

# LA SEMPLIFICAZIONE NELLA LEGGE N. 106 DEL 2011

SERVIZIO PER LA QUALITÀ  
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità  
amministrativa e per l'analisi  
d'impatto degli atti in itinere*



## NOTA DI LETTURA

*La legge annuale "per la semplificazione ed il riassetto normativo" (strumento che fu previsto dalla legge n. 59 del 1997) pare essersi eclissata nell'ordinamento (l'ultima approvata è stata la legge n. 246 del 2005). Non così l'istanza della semplificazione, la quale ha percorso nella XVI legislatura molteplici provvedimenti, talora disegni di legge (la legge n. 69 del 2009; l'A.S. n. 2243, peraltro imbattutosi in un iter assai rallentato), più sovente decreti-legge (come il n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133; il n. 70 del 2011, convertito dalla legge n. 106).*

*L'intento di semplificazione ha concorso a dare impronta unitaria a provvedimenti incidenti su ambiti normativi numerosi, frastagliati, sin eterogenei. E la semplificazione è parsa una delle leve per promuovere lo sviluppo economico del Paese.*

*La connessione, nei proponimenti del legislatore, di semplificazione ed impulso alle attività economiche si ravvisa nell'ultimo dei provvedimenti sopra ricordati, il decreto-legge n. 70, convertito dalla legge n. 106 del 2011. Può valere riepilogarne, per rapidi cenni, le disposizioni che muovano in tale direzione.*

*Per comodità di sintesi, si fa di seguito riferimento (com'è stato in precedenti dossier) alla legge di conversione, pur essendo l'articolato da riferirsi al testo del decreto-legge (così come convertito in legge). E si opera una recisa selezione, prendendo in esame le sole disposizioni che possano riconnettersi, in varia misura, al tema della semplificazione.*

*Semplificazione amministrativa, va aggiunto. La semplificazione normativa, di contro, non si direbbe al centro delle preminenti cure della legge n. 106, per alcuni profili - ad esempio, l'intersezione di alcune sue disposizioni con la disciplina recata da codici di settore o altri atti normativi di sistema, senza confluenza in questi; o la novellazione di atti regolamentari, pertanto (a frammenti) rilegificati. Né la sorta di preambolo esplicativo con cui esordiscono (secondo modalità inedita, in siffatta forma) diversi articoli, vale sempre a perimetrare le conseguenti modificazioni della normativa vigente, considerato che quelle espressamente recate dalla legge n. 106 sono da questa poste in un "tra l'altro" che consegua. Salvo considerare quel "tra l'altro" uno dei colloquialismi cui il dettato di questa legge indulge (con tanto di "eccetera" in disposizione), non senza qualche difformità rispetto ai purismi delle regole del drafting.*

*Omettendo tali aspetti (pur non solo formali) di tecnica redazionale, si prendono in considerazione, qui di seguito, soltanto le disposizioni attinenti ad una prospettiva di semplificazione amministrativa, incidente sui rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini e imprese (non dunque solo all'interno dei rapporti tra amministrazioni).*

L'articolo 3, commi 4-6, ha ad oggetto i **distretti turistici** (l'originaria previsione del decreto-legge, mutata nell'*iter* di conversione, era distretti "turistico-balneari").

*Le disposizioni così recate non trovano inserimento nel codice del turismo, il decreto legislativo n. 79 del 2011 (che appena varato, già vede erosa la sua comprensività).*

I distretti sono istituibili nei territori costieri, con la finalità, tra le altre, di assicurare alle imprese del settore ivi operanti "garanzie e certezze giuridiche", anche con riguardo alla semplificazione e celerità nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Ai distretti ed alle imprese che ne sono parte, si applica un triplice ordine di disposizioni, come scandisce il comma 6 (rispettivamente, alle lettere *a)*, *b)*, *c)*).

*a)* Si applicano le medesime disposizioni previste per i distretti produttivi (*ex* articolo 1, comma 368 della legge n. 266 del 2005), ossia per il riguardo fiscale il distretto è assunto (su base volontaria) quale unità fiscale di riferimento, ai fini o del consolidamento fiscale (possibile per le sole imposte sul reddito) o della tassazione unitaria. E se le imprese sono costituite in rete, si applicano altresì: le disposizioni previste dalla legge n. 266 per il riguardo amministrativo (talché le imprese possono avviare o partecipare a procedimenti amministrativi per il tramite dei distretti, i quali divengono gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni - anche per accedere a contributi - così come essi possono essere mandatarî onde stipulare negozi di diritto privato); le disposizioni previste per il riguardo finanziario (circa l'accesso al credito o la cartolarizzazione dei crediti); le disposizioni per la ricerca e sviluppo.

*b)* I distretti turistici costituiscono "zone a burocrazia zero" (previste queste, solo per il Mezzogiorno e per aree non sottoposte a vincolo, dall'articolo 43 della legge n. 122 del 2010). La semplificazione amministrativa, in tali zone, è data dal fatto che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto (ma rimangono esclusi quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica), se avviati su istanza di parte, si

intendono senz'altro positivamente adottati entro 30 giorni dall'avvio del procedimento (ove un provvedimento espresso non sia adottato entro tale termine). Tali provvedimenti sono adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo (che vi provvede, ove occorra, previa apposite conferenze di servizi). L'adozione dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi avviati d'ufficio spetta del pari al Commissario (al quale affluiscono dati e documenti dall'amministrazione competente).

- c) Sono attivati, nei distretti turistici, sportelli unici di coordinamento delle attività delle Agenzie fiscali e dell'INPS. Essi, tra l'altro, assicurano controlli unitari, inerenti le attività di ispezione e controllo da parte di quegli enti, nonché una pianificazione e l'esercizio di tali attività, sì che incidano "il meno possibile" (*sic*) sull'ordinaria attività delle imprese.

L'**articolo 3, comma 7** (che estende l'applicabilità del codice per la nautica di diporto alle navi sopra i 24 metri aventi le caratteristiche indicate dalla legge n. 172 del 2003 all'articolo 3) menziona, nel suo 'preambolo', altresì la semplificazione degli adempimenti amministrativi per la realizzazione di *pontili* galleggianti a carattere stagionale.

Peraltro di pontili non vi è traccia nelle disposizioni seguenti. Essi sono invece contemplati dal codice del turismo (il citato decreto legislativo n. 79 del 2011), all'articolo 31 (avente ad oggetto il turismo nautico).

Vale, quella menzione, quale 'memoria storica' di una trasmigrazione - nel codice del turismo - di disposizioni in origine previste come destinate ad esser collocate nel decreto-legge n. 70.

L'**articolo 4** detta disposizioni in materia di *contratti pubblici*.

Esso reca un insieme esteso di modificazioni alla disciplina vigente (racchiusa nel codice di settore, posto con il decreto legislativo n. 163 del 2006, cui ha fatto seguito, in via regolamentare attuativa, il d.P.R. n. 207 del 2010). Non le si ripercorre qui di seguito in modo analitico ed esaustivo, limitando l'esposizione, ancora una volta, ad un richiamo delle disposizioni che paiano porsi in una prospettiva di semplificazione.

Una prima serie di modificazioni concerne i *requisiti generali* per la partecipazione delle imprese alle procedure di affidamento di contratti pubblici o di subappalti nonché le *cause di esclusione*. Ne consegue una riscrittura dell'articolo 38 del codice di settore: talora sono puntualizzati elementi costitutivi della causa di esclusione, talora ne è rimodulata la durata o la decorrenza, talaltra si richiede l'elemento del dolo o della colpa grave o la gravità della violazione. Ed è affermato (mediante novella

all'articolo 46 del codice) il principio della tassatività delle cause di esclusione. La semplificazione (normativa) si profila se tali previsioni valgano a contenere incertezze interpretative che hanno concorso ad alimentare, in tema di partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici, un serrato contenzioso.

Alcune modificazioni concernono la *Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, presso la quale le stazioni appaltanti sono tenute ad inserire la certificazione delle prestazioni ricevute (così la novella all'articolo 42 del codice) nonché verificare il possesso dei requisiti di qualificazione per i servizi e le forniture - per i lavori invece avvalendosi del casellario informatico dei contratti pubblici e del sito del Ministero per le infrastrutture (così la novella all'articolo 48).

Significative modificazioni concernono la *procedura negoziata*.

In particolare la revisione dell'articolo 122 del codice fa sì che sia elevata da 500.000 euro ad un milione di euro la soglia entro cui è possibile ricorrere alla procedura negoziata *senza bando*, per i lavori pubblici sotto soglia comunitaria (la quale è attualmente pari a quasi 5 milioni di euro - 4,845 milioni di euro per l'esattezza).

All'elevazione della soglia corrisponde l'aumento del numero minimo dei soggetti da invitare obbligatoriamente alla procedura (almeno cinque per lavori di importo inferiore a 500.000 euro; almeno dieci per lavori di importo pari o superiore).

I lavori affidati tramite tale procedura ed inerenti alla categoria prevalente, sono affidabili a terzi mediante subappalto o subcontratto (nel limite del 20 per cento dell'importo della medesima categoria).

E' prevista la pubblicazione dell'avviso sui risultati di affidamento entro dieci giorni dalla data di aggiudicazione definitiva (pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, sul sito informatico presso l'Osservatorio e sul profilo del committente).

L'articolo 122 così modificato si applica alle procedure in cui, alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 70, non fossero ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.

Dunque, dopo l'incremento (da 100.000 a 500.000 euro) della soglia voluto dal legislatore nel 2008, un nuovo incremento è così disposto. Insieme, sono posti elementi 'correttivi' (in termini di pubblicità e di numero di soggetti da invitare) rispetto ad una procedura che, altra dalla gara, si mantiene limitativa di alcuni profili concorrenziali nelle vedute dell'Autorità di vigilanza di settore (la quale, nella sua relazione al Parlamento sull'anno 2010, ne segnalava in termini critici la dilatazione nella contrattazione pubblica di lavori, forniture e servizi, per circa un terzo oramai veicolata, appunto, attraverso la procedura negoziata).

Pare, questo, un ambito in cui semplificazione e concorrenzialità non necessariamente vadano di conserva.

*Elevamenti* (o più esattamente, nei casi che seguono, soppressione di ogni limite) *di soglia* si ravvisano: per la procedura negoziata previo bando di gara, allorché tutte le offerte presentate siano risultate irregolari o inammissibili; per la procedura negoziata senza bando di gara, quando la procedura sia andata deserta (così le novelle agli articoli, rispettivamente, 56 e 57 del codice).

Ed elevamento di soglia si ha per l'applicazione della procedura ristretta semplificata per gli appalti aventi ad oggetto la sola esecuzione di lavori (da 1 milione ad 1,5, *ex* articolo 123 del codice come novellato) nonché per l'applicazione della procedura negoziata a contratti di lavori aventi ad oggetto beni culturali (da 500.000 a 1 milione di euro, *ex* articolo 204 del codice, novellato sì da rendere applicabile a tali lavori altresì l'obbligo di invito ad almeno cinque o dieci soggetti, a seconda se l'importo dei lavori sia o meno inferiore a 500.00 euro).

Infine è elevata la soglia entro la quale è ammesso l'affidamento diretto di servizi o forniture (da 20.000 a 40.000 euro, *ex* articolo 125, novellato).

In tema di procedure ristrette, può valere rammentare la novella dell'articolo 62 del codice, che estende ai contratti per servizi e forniture la possibilità (in caso di particolare complessità dell'oggetto del contratto) di limitare il numero di candidati idonei da invitare a presentare un'offerta.

Implicazioni in termini di semplificazione possono ravvisarsi nelle previsioni circa una *standardizzazione dei bandi di gara* (comprensivi dell'indicazione delle cause di esclusione, ora tassative si è sopra ricordato), benché le stazioni appaltanti possano con motivazione (nella delibera a contrarre) introdurre deroghe. Del pari è perseguita una *standardizzazione dei moduli di dichiarazione sostitutiva dei requisiti* di partecipazione di ordine generale e (per i contratti relativi a servizi e forniture o per i contratti relativi a lavori di importo pari o inferiore a 150.000 euro) dei requisiti di partecipazione economico-finanziari e tecnico-organizzativi. Così, rispettivamente, gli articoli 64 e 74 del codice come novellati.

Altra novella (all'articolo 140 del codice) estende (mediante il rinvio agli articoli 135 e 136) la *procedura di scorrimento in graduatoria* (consentita ora non più solo in presenza di inadempimento grave del contraente) per l'affidamento, in caso di risoluzione del contratto.

Innovazione è resa nella disciplina della *finanza di progetto*, che coinvolge il contributo, finanziario e ideativo, dei privati. A tal fine è riscritto l'articolo 153 del codice.

Risultano revisionate molteplici disposizioni in materia di lavori relativi ad *opere strategiche*. L'intento di semplificazione del procedimento di approvazione dei progetti è perseguito (con le novelle agli articoli 166 e 168 del codice) soprattutto mediante la riduzione di alcuni termini, entro il procedimento di approvazione del progetto definitivo. E' prevista inoltre la possibilità di anticipare alla progettazione preliminare la conferenza di servizi (riguardo le opere strategiche, è inoltre modificato l'allegato XXI relativo alla progettazione, di cui all'articolo 164 del codice, specie in ordine alla validazione dei progetti).

Come ricordato innanzi, non si esauriscono qui le modificazioni apportate dalla legge in commento al codice dei contratti pubblici. Altre, e rilevanti, possono menzionarsi (ad esempio in materia di: soglia di spesa per le varianti, *ex* articolo 132 del codice novellato, o per le compensazioni a seguito di incremento dei prezzi dei materiali, *ex* articolo 133; di vincolo in materia di esproprio, e di esproprio, *ex* articoli 165 e 166 come novellati; di accordo bonario e riserve, *ex* articoli 240 e 240-*bis*, e di liti temerarie, con l'introduzione di un articolo 246-*bis*; di disposizioni transitorie, di cui all'articolo 253). Ma esula dalle presenti note la considerazione delle disposizioni non immediatamente riconducibili (secondo apprezzamento che mantiene un margine di soggettività) alla problematica della semplificazione.

Non tutte le disposizioni previste dalla legge n. 106 in materia di contratti pubblici novellano il codice: al fuori di questo si pone la previsione - recata dall'articolo 4, comma 13 - di un elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso (nel linguaggio giornalistico, *white list*), da istituirsi presso ogni prefettura (che poi procede alla verifica periodica della perdurante assenza di rischi di infiltrazione) ed usufruibile (su base facoltativa) per qualsiasi procedura di subappalto o subcontratto. Le modalità di istituzione ed aggiornamento sono da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Alcune previsioni della legge n. 106 novellano il codice dei beni culturali e del paesaggio (tra l'altro l'articolo 146 di questo, relativo all'autorizzazione paesaggistica). Altre previsioni novellano fonte regolamentare, il d.P.R. n. 207 del 2010 (secondo tecnica normativa invero non inappuntabile).

**L'articolo 5** può dirsi recare un triplice ordine di disposizioni, se riguardato in una prospettiva di semplificazione.

Un primo ordine di disposizioni modifica la disciplina del *permesso di costruire*. A tal fine è novellato il Testo unico dell'edilizia (decreto legislativo n. 380 del 2001).

Un secondo ordine modifica la disciplina della *segnalazione certificata di inizio attività* (cd. SCIA). A tal fine è novellato l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990.

Infine si rinviene un ulteriore, vario insieme di misure.

Per quanto concerne il **permesso di costruire**, è specificato che lo sportello unico per l'edilizia (che è l'ufficio comunale che lo rilascia) accetti domande e altro, ed operi, in via telematica.

Quanto al procedimento, è introdotto (con revisione dell'articolo 20 del testo unico citato) il principio del silenzio-assenso, in caso di decorso del termine senza che provvedimento vi sia stato (e senza che sia stato opposto dall'amministrazione motivato diniego).

Previgente era invece il principio del silenzio-rifiuto. Questo peraltro permane ove sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.

A fronte di tale modificazione, altre sono introdotte.

Alcune sono volte ad ampliare i termini a disposizione dell'amministrazione (per l'interruzione del termine del procedimento onde acquisire documentazione integrativa: trenta giorni anziché quindici; per l'adozione del provvedimento finale: trenta giorni anziché quindici - si intende decorrenti dalla proposta di provvedimento o dall'esito della conferenza di servizi - che possono salire a quaranta giorni, in caso di comunicazione all'istante dei motivi ostativi all'accoglimento).

Senza interruzioni o prolungamenti, il procedimento ha così una durata di novanta o centocinquanta giorni (a seconda si tratti, rispettivamente, di Comune con meno di 100.000 abitanti oppur no).

Qualora il permesso di costruire sia richiesto in alternativa alla DIA (com'è contemplato dall'articolo 22, comma 7, del Testo unico), il termine per il rilascio (decorrente dalla data di presentazione della domanda) è stabilito ora in settantacinque giorni (anziché sessanta).

Riguardo i termini procedurali (o altri profili di semplificazione) sono salve le riduzioni apportate da leggi regionali (le quali sono altresì chiamate a disporre sull'esercizio del potere sostitutivo rispetto all'ufficio comunale).

Altra modificazione dispone che la domanda per il rilascio del permesso di costruire sia corredata da una dichiarazione del progettista abilitato, che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi, alla normativa antisismica, di sicurezza, antincendio, di efficienza energetica, igienico-sanitaria. La falsa asseverazione è sanzionata con la reclusione da uno a tre anni (è la medesima sanzione prevista in caso di falso in sede di SCIA, ai sensi dell'articolo 19, comma 6 della legge n. 241 del 1990).



La difformità, rispetto al permesso di costruire, degli interventi eseguiti, non è più soggetta a rimozione o demolizione, se consistente in una variazione (di altezza, distacchi cubatura o superficie coperta) contenuta entro il 2 per cento delle misure progettuali per unità immobiliare.

Per quanto concerne la *segnalazione certificata di inizio attività* (introdotta dal decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122, mediante apposita novella dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990), problemi interpretativi erano insorti, in via di prima applicazione, in merito all'applicabilità di quella disciplina all'edilizia.

Se la nuova disciplina stabiliva espressamente che la "segnalazione certificata di inizio attività" sostituisse direttamente, ovunque ricorressero (nella normativa così statale come regionale), le espressioni "dichiarazione di inizio attività" e "DIA", d'altra parte non esplicitava alcun raccordo con quanto previsto nel d.P.R. n. 380 del 2001 (il Testo unico delle norme in materia edilizia).

A fugare siffatti dubbi, interviene (dopo una nota esplicativa del Ministero per la semplificazione normativa, resa il 16 settembre 2010) la novella dell'articolo 19, disposta dalla legge in commento (che insieme dimezza a trenta giorni i tempi per le verifiche *ex post* da parte dell'amministrazione).

Dunque, la SCIA sostituisce la DIA (e solo essa) anche nell'edilizia. Suo elemento connotante è che, diversamente dalla DIA, l'attività oggetto della segnalazione possa essere iniziata a partire dalla data di presentazione della medesima all'amministrazione competente (senza cioè dover attendere la scadenza di alcun termine). La vecchia disciplina, di contro, subordinava l'inizio dei lavori al decorso di trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione (e richiedeva una successiva comunicazione dell'interessato al momento dell'avvio dei lavori). La *ratio* che animò l'intervento legislativo nel 2010 risiedeva nella semplificazione dello svolgimento di attività produttive, garantendo all'interessato l'avvio dell'attività subito dopo aver autocertificato il possesso degli obiettivi e dei presupposti.

Riassumendo, la disciplina posta dall'articolo 19 della legge n. 241 consente la possibilità di avviare l'attività già dal momento della presentazione della segnalazione (laddove con la DIA ciò non poteva avvenire, prima del decorso di trenta giorni dalla prima dichiarazione); prescrive l'integrazione della segnalazione con le attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione; prevede la sostituzione dei pareri di enti con autocertificazioni, salvo le

verifiche successive degli enti; stabilisce in capo all'amministrazione un termine di trenta giorni, il medesimo termine previsto per la DIA (e non più sessanta giorni, per effetto di novella recata dalla legge in commento), per effettuare le verifiche ed eventualmente arrestare lo svolgimento dei lavori; limita l'intervento pubblico successivo ai trenta giorni, soltanto ai casi di gravi danni per l'interesse pubblico (pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale) e ad ogni modo "previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente". E' prevista (non diversamente dalla DIA) la salvezza del potere dell'amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela (ai sensi degli articoli 21 *quinquies* e 21 *nonies* della legge n. 241).

Vale ribadire - è profilo non scandito dalla legge in esame, tuttavia oramai consolidato in via interpretativa a fini di applicazione - che la SCIA sostituisce la DIA, non anche titoli abilitativi diversi, quali il permesso di costruire o la DIA alternativa al permesso di costruire (cd. super DIA, variamente modulata dalle leggi regionali *ex* articolo 22, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001). A siffatti diversi titoli, non si applica dunque la disciplina della SCIA.

Né la SCIA si applica nei casi espressamente esclusi dall'articolo 19 (e dunque, in caso di intervento edilizio in zona sottoposta a vincolo, permane l'onere di acquisizione ed allegazione dello specifico atto di assenso dell'ente preposto alla tutela del vincolo). Tra questi casi, una novella posta dalla legge in esame pone anche quelli relativi alla normativa antisismica.

Altre disposizioni recati dall'articolo 5 della legge in esame hanno ad oggetto varie materie. Senza qui considerare quelle (dettate dai commi 9-14) relative alla riqualificazione delle aree urbane degradate, possono rammentarsi le seguenti. La registrazione dei contratti di trasferimento di diritti su immobili assorbe l'obbligo di comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, vigente in caso di cessione dell'uso per un tempo superiore ad un mese. E' abrogato il divieto di riutilizzazione commerciale dei dati ipotecari e catastali relativi agli immobili. Un'autocertificazione del tecnico abilitato (attestante il rispetto dei requisiti di protezione acustica in relazione alla zona acustica in cui si situa l'edificio) sostituisce la relazione acustica (questo, nei Comuni che abbiano coordinato gli strumenti urbanistici già adottati con i piani di zonizzazione acustica). Gli strumenti urbanistici e le loro varianti sono resi pubblici sui siti informatici delle amministrazioni comunali.

Ancora, sono novellati articoli della legge urbanistica del 1942 (la n. 1150). Sono esentati dalla valutazione ambientale strategica (cd. VAS) e dalla verifica di assoggettabilità, gli strumenti attuativi di piani urbanistici se questi ultimi già vi siano stati sottoposti (ed in caso di varianti introdotte, solo queste sono vagliate), sempre che lo strumento sovraordinato abbia definito un insieme di elementi (assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, indici di edificabilità, ecc.). Così prevede il novellato articolo 16 della legge n. 1150 (che al contempo ora prevede, per fattispecie diverse da quanto esposto, che VAS e verifica di assoggettabilità siano ricomprese nel procedimento di adozione dei piani urbanistici o delle loro varianti). Novellato è inoltre l'articolo 17, circa la validità dei piani particolareggiati (attraverso la cui esecuzione si dà attuazione al piano regolatore generale). Se decorso il termine per l'attuazione del piano particolareggiato, questo diviene inefficace per la parte inattuata (sino qui la disposizione previgente), è ora consentito che il Comune (nell'interesse di dotare le aree di infrastrutture e servizi) accolga (in Consiglio comunale, senza che costituiscano variante urbanistica) le proposte di formazione e attuazione di singoli sub-comparti, su iniziativa dei privati titolari dell'intero sub-comparto, purché non mutino le destinazioni d'uso delle aree pubbliche e rispettino i parametri del piano decaduto.

**L'articolo 6** detta disposizioni su plurime materie.

Un ordine di disposizioni investe il *codice della privacy* (decreto legislativo n. 196 del 2003), del quale novella più articoli (5, 13, 24, 26, 34, 130). L'intento è ridimensionare alcuni adempimenti burocratici imposti dalla disciplina delle comunicazioni di dati personali, per quanto concerne: i *curricula* spontaneamente trasmessi dall'interessato ai fini dell'eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro; l'aggiornato documento programmatico sulla sicurezza, ora sostituito da una autocertificazione (per i soggetti che trattano con strumenti elettronici come dati sensibili solo quelli relativi ai propri dipendenti e collaboratori); un'ampliata (alla posta cartacea, non più solo il telefono) utilizzabilità di dati personali di abbonati negli elenchi cartacei o elettronici a disposizione del pubblico, a fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita o ricerca di mercato. Ed è disposta la non applicazione delle disposizioni del codice a persone giuridiche, imprese, enti e associazioni, qualora i trattamenti di dati personali ineriscano a loro rapporti a fini meramente amministrativo-contabili.

Altro ordine di disposizioni pone obblighi alle *pubbliche amministrazioni* - senza tuttavia novellare il codice dell'amministrazione

digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005, come riveduto con decreto legislativo n. 235 del 2010: cfr. in particolare il suo articolo 57).

L'obbligo è di pubblicare sul proprio sito l'elenco di tutti gli atti e documenti che in ciascun procedimento ad istanza di parte, l'istante debba produrre (salvo siano già apparsi un Gazzetta ufficiale). Diversamente, l'istanza non può essere rigettata per mancata presentazione di documenti, per la quale deve essere assegnato ulteriore congruo termine, altrimenti il rigetto dell'istanza è nullo (e si incide qui su profilo, la nullità del provvedimento, che trova la sua sede propria nella legge n. 241 del 1990). Così come legittima, la mancata pubblicazione, l'immediato inizio dell'attività, in caso di SCIA per attività imprenditoriale, commerciale o artigianale; e solo una volta decorso il congruo termine per l'integrazione della documentazione, l'amministrazione può adottare provvedimenti motivati di diniego avverso la prosecuzione dell'attività avviata (anche in tal caso, manca un raccordo con la legge n. 241, il cui articolo 19 disciplina la SCIA).

Ancora, si prescrive l'*elencazione degli oneri informativi* imposti a cittadini e imprese, da parte di regolamenti ministeriali o provvedimenti amministrativi generali che regolino l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori, certificatori.

Altre disposizioni concernono i piccoli serbatoi di gas di petrolio liquefatto; l'effettuazione sia del pagamento delle prestazioni sia della consegna dei referti medici, *on line* per le aziende del Servizio sanitario nazionale, nonché l'aggiornamento del libretto sanitario in caso di trasferimento di residenza (per tale insieme di disposizioni, sono necessari decreti attuativi); un novero di comunicazioni in ambito previdenziale ed assistenziale (oggetto dell'articolo 6 in commento, al comma 2, lettera *d-bis*); i trasporti eccezionali, con novella dell'articolo 10 del codice della strada (decreto legislativo n. 285 del 1992), demandando ad un regolamento governativo modificativo di quello di attuazione del codice (il d.P.R. n. 495 del 1992) la informatizzazione delle autorizzazioni a tali trasporti.

È perseguito il coinvolgimento delle *Regioni e degli enti locali nell'opera di riduzione degli oneri amministrativi* (il cui coordinamento passa attraverso la Conferenza unificata: e presso di questa, è istituito un comitato paritetico, per raccordare metodi di misurazione e riduzione). Sono inoltre coinvolte nella misurazione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese, le autorità amministrative indipendenti (che possono proporre le misure legislative e regolamentari necessarie, per ridurre gli oneri entro fine 2012).

Alcune disposizioni concernono lo *Sportello unico per le attività produttive*. E' previsto (con novella all'articolo 3 della legge 133, di conversione del decreto-legge n. 112 del 2008) il commissariamento *ad acta* (da parte del prefetto) per i Comuni che entro il 30 settembre 2011 non abbiano accreditato lo Sportello o fornito alla camera di commercio quanto necessario per esercitarne le funzioni. Ed è previsto (con novella al d.P.R. n. 445 del 2000, nel quale è introdotto un articolo 43-*bis*) che lo Sportello sia lo snodo (per via telematica) della comunicazione tra l'imprenditore e le amministrazioni circa la certificazione e documentazione d'impresa, o con la camera di commercio per l'inserimento di queste nel Repertorio delle notizie economiche e amministrative e la relativa conservazione in un fascicolo informatico d'impresa.

Ancora per l'attività imprenditoriale, è disposto (con novella all'articolo 2215-*bis* del codice civile) che l'obbligo di numerazione progressiva e vidimazione delle scritture contabili tenute con strumenti informatici sia assolto mediante l'apposizione della marcatura temporale e della firma digitale, una volta l'anno (non più ogni tre mesi). Ed è previsto (con novella alla legge n. 40 di conversione del decreto-legge n. 7 del 2007, in cui è introdotto un articolo 9-*bis*) che la comunicazione unica per la nascita di impresa determini di per sé, per le imprese artigiane, l'iscrizione all'albo provinciale delle imprese - se previsto e disciplinato dalla legislazione regionale - nonché l'annotazione nella sezione speciale del registro delle imprese (alle Regioni spetta disciplinare i controlli e i provvedimenti in caso di mancanza dei requisiti dichiarati). Medesimo effetto, se v'è normativa regionale, è determinato dalla comunicazione (all'ufficio del registro delle imprese) degli elementi per l'iscrizione alla gestione speciale per l'assicurazione obbligatoria di invalidità e vecchiaia e delle prestazioni previdenziali degli artigiani. Per i consorzi agrari, è consentita la istituzione di sezioni con gestione separata per ciascun settore o prodotto agricolo, sì da ottenere il riconoscimento di organizzazione di produttori (ai sensi del decreto legislativo n. 102 del 2005). Per i soggetti titolati all'esonero dall'obbligo di assunzione di disabili (ai sensi dell'articolo 5, comma 2 della legge n. 68 del 1999, ora novellato, e fermo restando il versamento contributivo ivi previsto), è consentita l'autocertificazione (con riferimento a lavorazioni che comportino il pagamento per gli addetti di un tasso di premio pari o superiore al 60 per cento, ai fini dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali).

**L'articolo 7** detta disposizioni in *materia fiscale*, per lo più di semplificazione. In rapidissima rassegna (e senza soffermarvisi

maggiormente) concernono: le attività di controllo nei confronti delle piccole e medie imprese (da programmare e semplificare, sì da cagionare la minore interferenza), incluso gli accessi (da contenere, per le imprese a contabilità semplificata ed i lavoratori autonomi, a non più di quindici giorni lavorativi nell'arco di non più di un trimestre, come è disposto con novella dello Statuto del contribuente, la legge n. 212 del 2002, al suo articolo 12); l'abolizione della comunicazione annuale dei dati relativi a detrazioni IRPEF per carichi di famiglia e redditi di lavoro dipendente; convenzioni di agenzie fiscali, enti di previdenza e assistenza, Ministero del lavoro, con le amministrazioni pubbliche (o enti pubblici economici ed Autorità indipendenti), al fine di acquisire in via telematica i dati e così ridurre gli adempimenti per cittadini e imprese; sostituzione della richiesta di rimborso con l'utilizzo in compensazione, consentita a richiesta (entro 120 giorni, e se il rimborso non sia stato avviato) per i contribuenti che evidenziano un credito d'imposta nella dichiarazione dei redditi o in quella IRAP; elevamento della soglia di ricavi, entro cui un'impresa è ammessa al regime di contabilità semplificata (con novella all'articolo 18 del d.P.R. n. 600 del 1973); il venir meno dell'obbligo di comunicazione telematica all'amministrazione finanziaria, per le operazioni rilevanti ai fini dell'IVA (non inferiori a 3.000 euro), ove il pagamento avvenga mediante carte di credito o simili, e del pari, per tale modalità di pagamento, l'esonero dall'obbligo di tenuta della scheda carburante, per gli acquisti di carburante per autotrazione presso gli impianti stradali di distribuzione; sostituzione dell'obbligo di autonoma comunicazione all'ufficio delle entrate di alcuni dati (alcuni dei quali ora da indicare nella dichiarazione dei redditi), onde avvalersi delle detrazioni IRPEF per ristrutturazioni edilizie (con novella legislativa di disposizioni regolamentare, il decreto ministeriale n. 41 del 1998), nonché soppressione della condizione, per conseguire siffatte agevolazioni, che il costo della manodopera sia evidenziato in fattura; possibilità di portare in deduzione nell'esercizio in cui sia stata ricevuta la fattura, costi contrattuali (purché non superiori a mille euro) per corrispettivi periodici relativi a costi di competenza di due periodi d'imposta; alcune semplificazioni circa la rateizzazione dei debiti tributari, circa la garanzia da prestare e l'istanza da muovere; elevamento dell'ammontare di costo dei beni per i quali è ammessa la presentazione della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà al fine di vincere la presunzione di cessione di beni a fini fiscali; lieve elevamento dell'importo delle fatture, annotabili in unico documento riepilogativo; previsione di una autocertificazione circa i requisiti di ruralità, da unire alla domanda di variazione della categoria catastale per l'attribuzione (all'immobile rurale ad uso abitativo o ad uso strumentale rispetto ad altro immobile) del

riconoscimento della ruralità degli immobili, su cui si pronuncia l'Agenzia del territorio (con gli esiti disposti dall'articolo 7, comma 2-ter, della legge in esame).

L'**articolo 8** detta disposizioni in materia di impresa e credito (tra l'altro modificando la disciplina degli assegni, sì da consentirne la circolazione e il pagamento anche in forma elettronica, all'uopo novellando il regio decreto n. 1736 del 1933).

L'**articolo 8-bis** prevede che le segnalazioni sui ritardi di pagamento inserite in banche dati siano tempestivamente cancellate da intermediari e banche, una volta intervenuta la regolarizzazione dei pagamenti.

L'**articolo 10** reca anch'esso disposizioni su più versanti (tra l'altro istituendo un'Agenzia nazionale per la vigilanza e la regolazione in materia di acqua, cui dedica i commi da 11 a 27). Peraltro in una prospettiva di semplificazione, rilevano i **commi da 1 a 6**, relativi a *carta d'identità elettronica* e *tessera sanitaria*, delle quali è prevista la progressiva unificazione (rimessa a successivi atti attuativi: tra questi un "atto di indirizzo strategico" del Ministro dell'economia che ridefinisca il coinvolgimento in tale progetto della SOGEI e dell'Istituto poligrafico e zecca dello Stato).

Quanto alla carta d'identità, la sua emissione è riservata al Ministero dell'interno - così come (attraverso il Centro nazionale servizi demografici: CNSD) la sua inizializzazione (innanzi affidata all'Istituto poligrafico e zecca dello Stato, che per questo riguardo è rimasto impigliato in più giudizi, in sede civile ed amministrativa).

Vale rammentare come la carta d'identità diventi documento obbligatorio di identificazione (anche per i minori sotto i quattordici anni di età, secondo una validità modulata come segue: tre anni per i minori di 3 anni di età; cinque anni per la fascia di età 3-18 anni; dieci anni per i maggiorenni).

*Può dirsi insieme ampio e variegato, il novero di misure di semplificazione, quale perseguita dalla legge n. 106 del 2011.*

*L'operatività di alcune misure è rimessa a successivi decreti attuativi; altre variamente si irradiano in normative regionali (la cui omogeneità sul territorio nazionale è tema altro, tuttavia incidente su una prospettiva di semplificazione).*

*Alcune disposizioni erano già presenti in disegni di legge al vaglio del Parlamento. Tuttavia pare essere la decretazione d'urgenza - sede peraltro dove la sistematicità di una azione semplificatoria*

*necessariamente si confronta con esigenze di segno diverso - il luogo di maggiore affluenza di proposte di tal genere, nella diffusa percezione che la semplificazione sia tra i propellenti di una non procrastinabile crescita economica.*



**XVI legislatura, fascicoli pubblicati**  
(disponibili anche sul sito internet del Senato)

**n. 1**

*I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura* (maggio 2008)

**n. 2**

*La semplificazione normativa* (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

**n. 3**

*Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'* (giugno 2008)

**n. 4**

*Tagliar leggi con decreto-legge* (giugno 2008)

**n. 5**

*Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito* (luglio 2008)

**n. 6**

*Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori* (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

**n. 7**

*Stato-Regioni e qualità della regolamentazione* (settembre 2008)

**n. 8**

*Novità in tema di analisi tecnico-normativa* (settembre 2008)

**n. 9**

*La semplificazione nella legge n. 133 del 2008* (ottobre 2008)

**n. 10**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082* (ottobre 2008)

**n. 11**

*Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione* (novembre 2008)

**n. 12**

*Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione* (novembre 2008)

**n. 13**

*AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas* (dicembre 2008)

**n. 14**

*Ancora un decreto-legge per abrogare leggi* (dicembre 2008)

**n. 15**

*Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008* (febbraio 2009)

**n. 16**

*Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole)* (febbraio 2009)

**n. 17**

*Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia* (marzo 2009)

**n. 18**

*Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento?* (marzo 2009)

**n. 19**

*Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia"* (marzo 2009)

**n. 20**

*Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008)* (aprile 2009)

**n. 21**

*Istruttoria degli atti normativi entro il Governo* (aprile 2009)

**n. 22**

*AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare)* (maggio 2009)

**n. 23**

*Qualità della normazione ed ordinamenti regionali* (maggio 2009)

**n. 24**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 69 del 2009* (giugno 2009)

(SEGUE IN QUARTA DI COPERTINA)

**XVI legislatura, fascicoli pubblicati**  
*(disponibili anche sul sito internet del Senato)*  
**(SEGUE DALLA TERZA DI COPERTINA)**

**n. 25**

*Costituzionalisti a Parlamento (sul 'taglia-leggi') (luglio 2009)*

**n. 26**

*Sullo schema di decreto legislativo 'salva-leggi': cenni introduttivi (ottobre 2009)*

**n. 27**

*Sul procedimento 'taglia-enti': cenni introduttivi (novembre 2009)*

**n. 28**

*Enti di ricerca: tra riordino e 'taglia-enti' (novembre 2009)*

**n. 29**

*Decreto legislativo 'salva-leggi': raffronto con il parere della Commissione bicamerale per la semplificazione (dicembre 2009)*

**n. 30**

*Codificazioni in corso: ordinamento militare e attività agricola (febbraio 2010)*

**n. 31**

*Riassetto normativo, codificazione, delegificazione (marzo 2010)*

**n. 32**

*Valutare le politiche pubbliche. Gli sviluppi in Francia (aprile 2010)*

**n. 33**

*Ancora in tema di codificazione. Il parere del Consiglio di Stato sullo schema di codice dell'attività agricola (maggio 2010)*

**n. 34**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 2243 (giugno 2010)*

**n. 35**

*Il codice del processo amministrativo: cenni introduttivi (luglio 2010)*

**n. 36**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 122 del 2010 (settembre 2010)*

**n. 37**

*Due anni di 'nuova' AIR: un bilancio (ottobre 2010)*

**n. 38**

*Un decreto legislativo per tagliar leggi (dicembre 2010)*

**n. 39**

*Un codice tra manutenzione e rilancio: amministrazione digitale (gennaio 2011)*

**n. 40**

*Schema di codice del turismo: cenni su alcune problematiche (febbraio 2011)*

**n. 41**

*Prorogare termini (con decretazione d'urgenza): su alcune variazioni di tecnica legislativa (marzo 2011)*

**n. 42**

*La semplificazione nel Documento di Economia e Finanza 2011 (aprile 2011)*

**n. 43**

*Emissioni di carbonio: una roadmap comunitaria (maggio 2011)*

**n. 44**

*AIR a convegno (maggio 2011)*

**n. 45**

*Concorrenza: una relazione dell'Authority (giugno 2011)*

**n. 46**

*Contratti pubblici: una relazione dell'Authority (giugno 2011)*

**n. 47**

*La semplificazione nella legge n. 106 del 2011 (luglio 2011)*