

Giornale di Diritto amministrativo

Commento alla legge 6 agosto 2008, n. 133

Capo VII - La semplificazione

Bruno Carotti

Quadro generale

La semplificazione normativa e la qualità della regolazione hanno assunto una posizione di rilievo all'interno della politica governativa¹. L'attenzione dedicata al raggiungimento di un livello ottimale della regolazione (cd. *better regulation*) è crescente; è un fenomeno che si registra già da diversi anni, nella consapevolezza (o nel convincimento) che l'attività economica è fortemente influenzata dai caratteri (ossia dalla qualità) della regolazione pubblica². Si tratta di istanze che non nascono solo a livello nazionale, ma si sviluppano in altri ordinamenti (ad esempio, quello inglese³) e ricevono un sicuro avallo e un impulso dai poteri pubblici sovranazionali, come l'Unione europea e l'OCSE.

Nel nostro ordinamento, la modifica della compagine ministeriale, con l'istituzione di un apposito ministero per la semplificazione normativa (senza portafoglio, inserito tra i dipartimenti della Presidenza del Consiglio), induce a pensare alla stabilizzazione, quantomeno temporanea, di tale funzione. Gli scopi assegnati alla struttura erano già stati perseguiti in precedenza, a partire dalla fine della XIV legislatura⁴, con la previsione di alcuni meccanismi di riordino⁵ e l'istituzione di nuove strutture, che hanno preso vita nel corso della XV (nella specie, il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e qualità della regolazione⁶, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione⁷ e il Tavolo permanente per la semplificazione⁸).

In questo quadro, si inserisce il Capo VII della legge 6 agosto 2008, n. 133, che segna l'inizio dell'attività del dicastero e reca una serie di norme dirette, in generale, a semplificare l'attività dei poteri pubblici, migliorando il rapporto con i privati (cittadini e imprese). Si tratta, naturalmente, di un provvedimento di urgenza che, come tale, difetta del carattere dell'organicità ma che, ad ogni modo, racchiude le intenzioni sottese al processo di miglioramento della regolazione pubblica dei settori economici.

In questa sede ci si concentra solo su alcune disposizioni: taglia-leggi, taglia-oneri e *privacy*. Altri interventi minori saranno trattati e discussi brevemente, mentre per altre norme (come quella sul taglia-enti) si rimanda ad altre sezioni del presente commento.

Le singole misure

a) Il taglia-leggi

¹ In dottrina, si veda G. VESPERINI, *Semplificazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5479 ss.; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002; ID., *L'età delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2006; V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2000, p. 617 ss.; S. BATTINI, *La semplificazione amministrativa*, in *I governi del maggioritario. Obiettivi e risultati*, a cura di G. Vesperini, Roma, Donzelli, 1998, p. 63 ss.

² Sulle politiche di riduzione della regolazione pubblica sull'economia si veda da ultimo, per un quadro complessivo, M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercato e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 45 ss., 85 ss.

³ Per un inquadramento generale si possono consultare i siti <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/index.html> e <http://www.betterregulation.gov.uk>.

⁴ Si v. art. 1, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4.

⁵ Art. 1, l. 14 novembre 2005, n. 246.

⁶ Il Comitato, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica da lui delegato, svolge diverse funzioni, di indirizzo, di coordinamento e di impulso alle politiche della semplificazione.

⁷ Art. 1, co. 22-bis e 22-ter, d.l. 18 maggio 2006, n. 181; d.P.C.M. 12 settembre 2006.

⁸ Istituito con d.P.C.M. 8 marzo 2007, rappresenta una sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le Regioni e gli enti locali.

La cd. norma sul taglia-leggi è di impatto politico. Essa prevede l'abrogazione espressa di 3370 provvedimenti di rango primario (inserite nell'allegato al decreto), al fine di snellire il variegato panorama legislativo italiano.

Più che di una misura innovativa, si tratta di un'anticipazione degli effetti di disposizioni già in vigore. Il meccanismo del taglia-leggi, infatti, è stato previsto dalla legge 14 novembre 2005, n. 246, il cui art. 14 prevede un'opera complessiva di sfoltimento e razionalizzazione dell'ordinamento giuridico, attraverso tre fasi.⁹

La prima concerne la ricognizione delle norme in vigore ed è stata portata a compimento nel corso del 2007 dall'Unità per la semplificazione, in raccordo con tutte le amministrazioni centrali ed il CNIPA. L'opera ha portato all'individuazione di un ammontare di circa 21000 provvedimenti in vigore¹⁰. Tra questi, è stata operata una distinzione (convenzionale) tra quelli emanati anteriormente al 1 gennaio 1970 e quelli successivi; tra i primi, sono stati evidenziati quelli ancora attuati dalle amministrazioni, e dunque necessari, da quelli che non lo sono.

La seconda fase prevede un meccanismo abrogativo automatico per tutte le norme anteriori al 1970 considerate non necessarie¹¹.

La terza fase è quella più delicata, in quanto consiste nel riordino della legislazione vigente, al fine di razionalizzare l'impianto normativo nella sua interezza, attraverso l'emanazione di decreti legislativi che accorpino disposizioni per materia e rendano più conoscibile, per il cittadino, le leggi in vigore (istanza particolarmente meritevole di attenzione: si consideri, in materia penale, la portata della pronuncia della Corte costituzionale del 24 marzo 1988, n. 364).

La disposizione in esame, dunque, si inserisce nella prima fase, ma ne muta i caratteri. La disciplina originaria (art. 14, co. 14 e 16, l. n. 246/05) prevedeva l'adozione, entro il 2009, di decreti delegati contenenti le norme in vigore. Per le norme non inserite nei decreti, anteriori al 1970, era disposta l'abrogazione automatica (cd. effetto "ghigliottina"). Con la legge n. 133/08, invece, si producono due modifiche: da un lato, l'abrogazione è stata anticipata di un anno e, dall'altro, è divenuta espressa. Quindi, si realizza un'inversione del meccanismo utilizzato e un'anticipazione dei suoi effetti. Si noti che l'adozione dei decreti legislativi che individueranno le norme in vigore dovrà comunque essere portata a termine entro il 2009.

Le norme abrogate appartengono a tre categorie: quelle che hanno esaurito i propri effetti; quelle obsolete; quelle abrogate in modo tacito o implicito per le quali, a fini di chiarezza, si aggiunge una abrogazione espressa. Per correggere eventuali errori materiali, e non incorrere nel problema della abrogazione di norme abrogative¹² e della spinosa questione della loro riviviscenza, la norma, correttamente, prevede una dilazione del momento abrogativo, al centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge di conversione, al fine di consentire la segnalazione, da parte delle amministrazioni, di eventuali disposizioni da mantenere in vigore. Si tratta di un intervento che si spiega considerando l'elevato numero dei provvedimenti in questione. Probabilmente, sarebbe stato più opportuno riservare alle amministrazioni la possibilità di effettuare un controllo accurato prima dell'adozione del decreto.

In sede di conversione è stato aggiunto il comma 1-bis, con il quale si prevede la ricognizione di tutte le disposizioni regolamentari connesse alle norme primarie indicate nel decreto, da

⁹ Si v. L. CARBONE, *L'esperienza «taglialeggi» a metà del suo cammino*, in *questa Rivista*, 2008, p. 573 ss.

¹⁰ Nella specie, si tratta di circa 9000 provvedimenti censiti dalle amministrazioni e circa 12000 provvedimenti risultanti da altre banche dati. Il senso della manovra, in effetti, è quello di chiarire l'effettiva estensione dell'ordinamento italiano. Si veda la Relazione al Parlamento sull'attuazione dell'art. 14, l. 14 novembre 2005, n. 246, su http://www.governo.it/Presidenza/SMsemplificazione/attivita/allegati/Taglialeggi%20Ita_def.pdf, p. 10.

¹¹ Ai sensi dell'art. 14, co. 17, rimangono in vigore, inoltre: le disposizioni contenute nei codici e nei testi unici; quelle disciplinanti l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché quelle relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione; le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco; le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale.

¹² In dottrina, si veda F. MODUGNO, voce *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, Roma, 1998, p. 4 ss.

considerare implicitamente abrogate a seguito dell'entrata in vigore della norma. Il criterio utilizzato inerisce alla correlazione esclusiva tra le prime e le seconde: le disposizioni regolamentari non devono dipendere da altre norme: solo se si verifica questa condizione possono ritenersi implicitamente abrogate. La ricognizione è riservata al Governo, mediante la predisposizione di appositi regolamenti.

Qualche considerazione d'insieme induce a sottolineare la presenza di alcuni profili critici. L'anticipazione del momento abrogativo denota la ricerca di un effetto politico, come detto in precedenza, teso ad enfatizzare il taglio delle norme. La predisposizione dell'elenco delle leggi, poi, ha presentato diversi inconvenienti, legati alla stesura e alla pubblicazione di una lista così corposa; il meccanismo originario (che, si ricordi, era inverso, dovendosi ritenere abrogate le norme *non comprese* nei menzionati decreti legislativi) sarebbe stato, forse, più agevole. La scelta operata si giustifica con l'intento di raggiungere un grado maggiore chiarezza; certo, ha avuto come conseguenza anche la necessità di ricorrere ad una tecnica non del tutto rigorosa, in quanto sono state colpite disposizioni già abrogate, anche in maniera espressa (per questo, il testo dell'articolo 24 recita che "sono o *restano* abrogate le norme [...]").

Restano da affrontare, infine, il riordino delle norme vigenti e la riduzione dei regolamenti. Il primo compito è diretto a "semplificare" l'ordinamento nella sua interezza: è su tale lavoro che, effettivamente, si potrà valutare la portata e l'efficacia del meccanismo esaminato. Ciò evidenzia che vi sono due filosofie all'interno del taglia-leggi: la prima consiste nell'individuazione delle norme da abrogare; la seconda nella ricognizione e nel riordino di quelle vigenti.

Il secondo riguarda lo snellimento delle norme regolamentari in vigore, per le quali il lavoro si preannuncia ancora più complesso. Il panorama, in questo caso, è più esteso e variegato; a ciò si aggiunga che l'esatta individuazione delle norme e la loro dipendenza dalle disposizioni primarie (abrogate, da abrogare o da razionalizzare) è un lavoro di non poco momento.

Finora, dunque, è stato compiuto solo il primo passo ed è facile prevedere che quelli successivi comporteranno difficoltà notevolmente maggiori.

b) Gli oneri amministrativi

La norma cd. taglia-oneri segue anch'essa un percorso noto e dà un impulso maggiore alla questione degli oneri amministrativi: la misurazione degli oneri, infatti, è un'attività che ha preso corpo negli ultimi anni. Si consideri, al riguardo, che la Commissione europea ha imposto la riduzione degli oneri gravanti sulle imprese nella misura del 25%, obiettivo da realizzarsi entro il 2012¹³. Nel corso della passata legislatura, una ricerca promossa dal Dipartimento per la funzione pubblica ha evidenziato i costi per le imprese derivanti dall'attuazione delle norme sulla *privacy*¹⁴. Ora si intende generalizzare questo tipo di attività per capire i nodi della regolazione in vigore e incidere, parallelamente (aspetto di maggiore importanza), su quella futura.

La misurazione degli oneri è un'attività delicata che cerca di comprendere in quale modo la regolazione pubblica produca costi sulle imprese e sui cittadini. Vi sono tre tipi di oneri: fiscali, di conformazione, di comunicazione. I primi sono legati ai pagamenti effettuati alla pubblica amministrazione (il caso del certificato di prevenzione incendi, che prevede il contestuale pagamento di una tassa ai Vigili del fuoco al fine di garantire un'ulteriore entrata per i servizi resi). I secondi originano dall'attuazione delle norme (si pensi ai costi legati alla predisposizione di impianti elettrici "a norma" negli uffici pubblici o privati). I terzi, infine, riguardano le richieste che la pubblica amministrazione rivolge al cittadino o all'impresa in relazione ad un determinato stato o

¹³ Si v. la *Comunicazione della Commissione delle Comunità europee al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, COM (2007) 23, del 24 gennaio 2007, disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0023:FIN:IT:PDF>.

¹⁴ In particolare, è stato calcolato che il costo sostenuto dalle PMI (sono state considerate le imprese con un numero di addetti compreso tra 1 e 249) per adempiere agli obblighi informativi previsti dalla normativa sui dati personali ammonta a circa 1.752 milioni di euro.

condizione (moduli da compilare o documentazione da presentare, come quella richiesta alle imprese di trasporto merci relativamente alle informazioni sui punti di transito di frontiera).

È sull'ultima categoria che incide, in generale, l'attività di misurazione e di riduzione degli oneri amministrativi. La norma, dunque, prevede la predisposizione di un programma di *misurazione* degli stessi. Tenendo in considerazione esperienze straniere, in particolare quella del Regno Unito, si osserva che per ridurre l'impatto della regolazione è necessario *misurare* e, dunque, definire in modo certo la situazione attuale e le conseguenze di eventuali modifiche. In una parola, per semplificare occorre misurare.

La norma prevede alcuni passaggi: in primo luogo, viene definito il programma di misurazione; quindi, vengono redatte linee guida¹⁵, sulla base delle quali ogni ministero elabora un programma di riduzione degli oneri, definendo le necessarie misure normative, organizzative e tecnologiche; infine, sulla base dell'attività condotta, il Governo adotta regolamenti "contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei settori misurati e a semplificare e riordinare la relativa disciplina". Si tratta, a quanto sembra, di regolamenti di delegificazione. L'attività esaminata conduce, in definitiva, all'individuazione delle norme che impongono maggiori oneri e alla loro abrogazione; al contempo, si apre lo spazio per procedere ad un riassetto della materia.

È interessante notare il tenore dei commi 4, 6 e 7 dell'art. 25¹⁶, che tendono a garantire i risultati dell'azione. La previsione è rafforzata dal fatto che il conseguimento degli obiettivi vale come parametro di valutazione dei dirigenti responsabili. Fa da corollario il comma successivo, che prevede la pubblicazione dei risultati sui siti istituzionali dei Ministeri e degli enti pubblici interessati (ciò, in generale, riporta al discusso concetto dell'*amministrazione di risultato*¹⁷).

Complessivamente, le disposizioni emanate evidenziano due aspetti. Il primo riguarda la sinergia con gli strumenti già in uso: i programmi descritti, infatti, confluiscono nel Piano d'azione per la semplificazione (PAS), strumento annuale, a carattere non normativo, che raccoglie tutte le attività amministrative dirette a realizzare la *policy* di *better regulation*. Il primo PAS è stato adottato nel 2007¹⁸; il secondo, a norma di legge¹⁹, doveva essere adottato entro il 31 marzo di quest'anno, ma la crisi politica ha bloccato la sua predisposizione.

Il secondo aspetto concerne la portata della norma, relativa alle materie di esclusiva competenza statale: la riforma del Titolo V, infatti, rende necessario rispettare le competenze regionali. Ciò testimonia la complessità del panorama regolatorio e la difficoltà di adottare soluzioni unitarie, a livello centrale. Occorre ricorrere a strumenti di cooperazione, tra i quali si

¹⁵ Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del Ministro per la Semplificazione normativa.

¹⁶ I quali recitano, rispettivamente: "4. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, si provvede a definire le linee guida per la predisposizione dei piani di cui al comma 3 e delle forme di verifica dell'effettivo raggiungimento dei risultati, anche utilizzando strumenti di consultazione pubblica delle categorie e dei soggetti interessati. 6. Degli stati di avanzamento e dei risultati raggiunti con le attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese è data tempestiva notizia sul sito *web* del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro per la semplificazione normativa e dei Ministeri e degli enti pubblici statali interessati. 7. Del raggiungimento dei risultati indicati nei singoli piani ministeriali di semplificazione si tiene conto nella valutazione dei dirigenti responsabili".

¹⁷ In tema, S. CASSESE, *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"?*, in *questa Rivista*, 2004, p. 941 ss.; si veda anche ID., *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, *ivi*, 2007, p. 5 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 127 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, *ivi*, p. 107 ss.; *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, a cura di L. Iannotta, Torino, Giappichelli, 2003; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, Jovene, 2001, p. 813 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 1, co. 2, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, il Piano è predisposto dall'Unità per la semplificazione e adottato dal Comitato interministeriale per la semplificazione e la qualità della regolazione; quindi, è approvato dal Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Stato. Il primo PAS, approvato il 15 giugno 2007, è disponibile all'indirizzo Internet http://www.governo.it/Presidenza/SMsemplificazione/attivita/allegati/piano_azione_completo.pdf.

¹⁹ Art. 1, co. 2, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4.

deve considerare, *in primis*, quello del 29 marzo 2007 tra Stato e Regioni²⁰, volto ad assicurare un impegno reciproco al fine di raggiungere una regolazione di qualità. Dal punto di vista istituzionale, quindi, ben si comprende che, se per le materie di competenza statale giocano un ruolo prevalente i Ministeri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, per le materie concorrenti è importante l'intervento delle amministrazioni regionali. Si aggiunge, *a latere*, l'attività dell'Unità per la semplificazione (la quale, pur con una diversa composizione, costituisce la struttura di missione a supporto dell'attività del ministero: si avrà modo di ritornare sul punto nelle conclusioni).

c) Privacy

Nell'ambito della disciplina degli oneri si inserisce anche l'art. 29, che reca norme in materia di *privacy* ma riguarda, principalmente, se non esclusivamente, l'eliminazione di alcuni oneri comunicativi. Nella norma si possono osservare due differenti profili.

Il primo riguarda la sostituzione del programma di sicurezza, che deve essere redatto dai soggetti che trattano i dati personali, ai sensi del Codice sulla *privacy*, con un'autocertificazione. I casi in cui è possibile rendere l'autocertificazione riguardano i dati non sensibili e gli stati di salute o malattia, purché sprovvisti dell'indicazione della relativa diagnosi, ovvero riguardanti l'adesione ad organizzazioni sindacali o a carattere sindacale. La minore garanzia accordata (o riconosciuta) a tale tipo di informazioni ha indotto ad elaborare una forma di protezione più leggera; occorre, però, prestare attenzione alle modalità applicative, sia per quanto riguarda i dati sulla salute, sia in riferimento alla dizione di organizzazioni *a carattere sindacale*, che potrebbe arrivare, se applicata in senso ampio, a proteggere in maniera poco adeguata anche le opinioni politiche.

Quindi, vengono modificate le modalità di notificazione del trattamento dei dati (di cui all'art. 38 del Codice sulla *privacy*): la comunicazione deve ora essere effettuata in via telematica, tramite il sito del Garante. In questo modo, si favorisce opportunamente il ricorso agli strumenti informatici, con risparmio di tempo e di costi.

Il secondo profilo attiene alla modifica dell'art. 44 del Codice della *privacy*, relativo ai trasferimenti di dati verso Paesi non appartenenti all'Unione europea (è una fattispecie particolare del trasferimento di dati a Paesi terzi, previsto dall'art. 43). In precedenza, la norma consentiva tale trasferimento dietro autorizzazione del Garante, sulla base di adeguate garanzie per i diritti dell'interessato individuate in relazione ad un contratto (co. 1, *lett. a*) o in base a decisioni della Commissione europea dalle quali risulti che un Paese non appartenente all'UE presta un livello di protezione adeguato²¹. Con la modifica, si amplia la prima fattispecie: l'autorizzazione può essere data anche sulla base di regole di condotta esistenti nell'ambito di società *appartenenti a un medesimo gruppo*. Ciò comporta un'estensione nella possibilità di trasferimento dei dati: questi, infatti, possono essere trattati non solo dalla società alla quale sono stati comunicati – quella con cui il singolo ha avuto un rapporto diretto – ma anche dalle società del gruppo cui questa eventualmente appartenga (purché vi siano regole di buona condotta in uso). Per favorire la tutela del singolo, si dispone che l'interessato possa far valere i propri diritti nel territorio dello Stato, qualora si ravvisi la mancata osservanza delle garanzie offerte.

d) ... e altre disposizioni

Debbono essere segnalate tre ulteriori disposizioni, che riguardano possibili risparmi di spesa per la p.a. e la riduzione di alcuni oneri imposti ai cittadini. L'art. 27 obbliga le amministrazioni a ridurre i costi legati all'utilizzo di materiale cartaceo (indirettamente, quindi, contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente), prevedendo una riduzione del suo impiego nella misura del 50 per

²⁰ Si v. l'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, del 29 marzo 2007.

²¹ Art. 25, par. 6, e 26, par. 4, direttiva 95/46/CE.

cento²². La norma riguarda la stampa delle relazioni ed ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti, distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni. Allo stesso modo, si prevede, per le amministrazioni – anche locali – e per gli enti pubblici, la sostituzione dell’abbonamento cartaceo alla Gazzetta Ufficiale con quello telematico.

L’art. 31, invece, opera sul r.d. 18 giugno 1931, n. 773, prevedendo l’estensione della durata della carta d’identità (innalzata a dieci anni, anche per quelle già rilasciate)²³ e l’obbligo per i Comuni (già seguito in via di prassi in alcuni casi) di avvisare il titolare della prossimità della scadenza con un congruo anticipo²⁴.

Infine, l’art. 35 abroga precedenti disposizioni²⁵ che ponevano l’obbligo (e le relative sanzioni), in capo al venditore o al locatore di un immobile, di consegnare all’acquirente o al locatario la certificazione di conformità degli impianti elettrici. La norma serve quindi a facilitare la circolazione e l’uso degli immobili, al tempo stesso incidendo sull’efficacia di tali meccanismi: l’obbligo in capo al dante causa di procurarsi tali certificazioni, infatti, poteva considerarsi una condizione per garantire la predisposizione di impianti sicuri all’interno delle abitazioni.

Per conferire certezza ed effettività ai sistemi in esame, insieme alle menzionate abrogazioni, l’art. 35 del decreto delega il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, ad emanare uno o più decreti, entro il 31 dicembre 2008, diretti a disciplinare in modo organico (la norma parla di “complesso delle disposizioni”) le attività di installazione degli impianti all’interno degli edifici. Devono essere specificati, in particolare: la semplificazione degli adempimenti per i proprietari di abitazioni ad uso privato e per le imprese, la definizione di un sistema di verifiche effettivo (reale, nella lettera della norma), al fine di accrescere la sicurezza e, in maniera correlata, la revisione della disciplina sanzionatoria. La delega, in questo caso, è circoscritta ma si rivela, nel suo contenuto, particolarmente ampia.

Considerazioni conclusive

L’analisi svolta consente di affermare che la semplificazione sta acquisendo sempre più spazio nella politica governativa e nelle leggi. La *policy* esaminata presenta alcuni caratteri di fondo e lascia spazio a diversi aspetti problematici.

In riferimento ai caratteri, si notano la discrezionalità delle scelte, il loro oggetto, il loro rapporto con il mercato. Le scelte fatte sono limitatamente discrezionali, essendo, in alcuni casi, condizionate dai poteri pubblici sovranazionali e, in altri, da questi addirittura imposte (si prenda l’esempio degli oneri amministrativi).

Quanto all’oggetto, si nota come gli ambiti di intervento siano molto diversi: la presenza di un capo della legge espressamente dedicato alla semplificazione dimostra l’intenzione di raggruppare in un unico alveo tutte le misure considerate (lasciando presagire, per gli interventi a venire, un assetto organico della materia). Anche la portata degli interventi è differente, essendo alcuni a carattere generale, come il taglia-leggi, ed altri più specifici.

Infine, è confermata la valenza economica della semplificazione. Gli interventi descritti, infatti, cercano di incidere sulla regolazione pubblica sull’economia, verso un migliore funzionamento del mercato. È bene sottolineare, però, che la presenza di un ulteriore intervento non può non portare a considerare, ancora una volta, come la natura relazionale di quest’ultimo necessiti sempre, volenti o nolenti, una forma di regolazione pubblica²⁶.

Ciò premesso, deve dirsi che, nel complesso, la semplificazione presenta ancora interrogativi non risolti e, in generale, una natura provvisoria, che denuncia un certo grado di instabilità. Si possono considerare tre aspetti: il controllo sui risultati, la continuità dell’azione, la sua debolezza.

²² A partire dal 1 gennaio 2009.

²³ Si aggiunge la previsione dell’inserimento obbligatorio delle impronte digitali a partire dal 2010.

²⁴ Nella specie, il termine è stabilito tra il centoottantesimo e il novantesimo giorno antecedente la scadenza.

²⁵ Si tratta dell’art. 13, decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37, dei commi 3 e 4 dell’art. 6 e dei commi 8 e 9 dell’art. 15, d. lg. 19 agosto 2005, n. 192 (relativo al rendimento energetico nell’edilizia).

²⁶ È ancora la tesi di M. D’ALBERTI, *Poteri pubblici, mercato e globalizzazione*, cit., *passim*.

Quanto al primo, il vero problema della semplificazione, dal punto di vista del cittadino, riguarda i risultati. È lecita, dunque, una domanda: chi controlla i risultati? E questi risultati sono soddisfacenti? A questa domanda non è ancora stata data una risposta. Dal punto di vista istituzionale, il monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni è rimesso, in generale, al Ministero per la semplificazione normativa (mentre in altri casi, come il taglia-enti, è competente il Ministero per l'amministrazione e l'innovazione), ma ancora non sono definiti gli strumenti di controllo e di sanzione, in senso lato, utilizzabili in caso di inosservanza. Il Ministero deve cooperare con gli altri dicasteri: ciò implica una concezione paritaria nei reciproci rapporti, ma rischia di non consentire un celere raggiungimento degli obiettivi prefissi. In altre parole, è ancora essenziale la "buona volontà" delle singole amministrazioni coinvolte.

Quanto al secondo, può osservarsi il rapporto con il lavoro svolto dal precedente Esecutivo. In generale, si registra un certo grado di continuità, anche se l'impostazione riflette, a volte, scelte di fondo confliggenti (è il caso delle certificazioni di conformità). Si può dire che la legge n. 133/08 non riprende tutti gli strumenti impiegati durante la scorsa legislatura (notevolmente utilizzati dal Comitato e dall'Unità per la semplificazione, di cui si è detto). L'avvio dell'attività del Ministero per la semplificazione normativa ha attribuito rilievo solo ad alcuni profili. Ad esempio, il tema dei tempi dei procedimenti fino ad oggi è stato trascurato. Lo stesso può dirsi per l'adozione di un nuovo PAS. Viceversa, in riferimento al taglia-leggi e agli oneri amministrativi, si registra una sostanziale continuità con l'amministrazione precedente.

Il cambio di maggioranza e la crisi politica sono state dunque in grado di incidere sul lavoro svolto, modificando il percorso intrapreso e dando l'avvio ad uno parzialmente nuovo. Anche le strutture evidenziano il cambiamento avvenuto, se si considera che l'istituzione di un nuovo ministero ha imposto una rivisitazione di quelle precedenti e ancora non è chiaro quale sarà l'assetto definitivo (ad esempio, l'Unità, come si è detto, è ancora una struttura di missione ma la sua composizione è stata modificata). La loro presenza è in grado di dare maggiore impulso alla semplificazione, ma si dovrebbe riflettere sulle conseguenze (anche in termini di spesa) del loro progressivo espandersi.

Quanto al terzo aspetto, in conclusione, con la promulgazione della legge n. 133/08 è dato parlare di un accentuato interesse per la semplificazione. Occorre, però, tenere in considerazione che si tratta di una *policy* ancora debole. L'attività delle strutture soffre della volontà politica e delle sue determinazioni, alla quale è ancora strettamente legata. Non può ancora parlarsi di stabilità della funzione, che vive di riflesso della prima e da questa prende sostanza. Si tratta di un cammino, quindi, che attende conferme dall'attività futura.