesta.

3. Quando sia accertata, fatti salvi i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzione o di integrazione, la falsità di alcuna delle dichiarazioni di cui agli articoli da 1 a 4 o di autocertificazioni presentate nel corso dei procedimenti di cui ai medesimi articoli, gli atti sono trasmessi alla competente procura della Repubblica, nonché all'ordine professionale cui eventualmente appartenga il soggetto che le ha sottoscritte. Fermi restando gli obblighi e le sanzioni di legge, qualora i lavori siano stati avviati o realizzati viene ordinata la riduzione in pristino a spese dell'impresa.

Art. 6.

(Svolgimento dei controlli sulle attività produttive)

1. Al fine di favorire l'efficacia e la trasparenza dell'attività di controllo sul territorio, i presidenti delle giunte regionali, i capi delle prefetture-uffici territoriali del Governo e degli uffici finanziari competenti per territorio e i sindaci promuovono la stipulazione di intese fra tutte le amministrazioni competenti, per definire le modalità e i criteri per l'esecuzione dei controlli.

2. Le intese di cui al comma 1, in particolare, garantiscono che i controlli si svolgano con modalità e in tempi compatibili con lo svolgimento dell'attività produttiva, anche assicurando la contestualità dei controlli svolti da più uffici ed evitando ogni duplicazione.

3. I controlli si svolgono, anche a campione o su segnalazione di cittadini e di associazioni, senza preavviso, fatta salva l'eventuale ripetizione in contraddittorio su motivata istanza dell'interessato, e vengono immediatamente comunicati, con i relativi esiti, allo sportello unico competente per territorio, il quale rende accessibili a tutti gli interessati, anche per via telematica, le informazioni circa gli uffici competenti a svolgere i controlli e le intese intercorse ai sensi del comma 1, i criteri adottati per la loro esecuzione, i controlli svolti e i relativi esiti.

4. Il Governo, le regioni e gli enti locali concordano in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e degli articoli 4, comma 1, e 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, le modalità di cui al comma 2 del presente articolo ritenute essenziali ai fini dell'esecuzione dei controlli, la cui violazione determina il diritto dell'imprenditore interessato a un indennizzo forfetario a carico dell'amministrazione, la cui corresponsione prescinde dall'esito del controllo, nonché la misura del predetto indennizzo, al quale l'amministrazione interessata fa fronte nell'ambito delle disponibilità già iscritte in bilancio, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Resta salva la possibilità di rivalsa dell'amministrazione nei confronti dei dirigenti e degli impiegati responsabili.

Art. 7.

(Modifiche all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di dichiarazione di inizio attività)

1. Al comma 2 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, il termine per l'inizio dell'attività è ridotto a sette giorni lavorativi dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente».

2. Al comma 3, primo periodo, dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, dopo le parole: «dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2,» sono inserite le seguenti: «o, nei casi di cui all'ultimo periodo del citato comma 2, nel termine di sessanta giorni,».

3. Al comma 5 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20».

Art. 8.

(Disposizioni diverse)

1. La presente legge si applica nei limiti e compatibilmente con il rispetto delle competenze riconosciute alle regioni e agli enti locali ai sensi del titolo V della parte seconda della Costituzione.

2. Il Governo, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, trasmette una relazione al Parlamento in merito al funzionamento delle nuove procedure di semplificazione amministrativa, con particolare riferimento agli effetti, in rapporto all'aumento del ricorso al procedimento di autocertificazione, della riduzione dei termini prevista dalla presente legge.

3. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 9.

(Entrata in vigore, abrogazioni e disposizioni transitorie e di attuazione)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Le disposizioni degli articoli da 1 a 6 della presente legge si applicano ai procedimenti avviati dopo che siano decorsi centottanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. A decorrere dallo stesso termine sono abrogati il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, ad eccezione dell'articolo 10, e successive modificazioni, e ogni altra disposizione di legge o di regolamento statali incompatibili.

3. Le regioni e gli enti locali si adeguano ai princìpi contenuti nelle disposizioni della presente legge, quanto ai profili di propria competenza, entro il termine di centottanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano si adeguano, entro il medesimo termine, secondo i propri statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

4. Il Governo e le regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, promuovono intese o concludono accordi, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 281 del 1997, e successive modificazioni, al fine di disciplinare l'istituzione degli sportelli unici e i poteri di controllo sostitutivo regionali e statali.

5. Con uno o più decreti del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, adottati ai sensi dell'articolo 71 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, entro il termine indicato al comma 2 del presente articolo, sono individuate le regole tecniche e le modalità operative per l'attuazione delle disposizioni della presente legge relative all'applicazione di strumenti informatici e telematici, ivi comprese le modalità di partecipazione alla conferenza di servizi di cui all'articolo 3 della presente legge da parte di soggetti che non siano in possesso di idonei strumenti nonché le modalità di redazione e di sottoscrizione del verbale della conferenza di servizi per via telematica.

ALLEGATO 9:

Osnaghi A., L'e-government. Convegno "Missing: sulle tracce delle riforme scomparse", ForumPA 2007

ForumPA 2007
Convegno "Missing: sulle tracce delle riforme scomparse"
Roma, 21 maggio 2007

L'e-government

di Alessandro Osnaghi

Per affrontare il tema di questo convegno sulle tracce delle riforme scomparse ho pensato di ripercorre il sentiero dell'e-government da dove è iniziato in Italia, a partire dalla piattaforma offerta dalle leggi Bassanini, che alla fine degli anni 90 hanno introdotto gli strumenti normativi abilitanti della firma digitale, del documento informatico, della semplificazione dei procedimenti amministrativi ottenuta attraverso la decertificazione, ecc. - norme confluite nel DPR 445/2000 "Testo unico della documentazione amministrativa" - e a partire dal Piano di e-government avviato nel giugno 2000 dal governo Amato, con un finanziamento di circa 400 M€provenienti dai fondi UMTS.

Da qui inizia il percorso su cui seguire le tracce dell'applicazione delle riforme Bassanini all'e-government negli anni successivi fino ad oggi, per cercare di capire dove le tracce si sono interrotte e dove la direzione iniziale si è perduta.

Nel 2000 le tecnologie IT erano ovviamente utilizzate da decenni dalle pubbliche amministrazioni italiane per automatizzare le proprie procedure amministrative e gestionali interne e, se l'esigenza fosse solo stata quella di proseguire nel processo di informatizzazione del back-office, non sarebbe stato necessario introdurre un nuovo paradigma ed un termine nuovo: l'e-government non era infatti solo questo, ma si riferiva piuttosto all'applicazione anche alla pubblica amministrazione delle straordinarie potenzialità offerte dalle nuove tecnologie emerse nel mondo internet.

Queste potenzialità erano allora universalmente individuate nella possibilità offerta dalla tecnologia di consentire a tutti, attraverso internet, l'accesso ai servizi erogati dalle amministrazioni e di rendere possibile l'interoperabilità e l'integrazione tra i sistemi informativi di diverse amministrazioni. Entrambe queste opportunità, recepite anche nel Piano del 2000, derivano direttamente dalle tecnologie internet e non sarebbero state realizzabili altrimenti.

Nel Piano del 2000 la visione della nuova amministrazione era sintetizzata in alcune proposizioni che vale la pena ricordare per verificarne l'attualità:

- *il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico, cui ha titolo, rivolgendosi ad una qualsiasi amministrazione di front-office abilitata al servizio, indipendentemente da ogni vincolo di competenza territoriale o di residenza;*
- *all'atto della richiesta di un servizio, il cittadino, oltre agli strumenti di identificazione personale, non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda e che sia già in possesso di una qualsiasi*

amministrazione dello Stato. Una volta che il cittadino sia stato ***identificato****, il sistema informativo di front-office deve essere in grado di reperire, direttamente presso ogni amministrazione che le possiede, tutte le informazioni che consentono di* ***autorizzare*** *la erogazione del servizio richiesto****;***

- *il cittadino non dovrà conoscere come lo Stato è organizzato per la erogazione dei servizi o a quali amministrazioni si deve rivolgere, ma potrà richiedere servizi esclusivamente in base alle proprie esigenze, non in base alla conoscenza di quale amministrazione fa che cosa;*
- *il cittadino dovrà poter comunicare* ***solo una volta*** *all'Amministrazione, nel momento in cui si verificano, le variazioni che corrispondono ad eventi della vita propria o, quando ne ha titolo, della vita di terzi. Questa comunicazione produrrà automaticamente tutti gli effetti conseguenti. L'Amministrazione manterrà un profilo per ogni cittadino che le consente di notificare la variazione a tutti gli enti interessati e di attuare i conseguenti servizi.*

Il Piano identificava le principali macro-azioni che apparivano necessarie per realizzare questa visione e proponeva:

- *che tutte le amministrazioni e gli enti siano dotati di un sistema informativo progettato non solo per l'automazione delle funzioni e delle procedure interne della amministrazione e per l'erogazione di servizi ai propri utenti, ma* ***anche per l'erogazione di servizi direttamente ai sistemi informatici delle altre amministrazioni****;*
- *che tutti i sistemi informativi di tutte le amministrazioni* ***siano connessi tramite una rete tra pari,*** *senza gerarchie che riflettano sovrastrutture istituzionali o organizzative. Le limitazioni ed i vincoli all'interazione tra i sistemi dovranno derivare solo dalla natura dei servizi da erogare.*
- *che tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di back-office, cioè che per ragioni istituzionali possiedono archivi contenenti informazioni necessarie alla erogazione di servizi propri, ma anche di servizi di amministrazioni terze,* ***rendano accessibili senza oneri i propri servizi sulla rete*** *a tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di front-office, per consentire loro la erogazione del servizio senza richiedere al cittadino informazioni già in possesso della Amministrazione;*
- *che le amministrazioni di front-office* ***realizzino una integrazione dei servizi delle amministrazioni*** *di back-office per fornire servizi integrati secondo le esigenze del cittadino e non secondo l'organizzazione delle amministrazioni eroganti.*
- *che l'identificazione (autenticazione) del richiedente il servizio, cittadino o impresa, e la verifica delle sue autorizzazioni,* ***avvengano secondo una modalità uniforme*** *su tutto il territorio nazionale* ***utilizzando mezzi di identificazione indipendenti dal servizio richiesto*** *allo scopo di garantire la possibilità di accesso ad ogni servizio in ogni luogo. A questo fine verrà utilizzata la* ***carta di identità elettronica*** *come* ***strumento privilegiato di accesso*** *a tutti i servizi della pubblica amministrazione.*

Questa visione e la necessità strategica di realizzare una integrazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni con lo scopo di offrire ai cittadini un nuovo volto della pubblica amministrazione, non è stata messa in discussione dai governi successivi (peraltro si trattava di obiettivi comuni identificati da tutti i paesi avanzati) e ancora recentemente il governo, formulando il 16 gennaio 2007 le Linee strategiche verso il Sistema nazionale di e-government, ha ritenuto necessario riproporla, confermando implicitamente che dopo sette anni questi obiettivi non hanno trovato ancora una attuazione pratica nella amministrazione italiana.

L'Obiettivo 2 delle Linee strategiche del governo ripropone infatti nell'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, gestita automaticamente attraverso la rete - la cosiddetta cooperazione applicativa - lo strumento fondamentale per realizzare la decertificazione e la semplificazione amministrativa e per fornire ai cittadini e alle imprese servizi integrati grazie allo scambio automatico di documenti informatici tra le amministrazioni e all'accessibilità delle basi dati di interesse nazionale.

Obiettivo 2: Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione fra le amministrazioni

Definire un modello cooperativo per la PA

La semplificazione guidata dalle tecnologie ICT richiede una revisione complessiva dei processi di lavoro delle PA, basata sulla messa a punto di un modello cooperativo, nel quale siano chiaramente definiti i servizi e le prestazioni forniti da ciascuna amministrazione.
La piena interoperabilità tra le Amministrazioni sarà completata attraverso il consolidamento degli strumenti e delle infrastrutture di base: Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione; gestione dei flussi documentali; sistemi di autenticazione; firma digitale; archiviazione digitale.

Integrare le banche dati nazionali

Le banche dati delle Amministrazioni saranno rese disponibili, per l'accesso reciproco, in base a regole d'accesso condivise, in modalità standard e con descrizioni dei dati e dei servizi che siano omogenee, esaustive e rigorose ("ontologie").

Integrare i registri pubblici

Saranno avviate collaborazioni tra le Amministrazioni che consentano una gestione integrata delle informazioni presenti in alcuni importanti registri pubblici quali ad esempio il Catasto, nel passaggio di gestione dall'Agenzia del Territorio ai Comuni; il Registro delle Imprese, per gli Sportelli unici; la Motorizzazione Civile e il Pubblico Registro Automobilistico, per i passaggi di proprietà.

Se ci riferiamo alle macro azioni identificate nel Piano del 2000, è vero che oggi molte amministrazioni centrali e locali erogano numerosi servizi via internet, ma si tratta, soprattutto a livello locale, di un panorama frammentato e a macchia di leopardo e di una situazione non generalizzata e disomogenea a livello nazionale, che di fatto determina un aggravamento del divario digitale.

Sul fronte dell'interoperabilità tra le amministrazioni non si sono registrati, invece, risultati (non ho notizia di alcuna situazione realizzata di interoperabilità tra sistemi informativi di due amministrazioni, non mediata dall'intervento di un operatore umano,), e non è stato attivato alcun progetto di valenza nazionale finalizzato a dare attuazione a norme che esistono da tempo.

Per quanto riguarda il ruolo di integrazione attribuito alle amministrazioni di front-office, nel caso dello *sportello unico delle attività produttive* i comuni, al di là dell'avvenuta riorganizzazione degli uffici e dei procedimenti, gli aspetti puramente tecnici relativi alla erogazione per via telematica del servizio e alla interoperabilità telematica con le amministrazioni coinvolte nel procedimento hanno segnato un progresso sicuramente insoddisfacente.

Sul fronte dell'identificazione è a tutti nota la vicenda annosa e paradossale della Carta di Identità Elettronica, eclatante esempio della inadeguatezza strutturale del pubblica amministrazione nel suo complesso di ottenere risultati in tempi ragionevoli e confrontabili con quelli degli altri paesi. Per motivi il cui razionale sinceramente sfugge,

la carta elettronica è stata assunta dai politici e dai governanti italiani a simbolo dell'e-government, tanto che se ne è imposto per legge l'uso per accedere a tutti i servizi erogati in internet dalla pubblica amministrazione, anche a prescindere dal fatto che questi servizi richiedano effettivamente l'identificazione dell'utente. Da sette anni infatti i ministri competenti di tutti gli schieramenti fanno a gara nel promettere la distribuzione a breve di questa innovazione tecnologica, di cui per la verità i cittadini faticano a capire l'utilità pratica e soprattutto il motivo per doverla obbligatoriamente pagare più di quella cartacea, senza che esista un qualche servizio qualificato che ne giustifichi l'uso. Finora le reiterate promesse (30 milioni di carte entro la passata legislatura, ma ne sono state distribuite poche centinaia di migliaia) sono tutte rimaste sulla carta e c'è motivo di temere che continueranno ad esserlo.

In questo quadro scoraggiante, grazie ad una confusione terminologica tra *autenticazione informatica* ed *accertamento dell'identità*, resta in vigore in base all'Art. 64 del Dlgs 5 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale" l'obbligo, a partire dal 1. gennaio 2008, di usarla per accedere via internet a qualsiasi servizio erogato dalla pubblica amministrazione, anche se a quella data pochissimi l'avranno e saranno in condizioni di usarla, e anche se gli esperti concordano che una smart card non è lo strumento più adatto per autenticarsi tramite un browser: infatti questo utilizzo non è previsto come unica modalità in nessun altro paese.

Una conferma della situazione di stallo si ritrova osservando lo stato di avanzamento di importanti infrastrutture informatiche collegate alla Carta di Identità elettronica, ad esempio l'Indice Nazionale delle Anagrafi. Infatti non c'è solo il problema di distribuire le carte, ma soprattutto quello di realizzare i sistemi informativi centrali (il Centro Nazionale dei Servizi Demografici CNSD) che ne consentono il funzionamento. Anche in questo caso a sei anni dalla nascita questa infrastruttura non è ancora completamente popolata e funzionante e soprattutto non viene aggiornata da tutti i comuni.

È naturalmente possibile indagare analiticamente le cause di questi insuccessi, ma alla fine ci si troverebbe probabilmente di fronte a conclusioni comuni: si tratta sempre dell'estrema difficoltà di realizzare progetti che coinvolgono l'interoperabilità e quindi la collaborazione operativa e progettuale tra amministrazioni diverse, centrali e locali.

Per illustrare i problemi generali che emergono in queste situazioni è particolarmente utile analizzare, come caso di studio, quali sarebbero le implicazioni progettuali ed operative dell'attuazione dell'Art. 43, comma 4[1] della 445/2000 (ripreso successivamente dall'Art. 50 del Dlgs 5 marzo 2005, n. 82 "Codice della amministrazione digitale) la cui applicazione generalizzata, ad esempio nel caso di accesso alle basi dati demografiche gestite dai comuni, potrebbe consentire l'eliminazione completa dei certificati, ma anche delle auto-certificazioni.

[1] *4. Al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri, le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire alle amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, nel rispetto della riservatezza dei dati personali. (R)*

Discutere brevemente questo caso è esemplificativo delle difficoltà progettuali e di governance che devono essere affrontate per dare attuazione a norme in vigore da quasi dieci anni e, a mio parere, mette purtroppo in evidenza che nel quadro istituzionale attuale c'è una impossibilità strutturale del paese di far fronte a sfide che comportano l'azione coordinata dei tutte le amministrazioni, anche quando si tratti di perseguire obiettivi privi di aspetti controversi e che possono quindi essere sottratti alla dialettica politica e sociale.

Possiamo allora chiederci quali azioni sarebbero necessarie per realizzare un progetto informatico di valenza strategica a livello nazionale per rendere possibile ad una qualsiasi amministrazione procedente, che per erogare un proprio servizio debba, ad esempio, conoscere lo stato di famiglia del richiedente (o qualsiasi altra informazione certificatoria), la possibilità di avvalersi del comma 4 dell'Art. 43 della 445/2000 e di accedere a questa informazione presso l'amministrazione certificante nella modalità chiamata cooperazione applicativa, che consiste nella interazione automatica diretta tra sistemi informativi, senza una mediazione umana.

In estrema sintesi le macro azioni necessarie sono le seguenti:

1. I sistemi informatici di tutti i comuni italiani, grandi e piccoli, dovrebbero essere raggiungibili attraverso una rete (di tipo internet o extranet).
2. I sistemi informatici di back-office di tutti i comuni (le amministrazioni certificanti) dovrebbero venire adeguati per poter esporre sulla rete in modalità cooperativa, cioè accessibile ad una applicazione informatica il servizio "visura dello stato di famiglia" (o ogni altra informazione per la quale hanno il potere certificante).
3. Tutti i comuni dovrebbero adottare non solo gli stessi standard per l'interazione telematica e la sicurezza dell'accesso, standard che oggi, per fortuna, sono specificati da organismi internazionali e sono quindi supportati dagli strumenti e dalle piattaforme tecnologiche di tutti i fornitori, ma dovrebbero anche adottare standard comuni per l'interazione applicativa**,** cioè per la rappresentazione e la codifica dei dati scambiati. Questi ultimi standard sono peculiari dell'amministrazione italiana, ma diversamente da quanto avvenuto da tempo in molti altri paesi, non sono mai stati specificati e allo stato attuale non è neppure chiaro a quale organismo competa di farlo.
4. Le amministrazioni procedenti dovrebbero adeguare i propri sistemi di back-office per accedere ai servizi delle amministrazioni certificanti.
5. Sulla rete di interconnessione tra le amministrazioni dovrebbero essere predisposti alcuni servizi infrastrutturali di supporto della interoperabilità e della cooperazione applicativa, ad esempio un catalogo dei servizi disponibili in rete.

È impensabile che tutte queste complesse azioni avvengano spontaneamente, senza un coordinamento ed una regia.

Solo recentemente dopo una incubazione incredibilmente lunga, controversa e farraginosa durata oltre quattro anni, si provveduto nel contesto dei progetti SPC ed SPCCoop alla definizione degli standard tecnici necessari per l'interazione tra le amministrazioni e a predisporre - al momento solo sulla carta in quanto sono stati messi a

gara solo recentemente - i servizi di trasporto e di interconnessione. Siamo tuttavia ancora distanti anni dal momento in cui tutte le amministrazioni del paese saranno effettivamente interconnesse tra loro e messe nelle condizioni di erogare in rete i propri servizi ad altre amministrazioni.

Nonostante il tema sia all'ordine del giorno ed il ritardo evidente, non è in corso nessuna azione organica per la definizione degli standard applicativi e quindi non è possibile che le amministrazioni procedano, anche volendolo, all'adeguamento dei propri sistemi informativi. Si allontana sempre più il momento in cui le amministrazioni saranno in grado di attivare la cooperazione applicativa e come conseguenza anche di utilizzare pienamente la banda disponibile per l'interconnessione: come lo è stata la RUPA, ancora per molti anni a venire l'SPC sarà una rete priva di traffico di interoperabilità. È poi evidente che con tempi così dilatati rispetto all'evoluzione tecnologica il rischio di obsolescenza delle soluzioni tecniche adottate è incombente e in alcuni casi già attuale.

Naturalmente le riforme ed i progetti informatici ed organizzativi che le implementano hanno un costo e richiedono investimenti da parte delle amministrazioni coinvolte con ritorni possibili, ma imprecisati e solo sul lungo termine. Dal punto di vista della distribuzione dei costi dell'interoperabilità, non aiuta la previsione dell'Art. 43, comma 4 della 445/2000 che prevede l'accesso senza oneri alle informazioni delle amministrazioni certificanti, al quale aggiunge solo ambiguità l'Art. 50 del Dlgs 5 marzo 2005, n. 82, che prevede il riconoscimento di eventuali costi eccezionali. Bisogna tuttavia dire che prevedere un accesso oneroso sarebbe ancora peggio: nel primo caso si disincentiva chi deve fornire il servizio dall'offrirlo e nell'altro che lo dovrebbe usare.

È di tutta evidenza che gli amministratori degli enti locali non saranno incentivati ad accollarsi costi di sviluppo e di gestione di servizi che sono destinati alle altre amministrazioni procedenti e di cui i propri elettori non sono visibilmente beneficiari e preferiranno piuttosto investire le proprie risorse in iniziative che hanno un ritorno politico diretto e quindi nell'erogazione di servizi destinati direttamente ai propri utenti/elettori. Questo è di fatto avvenuto nella prima fase di e-government che ha visto un impegno delle amministrazioni (favorito dalle modalità di erogazione dei finanziamenti) solo nello sviluppo di servizi in internet destinati ai cittadini e imprese.

Per lanciare a livello nazionale, con qualche speranza di successo, progetti strategici che coinvolgono molte o tutte le amministrazioni a vari livelli di governo è necessario risolvere il problema della distribuzione dei costi e dei relativi finanziamenti. Sarà necessario stabilire preventivamente attraverso gli studi di fattibilità che la legge prevede, ma di cui si è pure persa ogni traccia, le opzioni tecniche ed organizzative ed i costi complessivi dei progetti strategici in modo che sia possibile prevederne gli stanziamenti specifici a carico della fiscalità generale e adottare nella fase esecutiva dei progetti modalità di finanziamento integrale dei costi di sviluppo e di esercizio per tutti quei servizi che le amministrazioni coinvolte sono tenute ad erogare a beneficio di altre amministrazioni e senza averne un beneficio diretto.

Si tratta di un modello del tutto diverso da quello adottato finora per i bandi di e-government che ha visto invece un cofinanziamento a pioggia di progetti presentati dalle amministrazioni al di fuori di un quadro di riferimento sistemico, in gran parte duplicati e rispondenti ad esigenze esclusivamente localistiche. Impegnando le amministrazioni locali in progetti interamente finanziati solo se rispondenti a requisiti e specifiche predefiniti si potranno attenuare anche gli effetti negativi legati alla volatilità degli obiettivi e delle priorità delle amministrazioni. Questi progetti hanno tipicamente una durata che supera il mandato degli amministratori e devono comunque impegnare le amministrazioni indipendentemente dal quadro politico.

Oggi mancano i presupposti per lanciare progetti di questa natura, non tanto per la mancanza di fondi che, per quanto pochissimi, sarebbero tuttavia sufficienti a spesare almeno gli studi di fattibilità di alcuni progetti strategici prioritari, ma soprattutto per la mancanza di coesione e di unità di intenti tra governo ed amministrazioni centrali e locali e per l'apparente incapacità di passare dall'enunciazione di generiche linee guida alle azioni progettuali necessarie alla loro implementazione e per l'assenza di adeguate strutture di governo e di gestione dei progetti.

Queste considerazioni portano a concludere che il paese e la sua pubblica amministrazione hanno nell'assetto attuale una *impossibilità strutturale* a far fronte alle sfide postulate dall'e-government. Perfino la parola appare oggi estranea all'agenda politica dove si preferisce parlare di e-altro, come ad esempio di e-democracy o e-participation. Senza un cambiamento di impostazione e nella prevedibile ulteriore carenza di risorse è facile profezia che i progressi dell'e-government in Italia saranno praticamente nulli anche nella legislatura in corso, il che significa per il nostro paese arretrare gravemente e definitivamente nel confronto competitivo con gli altri.

In conclusione le tracce delle riforme si sono perse perché si è ritenuto che bastassero le norme e la buona volontà delle singole amministrazioni per realizzarle. Per attuare le riforme è invece necessario lanciare progetti nazionali strategici che mettano a disposizione finanziamenti mirati ed adeguati strumenti di governo e gestione, ma non ci sono indizi che la classe politica di governo, centrale e locale, appaia interessata in questo campo a confrontarsi veramente con i nodi critici della operatività.

L'amara conclusione è che i fondi resi disponibili dal Piano di e-government del 2000 sono stati spesi senza ottenere i previsti risultati di valenza sistemica.

ALLEGATO 10:

Conferenza Unificata. Accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione del 29.03.07 – *Estratto.*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.
Accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Repertorio atti n. 2[illegible]/CU del 29 marzo 2007.

LA CONFERENZA UNIFICATA

nell'odierna seduta del 29 marzo 2007;

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che prevede che la Conferenza Unificata promuove e sancisce accordi tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;

VISTA la legge 8 marzo 1999, n. 50 recante delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi;

VISTI gli articoli 5, comma 2, e 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005;

VISTI la raccomandazione ai Paesi membri adottata dall'OCSE il 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica e il rapporto OCSE del maggio 1997 sulla riforma della regolazione;

VISTA la dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del trattato sull'Unione europea ed allegata al trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria;

VISTO il «Rapporto iniziale» del marzo 2001 del «Gruppo consultivo di alto livello» sulla qualità della regolamentazione a livello europeo, costituiti dai Ministri europei della funzione pubblica nel novembre 2000;

VISTO il rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia del 2001, in cui l'AIR è considerata come una tra le riforme dalle più elevate potenzialità per migliorare la qualità della regolazione, e le relative raccomandazioni;

Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

VISTE le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001, e in particolare il punto 23, in cui si considera l'AIR come uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice ed efficace;

VISTA la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 relativa all'analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni;

VISTA la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 1998 relativa agli adempimenti del Governo in materia di istruttoria legislativa;

VALUTATA l'opportunità di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione al fine di una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo e delle Regioni, ampliando conseguentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l'attività di formazione dei dipendenti pubblici all'utilizzo dell'AIR;

CONSIDERATA l'opportunità di assicurare forme e modalità di consultazione idonee degli enti locali in ordine agli aspetti del presente accordo suscettibili di incidere sull'autonomia degli stessi nonché al fine di garantire una complessiva verifica dell'impatto della regolamentazione fra i diversi livelli di governo;

RITENUTO che l'accordo non può in alcun modo incidere sull'autonomia dei Consigli regionali, garantita dagli statuti, ma che si pone come espressione dell'indirizzo politico in materia di qualità della regolamentazione, concordato fra il Governo e le Giunte regionali;

RITENUTO necessario definire principi comuni ai fini del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo, al fine di rendere uniforme la tecnica legislativa adottata dai diversi centri di produzione normativa presenti nell'ordinamento italiano;

VISTI gli esiti delle riunioni tecniche del 17 ottobre 2006, del 29 novembre 2006, tenutesi presso il Dipartimento per gli affari regionali, a seguito dei quali è stata concordata l'apertura di due distinti tavoli di lavoro, uno dedicato alla qualità della regolazione ed uno alla semplificazione;

VISTA la nota del Dipartimento per gli affari regionali del 16 febbraio 2007, con la quale è stata convocata per il giorno 5 marzo 2007, una riunione tecnica nella quale si è dato l'avvio ad una prima formulazione di proposta di accordo concernente la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolamentazione;

CONSIDERATO che, il Dipartimento per gli affari regionali, ha convocato per il giorno 12 marzo 2007, una riunione tecnica, nel corso della quale sono state concordate modifiche alla proposta di accordo in esame;

VISTA la nota del 13 marzo 2007 della Segreteria della Conferenza Stato-Regioni, con la quale è stata diramata la riformulazione della proposta di accordo, a seguito delle modifiche condivise nella suddetta riunione del 12 marzo 2007;

ATTESO che l'argomento è stato iscritto all'ordine del giorno della seduta di questa Conferenza del 15 marzo 2007, ma è stato rinviato su richiesta delle Regioni;

RILEVATO che il Dipartimento per gli affari regionali, a seguito di ulteriori modifiche concordate con le Regioni, ha trasmesso la riformulazione del provvedimento che è stato diramato con nota del 21 marzo 2007;

RILEVATO che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni e le Province autonome, nell'esprimere avviso favorevole all'accordo, hanno proposto emendamenti al testo diramato con nota del 21 marzo 2007 (All 1);

ACQUISITO l'assenso del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane, nell'odierna seduta di questa Conferenza;

SANCISCE IL SEGUENTE ACCORDO

tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM nei termini sottoindicati

Art. 1
(La qualità della normazione)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concordano che il processo normativo si conformi ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme e concordano per il miglioramento della qualità della regolazione - l'utilizzo di strumenti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), l'impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo. Le suddette attività devono svolgersi secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale collaborazione.
2. Le Regioni valutano, nella loro attività legislativa, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra Regioni, la configurabilità di modelli procedimentali omogenei sul

territorio nazionale per determinate attività private e valorizzano le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

Art. 2
(Analisi tecnico-normativa ATN)

1. L'analisi tecnico-normativa (ATN) verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.
2. L'ATN, inoltre, dà conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse.
3. L'analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza esistente, della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto e di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.
4. La relazione contenente l'ATN deve analizzare, tra l'altro:
   a) la necessità dell'intervento normativo;
   b) l'incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti ed il rispetto dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali;
   c) la compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario;
   d) la compatibilità con le competenze di altri soggetti dotati di potestà legislativa;
   e) la verifica dell'assenza di rilegificazione e del possibile utilizzo di strumenti di semplificazione normativa;
   f) gli eventuali effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo al fine di tradurli in norme abrogative espresse.

Art. 3
(Analisi di impatto della regolamentazione AIR)

1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.
2. L'AIR consente di verificare la necessità e l'opportunità di un intervento normativo e orienta il decisore politico verso scelte efficaci e rispondenti alle esigenze dei cittadini, garantendo trasparenza e partecipazione al processo decisionale.
3. Con successive leggi regionali o con altri atti anche non normativi, nel rispetto dei principi e criteri generali condivisi, enunciati nel presente e in successivi accordi, sono definiti:
   a) le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;
   b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;

c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR.

4. Gli elementi da considerare nell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sono:
   a) descrizione degli obiettivi del provvedimento e delle opzioni alternative;
   b) individuazione dei soggetti destinatari;
   c) valutazione dei benefici e dei costi;
   d) disponibilità di bilancio per l'attuazione dell'intervento;
   e) valutazione della c.d. "opzione zero", cioè dell'alternativa di lasciare immutata la situazione esistente.
5. La realizzazione dell'AIR, in ogni caso, segue un principio di proporzionalità secondo cui il grado di approfondimento dell'analisi e, in particolare, la scelta della metodologia di valutazione economica da utilizzare, sono adattati al caso specifico oggetto di valutazione, sulla base di un giudizio di significatività dell'intervento proposto e di rilevanza degli effetti attesi.

Art. 4
(Consultazione)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, ciascuno secondo i rispettivi ordinamenti, adeguate forme di consultazione delle parti sociali e delle associazioni di categoria e dei consumatori per i provvedimenti normativi di maggior impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese.
2. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concordano, anche attraverso il Tavolo permanente per la semplificazione, di cui all'articolo 5 del D.P.C.M. 12 settembre 2006, istituito con il D.P.C.M. 8 marzo 2007, forme e modalità omogenee di consultazione, al fine di assicurare la condivisione delle migliori pratiche operative.

Art. 5
(Analisi di fattibilità)

1. Per analisi di fattibilità degli atti normativi si intende quella attività rivolta ad accertare, nel momento della progettazione normativa, la presenza minima e lo stato di efficienza delle condizioni operative degli uffici pubblici che dovranno applicare la norma, al fine di fornire agli organi competenti elementi conoscitivi sul testo normativo in esame, laddove quest'ultimo non sia assoggettato ad AIR.

Art. 6
(Verifica dell'impatto della regolamentazione VIR)

1. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione *ex post*, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi approvati sia sulle attività dei cittadini e delle imprese che sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.
2. La Conferenza Unificata individua:

a) i criteri generali e il percorso dell'analisi;
b) i criteri di selezione dei casi, articolandoli in criteri di inclusione e di esclusione;
c) i tempi di applicazione della valutazione;
d) i metodi di condivisione dei risultati delle VIR effettuate.

Art. 7
(Clausole valutative a supporto dell'analisi ex post delle leggi)

1. La clausola valutativa *(evaluation clause)* è uno strumento di valutazione *ex post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo ed alle Giunte regionali ad elaborare ed a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività
2. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a definire, per quanto possibile, delle formule *standard* di clausole valutative idonee a garantire il costante monitoraggio dello stato di attuazione degli atti normativi, indicando, altresì, gli obiettivi conoscitivi che gli organi competenti devono perseguire.

Art. 8
(Taglia- leggi)

1. Lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione.
2. Per la realizzazione dell'obiettivo di cui al comma 1, le Regioni adottano testi unici e codici ovvero ricorrono alla delegificazione.
3. Lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano, coordinando le loro azioni con le iniziative già in corso per l'istituzione di banche dati gestite d'intesa fra Parlamento e Consigli regionali, ad istituire una banca dati della normativa primaria e secondaria da costituirsi presso la Conferenza Stato-Regioni, individuando all'uopo gli strumenti legislativi e amministrativi necessari.
4. Lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano, con delibera della Conferenza Unificata, le modalità di monitoraggio dell'attuazione del processo di progressiva riduzione del numero delle leggi, previsto dal comma 1.
5. Lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano ad implementare le iniziative volte alla informatizzazione della legislazione vigente, tenendo conto del ruolo del Dipartimento per affari regionali e le autonomie locali ed in coordinamento con quanto previsto dall'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Art. 9
(Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi)

1. La Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano fissano l'obiettivo di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi e, in particolare, gli obblighi d'informazione imposti alle imprese, in conformità alle conclusioni del Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007 in materia di *Better Regulation* e, pertanto, si impegnano a definire le modalità con le quali intendono individuare, misurare e ridurre i suddetti oneri.
2. Nel perseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1, lo Stato e le Regioni individuano e quantificano gli oneri amministrativi derivanti dalla normativa statale e regionale, elaborando specifiche proposte di riduzione. La riduzione degli oneri amministrativi riguarda principalmente gli obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi che devono essere chiaramente distinti dalle caratteristiche strutturali della legislazione, funzionali o necessarie alla realizzazione degli obiettivi della normativa.
3. Per la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione comunitaria e dalla normativa nazionale di recepimento, lo Stato e le Regioni si impegnano a collaborare con la Commissione per l'attuazione della Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007.
4. Le azioni di misurazione e riduzione di cui al comma 3 investono le tredici aree di intervento, selezionate dalla Commissione europea: diritto societario; legislazione farmaceutica; relazioni del lavoro; normativa fiscale; statistiche; agricoltura e sussidi all'agricoltura; sicurezza alimentare; trasporti; pesca; servizi finanziari; ambiente; politiche di coesione; appalti pubblici.
5. Le iniziative di cui ai commi 2 e 3 non devono compromettere l'obiettivo perseguito dalla legislazione. Nei casi in cui motivi legati alla tutela della salute pubblica, alla tutela della protezione dei lavoratori o dell'ambiente lo richiedano, gli obblighi di informazione sono mantenuti.

Art. 10
(Criteri e Modalità procedurali)

1. I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con atti della Conferenza Unificata e sono sottoposti a revisione, con cadenza semestrale.
2. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR nonché alla periodica comunicazione della stessa alla Conferenza di cui al comma 1.
3. Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza.

Art. 11
(Costituzione di strutture di supporto)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a costituire adeguate strutture di supporto o altri centri di responsabilità per la redazione di atti normativi e per l'espletamento di attività di analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR), di analisi di fattibilità, di verifica dell'impatto della regolamentazione *ex post* (VIR) sui medesimi provvedimenti.

2. Tali strutture di supporto svolgono anche attività di coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e perseguono attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione.

Art. 12
(Formazione)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, al fine di disporre di adeguate professionalità giuridico - economiche in grado di utilizzare gli strumenti di cui all'art. 1 del presente accordo, si impegnano ad assicurare, attraverso iniziative comuni, una formazione permanente sulla qualità della regolazione del personale e, in particolare, di coloro che operano nelle strutture tecnico-legislative.
2. La formazione può essere articolata:
   a) in un *ciclo di formazione di base* incentrato su argomenti quali il sistema delle fonti giuridiche nell'attuale contesto istituzionale, l'articolazione e il contenuto delle politiche pubbliche, l'analisi dei sistemi di valutazione e l'analisi costi-benefici, la disciplina degli strumenti per il miglioramento della qualità della regolamentazione di cui all'art. 1 del presente accordo nonché le più rilevanti esperienze di AIR italiane ed internazionali;
   b) un *ciclo di formazione specialistica* incentrato sulle tecniche di analisi di impatto della regolamentazione, con particolare riguardo alle metodologie di valutazione economica, alle tecniche di consultazione e di definizione di strumenti di rilevazione (questionari cartacei e *on line*), allo scopo fornire gli strumenti specifici per la realizzazione dell'AIR.

Art. 13
(Comunicazione legislativa e conoscibilità degli atti normativi)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a prevedere forme di comunicazione legislativa nonché ogni altro mezzo idoneo a garantire una migliore conoscibilità dei testi normativi.

Art. 14
(Drafting normativo)

1. Lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano ad unificare i manuali statali e regionali in materia di *drafting* di testi normativi, prevedendo, altresì, idonei sistemi di monitoraggio degli stessi mediante la creazione di un indice di qualità nonché l'utilizzo di formule *standard* riferite a fattispecie normative tipiche. Particolare attenzione dovrà essere posta all'analisi del linguaggio normativo ed alla creazione di idonei glossari condivisi.
2. Gli elementi di *drafting* e di linguaggio normativo che devono essere considerati sono:
   a) l'individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità e della coerenza con quelle già in uso;

b) la verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;
c) il ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;
d) l'individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Art. 15
(Leggi in materia di qualità della regolamentazione)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano ad adottare i piani di azione e le leggi in materia di qualità della regolamentazione nel rispetto dei principi dettati dal presente accordo.

Art. 16
(Monitoraggio dello stato di attuazione dell'accordo sulla qualità della regolamentazione)

1. Il monitoraggio dello stato di attuazione del presente accordo è demandato ad un tavolo tecnico paritetico Stato-Regioni appositamente costituito mediante delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato-Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.
2. Al tavolo di cui al comma 1 partecipano gli enti locali, ai fini di una complessiva verifica dell'impatto della regolamentazione fra i diversi livelli di governo.

Art. 17
(Clausola di invarianza della spesa e oneri finanziari)

1. Agli oneri derivanti dal presente accordo, sostenuti da tutte le amministrazioni coinvolte, si fa fronte assicurando l'invarianza della spesa pubblica, nell'ambito delle risorse finanziarie, strumentali ed umane disponibili a legislazione vigente.

Il Segretario della Conferenza
Avv. Giuseppe Busia

Il Presidente della Conferenza
On. Prof.ssa Linda Lanzillotta

ALLEGATO 11:

Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione. Luglio 2007– *Estratto*

I. Il contesto

Il miglioramento della qualità della regolazione e la connessa semplificazione sono fattori decisivi per la competitività del Paese, per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per l'effettiva fruibilità dei servizi e delle prestazione delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei cittadini italiani, dei cittadini comunitari ed extracomunitari.

Per ottenere risultati concreti, grazie ad un impegno condiviso, sono stati istituiti il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione[1], la "cabina di regia" del governo e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, nonché il Tavolo permanente per la semplificazione, quale sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di consumatori, le Regioni e le autonomie locali.

Il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione è uno degli strumenti di pianificazione strategica del Governo ed è strettamente connesso con gli indirizzi programmatici fissati dal Governo. Il Piano di azione è lo strumento che predefinisce il collegamento tra obiettivi strategici, azioni necessarie al loro conseguimento e verifica dei risultati, in coerenza con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo[2].

Il Piano d'azione individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere ed i tempi necessari al loro conseguimento; fornisce, inoltre, un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo, che hanno un forte impatto sulla semplificazione. Queste sono i provvedimenti normativi *in itinere* o di prossima approvazione (il decreto-legge sulle liberalizzazioni del 31 gennaio 2007, n. 7, e il disegno di legge "Bersani**",** recante misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali**,** i disegni di legge "Nicolais" sulla modernizzazione ed efficienza della P.A., il disegno di legge "Amato" che introduce nuove norme sulla cittadinanza, il disegno di legge "Lanzillotta" di riordino dei servizi pubblici locali ed il disegno di legge "Turco" sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi alla tutela della salute).

Per passare da una semplificazione annunciata ad una semplificazione effettivamente percepita e rilevata, una delle principali novità del Piano è rappresentata dall'adozione di una logica di risultato: la riuscita degli interventi proposti non è commisurata solamente al numero di norme

---

[1] Il Comitato, previsto dall'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, è stato costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2 novembre 2006, n. 255.

[2] La direttiva del Presidente del Consiglio del 12 marzo 2007 rimarca l'importanza dell'individuazione degli obiettivi strategici di carattere settoriale da parte dei singoli Ministri, in coerenza con le priorità programmatiche del Governo ed in raccordo con l'esigenza di trasparente allocazione delle risorse finanziarie nel bilancio dello Stato, per garantirne l'utilizzo trasparente, e per realizzare un'integrazione crescente tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria.

adottate o soppresse, ma alla effettiva riduzione degli oneri e dei tempi burocratici per i cittadini e per le imprese. In questa logica, il Piano coniuga innovazione organizzativa e innovazione tecnologica in modo da semplificare l'attività amministrativa e reingegnerizzare i processi di servizio, utilizzando le opportunità messe a disposizione dalle nuove tecnologie.

Ridurre il peso degli oneri di origine normativa ed amministrativa a carico di cittadini e imprese è una necessità ed un obiettivo comune a tutti i paesi dell'Unione europea, alle Istituzioni comunitarie e agli Stati membri dell'OCSE. È, del resto, una delle priorità poste della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, che ha fra i suoi obiettivi qualificanti la creazione di un contesto normativo favorevole all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità.

Negli ultimi anni, anche in ambito europeo è accresciuta la consapevolezza dell'importanza di questi temi, come dimostra il programma della Commissione europea di riduzione del 25% degli oneri amministrativi derivanti da normative comunitarie, da realizzarsi entro il 2012.

Fino a qualche anno fa, il nostro Paese presentava soluzioni avanzate riguardo ad alcuni profili e un quadro complessivo confortante, come emergeva dalla *review* dell'OCSE sulla riforma della regolazione in Italia, pubblicata nell'aprile del 2001.

Negli ultimi anni, tuttavia, l'Italia ha visto regredire la propria posizione nelle classifiche per la regolamentazione e il funzionamento della pubblica amministrazione – e, più in generale, per la competitività.

Per recuperare il terreno perduto, è necessario stabilire un quadro certo di obiettivi ed azioni ed una strategia condivisa ai vari livelli di governo. Occorre, infatti, tener presente che, a seguito dei profondi cambiamenti introdotti dalla riforma del titolo V della Costituzione sul riparto di competenze, qualsiasi strategia finalizzata alla semplificazione per i cittadini e le imprese non può essere condotta a livello esclusivamente statale. È inoltre necessario che, alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118 della Costituzione, tale strategia si fondi su una solida alleanza con gli attori sociali.

In una logica di strategia unitaria della politica di qualità delle regole e nel rispetto del principio di leale collaborazione con gli altri soggetti istituzionali, tali temi infine vanno affrontati nell'ambito di una visione unitaria e il più possibile omogenea per tutti i normatori dell'ordinamento giuridico, Stato, Autonomie territoriali, Autorità indipendenti.

Tra questi, in primo luogo, le Regioni e le Autonomie locali: è infatti ben noto che le politiche di qualità della regolazione non possono prescindere dalla dimensione squisitamente "multilivello" del sistema normativo del Paese. Tale tema si configura come pregiudiziale a molti interventi ed é in qualche modo immanente a quasi tutti i capitoli del Piano (ove è spesso previsto il coinvolgimento diretto delle Regioni e delle Autonomie locali).

Inoltre, si prevede un apposito capitolo del Piano che contiene, da un lato, interventi volti a migliorare il raccordo delle politiche generali di *better regulation* tra Stato e Autonomie, nel

rispetto reciproco ma anche nella consapevolezza della necessità di un metodo coordinato e, dall'altro, misure specifiche di semplificazione di procedure di competenza regionale in considerazione del fatto che, oggi, alle Regioni sono affidati importanti compiti sia in materia di attuazione delle normative comunitarie sia di produzione normativa in settori di straordinaria importanza per gli imprenditori e per i cittadini. Il tutto, ovviamente, andrà attuato in stretta connessione con le Conferenze Stato-Regioni e Unificata, e con le singole Regioni interessate.

Oltre al livello *sovra-* e *sub*-nazionale, va dedicata attenzione anche al ruolo dei regolatori cd. "indipendenti". Il Piano dà atto, ad esempio, della previsione, nell'ambito del d.d.l. di riordino delle Autorità indipendenti, della necessità anche per tali soggetti di adottare tecniche di Analisi di impatto della regolazione e di regolazione, a rafforzamento di quanto già oggi previsto dall'art. 12 della legge n. 229 del 2003.

Si sottolinea, infine, che la rinnovata attenzione del Governo alla semplificazione è strettamente connessa agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche ed a quelle di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. La semplificazione normativa ed amministrativa, la liberalizzazione delle attività economiche e la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni rappresentano, infatti, politiche convergenti. È intendimento del Governo, dunque, proseguirne la realizzazione all'interno di una strategia unitaria, complessivamente volta a migliorare il livello di competitività del sistema produttivo nazionale e ad accrescere la fiducia di consumatori, lavoratori e imprese.

II. Gli obiettivi generali

Il Piano delinea un percorso di azioni misurabili (anche in termini di differenza tra condizioni di partenza e risultati conseguiti) che, raggruppate in programmi – con precise cadenze temporali – convergano verso un obiettivo *strategico*, il cui grado di raggiungimento sia a sua volta valutabile.

L'obiettivo *strategico* consiste, per quanto riguarda le imprese, nel rafforzamento della capacità competitiva del Paese; l'indice di valutazione sarà rappresentato da un sensibile miglioramento nelle classifiche internazionali (ad esempio, il rapporto "*Doing Business*" della Banca Mondiale). A tal fine si prevede una continua attività di facilitazione di processo per attuare la ricognizione, il controllo e l'aggiornamento degli indicatori di qualità della regolazione e, più in generale, della competitività e della compatibilità con le metodologie impiegate da organizzazioni e centri di analisi internazionali.

Per quanto riguarda la normativa europea, si condivide il *target* proposto dalla Commissione, che consiste nel raggiungere, *entro il 2012*, la riduzione del 25% degli oneri amministrativi (sulla base della misurazione dei c.d. costi informativi, valutati con l'applicazione dello "*European Standard Cost Model*") nei settori scelti dalla Commissione stessa. È una sfida molto impegnativa, che richiede la partecipazione di tutte le amministrazioni centrali, periferiche e delle autonomie

territoriali, con il coinvolgimento delle parti sociali, alla stregua della sopra descritta "dimensione multilivello" della *policy* di *better regulation*. In base alle stime della Commissione europea, l'obiettivo congiunto di ridurre gli oneri amministrativi – discendenti dalla legislazione comunitaria e dalle normative nazionali – del 25% entro il 2012 potrebbe portare ad un aumento del 1,4% del prodotto interno lordo europeo, e cioè a 150 miliardi di euro nel medio periodo.

Una migliore regolazione, in un contesto di rafforzata legalità e fiducia, costituisce una condizione essenziale per migliorare la competitività del Paese e, allo stesso tempo, per garantire effettività ai diritti fondamentali di cittadinanza, tutelando coloro che sono in una condizione di maggiore "debolezza".

III. Le caratteristiche del Piano

Il Piano d'azione presenta, quindi, novità consistenti rispetto agli approcci del passato.

Esso ha cadenza annuale, come previsto dalla legge, ma contiene anche azioni ed obiettivi a carattere pluriennale, che dovranno essere aggiornati nei Piani successivi.

Il Piano presuppone una stretta integrazione tra le diverse linee di azione, gli obiettivi da conseguire e i soggetti chiamati ad intervenire, con particolare attenzione ai diversi livelli di governo coinvolti. Per la realizzazione delle azioni si terrà conto, per l'anno in corso, delle risorse disponibili e si opererà per gli anni successivi in raccordo con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria.

Inoltre, per l'attuazione delle singole linee di azione, si valutano, in coerenza con la nota del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2007 n. 2869, i più congrui strumenti giuridici, quali il disegno di legge, il regolamento, la direttiva, il piano, l'accordo, nel rispetto della copertura finanziaria.

Gli elementi salienti del Piano sono:

- Predisposizione del Piano sulla base di un'ampia consultazione, in modo da condividere gli obiettivi di risultato e le linee d'azione, così da definire un *patto* (*o programma condiviso*) con le Regioni, le Autonomie locali e le parti sociali.
- Attribuzione, prevista nel Piano, di specifiche responsabilità per lo svolgimento di ciascuna attività (responsabilizzazione delle amministrazioni di settore e ruolo di impulso e di coordinamento).
- Misurazione degli oneri e logica di risultato: la riuscita degli interventi è misurata sulla base della effettiva riduzione degli oneri e dei tempi procedimentali.

- Adozione di un approccio selettivo attraverso l'individuazione dei settori prioritari di intervento, concentrando l'attenzione sulla semplificazione nelle materie di competenza statale e, allo stesso tempo, indicando le aree di una cooperazione multilivello.
- Individuazione di un sistema di consultazione/concertazione dei vari soggetti nazionali interessati, al fine di promuovere il miglioramento del flusso informativo dei dati attinenti alla qualità della regolazione – ovvero dei dati che concorrono alla creazione di indicatori internazionali dai quali si evincono i risultati delle azioni compiute ed il grado di competitività del Paese – nonché della loro trasmissione, in forma unitaria e compatibile con le metodologie impiegate, agli interlocutori nazionali ed internazionali di riferimento.
- Il piano ricongiunge innovazione tecnologica e innovazione amministrativa e utilizza in modo integrato anche l'innovazione normativa e organizzativa, la reingegnerizzazione dei processi di servizio e le azioni di accompagnamento.
- Particolare attenzione viene dedicata alle azioni di formazione, alla comunicazione ai destinatari ed all'opinione pubblica degli obiettivi, dei metodi e dei risultati ed a forme permanenti di interazione con imprese e cittadini anche per raccogliere segnalazioni e suggerimenti. Nell'ambito di queste azioni un ruolo essenziale può essere svolto dalle associazioni dei cittadini, utenti e consumatori e dalle associazioni del mondo imprenditoriale, che sono attori fondamentali del processo di implementazione delle politiche di semplificazione.

Ai fini della predisposizione e dell'attuazione del Piano, le Prefetture-UTG possono svolgere un ruolo essenziale. Esse infatti possono costituire la struttura statale tramite la quale, da un lato, monitorare il livello delle *performance* degli uffici pubblici, contribuire a misurare gli oneri amministrativi sopportati dai cittadini e dalle imprese e, dall'altro, diffondere e attuare le politiche di innovazione e semplificazione amministrativa.

La consultazione ed il coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali, dei rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni dei cittadini e dei consumatori attraverso il Tavolo permanente per la semplificazione proseguirà nelle fasi di attuazione e valutazione del Piano. A questo fine, saranno costituiti appositi gruppi di lavoro per le fondamentali aree del Piano.

IV. Le linee d'azione per il miglioramento della qualità della regolazione

Le linee d'azione individuano le macro aree del piano, ciascuna delle quali suddivisa in azioni. Per ciascuna azione sono specificati l'obiettivo, il termine di conseguimento, l'amministrazione responsabile e le altre amministrazioni coinvolte nella realizzazione degli scopi prefissi.

5. Reingegnerizzazione dei processi

In questo ambito sono incluse le azioni per cui l'innovazione dei processi è vista essenzialmente in ragione delle opportunità messe a disposizione dalle ICT. Le reingegnerizzazioni, ove necessario, saranno accompagnate da proposte di modifica normativa e da misure di riorganizzazione. Sono stati individuati, data l'elevata complessità di questo tipo di interventi, alcuni ambiti di particolare rilevanza e criticità.

Per il potenziamento dell'utilizzo delle tecnologie informatiche da parte delle amministrazioni saranno utilizzate le risorse umane e strumentali già programmate.

5.1 Realizzare l'utilizzo esclusivo della posta elettronica nelle comunicazioni tra amministrazioni centrali

Azione: ridurre i tempi e i costi di trasmissione e dare piena attuazione al Codice dell'amministrazione digitale attraverso la protocollazione e la gestione informatica dei documenti, integrando, ove necessario, tale funzionalità con la firma digitale e la posta elettronica certificata. Le attività principali sono:

- monitorare lo stato di attuazione dei progetti al fine di porre in essere le iniziative necessarie al raggiungimento dell'obiettivo;
- promuovere il riuso di applicazioni standardizzate.

Obiettivo: eliminazione del 100% dei flussi cartacei tra amministrazioni centrali.

Termine di conseguimento: entro il 31 dicembre 2008.

Amministrazione responsabile: ciascuna amministrazione centrale con il coordinamento del Dipartimento per le innovazione e le tecnologie anche attraverso la Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica.

Amministrazione coinvolte: CNIPA

5.2 Accesso alle banche dati delle amministrazioni centrali ed eliminazione dei certificati

Azione: promozione dello scambio di informazioni, di dati e di documenti tra le pubbliche amministrazioni attraverso l'interoperabilità dei sistemi informatici in accordo con i modelli definiti nel Sistema pubblico di connettività e cooperazione applicativa.

Le Amministrazioni certificanti, titolari di banche dati accessibili per via telematica, dovranno provvedere a tutti gli adempimenti necessari per facilitare l'accesso alle altre amministrazioni, in particolare attraverso l'individuazione:

- delle modalità tecniche più idonee per l'accesso e disciplinando l'acquisizione diretta dei dati da parte delle amministrazioni procedenti, ai sensi degli artt. 43 e 71 del DPR n. 445/2000, mediante convenzioni quadro in cui siano definiti i limiti e le condizioni di accesso per assicurare la riservatezza dei dati personali;
- di un ufficio, responsabile di gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati e consentire l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti;
- delle misure organizzative da adottare per l'efficiente, efficace e tempestiva acquisizione d'ufficio dei dati e per l'effettuazione dei controlli stessi oltre che delle modalità per la loro esecuzione.

Una ulteriore azione prevista per il raggiungimento dell'obiettivo è la definizione degli standard e della semantica per la rappresentazione delle informazioni che le amministrazioni hanno necessità di scambiarsi anche attraverso l'utilizzo dell'ontologia.

Obiettivo: a) predisposizione del 50% delle convenzioni quadro e fruibilità del 25% delle banche dati; b) predisposizioni del 100% delle convenzioni quadro e fruibilità del 50% delle banche dati.

Termine di conseguimento: a) 30 giugno 2008; b) 31 dicembre 2008.

Amministrazione responsabile: ciascuna amministrazione centrale titolare di banche dati accessibili per via telematica con il coordinamento del Dipartimento per le innovazioni e le tecnologie, anche attraverso la Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica.

Amministrazione coinvolte: Garante per la protezione dei dati personali, CNIPA.

5.2.1 Accesso alla banca dati Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE)

Azione: il Ministero degli affari esteri ha da tempo avviato un progetto di informatizzazione dell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero che coinvolge il Ministero dell'interno e i Comuni italiani e richiede un intervento di semplificazione e reingegnerizzazione che, tramite l'attivazione di una piattaforma informatica e telematica di sostegno, consenta la circolazione dei dati e la realizzazione dei procedimenti connessi. Tenuto conto della valenza ormai generale assunta dal codice fiscale ai fini dell'interoperabilità, il progetto coinvolge anche il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di consentire, con le opportune modifiche normative, l'utilizzo di una

codificazione unitaria, con evidente semplificazione delle procedure informatiche e possibilità di interconnessione.

Obiettivo: reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi sottesi alla tenuta ed aggiornamento dell'AIRE.

Termine di conseguimento: 31 dicembre 2007.

Amministrazioni responsabili: Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno e Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

Amministrazione coinvolte: Dipartimento per gli affari regionali, Comuni, Ministero dell'economia e delle finanze.

5.3 Processo telematico

Azione: il progetto si pone l'obiettivo di attivare un'azione di riforma complessiva fondata su interventi di razionalizzazione in grado di arginare la frammentazione in cui è costretto il sistema giudiziario. È stato sottoscritto il 17 gennaio 2007 un protocollo d'intesa tra il Ministro per le riforme e le innovazioni nella P.A. ed il Ministro della giustizia finalizzato ad avviare un rapporto di collaborazione per l'individuazione delle soluzioni organizzative e tecnologiche idonee a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario.

Nell'ambito del progetto è prevista la definizione, in modo coordinato e sinergico, degli ambiti di azione, delle priorità di intervento e di avviamento delle iniziative per concentrarvi risorse umane e finanziarie specifiche, al fine di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario nelle varie fasi in cui si articola il processo. Per quanto riguarda il processo civile, l'informatizzazione consentirà in primo luogo l'accesso ai dati ed ai documenti da parte degli utenti (avvocati e cittadini) interessati e inoltre verrà sviluppata per aree di intervento specifiche nei settori caratterizzati da un'alta incidenza di procedure routinarie e di prova documentale,tipiche dei procedimenti di ingiunzione, in materia previdenziale ed esecutivi immobiliari. Relativamente al processo penale l'azione punterà al trasferimento corretto e sicuro delle informazioni tra i diversi uffici giudiziari e le articolazioni ministeriali interessate pervenendo alla creazione di un sistema informativo integrato. Nel processo minorile l'azione è diretta in particolare delle adozioni alla creazione delle banche dati delle adozioni nazionali e internazionali.

Obiettivo: Riduzione dei tempi e miglioramento dell'efficienza**.**

Termine di conseguimento: 31 dicembre 2008.

Amministrazioni responsabili: Ministero della giustizia**.**

Amministrazioni coinvolte: Dipartimento per l'innovazioni e le tecnologie.

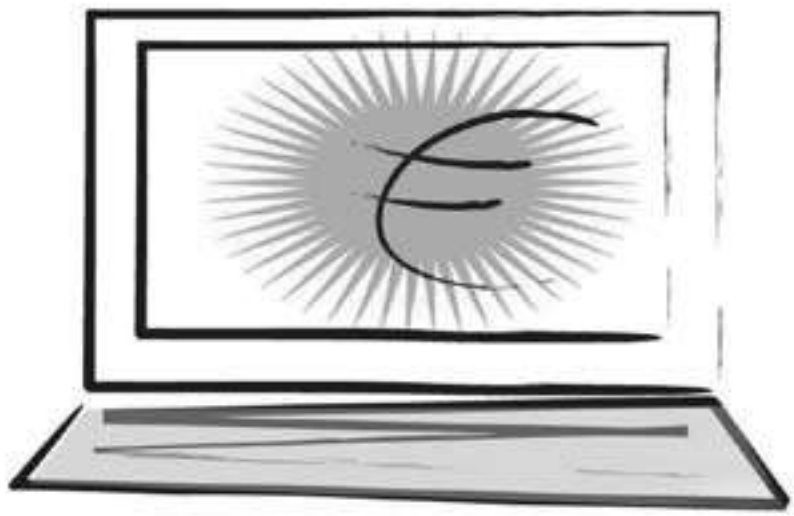
5.3.1 Processo tributario telematico

Azione: revisione ed ottimizzazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività delle commissioni tributarie, anche attraverso l'uso dell'ITC. Attualmente è in corso una fase di pre-esercizio, programmata sino a maggio 2007, per la valutazione delle funzioni relative agli utenti: giudici, professionisti, uffici impositori, personale delle commissioni. Il progetto è stato avviato in tre regioni (Toscana, Sardegna, Sicilia). Il passaggio successivo consiste nella sperimentazione della posta elettronica certificata. Entro la fine del 2008 è prevista l'inaugurazione di un periodo transitorio, teso a raggiungere il massimo utilizzo del canale informatico da parte degli utenti.

Obiettivo: riduzione dei tempi e miglioramento dell'efficienza.

Termine di conseguimento: 31 dicembre 2008.

Amministrazioni responsabili: Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche fiscali.



pagamenti elettronici

5.4 Pagamenti elettronici

Azione: consentire l'effettuazione *on line* dei pagamenti di servizi erogati in modalità telematica con l'identificazione dell'utente, anche tenendo conto delle previsioni del disegno di legge "Bersani" (A.C. 2272) che delega il Governo alla modernizzazione dell'attuale sistema dei pagamenti, finalizzato alla progressiva estensione di un sistema di pagamenti caratterizzato dall'utilizzo di strumenti elettronici.

Obiettivo: a) Redazione delle regole tecniche previste dal Codice dell'amministrazione digitale; b) predisposizione degli strumenti tecnologici necessari e definizione del piano di attivazione con il coinvolgimento delle amministrazioni erogatrici di servizi a titolo oneroso; c) attuazione del piano.

Termine di conseguimento: a) 31 dicembre 2007; b) 31 marzo 2008; c) 31 dicembre 2008.

Amministrazioni responsabili: Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, Dipartimento della funzione pubblica.

Amministrazioni coinvolte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, Garante per la protezione dei dati personali, Banca d'Italia, CNIPA e, successivamente, altre amministrazioni centrali erogatrici di servizi *on line*.

5.5 Conferenza di servizi telematica

Azione: sono in corso attività di sperimentazione finalizzate all'utilizzo degli strumenti telematici, nella disponibilità delle amministrazioni, al fine di attuare gli adempimenti necessari allo svolgimento della conferenza di servizi sia istruttoria che decisoria compatibilmente con il sistema normativo vigente. In particolare l'azione riguarderà le fasi di convocazione e, verifica della presenza dei partecipanti, lo scambio di informazioni e documenti, nonché le forme e modalità per la redazione ed approvazione degli atti conclusivi della conferenza.

Obiettivo: Attivare una piattaforma informatica e telematica per realizzare la conferenza dei servizi *on line*.

Termine di conseguimento: 30 giugno 2008.

Amministrazioni responsabili: Ministero per lo sviluppo economico e Dipartimento per le innovazione e le tecnologie.

Amministrazioni coinvolte: CNIPA.

5.6 Riorganizzazione della assistenza primaria attraverso la casa della salute

Azione: il *patto della salute* prevede un nuovo investimento sull'assistenza primaria perché si trasformi nella piattaforma polivalente e funzionale in grado di perseguire la prevenzione primaria, secondaria e terziaria, l'educazione sanitaria e le corrette pratiche di autogestione delle malattie croniche. Consolidando le forme aggregative presenti sul territorio con le Unità Territoriali di Assistenza primaria si devono strutturare punti di accesso unificati per la presa in carico della totalità degli interventi socio-sanitari che possono interessare il cittadino: le sedi dove si attiva l'assistenza domiciliare delle cure a forte integrazione multidisciplinare; dove possono essere effettuati tutti gli accertamenti diagnostico-strumentali di base 7 giorni su 7 e per almeno 12 ore al giorno e dove vengono attivate le procedure di teleconsulto e di telemedicina che consentano una diagnosi specialistica di secondo livello.

Obiettivo: definizione di un disegno di legge in materia di assistenza primaria.

Termine di conseguimento: giugno 2007.

Amministrazione responsabile: Ministero della salute.

Amministrazioni coinvolte: Dipartimento per gli affari regionali, Conferenza unificata, Regioni e province autonome.

5.7 Fascicolo sanitario personale elettronico e servizi sanitari: prenotazione, prescrizione, referto *on-line*

Azione: Al fine avviare un percorso di innovazione digitale nei processi socio-sanitari sono state previste (attraverso iniziative dei Ministeri dell'innovazione e le riforme nella pubblica amministrazione, della salute e dell'economia e delle finanze) una serie di azioni propedeutiche che hanno portato:

- alla realizzazione di un'anagrafe sanitaria degli assistiti e dei prescrittori;
- alla diffusione della firma digitale per gli operatori sanitari;
- alla condivisone con le regioni di documenti strategici la costruzione dell'Infostruttura della sanità elettronica (Strategia Architetturale per l'Infrastruttura di base della Sanità Elettronica).

Sono stati inoltre sostenuti, attraverso i fondi centrali (*e-governement*, CIPE, Comitato dei Ministri per la società dell'Informazione), progetti regionali o interregionali finalizzati all'erogazione di servizi sanitari in modalità quali:

- il sistema informativo sanitario della Regione Lombardia (CRS-SIS) ed i progetti delle regioni Veneto ed Emilia Romagna, che prevedono l'automazione nei processi di prenotazione, prescrizione, condivisione e invio dei referti e della documentazione clinica degli assistiti;
- la Rete dei Medici di Medicina Generale per le regioni obiettivo 1;
- il progetto interregionale di prenotazione *on line*;
- l'interconnessione a banda larga dei centri di eccellenza;
- la telemedicina e la teleformazione.

Si tratta ora di consolidare ed estendere – attraverso le iniziative di cui all'art. 87 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 ed all'art. 50 della legge n. 326 del 2003 – le esperienze maturate attraverso un'azione coordinata e condivisa fra amministrazioni centrali e regionali, in modo da far convergere le diverse iniziative, che devono passare da una logica di progetto a una di sistema e di assicurare l'attuazione su tutto il territorio nazionale del programma di sanità elettronica, in linea con il piano di azione europeo per l'*eHealth*.

Obiettivi principali:

1. garantire la continuità della cura permettendo ai professionisti sanitari di accedere alle informazioni sanitarie di ciascun cittadino;
2. facilitare l'accesso ai servizi e ridurre i tempi d'attesa per il cittadino;
3. aumentare il livello di informatizzazione e di alfabetizzazione sulle nuove tecnologie del sistema sanitario;
4. migliorare e rendere più tempestiva la raccolta dei dati ai fini valutativi per gli organi di governo regionali e nazionali;
5. promuovere la crescita delle competenze del settore dell'informatica sanitaria italiana.

Termine di conseguimento: 2008 per gli obiettivi 3, 4 e 5; 2010 per gli obiettivi 1 e 2.

Amministrazioni responsabili: Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, Ministero della salute; Ministero dell'economia e delle finanze.

Amministrazioni coinvolte: Dipartimento per gli affari regionali, Regioni e province autonome.

5.8 Reingegnerizzazione dei processi gestionali delle pubbliche amministrazioni

Azione: Ricognizione ed esame di tutti i processi gestionali attinenti al c.d. *back office* (risorse umane, strumentali, uffici di supporto, al fine di consentire un'efficace riorganizzazione nell'ottica

di una loro riduzione dimensionale, così come previsto dall'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – legge finanziaria 2007).

Tempi di conseguimento: a) emanazione dei regolamenti entro il 30 aprile 2007; b) completa attuazione dei processi di riorganizzazione entro 18 mesi dall'emanazione dei regolamenti.

Amministrazioni responsabili: Amministrazioni dello Stato con il coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze e del Dipartimento per la funzione pubblica.

6. Semplificazione normativa e amministrativa delle attività delle Regioni e degli enti locali

In questo ambito sono incluse le azioni finalizzate al raccordo tra le misure di semplificazione normativa ed amministrativa previste a livello statale e quelle in ambito regionale e di enti locali.

Tale raccordo sarà realizzato - in conformità al principio di leale collaborazione - in attuazione dell'"*Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*". Nel realizzare le iniziative previste le amministrazioni coinvolte rispettano i vincoli di finanza pubblica, in particolare il Patto di stabilità interno.

Si porranno le basi affinché il processo normativo si conformi ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme.
Oltre a garantire anche a livello regionale il miglioramento della qualità della regolazione, appare inoltre necessario:

a) valutare la configurabilità di modelli procedimentali semplificati sul territorio nazionale, che le singole Regioni introdurranno poi nel proprio ordinamento;
b) individuare le più efficaci misure di semplificazione introdotte nelle Regioni, da far valere come "casi-pilota" per le altre e per lo stesso Stato;
c) stabilire consensualmente "livelli minimi essenziali di semplificazione" sul territorio nazionale, cui far corrispondere 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.

6.1 Miglioramento della qualità della regolazione a livello regionale

Azione (a): individuazione, attraverso apposito accordo tra Stato, Regioni ed enti locali, di un quadro condiviso di principi fondamentali in materia di qualità della regolazione, in grado di migliorare e di uniformare l'attività normativa delle Regioni e degli enti locali; individuazione, in particolare, di strumenti per la qualità della regolazione quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), l'impiego di clausole valutative, la

semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo.

Azione (b): riduzione del numero delle leggi regionali e successivo riordino, in applicazione dei principi elaborati in sede di "*Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*" (siglato il 29 marzo 2007) ed in coerenza con gli obiettivi del Piano d'azione, attraverso l'adozione di testi unici e codici ovvero ricorrendo alla delegificazione dei casi in cui la materia può essere regolata da normativa regionale anche di dettaglio.

Azione (c): istituzione di una banca dati della normativa primaria e secondaria da costituirsi presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali, individuando gli strumenti legislativi e amministrativi necessari.

Azione (d): Unificazione dei manuali statali e regionali in materia di *drafting*, con previsione di idonei sistemi di monitoraggio degli stessi mediante la creazione di un indice di qualità nonché l'utilizzo di formule *standard* riferite a fattispecie normative tipiche.

Obiettivo: garantire anche a livello regionale il miglioramento della qualità della regolazione attraverso la riduzione del numero delle leggi, il loro riordino, misure di AIR e *check* preventivo nonché l'istituzione di una banca dati della normativa primaria e secondaria.

Termine di conseguimento: 31 dicembre 2007 per la definizione dell'accordo Stato, Regioni ed enti locali e per l'individuazione delle misure da parte della Conferenza unificata, che fisserà specifici termini per gli adempimenti regionali.

Amministrazione responsabile: Dipartimento per gli affari regionali

Amministrazioni coinvolte:, Regioni, province autonome ed enti locali; Conferenza unificata; Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione.

6.2 Riduzione dei tempi e semplificazione delle procedure, di competenza regionale o locale

Azione (a): consultazione degli *stakeholders* per l'individuazione delle aree di intervento in attuazione dell'"*Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*", con priorità per le tredici aree di intervento selezionate dalla Commissione europea.

Azione (b): misurazione dei costi amministrativi e individuazione condivisa degli strumenti di riduzione degli oneri amministrativi.

Azione (c): individuazione in Conferenza Unificata di alcune tipologie di procedimenti, per i quali si rende necessario procedere immediatamente alla riduzione dei tempi e alla semplificazione (ad es. riduzione dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie; facilitazione dell'accesso ai servizi sanitari - "prenotazioni sanitarie"; semplificazione dei procedimenti connessi agli impianti produttivi; semplificazione di procedimenti disciplinati gestiti dai competenti enti locali, con particolare riguardo a quelli relativi all'approvazione dei piani urbanistici, alle autorizzazioni e ai controlli in materia ambientale, alle comunicazioni in materia di lavoro).

Azione (d): fissazione da parte della Conferenza Unificata di specifici obiettivi per Regioni ed enti locali.

Obiettivo: misurare e ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi e, in particolare, gli obblighi d'informazione imposti alle imprese, in conformità alle conclusioni del Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007 in materia di *Better Regulation*. Nel perseguimento di tale obiettivo si procederà all'individuazione e quantificazione degli oneri amministrativi derivanti dalla normativa statale e - in attuazione dell'"*Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*" - di quelli derivanti dalla normativa regionale, elaborando specifiche proposte di riduzione. Utilizzare le esperienze regionali per sviluppare più avanzate forme di semplificazione con particolare attenzione alla riduzione dei tempi amministrativi e in coerenza con gli obiettivi generali del Piano d'azione.

Termine di conseguimento: 30 giugno 2008 per la consultazione, per la ricognizione e per l'individuazione delle misure da parte della Conferenza unificata, che fisserà specifici termini per gli adempimenti regionali.

Amministrazione responsabile: Dipartimento per gli affari regionali, Ministero della Salute, Ministero dell'economia e delle finanze.

Amministrazioni coinvolte: Regioni e province autonome; Conferenza unificata; Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, Dipartimento della funzione pubblica.

6.3 Individuazione di "livelli minimi essenziali di semplificazione" sul territorio nazionale e di "livelli massimi di oneri burocratici"

Azione (a): attività di interlocuzione con le Regioni e gli Enti locali e di consultazione degli *stakeholders*, intesa alla comune individuazione di livelli essenziali minimi di semplificazione da garantire sull'intero territorio nazionale.

Azione (b): individuazione, all'interno della legge sul procedimento amministrativo, dei livelli essenziali delle prestazioni la cui osservanza va garantita sull'intero territorio nazionale, e, quindi, enucleazione condivisa delle disposizioni della legge n. 241 del 1990 e degli ulteriori principi in tema di semplificazione che vincolino immediatamente Regioni Enti locali.

Azione (c): individuazione di moduli procedurali validati dalla Conferenza Unificata da offrire alle amministrazioni regionali e locali come schemi procedimentali tipo che assicurano le garanzie essenziali del cittadino e che non potranno essere, come tali, disattesi, se non mediante la previsione di meccanismi procedurali più favorevoli.

Obiettivo: uniformità della semplificazione sull'intero territorio nazionale attraverso l'individuazione di livelli minimi e livelli essenziali.

Termine di conseguimento: 30 giugno 2008.

Amministrazione responsabile: Dipartimento per gli affari regionali e Dipartimento per la funzione pubblica.

Amministrazioni coinvolte: Regioni e province autonome; Conferenza unificata.

ALLEGATO 12:

DDL 2161, Modernizzazione, efficienza delle amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese.

DDL NICOLAIS

Modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. C. 2161 Governo (testo base), C. 590 Lucchese, C. 1505 Pedica, C. 1588 Nicola Rossi, C. 1688 La Loggia e C. 2080 Turci.

TESTO RISULTANTE DALL'ESAME DEGLI EMENDAMENTI AL 14.06.2007

MODERNIZZAZIONE, EFFICIENZA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E RIDUZIONE DEGLI ONERI BUROCRATICI PER I CITTADINI E PER LE IMPRESE

Capo I

MISURE VOLTE ALLA RIORGANIZZAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA, ALLA RIDUZIONE E ALLA CERTEZZA DEI TEMPI DEI PROCEDIMENTI E RELATIVE FORME DI TUTELA

Art. 1.

(Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di conclusione del procedimento).

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1 sono apportate le seguenti modificazioni:

1. al comma 1 dopo le parole: «di efficacia» sono aggiunte le seguenti: «di imparzialità».

2. al comma 1-*ter* dopo le parole: «il rispetto dei» sono aggiunte le seguenti: «criteri e dei»

3. al comma 1-*ter* sono aggiunte, in fine, le parole: «, nonché, ove compatibili, delle disposizioni di cui all'articolo 2»;

b) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«Art. 2. *(Conclusione del procedimento). - 1.* Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

3. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza.

4. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro competente, tenendo conto della sostenibilità dei termini, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono individuati i termini superiori a novanta giorni e comunque non superiori a centottanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.

5. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le Autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza.

6. I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio, ovvero dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

7. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 possono essere sospesi, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o di altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2»;

c) dopo l'articolo 2 è inserito il seguente:

«Art. 2-*bis. - (Conseguenze del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento). - 1.* Le pubbliche amministrazioni ed i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-*ter,* sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto.

2. Indipendentemente dal risarcimento del danno di cui al comma 1 e con esclusione delle ipotesi in cui il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento dell'istanza, le pubbliche amministrazioni ed i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-*ter,* corrispondono ai soggetti istanti, per il mero ritardo, una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva, tenuto conto anche della rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento, nei casi di inosservanza dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

3. Con regolamento, emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti la misura e il termine di corresponsione della somma di cui al comma 2 del presente articolo. Il regolamento stabilisce, altresì, le modalità di pagamento per le

amministrazioni statali, enti pubblici nazionali ed i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-*ter*. Le regioni, le province e i comuni determinano le modalità di pagamento per i procedimenti di propria competenza.
4. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno di cui al comma 1 si prescrive in cinque anni; il diritto di cui al comma 2 si prescrive in due anni. In entrambi i casi, il termine di prescrizione di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, decorre dalla data del pagamento, che deve essere comunicato entro quindici giorni dall'amministrazione gravata del relativo onere economico»;
d) all'articolo 5 è aggiunto, in fine, il seguente comma:
«*4*. Nei casi in cui la durata prevista per la conclusione del procedimento supera i trenta giorni, il responsabile, su richiesta degli interessati, fornisce con periodicità mensile, anche con mezzi telematici, informazioni circa lo stato del procedimento»;
e) all'articolo 10-*bis*, comma 1, terzo periodo, la parola: «interrompe» è sostituita dalla seguente: «sospende» e le parole: «iniziano nuovamente» sono sostituite dalla seguente: «riprendono»;
f) all'articolo 16 sono apportate le seguenti modificazioni:
1) al comma 1, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, che comunque non può superare i quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta»;
2) il comma 2 è sostituito dal seguente:
«*2.* In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. In tali casi, l'organo competente ad adottare il provvedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri di cui al presente comma»;
3) al comma 4, le parole: «il termine di cui al comma 1 può essere interrotto» sono sostituite dalle seguenti: «i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti»;
4) il comma 5 è sostituito dal seguente:
«*5.* I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici»;
5) dopo il comma 6 è aggiunto, in fine, il seguente:
«*6-bis.* Resta fermo quanto previsto dall'articolo 127 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163»;
g) all'articolo 17 sono apportate le seguenti modificazioni:
1) al comma 1 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Decorsi inutilmente ulteriori novanta giorni, l'organo competente procede comunque all'adozione del provvedimento. In tal caso, i soggetti responsabili dell'adozione del provvedimento non possono essere chiamati a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione delle valutazioni tecniche di cui al presente comma»;
2) dopo il comma 2 è inserito il seguente:
«*2-bis*. Nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche, i termini di cui all'articolo 2, commi 2, 3, 4 e 5, sono sospesi fino all'acquisizione della valutazione e, comunque, salvo che per i casi di cui al comma 2 del presente articolo, non oltre i termini massimi previsti dal comma 1»;
h) all'articolo 25 sono apportate le seguenti modificazioni:
1) il comma 4 è sostituito dal seguente:
«4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta di accesso la stessa si intende accolta e i documenti richiesti si intendono disponibili».
2) al comma 5, primo periodo, le parole: "e nei casi previsti dal comma 4" sono soppresse».
2. I servizi di controllo interno delle singole amministrazioni statali, ovvero le strutture delle medesime amministrazioni cui sono affidate, in forza dei rispettivi ordinamenti, le verifiche sul rispetto dei termini procedimentali, e i corrispondenti uffici od organi degli enti pubblici nazionali sono tenuti, anche avvalendosi dei sistemi di protocollo informatico, a misurare i tempi medi di conclusione dei procedimenti, nonché a predisporre un apposito rapporto annuale, indicando il numero e le tipologie dei procedimenti che non si sono conclusi nei termini previsti. Il rapporto, corredato da un piano di riduzione dei tempi, è presentato ogni anno, entro il 15 febbraio dell'anno successivo, alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Sulla base delle risultanze del rapporto si provvede, anche su impulso di quest'ultima, al conseguente adeguamento dei termini di conclusione dei procedimenti con le modalità di cui all'articolo 2, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera *b)*, del presente articolo.
3. In sede di prima attuazione della presente legge, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e gli atti o provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera *b),* del presente articolo, sono adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le disposizioni regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti, cessano di avere effetto a decorrere dalla scadenza del termine di cui al primo periodo del presente comma. Continuano ad applicarsi le

disposizioni regolamentari, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini non superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti. La disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera *b),* del presente articolo, si applica dallo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.
4. Il regolamento previsto dall'articolo 2-*bis*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dal comma 1, lettera *c)*, del presente articolo, è emanato entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima disposizione. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto regolamento, le regioni, le province e i comuni adottano gli atti finalizzati agli adempimenti previsti nel citato articolo 2-*bis*, comma 3, della legge n. 241 del 1990. Decorsi i termini prescritti, in caso di mancata adozione degli atti previsti dal presente comma, la somma di cui al medesimo articolo 2-*bis* è liquidata dal giudice secondo equità. In sede di prima applicazione, la misura della somma di denaro di cui al citato articolo 2-*bis*, comma 2, è comunque fissata in un importo non inferiore ad euro venticinque e non superiore ad euro duecentocinquanta.
5. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli eventuali oneri di cui all'articolo 2-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dal comma 1, lettera *c)*, del presente articolo, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-*ter*, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. I decreti eventualmente emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della legge 5 agosto 1978, n. 468, prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti o delle misure di cui al periodo precedente sono tempestivamente trasmessi alle Camere, corredati da apposite relazioni illustrative.

Art. 2.

(Modifiche al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, in materia di elenco della documentazione necessaria, moduli e formulari).

1. All'articolo 57 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) il comma 1 è sostituito dal seguente:
«*1.* Le pubbliche amministrazioni definiscono e rendono disponibili attraverso gli uffici per le relazioni con il pubblico ovvero per via telematica, anche ai fini delle dichiarazioni sostitutive di certificazione o di notorietà, gli elenchi della documentazione da presentare unitamente all'istanza ai fini dell'adozione del provvedimento amministrativo richiesto, i moduli ed i formulari validi ad ogni effetto di legge, nonché le ipotesi in cui operano il silenzio assenso e la dichiarazione di inizio di attività nei procedimenti di propria competenza»;
b) è aggiunto, in fine, il seguente comma: *«3.* Le pubbliche amministrazioni non possono chiedere ulteriori informazioni o documenti oltre a quelli indicati negli elenchi, nei moduli, e nei formulari di cui al comma 1, se non con atto motivato, il quale determina la sospensione del termine per la conclusione del procedimento alle condizioni di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni».
2. In via di prima applicazione le pubbliche amministrazioni danno attuazione alle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 57 del decreto legislativo 7 marzo 2005, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

(Riduzione dei tempi di approvazione del Programma statistico nazionale).

1. All'articolo 6-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, il quale esprime il proprio parere entro il termine di sessanta giorni. Si applica, a tale fine, quanto previsto dall'articolo 154, comma 5, del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196».

Art. 4.

(Misure per l'attuazione del protocollo informatico).

1. I responsabili per i sistemi informativi automatizzati, individuati ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, e successive modificazioni, riferiscono al Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, entro il 30 giugno 2007, sullo stato di attuazione delle disposizioni sul protocollo informatico e sulla gestione elettronica dei documenti di cui al capo IV del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e successive modificazioni e delle regole tecniche collegate.
2. In caso di mancata osservanza delle disposizioni di cui al comma 1, il Ministro nomina il responsabile per i sistemi informativi automatizzati di ogni pubblica amministrazione centrale commissario *ad acta* per l'attuazione delle disposizioni di cui al capo IV del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sulla realizzazione e l'utilizzo dei sistemi di protocollo informatico e di gestione elettronica dei documenti. Entro centottanta giorni dalla nomina, il commissario *ad acta* riferisce sull'effettivo avvio e sul corretto funzionamento del sistema di protocollo informatico e della gestione elettronica dei documenti nel rispetto delle regole tecniche di interoperabilità per l'interscambio dei documenti elettronici.
3. Il Governo promuove, attraverso la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, intese ed accordi con le regioni e con le autonomie locali per favorire la generale adozione, da parte di queste, dei sistemi di protocollo informatico e di gestione elettronica dei documenti nel rispetto delle regole tecniche di cui al comma 2.

Art. 5.

(Riorganizzazione sperimentale dei processi di servizio in deroga alla normativa vigente).

1. Al fine di ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e sulle imprese e di raggiungere gli obiettivi previsti dagli articoli 12 e 14 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, sono consentite, in via sperimentale, per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, la riprogettazione e la riorganizzazione dei processi di servizio in deroga alla vigente normativa statale, fatti salvi le disposizioni della Costituzione, i princìpi comunitari, le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dall'ordinamento comunitario, i princìpi fondamentali dell'ordinamento in materia di diritti civili, le disposizioni in materia di difesa e sicurezza nazionale, ordine e sicurezza pubblica, immigrazione e consultazione elettorale, nonchè i princìpi fondamentali dell'azione amministrativa.
2. Le pubbliche amministrazioni, anche regionali e locali, comunicano i progetti di sperimentazione per i quali intendono avvalersi della deroga di cui al comma 1. I competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con le amministrazioni competenti per settore, valutano i progetti, avvalendosi del contingente di esperti di cui al comma 2 dell'articolo 11 della legge 6 luglio 2002, n. 137, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione.
3. In caso di valutazione positiva, con regolamento di delegificazione, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri interessati, è autorizzata la sperimentazione in deroga. Il decreto di cui al presente comma indica il termine di efficacia della sperimentazione, non superiore a ventiquattro mesi, e contiene l'elenco tassativo delle norme di cui è consentita la deroga temporanea.
4. I competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con le amministrazioni interessate, effettuano il monitoraggio sull'attuazione dei progetti di sperimentazione in deroga alle norme vigenti, verificano i risultati conseguiti, promuovono la condivisione di questi tra tutte le amministrazioni pubbliche mediante il trasferimento delle soluzioni tecniche e organizzative.
5. Il Governo valuta le iniziative di modifica alla normativa vigente conseguenti agli esiti delle sperimentazioni, sentito il Comitato interministeriale di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.
6. Nell'esercizio delle competenze di cui al presente articolo, aventi ad oggetto i progetti di sperimentazione delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione opera in raccordo con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali.

Art. 6.

(Pubblicità dei procedimenti e degli adempimenti amministrativi).

1. Al comma 1 dell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:
«g-bis) i casi in cui sono applicabili il silenzio assenso e la dichiarazione di inizio di attività nei procedimenti di propria competenza».

Art. 7.

(Ambito applicativo di alcune disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241).

1. L'articolo 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è abrogato.
2. All'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni sono apportate le seguenti modificazioni:
a) al comma 2, secondo periodo, le parole: «professori di ruolo» sono sostituite dalle seguenti: «professori universitari di ruolo»;
b) al comma 5 le parole da: «adotta» fino a: «articolo 25, comma 4;» sono soppresse.
3. All'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) il comma 1 è sostituito dal seguente:
«*1*. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni di cui agli articoli 2-*bis,* 11, 15 e 25, commi 5, 5-*bis* e 6, nonché quelle del capo IV-*bis,* si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche»;
b) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:
«*2-bis*. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato con un provvedimento espresso e motivato, di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa.
2-*ter*. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio di attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.
2-*quater*. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

2-*quinquies*. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione».
4. Dopo l'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificato dal comma 3 del presente articolo, è inserito il seguente:
«Art. 29-*bis*. - *(Disciplina per i gestori di servizi di pubblica utilità). - 1.* I gestori pubblici o privati dei servizi di pubblica utilità di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 14 novembre 1995, n. 481, applicano al rapporto di utenza, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 della presente legge.
2. Con provvedimenti delle rispettive autorità di regolazione, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, sono determinate le concrete modalità applicative delle disposizioni del comma 1.
3. In caso di mancata osservanza, da parte dei gestori pubblici o privati di servizi di pubblica utilità di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 14 novembre 1995, n. 481, delle disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo ovvero dei livelli minimi di qualità e di quantità predeterminati e pubblicati anche attraverso carte dei servizi, nella misura e secondo le modalità stabilite con provvedimenti delle rispettive autorità di regolazione, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, deve essere assicurata agli utenti interessati la corresponsione di un indennizzo automatico e forfetario, eventualmente anche mediante forme di autotutela negoziale.
4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, sono individuati gli altri servizi di interesse generale soggetti all'applicazione degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 della presente legge, nonché i soggetti competenti all'attuazione dei commi 2 e 3 del presente articolo».

Art. 8.

(Responsabilità dirigenziale).

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è inserito il seguente:
«1-bis. Ferme restando le disposizioni contrattuali relative al trattamento economico accessorio, al dirigente non può essere attribuito, in tutto o in parte, in relazione al grado di responsabilità e tenuto conto degli eventuali inadempimenti del responsabile del procedimento, nonché della gravità dei casi, valutata con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il trattamento economico accessorio nel caso in cui, per i procedimenti amministrativi che ricadono nella competenza dell'ufficio da lui diretto, si verifichi:
a) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento;
b) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di predisporre, aggiornare e rendere noto agli interessati l'elenco di cui all'articolo 2-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241;
c) grave e ripetuta inosservanza del divieto di esigere dal privato la presentazione di documenti per i quali la normativa vigente consente il ricorso alle dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà, nonché l'acquisizione diretta di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

Art. 9.

(Disposizioni in materia di tutela amministrativa e di normazione regolamentare e delegata).

1. All'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Il ricorso straordinario non è, altresì, ammesso avverso:
a) i provvedimenti di cui all'articolo 23-*bis,* comma 1, lettera *d),* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e successive modificazioni;
b) gli atti di gestione dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, ad eccezione del personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».
2. All'articolo 9, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, e successive modificazioni, la parola: «centoventi» è sostituita dalla seguente: «sessanta».
3. All'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) al primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Copia della relazione istruttoria nonché delle eventuali controdeduzioni delle altre amministrazioni è trasmessa, contestualmente, anche alle parti»;
b) il secondo comma è sostituito dal seguente:
«Trascorso il detto termine, il ricorrente può depositare direttamente copia del ricorso presso il Consiglio di Stato».
4. Nell'articolo 13, primo comma, alinea, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, dopo il secondo periodo, è inserito il seguente: «Se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati».
5. All'articolo 14, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «I ricorsi diretti ad ottenere l'esecuzione dei decreti di decisione resi nel regime di alternatività ai sensi degli articoli 8 e 15 del presente decreto sono proposti al tribunale amministrativo regionale competente per territorio ai sensi dell'articolo 37, primo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034».

6. Non è ammessa la proposizione dei ricorsi di cui all'articolo 14, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, come modificato dal presente articolo, ai fini dell'esecuzione dei decreti resi prima dell'entrata in vigore della presente legge.
7. All'articolo 26, secondo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Trovano applicazione le forme di pubblicità di cui all'articolo 14, terzo e quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, quando la sentenza di annullamento degli atti ivi indicati è passata in giudicato».
8. All'articolo 15 della legge 21 luglio 2000, n. 205, le parole: «l'indicazione» sono sostituite dalle seguenti: «la sottoscrizione».
9. Per l'attuazione delle deleghe di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, il Governo può avvalersi del Consiglio di Stato ai sensi dell'articolo 14, numero 2o, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e in tale caso non occorre acquisire il relativo parere previsto dall'articolo 17, comma 25, della legge 15 maggio 1997, n. 127, nonché dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59. A tale fine è costituita presso la Sezione consultiva per gli atti normativi una segreteria tecnica, composta da un contingente di dieci unità di personale, individuate nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e obbligatoriamente collocate in posizione di distacco, con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza.
10. All'articolo 21-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) al comma 1 è premesso il seguente:
«01. Salvi i casi di silenzio assenso o di silenzio rigetto, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, decorsi i termini stabiliti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, per la conclusione del procedimento amministrativo, può essere proposto, anche senza necessità di diffida, all'amministrazione inadempiente, fino a che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla data di scadenza dei medesimi termini. È fatta salva la possibilità di riproporre l'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti»;
b) il comma 2 è sostituito dal seguente:
«2. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. Con la sentenza di accoglimento totale o parziale del ricorso, il giudice amministrativo ordina all'amministrazione di provvedere, di norma entro un termine non superiore a trenta giorni. Qualora l'amministrazione resti inadempiente oltre tale termine, il giudice amministrativo, su richiesta di parte, nomina un commissario che provvede in luogo della stessa».
11. All'articolo 76 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente comma:
«4-bis. Nell'anagrafe è inserita menzione delle sentenze emesse dalla Corte dei conti ai sensi degli articoli 63, comma 1, numero 5), e 248, comma 5».
12. Al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) all'articolo 51, comma 2, le parole: «segreteria sono rese accessibili» sono sostituite dalle seguenti: «segreteria, nonché i pareri resi dal Consiglio di Stato, sono resi accessibili»;
b) all'articolo 52, è aggiunto, in fine, il seguente comma:
«7-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche ai pareri resi dal Consiglio di Stato».

Art. 10.

(Misure per la digitalizzazione degli atti e dei documenti nei processi amministrativo, contabile e tributario e altre misure di semplificazione delle notificazioni).

1. Fermo restando quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123, i tempi e le modalità della progressiva digitalizzazione degli atti e dei documenti dei procedimenti giurisdizionali amministrativo, contabile e tributario e dei procedimenti dinanzi alle sezioni consultive del Consiglio di Stato e alle sezioni di controllo della Corte dei conti sono stabiliti con uno o più decreti adottati, sentiti gli ordini professionali interessati, rispettivamente, per la giustizia amministrativa dal Presidente del Consiglio di Stato, per la giustizia contabile dal Presidente della Corte dei conti e, per la giustizia tributaria, acquisito il parere di cui all'articolo 24, comma 1, lettera *i)*, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, dal Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti, tenuto conto delle regole tecniche e dei formati di cui al comma 4, dispongono una fase di sperimentazione parziale o totale, anche limitata a singoli uffici giudiziari, e, all'esito della stessa, prevedono:
a) valutati i risultati della sperimentazione, nonché lo stato dello sviluppo tecnologico, l'obbligo di depositare anche o esclusivamente su supporto informatico o per via telematica gli atti o i documenti offerti in comunicazione dalle parti;
b) eventuali deroghe all'obbligo di produzione su supporto informatico o in via telematica per determinate tipologie di procedimenti, atti e documenti;
c) il numero di copie cartacee da produrre quando il deposito su supporto informatico o in via telematica non escluda il deposito di atti o documenti in forma cartacea.

2. I decreti di cui al comma 1 sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti e sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale,* acquisendo efficacia dalla data della predetta pubblicazione.
3. Le magistrature ordinaria, amministrativa, contabile e tributaria curano il costante scambio di informazioni in ordine ai programmi di digitalizzazione dei relativi procedimenti giurisdizionali e consultivi anche al fine di favorire il riuso dei programmi informatici ai sensi dell'articolo 69 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.
4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, sentiti i soggetti di cui al comma 1, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti le regole tecniche e i formati da utilizzare nell'ambito dei procedimenti di cui al medesimo comma 1.
5. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui ai commi 6 e 7, uno o più decreti legislativi diretti:
a) al riordino della normativa sulle comunicazioni e sulle notificazioni per adeguarle al processo telematico;
b) alle modalità di conferimento della procura alle liti per adeguarle al processo telematico.
6. Nell'esercizio della delega di cui al comma 5, lettera *a)*, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
a) obbligo per ciascun avvocato e ausiliario del giudice di indicare un indirizzo di posta elettronica certificata, secondo la disciplina dettata dall'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, dal decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123; definizione e disciplina dell'elenco degli indirizzi e delle modalità di aggiornamento;

b) previsione che le comunicazioni sono effettuate direttamente dall'ufficio giudiziario agli avvocati e agli ausiliari del giudice in forma telematica all'indirizzo elettronico di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123 ed alle parti costituite personalmente e ai testimoni all'indirizzo elettronico di posta certificata espressamente dichiarato ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68;
c) previsione della notificazione in forma telematica come forma primaria ed obbligatoria di notificazione, salvo eccezioni espressamente previste;
d) previsione in forza della quale, qualora le parti non abbiano comunicato l'indirizzo elettronico, le comunicazioni e le notificazioni durante il procedimento sono fatte presso la cancelleria;
e) previsione della conservazione da parte dell'ufficio notifiche dell'originale del documento informatico per i due anni successivi;
f) previsione dell'invio, su richiesta, del documento informatico per via telematica all'indirizzo dichiarato dal destinatario delle notifiche o dal suo procuratore ovvero mediante consegna su supporto informatico non riscrivibile, ai medesimi, previo pagamento del diritto di copia;
g) attribuzione al Ministro della giustizia della facoltà di determinare, per ciascun circondario o distretto, entro il termine ultimo del 30 giugno 2009, l'inizio dell'utilizzazione in forma obbligatoria delle notificazioni telematiche.
7. Nell'esercizio della delega di cui al comma 5, lettera *b)*, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
a) obbligo della procura alle liti in forma scritta per la rappresentanza della parte davanti al giudice, con facoltà di conferire procura informatica mediante l'utilizzo della firma digitale;
b) indicazione degli estremi della procura alle liti nell'atto;
c) deposito, al momento della iscrizione a ruolo, di copia, con dichiarazione di conformità del difensore, della procura e obbligo di depositare l'originale solo su ordine del giudice.
8. Lo schema del decreto legislativo è emanato su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il parere è espresso entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, con l'indicazione specifica delle eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti ai principi ed ai criteri direttivi contenuti nella legge di delega. Il Governo procede comunque all'emanazione dei decreti qualora i pareri non siano espressi entro sessanta giorni dalla richiesta.
9. Il Governo, con la procedura indicata nel comma 8, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 5, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati nei commi 6 e 7, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati.
10. L'Avvocatura dello Stato può eseguire la notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali ai sensi della legge 21 gennaio 1994, n. 53.
11. Per le finalità di cui al comma 10, l'Avvocatura generale dello Stato e ciascuna Avvocatura distrettuale dello Stato si muniscono di un apposito registro cronologico conforme alla normativa, anche regolamentare, vigente. La validità dei registri è subordinata alla previa numerazione e vidimazione, in ogni mezzo foglio, rispettivamente, da parte dell'Avvocato generale dello Stato, o di un Avvocato dello Stato all'uopo delegato, ovvero dell'Avvocato distrettuale dello Stato.
12. Al fine di garantire un'efficace attuazione delle disposizioni di cui ai commi 10 e 11, il personale proveniente da processi di trasformazione o soppressione di amministrazioni dello Stato, ovvero da situazioni di eccedenza può transitare in mobilità presso l'Avvocatura dello Stato, nel limite di cinquanta unità, anche in deroga alle dotazioni organiche vigenti. Nelle more del riassorbimento del predetto personale nell'ambito delle dotazioni organiche è fatto

divieto di coprire i posti corrispondenti. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede, senza aggravio di spesa, ad effettuare le necessarie variazioni di bilancio volte a trasferire le risorse finanziarie corrispondenti alle partite stipendiali del personale di cui al presente comma.
13. Al fine di garantire un'efficace attuazione delle disposizioni di cui ai commi 10 e 11, il Fondo Unico di Amministrazione, di cui all'articolo 31 del contratto collettivo nazionale di lavoro del compatto Ministeri, istituito presso l'Avvocatura Generale dello Stato, è alimentato anche da una quota delle competenze spettanti agli avvocati e procuratori dello Stato, di cui all'articolo 21 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, in misura pari alla percentuale prevista dall'articolo 14 della tariffa di cui al Capitolo I, allegato al decreto del Ministro della giustizia 8 aprile 2004, n. 127, da ripartire secondo criteri di merito ed efficienza e, comunque, subordinatamente alla presenza in servizio.

Art. 11.

(Disposizioni in materia di valutazione delle amministrazioni pubbliche).

1. Dopo l'articolo 16 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, sono aggiunti i seguenti:
«Art. 16-*bis. (Istituzione della Commissione indipendente per la valutazione delle Amministrazioni pubbliche). - 1.* È istituita presso il CNEL una struttura autonoma, denominata Commissione indipendente per la valutazione dei risultati e della qualità dell'azione delle Amministrazioni pubbliche, di seguito "Commissione", la quale svolge i compiti attribuiti dalla presente legge con indipendenza di giudizio e di valutazione.
2. La Commissione è composta di cinque membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, scelti tra persone di notoria indipendenza ed individuati tra esperti in materia di qualità e organizzazione delle amministrazioni pubbliche o del settore privato, nonché di riconosciuta professionalità nelle discipline giuridico-economiche e gestionali, dei quali:
a) due designati dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti, espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti;
b) uno designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, uno designato dalla delegazione degli enti locali presente in seno alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali;
c) uno designato dal CNEL con il voto favorevole della maggioranza dei suoi componenti in carica.
3. La Commissione elegge nel suo seno il Presidente, dura in carica cinque anni ed i suoi membri non possono essere confermati.
4. L'incarico di membro della Commissione è incompatibile:
a) con l'esercizio del mandato parlamentare o di altre cariche pubbliche elettive;
b) con l'esercizio di cariche in partiti politici, in organizzazioni sindacali o in associazioni di datori di lavoro;
c) con la carica di amministratore di enti pubblici, aziende pubbliche, imprese a prevalente partecipazione pubblica o, comunque, con l'espletamento di altri uffici pubblici di qualsiasi natura;
d) con lo svolgimento di rapporti, anche occasionali, di collaborazione o consulenza con amministrazioni pubbliche o con gli altri soggetti di cui alle lettere *b)* e *c)*.
5. L'incarico di cui al comma 4 non può comunque essere conferito a coloro i quali abbiano esercitato le funzioni o ricoperto le cariche di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 4 nei due anni antecedenti alla designazione. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche nominati membri della Commissione sono obbligatoriamente collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.
6. La Commissione definisce con uno o più regolamenti, entro trenta giorni dalla sua costituzione, l'organizzazione interna, il funzionamento e la relativa disciplina contabile.
7. Salvo quanto stabilito dal comma 9, la Commissione provvede all'autonoma gestione delle spese relative al proprio funzionamento, nei limiti degli stanziamenti previsti da un apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze aggiuntivo a quello previsto dall'articolo 21, comma 1. Il rendiconto di gestione è soggetto al controllo della Corte dei conti.
8. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, è determinata l'indennità spettante al Presidente e ai membri della Commissione, la quale non può, in ogni caso, essere superiore alla misura prevista dall'articolo 1, comma 593, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
9. La Commissione di cui al comma 1 si avvale, altresì, di una struttura di supporto costituita da un contingente di personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni, in posizione di comando o fuori ruolo secondo i rispettivi ordinamenti, nella misura massima di cinquanta unità, di cui dieci messe a disposizione direttamente dal CNEL. A tal fine, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il personale così assegnato mantiene il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di appartenenza, compresa l'indennità di amministrazione, ed i relativi oneri rimangono a carico delle stesse anche in deroga alle vigenti disposizioni speciali. Per il trattamento economico accessorio si fa riferimento alla struttura della retribuzione del personale dipendente del CNEL, ed i relativi oneri sono a carico della Commissione. L'articolazione interna di tale struttura è definita dal Presidente della Commissione con proprio decreto entro il medesimo termine stabilito al comma 9.
10. Nei limiti della disponibilità di bilancio e in casi motivati, la Commissione può avvalersi dell'apporto di ulteriori esperti, previo conferimento di appositi incarichi, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo

2001, n. 165, come modificato dall'articolo 32 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. La Commissione può concludere accordi con enti e organismi pubblici, comunque denominati, anche al fine di acquisire ulteriori professionalità necessarie ad adempiere ai propri compiti istituzionali.
Art. 16-*ter. (Compiti della Commissione). - 1*. La Commissione svolge i seguenti compiti:
a) rileva e verifica, anche avvalendosi degli strumenti e delle strutture di cui alla lettera *d)*, la qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, con particolare riguardo alla soddisfazione dell'utenza ed al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione. La Commissione fornisce adeguato supporto alla definizione degli stessi;
b) predispone e diffonde linee guida, modelli e metodi per la valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'attività di amministrazioni, enti e aziende pubblici, ai fini del controllo di gestione e della valutazione del personale, nonché per la definizione degli standard e la misurazione della qualità dell'azione amministrativa e dei servizi pubblici, elaborando, altresì, proposte, segnalazioni e pareri per il miglioramento della qualità dei servizi resi, anche in attuazione di contratti di servizio, con riferimento alle risorse impiegate. Promuove la conoscenza e la diffusione delle tecniche e delle migliori pratiche nazionali e internazionali nelle suddette materie, collaborando con gli omologhi organismi e con le amministrazioni degli altri Stati, ovvero con gli altri soggetti operanti in ambito comunitario o internazionale;
c) assicura l'omogeneità, la pubblicità e la trasparenza dell'attività di valutazione e controllo strategico svolta dagli uffici e dai soggetti di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici nazionali, anche definendo i requisiti per la nomina dei componenti dei servizi di controllo interno e dei nuclei di valutazione;
d) nelle ipotesi in cui rileva casi di inefficacia, inefficienza, mancato rispetto degli standard di qualità dell'attività delle amministrazioni pubbliche e dei livelli essenziali delle prestazioni, effettua specifiche segnalazioni al Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, che adotta le iniziative di propria competenza, nonché, ove ravvisi un danno per la finanza pubblica, alle procure regionali della Corte dei conti e ai Collegi dei revisori dei conti. Ai fini della predetta rilevazione, la Commissione può anche richiedere ispezioni specifiche ovvero a campione da parte dei servizi ispettivi delle singole amministrazioni, nonché dell'ispettorato della funzione pubblica che può avvalersi, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, del Corpo della Guardia di finanza; il predetto Corpo agisce nell'esercizio dei poteri di polizia economica e finanziaria previsti dall'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, e successive modificazioni;
e) ai fini dell'applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi, che prevedono forme di remunerazione del personale e dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche legate ai risultati, al merito ed alla professionalità, esercita attività di impulso, anche individuando parametri e metodologie di riferimento, attività di ricerca avvalendosi delle analisi e dei dati statistici resi disponibili dagli enti e dagli istituti che svolgono rilevazioni con riferimento ai livelli ed agli andamenti del costo del lavoro, nonché attività di rilevazione degli standard di servizio e dei criteri per la valutazione dei dirigenti, con particolare riguardo alla organizzazione e alla gestione delle risorse umane e strumentali;
f) svolge attività di rilevazione e analisi delle metodologie adottate dalle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, per la valutazione del personale, per i controlli interni e in sede di controllo di gestione;
g) rende pubblici, anche per via telematica, i risultati dell'attività di monitoraggio e verifica di cui alla lettera *a)*, nonché delle attività svolte ai sensi della lettera *d)*. La Commissione assicura, altresì, la disponibilità, per le associazioni dei consumatori o utenti, i centri di ricerca ovvero ogni altro osservatorio qualificato, dei dati sui quali sono basate tali attività, anche mediante la predisposizione di indagini sulla percezione degli utenti;
h) redige e presenta una relazione annuale al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri sulla situazione dei livelli e della qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni statali, regionali e locali, nonché sull'attività svolta.
Art. 16-*quater. (Archivio delle direttive, banche dati e modalità dello svolgimento delle attività). - 1*. La Commissione si avvale del supporto informativo dell'archivio nazionale e della banca dati di cui all'articolo 17, nonché della banca dati di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315.

2. La Commissione può avvalersi, altresì, dell'attività dell'ISTAT, del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle finanze, dell'ARAN, della Banca d'Italia, della Commissione tecnica per la finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché del Sistema statistico nazionale di cui al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322.
3. Per l'espletamento delle funzioni attribuite, la Commissione si avvale, altresì, dei risultati delle attività di valutazione dell'Istituto nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione (INVALSI), di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), di cui all'articolo 2, comma 138, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266 e delle Agenzie regionali per i servizi sanitari, nonché del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato,

di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315. I predetti organismi riferiscono annualmente alla Commissione, per il tramite dei Ministri vigilanti, sull'attività svolta e comunicano tempestivamente alla stessa, anche su sua richiesta, i dati e le informazioni funzionali allo svolgimento delle rispettive attività di valutazione. La Commissione promuove, altresì, incontri periodici, consultazioni ed audizioni con i rappresentanti delle associazioni dei consumatori o utenti, studiosi qualificati, università, enti e centri di ricerca, organi di informazione, organizzazioni delle imprese e dei lavoratori, amministratori e dirigenti pubblici, al fine di esaminare le problematiche emergenti dalla valutazione della qualità dell'attività delle singole amministrazioni pubbliche ed il grado di soddisfazione dell'utenza.
4. Le amministrazioni regionali e gli enti locali, nonché gli enti del servizio sanitario nazionale, concorrono a delineare, nell'ambito della rispettiva autonomia legislativa e regolamentare e per quanto concerne i rispettivi ambiti di competenza territoriale, modalità operative per l'attuazione delle attività di rilevazione e valutazione della Commissione di cui all'articolo 16-*ter*, comma 1, lettera *a)*, nonché forme di coordinamento delle attività di cui all'articolo 16-*ter,* comma 1, lettera *d)*. Le disposizioni di cui agli articoli 16-*bis* e 16-*ter* sono volte ad assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, nonché il coordinamento informativo dei dati ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *r)*, della Costituzione.
5. Al fine di consentire il pieno ed efficace svolgimento dei compiti della Commissione, le regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale trasmettono alla stessa le informazioni generali riguardanti l'attività di valutazione e controllo strategico di rispettiva competenza, entro il 31 dicembre di ogni anno, secondo le modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo in Conferenza unificata ai sensi degli articoli 4 e 9, comma 2, lettera *c)* del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Le amministrazioni dello Stato trasmettono alla Commissione entro il 31 dicembre di ogni anno la relazione annuale degli uffici preposti all'attività di valutazione e controllo strategico, di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1999».
2. I componenti della Commissione di cui all'articolo 16-*bis* della legge 30 dicembre 1986, n. 936, come modificata dalla presente legge, sono nominati entro il trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge stessa.
3. All'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) al primo periodo, le parole: «, che opera alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica» sono soppresse;
b) dopo il secondo periodo è aggiunto il seguente: «L'ispettorato si avvale inoltre di cinque viceprefetti e di cinque dirigenti del Ministero dell'economia e delle finanze in posizione di comando o fuori ruolo secondo le modalità previste dal precedente periodo.»;
c) al terzo periodo, dopo le parole: «semplificazione delle procedure,» sono aggiunte le seguenti: «, il raggiungimento degli obiettivi strategici stabiliti negli atti di indirizzo, con particolare riguardo ai processi di acquisizione, gestione e valorizzazione delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie, nonché l'attuazione dei processi di miglioramento della qualità dell'azione amministrativa finalizzata al soddisfacimento dei bisogni della collettività e dei cittadini, al razionale utilizzo delle risorse e al contenimento della spesa,».

Capo II
MISURE FINALIZZATE ALLA RIDUZIONE DEGLI ONERI PER I CITTADINI E PER LE IMPRESE

Art. 12.
(Misure in materia di certificazioni).

1. All'articolo 24 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:
«4-bis. Il certificato di agibilità di cui al comma 1, limitatamente all'esecuzione delle opere di edilizia privata, è sostituito dalla dichiarazione di conformità alla normativa vigente in materia di agibilità degli edifici e degli impianti negli stessi installati, rilasciata dal direttore dei lavori sulla base della documentazione prevista dall'articolo 25».
2. Per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, per le piccole e medie imprese che alla medesima data risultino certificate in base a normazione internazionale ISO14001, i controlli periodici finalizzati all'ottenimento o al mantenimento della certificazione, eseguiti dagli enti certificatori o dalle imprese anche attraverso l'ausilio di analisi effettuate servendosi esclusivamente di laboratori accreditati in base alla norma internazionale UNI CEI EN ISO/IEC 17025, sostituiscono i corrispondenti controlli espletati dagli organi amministrativi competenti ai fini della verifica del possesso dei requisiti stabiliti dalla normativa ambientale per l'esercizio dell'attività d'impresa, nonché per il rinnovo delle autorizzazioni amministrative. Con riguardo alle predette imprese, gli organi amministrativi competenti per l'attività di controllo intervengono, di regola, ai soli fini della verifica dell'attualità e della completezza della certificazione, della relativa documentazione e dei suoi aggiornamenti.
3. La semplificazione dei controlli per le imprese certificate in base a normazione internazionale ISO14001 costituisce espressione di un principio generale di sussidarietà orizzontale ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantititi su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)* della Costituzione.
4. L'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) esercita un monitoraggio costante

sull'impatto, correlato alle prioritarie esigenze di tutela dell'ambiente, derivante dall'applicazione della disciplina di cui al comma 2. Sei mesi prima della scadenza del termine di cui al comma 2, l'APAT presenta al Governo una relazione sull'applicazione della predetta disciplina, avendo particolare riguardo agli effetti sulla *performance* ambientale complessiva delle imprese italiane e sull'effettiva razionalizzazione e semplificazione del sistema dei controlli ambientali a carico delle predette imprese.
5. La relazione di cui al comma 4 è sottoposta alla valutazione del Comitato interministeriale di cui all'articolo 1 del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito in legge con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. All'esito della valutazione, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il Governo provvede a rendere permanente la disciplina di cui al comma 2 ed a introdurre eventuali misure integrative o correttive.
6. Qualora il regolamento di cui al comma 5 non venga adottato entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la disciplina di cui al comma 2 si applica in modo permanente alle imprese di qualsivoglia dimensione in possesso della certificazione in base a normazione internazionale ISO14001.

Art. 13.

(Disposizioni in materia di accertamenti medici per il conseguimento della patente di guida e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori).

1. All'articolo 119 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) il comma 2 è sostituito dal seguente:
«2. L'accertamento dei requisiti fisici e psichici, tranne che per i casi stabiliti nei commi 2-*bis* e 4, è effettuato da medici iscritti in un elenco istituito presso gli uffici del dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici del Ministero dei trasporti»;
b) il comma 4, primo periodo, alinea, è sostituito dal seguente: «L'accertamento dei requisiti fisici e psichici è effettuato da commissioni mediche locali che possono essere costituite, previa valutazione dei competenti organi regionali, presso ogni azienda sanitaria locale, nei riguardi:»;
c) il comma 5 è sostituito dal seguente:
«5. Avverso il giudizio delle commissioni di cui al comma 4 è ammesso ricorso entro trenta giorni alla regione o alla provincia autonoma di Trento o di Bolzano competente».
2. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità per l'attuazione dell'articolo 119 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come da ultimo modificato dal comma 1 del presente articolo, è disciplinato il periodo transitorio di prima attuazione, sono determinate le modalità di controllo sull'osservanza delle disposizioni e sono conseguentemente adeguate le procedure per la conferma di validità della patente previste dall'articolo 126 del citato codice di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni.

Art. 14.

(Modifiche degli articoli 2, 71 e 72 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445).

1. All'articolo 2, comma 1, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, dopo le parole: «di pubblici servizi» sono inserite le seguenti: «e di servizi bancari o assicurativi», e le parole: «e ai privati» sono sostituite dalle seguenti: «nonché agli altri privati».
2. All'articolo 71, comma 4, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le parole: «ai privati che vi consentono» sono sostituite dalle seguenti: «ai gestori di servizi bancari o assicurativi e agli altri privati che vi consentono».
3. L'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è sostituito dal seguente:
«Art. 72 (L). - *(Responsabilità dei controlli). - 1.* Ai fini dell'accertamento d'ufficio di cui all'articolo 43 e dei controlli di cui all'articolo 71, le amministrazioni certificanti individuano un ufficio responsabile per tutte le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti. Il responsabile di tale ufficio o un dipendente da questo nominato è tenuto a dare immediata risposta alle amministrazioni procedenti sulle modalità di accesso ai dati dell'amministrazione certificante.
2. Il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 predispone, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'attività e sui risultati conseguiti. La relazione è trasmessa all'ufficio di controllo interno anche ai fini della valutazione dei dirigenti.
3. Le amministrazioni certificanti, per il tramite dell'ufficio di cui al comma 1, individuano e rendono note, anche attraverso la pubblicazione nel sito *internet* dell'amministrazione, le misure organizzative adottate per l'efficiente, efficace e tempestiva acquisizione d'ufficio dei dati e per l'effettuazione dei controlli medesimi, nonché le modalità per la loro esecuzione.
4. La mancata risposta entro il termine di trenta giorni alle richieste di controllo costituisce violazione dei doveri

d'ufficio e costituisce in ogni caso elemento negativo ai fini della valutazione del responsabile dell'ufficio di cui al comma 1».

Art. 15.

(Misure in materia di riconoscimento della personalità giuridica).

1. La verifica dei requisiti e delle condizioni per l'acquisto della personalità giuridica, di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, nonché per le modificazioni dello statuto e dell'atto costitutivo, di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 2 del medesimo regolamento, può essere effettuata dal notaio, secondo i criteri fissati dal decreto previsto dal comma 2 del presente articolo. La prefettura - ufficio territoriale del Governo provvede, sulla base dell'attestazione notarile, all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.
2. Con decreto del Ministro dell'interno sono individuati i criteri e i parametri per la verifica dell'adeguatezza del patrimonio dell'ente alla realizzazione dello scopo, ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361.

Art. 16.

(Validità della carta d'identità e delega al Governo per la semplificazione e il riassetto delle disposizioni in materia anagrafica).

1. A decorrere dal 1o gennaio 2007, la carta d'identità ha validità di dieci anni.
2. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'articolo 66, comma 1, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è adottato in conformità alla disposizione di cui al comma 1 del presente articolo.
3. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la semplificazione e il riassetto delle disposizioni in materia anagrafica, ivi compresa l'anagrafe degli italiani residenti all'estero, secondo i princìpi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:
a) riordino, coordinamento e semplificazione delle disposizioni vigenti in materia anagrafica;
b) revisione delle procedure in funzione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e nel rispetto dei criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa;
c) delegificazione delle norme primarie di disciplina puntuale dei procedimenti anagrafici;
d) riordino delle norme tecniche di garanzia della sicurezza e della riservatezza dei dati personali;
e) semplificazione e riduzione degli adempimenti richiesti al cittadino.

Art. 17.

(Disposizioni in materia di adozione internazionale).

1. All'articolo 29-*bis* della legge 4 maggio 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Copia della dichiarazione depositata presso il tribunale per i minorenni è da loro inviata anche ai servizi socio-assistenziali del comune di residenza affinché provvedano agli adempimenti di cui al comma 4»;
b) il comma 3 è sostituito dal seguente:
«3. Il tribunale per i minorenni, se ritiene di dover dichiarare immediatamente l'idoneità degli aspiranti all'adozione per manifesta carenza dei requisiti, pronuncia decreto motivato e lo comunica, oltre che agli interessati, ai servizi dell'ente locale di cui al comma 1. Nelle altre ipotesi, trasmette copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi medesimi».

Art. 18.

(Delega al Governo in materia di sanzioni amministrative pecuniarie a carico dei gestori di servizi aeroportuali).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante modifiche al codice della navigazione, in materia di sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei gestori aeroportuali, degli operatori aerei, dei manutentori aeronautici e dei prestatori di servizi al trasporto aereo.
2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema. Decorso tale termine il decreto può comunque essere adottato.
3. Il decreto di cui al comma 1 si conforma ai seguenti princìpi e criteri direttivi:
a) definizione delle sanzioni amministrative pecuniarie da comminare ai gestori aeroportuali e ai prestatori di servizi al trasporto aereo a seguito di violazioni dei compiti e degli obblighi di cui all'articolo 705 del codice della navigazione;
b) definizione delle sanzioni amministrative pecuniarie da comminare agli operatori aerei e ai manutentori aeronautici a seguito di violazioni di norme di legge o di regolamento concernenti i requisiti per il rilascio e il mantenimento delle relative certificazioni, nonché agli esercenti per violazione delle disposizioni vigenti in materia di assegnazione delle bande orarie;
c) coordinamento con le disposizioni di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 69, e al decreto legislativo 15 marzo 2006, n. 151;

d) determinazione della misura delle sanzioni amministrative pecuniarie da un minimo di 2.500 euro a un massimo di 500.000 euro;
e) attribuzione della competenza all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, nei limiti di cui alla lettera *d),* all'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), con attribuzione dei relativi introiti al medesimo Ente e corrispondente riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato.
4. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo di cui al comma 1.

Art. 19.

(Norme per ridurre gli oneri burocratici ai cittadini diversamente abili).

1. All'articolo 74, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, le parole: «di simboli o diciture dai quali può desumersi la speciale natura dell'autorizzazione per effetto della sola visione del contrassegno» sono sostituite dalle seguenti: «di diciture dalle quali può individuarsi la persona fisica interessata».

Art. 20.

(Norma di copertura finanziaria).

1. Salvo quanto disposto dal comma 2, dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e all'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.
2. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 11, pari a euro 1.200.000,00 per l'anno 2007 ed a euro 2.400.000,00 a decorrere dall'anno 2008, si provvede, per quanto riguarda l'anno 2007, mediante utilizzazione di quota parte delle risorse nella disponibilità del bilancio del CNEL appositamente accantonate e, a decorrere dall'anno 2008, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nel fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze. Il Ministro dell'Economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

EMENDAMENTI DEL RELATORE

ART. 1.

Al comma 1, lettera b)*, capoverso Art. 2, comma 7, primo periodo, dopo le parole:* per una sola volta *aggiungere le seguenti:* e per un periodo non superiore a trenta giorni.
1. 400. Il Relatore.
Al comma 1, lettera c)*, capoverso Art. 2*-bis*, comma 3, primo periodo, sostituire le parole:* comma 2 *con le seguenti:* comma 1.
1. 401. Il Relatore.
Al comma 1, lettera c)*, capoverso Art. 2*-bis*, comma 4, secondo periodo, dopo le parole:* cinque anni, il diritto *aggiungere le seguenti:* alla corresponsione della somma.
1. 402. Il Relatore.
Al comma 1, lettera f)*, numero 1), sostituire la parola:* quarantacinque *con la seguente:* trenta.
1. 403. Il Relatore.
Al comma 4 sostituire l'ultimo periodo con il seguente: In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dal comma 1, lettera *c)* del presente articolo, il regolamento di cui al comma 3 del citato articolo 2-*bis* provvede a determinare la misura della somma di denaro di cui al medesimo articolo 2-*bis,* comma 2, in un importo non inferiore ad euro venticinque e non superiore ad euro duecentocinquanta.
1. 404. Il Relatore.
Al comma 5, premettere il seguente periodo: Agli eventuali oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, lettera *c),* si provvede nell'ambito degli stanziamenti di bilancio già previsti a legislazione vigente».
1. 500. Il Relatore.

ART. 2.

Al comma 1, lettera a)*, capoverso comma 1, sostituire le parole:* le ipotesi in cui operano *con le seguenti:* i casi in cui sono applicabili.
2. 400. Il Relatore.

ART. 3.

Al comma 1, dopo le parole: sessanta giorni *aggiungere le seguenti:* dal ricevimento della richiesta.
3. 400. Il Relatore.

ART. 5.

Al comma 3, primo periodo, sopprimere le parole: di delegificazione.
5. 400. Il Relatore.

ART. 8.

Al comma 1, capoverso comma 1-bis*, sostituire la lettera* b) *con la seguente:* «b) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di predisporre, aggiornare e rendere noto agli interessati gli elenchi di cui al comma 1 dell'articolo 57

del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82».
8. 400. Il Relatore.

ART. 9.

Al comma 2, sostituire la parola: sessanta *con la seguente:* novanta.
9. 400. Il Relatore.
Al comma 9, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Al personale di cui al periodo precedente, non possono essere attribuiti emolumenti aggiuntivi rispetto alla retribuzione già riconosciuta dall'amministrazione di appartenenza.
9. 500. Il Relatore.

ART. 10.

Al comma 5, lettera b)*, sostituire le parole:* alle modalità *con le seguenti:* alla definizione delle modalità.
10. 400. Il Relatore.
Al comma 8, primo periodo, sostituire le parole: Lo schema del decreto legislativo è emanato *con le seguenti:* I decreti legislativi di cui al comma 5 sono adottati.
10. 401. Il Relatore.
Al comma 8, primo periodo, sostituire le parole: previo parere delle Commissioni parlamentari competenti *con le seguenti:* previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.
10. 500. Il Relatore.
Al comma 8, sostituire l'ultimo periodo con il seguente: I decreti legislativi possono comunque essere emanati qualora i pareri non siano espressi entro il termine di cui al precedente periodo.
10. 402. Il Relatore.
Al comma 12, ultimo periodo, sostituire le parole: senza aggravio di spesa *con le seguenti:* senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
10. 501. Il Relatore.
Alla rubrica, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Delega al Governo in materia di processo telematico.
10. 403. Il Relatore.

ART. 11.

Sopprimerlo.
11. 500. Il Relatore.

ART. 12.

Sostituire i commi 2, 3, 4, 5 e 6 con il seguente:

«2. Ai fini della riorganizzazione e della razionalizzazione del sistema dei controlli amministrativi sulle attività di impresa in materia ambientale e della relativa certificazione di qualità, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro dello sviluppo economico, sono individuate le materie e le tipologie di attività nelle quali i suddetti controlli amministrativi si sovrappongono ai controlli periodici svolti dai soggetti certificatori accreditati in conformità a norme tecniche europee e internazionali sulle imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità».
12. 400. Il Relatore.

ART. 16.

Sostituire i commi 1 e 2 con i seguenti:
«1. All'articolo 3, comma secondo, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, le parole: «cinque anni» sono sostituite dalle seguenti: «dieci anni».
1-*bis*. La disposizione di cui all'articolo 3, comma secondo, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come modificato dal comma 1 del presente articolo, si applica anche alle carte di identità in corso di validità al momento dell'entrata in vigore della presente legge.
2. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'articolo 66, comma 1, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è adottato in conformità alla disposizione di cui all'articolo 3, comma secondo, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come modificato dal comma 1 del presente articolo».
16. 400. Il Relatore.
Al comma 3, alinea, dopo le parole: Ministro dell'interno *aggiungere le seguenti:* , di concerto con il Ministro degli affari esteri, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti,
16. 401. Il Relatore.
Al comma 3, lettera d)*, sopprimere la parola:* tecniche.
16. 402. Il Relatore.

ART. 18.

Al comma 4, dopo le parole: può adottare *aggiungere le seguenti:* , previo parere delle competenti Commissioni parlamentari,
18. 401. Il Relatore.

Al comma 4, aggiungere, in fine, le parole: nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al comma 3.
18. 400. Il Relatore.

ART. 20.

Al comma 1, sostituire le parole: Salvo quanto disposto dal comma 2 della presente legge *con le seguenti:* Dall'attuazione della presente legge.
20. 500. Il Relatore.
Sopprimere il comma 2.
20. 501. Il Relatore.

ALLEGATO 13:

Spagnuolo G., L'uso della telematica nella riforma dello Sportello unico per le attività produttive

L'uso della telematica nella riforma

dello Sportello Unico per le Attività Produttive

Gianluigi Spagnuolo[1]

1. Premessa

Il DDL Bersani-Capezzone (AS 1532)[2]: "*Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa*", come pure la recente L. 40/2007,[3] innova fortemente il ruolo dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), che passerà da un'attività autorizzativa ad una di controllo, attraverso la modifica radicale dei propri procedimenti e modalità operative con un utilizzo spinto delle tecnologie informatiche e della telematica, per garantire:

- la gestione in formato elettronico di tutti gli atti assicurando il supporto tecnico ai privati
- di rendere note a tutti gli interessati, per via telematica, le informazioni sulle dichiarazioni e domande presentate, sul loro iter procedimentale e sugli atti adottati, anche in sede di controllo successivo, dallo stesso Sportello Unico, dall'ufficio o da altre amministrazioni competenti, in applicazione del principio di trasparenza.
- l'organizzazione e la partecipazione alle conferenze dei servizi per via telematica

2. Il nuovo procedimento

Il DDL Bersani-Capezzone parte da un'idea di liberalizzazione come divieto di porre vincoli da parte dell'Amministrazione che non siano giustificati da interesse pubblico rilevante, rilanciando gli istituti dell'autocertificazione e della dichiarazione di inizio attività (DIA).

Secondo il nuovo articolato, il procedimento presso lo Sportello Unico avviene attraverso tre diverse tipologie:

---

[1] Responsabile dello Sportello Unico Attività Produttive di Oleggio (NO) e Associati

[2] Il testo, aggiornato all'approvazione del DDL da parte della 10° Commissione del Senato in sede referente l'11 luglio 2007, risulta dall'integrazione di uno stralcio del DDL cd. Bersani: "*Misure per il cittadino consumatoree per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale*", approvato dal Consiglio dei Ministri il 25/01/2007 e diventato AC 2272, con la proposta di legge cd. Capezzone, AC 1428: "*Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività*"

[3] Legge 2 aprile 2007, n. 40: "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*"

A) procedimento semplice – attività non discrezionale

In caso di realizzazione e modifica di impianti produttivi riguardante il profilo edilizio-urbanistico, igienico-sanitario, della sicurezza, quando la verifica non comporti valutazioni discrezionali, l'imprenditore presenta allo Sportello Unico una dichiarazione attestante:

1) la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'intervento;
2) elaborati progettuali;
3) dichiarazione di conformità del progetto alla normativa applicabile resa dal progettista dell'impianto/intervento.

Lo Sportello Unico rilascia contestualmente una ricevuta che costituisce – decorsi 20 gg. - titolo per l'immediato avvio dell'intervento dichiarato e vale anche quale titolo edilizio (sostituisce il permesso di costruire).

B) Procedimento semplice – attività discrezionale

Negli stessi casi, quando la verifica comporti invece valutazioni discrezionali, la dichiarazione di conformità del progetto alla normativa applicabile deve essere resa da un Ente tecnico accreditato, rimanendo invariata la procedura.

C) Procedimento attraverso conferenza dei servizi – attività discrezionale

Nei casi espressamente previsti dall'art. 2, riguardanti:

a) la tutela del patrimonio archeologico, storico, artistico, culturale e paesaggistico;
b) la difesa nazionale e alla pubblica sicurezza;
c) la tutela dell'ambiente, della salute e della pubblica incolumità quando la normativa vigente richiede un'autorizzazione espressa;

come pure:

a) i casi per i quali la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;

b) i casi per i quali il rilascio del titolo edilizio è prescritto dalle norme regionali di adeguamento alle disposizioni della presente legge;

c) le medie e le grandi strutture di vendita per i profili attinenti all'autorizzazione commerciale;

d) gli impianti che utilizzano materiali nucleari o producono armi e materiali esplosivi;

e) i depositi costieri e gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di olii minerali;

f) gli impianti di trattamento, smaltimento, recupero e riciclaggio di rifiuti.

quando la verifica di conformità comporti valutazioni discrezionali da parte della pubblica Amministrazione, l'imprenditore presenta allo Sportello Unico una domanda (e non più una dichiarazione). Lo Sportello Unico provvede in questo caso alla convocazione (entro 7 gg.) di una conferenza di servizi, da concludersi – salvo i casi di sospensione dei termini – entro i successivi 30 giorni.

L'uso della telematica si innesta all'interno di questo procedimento.

Nei prossimi paragrafi si passano in rassegna le principali novità previste dal DDL.

3. Trasmissione degli atti per via telematica

L'art. 1, c. 5 prevede che le domande, dichiarazioni, atti dell'Amministrazione e relativi allegati. siano *predisposti in formato elettronico* e *trasmessi per via telematica*, secondo le disposizioni dell'art. 10 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD),[4] che prevede a sua volta che gli Sportelli – realizzati in modalità informatica ed eroganti i propri servizi *anche in via telematica* – consentano l'invio di tutti gli atti da parte dell'utenza *anche in via telematica*.

Tale previsione è tuttavia temperata dal successivo periodo del testo, per il quale è possibile - qualora lo Sportello Unico lo ritenga necessario - richiedere al soggetto interessato *copie cartacee* della documentazione.

Analoga la previsione dell'**art. 3, c. 1**, dove si prevede che nei casi in cui è escluso l'immediato avvio dell'impianto produttivo mediante dichiarazione (articolo 2),[5] le domande di autorizzazione e i relativi allegati siano immediatamente *trasmessi per via telematica* dallo Sportello Unico alle Amministrazioni competenti.

Lo Sportello Unico assicura inoltre gratuitamente il supporto tecnico e amministrativo necessario ai privati che ne facciano richiesta, avvalendosi – tramite convenzioni – delle camere di commercio, artigianato e agricoltura e delle associazioni imprenditoriali.

4. Conferenza dei servizi per via telematica

L'**art. 3, c. 1** prevede che nei casi in cui è escluso l'immediato avvio dell'impianto produttivo tramite dichiarazione (articolo 2)[6], il procedimento si svolga mediante l'istituto della conferenza dei servizi.

In tale caso lo Sportello Unico – come visto sopra – da un lato trasmette immediatamente le domande di autorizzazione e i relativi allegati *per via telematica* alle Amministrazioni competenti, dall'altro provvede alla convocazione di una conferenza di servizi, che *può essere svolta anche per via telematica*.[7] Da notare come mentre la conferenza *può* essere svolta per via telematica la trasmissione degli atti alle Amministrazioni è prevista *esclusivamente* per via telematica.[8]

5. Modifiche alla L. 241/1990 sulla conferenza dei servizi per via telematica

L'**art. 3** introduce diverse modifiche agli artt. 14-ter e 14-quater della L. 241/1990 riguardante la disciplina generale della conferenza dei servizi cd. decisoria.

In particolare, il **c. 5, lett. a)** modifica il comma 1 dell'art. 14-ter introducendo una previsione di tipo generale (dunque non solo per le procedure relative allo Sportello Unico) che rende possibile lo svolgimento della conferenza in via telematica.

Le altre modifiche non riguardano direttamente lo svolgimento in forma telematica della conferenza, ma sono complementari nel garantire tempi rapidi per la conclusione del procedimento.

Il **c. 2** deroga la previsione del c. 3, art. 14-ter, prevedendo che il verbale conclusivo della conferenza di servizi è perfezionato e comunicato entro il termine di trenta giorni dalla prima riunione della conferenza, che deve tenersi entro sette giorni dalla presentazione della documentazione da parte dell'interessato. Inoltre modifica la procedura di definizione

[4] D. Lgs. 07/03/2005, n° 82 e succ. mod.
[5] I casi elencati al par. 2., c. C)
[6] I casi elencati al par. 2., c. C)
[7] Nel testo del DDL approvato in prima lettura alla Camera la conferenza doveva svolgersi esclusivamente in via telematica
[8] Si veda però l'eccezione all'uso obbligatorio degli strumenti telematici (art. 1, c. 12) nel par. 9.

dell'Amministrazione cui vada rimessa la decisione in caso di motivato dissenso espresso nel corso della conferenza

Il **c. 3** prevede l'avvio delle opere decorso il termine di trenta giorni senza che siano intervenuti atti interdittivi o prescrittivi.

Il **c. 4** lascia inalterata la disciplina della valutazione di impatto ambientale resa nell'ambito della conferenza di servizi.

Il **c. 5** prevede la pubblicità della convocazione della conferenza di servizi e la possibilità di partecipare, senza diritto di voto, da parte dei soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse, che possono proporre osservazioni, mentre possono partecipare anche, senza diritto di voto, i concessionari, i gestori o gli incaricati di pubblici servizi chiamati ad adempimenti nella realizzazione di opere, che sono vincolati alle determinazioni assunte nella conferenza, come pure possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le Amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione.

6. Comunicazione unica per l'esercizio di attività in forma telematica

L'art. 9, L. 40/2007[9] prevede una comunicazione unica per la nascita delle imprese, da effettuare esclusivamente in forma telematica attraverso la *compilazione di un modulo on-line* unico in tutto il territorio nazionale, accessibile dal portale www.impresa.gov.

Tale nuova procedura, cosiddetta "impresa in un giorno", che vale quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l'iscrizione al registro delle imprese, sarà operativa a settembre 2007, con la definizione dei decreti attuativi per l'individuazione del modello di comunicazione e delle regole tecniche.

In particolare, per il tramite di Unioncamere e Infocamere, sarà possibile, grazie all'interconnessione dei sistemi informativi (Registro imprese, Agenzia entrate, Inps e Inail), registrare una sola volta la nascita di un'impresa e ricevere subito dalla Camera di commercio gli estremi delle posizioni aperte negli archivi delle altre pubbliche Amministrazioni coinvolte.

L'**art. 7 del DDL Bersani-Capezzone** integra tale procedura riducendo il termine per l'inizio dell'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale da 30 a 7 giorni, attraverso la modifica della disciplina dell'istituto della "dichiarazione d'inizio di attività" (DIA), di cui all'art. 19 della l. 241/1990.

7. Informazioni da assicurare per via telematica

L'art, 1, c. 6 prevede che lo Sportello Unico assicuri due tipologie di informazioni:

1) l'informazione circa gli adempimenti e le opportunità relativi alla realizzazione di impianti produttivi mediante il proprio *sito internet*, la cui presenza deve intendersi dunque obbligatoria,

da rendere nota a tutti i possibili interessati (intendendosi dunque anche gli stakeholders[10]);

---

[9] Legge 2 aprile 2007, n. 40: "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*"

[10] Da individuare tra quelli partecipanti a vario titolo alla conferenza dei servizi: soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse, i concessionari, i gestori o gli incaricati di pubblici servizi chiamati ad adempimenti nella realizzazione di opere, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione

2) le informazioni:

•sulle *dichiarazioni e sulle domande* presentate ai sensi dell'art.1, c. 3;

•sul loro *iter procedimentale*;

•sugli *atti adottati*, anche in sede di controllo successivo dallo stesso Sportello Unico, dall'ufficio o da altre Amministrazioni competenti,

da rendere note senza indugio e gratuitamente a tutti gli interessati.[11]

Tutte tali informazioni sono escluse dal diritto alla riservatezza (di cui al D.Lgs. 196/2003), concernendo l'uso del territorio. Rimane viceversa salva la tutela degli eventuali profili di privativa industriale.

Questo modello informativo innova rispetto a quello previsto dalla previgente norma (art. 3, c. 2, D.P.R. 447/1998 e succ. mod.), da cui pure deriva, che prevede che lo Sportello Unico assicuri, previa predisposizione di un archivio informatico contenente i necessari elementi informativi, a chiunque vi abbia interesse l'accesso gratuito, anche in via telematica:

a) alle informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure previste dal regolamento;
b) all'elenco delle domande di autorizzazione presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché a tutte le informazioni utili disponibili a livello regionale comprese quelle concernenti le attività promozionali.

8. Ulteriori usi della modalità telematica

L'**art. 1, c. 16** prevede l'obbligo di convocare entro 3 giorni una riunione fra i soggetti interessati e le Amministrazioni competenti qualora occorrano chiarimenti circa il rispetto delle normative tecniche e la localizzazione dell'impianto. La convocazione della riunione avviene d'ufficio o su richiesta dell'interessato o dei soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, o dei soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati che vi abbiano interesse. La riunione può essere convocata *anche per via telematica* e comunque deve essere pubblicizzata per tale via secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 6.

9. Eccezione all'uso obbligatorio degli strumenti telematici

L'art. 1, c. 12 definisce eccezionale la mancata possibilità tecnica di utilizzo degli strumenti telematici, prevedendo due soluzioni alternative nei seguenti casi:

a) *quando non sia tecnicamente possibile provvedere per via telematica* alla trasmissione delle domande, dichiarazioni, atti dell'Amministrazione e allegati previsti dall'art. 1, c. 5,[12] l'Amministrazione utilizza modalità equipollenti atte a garantire la tempestività della trasmissione
b) *in mancanza delle strutture tecniche necessarie*, il soggetto o l'Amministrazione[13] che siano privi possono partecipare alla conferenza di servizi per via telematica accedendo con i propri

[11] La mancata presenza del termine "possibili" indicherebbe una restrizione del diritto d'accesso relativo a questa seconda tipologia di informazioni solo ai diretti interessati (impresa e Amministrazioni coinvolte). Ma occorre coordinare tale lettura con la previsione del successivo periodo, che esclude le informazioni dal diritto alla privacy di cui al D. Lgs. 196/2003 (ma non dalle norme in materia di segreto industriale)

[12] **L'art. 1, c. 5** prevede che le domande, dichiarazioni, atti dell'amministrazione e relativi allegati. siano *predisposti in formato elettronico* e *trasmessi per via telematica*, secondo le disposizioni dell'art. 10 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)

[13] Si noti che il termine eccezionalmente è utilizzato con riguardo all'Amministrazione e non al soggetto (cittadino, impresa), che non ha evidentemente un obbligo di dotarsi di mezzi informatici, ma il diritto (previsto dall'art. 3, c. 1 e 1-bis, Codice Amministrazione Digitale) a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni

rappresentanti alla sede di un'altra Amministrazione partecipante in possesso delle predette strutture, che deve garantirne l'accesso

10. Considerazioni finali

In attesa dell'approvazione del provvedimento nel suo testo definitivo, ci si limita a soffermarsi su due aspetti particolarmente innovativi, e meritevoli di ulteriore approfondimento:

a) la conferenza "asincrona"

Caratteristica della conferenza dei servizi in via telematica è l'asincronicità, cioè la possibilità di collegarsi – e dunque di partecipare al procedimento – in tempi diversi da parte dei soggetti, con ciò innovando da punto di vista organizzativo rispetto al "dogma" dell'unità di tempo e di luogo del lavoro "taylorista", specie in campo amministrativo.[14]

Praticamente, la conferenza verrà tenuta aperta da parte del responsabile dello Sportello per alcune ore/giorni, in modo da permettere ai partecipanti di intervenire in momenti diversi.

Questo potrà risolvere il problema della partecipazione alle riunioni, particolarmente sentito dalle Amministrazioni con un numero ridotto di personale, sotto due profili: riduzione dei tempi di partecipazione a quelli della riunione, evitando tempi (e costi) di trasferimento; possibilità di partecipare in modo asincrono, in caso di impegni concomitanti.

b) l'autorizzazione "automatica"

Il sovrapporsi delle nuove norme sullo Sportello Unico con le previsioni del Codice dell'Amministrazione Digitale sullo Sportello telematico va nella direzione del rilascio "automatico" dei provvedimenti.

In particolare, nel caso del procedimento semplice basato sull'autodichiarazione, specialmente quando la verifica non comporti valutazioni discrezionali, considerato che: tale dichiarazione può essere inviata per via telematica; che - come visto - lo Sportello Unico rilascia contestualmente una ricevuta (che costituisce – decorsi 20 gg. - titolo per l'immediato avvio[15] dell'intervento dichiarato); che in caso di Sportello realizzato in modalità informatica[16] anche questa ricevuta si trasmette in via telematica, per cui potrebbe ipotizzarsi una sorta di "risponditore automatico", ci troviamo nel caso degli atti amministrativi ad elaborazione elettronica, a provvedimenti cioè il cui contenuto è determinato attraverso un software.[17]

06/09/2007

---

con le Pubbliche Amministrazioni, pur nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa.

[14] L'impatto della tematica nell'organizzazione del lavoro tradizionale è stato studiato in particolare rispetto al cd. telelavoro

[15] Nel testo originario la dichiarazione unica determinava l'autorizzazione immediata delle opere

[16] Come previsto dall'art. 10, c. 1, Codice Amministrazione Digitale

[17] Per una panoramica sugli atti cd. automatici, tra tutti si veda Marongiu, Gli atti amministrativi ad elaborazione elettronica: la compilazione di un "pre-software" in lingua italiana, in Diritto Amministrativo Elettronico, luglio 2003

ALLEGATO 14:

DDL 1644 Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale (*art. 18)*

SENATO DELLA REPUBBLICA

———– XV LEGISLATURA ———–

N. 1644

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dello sviluppo economico

(BERSANI)

dal Vicepresidente del Consiglio dei ministri

(RUTELLI)

dal Ministro della pubblica istruzione

(FIORONI)

e dal Ministro per le politiche europee

(BONINO)

di concerto col Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali

(LANZILLOTTA)

col Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione

(NICOLAIS)

col Ministro dell'economia e delle finanze

(PADOA-SCHIOPPA)

col Ministro dell'interno

(AMATO)

col Ministro dei trasporti

(BIANCHI)

e col Ministro delle infrastrutture

(DI PIETRO)

(V. *Stampato Camera n.* **2272-*bis*-*bis***)

approvato dalla Camera dei deputati il 13 giugno 2007

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 15 giugno 2007

———–

Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale

———–

DISEGNO DI LEGGE

(...)

Capo II

IMPRESA PIÙ FACILE

Art. 18.

(Delega al Governo per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle prescrizioni normative e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese, con le modalità e secondo i princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) riordino e coordinamento delle disposizioni legislative recanti le prescrizioni e gli adempimenti procedurali che devono essere rispettati ai fini della realizzazione di impianti produttivi e dello svolgimento di attività di impresa;

b) determinazione di tempi certi e inderogabili per lo svolgimento degli adempimenti che fanno capo alle pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle competenze previste dal titolo V della parte seconda della Costituzione, ivi compresa l'erogazione di finanziamenti o agevolazioni economiche comunque definiti per i quali l'*iter* procedurale sia giunto a buon fine, che devono essere liquidati nei termini previsti dalle disposizioni in base alle quali vengono concessi;

c) abrogazione, dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'alinea, di tutte le disposizioni di legge statale non individuate ai sensi della lettera *a).*

2. Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di riassetto emanando, anche contestualmente ai decreti legislativi di cui al comma 1, una raccolta organica delle norme regolamentari che disciplinano la medesima materia, ove necessario adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo le modalità di cui all'articolo 20, comma 3-*bis*, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze, dell'interno, della salute, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per i beni e le attività culturali. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in essi contenute, ai sensi dell'articolo 11-*ter*, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario. Entro i due anni successivi alla data di entrata in vigore dei predetti decreti legislativi, possono essere adottati ulteriori decreti correttivi e integrativi, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi e con la procedura previsti dal presente articolo.

4. Le regioni e gli enti locali si adeguano ai princìpi del presente articolo, quanto ai procedimenti amministrativi di loro competenza, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuove o maggiori spese nè minori entrate a carico della finanza pubblica.

ALLEGATO 15:

Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *(Relazione illustrativa -estratto punto 3)*

Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Relazione illustrativa

Estratto punto 3

3. Funzioni <<fondamentali>> e funzioni <<proprie>> degli enti locali.
3.1. Funzioni fondamentali: individuazione.

Il punto a) della delega di cui all'articolo 2, comma 1, del d.d.l. concerne la individuazione e la allocazione delle <<funzioni fondamentali>> di comuni, province e città metropolitane, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, nonché delle <<funzioni proprie>> di tali enti, in attuazione dell'articolo 118, comma 2, Cost.

Secondo l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali spetta alla competenza legislativa statale esclusiva.

Secondo l'art. 118, comma 2, Cost., gli enti locali sono titolari di funzioni <<proprie>> nonché di funzioni <<conferite>>, con legge statale o regionale.

Il disegno di legge delega accoglie la tesi secondo cui le <<funzioni fondamentali>> degli enti locali sono non solo quelle <<ordinamentali>> inerenti l'esistenza e l'organizzazione dell'ente, ma anche quelle <<gestionali>> attinenti all'esercizio di compiti che sono essenziali per la collettività territoriale amministrata.

Le funzioni fondamentali, in quanto <<funzioni>> e, come tali, implicanti l'esercizio di poteri autoritativi, e in quanto <<fondamentali>> e perciò essenziali e doverose, devono avere una base legale, in leggi dello Stato.

Sia per la individuazione delle funzioni fondamentali che per la individuazione di quelle proprie, occorre garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione (art. 2, co. 3, lett. a).

Quanto alle funzioni fondamentali, i criteri di delega si ispirano ai principi di sussidiarietà e razionalizzazione; le stesse, infatti, vanno individuate in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica (art. 2, co. 3, lett. b).

La delega detta ulteriori parametri generali per la individuazione delle funzioni fondamentali:

2

- considerazione delle funzioni storicamente svolte, nonché di quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e adeguatezza (art. 2, co. 3, lett. d);
- considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta (art. 2, co. 3, lett. d);

- considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano (art. 2, co. 3, lett. d);
- considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, secondo il criterio di sussidiarietà, la individuazione, per quanto non già stabilito dalla legge, delle attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale (art. 2, co. 3, lett. e).

Oltre alle funzioni fondamentali, la lettera p) dell'articolo 117, comma 2 della Costituzione, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato anche la disciplina degli "organi di governo" e la "legislazione elettorale" dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Gli oggetti indicati, peraltro, non esauriscono la gamma degli interventi riservati alla disciplina statale potendo aggiungersi ad essi anche quei settori dell'ordinamento degli enti locali che sono interessati da altre riserve di legge statale, segnatamente quelle riferibili all'articolo 119, all'articolo 117 secondo comma, lettere e), i), m), r) e all'articolo 114 comma 3. Oltre alla disciplina sostanziale, lo Stato è inoltre autorizzato a dettare anche principi in diverse altre materie che interessano la vita degli enti locali sulla base di titoli costituzionali rinvenibili anche al di fuori del Titolo V quali ad esempio gli articoli 95, 97 e 98 e gli articoli 48 , 51 e 54 della Costituzione. Infine, spetta allo Stato, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, la determinazione dei principi fondamentali nella materie di competenza legislativa concorrente e, tra queste, il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci sono sicuramente materie che interessano l'ordinamento degli enti locali.

Le indicate attribuzioni statali sono tutte incluse nel secondo oggetto della delega legislativa, descritto al coma 1, lettera b) dell'articolo 2.

3.2. Funzioni fondamentali: allocazione e modalità di esercizio.

In sede di esercizio della delega, la individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, avverrà in ossequio ai princìpi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i Comuni, anche in forma associata, competenti per tutti gli adempimenti inerenti ciascuna funzione o servizio e che curino l'acquisizione di tutti gli elementi e atti necessari (lett. h).

Il disegno di legge mira a incentivare l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali:

- in sede di esercizio delle delega andranno individuate quelle da esercitare in forma associata, o unitariamente sulla base di accordi tra Comuni e Province (art. 2, co. 3, lett. b) e c).

3

- andranno inoltre indicati i principi per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni e degli altri enti locali, prevedendo una disciplina di principio delle forme associative, ispirata al principio dell'unificazione in ambiti territoriali omogenei attraverso la eliminazione di sovrapposizioni di ruoli e di attività (art. 2, co. 3, lett. i);
- andranno infine previsti strumenti che garantiscano il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello

svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato (art. 2, co. 3, lett. l).

3.3. Funzioni proprie.

L'art. 2 del d.d.l. reca la disciplina oltre che delle <<funzioni fondamentali>>, di quelle <<proprie>>, menzionate nell'art. 118 Cost. (art. 2, co. 3, lett. f).

Le funzioni <<proprie>> di cui all'art. 118 Cost., secondo la soluzione fatta propria dal d.d.l. vanno identificate con i compiti <<ulteriori>>, non doverosi secondo le leggi statali, che gli enti locali possono assumere nei confronti della propria collettività.

Il d.d.l. consente la assunzione di funzioni proprie ai comuni che rispettino parametri di virtuosità, con delibera adottata dal consiglio comunale. Secondo il d.d.l. le funzioni proprie ulteriori assumibili:

- non devono essere già attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti;
- devono essere volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività amministrata;
- devono essere svolte senza l'esercizio di poteri autoritativi;
- devono essere assunte nel rispetto del principio di adeguatezza, del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio;
- devono essere esercitate valorizzando la sussidiarietà orizzontale.

Il d.d.l. prevede inoltre forme di supporto, collaborazione e cooperazione tra Stato ed enti locali, anche mediante l'utilizzo di fondi strutturali europei, volte all'implementazione delle funzioni proprie ed al conseguimento degli obiettivi di virtuosità (art. 2, co. 3, lett. g).

I parametri di <<virtuosità>> il cui raggiungimento consente l'assunzione di funzioni <<proprie>> sono indicate nell'art. 2, co. 3, lett. m):

1) capacità di conseguire avanzi di bilancio su soglie predeterminate con d.P.C.M., per periodi temporali congrui stabiliti dal legislatore delegato;

2) capacità di conseguire obiettivi di qualità indicati nei documenti rilevanti ai fini del controllo interno;

3) capacità di raggiungere la dimensione organizzativa ottimale anche mediante forme di cooperazione, associazione, fusione, unione con altri enti locali; l'ampliamento della capacità organizzatoria avviene nel rispetto dei criteri di efficienza, economicità, flessibilità.

3.4. Valutazione della qualità dell'azione di governo degli enti locali.

L'art. 2, co. 3, lett. n), attribuisce all'Unità per il monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 724 della legge finanziaria per il 2007 la competenza alla definizione dei parametri di valutazione della qualità dell'azione di governo di ciascun ente locale, sulla base dei quali poter operare la misurazione dei risultati conseguiti anche in relazione ai vincoli della finanza derivanti dal rispetto del patto di stabilità e crescita interno a fronte delle risorse

4

impiegate; detta Unità è competente anche alla verifica delle condizioni di cui alla lettera m), per l'ampliamento della capacità organizzatoria.

3.5. Trasferimento di funzioni fondamentali allocate ad enti diversi dagli attuali titolari.

L'art. 2, co. 6, disciplina il meccanismo per il trasferimento delle funzioni fondamentali da un ente all'altro, qualora all'esito delle operazioni di individuazione ed allocazione debbano essere assegnate ad un ente diverso da quello che ne è attualmente il titolare.

In particolare, qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla

decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'interno, e per gli Affari regionali e le autonomie locali, sentiti i ministri interessati ed il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 della Conferenza unificata. Ogni decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma. Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi all'articolo 119 della Costituzione.

ALLEGATO 16:

Anci, documento presentato in Commissione Affari Costituzionale del Senato, 31 maggio 2007

AUDIZIONE
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
SENATO DELLA REPUBBLICA
DISEGNO DI LEGGE "DELEGA AL GOVERNO PER L'ATTUAZIONE DELL'ART.117, SECONDO COMMA, LETTERA P) DELLA COSTITUZIONE, PER L'ISTITUZIONE DELLE CITTA' METROPOLITANE E PER L'ORDINAMENTO DI ROMA CAPITALE DELLA REPUBBLICA. DISPOSIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 118, COMMI PRIMO E SECONDO DELLA COSTITUZIONE E DELEGA AL GOVERNO PER L'ADEGUAMENTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTI LOCALI ALLA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N.3".

ROMA, 31.05.07

PREMESSA

Il disegno di legge delega in esame è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 16 marzo u.s., acquisito il parere favorevole in Conferenza unificata delle Autonomie territoriali, unitamente alla presentazione di alcune proposte emendative, parzialmente recepite.
Tale provvedimento giunge anche come risultato di un significativo sforzo unitario posto in essere da ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti, finalizzato a promuovere una ripresa del percorso riformatore e di avanzamento nel lungo processo di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. Sforzo che è confluito nel documento unitario sottoscritto dai Presidenti delle Associazioni e dalla Conferenza dei Presidenti lo scorso 29 novembre ed inviato all'attenzione del Governo.
E' unanime auspicio dell'Associazione che l'iter del provvedimento sia rapido e soprattutto, in considerazione della sua rilevanza sul futuro assetto istituzionale del nostro Paese e della natura di atto direttamente "attuativo" della Costituzione, abbia il contributo della più ampia maggioranza delle forze politiche e che quindi sia espressione di una visione e di una lettura condivisa.
A distanza di sei anni, dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, e in presenza di una obiettiva e sempre più grave situazione di stallo e di malessere politico ed istituzionale, è necessario un atto di serietà e di verità che faccia luce sulla volontà di traghettare verso un sistema istituzionale più efficiente ed adeguato. Se così non fosse, sarebbe certamente preferibile che si avesse il coraggio di ammettere che quell'idea di articolazione istituzionale della Repubblica non è attuabile, perché non pienamente condivisa o perché non confacente alle caratteristiche del nostro Paese.
ANALISI E PROPOSTE
1. Oggetti del disegno di legge delega.

Si tratta di un progetto normativo assai ampio e ambizioso che si propone di realizzare: a) il riassetto dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, nei suoi vari livelli centrale, regionale, locale; b) l'adeguamento della legislazione in materia di enti locali, congiuntamente all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; c) l'introduzione della disciplina per l'istituzione della Città metropolitana; d) l'attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale.
2. Obiettivi.
L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani manifesta apprezzamento per gli indirizzi di innovazione istituzionale che il testo contiene, ma, allo stesso tempo sottolinea l'esigenza che questi vengano sviluppati ulteriormente. E' nostro convincimento che l'introduzione nell'ordinamento di così fondamentali e inediti pezzi di legislazione per il loro contenuto tali da modificarne la morfologia complessiva, debba essere guidata da alcuni obiettivi non più rinunciabili, il cui raggiungimento rappresenterà la condizione per valutarne il successo e la riuscita. Questi obiettivi devono, a nostro parere, essere i seguenti: assicurare una facile imputazione delle responsabilità amministrative e gestionali; sviluppare una efficace semplificazione e razionalizzazione del sistema istituzionale; definire una più marcata suddivisione di ruoli e di compiti fra i livelli di governo, nel rispetto della distinzione costituzionale fra chi legifera e chi amministra; promuovere la valorizzazione del ruolo dei Comuni, anche attraverso una differenziazione delle funzioni, dei poteri, degli assetti organizzativi, delle risorse; assicurare una maggiore chiarezza e fruibilità del quadro amministrativo; realizzare una riduzione ed eliminazione delle sovrapposizioni di organi e competenze, ai fini di un contenimento dei costi complessivi; consentire il rafforzamento della capacità di governo e di risposta alle istanze dei cittadini e della società; promuovere la delineazione di un nuovo sistema di governance, caratterizzato da un giusto dosaggio fra separazione delle responsabilità e integrazione delle politiche.
3. Una nuova governance.
In sintesi, l'idea che coltiviamo e che sosterremo è realizzare un "federalismo che funzioni".
Significa mirare a istituzioni capaci di governare il cambiamento e di dare risposte ai bisogni che si trasformano.
Significa edificare istituzioni dotate, oltre che della stabilità di governo, raggiunta con l'elezione diretta, anche di una maggiore autonomia nel realizzare le proprie politiche e nell'accompagnare le mutazioni sociali.
Significa promuovere istituzioni che siano capaci di guardare oltre i propri confini e verso un orizzonte di lungo periodo e di dimensione "globale".

Il Comune è il sismografo degli umori della società. Avverte le fasi di accentuazione delle divaricazioni e degli squilibri, l'intensificarsi della pressione che si ripercuote direttamente su di essi come istituzioni politiche, strutture amministrative, sistemi di servizi.
Per un sano ed efficiente funzionamento dello "Stato", è necessario che su tutte le problematiche che hanno dimensione nazionale e rispondono ad interessi generali si sviluppi una rete di relazioni interistituzionali in grado di integrare le proposte, le scelte, le politiche da attuare.
Nessun federalismo, nessun sistema istituzionale fondato su autonomie territoriali forti può funzionare se non si rende possibile e "normale" un'integrazione, un'interconnessione fra i livelli di governo cointeressati dall'attuazione di politiche pubbliche "multilivello".
Bisogna lavorare per costruire un modello di governance che consenta di dire che il sistema costituzionale italiano, articolato su una pluralità di livelli territoriali , è retto da un insieme di regole e di modalità istituzionalizzate, diffuse e definite, capaci di garantire flessibilità e fluidità decisionale all'interno di forme e procedimenti condivisi e partecipati.
E' necessario assicurare forme adeguate di "integrazione" fra i diversi livelli di governo.
Per bisogno di "integrazione" si intende la necessità di porre in essere modalità di codecisione condivisa fra i diversi livelli di governo che, a partire dallo Stato per arrivare fino ai Comuni, costituiscono tutti, e a pari titolo, articolazione di una medesima Repubblica.
Questo "bisogno di integrazione" nasce proprio dal fatto che il sistema Italia deve essere in grado di assumere decisioni strategiche essenziali riguardanti l'attuazione di politiche pubbliche di vario tipo e, in generale, di garantire che il raccordo tra il sistema e operativo interno e il contesto europeo e internazionale avvenga sulla base di una robusta capacità di integrazione che vada ben al di là delle attuali forme di concertazione.
L'ANCI ritiene che non vi è più solo il problema di garantire il dialogo e la conoscenza delle scelte altrui attraverso la concertazione, non è più solo un problema di metodo e prassi, ma di integrazione dei contenuti e delle azioni dei diversi livelli di governo.
Forme di integrazione che devono operare sia nell'ambito delle grandi scelte annuali di finanza pubblica che in quello della ripartizione e allocazione delle risorse che, infine, in quello della attuazione della grandi politiche pubbliche di interesse nazionale e sopranazionale, ma rilevanti anche a livello locale.
Su questo piano si può dire che il lavoro è ancora tutto da svolgere. Il disegno di legge in esame risulta del tutto lacunoso su questo decisivo versante. Riteniamo quindi indispensabile che si lavori per integrare il provvedimento, prevedendo una norma di delega che riguardi la profonda rivisitazione del sistema dei raccordi istituzionali. Sono necessarie regole nuove, definendo la rotta che permetta di dar vita ad un efficiente funzionamento del sistema istituzionale, tale da rispondere ad una visione politica generale matura e condivisa riguardante l'assetto della Repubblica e le sue regole di funzionamento.
Attuare il Titolo V significa prima di tutto accedere ad una logica di sistema che chiede a tutti, Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, in alcuni momenti e rispetto a talune scelte di superare, ragioni particolari e visioni settoriali condividendo le responsabilità, individuando e separando compiti per un obiettivo generale perseguito da tutti.
4. Proposte per una riforma del sistema dei Comuni.

- La caratteristica principale degli 8102 Comuni italiani è la forte diversificazione della dimensione demografica, la netta prevalenza di comuni di minore ampiezza e la conseguente naturale differenziazione complessiva che emerge fra le realtà comunali medio grandi e la più ampia costellazione delle realtà di piccole dimensioni.

A fronte di questo assetto, nell'ultimo decennio si è avviato un processo caratterizzato dal sostegno alle aggregazioni ed associazioni comunali che ha dato dei primi risultati utili, ma non soddisfacenti ai fini di una razionalizzazione del sistema.
Siamo consapevoli che oggi siamo, a vario titolo, chiamati a dare doverosa attuazione al precetto costituzionale. Avvertiamo l'importanza e la responsabilità di questo compito comune: quello di far compiere al nostro Paese un passo in avanti dotandosi di un sistema istituzionale più rispondente alle istanze dei cittadini e alle stesse esigenze proprie dei Comuni di avere le condizioni che consentano di dare risposte a quei bisogni. Riteniamo che da questo impegno debba scaturire una innovativa configurazione dell'articolazione territoriale del potere pubblico, ed in particolare dell'assetto ordinamentale dei Comuni.

- Consideriamo non più eludibile il definitivo superamento dell'impostazione "dogmatica", secondo cui i Comuni sono tutti uguali ed assimilabili sul piano dei compiti, poteri, strumenti, assetti organizzativi, risorse. Generica uniformità normativa che non rispetta la reale diversità dimensionale, funzionale, strutturale, culturale che connota il complesso mondo dei Comuni del nostro Paese.

Già la dimensione materiale e fattuale si è progressivamente evoluta in tale precisa direzione, anche in seguito alla crescita, avvenuta nell'ultimo quindicennio, di competenze, di ruolo e di peso politico-istituzionale dei Comuni, facendo sì che la qualità e la quantità di politiche che i Comuni realizzano vari sensibilmente a seconda dell'ampiezza, così come varia la domanda di servizi, di sostegno, di presenza, anche non tradizionalmente municipale, avanzata dai cittadini e dalla società.
Siamo tutti consapevoli che il cittadino del Comune di 5 mila abitanti chiede a chi amministra genericamente servizi diversi da quelli richiesti dal cittadino del Comune di 100 mila abitanti; siamo parimenti tutti consapevoli che i

Comuni al disopra di una certa soglia possono esercitare un ruolo proprio e agire in relazione agli altri livelli istituzionali secondo modalità molto più articolate e pregnanti, di quanto non sia possibile fare ai Comuni di minor dimensione.

1. E', quindi, indispensabile dare traduzione e razionalizzazione normativa ad un sistema che è andato già strutturandosi ed adattandosi in modo poliedrico.

Nell'ambito del processo di attuazione del titolo V e di adeguamento dell'ordinamento degli enti locali, riteniamo vada introdotto un assetto gradualmente differenziato sia sul piano del *government* che della morfologia funzionale. E' per noi questo un obiettivo di portata storica che reca in sé una forte carica riformatrice.
Si tratta di trasporre nel provvedimento legislativo in esame un modello istituzionale che dia concreta attuazione al quadro costituzionale e alle indicazioni che, anche in materia di differenziazione degli enti e di riconoscimento della diversa applicazione del principio di sussidiarietà in ragione delle diverse dimensioni che li caratterizzano, sono contenute implicitamente nell'articolo 117, secondo comma, let. p) della Cost e, molto più esplicitamente, nell' art 118.
Una corretta attuazione della cornice costituzionale sul versante dell'amministrazione necessita di una lettura che consenta una congiunzione e integrazione delle due disposizioni summenzionate.

- Riteniamo che nell'individuazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane si debba considerare con più attenzione questa prospettiva e questo modello.

Ciò può significare l'opportunità di prevedere esplicitamente, anche nell'ambito dei principi e criteri direttivi, la necessità di un'imputazione delle funzioni fondamentali ai Comuni articolata e differenziata a seconda della fascia demografica, con il conseguente assottigliarsi dello spettro delle funzioni individuate come proprie degli enti, anche a seconda del minor o maggior grado di ampiezza della dimensione comunale.
In questo quadro, anche il rapporto fra legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali e legge regionale deve variare e deve modellarsi diversamente.
E' infatti auspicabile che sulle funzioni fondamentali individuate dallo Stato, di Città metropolitane, di Comuni capoluogo di Provincia e Comuni, ad esempio al di sopra dei 30 mila abitanti, la legge regionale di settore non possa operare sottrazioni, ma solo addizioni. Invece è ragionevole che (per quanto riguarda) l'assetto delle funzioni fondamentali dei Comuni di minori dimensioni demografiche (al di sotto dei 5 mila abitanti), si possa prevedere che queste possano essere influenzate e diversamente allocate dalla legge regionale, almeno limitatamente alla promozione degli ambiti di gestione associata intercomunale.

- Consideriamo importante che si prevedano principi e criteri direttivi che consentano di razionalizzare e semplificare il sistema di governo locale, renderlo più snello, valorizzando da un lato la capacità di governo degli organi esecutivi e dall'altro il ruolo dell'assemblea che, anche numericamente ridotta, può svolgere una funzione di indirizzo e controllo più incisiva. Parimenti, è opportuno ripensare l'istituto del decentramento infracomunale e i relativi organi, attraverso uno stretto scrutinio che porti a valutare insieme l'effettiva utilità.
- E' parimenti importante stabilire principi e criteri direttivi che consentano, in sede di esercizio della delega, la delineazione di una fisionomia ordinamentale, organizzativa e gestionale interna alle diverse classi demografiche differente e rispondente all'assetto variabile di funzioni.
- La differenziazione delle funzioni fondamentali porta con sé anche l'opportunità di un sistema "variabile" di finanziamento delle funzioni esercitate. Il sistema di federalismo fiscale deve articolarsi nelle forme di entrate individuate dall'articolo 119 della Costituzione, ossia compartecipazione ai grandi tributi erariali, entrate proprie e qualora necessario intervento perequativo. Tutte le funzioni amministrative dei Comuni devono essere finanziate con compartecipazione a tributi statali, quali l'IRPEF, tributi propri o tributi nazionali il cui gettito è devoluto al Comune (quali ICI). La differenziazione delle funzioni fondamentali in particolare per le Città metropolitane, e la fascia dei Comuni capoluogo e dei Comuni al di sopra di una certa soglia di abitanti e Comuni aventi determinate caratteristiche può anche determinare aliquote di compartecipazione in percentuale più elevate. A questo si dovrebbe aggiungere per questi enti l'erogazione diretta da parte dello Stato dei finanziamenti riguardanti specifiche materie, quali ad esempio il trasporto pubblico locale o il settore sociale, con il conseguente superamento del sistema del doppio binario Stato-Regioni, Regioni- Comuni. Questo consentirebbe anche di conseguire una significativa razionalizzazione del sistema, un effettivo contenimento di costi e la soppressione di apparati, spesso regionali, istituiti per gestire gli stanziamenti. Per quanto riguarda, il ruolo regionale, si potrebbe riconoscere uno spazio d'intervento limitatamente al finanziamento delle funzioni che devono essere gestite in forma associata da parte dei Comuni di minore dimensione demografica.
- Per quanto riguarda il tema degli istituti dell'associazionismo infracomunale, si può certamente dichiarare il fallimento dell'esperienza abbozzata della fusione fra i comuni; l'esperienza dell'Unione di Comuni, quale ente associativo a carattere strutturale, è in pieno svolgimento e va in questa sede stimolata e ulteriormente rafforzata. Come abbiamo già detto, per i Comuni di minori dimensione demografica la gestione associata sarà la sfida del prossimo futuro; una sfida però che potrà essere vinta e combattuta se la cornice di regole è chiara, semplice e lineare.

L'ANCI chiede di puntare tutto su questo modello generale di associazionismo che disciplinato in termini generali dalla legge statale deve tendenzialmente vincolare nel modello e nei caratteri la legge regionale. Ciò per varie

ragioni tutte di grande rilevanza. Semplificazione: un modello di forma associativa unica o prevalente rappresenta un fattore di chiarezza e leggibilità del sistema amministrativo. Contenimento dei costi: limiterebbe la "fantasia" del legislatore nell'introdurre modelli inediti di associazionismo che determinano ingiustificate sovrapposizioni e oneri finanziari.
Riteniamo indispensabile procedere ad una rivisitazione anche dell'ordinamento dell'ente associativo, al fine di contenere i costi di funzionamento degli organi e ridurre al minimo gli oneri per le strutture, distaccando personale dai Comuni associati
5. L'istituzione delle Città metropolitane: un'occasione preziosa per la trasformazione del Paese.
L'esigenza di attribuire ai grandi agglomerati urbani gli strumenti per governare realtà complesse, per territorio, popolazione, spessore delle problematiche è ormai nota e ampiamente sviluppata e discussa.
E' un'esigenza di chi governa e di chi vive e opera in quei territori. E' un'esigenza per l'intero Paese e il suo sviluppo. Ed è una necessità che attiene nella stessa misura sia al benessere delle comunità su cui insistono che al benessere dell'intera comunità nazionale.
La disciplina contenuta nell'articolo 2 del disegno di legge è sostanzialmente di carattere procedurale, introducendo con forza nella trama legislativa l'idea che ciascuna Città metropolitana possa costituire un caso a sè, in special modo quanto all'equilibrio di poteri e funzioni fra la stessa Città metropolitana e i Comuni dell'area. Manca un identikit che attenga al rafforzamento dei poteri e degli strumenti di governo, degli assetti organizzativi. In ogni caso manca nella parte relativa alle Città metropolitane ogni indicazione di criteri per la individuazione delle funzioni fondamentali che questo nuovo livello di governo dovrebbe svolgere. Così come manca alcun riferimento, anche generico, circa il modello di finanziamento. Questo per dire che rispetto a questa tipologia di ente territoriale, in quanto soggetto nuovo, non appare sufficiente un approccio solo procedurale, essendo utile uno sforzo supplementare teso a definirne con maggior precisione i caratteri e la fisionomia, che non possono certamente essere quelli propri della Provincia che viene eventualmente meno. Trattandosi, peraltro, di una disciplina che, anche se non si attiva il procedimento ovvero questo risulti infruttuoso, dovrebbe sopravvivere almeno quale atto che introduce nel nostro ordinamento un soggetto nuovo, definendone le caratteristiche, e non limitandosi a elencarne le Città..
Inoltre, non può bastare a giustificare un tale limitato approccio l'osservazione che questo favorisce al massimo la flessibilità del modello e la sua adattabilità alle diverse esigenze territoriali.
L'Anci apprezza l'impostazione orientata a garantire il massimo di flessibilità, tuttavia è pur sempre necessario che si indichino alcuni caratteri peculiari. A tal proposito, sarebbe ipotizzabile il conferimento alle Città metropolitane di poteri normativi penetranti non solo sul piano dell'organizzazione, ma anche sulle modalità di esercizio delle funzioni assegnate. Allo stesso tempo, può essere opportuno che almeno per talune materie strettamente connesse alle esigenze specifiche dei territori metropolitani, possano essere riconosciuti anche limitati poteri regolamentari "derogatori" dei regolamenti statali o regionali. Si può pensare a forme innovative di "delegificazione", basate anche su atti pattizi;, poggiando su un'applicazione ampia, ma corretta del principio di sussidiarietà, quale principio che può operare anche sul piano del sistema delle fonti, secondo la regola della competenza e sulla base di una lettura estensiva del riconoscimento costituzionale della potestà regolamentare locale ai sensi dell'articolo 117, sesto comma della Costituzione.
Per quanto riguarda l'assetto finanziario, che certamente è oggetto di un altro disegno di legge delega, in questa sede andrebbero però indicate le caratteristiche di sistema. Potrebbe aprirsi, inoltre, un interessante terreno di "ingegneria" di sistema, con riferimento ai finanziamenti necessari a rendere possibili investimenti in infrastrutture e servizi, che per loro natura, costituiscano lo "specifico" della Città metropolitana e quasi la loro stessa ragion d'essere.
Infine, dovrebbero essere esplorate forme di governance, riconoscendo la partecipazione necessaria di questi enti a processi decisionali di livello nazionale, europeo, e anche internazionale.
Per quanto riguarda il modello previsto dall'ultimo comma dell'articolo 3, ispirato ad una logica tipicamente associazionista, si sviluppa al massimo grado l'idea della flessibilità. Anche in questo caso sarebbe opportuno che si specifichi che l'entità metropolitana comunque consegua uno status funzionale ulteriore, rispetto a quello proprio comunale, così come tale modello deve usufruire di un di più di risorse.
6. L'ordinamento di Roma Capitale: un traguardo vicino per una vera innovazione.
E' facile spiegare le ragioni che impongono l'attribuzione a Roma Capitale di uno status speciale: il ruolo, la storia, i maggiori oneri a cui deve far fronte in quanto capitale della Repubblica e sede dello Stato Città del Vaticano. Accanto a queste di ordine storico e legate all'ontologia stessa della Città di Roma, militano anche ulteriori ragioni, come dire, di ordine più sistematico: mettere finalmente il nostro Paese al passo con gli altri Paesi europei, conferendo alla Città di Roma e all'istituzione che la governa poteri, compiti e risorse adeguate, prendendo a modello le grandi Capitali europee (Madrid, Londra, Berlino, Bruxelles), introducendo così nel nostro sistema istituzionale un fattore di profonda innovazione e modernizzazione, che certamente può riflettersi molto positivamente sulla crescita e sul funzionamento complessivo del Paese e sulla sua proiezione sul piano internazionale.
La soluzione prevista nell'articolo 5 del disegno di legge delega, che dà attuazione all'articolo 114 della Costituzione che prevede che la legge dello Stato disciplini l'ordinamento di Roma capitale, rappresenta una valida traduzione della disposizione costituzionale.

In questo senso merita particolare apprezzamento il conferimento di funzioni adeguate all'obiettivo e accompagnate dalla garanzia di condizioni utili per un loro efficace esercizio, specialmente con riferimento:ad una necessaria valorizzazione e potenziamento della potestà regolamentare; a specifiche modalità di finanziamento delle competenze e del sistema tributario, correlate allo statuto speciale da un lato e ai principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione dall'altro; a forme innovative di raccordo ed integrazione delle politiche; al riconoscimento al Sindaco di Roma capitale anche di un ruolo autonomo e assolutamente peculiare, in quanto portatore ed espressione di un altrettanto peculiare nucleo di interessi.
Il complesso di previsioni che dà sostanza all'ordinamento di Roma capitale deve consentire in estrema sintesi una più rapida ed incisiva capacità di governo e di attuazione delle decisioni assunte, semplificando e ottimizzando le procedure amministrative, attenuando o eliminando elementi e passaggi che incidono sull'efficacia e tempestività degli interventi.
I principali profili problematici di carattere tecnico
In conclusione, l'Anci non può esimersi dall'evidenziare i principali nodi critici che il disegno di legge presenta. Alcune delle soluzioni indicate nel testo non appaiono, sotto numerosi aspetti, del tutto lineari essendo indicati principi e criteri suscettibili di interpretazioni difformi, se non opposte.
Sulle funzioni fondamentali
Fermo restando quanto detto nella parte propositiva, bisogna evidenziare che l modello prefigurato nello schema in commento in ordine alle funzioni fondamentali risulta caratterizzato, in primo luogo, dalla previsione dell'esercizio della competenza statale, che però non esaurisce la definizione dell'assetto complessivo delle funzioni fondamentali, né tanto meno la relativa disciplina per l'esercizio. Per inciso, va detto che il legislatore delegato sembra cedere parte della propria competenza legislativa esclusiva a favore del legislatore regionale, ovvero avalla una lettura fortemente restrittiva della 'materia individuazione delle funzioni fondamentali' di spettanza esclusiva statale.
Infatti, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane che dovrebbe, in quanto materia 'trasversale', vincolare la legislazione statale e regionale di settore, a prescindere dalla tipologia di competenza, è invece disciplinata come se fosse possibile scinderla in due fasi separate, comportanti diverse attività normative e due diverse competenze legislative: individuazione e allocazione, rimessi in alcuni casi a due soggetti diversi. Ciò è la conseguenza della distinzione operata tra individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali, con riserva allo Stato di entrambe le operazioni solo nelle materie di competenza esclusiva statale.
Solo qualora le funzioni fondamentali riguardino materie rientranti nella competenza esclusiva statale, infatti, l'individuazione e l'allocazione sembra essere operata direttamente dai decreti legislativi, i quali possono regolare le modalità di esercizio in forma associata.
Nel caso in cui, invece, le funzioni fondamentali riguardino materie concorrenti o residuali regionali, allo Stato rimane il mero potere di individuazione, mentre l'allocazione spetta alle Regioni, congiuntamente alla disciplina dell'esercizio.
Tale complesso quadro di previsioni pone alcune questioni non marginali.
Assai problematico appare il rapporto tra la disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, i limiti e gli ambiti, e l'atto legislativo regionale di allocazione.
A tale riguardo, la prima questione attiene a cosa debba intendersi per 'allocazione'.
'Allocazione' sembrerebbe intendersi quale attività seguente a quella costituzionalmente prevista della 'individuazione' della funzione fondamentale da parte dello Stato.
Rimane gravemente ambiguo il rapporto fra atto legislativo statale di individuazione e atto regionale di allocazione. Ambiguità che aumenta se si considera che trattasi di rapporto fra fonti e fra norme attributive di competenze amministrative ad altri enti e che tutto ciò potrà essere foriero di considerevole contenzioso sia costituzionale che amministrativo.
Le interpretazioni e le modalità di attuazione possibili sono molteplici: l'atto di allocazione regionale potrebbe non riguardare in alcun modo il riconoscimento della titolarità della funzione in capo a Comuni, Province e Città metropolitane, quanto piuttosto un mero spostamento dell'esercizio della funzione, sostanzialmente ai fini di realizzare gestioni associate oppure potrebbe intendersi solo quale atto formale di attribuzione della funzione amministrativa da parte del legislatore competente per materia. Tale interpretazione sembrerebbe però non poter convivere con il compito regionale di assicurare una allocazione di funzioni e risorse in modo organico al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze.
Sussistono, inoltre, non pochi aspetti problematici, soprattutto sotto il profilo delle garanzie da riconoscere nei confronti degli interventi regionali o dell'eventuale inerzia. Si prevede un opportuno potere sostitutivo, con decreti suppletivi, in caso di inerzia delle Regioni .
A tale riguardo, però, se si segue la linea interpretativa che intende riconoscere la doverosità della allocazione regionale delle funzioni fondamentali, andrebbe forse specificato che la sostituzione statale opera non solo nei confronti della inadempienza regionale tout court, ma anche nei confronti di quelle leggi regionali che pure adottate risultino però parziali in ordine alla allocazione delle funzioni fondamentali individuate dallo Stato (ad es. attraverso rinvii a futuri ulteriori interventi del legislatore regionale). Questo peraltro rappresenta un nodo cruciale della attuazione regionale, come hanno dimostrato le vicende relative all'attuazione regionale del d. lgs. 112/98.

Riteniamo, quindi, essenziale una correzione del testo nel senso indicato nella parte propositiva, ossia del solo riconoscimento di un ruolo della legge regionale di settore limitatamente ai fine della discipline e dell'incentivazione della gestione associata fra i comuni di minor dimensione.
E' utile ricordare il mancato inserimento nel testo della previsione proposta dalle Autonomie territoriali in ordine al riordino e alla semplificazione delle strutture organizzative dell'amministrazione diretta, indiretta e strumentale, limitandole a quelle strettamente necessarie all'esercizio delle funzioni che continuano ad essere esercitate dallo Stato, anche al fine di eliminare le sovrapposizioni.
Infine, richiamiamo l'attenzione sul mancato accoglimento della proposta emendativa congiunta riguardante la revisione del vincolo del doppio mandato e il riequilibrio dei poteri fra assemblea ed organi esecutivi. Si tratta di un tema non più eludibile e che peraltro, a nostro parere, fortemente connesso anche alla questione dell'introduzione di regole che imprimino maggiore responsabilità nella gestione delle risorse finanziarie. Infatti, è nostra opinione che questo limite oggi oltre che sconfitto dall'esperienza di questo quindicennio, oltre che rappresentare un'anomalia e un vincolo solo locale, influenza non positivamente la gestione amministrativa e finanziaria nel periodo del secondo mandato, in qualche modo deresponsabilizzando i meno avveduti, consapevoli di non dover più assoggettarsi al vaglio democratico, che dovrebbe essere l'unica vera verifica dell'operato dell'amministratore.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2007
dalla Società Tipografica Romana s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)