

**XIX Legislatura**

**Senato della Repubblica**

**Commissione 1<sup>a</sup> Affari Costituzionali**

**Misure per la semplificazione normativa  
e il miglioramento della qualità della normazione  
e deleghe al governo per la semplificazione,  
il riordino e il riassetto in determinate materie**

**A.S. 1192**

**10 ottobre 2024**

Confartigianato e CNA apprezzano le misure contenute nel provvedimento in titolo, che si propone di introdurre un riassetto dell'intero quadro normativo, al fine di migliorare la qualità della regolamentazione.

Tematica questa, la semplificazione normativa, molto avvertita sia a livello europeo (richiamata in numerosi rapporti OCSE) che dal nostro legislatore a partire dagli anni '90 (leggi 241/90, 59/97 e 340/00), poiché volano per migliorare la competitività, la crescita economica e la vita di imprese e cittadini.

L'eccesso quantitativo e il disordine qualitativo delle leggi sono da anni oggetto di attenzione senza tuttavia che sia stata adottata una reale ed efficace strategia di contrasto, a causa principalmente di due fattori:

1. **l'iper-regolamentazione;**
2. **l'aumento dei centri decisionali** a seguito della riforma del Titolo V Cost.

Nel primo caso, si assiste progressivamente a una legislazione "alluvionale" senza un riordino sistematico per settori né una continuativa azione di abrogazione espressa di leggi obsolete o insistenti sulla stessa materia. In più, il progressivo abbandono dell'istituto del testo unico settoriale ha aperto la strada a una rielegificazione di intere materie con conseguente frammentazione delle fonti, ormai contenute sempre più in atti diversi.

Altro fattore di aumento del grado di incertezza della normativa è la richiesta al legislatore, da parte di una società sempre più interconnessa e complessa, di **tutela di beni giuridici di uguale rango ma di contenuto opposto**. Da qui, si assiste talvolta all'armonizzazione di ossimori come trasparenza dei procedimenti e tutela della *privacy* degli individui, semplificazione e accelerazione delle procedure e verifiche delle Autorità competenti, obbligo di digitalizzazione e scarsa infrastruttura e personale dedicato, attenzione ai bisogni delle micro e piccole imprese e obbligo di efficienza ed economicità. Ciò comporta un'incertezza giuridica cui, spesso, si aggiunge un aumento degli adempimenti gravanti sulle imprese. Situazione, quest'ultima, che genera maggiori costi e tempi sottratti allo svolgimento dell'ordinaria attività d'impresa, soprattutto nelle realtà produttive di minori dimensioni.

Quanto al secondo aspetto, relativo al moltiplicarsi dei centri decisionali, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, il baricentro della normazione si è spostato in larga misura nelle Regioni, specialmente per quanto attiene all'artigianato e, in generale, alle attività produttive.

Dall'analisi della produzione legislativa regionale emerge un panorama variegato, composto anche in questo caso per la gran parte di leggi nuove e di riordino, periodicamente modificate o integrate senza un'opportuna attività di raccordo, volta a conferire un indirizzo chiaro.

Inoltre, i processi decisionali lunghi e lenti scontano una inadeguatezza della legislazione rispetto, ad esempio, alle nuove figure professionali, come tatuatori, *piercer*, imprenditori digitali, che vedono l'assenza di previsioni legislative di carattere generale. Per cui, le amministrazioni locali sono chiamate ad affrontare e risolvere problematiche prima ancora dell'adozione di un quadro regolatorio nazionale.

Al contrario del livello centrale, nel quale l'adozione di leggi settoriali è circoscritta a pochissime eccezioni, l'artigianato e più in generale la promozione del sistema produttivo, lasciata prevalentemente alle Regioni, continua ad essere consistente e alluvionale. E proprio le differenze locali di tipo normativo e amministrativo danno luogo ad anomalie e difficoltà nello svolgimento dell'attività d'impresa, la quale deve interfacciarsi con norme e prassi che differiscono a seconda del luogo in cui la stessa opera.

Per questo, tra le soluzioni ai problemi sopra prospettati è sicuramente utile la previsione di una **legge annuale sulla semplificazione normativa**, come contenuta nel Capo I, articoli 1, 2 e 3, mirata al riordino sistematico per settori attraverso l'adozione di testi unici, sulla scorta del modello francese.

Lo strumento del testo unico ha da sempre mostrato notevoli potenzialità in termini di riordino e certezza giuridica, consentendo a imprese e cittadini di trovare raccolte in un'unica cornice tutte le disposizioni normative e regolamentari di ciascuna materia.

Sarebbe pertanto auspicabile ampliare il novero dei settori oltre quelli individuati dal provvedimento in esame, considerando ad esempio anche la normativa edilizia, ambientale, alimentare.

Tuttavia, la sola legge annuale non basta, perché c'è bisogno di uno sguardo prospettico e a lungo termine sulle tematiche della semplificazione.

Negli ultimi anni, anche sotto la spinta delle misure adottate in sede europea, a partire dallo *Small Business Act*, si richiede sempre di più l'adozione di misure orizzontali, orientate al miglioramento del contesto amministrativo e normativo in cui operano le imprese, per cui le misure statali e

regionali non devono configurarsi in termini di separazione di competenze, bensì di complementarità.

A tal fine, le scriventi Confederazioni propongono di istituire una **cabina di regia**, sulla scorta del modello tedesco (un'autorità indipendente per la normazione), con la partecipazione di Governo, Regioni, Enti locali e associazioni di categoria che, in virtù della capillare presenza sul territorio, sono in grado di focalizzare gli aspetti di maggior criticità percepiti dalle imprese e monitorare gli effetti delle norme.

La cabina di regia, in osservanza del principio di leale collaborazione, dovrà essere coordinata dal Governo e coinvolgere sia i differenti livelli interistituzionali, che i rappresentanti delle imprese, in modo da intervenire anche nelle materie di competenza concorrente, nonché sollecitare *standard* uniformi su quelle di competenza regionale.

Tra i compiti della predetta cabina dovrebbe essere ricompreso il **monitoraggio sul processo di attuazione delle norme**, per mezzo di una attenta analisi d'impatto dei provvedimenti che tenga in debita considerazione le esigenze di semplificazione e proporzionalità di micro e piccole imprese (il c.d. test PMI). Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta a quelle materie ad elevato impatto amministrativo (appalti, lavoro, fisco, ambiente), al fine di individuare e suggerire eventuali correttivi, alla stregua della cosiddetta piattaforma REFIT, operante presso la Commissione europea.

La cabina di regia potrebbe, altresì, offrire il proprio contributo anche alla semplificazione del linguaggio amministrativo al fine di renderlo più chiaro e semplice.

Con riguardo alle disposizioni contenute all'art. 5 riteniamo che la digitalizzazione dei processi legislativi favorisca un immediato reperimento delle fonti durante le attività di *drafting*, redazione e controllo di nuovi provvedimenti.

Inoltre, nel processo di razionalizzazione normativa riteniamo che un contributo positivo possa scaturire dall'utilizzo dell'**intelligenza artificiale**, al fine di:

- individuare gli ambiti tematici da razionalizzare;
- supportare l'opera di catalogazione, archiviazione e delegificazione.

L'uso dell'intelligenza artificiale dovrebbe quindi avvenire sia durante il processo di riordino, sia prima dell'emanazione dei provvedimenti, allo scopo di evitare conflitti o sovrapposizioni fra norme.

Con riferimento alla **delega al Governo per il riordino in materia di istruzione**, contenuta all'articolo 8, Confartigianato e CNA chiedono di aggiungere un ulteriore criterio di delega relativo al **coordinamento del sistema di Istruzione e formazione professionale (IeFP) con le leggi di settore al fine di:**

- creare le condizioni per una maggiore omogeneità tra i percorsi di formazione a livello regionale;
- innalzare la qualità della formazione e la preparazione degli studenti;
- allineare a livello regionale l'età di ingresso degli studenti nei percorsi IeFP dopo il termine del primo ciclo di istruzione.

Basti pensare al percorso professionale per l'operatore del benessere, nel quale, nonostante due leggi di settore la legge n. 1/1990 per l'estetica e la legge n. 174/2005 per l'acconciatura, a seguito delle riforme del sistema scolastico, si è delineato un doppio binario per i percorsi professionali a seconda che gli studenti abbiano o meno assolto all'obbligo scolastico.