

Le politiche di semplificazione e di liberalizzazione

di Vincenzo Cerulli Irelli

1. Nell'ambito delle politiche di semplificazione, assume rilievo centrale la semplificazione delle procedure amministrative da tempo al centro di ricorrenti previsioni legislative, ma rimasta in uno stato di generale inattuazione. Di ciò si ha pieno riscontro in documenti internazionali e nazionali (dall'OCSE, alla Banca mondiale, alla nostra Confindustria). Si tratta di un problema la cui soluzione è generalmente ritenuta essenziale ai fini della competitività del Paese e anche ai fini di assicurare una vita più facile e meno costosa ai cittadini.

I problemi sul tappeto sono fondamentalmente tre: quello della lunghezza delle procedure, soltanto marginalmente risolto dall'aver statuito termini di conclusione che molto spesso non vengono rispettati; quello della eccessiva complicazione delle procedure, sia sul versante dei terzi rispetto alla pubblica amministrazione (cittadini e imprese che chiedono autorizzazioni, licenze, ecc.) spesso aggravati da oneri eccessivi ed inutili, sia sul versante dell'amministrazione per la necessaria estensione di singole procedure alla partecipazione di una pluralità di amministrazioni portatrici di interessi spesso contrapposti, in molti casi con reciproci poteri di veto e comunque tali da condizionare tempi e modalità di conclusione dei procedimenti (sul punto, la Conferenza dei servizi che costituisce indubbiamente uno strumento di semplificazione, non è sufficiente a superare queste difficoltà); in terzo luogo, la presenza normativamente prevista di una pluralità di procedimenti imputati ad amministrazioni diverse, con il medesimo oggetto, per cui per poter avviare una determinata attività o costruire un determinato manufatto in una certa zona da parte del medesimo soggetto, occorrono più autorizzazioni, più licenze, più nulla osta, e così via, che debbono essere richieste e ottenute dal soggetto stesso per avere titolo all'esercizio dell'attività o alla costruzione del manufatto.

Connessa a questa problematica, che attiene alla semplificazione delle procedure amministrative come tali, si pone l'altra problematica che attiene all'individuazione delle procedure amministrative necessarie e per converso di quelle non necessarie, conseguentemente da sopprimere (politica di liberalizzazione). Una serie di attività private, sia nel settore economico che in altri settori, sociali, ambientali, etc., possono essere proficuamente liberate dal regime amministrativo o ricondotte alla libera iniziativa privata, ovvero sottoposte a regimi diversi da quello autorizzatorio, attraverso forme di controllo successivo circa la conformità delle attività stesse a criteri e parametri legislativi (modello della c.d. SCIA). Su questa seconda problematica di recente il legislatore è intervenuto con due principali interventi legislativi che tuttavia, sia per le numerose deroghe che essi stessi prevedono, sia per la limitatissima attuazione che hanno avuto con regolamenti del Governo, è rimasta nella sostanza ancora inevasa.

2. Semplificazioni dei procedimenti amministrativi.

2.1 Recenti disposizioni sono intervenute sugli ormai noti istituti di semplificazione previsti dalla legge 241/1990. L'art. 1, d.l. 5/2012, conv. con L. 35/2012 (che ha aggiunto i commi 9 *bis* - 9 *quinques* all'art. 2, L. 241/90) pone misure volte a rafforzare il rispetto dei termini di conclusione del procedimento. La norma efficacemente prevede l'obbligo per le amministrazioni di individuare un soggetto cui attribuire poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto dei termini, introducendo così una sorta di garante di ultima istanza della celerità delle procedure. Lo stesso D.l. 5, all'art. 12 comma 2, delega il Governo ad adottare regolamenti in delegificazione al fine di snellire le procedure amministrative secondo alcuni criteri indicati dal decreto stesso (es. previsione di conferenza dei servizi telematica, aperta a tutti gli interessati e asincrona; integrazione delle banche dati fra le diverse amministrazioni, ecc.). E' quindi opportuno che il Governo si impegni rapidamente nell'adozione di tali regolamenti anche al fine di innovare le procedure attraverso strumenti telematici, riducendo così tempi e costi della burocrazia.

2.2 Per quanto concerne i procedimenti di competenza di Comuni, province o comunque regolati da norme regionali o locali, il D.l. 5/2012, art. 12 comma 1, prevede percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per impianti produttivi e attività di impresa sul territorio, volti a rendere possibili deroghe alle procedure e ai termini. Nell'ambito di dette sperimentazioni, possono essere inserite anche "dequotazioni" del regime amministrativo, individuando "zone a burocrazia zero", non soggette a vincolo paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, in cui il rilascio di autorizzazioni espresse è sostituito da una comunicazione dell'interessato allo Sportello unico per le attività produttive (art. 37-bis, D.l. 179/2012 conv. con l. 221/2012). Si intrecciano così strumenti di semplificazione delle procedure e liberalizzazioni. Tali sperimentazioni sono state avviate; la recente relazione presentata dal Governo in data 25 marzo 2013 fa il punto sull'attuazione di tali norme individuando anche il processo da seguire per la loro completa attuazione. Il nuovo Governo si dovrà impegnare a portare a termine nei tempi più rapidi detto processo.

2.3 Questione centrale è inoltre quella che attiene alla semplificazione dei *procedimenti complessi*, cui si è accennato, caratterizzati da una pluralità di procedimenti imputati ad amministrazioni differenti ma aventi il medesimo oggetto. Negli ultimi anni il legislatore è intervenuto configurando procedimenti unici che permettono al cittadino o all'impresa di rivolgersi ad un unico ente (sovente denominato *sportello unico*) che rilascia al richiedente un unico provvedimento finale in luogo dei diversi atti di assenso, autorizzazioni, nulla osta, ecc. Si contano oggi almeno quattordici sportelli unici operanti in settori molto diversi, il più significativo è sicuramente lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP). La disciplina del SUAP è stata di recente oggetto di innovazioni (il D.P.R. 160/2010 ne ha ridefinito integralmente la disciplina; un recente regolamento di prossima pubblicazione in Gazzetta Ufficiale individua il SUAP come ente competente a ricevere anche la domanda di Autorizzazione Unica Ambientale, che sostituisce fino a sette procedure differenti) ma gli operatori economici ancora riscontrano notevoli ritardi e disservizi dovuti a ostacoli ed inadempienze da parte delle amministrazioni territoriali. Analoghe difficoltà

si evidenziano anche per altri procedimenti *semplificati*, si pensi ad esempio al procedimento per l'avvio di impianti alimentati da fonti rinnovabili (di cui sono state di recente approvate le Linee Guida statali, D.M. Sviluppo Economico 10.9.2010). È necessario, dunque, che il Governo appronti efficaci strumenti di monitoraggio e controllo per evitare che gli sforzi di razionalizzazione e semplificazione, perseguiti in settori strategici come quelli citati, non vengano vanificati da ritardi ed insufficienze locali.

2.4 Occorre osservare che la normativa di semplificazione amministrativa può essere inquadrata tra quelle di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), in quanto attinenti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come del resto indicato dal legislatore (art 29 della l. 241/1990 e, per quanto attiene al SUAP, art. 38, comma 2, D.l. 112/2008) e dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 203/201 e 207/2012). Ciò consente di superare eventuali resistenze o incapacità innovativa da parte regionale e locale.

3. Politiche di liberalizzazione

3.1 Sulla politica della liberalizzazione, come accennato, sono in vigore alcune norme di grande portata innovativa le quali, tuttavia, non hanno fino ad ora trovato piena applicazione. In attuazione della direttiva 2006/123/CE (*direttiva servizi*), l'art.17 del d.lgs. 59/2010, come modificato da d.lgs. 147/2012, ha previsto che, in via generale, il rilascio del titolo autorizzatorio riguardante l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi avviene mediante procedura di silenzio-assenso. Laddove sia già previsto dalle leggi vigenti un regime autorizzatorio, questo è "dequotato" a Segnalazione di Inizio attività. Procedimenti che si concludano con provvedimenti espressi, invece, possono essere previsti solo laddove sussista un motivo imperativo di interesse generale. Tale disciplina è stata successivamente ripresa dall'articolo 3 del D.l. 138/2011 conv. con L. 148/2011, che ha fissato il principio in base al quale "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è

espressamente vietato". Il D.l. 1/2012, conv. con legge 27/2012, ha ripreso tali principi e ha delegato il Governo ad emanare regolamenti di delegificazione per individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione, individuando le disposizioni di legge e regolamentari da abrogare. L'emanazione di tali regolamenti da parte del Governo avviene previa presentazione alle Camere di una relazione che indichi periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari.

Il Governo dovrà procedere in tempi assai ravvicinati alla piena attuazione della delega appena citata, la cui scadenza era stata fissata dal legislatore al 31 dicembre 2012, data rispetto alla quale si è accumulato ritardo. Lo scorso marzo è stata presentata al Parlamento la relazione prevista dalla legge, si attendono ora successivi regolamenti in delegificazione.

3.2 È indispensabile che anche le Regioni e le autonomie locali facciano la loro parte nel percorso di liberalizzazioni. Sul punto l'art. 1, comma 4, del citato D.l. 1/2012, efficacemente prevede che, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 120 Cost., l'adeguamento di Regioni ed autonomie locali ai principi dettati in tema di liberalizzazioni rappresenta elemento di valutazione della virtuosità di tali enti ai fini del patto di stabilità interno (di cui al D.l. 98/2011 conv. con L. 111/2011, art. 20). Si dovrà quindi dare piena attuazione a tale disposizione che permette di far ricadere sugli enti locali inadempienti trattamenti economici negativi, secondo modelli propri dei sistemi federali evoluti (si pensi a quello statunitense). Tale disposizione, del resto, ha avuto via libera anche dalla Corte costituzionale che, seguendo un ormai consolidato orientamento, ha inquadrato i principi di liberalizzazione delle attività economiche all'interno della competenza legislativa statale in quanto attinenti all'ambito della tutela della concorrenza, ex art. 117, secondo comma, lettera e) (Corte cost. 8/2013, si vedano sulla stessa linea Corte cost. 200/2012 e 15/2010).