

# Nuove norme per la riduzione della burocrazia e la semplificazione normativa

## (“Semplifica-Italia”)

### D’iniziativa dei Deputati

#### Gelmini

\*\*\*\*

Con la presente proposta, s’intende ridefinire in profondità, come da anni auspicato, il patto fra Istituzioni e cittadini, il rapporto fra Potere e Libertà, anche alla luce di esigenze che l’emergenza Covid-19 ha evidenziato come ormai indifferibili e urgenti.

La proposta si compone 3 Capi: burocrazia; semplificazione normativa; riforma organica del Codice degli appalti e del ruolo dell’ANAC.

L’art. 1 introduce fra i principi fondamentali che devono guidare l’azione amministrativa **la tutela del legittimo affidamento dei destinatari;**

L’art. 2 realizza finalmente la **semplificazione dell’azione amministrativa**, sottoponendo tutti i procedimenti per l’avvio di attività per i quali non siano già previste forme di semplificazione ulteriore al regime della SCIA: si realizza così in modo pieno il **principio di subordinare l’avvio e lo svolgimento delle attività solo a verifiche ex post, con abolizione dei controlli e delle verifiche ex ante.** Il Governo è delegato ad adottare un decreto per individuare entro un anno le attività cui, per comprovati motivi d’interesse pubblico non altrimenti presidiabili, questa previsione non potrà applicarsi; ma si tratterà di ipotesi eccezionali, poiché il Governo, nell’elencare le deroghe, dovrà attenersi ai principi di stretta proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione, nonché ai principi e criteri direttivi desumibili dagli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dal diritto dell’Unione europea. In ogni caso, il Governo non può, per tali attività, aggravare i procedimenti previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge. Nella relazione illustrativa di accompagnamento, il Governo da analiticamente conto delle ragioni delle scelte operate e dell’impossibilità di assicurare l’interesse pubblico mediante controlli preventivi.

L’art. 3 è volto a **impedire alle amministrazioni di soverchiare di richieste i privati di documenti e attestati che già istituzionalmente detengono, così aggravando l’attività istruttoria a carico dei cittadini.** I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l’istruttoria dei procedimenti sono acquisiti d’ufficio quando sono in possesso dell’amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. La violazione di tale regola costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di

responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

L'articolo 4 conferisce una delega al Governo per predisporre **testi unici di semplificazione e razionalizzazione dei settori strategici dell'economia** (ambiente, avvio ed esercizio delle attività d'impresa, edilizia, imposte e tributi, lavoro privato, sanità), aventi valore di legge ordinaria, ma derogabili, modificabili o abrogabili solo in forma espressa, con la tecnica della novella, per realizzare e conservare anche in futuro una grande conquista di civiltà giuridica: la codificazione, in un testo unico semplice e chiaro, di tutta la disciplina di una materia.

L'articolo 5 riporta in funzione il meccanismo del c.d. **Taglia-leggi** introdotto con grande successo dal Governo Berlusconi con la legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'art. 6 si occupa del tema capitale della **formazione dei funzionari pubblici**.

Le amministrazioni, anche avvalendosi di università, enti di ricerca pubblici e privati e qualificati esperti del settore, promuovono corsi di formazione e aggiornamento continuo del personale preposto alle procedure a evidenza pubblica. Ove presenti, le amministrazioni aderiscono a convenzioni apposite stipulate da Consip. Per tali finalità, è istituito un fondo dedicato pari a 5 milioni di euro. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Unificata, con proprio regolamento determina le modalità di allocazione del fondo.

L'art. 7, infine, contiene una delega al Governo **per la riforma integrale del Codice dei contratti pubblici e la revisione del ruolo dell'ANAC**, cui vengono sottratte le funzioni connesse ai contratti pubblici.

## **Nuove norme per la riduzione della burocrazia e la semplificazione normativa**

### **(“Semplifica-Italia”)**

#### **Capo I - Burocrazia**

##### **Art. 1 – Tutela del legittimo affidamento**

1. All'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo le parole “di imparzialità,” sono aggiunte le seguenti: “di tutela del legittimo affidamento”.

##### **Art. 2 – Semplificazioni in materia di accesso alle attività**

1. L'accesso alle attività e il loro esercizio, salve le verifiche successive, non possono essere sottoposti a limitazioni e controlli preventivi.

2. A decorrere dal termine previsto dal comma 3, a tutti i procedimenti per i quali non siano già previsti livelli ulteriori di semplificazione, si applica quanto disposto dall'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi, al fine di individuare le attività cui, per comprovati motivi d'interesse pubblico non altrimenti presidabili, la disciplina di cui al comma precedente non si applica.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 3, il Governo si attiene ai principi di stretta proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione, nonché ai principi e criteri direttivi desumibili dagli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dal diritto dell'Unione europea. In ogni caso, il Governo non può, per tali attività, aggravare i procedimenti previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge. Nella relazione illustrativa di accompagnamento, il Governo da analiticamente conto delle ragioni delle scelte operate e dell'impossibilità di assicurare l'interesse pubblico mediante controlli preventivi.

5. I decreti legislativi di cui al comma 3 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con i Ministri competenti, previa intesa, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 281 del 1997 e previo parere del Consiglio di Stato, che è reso nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 3 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati.

6. Entro mesi mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 3, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

### **Art. 3 – Acquisizione d'ufficio dei documenti**

1. I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria dei procedimenti sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni.
2. La mancata osservanza della disposizione di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

## **Capo II – Semplificazione normativa**

### **Art. 4 – Delega al Governo per la semplificazione e razionalizzazione normativa di alcuni settori**

1. Il Governo è delegato ad adottare entro 24 mesi dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale, decreti legislativi di semplificazione nei seguenti settori:
  - a) ambiente;
  - b) avvio ed esercizio delle attività d'impresa;
  - c) edilizia;
  - d) imposte e tributi;
  - e) lavoro privato;
  - f) sanità.
2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi generali:
  - a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento e la razionalizzazione delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive;
  - b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
  - c) risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;
  - d) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
  - e) aggiornamento delle procedure, prevedendo la più ampia utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'impiego dell'autocertificazione salvo che per comprovate ed eccezionali ragioni non siano necessarie verifiche preventive, il divieto di richiedere documenti e dati già in possesso dell'amministrazione procedente, di altre amministrazioni o comunque da esse elaborabili.
3. Ai fini della predisposizione degli schemi di decreto, il Governo si avvale, per ciascun settore, di una commissione di esperti, nominati in numero massimo di venti per

ognuna, fra magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori e docenti di università nonché professionisti, operatori e rappresentanti istituzionali di comprovata competenza nelle materie oggetto dell'intervento.

I decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati.

4. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive degli stessi.

5. I decreti legislativi possono essere derogati, modificati o abrogati solo in forma espressa, mediante novellazione degli stessi.

## **Art. 5 Taglia-leggi**

1. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita;
- b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;
- c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali;

- d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;
  - e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;
  - f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
  - g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica;
  - h) identificazione delle disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.
2. Nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali.
3. Decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 1, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.

### **Capo III – Riforma del Codice dei contratti pubblici e formazione dei dipendenti pubblici**

#### **Art. 6 Formazione dei dipendenti pubblici**

1. Le amministrazioni, anche avvalendosi di università, enti di ricerca pubblici e privati e qualificati esperti del settore, promuovono corsi di formazione e aggiornamento continuo del personale preposto alle procedure a evidenza pubblica. Ove presenti, le amministrazioni aderiscono a convenzioni apposite stipulate da Consip.
2. Per le finalità di cui al comma 1, è istituito un fondo dedicato pari a 5 milioni di euro. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Unificata, con proprio regolamento determina le modalità di allocazione del fondo.

#### **Art. 7 Deleghe al Governo per l'adozione di un nuovo Codice degli appalti e per la riforma del ruolo dell'ANAC**

1. Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina dei contratti pubblici, nel rispetto del diritto europeo e delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, e successive integrazioni e modificazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui

all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea:

- a) ricognizione, riordino e semplificazione del quadro normativo vigente, al fine di conseguire una drastica riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti e un più elevato livello di certezza del diritto e di efficacia, efficienza ed economicità dei procedimenti;
- b) previsione di una fonte regolamentare unitaria e organica per l'individuazione della disciplina esecutiva e attuativa del codice dei contratti pubblici;
- c) massima razionalizzazione e semplificazione delle procedure per l'aggiudicazione di contratti di importo inferiore alle soglie europee, con particolare riguardo ai lavori, servizi e forniture a contenuto standardizzato e di non elevata complessità tecnica;
- d) valorizzazione del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, accompagnato da strumenti anti-turbativa e sistemi di verifica dell'anomalie delle offerte idonei a garantire la serietà dei contraenti, l'elevata qualità dei lavori, servizi e forniture, l'alto livello di concorrenzialità e trasparenza, lo snellimento dei procedimenti e la riduzione degli oneri per le stazioni appaltanti e le imprese, prevenendo al contempo i fenomeni di collusione fra imprese o d'infiltrazione criminale;
- e) riordinare, razionalizzare e semplificare le competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione, specie di carattere regolatorio, e trasferire le competenze in materia di contratti pubblici ad una nuova autorità, sul modello di quanto previsto per Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- f) semplificare il sistema delle qualificazioni;
- g) potenziare e razionalizzare il ruolo delle centrali di committenza e gli acquisti tramite mercati elettronici;
- h) riordinare e semplificare il sistema delle cause di esclusione e degli oneri dichiarativi a carico delle imprese, al fine di garantire la massima partecipazione degli operatori economici, anche grazie all'estensione dell'ambito di applicazione del soccorso istruttorio;
- i) riordinare e semplificare, anche agli effetti penali ed erariali, le responsabilità dei funzionari amministrativi;
- l) semplificare e incentivare gli strumenti di partenariato pubblico privato, anche mediante procedimenti semplificati e incentivi alle stazioni appaltanti che se ne avvalgano;
- m) potenziare la programmazione delle opere strategiche e semplificare i procedimenti necessari alla realizzazione delle stesse, anche attraverso regimi normativi speciali o nomina di commissari ad acta.

2. Nell'esercizio delle deleghe di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei ministri coordina, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministero dello sviluppo economico, lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1, corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, sono adottati, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentiti i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia, dell'economia e delle finanze e della difesa, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si pronunciano entro 40 giorni dalla trasmissione. Gli schemi dei decreti legislativi sono contestualmente trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso inutilmente i termini di cui al primo e al secondo periodo, i decreti legislativi possono essere adottati anche in mancanza dei pareri. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, il Governo, con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, ritrasmette il testo alle Camere per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro trenta giorni dall'assegnazione; decorso inutilmente tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato.

7. Gli organi costituzionali stabiliscono nei propri ordinamenti modalità attuative dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge nell'ambito delle prerogative costituzionalmente riconosciute.

8. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1 il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo.