

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED
AMMINISTRATIVA
(Commissione parlamentare per la semplificazione)

**Audizione del Presidente dell’Autorità garante della concorrenza
e del mercato- *Professor Giovanni Pitruzzella***

Premessa

Un’amministrazione pubblica efficiente e una regolazione semplice e trasparente costituiscono una pre-condizione essenziale per lo sviluppo competitivo dell’economia italiana in termini d’innovazione e di crescita. Se nuove imprese entrano sul mercato, si creano nuovi posti di lavoro e si sviluppano prodotti innovativi. Tutto ciò accresce il benessere collettivo sia sotto il profilo economico che sociale. È stato stimato che una diminuzione dell’1% dell’inefficienza della pubblica amministrazione comporterebbe un incremento dello 0,9% del livello del PIL pro-capite (Intervento di Luca Paolazzi, Direttore Confindustria, *La lunga crisi: ultima chiamata per l’Europa. Liberare l’Italia dal piombo burocratico*, 28 giugno 2012).

Per uscire dalla crisi e stimolare la ripresa dell’economia, il Paese deve, pertanto, liberarsi dei molti oneri burocratici e degli ostacoli che appesantiscono l’esercizio delle attività economiche, impegnandosi in un programma generale (di carattere trasversale) e di lungo periodo di semplificazione delle procedure amministrative e di revisione degli attuali assetti regolatori, ancora poco adeguati a garantire il libero funzionamento dei mercati e la fruizione dei benefici che essi producono. Il progetto deve essere *bipartisan* e va condotto monitorando costantemente gli obiettivi già perseguiti e quelli ancora da raggiungere. Nel Regno Unito, un programma in atto dal 2005 al 2010 ha ridotto gli oneri di ottemperanza normativa di un quarto, facendo risparmiare alle aziende 3,5 miliardi di sterline (5,53 miliardi di dollari), 24 nuove iniziative sono tuttora in corso.

Si tratta di un impegno che ci è stato chiesto anche dal Consiglio dell’Unione Europea nella “*Raccomandazione sul programma di riforma dell’Italia 2013*” COM(2013) 362 final, secondo cui permangono “*debolezze considerevoli nell’efficienza della pubblica amministrazione in termini di norme e procedure, qualità della governance e capacità amministrativa, con conseguenti ripercussioni sull’attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese*”. È, infatti, innegabile che gli operatori economici hanno ‘*ontologicamente*’ bisogno di regole e

di tempi certi, di modalità agili di ingresso e di uscita dai mercati, di trasparenza dei processi decisionali e di allocazione delle risorse. Non devono, inoltre, essere gravati da costi inutili, connessi ad oneri non necessari e non proporzionati. Solo in presenza di tali fattori si può creare un *humus* favorevole ai meccanismi concorrenziali e compatibile con l'esercizio delle attività economiche.

Un contesto farraginoso e soggetto a continui cambiamenti è, di contro, fonte d'incertezza diffusa e di scarsa trasparenza, ossia di condizioni che rendono difficile la programmazione dell'attività d'impresa e degli investimenti, favoriscono l'illegalità, sotto forma di corruzione e di sviluppo dell'economia sommersa, alterano gli equilibri del mercato e aumentano la litigiosità.

I risultati prodotti dalla 'complicazione' amministrativa e normativa sono tutt'altro che positivi, poiché si traducono nella riduzione della capacità del sistema di attrarre investimenti e di creare nuove imprese. L'imprevedibilità dell'azione amministrativa e l'incertezza delle regole mal si conciliano con la competitività. Gli investimenti chiedono esattamente l'opposto, ossia la possibilità di effettuare un calcolo razionale, di prevedere le conseguenze giuridiche dell'agire economico e di ottenere una tutela adeguata delle aspettative. Non a caso, le classifiche internazionali usano come indicatori per valutare la competitività di uno Stato proprio il peso degli oneri amministrativi e l'esistenza di una regolazione a favore delle imprese.

La Commissione Europea ha stimato per il 2005 che gli oneri amministrativi hanno avuto, nel sistema italiano, un'incidenza pari al 4,6% del PIL.

La Banca Mondiale, nel rapporto *Doing Business* del 2014 (che analizza le regolamentazioni d'impresa aventi un impatto sulle società a responsabilità limitata di piccole e medie dimensioni), colloca l'Italia al 65° posto nella classifica dei Paesi in cui è più facile fare attività d'impresa, mostrando come ci sia ancora molto da fare per migliorare l'assetto esistente.

Lo studio evidenzia le enormi differenze che sussistono tra gli Stati più avanzati, come la Nuova Zelanda, in cui l'avvio di un'attività d'impresa richiede una sola procedura, che dura mezza giornata ed è a costo zero, e quelli più arretrati in cui un'impresa deve invece attendere 208 giorni.

In Italia, la durata media delle procedure per avviare un'impresa (se si escludono i tempi necessari per ottenere una concessione edilizia) è di circa 6 giorni, ma i costi continuano ad essere molto alti. Se nel nostro Paese per avviare un'impresa sono necessari gli stessi tempi degli Stati Uniti, il costo sul reddito pro capite nazionale lordo

è del 13% più alto; è, inoltre, richiesto un capitale minimo pari al 9,8% del reddito pro capite nazionale lordo, contro lo zero degli Stati Uniti, della Germania, della Gran Bretagna e della Francia.

Un imprenditore italiano impiega 269 ore per pagare le tasse e la tassazione incide in misura pari al 65,8% sul suo profitto, contro il 34% della Nuova Zelanda e della Gran Bretagna, il 39% dell'Olanda e della Finlandia e il 46% della Germania. L'alto livello di tassazione colloca l'Italia al 138° posto nella classifica mondiale relativa a tale parametro, con un peggioramento di 3 posizioni rispetto al 2013.

Per ottenere l'allacciamento all'elettricità in Italia si devono attendere più di 4 mesi (124 giorni), a fronte di 2 settimane in Germania, 3 a Singapore e 2 mesi in Francia.

Se, poi, è necessario un permesso edilizio la situazione si complica notevolmente: 11 sono le procedure da attivare, più di 7 i mesi da attendere, con un costo pari al 186,4% del reddito pro capite nazionale lordo.

Nonostante l'Italia abbia guadagnato 8 posizioni rispetto al 2013, resta ampio il *gap* che la separa da Gran Bretagna (10°), Germania (21°) e Francia (38°). Di un certo rilievo è anche la distanza dell'economie dell'area euro rispetto a quelle di Singapore, Hong Kong, Nuova Zelanda e Stati Uniti, che si collocano ai primi 4 posti della classifica *Doing Business* 2014.

I dati della Banca Mondiale mettono in luce come le differenze in termini di tempi e costi si traducano in freni alla nascita di nuove aziende e, per tale via, in ostacoli alla crescita: se l'austerità si è resa necessaria per ridurre la spesa pubblica, ora bisogna puntare sullo sviluppo del settore privato, che deve essere reso più efficiente e competitivo.

A tal fine, la concorrenza è lo strumento a costo zero su cui bisogna investire per uscire da un'economia stagnante e per procedere alla rimozione di tutti quei vincoli di natura amministrativa e normativa che ingessano i mercati rendendo più difficile e oneroso l'esercizio della libertà d'iniziativa economica, creando barriere all'entrata e all'uscita, discriminando e aumentando i costi.

Per questo, l'attenzione deve essere focalizzata sulla riduzione degli oneri burocratici e sull'eliminazione delle regole non conformi al mercato. Ricordo che, a livello europeo, sono considerate giustificate solo quelle restrizioni al libero funzionamento del mercato, necessarie e proporzionate rispetto alle imperative esigenze d'interesse generale da esse perseguite. Da noi, purtroppo, il test di

proporzionalità spesso non viene effettuato ritenendosi sufficiente la mera invocazione di un interesse generale per poter sacrificare il mercato e la concorrenza.

Due sono, in sintesi, i fronti su cui occorre agire: (1) quello della semplificazione amministrativa e (2) quello della complessità normativa e istituzionale.

(1) ***La semplificazione amministrativa***

Sotto il profilo della semplificazione amministrativa, il nostro Paese ha senza dubbio compiuto importanti passi in avanti. Tuttavia, il cammino verso la creazione di un'amministrazione veramente efficiente, snella e trasparente non è stato completato e molta strada deve essere ancora percorsa.

I principali ostacoli che la semplificazione incontra nascono dalla ritrosia delle amministrazioni, soprattutto locali, a eliminare tutti quei lacci che imbrigliano l'esercizio delle attività economiche, secondo un disegno gattopardesco in virtù del quale “*tutto cambia affinché nulla cambi*”. Quest'atteggiamento deve essere abbandonato sia a livello nazionale che locale.

In Italia, la misurazione degli **oneri amministrativi** (Moa) tramite *Standard cost model* (Scm) è stata introdotta nel 2007 ed è stata compiutamente disciplinata nel 2012. La misurazione degli oneri va fatta *ex ante*, prima di introdurre una nuova misura ed è previsto un *budget* regolatorio, per cui l'introduzione di un nuovo onere va compensata con l'eliminazione di uno precedente. La misurazione va fatta anche *ex post* sulla base di un programma pluriennale di riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle amministrazioni statali, mentre per quelle di competenza regionale sono previste iniziative concordate in sede di “Conferenza unificata”.

La piena attuazione di tali disposizioni consentirebbe di ridurre sensibilmente i regimi autorizzatori e i connessi oneri burocratici.

La regola del “*one in one out*” (necessaria eliminazione di un numero di oneri pari a quelli che si ritiene di dovere introdurre) contenuta nell'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180 muove, implicitamente, dal presupposto che l'attuale livello di oneri amministrativi sia soddisfacente. L'impostazione non è però corretta, poiché, al contrario, si dovrebbe prima diminuire l'ammontare complessivo degli oneri attualmente esistenti, perseguendo la cosiddetta «opzione zero», ossia l'eliminazione dei vincoli e delle restrizioni non necessari. E solo ove questa soluzione non sia possibile, i vincoli all'iniziativa economica potranno essere mantenuti limitatamente a quanto

strettamente necessario per il perseguimento delle imperative ragioni d'interesse pubblico poste a loro fondamento, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità.

Tra le cause dell'arretratezza della pubblica amministrazione sul fronte della concorrenza un ruolo di non scarso rilievo è riconducibile alla mancanza di trasparenza, ovvero di **certezza in ordine sia ai criteri e alle regole che disciplinano l'agire amministrativo, sia ai tempi di durata** dei diversi procedimenti.

In un'ottica di superamento di questi limiti, si muove nella giusta direzione - pur essendo suscettibile, a sua volta, di ulteriore semplificazione - la previsione contenuta nel "decreto del Fare" (art. 28, dl. 69 del 2013) di un meccanismo di indennizzo automatico e forfettario in virtù del quale, in caso di mancato rispetto dei tempi per concludere le pratiche, l'amministrazione è tenuta a corrispondere una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo, fino ad un massimo di 2.000 euro. Tale meccanismo è immediatamente operativo per le domande riguardanti l'avvio e l'esercizio delle attività d'impresa. Si tratta di un risultato importante che muove nella direzione più volte indicata dall'Autorità di rendere l'amministrazione più pro-concorrenziale e attenta alle esigenze del mercato, che rivendica decisioni certe, stabili nel tempo e tempestive.

Sotto il profilo dei criteri, costituisce un esempio di regolazione virtuosa, da estendere anche ad altri ambiti, l'articolo 12 della legge n. 241 del 1990, secondo cui le pubbliche amministrazioni devono definire *ex ante* i criteri cui si atterrano nella concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e nell'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Il quadro legislativo andrebbe in ogni caso completato attraverso incentivi e sanzioni che assicurino l'attuazione delle politiche di semplificazione a livello statale, regionale e locale.

Il legislatore ha adottato nel corso degli anni norme aventi una chiara finalità di semplificazione che, in diversa misura, equiparano il **silenzio della pubblica amministrazione** al permesso di avviare l'attività, salva la possibilità di un controllo successivo.

Tale meccanismo, quando riguarda le imprese, incontra però due limiti. Il primo è che, soprattutto quando si tratta d'investimenti importanti, non basta il silenzio, perché chi investe vuole la sicurezza di una decisione espressa favorevole. Il secondo è che questo genere d'istituti ha un ambito di applicazione incerto.

Bisognerebbe, dunque, sostituire il silenzio assenso con un'autorizzazione esplicita, da rilasciare in tempi brevi e certi. I criteri che presiedono all'ottenimento

dell'autorizzazione dovrebbero, inoltre, essere oggettivi, stabili e, il più possibile, prevedibili.

L'altro nodo da sciogliere riguarda le **infrastrutture**. In Italia, il *gap* infrastrutturale, dovuto all'esistenza di procedure troppo complesse e spesso interminabili, è notevole. La mancata realizzazione delle opere e gli enormi ritardi si traducono in costi elevati per i cittadini e le imprese.

Un'indagine di Confcommercio del 2013 (*Trasporti al passo, economia ferma*) evidenzia che “*se il nostro Paese avesse messo in campo, nel periodo 2000-2012, politiche di miglioramento dell'accessibilità [intesa come la possibilità degli individui di prendere parte ad una determinata attività] tali da allinearle ai livelli della Germania, l'incremento del Pil italiano sarebbe stato complessivamente pari a 120 miliardi di euro*”. Questa mancata occasione si è tradotta, nello stesso periodo di riferimento, in una perdita pari a 24 miliardi di PIL.

Nel nostro Paese i costi medi per la realizzazione di un Km di alta velocità sono stati circa tre volte superiori a quelli sostenuti in Francia e in Spagna, secondo quanto riportato dall'Avcp nel 2008.

I dati della Commissione Europea sui progetti relativi a infrastrutture di trasporto di medie e grandi dimensioni disegnano una situazione in cui i ritardi nei lavori sono stati pari in media all'88% dei tempi previsti, contro una media del 26% per gli altri Paesi europei. Gli aggravii di costo sono stati pari in media al 37% del preventivo, contro una media del 21% per gli altri Paesi Ue.

L'Osservatorio Nimby (*Not in my back yard*) registra un incremento del 7% dei 'no' a impianti e infrastrutture rispetto al 2011, con una netta prevalenza delle contestazioni nel comparto elettrico (222 opere contestate, pari al 62,7% del totale).

Considerata la rilevanza che le grandi infrastrutture possono avere per il rilancio dell'economia industriale e per la crescita è, dunque, necessario adoperarsi per creare un contesto di maggiore certezza e stabilità per gli investitori.

In tal senso, andrebbe resa più efficiente la fase della programmazione e gestione delle risorse, anche mediante un più ampio ricorso al capitale privato e rivisto l'utilizzo di strumenti e procedure decisionali (come conferenze di servizi, intese e accordi di programma) cui partecipano un numero spesso eccessivamente ampio di amministrazioni portatrici d'interessi confliggenti, di difficile - se non impossibile - composizione.

Per ridurre i tempi e la litigiosità sulle modalità di attuazione delle opere sarebbe, inoltre, opportuna l'introduzione di forme più ampie e anticipate di partecipazione degli interessati nelle fasi preparatorie dell'opera stessa, come previsto nelle discipline di alcuni Paesi con un'efficiente dotazione infrastrutturale (Francia e Regno Unito). Più nello specifico, andrebbero sperimentate procedure caratterizzate da trasparenza, oralità e contraddittorio sul modello del *débat public* francese, o del *public inquiry* inglese, in linea con quanto previsto anche nel Regolamento Ue n. 347 del 2013 in materia di infrastrutture energetiche transeuropee. In questo modo, la risoluzione *ex ante* delle eventuali contestazioni potrebbe rendere più agevole e meno lunga la fase successiva di realizzazione dell'infrastruttura, con un notevole risparmio dei costi.

Dovrebbe, infine, essere resa trasparente l'analisi costi-benefici connessa alla realizzazione di ogni opera.

Ostacoli all'attuazione di politiche concorrenziali derivano, alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità, anche dalla complicazione indotta dal **pluralismo istituzionale**. Al riguardo, nel rispetto di quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2013, va perseguita la strada che porta alla soppressione dei troppi enti che affollano il sistema amministrativo (come le Province), che non solo aumentano la spesa pubblica, ma rendono difficile il processo decisionale amministrativo.

La sussidiarietà va perseguita con convinzione. Se una funzione viene esercitata in modo inadeguato e inefficiente da parte dell'amministrazione che ne è titolare, essa deve essere attratta a un livello territoriale superiore. La sussidiarietà è un criterio elastico di ripartizione dei compiti tra i vari livelli amministrativi. Perciò se l'amministrazione competente a decidere non lo fa nei tempi stabiliti deve essere sostituita da un'altra amministrazione di livello superiore.

Si deve, pertanto, rivedere la disciplina legislativa dei poteri sostitutivi e, in linea di massima, con riguardo ai procedimenti e alle attività amministrative più importanti, prevedere espressamente chi interviene e come deve intervenire, in chiave sostitutiva, in caso di inerzia. La sostituzione dovrebbe operare sia tra uffici di livello diverso della medesima amministrazione, sia nel rapporto tra diversi soggetti istituzionali (Comuni, Regioni, Stato). Anche sotto questo profilo il meccanismo sostitutivo già previsto in alcune disposizioni del cosiddetto "decreto del fare" andrebbe esteso a un numero maggiore di procedimenti riguardanti l'esercizio delle attività economiche.

I meccanismi prospettati – sui tempi certi di decisione e sull’uso dei poteri sostitutivi – andrebbero applicati anche quando si ricorre alla conferenza di servizi, che da strumento di semplificazione, in tanti casi, si è trasformato in sede di negoziazioni senza fine.

Non è sufficiente impedire che le pubbliche amministrazioni siano un ostacolo all’attività economica. Esse devono trasformarsi in un elemento di competitività del sistema e in un supporto per i cittadini. Le amministrazioni pubbliche devono trasformarsi da ostacolo a stimolo alla crescita, devono, in altri termini, svolgere un ruolo *proactive*.

È soprattutto essenziale che l’azione e l’organizzazione amministrativa si basino sulla **cultura del risultato**, attuando un modello legislativo che già è stato tracciato.

Occorre procedere alla preventiva determinazione di standard di efficienza e di costo, comuni a gruppi omogenei di pubbliche amministrazioni, in modo tale da rendere possibile la comparazione delle prestazioni, effettuata da soggetti terzi e indipendenti. Tutte queste informazioni andrebbero rese facilmente accessibili e comparabili sulla rete, prevedendo sanzioni automatiche, anche finanziarie, per le amministrazioni che ostacolano la diffusione e la comparazione dei dati.

Ciò deve valere anche sotto il profilo dell’organizzazione, con particolare riferimento alla dirigenza pubblica.

Si rende, cioè, necessario lavorare sui sistemi di valutazione della dirigenza al fine di individuare, a fronte dell’appartenenza alle diverse amministrazioni, logiche e metodologie unitarie. In tal modo si potrà entrare in un circuito virtuoso, al tempo stesso culturale e applicativo con effetti in termini di trasparenza, efficienza e coerenza. C’è necessità di una nuova *governance* della dirigenza, che muovendo dalla tempestiva adozione degli atti di formalizzazione degli indirizzi e degli obiettivi, attraverso una chiara e coerente definizione del contenuto dei provvedimenti di incarico dirigenziale, consenta di espletare un corretto processo di valutazione della performance dei manager pubblici.

Nonostante l’impegno profuso negli ultimi vent’anni nel declinare i principi della valutazione e del controllo strategico, con l’indicazione di specifici strumenti per rendere operativi i sistemi di controllo, i risultati del quadro di attuazione della riforma del sistema dei controlli non sono soddisfacenti.

Le ragioni di questo deficit implementativo sono da considerarsi analoghe a quelle che, in una prospettiva più ampia, giustificavano la limitata diffusione delle logiche

manageriali nel sistema amministrativo italiano: la mancanza di risorse adeguate, lo scarso radicamento della funzione di programmazione e controllo nella cultura organizzativa della Pa ed, infine, l'ambiguità delle funzioni assegnate agli organi centrali di coordinamento e di valutazione.

Il sostanziale fallimento della supposta centralità del sistema dei controlli, a garanzia tanto dell'imparzialità quanto del buon andamento degli apparati amministrativi, è ascrivibile non solo alla resistenza culturale della dirigenza ad essere oggetto di valutazione, ma anche al fatto che la politica ha rinunciato a definire strategie, a governare per politiche. Ciò che si osserva, e che ha condotto anche ai più recenti interventi normativi in materia di valutazione e controlli, è una Pa che non sa pianificare, o meglio, che riesce a far bene la pianificazione finanziaria, ma affronta con insufficiente competenza la fase di *budgeting* e di pianificazione strategica dei risultati attesi dalla propria azione.

E anche la più recente riforma del 2009, con l'ambizione dichiarata di ricondurre il rapporto di lavoro pubblico ad una capacità produttiva di valore per il sistema paese e caratterizzata da una forte tensione ideologica verso il merito e la premialità, non ha pienamente raggiunto gli effetti voluti. E ciò nonostante il passaggio dai controlli interni a un nuovo sistema, il ciclo della *performance*, che si caratterizza per l'individuazione di un nuovo sistema di attori, che si affiancano all'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione ed alla dirigenza con le funzioni di accompagnamento oltre che di controllo.

La sola parziale attuazione della più recente riforma sconta tuttavia anche la scelta di politica legislativa, necessitata da esigenze di bilancio, di fermare ogni incremento retributivo nel lavoro pubblico, non consentendo così il pieno dispiegarsi del disegno riformatore basato su una maggiore responsabilizzazione della dirigenza ma al tempo stesso su una maggiore premialità, anche economica, connessa a *performances* elevate.

L'obiettivo, pertanto, è di creare una competizione virtuosa tra pubbliche amministrazioni. A tal fine è necessario attuare quanto già previsto da un'importante riforma che intendeva valorizzare il merito attraverso il salario accessorio.

La virtù andrebbe premiata, a seguito di una valutazione dell'*output* di ogni amministrazione. Perciò, a differenza di quanto è previsto attualmente, i premi dovrebbero essere erogati solo alle amministrazioni che hanno raggiunto gli obiettivi e che avranno rispettato gli standards di azione. Sarà poi la singola amministrazione a

distribuire i premi tra i suoi dipendenti. In questo modo, si dovrebbe evitare che la parte incentivante della retribuzione sia data indistintamente a tutti i dipendenti, anche a quelli delle amministrazioni meno efficienti, stimolando una sana competizione tra amministrazioni pubbliche.

La competizione virtuosa tra amministrazione e la trasparenza, favorita dal web, dei risultati e dei costi delle loro attività, dovrebbero riguardare anche le amministrazioni che erogano servizi ai cittadini, come le strutture sanitarie, la scuola e l'università.

La pubblicità e la concorrenza sono un grosso incentivo al miglioramento delle prestazioni, censurano le inefficienze, e al contempo fanno emergere le “eccellenze”, che pure esistono nel sistema pubblico. Occorre favorire la circolazione delle *best practices* tra le diverse amministrazioni.

Poiché per cittadini e imprese la certezza sulle regole da applicare costituisce un elemento fondamentale per orientare le proprie scelte e programmare gli investimenti è necessario procedere alla fissazione *ex ante* di *benchmark*, collegati ai tempi di adozione dei provvedimenti. I *benchmark* e i risultati dell'attività amministrativa dovrebbero essere pubblicati dalla Civit su un sito internet, consultabile dai cittadini. In questo modo, si garantirebbe la più ampia *accountability* sulle *performances* delle amministrazioni, grazie anche al controllo esterno esercitabile sui risultati e sul processo di distribuzione dei premi.

Uno dei principali criteri per valutare le *performances* delle amministrazioni dovrebbe essere rappresentato dall'**adozione tempestiva dei provvedimenti attuativi di disposizioni normative di fonte primaria**, onde garantire che gli effetti di queste norme non vengano rinviati nel tempo vanificandone, di fatto, la portata (rischio che emerge in modo chiaro dal rapporto dell'Ufficio per il programma di Governo, c.d. *Rapporto Giarda*).

Al riguardo non è inutile sottolineare che mancano ancora i regolamenti di cui al comma 3 dell'articolo 1 del d.l. n. 1 del 2012 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 dello Stato che, ai sensi del comma 1, vengono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi. Si tratta di regolamenti la cui adozione è di primaria importanza ed urgenza al fine di superare le numerose incertezze, che allo

stato permangono sul grado di liberalizzazione di molte attività economiche, e che ingessano il mercato.

(2) *La semplificazione normativa*

Come anticipato, anche la regolazione deve essere semplificata con riferimento sia ai contenuti sia alle procedure.

Secondo un convincimento pressoché unanime, un forte ostacolo alla competitività del Paese è costituito proprio da carenze nella certezza del diritto. Il “diritto inconoscibile” impedisce il calcolo economico, pregiudica le aspettative e, quindi, blocca o ostacola gli investimenti e la loro convenienza. Inoltre, trasforma il cittadino in suddito, perché la garanzia prima dei diritti risiede nella possibilità di riferirsi a una regola chiara e nel diritto di ottenere, nel caso di una sua violazione, una decisione rapida da parte del giudice, che assicuri l’effettività della tutela.

Si tratta di un fenomeno complesso, in cui si intrecciano molteplici fattori, non tutti riconducibili alla capacità di azione dei poteri nazionali. Alcune cause del fenomeno, però, potrebbero essere arginate con interventi immediati e neppure troppo difficili da realizzare.

Vi è, in primo luogo, l’eterogeneità dei testi legislativi, in cui confluisce la disciplina delle materie più disparate. In questo modo si crea una legislazione confusa, episodica, stratificata, asistemica.

L’omogeneità delle leggi costituisce, invero, un dovere costituzionale. Come assicurarla, è spiegato nella relazione del Gruppo che si occupa delle riforme istituzionali.

In secondo luogo, ritardi sono dovuti all’uso di una tecnica normativa “a cascata”: la legge rinvia ad altri atti normativi secondari, con la conseguenza che, fino a che essi non vengono adottati, la disciplina è incompleta, incerta, talora inefficace. Il fenomeno deriva innanzitutto dalle difficoltà di ricomporre il conflitto in sede politica – con la conseguenza che la sua più precisa ricomposizione viene affidata all’amministrazione – ma anche dalla complessità tecnica della materia, che necessariamente richiede l’intervento delle amministrazioni competenti.

Secondo un recente rapporto del Governo, i provvedimenti legislativi adottati durante il Governo Monti ammontano complessivamente a 69, i quali rinviano a 832 atti di secondo livello da emanare da parte delle amministrazioni centrali. Circa un

terzo delle norme in essi contenute rinvia a successivi atti normativi (regolamenti, Dpcm, Dpr): di questi, circa 319 verranno lasciati in eredità al prossimo Governo, secondo una tendenza che non è certamente nuova. Lo stesso Governo Monti ha dovuto adottare almeno 254 provvedimenti attuativi di normazione primaria approvati dai precedenti Governi.

Il problema è che questi atti devono essere adottati, possibilmente, in tempi certi. Per favorire il raggiungimento di questo obiettivo si propone:

- un monitoraggio effettivo da parte del Parlamento, secondo scadenze prefissate, dello stato di attuazione delle leggi, per far valere la responsabilità del Governo e delle singole amministrazioni;

- la necessaria consultazione dei soggetti coinvolti (i destinatari delle norme e gli stakeholders) nella fase di elaborazione degli atti di normazione secondaria;

- la completa pubblicità on-line dell'iter di approvazione degli atti normativi secondari e delle eventuali cause di blocco, con l'obbligo di rendere note le ragioni che rallentano o impediscono l'adozione degli atti nei termini stabiliti, in modo da favorire il controllo diffuso e le sanzioni reputazionali (secondo il principio del cosiddetto "name and shame");

- il collegamento del rispetto dei termini per la loro adozione ai premi alle amministrazioni e al premio di risultato ai dirigenti.

Inoltre, sempre più spesso le norme di legge, invece di rinviare la loro attuazione ad un "regolamento", che ha un regime giuridico sufficientemente preciso, rinviano a figure di incerta definizione come i "decreti ministeriali non regolamentari", semplicemente allo scopo di evitare le lungaggini dell'iter di approvazione dei regolamenti. Per riportare tale processo alla normalità è urgente snellire drasticamente l'iter di adozione dei regolamenti, evitando, tra l'altro, la pronuncia sul testo sia del Consiglio di Stato che della Corte dei conti.

L'Analisi di impatto della regolazione (AIR), introdotta nel sistema italiano – sulla base delle indicazioni dell'Unione europea relative alla Better regulation – già nel 1999, e rafforzata tra il 2001 ed il 2011, è ancora scarsamente utilizzata. Questo impedisce che il processo normativo sia sviluppato attraverso una seria valutazione ex ante ed ex post degli effetti di quest'ultima. Si propone, quindi, di rafforzare l'obbligo di tali valutazioni, sia per i testi approvati dal Parlamento, sia per quelli approvati dalle Regioni.

Ogni nuova normativa, soprattutto quelle “di sistema”, dovrebbe prevedere precisi obblighi di monitoraggio e valutazione a scadenze prefissate, analogamente a quanto fatto nel caso della recente riforma del mercato del lavoro. Inoltre, è indispensabile che Governo e Parlamento si avvalgano in modo sistematico e strutturato, prima dell’approvazione di nuove norme, dell’apporto conoscitivo delle amministrazioni dotate di competenza tecnica e di indipendenza (Istat, Banca d’Italia, Autorità indipendenti, ecc.) nella valutazione d’impatto delle politiche: l’esito di tali valutazioni dovrebbe avere ampia diffusione presso l’opinione pubblica. A tale proposito, si segnala anche la necessità di procedere con la massima rapidità alla costituzione dell’Organismo indipendente previsto dalla legge rafforzata di attuazione del principio del pareggio del bilancio in Costituzione.

Il tema della semplificazione legislativa e della qualità della normazione, c.d. *better regulation*, costituisce oggi un tema di indiscusso rilievo alla luce della consapevolezza, ormai acquisita, che l’efficienza dei sistemi amministrativi ed economici e lo sviluppo dell’intero Paese dipendono in modo cruciale dalla ‘qualità delle regole’ adottate ai diversi livelli della produzione normativa nazionale.

Tale consapevolezza è stata accresciuta dall’azione svolta in tal senso dall’OCSE che negli ultimi due decenni ha dedicato particolare attenzione alla qualità della normazione, alla luce della stretta interdipendenza tra semplificazione, miglioramento della qualità normativa, modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e competitività degli Stati.

In modo analogo, la Commissione europea ha considerato il tema dell’efficienza della regolamentazione come essenziale per il raggiungimento dei propri obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva della strategia ‘Europa 2020’¹, elaborata in risposta alla grave crisi economica in corso².

Nel 2012, la Commissione europea ha adottato la comunicazione “*EU Regulatory Fitness*” nell’ambito della quale ha definito la propria strategia in tema di qualità della regolazione ed ha introdotto il “*Programma di controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della regolamentazione*” (REFIT) il quale, traendo spunto dalla sperimentazione delle valutazioni *ex post* della regolazione realizzata nel corso degli ultimi anni, mira ad identificare gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci, ponendo attenzione anche agli oneri regolatori che derivano dall’applicazione della legislazione europea a livello

¹ Comunicazione della Commissione del 2010, “*Europa 2020-Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*”.

² Comunicazione della Commissione del 2010, “*Legiferare con intelligenza nell’Unione europea*”, la Comunicazione della Commissione del 2013, “*Legiferare con intelligenza-Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese*”.

nazionale e sub-nazionale. Da ultimo, nell'ottobre 2013 la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione "REFIT - *Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione: comunicazione sui risultati ottenuti e sulle prossime azioni*" che fa il punto sui primi risultati del medesimo programma³.

Anche nell'ordinamento nazionale, a partire dalla seconda metà degli anni '90, sono stati introdotti strumenti e metodologie di analisi volti migliorare la qualità della produzione normativa.

L'art. 5 della legge n. 50/1999⁴ ha introdotto i principi generali sulla qualità della normazione e sulla semplificazione amministrativa ed ha previsto l'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) - consistente nella valutazione preventiva degli effetti dell'ipotetico intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni - in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e dei regolamenti ministeriali.

Successivamente, con la legge n. 229/2003⁵ è stato fatto obbligo anche alle autorità indipendenti di dotarsi di strumenti relativi alla qualità della normazione per l'emanazione degli atti di loro competenza.

Nell'ambito della legge di semplificazione del 2005 (legge n. 246/2005) il legislatore si è nuovamente focalizzato sulla definizione delle metodologie di valutazione di impatto della normativa.

La novità più importante introdotta dalla legge riguarda l'entrata a regime del sistema, compresa l'applicazione sistematica della verifica di impatto della regolazione (VIR), da effettuarsi due anni dopo l'entrata in vigore della legge oggetto di valutazione, nonché la presentazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri entro il 30 aprile di

³ Come riportato nel comunicato stampa della Commissione del 2 ottobre 2013, nel documento è fornita una panoramica di quanto realizzato recentemente per mantenere le leggi dell'Unione europea adeguate alle loro finalità, semplificandole e riducendone i costi. Negli ultimi dieci anni, la Commissione ha avviato importanti riforme fra cui figurano proposte per la riduzione dei costi di sviluppo della banda larga, la direttiva quadro in materia di acque, l'iniziativa del codice Schengen in materia di visti, la direttiva sui diritti dei consumatori, la direttiva sui servizi, il regolamento sul brevetto unitario e il codice doganale dell'Unione. Dal 2005, la Commissione ha approvato 660 iniziative di semplificazione, codificazione o rifusione. Più di 5.590 atti giuridici sono stati abrogati. Fra il 2007 e il 2012 è stata ottenuta una diminuzione del 26% degli oneri amministrativi per le imprese, equivalente a un risparmio di 32,3 milioni di euro all'anno; oltre a ciò, misure per altri 5 miliardi aspettano di essere adottate dal co-legislatore. La Commissione stessa ha superato l'obiettivo prefissato presentando proposte con un potenziale di riduzione degli oneri vicino ai 41 miliardi di euro (33%). Una parte di tale potenziale, stimata a più di 3 miliardi di euro, è andata persa nel corso dell'iter legislativo poiché le proposte della Commissione sono state modificate.

⁴ Legge 8 marzo 1999, n. 50 recante "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998".

⁵ Legge 29 luglio 2003, n. 229 recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001".

ogni anno di una relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR. A tal fine, entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento della relazione annuale (art. 14, legge n. 246/2005).

In merito all'esperienza maturata da questa Autorità in materia di analisi d'impatto della regolazione (AIR) e di verifica d'impatto della regolazione (VIR), deve in via preliminare osservarsi che l'Autorità ha sempre guardato con notevole favore all'introduzione nell'ordinamento nazionale dell'AIR e della VIR⁶.

Essi costituiscono, infatti, utili strumenti sia di contenimento degli eccessi della regolazione, sia di garanzia della sua qualità: nella misura in cui contribuiscono ad assicurare che la regolazione sia proporzionata e strettamente necessaria all'obiettivo di interesse generale perseguito, essi offrono anche un contributo di rilievo al corretto funzionamento del mercato.

Per tale ragione, l'Autorità ha sottolineato che la loro diffusa implementazione può dare un contributo di rilievo verso un sistema economico meno ingessato e libero da regole non strettamente giustificabili in termini di interesse generale.

Benché, come visto, l'art. 12, comma 1, della legge n. 229/2003 abbia introdotto l'AIR per le autorità indipendenti⁷, lo stesso articolo, al comma 4, ha esplicitamente escluso dall'AIR le segnalazioni e le altre attività consultive, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, vale a dire gli interventi dell'Autorità in materia di intese restrittive della concorrenza, di abusi di posizione dominante e di controllo delle concentrazioni.

Tale esclusione rinviene la propria *ratio* nella circostanza che l'Autorità è istituzionalmente preposta non a regolare *ex ante* il mercato, ma a tutelarne il corretto funzionamento attraverso la repressione *ex post* degli illeciti concorrenziali posti in essere dalle imprese.

⁶ V. *ex multis* AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2005*, 30 aprile 2006, p. 23.

⁷ Dispone, in particolare, l'art. 12, rubricato "*Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità indipendenti*" che "*1. Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione. 2. Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate. 3. I soggetti di cui al comma 1 provvedono alla verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale*".

Ciò nondimeno, si ritiene utile rappresentare che, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, l'Autorità presta particolare attenzione a due aspetti che sono di particolare importanza nell'AIR, come disciplinata dal D.P.C.M. 11 settembre 2008 n. 170, recante la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (c.d. *Regolamento AIR*):

- i) la consultazione dei soggetti interessati
- ii) l'analisi d'impatto concorrenziale della regolazione.

Entrambi confermano lo stretto interesse che riveste per l'Autorità il tema dell'AIR, ed anzi, possono essere riguardati quali modalità 'implicite' o 'indirette' attraverso cui l'Istituzione svolge un'attenta analisi di impatto della regolazione.

Sotto il primo profilo, si fa presente che nel corso degli ultimi anni l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica diversi schemi di atti di regolazione procedurale al fine di raccogliere da parte degli stakeholders osservazioni e commenti.

Si fa riferimento, in particolare, al regolamento di procedura per l'applicazione dell'art. 62 della legge n. 27/2012 in materia di rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare, al regolamento per l'attuazione dell'art. 5-*ter* del decreto legge n. 1/2012 che ha introdotto il rating di legalità (ed alle successive modifiche apportate allo stesso), all'emanazione di una nuova comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/90 (in materia di decisioni di accettazione degli impegni), al nuovo regolamento in materia di pratiche commerciali scorrette, di pubblicità ingannevole e di clausole vessatorie.

Nella stesura definitiva di questi atti, l'Autorità ha tenuto ampiamente conto delle osservazioni ricevute - che sono state numerose e spesso ricche di suggerimenti utili e costruttivi -, introducendo in alcuni casi modifiche e integrazioni di rilievo rispetto allo schema di testo inizialmente pubblicato.

La valorizzazione del momento della consultazione pubblica richiede, infatti, l'introduzione di obblighi di pubblicizzazione delle osservazioni presentate dai soggetti partecipanti alla stessa, nonché la previsione di obblighi di motivazione da parte dell'amministrazione interessata delle scelte compiute anche tenendo conto anche delle osservazioni presentate, nell'ottica di rendere il più possibile trasparente il processo di consultazione e, più in generale, quello decisionale di individuazione della regola di funzionamento del mercato.

Attualmente, sono in corso due consultazioni pubbliche, la prima su una bozza di Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014/2016 (ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), la seconda sulla

Comunicazione avente ad oggetto la proposta di modifica delle soglie di fatturato a seguito della ridefinizione del sistema di notifica preventiva delle operazioni di concentrazione di cui all'art. 16, comma 1, della legge n. 287/90, operata dal decreto legge n. 1/2012.

In tale ultimo atto, in particolare, l'Autorità ha esplicitamente affermato la propria intenzione di porre in consultazione pubblica detta Comunicazione *“al fine di raccogliere e prendere in considerazione il contributo informativo e valutativo dei soggetti interessati, tenuto conto che il rapporto tra consultazione e qualità della regolamentazione è valorizzato anche a livello comunitario, in quanto una regolamentazione condivisa consente una migliore applicazione delle norme. Una volta acquisiti i suggerimenti emersi dalla consultazione pubblica, l'Autorità intende inviare un'apposita segnalazione al Governo e al Parlamento finalizzata ad evidenziare l'opportunità di introdurre una revisione di quanto previsto dalla legge n. 287/90, come novellata dal d.l. 1/2012, in materia di obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione”*.

Sul tema, deve altresì osservarsi che la consultazione del mercato costituisce un momento fondamentale anche del sub-procedimento che conduce all'accettazione (o al rigetto) degli impegni proposti dall'impresa ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/90 per superare le criticità concorrenziali evidenziate in sede di avvio dell'istruttoria. Benché la decisione con impegni non possa considerarsi quale atto regolatorio *tout court*, tuttavia, la sua idoneità ad incidere e vincolare per il futuro la condotta dell'impresa rimuovendo i profili di criticità concorrenziale, giustifica l'esigenza di vagliare l'impatto degli impegni proposti anche attraverso la consultazione dei soggetti interessati.

Nel corso degli ultimi anni, infatti, allorquando l'Autorità ha inteso concludere i procedimenti istruttori con impegni, in tutti i casi si è proceduto a svolgere la verifica di mercato, raccogliendo le osservazioni e i commenti dei soggetti interessati.

L'altro aspetto cui l'Autorità rivolge particolare e specifica attenzione, essendo inscindibilmente connesso al suo compito di promuovere i principi concorrenziali sul terreno normativo e amministrativo, è l'analisi dell'impatto concorrenziale della regolazione (Airc). Si tratta di un'attività centrale nei compiti dell'Istituzione, che essa esplica principalmente attraverso l'esercizio dei poteri consultivi e di segnalazione ai sensi dell'artt. 21 e 22 della legge n. 287/90: la rilevazione dei vincoli ingiustificati all'accesso e all'esercizio dell'attività economica non può che muovere, infatti, da una adeguata analisi dei provvedimenti normativi e delle misure di regolazione del mercato, concentrandosi sull'impatto della regolazione sulla concorrenza e verificando se la regolazione proposta introduce restrizioni necessarie e proporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti.

Su tale tema, si sottolinea peraltro che il ruolo dell'Autorità è stato significativamente rafforzato di recente per effetto di alcuni strumenti volti a favorire la sua azione di contrasto alle regolazioni restrittive della concorrenza. Non si fa riferimento soltanto alla legge annuale per il mercato e la concorrenza introdotta dall'art. 47 della legge 99/2009, rispetto alla quale l'Autorità svolge un ruolo propositivo.

Assumono rilievo infatti anche il decreto legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011 (c.d. "salva Italia") e al decreto legge n. 1/2012, convertito, con modificazioni dalla l. n. 27/2012 (c.d. "cresci Italia").

In particolare, l'art. 34 del decreto legge n. 201/2011 ha disposto la soppressione di talune rilevanti restrizioni pubbliche dei mercati e ha rafforzato il potere di *advocacy* dell'Autorità, introducendo un parere preventivo obbligatorio, in merito al rispetto del principio di proporzionalità, sui disegni di legge governativi e sui regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche.

Sul punto, l'Autorità considera fondamentale dare compiuta attuazione al menzionato art. 34 ed auspica di poter fornire, come previsto, del resto, dalla stessa norma, il proprio contributo tecnico, esercitando il proprio potere/dovere di esprimersi in relazione alle disposizioni che contengano nuove restrizioni all'accesso o all'esercizio di attività economiche.

L'art. 35 del decreto legge n. 201/2011 ha aggiunto a tale attività consultiva anche un'azione di contrasto *ex post*, attribuendo all'Autorità la legittimazione a impugnare gli atti amministrativi che determinino violazioni delle norme a tutela della concorrenza e del mercato (art. 21-*bis* della legge n. 287/90).

L'art. 4 del decreto legge n. 1/2012 ha esteso l'ambito di intervento dell'Autorità, introducendo la possibilità di intervenire nei confronti di leggi regionali, segnalando alla Presidenza del Consiglio le norme ingiustificatamente restrittive della concorrenza, ai fini dell'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale.

Di tali due nuove competenze, l'Autorità si è ampiamente avvalsa a partire dal 2012 fino ad oggi.

Deve, infine, ricordarsi che il compito di analisi di impatto concorrenziale della regolazione è stato sensibilmente rafforzato anche per effetto dell'art. 1 del decreto legge n. 1/2012 e dell'art. 12 del decreto legge n. 5/2012 i quali, nel dettare incisive previsioni di liberalizzazione e semplificazione delle attività economiche, hanno introdotto un parere preventivo obbligatorio dell'Autorità con riguardo ai regolamenti governativi che dovranno essere adottati per dare compiuta attuazione alle misure introdotte.

In materia, tuttavia, deve rilevarsi che i regolamenti in questione, che avrebbero dovuto adottarsi entro il 31 dicembre 2012, non sono stati ad oggi adottati e, di conseguenza, nessun parere è stato richiesto all'Autorità.

Senza l'emanazione di tali regolamenti, sui quali è previsto il parere preventivo obbligatorio dell'Autorità, una parte fondamentale del programma di liberalizzazione delle attività economiche messo in campo negli anni più recenti è destinato a rimanere inattuato. Tale mancata attenzione appare ancor più grave, sopraggiungendo a pochi anni di distanza dal deludente processo di recepimento nell'ordinamento della 'direttiva Servizi' che si proponeva un obiettivo analogo.

Deve dunque procedersi al rinnovo della delega, scaduta il 31 dicembre 2012, per l'adozione da parte del Governo di tali regolamenti.

Da ultimo, a conferma dell'importanza che l'Autorità attribuisce al tema dell'analisi di impatto concorrenziale della regolazione, si segnalano alcune modifiche introdotte di recente sul piano organizzativo destinate, tra l'altro, ad elevare il grado di attenzione rivolto ad esso dall'Autorità.

Si fa riferimento, in particolare, alla istituzione della Direzione Studi e Analisi della legislazione, che ha tra l'altro il compito di esaminare la nuova produzione legislativa al fine di valutarne l'impatto sulla concorrenza, e alla ridefinizione delle competenze del Comitato per le Valutazioni Economiche, chiamato a svolgere attività di monitoraggio e valutazione degli effetti complessivi di tutti gli interventi dell'Autorità, compresi quelli in materia di tutela e promozione della concorrenza e di tutela del consumatore (*enforcement e advocacy*) in un determinato arco temporale.

Le regole devono essere, dunque, certe, facilmente conoscibili, adattabili e misurabili in termini d'impatto che hanno sul mercato. Questo impone la cosiddetta "*smart regulation*", secondo cui le regole devono essere **Semplificate-Meritevoli-Adattabili-Rilevanti-Transparenti**.

Le imprese devono poter programmare i propri investimenti e avere certezza circa le regole che presiedono allo svolgimento della propria attività. L'assenza di regole allontana i capitali e riduce il grado di competitività di un paese. L'incertezza è indice di non affidabilità di un sistema: uno dei requisiti fondamentali per il dispiegarsi dei possibili fattori di crescita risiede proprio nella possibilità per gli operatori di conoscere chiaramente ed *ex ante* la disciplina applicabile alle diverse attività economiche.

La certezza del diritto si persegue attraverso un'azione di semplificazione dell'attuale quadro normativo e di modifica della tecnica di redazione delle norme. Tale

processo di riforma deve essere ispirato ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, tra cui compare anche la trasparenza.

Di qui la necessità di adottare tecniche di *drafting* che rendano chiara l'abrogazione delle norme non più vigenti e, là dove vi siano disposizioni sparse in più atti normativi, privilegino lo strumento del testo unico.

L'abrogazione implicita delle norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica, non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante, disposta dall'articolo 1 del d.l. n. 1 del 2012, non ha prodotto i risultati attesi.

La mancata adozione dei regolamenti di attuazione della norma ha, infatti, creato un diffuso stato d'incertezza in merito a cosa dovesse considerarsi definitivamente liberalizzato e a cosa restasse invece ancora soggetto a restrizioni. E, come spesso accade in queste situazioni, le maglie lasciate aperte hanno consentito comportamenti elusivi da parte di molte amministrazioni e Regioni, le quali ne hanno approfittato per continuare a mantenere o introdurre vincoli ingiustificati all'esercizio delle attività economiche.

Si tratta di esiti che trovano concreto riscontro nella prassi dell'Autorità, formatasi nell'esercizio del potere d'impugnativa degli atti amministrativi generali, dei regolamenti e dei provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato, che mostra, ad esempio, come vi siano ancora numerosi provvedimenti delle amministrazioni locali contenenti restrizioni alla liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi, o volti ad ampliare gli ambiti delle riserve d'impresa oltre quanto legittimamente consentito.

In molti casi, i risultati degli interventi dell'Autorità nei confronti di tali atti sono stati positivi. Alcune amministrazioni si sono adeguate a quanto chiesto nel parere motivato ad esse inviato ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge 287/90, revocando o modificando i propri provvedimenti illegittimi.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle norme della legge regionale della Toscana (legge 27 dicembre 2011. n. 66) in quanto reintroducevano l'obbligo di chiusura domenicale e festiva e prescrivevano il limite massimo di apertura oraria di tredici ore giornaliere in contrasto con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, come novellato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 (sentenza n. 27 del 2013), che risulta ascrivibile alla materia "tutela della concorrenza" attribuita

alla competenza esclusiva dello Stato. Le norme della legge regionale sono state impugnate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri su segnalazione dell'Autorità.

Le liberalizzazioni non possono, tuttavia, essere conseguite a suon di sentenze, dovendo le imprese poter esercitare i propri diritti a costo zero e senza dover attendere i tempi della giustizia.

Per ovviare a questo problema, andrebbe pertanto effettuata una ricognizione preliminare delle norme contrarie alla concorrenza, per poi procedere alla loro successiva rimozione dall'ordinamento. In Australia, il governo ha formulato nel 1995 un programma di revisione e rinnovamento di tutta la legislazione che introduceva restrizioni alla concorrenza non giustificate da ragioni d'interesse pubblico. Nell'ambito di questo programma di riforma sono state identificate 1700 leggi che necessitavano di una revisione, che è stata effettuata ai livelli nazionale, federale e locale. Il programma ha consentito di identificare le leggi e le regolamentazioni esistenti che meritavano una revisione e di indicare per quale motivo (Oecd, *Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione*, 2011).

Si dovrebbe, inoltre, recuperare lo strumento della legge annuale sulla concorrenza quale momento per fare il punto sulle riforme da compiere e per dare attuazione alle indicazioni contenute nelle segnalazioni dell'Autorità sugli ambiti in cui è più urgente intervenire.

Singapore, *top performer* a livello globale per quanto riguarda la facilità di fare impresa, introduce riforme settoriali con cadenza annuale. Altre realtà politiche, come l'*Advisory Board on Administrative Burden* olandese e il *Better Regulation Executive* del Regno Unito, valutano costantemente i regolamenti esistenti e gestiscono il flusso di nuove regolamentazioni.

L'uniformità delle regole è fondamentale per la concorrenza, come statuito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui la concorrenza opera alla stregua di un fine e di un principio che i legislatori regionali possono contribuire a realizzare solo in misura indiretta e marginale; al di fuori di questa ipotesi prevalgono, infatti, a tal punto le esigenze di uniformità della disciplina a tutela della concorrenza da eliminare qualsiasi spazio d'intervento residuo.

La scelta di affidare allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza sottende secondo la Corte costituzionale una chiara opzione per l'uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale: la tutela della concorrenza o è statale o non ha ragione di essere dal momento che non è pensabile una sua

frammentazione territoriale. L'uniformità rappresenta un valore in sé, poiché norme differenziate su base regionale sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. La tutela della concorrenza per sua natura non può tollerare differenziazioni che finirebbero per limitare o addirittura neutralizzare gli effetti delle norme di garanzia. Così si legge in alcune pronunce in materia di appalti pubblici (sentenza n. 283 del 2009 e n. 443 del 2007) con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le norme di una legge regionale che individuavano procedure diverse da quelle previste dalla normativa statale, anche se volte a garantire un livello di concorrenza più elevato.

La trasparenza, intesa come uniformità della regolazione che incide sulle attività economiche, fa emergere un problema legato alla potestà legislativa delle Regioni.

Ora, non è dubbio che il federalismo e il decentramento abbiano l'effetto di avvicinare le decisioni al cittadino in attuazione di quel principio di sussidiarietà verticale, di derivazione comunitaria, entrato a far parte dei nostri principi costituzionali. Tuttavia, sul versante regionale si registrano ancora troppi scostamenti in senso anti-concorrenziale rispetto a quanto previsto a livello statale. Emblematico è il caso - spesso citato - della disciplina sul commercio e dei vincoli quantitativi e qualitativi che le Regioni introducono all'apertura di nuove strutture commerciali.

Un rimedio *de iure condendo* potrebbe essere quello di riportare al centro la disciplina delle principali attività economiche onde poter assicurare quell'uniformità e unitarietà del diritto dell'economia tanto invocata dalla Corte costituzionale. L'uniformità non può, infatti, essere garantita a colpi di sentenze essendo necessario un intervento più radicale che tocchi l'origine del problema.

A tal fine, si potrebbe adottare una soluzione analoga a quella rinvenibile nella *commerce clause* della Costituzione statunitense, che affida alle competenze federali del Congresso di regolare il commercio interstatale (tesi sostenuta dal Professor Marco D'Alberti), oppure riattribuire alla competenza legislativa dello Stato importanti materie economiche.

In questa direzione si muoveva il disegno di legge presentato da Governo Monti recante "*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali*" che tentava di dare risposta alle preoccupazioni espresse dall'Autorità nella segnalazione sulla legge annuale per la concorrenza in merito all'emersione di pericolosi arresti da parte delle Regioni nel cammino verso l'apertura dei mercati regionali e locali alla concorrenza. Il disegno di legge prevedeva, infatti, una clausola di salvaguardia in virtù

della quale spetterebbe allo Stato il potere di assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica od economica della Repubblica e disponeva il trasferimento di materie come i porti e gli aeroporti di interesse nazionale e internazionale, le grandi reti di trasporto e navigazione, le comunicazioni, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia alla legislazione esclusiva dello Stato. Il turismo, i porti lacuali e fluviali, i porti marittimi e gli aeroporti civili d'interesse regionale diventavano, invece, materie a legislazione concorrente.

La forza del mercato non può più essere soggetta ai limiti che al suo dispiegarsi oppongono le amministrazioni locali, più vicine e sensibili agli aspetti politici e poco sensibili per cultura e tradizione alle logiche della concorrenza. La spinta verso il mercato deve essere impressa dall'alto, ma non deve incontrare nel suo percorso correnti contrarie, pena la vanificazione di qualunque tentativo di liberalizzazione.