



## L'attività della Commissione per la semplificazione

### La Commissione nella XVII Legislatura

Il principale intervento normativo della XVII Legislatura in materia di semplificazione è stato rappresentato dall'[articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014](#) che ha dato vita all'agenda per la semplificazione. Inoltre l'[articolo 1, comma 313 della legge n. 147 del 2013](#) (legge di stabilità per il 2014) ha identificato la Commissione per la semplificazione come interlocutrice del Governo al fine della verifica dei risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva ed x-leges e sulle loro prospettive di sviluppo. In particolare, si prevede che il Ministro competente riferisca entro il 30 aprile di ciascun anno alla Commissione sullo stato di attuazione dell'Agenda e dei due progetti. La Commissione per la semplificazione ha inoltre espresso il proprio parere sugli schemi di decreto legislativo deliberati in attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015 di riforma della pubblica amministrazione (cd. "riforma Madia") e nella legge n. 154 del 2016 di riforma del settore agricolo. La Commissione ha infine svolto indagini conoscitive sulla semplificazione normativa e amministrativa e sulla semplificazione nell'ambito delle "emergenze" e dei settori bancario e fiscale.

### Le indagini conoscitive

La predisposizione di un'agenda per la semplificazione era stata proposta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel [documento conclusivo](#) dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni legislative ed amministrative approvato nella seduta del 31 marzo del 2014.

La Commissione ha poi accompagnato l'attività del Governo in materia di semplificazione con lo svolgimento di altre tre indagini conoscitive: sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze; sulla semplificazione e la trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo; sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale.

Tra le altre indicazioni emerse nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle **semplificazioni legislative e amministrative** merita richiamare la richiesta di una maggiore programmazione dell'azione legislativa governativa attraverso l'inserimento nel Documento di economia e finanza (DEF) degli interessi pubblici prioritari da perseguire nel periodo di riferimento e di un cronoprogramma per l'approvazione non solo dei disegni di legge collegati ma di tutti i disegni di legge di iniziativa governativa. A questo si dovrebbe accompagnare un effettivo rispetto delle previsioni in tema di analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico-normativa e verifica di impatto della regolamentazione e una rigorosa osservanza della giurisprudenza costituzionale in materia di decreti-legge. Insieme il documento auspica una significativa riduzione dei termini per l'adozione dei regolamenti, individuando termini e procedure per superare il mancato concerto tra ministri e ministeri.

Il [documento conclusivo](#) dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel **superamento delle emergenze**, approvato nella seduta del 24 febbraio 2016, segnala invece la necessità di individuare una disciplina semplificata da applicare in maniera stabile ed uniforme in caso di eventi emergenziali, graduando questi ultimi in base alla loro gravità (si dovrebbe insomma stabilire "a monte" in modo omogeneo a quali norme è possibile derogare in presenza di proclamazione dello stato di emergenza, senza affidare questo compito direttamente alle diverse ordinanze di protezione civile). Tra gli elementi che dovrebbero caratterizzare la disciplina semplificata ed omogenea degli eventi emergenziali il documento indica, tra le altre cose: un'esenzione automatica dall'IMU e dalla TASI per gli immobili dichiarati inagibili fin quando non tornino in condizioni di agibilità; l'esclusione dai saldi di bilancio degli enti coinvolti di tutte le spese necessarie per fronteggiare l'emergenza; la predisposizione di una disciplina generale volta a consentire la gestione semplificata delle terre e delle rocce da scavo e dei rifiuti; la riduzione, per gli interventi di ricostruzione edilizia, dei livelli di progettazione da tre (progetto preliminare, progetto definitivo, esecuzione) a due.

Il [documento conclusivo](#) dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione e la trasparenza nei **rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo**, approvato nella seduta del 21 dicembre 2016 evidenzia in particolare come i prospetti informativi dovrebbero convergere verso modelli uniformi e

semplificati, che richiamino l'attenzione sul rischio finanziario; in questa prospettiva, le attività di vigilanza dovrebbero ispirarsi ai minimi comuni denominatori con un maggior coordinamento dalle autorità competenti a livello europeo e nazionale.

Il [documento conclusivo](#) dell'indagine conoscitiva sulle **semplificazioni possibili nel settore fiscale**, approvato nella seduta del 27 settembre 2017, propone una serie di misure nel settore tra le quali merita richiamare la riduzione del numero dei tributi a livello statale e locale, evitando le sostanziali duplicazioni oggi esistenti (l'esempio classico è la duplicazione IMU-TASI) e compiendo una riflessione sulle addizionali, che, per loro natura, non evidenziano il nesso pagamento delle imposte-erogazione dei servizi; l'accorpamento delle scadenze; la revisione di esenzioni, agevolazioni e regimi sostitutivi di favore; la generalizzazione del conflitto d'interessi tra contribuenti per favorire l'emersione dell'evasione fiscale; l'ulteriore sviluppo del processo di digitalizzazione, che già ha prodotto importanti risultati, anche nel settore doganale.

## L'Agenda per la semplificazione

L'[articolo 24](#) del decreto-legge n. 90 del 2014 ha previsto l'istituzione dell'**agenda per la semplificazione 2015-2017**. In base alla norma, l'Agenda per la semplificazione, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e previa intesa in sede di Conferenza unificata, contiene le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione. L'Agenda prevede anche la possibilità di sottoscrivere intese ed accordi in sede di Conferenza unificata per il coordinamento delle attività delle diverse amministrazioni interessate.

Il contenuto dell'**Agenda per la semplificazione 2015-2017** è stato illustrato dalla Ministra per la semplificazione alla Commissione [nell'audizione](#) del 18 dicembre 2014.

L'[Agenda](#) prevedeva trentasette azioni in cinque settori strategici: la cittadinanza digitale; il welfare e la salute; il fisco; l'edilizia; l'impresa.

Il [DEF 2018](#) segnala che, in base all'ultimo [rapporto di monitoraggio](#) sull'agenda per la semplificazione, del novembre 2017, il 96 per cento delle azioni previste nell'agenda risulta attuato nei tempi previsti. In particolare vengono richiamati:

- gli accordi raggiunti il 4 maggio e il 6 luglio 2017 in sede di Conferenza unificata sulla **modulistica unificata e semplificata** per le attività commerciali, artigianali ed edilizie (il rapporto specifica che si tratta dei moduli unificati per attività quali bar, ristoranti, attività di acconciatore e/o estetista, panifici, tintolavanderie);
- la predisposizione di **istruzioni** per le nuove disposizioni in materia di **Conferenza dei servizi e SCIA** (segnalazione certificata di inizio attività; il riferimento è, per la Conferenza dei servizi, al decreto legislativo n. 127 del 2016 e, per la SCIA ai decreti legislativi n. 126 e n. 222 del 2016, tutti attuativi delle deleghe di riforma della pubblica amministrazione previste dalla legge n. 124 del 2015, cd. "riforma Madia");
- l'adozione del regolamento che individua gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica e sottoposti a **procedura autorizzatoria semplificata** (il riferimento è al DPR n. 31 del 2017 che esonera dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica particolari categorie di interventi, permettendo quindi che determinati interventi siano soggetti a "SCIA non condizionata", senza cioè necessità di acquisire atti di assenso in sede di conferenza dei servizi, anche in zone vincolate; il DPR prevede inoltre per ulteriori interventi una procedura più snella e semplificata.).

Il DEF 2018 ricorda anche le ulteriori misure adottate successivamente al novembre 2017:

- l'accordo in sede di Conferenza unificata del 22 febbraio 2018 che ha adottato ulteriori **moduli unificati** e semplificati relativi alle **attività produttive** (il programma nazionale di riforma non esplicita a quali attività si faccia riferimento ma si tratta di quelle di commercio all'ingrosso, facchinaggio, imprese di pulizia e agenzie di affari di competenza del Comune)
- il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti relativo al cd. **glossario unico dell'edilizia**; il decreto contiene l'elenco delle opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera (senza alcun titolo abilitativo, ferme restando però le prescrizioni degli strumenti urbanistici e le normative di settore, in particolare le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, quelle relative all'efficienza energetica e alla tutela dal rischio idrogeologico e quelle contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio); il riferimento, non esplicito nel testo, è al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 2 marzo 2018, attuativo del già ricordato decreto legislativo n. 222 del 2016; tra le opere realizzabili nel regime "libero" sopra richiamato merita segnalare l'installazione degli impianti di condizionamento.

Nel rapporto di monitoraggio vengono invece indicate come non ancora attuate:

- l'accesso *on line* ai referti sanitari
- la messa a regime dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR; vale a dire un'unica anagrafe chiamata a sostituire le oltre 8.100 anagrafe comunali, per integrare le informazioni relative al "domicilio digitale" dei cittadini e consentire il "censimento permanente")
- la messa a regime del "bollo digitale" (cioè le marche da bollo digitali).

Il DEF 2018 richiama infine l'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata nel dicembre 2017 per **l'aggiornamento 2018-2020 dell'Agenda per la semplificazione**. Tra le misure previste merita richiamare la verifica sistematica del funzionamento degli sportelli unici delle attività produttive (SUAP); l'incentivazione di interventi di "rigenerazione" urbana e territoriale e la riduzione del cd. gold-plating (vale a dire della prassi di introdurre, in sede di recepimento della normativa dell'Unione europea, ulteriori adempimenti non previsti da tale normativa).

## I progetti Normattiva e X-leges

Il progetto Normattiva, vale a dire la costituzione di una banca dati pubblica gratuita della legislazione vigente, prevista fin dall'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 (L.finanziaria 2001), ha visto, dopo la messa in esercizio e l'apertura al pubblico del sito internet nel marzo 2010, ulteriori sviluppi.

In particolare, l'articolo 1, comma 310, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) ha previsto un **nuovo finanziamento** per il progetto.

Il comma 312 del medesimo articolo 1 della legge di stabilità 2014 prevede **un'autorizzazione di spesa** anche per lo **sviluppo del progetto x-leges**, vale a dire lo sviluppo di un'infrastruttura informatica per le trasmissioni telematiche tra organi costituzionali nell'ottica di assicurare la completa informatizzazione del processo di formazione degli atti normativi e delle deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri.

Per quanto concerne **Normattiva**, la banca dati del sito [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it) attualmente consente la consultazione in "multivigenza" (cioè con le successive modifiche normative) dell'intero *corpus* normativo dall'Unificazione nazionale nel 1861. Inoltre, sul sito [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), nella sezione [Gazzetta Storica - Regno d'Italia](#), è disponibile l'intero corpus normativo italiano nella versione originariamente pubblicata in G.U. (quindi non in multivigenza) a partire dal 1861.

Il **progetto X-leges** risulta invece ancora nelle fasi iniziali: in base ai dati consegnati alla Commissione per la semplificazione nell'audizione del 19 aprile 2017, è in corso l'acquisizione da parte della Presidenza del Consiglio di un hardware e un software idoneo allo sviluppo del progetto.

**Senato: Dossier n. 103**

**Camera: n. 41**

**5 febbraio 2019**

Camera Servizio Studi  
Osservatorio sulla legislazione

legislazione@camera.it - 066760-3855

 CD\_legislazione