

## La semplificazione per le imprese

di Bruno Carotti

Le disposizioni del d.l. n. 5/2012 relative alla semplificazione per le imprese si muovono su due assi portanti. Da un lato, vengono avviati "percorsi sperimentali" diretti a razionalizzare l'avvio delle attività produttive; dall'altro, si persegue la riduzione dei controlli. In entrambi i casi, è demandata ad appositi regolamenti governativi la razionalizzazione e lo sfolgimento della normativa vigente.

Per valutare (e conseguentemente eliminare) gli ostacoli superflui, il decreto indica, quale parametro di riferimento, il principio di proporzionalità. Quasi sovrapponendosi alla disciplina della concorrenza, poi, la normativa tende alla abolizione delle "barriere all'ingresso" - in termini di pesi burocratici - al mercato.

La difficile arte di semplificare lascia irrisolti, in questo caso, alcuni problemi di rilievo, relativi alla rispondenza ai precetti costituzionali dell'assetto di valori e interessi dettato dal decreto. Ciò avviene sia sul piano sostanziale, circa i limiti della libertà di iniziativa economica, sia su quello formale, con riferimento al sistema delle fonti.

### Fondamenti

Sono tre gli articoli del decreto legge n. 5/2012 dedicati alla semplificazione per le imprese; le relative disposizioni seguono quelle di carattere generale e quelle dirette ai cittadini (1). L'intervento risponde all'esigenza di lasciare in vita solo gli adempimenti strettamente necessari, che si tratti di procedimenti autorizzatori o di controlli (2).

In generale, viene perseguita una più stretta osservanza del principio di proporzionalità, tanto da potersi parlare di una nuova forma di precettività di questo principio nella materia in esame. A margine delle motivazioni di ordine economico sottese al decreto-legge, che derivano dall'impostazione seguita dall'Unione europea e dall'Ocse, sul piano giuridico il principio opera infatti quale strumento effettivo di valutazione e allentamento della pressione del potere pubblico sui privati.

La sua declinazione può costituire, in altri termini, un parametro giuridicamente definito per misurare e ridurre i 'pesi' gravanti sugli operatori economici, e così essere di ausilio nel contemperare l'interesse privato con quello pubblico. Compito difficile che, come si vedrà, non lascia immune l'intervento disposto da dubbi profondi, che riguardano principalmente la rispondenza dello stesso ai principî fondamentali dell'ordinamento e il loro equilibrio.

### La 'storia' breve

Il decreto legge si pone sulla scia di alcuni interventi recenti. Da un lato, è stata demandata al governo una estesa potestà regolamentare, per abrogare le norme che ostacolano l'avvio o lo svolgimento delle attività produttive e individuare i settori ancora soggetti ad atti preventivi di assenso (3); dall'altro, è stato avviato il monitoraggio sul funziona-

mento dello sportello unico delle attività produttive, già oggetto di riforma (4); infine, viene seguita la strategia Europa 2020, che implica non solo la riduzione degli oneri amministrativi (5) ma, più in generale, la diminuzione degli adempimenti amministrativi (ad esempio, i 'controlli', gli atti di assenso, i limiti numerici).

Ciò premesso, dal punto di vista tecnico, vi sono due distinte modalità di intervento: le misure *ex ante* e quelle *ex post*. Le prime sono dirette a facilitare l'avvio dell'impresa; le seconde a migliorarne la gestione dell'attività svolta. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa i servizi finanziari, i procedimenti tributari, quelli relativi ai giochi pubblici e ai tabacchi lavorati.

### Note:

(1) In sede di conversione, è stato inserito un quarto articolo, il 12-bis, norma che attiene alla definizione di modalità telematiche per lo scambio dei dati in possesso delle amministrazioni comunali.

(2) In materia, si v., in chiave economica, S. Aquino, *La semplificazione dei rapporti fra imprese e pubbliche amministrazioni*, Milano, 2006; *Imprese e burocrazia. Come le piccole e micro imprese giudicano la pubblica amministrazione*, a cura di A. Giachi, Milano, 2012, 113 ss.

(3) Ai sensi dell'art. 1, d.l. n. 1/2012, il governo deve adottare regolamenti diretti ad abrogare le norme che impongano «limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica»; quelle che prescrivono «divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite» o quelle «di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico», qualora prescrivano controlli o programmi in grado di impedire, condizionare o ritardare l'avvio di attività economiche o l'offerta di beni e servizi.

(4) Art. 38, l. n. 133/2008; art. 11, d.P.R. n. 160/2010.

(5) Agli oneri amministrativi è dedicata una norma differente, l'art. 3, in ordine al quale si v. il commento di S. Salvi, in questo stesso fascicolo, pag. 696.

## Le misure 'ex ante': l'avvio delle attività

Sotto il primo profilo, l'art. 12 mira ad attivare «percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi, le iniziative ed attività delle imprese sul territorio». I percorsi sperimentali sono definiti mediante apposite convenzioni, in relazione ad «ambiti delimitati e a partecipazione volontaria, anche mediante deroghe alle procedure ed ai termini per l'esercizio delle competenze facenti esclusivamente capo ai soggetti partecipanti, dandone preventiva ed adeguata informazione pubblica».

La strategia sembra segnata da un relativismo concettuale di fondo: i percorsi sperimentali non indicano la direzione da seguire, né le strade che possano ridurre la pressione del potere pubblico sull'impresa. Pongono «deroghe alle procedure e ai termini» e tendono alla «semplificazione amministrativa»: non individuano, però - nemmeno utilizzando concetti generali, esempi o macrocategorie - il modo per raggiungere tale obiettivo. Conseguentemente, essi costituiscono «mezzi di ricerca» della semplificazione, non mezzi di semplificazione 'in sé'; assicurano il fine, senza dire nulla in ordine al mezzo. Per questo motivo, devono essere testati prima di essere introdotti nell'ordinamento. La ragione sottesa alla previa sperimentazione risiede anche nel fatto che il grado di rischio connesso a tali percorsi è elevato, in quanto la loro definizione consente deroghe all'ordinamento vigente, anche in via provvisoria (in relazione, come visto, a procedure e termini). La possibilità di deroghe impone molta cautela, in considerazione dell'allontanamento dal perimetro legislativo. La considerazione di effetti 'devianti' o sproporzionati dovrebbe essere prestata quantomeno sul piano deontico, poiché, a fronte del tenore letterale della disposizione - molto ampio - sarà la prassi a indicare quanta attenzione sarà riservata a evitare una deviazione eccessiva dalla normativa. Per la stessa ragione, è necessario assicurare a tali percorsi la massima pubblicità (la norma parla di «preventiva ed adeguata informazione pubblica»), che serve a bilanciare il rischio di una fuoriuscita 'sommersa' (ossia non immediatamente percepibile) dal parametro legislativo.

In generale, la norma ha un campo di applicazione esteso e di difficile inquadramento. La partecipazione volontaria tende a privilegiare la scelta degli operatori più capaci o interessati (e, comunque, inclini a fornire un contributo all'amministrazione). Non sono ben tracciati, però, i confini entro i quali tale intervento può dispiegarsi. Si parla, infatti, di

«ambiti delimitati», ma questi sono solo menzionati, con la conseguenza che saranno i soggetti, di volta in volta, coinvolti (principalmente pubblici, ma anche privati) (6), a doverli definire. Dunque, apparentemente la norma è circoscritta, ma la discrezionalità nella sua attuazione è molto ampia. Questo fattore indica l'intenzione di perseguire in maniera decisa l'obiettivo stabilito (ossia lo svincolamento dell'attività economica dai 'lacci' pubblici); a tal fine, si detta una disposizione di latitudine molto ampia, che assume quasi le sembianze di una delega in bianco: i regolamenti di attuazione, infatti, godranno di uno spazio di manovra (in ordine al loro contenuto) particolarmente largo.

L'avvio dei percorsi sperimentali avviene su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata Stato regioni ed autonomie locali. L'intervento di più livelli di governo potrebbe rivelarsi problematico: infatti, la contemporanea presenza di istanze di uniformazione e di esigenze locali può determinare la difficoltà di raggiungere un punto di equilibrio aderente ai reali processi produttivi. Il ruolo della proposta ministeriale, a prima vista marginale, potrebbe influenzare il successivo intervento di Regioni ed enti locali; la definizione del contenuto della proposta, infatti, considerata l'ampiezza del dettato normativo, potrebbe implicare un condizionamento sotterraneo da parte dell'amministrazione centrale. A seconda del dosaggio effettuato dai dicasteri, dunque, si inciderà, in modo più o meno accentuato, sulle scelte successivamente compiute dagli altri soggetti istituzionali coinvolti, con riferimento al contenuto, alle modalità e agli strumenti che tali soggetti individueranno per l'avvio dei suddetti programmi. In estrema sintesi, saranno i primi a disegnare il confine entro il quale sarà possibile muoversi a livello regionale e locale.

Una volta conclusa la sperimentazione, il governo, ai sensi dei c. 2 e 3 dell'articolo, adotta uno o più regolamenti di delegificazione, che tengono conto dei risultati conseguiti nella sperimentazione e si uniformano ai seguenti criteri: semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative, anche mediante la conferenza di servizi telematica;

### Nota:

(6) La norma individua come soggetti competenti «le Regioni, le camere di commercio industria agricoltura e artigianato, i comuni e le loro associazioni, le agenzie per le imprese ove costituite, le altre amministrazioni competenti e le organizzazioni e le associazioni di categoria interessate».

previsione di forme di coordinamento, anche telematico; ricorso alle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali (attraverso convenzioni fra Anci, Unioncamere, Regioni, agenzie per le imprese e portale "impresa in un giorno"). I decreti, infine, sfooltiscono lo *stock* normativo, individuando le disposizioni da abrogare (relative alla liberalizzazione delle attività economiche e alla riduzione degli oneri amministrativi) o quelle tacitamente abrogate. Il dato letterale non è chiaro nello stabilire se la 'individuazione' sia sufficiente a incidere sulle norme vigenti; tuttavia, facendo la norma riferimento al c. 2 dell'art. 17, legge n. 400/1988, pare potersi concludere per un effetto abrogativo immediato.

I decreti seguono quelli prescritti dal d.l. n. 1/2012, già richiamati (7), e diretti a promuovere la libertà di iniziativa economica mediante l'individuazione specifica delle attività ancora soggette ad atti preventivi di assenso. Vi è una osmosi con la recente disciplina dettata per lo sviluppo delle attività produttive: l'eliminazione delle barriere all'ingresso assume i contorni di uno strumento teso a promuovere i settori economici. La semplificazione delle regole, in particolare, sembra andare di pari passo con le misure di liberalizzazione in senso stretto, dirette ad aumentare lo spazio di intervento dei privati e ad allargare le maglie tessute dal potere pubblico. In altri termini, mentre con il d.l. n. 1/2012 l'intervento pubblico viene 'limitato' (per accrescere la 'libertà' dei privati), con il d.l. n. 5/2012 viene 'semplificato' *tout court* (per rendere più 'lineare' l'esercizio di tale libertà). La semplificazione amministrativa, in questo senso, assume una doppia valenza: non opera solo sul piano amministrativo (ossia sul miglioramento dell'efficienza dell'organizzazione e delle procedure) ma anche su quello economico (quanto agli effetti prodotti sulle attività svolte dai privati). Nel far questo, la finalità ultima dell'intervento diventa quella di favorire l'ingresso nel mercato: si potrebbe affermare che la semplificazione non interviene più solamente nella relazione tra pubblica amministrazione e imprese, ma anche in quella tra imprese stesse, in quanto mira ad accrescere (in via potenziale) il numero degli operatori, ridefinendone i rapporti in termini concorrenziali (8). Il decreto-legge incide su questo ambito anche in un diverso modo, vale a dire stabilendo, all'art. 12, c. 4, che i decreti di cui al citato d.l. n. 1/2012 individuano, tra le attività sottoposte a Scia, quelle che richiedono asseverazioni. Si aggiunge, poi, la sovrapposizione con la materia della riduzione degli oneri amministrativi, in quan-

to l'opera di sfooltimento normativo dettata dai regolamenti riguarda anche le norme «tacitamente abrogate ai sensi della vigente normativa in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese» (9).

I decreti sono sottoposti al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, chiamata ad esprimere (entro trenta giorni) una valutazione sull'impatto pro-concorrenziale delle norme da adottare. L'intervento dell'Antitrust sembra gettare un ponte, in ultima analisi, tra la semplificazione delle regole e delle procedure e l'effettivo dispiegamento di dinamiche di mercato. La politica della semplificazione non mostra più solamente i tratti di un valore complessivo, corrispondente alla linearità e alla chiarezza dell'attività amministrativa, da considerare nell'ottica di un migliore esercizio delle funzioni pubbliche; appare legata a un obiettivo specifico tutelato dall'ordinamento, corrispondente alle dinamiche economiche. Nella specie (e di ciò l'intervento dell'Antitrust richiesto dalla norma reca testimonianza), la semplificazione può essere percepita come una riscrittura del ruolo pubblico nell'economia, attraverso l'assottigliamento del filo diretto che unisce potere pubblico e operatori, e il rafforzamento, in modo speculare, di quello che lega gli operatori tra di loro. In questo senso, come anticipato, la semplificazione abbandona la dimensione strettamente verticale (in cui si diluisce il collante tra pubblica amministrazione e imprese), per assumere anche quella orizzontale (consistente nella promozione del rapporto concorrenziale tra imprese), quantomeno nel suo momento genetico, vale a dire come definizione delle condizioni di base per lo sviluppo successivo della concorrenza (soggetta, necessariamente, ad altre regole). Si assiste, quindi, ad una eterointegrazione delle discipline; il tema della semplificazione assume carattere trasversale: attraverso la semplificazione amministrativa si entra in un campo che, secondo il "legislatore", attiene alla tutela della concorrenza.

In conclusione, il cerchio aperto con la sperimentazione si chiude con una fase di riordino normati-

---

#### Note:

(7) *Supra*, nota 3.

(8) Si v. in merito anche quanto anche si dirà più avanti, in relazione all'intervento dell'Antitrust.

(9) In tema, si v. E. Cavaliere, L. Torchia, *Processi di semplificazione normativa. Report annuale 2012 - Italia*, su [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com), spec. 7-10.

vo (10), demandato alla potestà regolamentare del governo, che dovrebbe così aprire il varco per una semplificazione effettiva, anche a seguito delle valutazioni dell'Antitrust (11).

## Le misure 'ex post': i controlli

L'intendimento dei controlli *ex post* è quello di ridurre al minimo le forme di controllo sulle imprese («ad esclusione dei controlli in materia fiscale e finanziaria, per i quali continuano ad applicarsi le normative vigenti»). Sono escluse le materie fiscali, finanziaria, di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

In questo caso, il legislatore persegue la propria strategia in due modi. Da un lato, si propone di pubblicare la lista dei controlli sul portale "impresa in un giorno", al fine di offrire una visione complessiva degli adempimenti imposti.

Dall'altro, si ricorre anche in questo caso all'adozione di regolamenti per semplificare le regole vigenti. La proposta è rimessa ai Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dello sviluppo economico e a quelli, di volta in volta, competenti per materia, sentite le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali. I regolamenti, ai sensi del c. 4 dell'art. 14, rispondono ai seguenti criteri: razionalizzazione e riduzione dei controlli (lett. a e b), anche tenendo conto dei sistemi di certificazione della qualità (lett. f); cooperazione tra soggetti pubblici, al fine di evitare la duplicazione degli adempimenti (lett. c); collaborazione pubblico-privato, considerata elemento idoneo a superare eventuali carenze nell'attuazione della normativa (lett. d); circolazione informatica dei dati (lett. e).

Con particolare riferimento al primo aspetto, si nota che i controlli devono essere proporzionali alla "effettiva tutela del rischio" (c. 1); quanto alla loro riduzione, può procedersi in riferimento alle «attività di controllo non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici». Si tratta di elementi tipici della proporzionalità, che si rinvencono proprio in questa parte dell'articolato. Come segnalato in apertura, la politica di semplificazione sembra ricevere un appiglio consistente proprio dal suddetto principio, in grado di consentire una analisi effettiva della necessità degli adempimenti e di offrire a un eventuale controllore (che sia il giudice amministrativo o un altro soggetto) il parametro per valutare la legittimità delle scelte compiute. Esso assume una consistenza certamente maggiore rispetto all'altro canone richiamato dalla norma, la "semplicità" (art. 14, c. 1). Quest'ultimo appare di consi-

stenza indefinita, non solo se paragonato al primo (oggetto, non vi è bisogno di ricordarlo, di indagini approfondite da parte della giurisprudenza e della scienza giuridica), ma anche in assoluto: l'indicazione normativa evoca un concetto indeterminato. Dal punto di vista giuridico, infatti, non è ben chiaro cosa si intenda per 'semplificazione'; è noto, per converso, che le politiche nazionali sono sempre state altalenanti e ambigue al riguardo, spesso generando, per semplificare, complicazioni (come avvenuto per la dinamica dei procedimenti).

L'altro cardine che assume importanza ai fini della riduzione dei controlli è il coordinamento amministrativo, teso evidentemente a favorire la circolazione delle informazioni già in possesso del pubblico potere e a evitare richieste superflue. Forma di azione tipica di un assetto istituzionale complesso, il coordinamento opera secondo una formula non giuridicamente definita, ma funzionalmente orientata a un migliore esercizio delle attribuzioni (12). La riproposizione del criterio in questa sede (è già annunciato, in materia di circolazione delle informazioni, nel *Codice dell'amministrazione digitale*) (13) denota, a ben vedere, la sua incompleta attuazione. In materia di semplificazione, infatti, si registrano esempi di *best practices*, ma evidentemente si avverte ancora la mancanza di una sponda per un generalizzato rinnovamento e una maggiore va-

### Note:

(10) Un percorso complesso e, peraltro, distinto da quanto realizzato negli ultimi anni con il cd. taglia-leggi, basato su interventi di legislazione primaria. Sul taglia-leggi, si v. *Taglialeggi e normativa tra luci e ombre*, a cura di N. Lupo, Padova, 2011; B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011; N. Lupo, B.G. Mattarella, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: Immagine o sostanza?*, sul sito [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu); B. Carotti - E. Cavalieri, *La nuova semplificazione*, Milano, 2009, 54 ss., spec. 59 ss.

(11) Si segnala, solo per dovere di completezza, ma senza necessità di analisi, stante la limitatezza del tema e la contingenza della scelta, la semplificazione delle procedure inerenti alla vendita di esplosivi, l'obbligo di iscrizione nel registro delle attività commerciali in materia di prodotti audiovisivi, le condizioni per l'apertura o conduzione di agenzie di affari. A ciò si aggiungono la trasformazione della licenza in comunicazione al questore e la durata triennale, e non più annuale, delle autorizzazioni di polizia (art. 13).

(12) V. Bachelet, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, 629 ss.

(13) Art. 14, c. 1, d.lgs. n. 82/2005: «lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»; art. 73, c. 1, in ordine al sistema pubblico di connettività (SpC), che deve «assicurare il coordinamento informatico e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e promuovere l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati stessi, finalizzata allo scambio e diffusione delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni e alla realizzazione di servizi integrati».

lorizzazione della cultura amministrativa che la sottende (14).

### La 'dialettica' della semplificazione

Le strategie scelte rivelano elementi di fondo che necessitano di alcuni rilievi.

La semplificazione risponde, nella visione del legislatore, alla tutela del «principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata», la quale, ai sensi dell'art. 12 del decreto, ammette «solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica».

La costruzione del periodo rivela una premessa sistemica piuttosto discutibile. Già in precedenza, nel testo del d.l. n. 1/2012, all'art. 1, c. 2, compare una gradazione particolare degli 'altri' interessi pubblici: questi sembrano considerati quasi in contrasto con l'iniziativa economica privata, tanto che la norma ne ha addirittura prefigurato le linee interpretative. Un tentativo - giustamente - criticato, poiché in questo modo viene fornita «con legge ordinaria - meglio con un decreto legge - una rilettura e una nuova interpretazione dell'art. 41 della Costituzione che individua l'interesse generale prevalente nel solo principio della concorrenza; interpretazione a dir poco forzata, solo che si legga il contenuto dell'art. 41» (15).

Nel caso in esame, non si giunge al punto di interpretare i valori e gli interessi (16) espressi dalla nostra Carta fondamentale. La tensione tra il decreto e i fondamenti costituzionali appare conseguentemente smussata rispetto all'intervento di inizio anno; ciononostante, sembra permanere un disequilibrio di fondo, piuttosto sfuocato nelle sue dimensioni e nei suoi confini. La costruzione letterale della norma, infatti, indica una sottile preminenza della libertà di iniziativa economica, rispetto a quelli che paiono essere i suoi meri "ostacoli" (la libertà ammette "solo" i limiti [...]). L'art. 12 mostra, poi, un *climax* incerto: la sequenza dei valori indicata nella norma non riserva all'utilità sociale un posto centrale (si parla di "possibili contrasti" con la stessa), laddove l'art. 41 della Costituzione assicura ad essa una posizione di spicco, all'inizio del secondo comma, ove si sancisce in modo netto il divieto di "qualsiasi" contrasto con essa ("[n]on può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale"). La norma costitu-

zionale è pertanto in grado di orientare l'interprete - diversamente da quanto avviene, ora, con la norma primaria - verso una gradazione sicura degli interessi toccati dall'esercizio delle attività economiche. L'intenzione dell'esecutivo è evidente ma, in questo modo, sul piano letterale, si determina un assottigliamento dei valori essenziali riconosciuti dal dettato costituzionale; con l'operazione compiuta con il d.l. n. 5/2012, in altri termini, questi ultimi sembrano davvero ridotti, secondo un giudizio di valore discutibile, a meri elementi di paralizzazio-

ne dell'attività economica. Si crea una contrapposizione di stampo quasi ideologico tra il principio costituzionale della libertà di iniziativa economica e altri valori; questi ultimi, però, non possono essere abbassati a meri 'fattori di disturbo', pena una inammissibile compromissione dell'equilibrio complessivo dell'ordinamento. Come noto, una gerarchia dei valori costituzionali non viene generalmente affermata (17) e i per i diritti fondamentali si opera sempre un bilanciamento concreto (18); ma è altrettanto vero che la dignità umana - limite dell'iniziativa economica - è ricondotta tra i principi supremi dell'ordinamento (19). Il rilancio dell'e-

#### Note:

(14) Sia consentito richiamare ancora il volume scritto con E. Cavalieri, *La nuova semplificazione*, cit., in particolare il capitolo quinto.

(15) C. Rapticavoli, *Note critiche all'articolo 1 del d.l. 1/2012: la liberalizzazione delle attività economiche e la coerenza con l'articolo 41 della Costituzione*, disponibile sul sito [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

(16) Tra valori e interessi è stata predicata una distinzione concettuale: i primi presentano una struttura composita, che riflette una molteplicità di interessi: A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 277 ss.

(17) Fa eccezione, come noto, la ricostruzione di A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997.

(18) Si tratta, del resto, dell'applicazione della ragionevolezza. «Il pluralismo, le cui contraddizioni la Costituzione non ha risolto in via generale - e non avrebbe potuto farlo senza negare il pluralismo stesso - deve essere affrontato e ricomposto caso per caso dalla Corte costituzionale valutando la 'ragionevolezza' delle scelte compiute dal legislatore ordinario. Come afferma Alexy, ogni discorso sui diritti fondamentali è un discorso sul bilanciamento, e i principi che esprimono i diritti impongono il bilanciamento»: R. Bin, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in *La ragionevolezza nel diritto*, (a cura di) M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 62 ss.

(19) Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146. Le sentenze della Corte in materia di bilanciamento di diritti fondamentali sono numerosissime; può qui citarsi la pronuncia del 28 giugno 2004, n. 196, in materia di condono edilizio, ove si contrappongono proprio la libera iniziativa economica e la dignità umana. La Corte, in particolare, afferma che «in un settore del genere vengano in rilievo una pluralità di interessi pubblici, i quali devono necessariamente trovare un punto di equilibrio». Si deve assicurare quest'ultimo, dunque, e non la preminenza di uno di essi.

conomia, senz'altro meritevole della massima attenzione da parte del potere esecutivo e di quello legislativo, non può passare per una disarticolazione di interessi pubblici che, se contemperati con quelli privati - e non considerati elementi critici - produrrebbero maggiori benefici, e non ostacoli insormontabili alla iniziativa privata.

Ciò di cui si avverte il bisogno è un ammodernamento dell'apparato amministrativo e della cultura che lo pervade. In questo senso, l'intervento appare utile a fronte del cronico ritardo della pubblica amministrazione, spesso ancorata a meccanismi rispondenti a vuoti modelli formalistici. Modelli che, effettivamente, ostacolano iniziative - soprattutto quelle più fresche - in grado di innovare lo stantio panorama economico nazionale. Questo intento però non può passare per una sostanziale riscrittura degli equilibri complessivi, già difficilmente tracciati dalle norme costituzionali. Privilegiando una interpretazione unidimensionale, si può confondere la libertà con il permissivismo.

Una ulteriore tensione dialettica, senz'altro di minor rilievo, si sviluppa tra centro e periferia. Sia l'art. 12 che l'art. 14, infatti, stabiliscono che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinano «la materia oggetto del presente articolo nel rispetto di quanto previsto dall'art. 29» della legge n. 241/1990. Si tratta, come noto, di una tecnica di riparto (a volte di difficile demarcazione) che lascia al centro solo alcuni aspetti essenziali, riservando agli altri soggetti la scelta concreta delle regole da dettare. In questo caso, si aggiungono due ulteriori canoni. Da un lato, l'art. 3 del d.l. n. 138/2011, per il quale «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge»; la norma è definita dal legislatore (sempre in via d'urgenza) come principio fondamentale per lo sviluppo economico. Dall'altro, l'art. 34 del d.l. n. 201/2011, in base al quale viene in rilievo la garanzia, per i consumatori, di un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai beni e servizi sul territorio nazionale. Mediante l'introduzione di principi fondamentali - *rectius*, definiti come tali da parte delle norme primarie - si erigono steccati attorno alla semplificazione dettata dagli altri livelli di governo. Dal punto di vista procedurale, infine, la definizione di tali regole è promossa mediante la stipula degli accordi e delle intese previsti ai sensi dell'art. 20-ter della legge n. 59/1997, che rilevano per la qualità della regolazione regionale e per il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia di semplificazione (20).

## Conclusioni

Il decreto legge n. 5/2012 mira a rilanciare le attività imprenditoriali, sotto il profilo della 'liberazione' dai vincoli eccessivi o ingiustificati che si frappongono tra il loro avvio e le richieste documentali delle amministrazioni. La strategia perseguita ricalca, evidentemente, le indicazioni dell'Ocse, da anni impegnata in uno sforzo di monitoraggio, analisi e riduzione dei lacci (il cd. "*red tape*") che impediscono - o rallentano - il dispiegamento di nuove energie imprenditoriali (21). Seguendo un concetto di libertà negativa, di stampo novecentesco, il decreto cerca di lasciare agli operatori tutto quello che non ricade nei poteri dell'amministrazione.

La scelta compiuta corre il rischio di curare principalmente il *quantum*, invece di privilegiare soluzioni - certamente di più difficile concezione e realizzazione - dirette a migliorare il sistema complessivo in cui agiscono gli operatori. La manovra potrà quindi rivelarsi proficua se associata a futuri interventi di sostegno strutturale alle attività economiche (finanziamenti alle imprese, sistema dei crediti, certezza dei pagamenti da parte delle amministrazioni).

Il punto maggiormente critico dell'approccio seguito risiede nella possibile svalutazione del precetto costituzionale; un percorso poco ortodosso anche dal punto di vista formale, considerato che l'intervento è stato realizzato con decretazione di urgenza. È questo un terreno molto scivoloso, e simili iniziative vanno monitorate attentamente, se non si vuole correre il rischio della diffusione di forme economiche prive di controllo e in contrasto con altri interessi di rilevanza uguale, o maggiore. Semplificare è un'arte molto difficile e, per questo, meritoria, e proprio per tale ragione merita una ponderazione oculata.

Inoltre, si evidenzia il ricorso estensivo alle procedure telematiche, fattore virtuoso per l'ammodernamento complessivo della pubblica amministrazione. Non a caso lo stesso decreto legge (art. 47) si preoccupa di definire una "agenda digitale" tesa a migliorare i rapporti tra pubblica amministrazione e singoli, proprio grazie a un ricorso estensivo degli strumenti di comunicazione. In questo, è di ausilio

---

### Note:

(20) Si tratta di accordi definiti in sede di conferenza permanente Stato-Regioni o di conferenza unificata e diretti a definire, oltre a quanto detto, modalità comuni di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione, nonché modelli procedurali omogenei.

(21) Oecd, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, 2006; *Why Is Administrative Simplification So Complicated?*, 2010.

anche la giurisprudenza, che inizia a riconoscere la cogenza delle norme che impongono alla pubblica amministrazione l'effettivo utilizzo di tali strumenti - come avvenuto con la pubblicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata (22).

Le norme primarie, infine, lasciano margini molto ampi alla normazione secondaria, evidentemente considerata uno strumento idoneo a velocizzare il processo di adozione delle nuove regole. Con ciò si denota un netto *favor* verso la delegificazione della materia; a questo riguardo, però, deve osservarsi che «è difficile che le norme di autorizzazione siano pienamente conformi al modello ivi disegnato» (23); ed è singolare che si diffonda la combinazione tra delegificazione e decretazione di urgenza, che scardina il sistema delle fonti, evidentemente considerato un elemento rimesso alla piena disponibilità della maggioranza parlamentare (24). Alla semplificazione delle regole, in questo senso, segue la complicazione dell'ordinamento (25).

Per tale ragione, è rimessa alla cura dell'interprete, se il legislatore vi sorvola, l'individuazione dei capi-

saldi inderogabili della materia, così da tratteggiare i confini della strada che gli interventi regolamentari dovranno percorrere.

---

**Note:**

(22) Tar Basilicata, sez. I, 23 settembre 2011, n. 478, § 5 del *considerato in diritto*.

(23) V. Di Porto, *Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nell'esperienza del Comitato per la legislazione*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. Zaccaria, su [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it), 159.

(24) A. Simoncini, *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, in *Fuga dalla legge?*, cit., 163. Secondo l'Autore, «nel sistema delle fonti esistono ormai delle distorsioni, che possono esser definite 'di secondo livello', che nascono dall'uso ripetutamente e costantemente «perverso» degli strumenti normativi. Il binomio decreto legge/delegificazione va attribuito ad un effetto distorsivo dell'uso delle fonti e si lega al fatto che ad oggi il decreto legge è «la» fonte primaria. Il vero tema da approfondire è l'uso patologico della decretazione d'urgenza».

(25) Su tale effetto, in prospettiva di semplificazione della legislazione primaria (il citato taglia-leggi), si v. M. Cecchetti, *Il trionfo del paradosso. Strumenti Taglialeggi e riassetto della legislazione tra obiettivi "semplificatori" ed esiti di esponenziale "complicazione" dell'ordinamento*, in *Taglialeggi e normativa tra luci e ombre*, cit. 17 ss.