

## **L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge “Semplificazioni”\***

MARCO MACCHIA\*\*

---

### **Sommario**

1. La centralità delle politiche di semplificazione. – 2. L'inefficacia del provvedimento. – 3. L'inefficacia come mezzo di *enforcement* del silenzio assenso. – 4. L'inefficacia quale tecnica per circoscrivere il potere di autotutela. – 5. Il disincentivo ad introdurre nuovi oneri regolatori.

**Data della pubblicazione sul sito:** 27 agosto 2020

### **Suggerimento di citazione**

M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge “Semplificazioni”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Testo rielaborato dell'audizione informale presso gli Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni prima e ottava del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1883 (d.-l. 76/2020 - semplificazioni), tenuta mercoledì 29 luglio 2020.

\*\* Ricercatore in Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”. Indirizzo mail: [marco.macchia@uniroma2.it](mailto:marco.macchia@uniroma2.it).

## 1. La centralità delle politiche di semplificazione

Il tema della semplificazione amministrativa è centrale nell'attuale dibattito che tende a inquadrare la burocrazia come un fattore di freno rispetto alla crescita del Paese. Eppure, a dispetto della sua evidente attualità, ha origini molto remote. Di semplificazione si discorre già agli inizi del secolo scorso e negli ultimi trenta anni le leggi per “sburocratizzare” il regime amministrativo sono state numerosissime. Si conferma di base l'idea che lo stallo amministrativo possa essere superato quasi unicamente con rimedi di semplificazione o sottrazione ossia strumenti che con il comando della legge – come fosse una bacchetta magica – trasformano la natura delle cose<sup>1</sup>. Fanno diventare un'inerzia un assenso. Una dichiarazione del privato un provvedimento dell'amministrazione. Una richiesta di parere un parere dato.

Nondimeno le politiche di semplificazione presentano un respiro ampio. Si propongono di superare i problemi di bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi erogati dalle amministrazioni, che rappresentano uno dei fattori di declino della competitività italiana. Si preoccupano di rinnovare l'azione pubblica per superare lo stato di arretratezza di alcune tecniche amministrative. Mirano a promuovere lo sviluppo economico, eliminando gli ostacoli della crescita.

In questo quadro, tale problematica amministrativa può essere affrontata sotto almeno tre diversi fronti. Primo, sul versante di una migliore qualità della regolazione, mediante strumenti come l'analisi di impatto della regolamentazione. Secondo, sul lato della semplificazione organizzativa, riducendo e razionalizzando gli uffici pubblici. Terzo, con riguardo alla semplificazione procedimentale, sottraendo o modificando fasi e oneri della sequenza decisionale.

Queste considerazioni di semplice contesto permettono già alcuni primi apprezzamenti del decreto “*Semplificazioni*” (d.l. n. 76/2020). Per un verso, esso sembra fare poco tesoro dei fallimenti dei molteplici interventi normativi di semplificazione precedenti perché si muove su direttrici analoghe e in sostanza ne sposa la filosofia, cioè quella secondo cui l'attività riformatrice di semplificazione avviene sostanzialmente “per legge” con misure di tipo generale, e non “per via amministrativa” con una costellazione di numerose riorganizzazioni dell'attività. Al contempo, la crescita in modo incontrollato delle fonti mette in crisi l'obiettivo di semplicità poiché richiede continui interventi di chiarimento, riduzione e armonizzazione dei molteplici testi normativi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 307 ss.

<sup>2</sup> M.S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 286 ss. Sulla complicazione delle leggi, B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 28 ss., in cui è teorizzato il “circolo vizioso della normazione”, cioè l'adozione di una norma

Per un altro, il decreto si sofferma soprattutto sulla sequenza procedimentale, lasciando sullo sfondo le altre tecniche di gestione, dimenticando perciò che la razionalizzazione della catena di montaggio dei pubblici poteri è l'esito della combinazione di diversi fattori rispetto ai quali il procedimento è solo l'anello terminale della catena.

Concentrando l'attenzione sulle tecniche impiegate nel decreto, non vi è dubbio che anche la mera semplificazione procedimentale, pur senza passare per un nuovo disegno dei processi, possa presentare alcuni vantaggi. Un'amministrazione ingolfata, che non riesce a decidere, ha bisogno di strumenti di finzione giuridica di questo tipo. Eppure, anche questa magia va usata con misura e prudenza per due ragioni. In primo luogo, perché per rendere veramente semplice il rapporto con il pubblico potere si deve lavorare sulla leva della certezza e dell'affidabilità: un provvedimento chiaro, adottato in tempi certi, semplifica molto di più di uno stallo che "potrebbe" (vi è sempre il rischio di interpretazioni divergenti) significare atto di assenso<sup>3</sup>. In secondo luogo, perché deve essere comunque rispettata una soglia – come dire, "dopo la mezzanotte la magia finisce" – superata la quale la semplificazione rischia di trasformarsi nel suo contrario, ossia la complicazione amministrativa.

Se la semplificazione è la lotta contro le complicazioni inutili, occorre distinguere le une dalle altre. Solo in un caso la semplificazione amministrativa trova il suo fondamento «nel principio costituzionale di buon andamento, e nel principio di semplicità enunciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, oltre che nel diritto ad una buona amministrazione (art. 41 Carta dei diritti fondamentali UE)», nel senso che «il giudizio di "inutilità" delle complicazioni» consente di «cogliere i possibili effetti perversi di programmi o misure di semplificazione di dubbia legittimità, comprese le complicazioni determinate dal contenzioso nonché

---

imprecisa innesca la richiesta di nuovi enunciati normativi che porta ad un continuo aumento delle disposizioni. Sulla distinzione tra semplificazione normativa e amministrativa, M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 392 ss. Sul principio di semplicità nell'ordinamento dell'Unione europea, S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2012, 278 ss.

<sup>3</sup> Come nota M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 986, «la semplicità si realizza quando, rispettivamente: a) l'atto o il fatto che costituisce la fonte è individuabile con facilità; b) dalla disposizione o dalla constatazione della regolarità del comportamento è ricavabile in modo chiaro e preciso qual è la norma giuridica da cui derivare la regola del caso».

i rischi di equivoci, di approssimazioni, di insabbiamenti, di operazioni pretestuose, che li possono inficiare»<sup>4</sup>.

Fatta questa premessa e data la molteplicità di questioni trattate nel decreto “Semplificazioni”, si reputa utile soffermarsi su due disposizioni in particolare per la loro novità e il loro carattere inedito. La prima relativa all’inefficacia del provvedimento amministrativo, quale strumento impiegato per rafforzare il meccanismo del silenzio assenso. La seconda dedicata agli oneri regolatori e alla loro trasformazione per legge in oneri fiscalmente detraibili.

## 2. L’inefficacia del provvedimento

All’interno di una serie di misure miranti a rafforzare l’*enforcement* dei termini procedurali, l’art. 12 del decreto “Semplificazioni” dispone la modifica dell’art. 2 della legge n. 241 del 1990, introducendo un nuovo comma 8-*bis*<sup>5</sup>. Ai sensi di quest’ultimo, sono inefficaci alcuni provvedimenti adottati fuori termine per incentivare il rispetto dei termini procedurali, evitare l’adozione di “atti tardivi” e rendere effettivo il meccanismo del silenzio assenso. Si tratta, in sostanza, di una dichiarazione *ex lege* di inefficacia dei provvedimenti *medio tempore* adottati a dispetto dell’operatività del meccanismo di semplificazione.

Sono presentate, innanzitutto, quattro fattispecie, che sono già in sé oggetto di interventi semplificatori. La prima è relativa alla conferenza di servizi semplificata: se le amministrazioni coinvolte non provvedono entro il termine comunicato dall’amministrazione procedente (che non può essere superiore a 45 giorni o 90 giorni in caso di cura di interessi sensibili) la mancata comunicazione della determinazione nei termini equivale ad assenso senza condizioni (art. 14-bis, comma 2, lettera c), della l. n. 241 del 1990).

La seconda ha ad oggetto i casi di silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche (art. 17-bis, commi 1 e 3). Decorso il termine di 30 giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento (o di 90 giorni nel caso di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili), assensi, concerti o nulla osta comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche

<sup>4</sup> C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 2014, 355 ss.

<sup>5</sup> Secondo l’art. 12 il comma 8-bis prevede che «Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all’ultima riunione di cui all’articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all’articolo 19, comma 3 e 6-bis, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall’articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni».

ovvero di gestori di beni o servizi pubblici, si intendono acquisiti in funzione dell'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi da parte di un pubblico potere.

La terza è dedicata propriamente al silenzio assenso (art. 20, comma 1). Nei procedimenti a istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi (fatta eccezione per quelli oggetto di SCIA), «il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda», se la stessa amministrazione non comunica all'interessato nei termini il provvedimento di diniego ovvero se, entro 30 giorni dalla presentazione dall'istanza, non indice una conferenza di servizi.

La quarta riguarda la conferenza di servizi simultanea. I lavori di quest'ultima devono concludersi non oltre 45 giorni decorrenti dalla prima riunione o 90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili (art. 14-ter, comma 2). Se il rappresentante di un'amministrazione non partecipa alle riunioni ovvero, pur partecipando, non esprime nei termini la propria posizione ovvero esprime un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza, opera un meccanismo di silenzio assenso. All'esito dell'ultima riunione, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento considerando acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni.

All'interno di queste quattro fattispecie di silenzio provvedimentale, ai sensi del nuovo comma 8-*bis*, è prevista la sanzione dell'inefficacia per qualunque determinazione relativa «ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati», adottati dopo la scadenza dei termini scaduti i quali si forma il silenzio provvedimentale<sup>6</sup>. In altre parole, è disposta l'inefficacia degli atti adottati successivamente al perfezionamento della finzione giuridica.

Come è stato correttamente sottolineato, si tratta di una tecnica *ad hoc* collegata all'inerzia provvedimentale, giacché nei casi sopra indicati «l'inefficacia del provvedimento è pertanto funzionale a garantire la piena operatività delle norme che già qualificano il silenzio come assenso»<sup>7</sup>. Serve a dichiarare per legge “non efficace” un provvedimento che sia stato adottato quando non necessario perché il silenzio ha un valore provvedimentale.

---

<sup>6</sup> La previsione è ad applicazione generalizzata. Nondimeno la legge prevede alcune eccezioni in relazione a determinati interessi pubblici, a casi in cui la normativa dell'Unione europea impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali e ad altre eccezioni singolarmente individuate.

<sup>7</sup> DOSSIER SERVIZI STUDI CAMERA E SENATO, 21 luglio 2020, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, D.L. 76/2020 - A.S. 1883.

Alle fattispecie di silenzio assenso si aggiunge anche una ulteriore ipotesi che riguarda la SCIA. Gli atti inibitori, repressivi e conformativi miranti a ripristinare e rimuovere gli effetti dannosi devono essere adottati entro 60 giorni dalla segnalazione (30 giorni per la SCIA edilizia), ove si accerti la carenza di requisiti o presupposti per l'esercizio dell'attività (art. 19, co. 3 e 6-bis, l. n. 241/1990). L'amministrazione può prescrivere le misure necessarie e invitare con atto motivato il privato a conformare l'attività intrapresa alla normativa, ove possibile, assegnando un termine non inferiore a 30 giorni per la regolarizzazione. Oppure l'organo pubblico può sospendere l'attività immediatamente in caso di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale. L'atto motivato dell'amministrazione interrompe il termine di 60 giorni dalla segnalazione (30 per la SCIA edilizia) che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure richieste. Qualora il privato non si adegui alle prescrizioni ricevute l'attività si reputa vietata.

Come noto, però, il decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di inibitoria non priva del tutto l'amministrazione del potere di ripristinare la legalità. Trattandosi a questo punto di un procedimento di secondo grado per il perfezionarsi della fattispecie, è necessario che ricorrano i presupposti per l'annullamento d'ufficio. Perciò, decorsi i termini e accertata la carenza dei presupposti, stando al sistema tradizionale il pubblico potere può, entro i successivi diciotto mesi, intervenire vietando la prosecuzione dell'attività, rimuovendone gli effetti, ovvero chiedendo al privato di conformarsi alla normativa vigente, sussistendone le ragioni di interesse pubblico e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

Stante ciò, il nuovo comma 8-bis di cui si discorre prevede espressamente che i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, adottati all'interno di un procedimento di SCIA dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci «fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni». Si modifica per tale via la natura dei termini procedurali che cadenzano la sequenza amministrativa, giacché per effetto di tale previsione normativa essi sono trasformati da *ordinatori* con funzione sollecitatoria in termini *perentori*, con la conseguenza che il ritardo, ossia l'adozione dopo la loro scadenza, comporta l'inefficacia degli atti compiuti.

Da qui un primo problema di coordinamento normativo perché l'art. 2 comma 8-bis lascia intatto il comma 4 dell'art. 19, in base al quale appunto «decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti» inibitori e repressivi<sup>8</sup>,

---

<sup>8</sup> In base al comma 3 «l'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento

l'amministrazione competente adotta comunque tali provvedimenti «in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies». Delle due l'una: o si prevede la sanzione dell'inefficacia per cui si cancella il comma 4 oppure si chiariscono esattamente i termini di quel generico “fermo restando” il potere di autotutela di cui non è chiara la portata normativa.

Proprio questo argomento offre la possibilità di concentrarsi su quella che si ritiene la criticità principale di tale previsione di inefficacia dei provvedimenti amministrativi. Non è chiara, difatti, nel complesso la portata applicativa della disposizione. Ossia se essa miri ad evitare solo l'adozione – a prescindere dall'operatività del meccanismo del silenzio assenso – di un qualunque provvedimento espresso da parte dell'amministrazione coinvolta (che vada in sostanza a duplicare il significato provvedimentale del silenzio assenso) ritenendo che il silenzio di per sé non “sblocchi” sufficientemente il procedimento, oppure se al contrario essa miri a circoscrivere l'esercizio del potere di controllo e verifica dei requisiti, nonché di autotutela, posto in capo all'amministrazione. Ad una prima lettura, l'impressione è contraddittoria: le prime quattro fattispecie fanno pensare ad una soluzione del primo tipo, mentre la previsione sulla SCIA viceversa fa propendere per la seconda scelta.

### 3. L'inefficacia come mezzo di *enforcement* del silenzio assenso

Per risolvere il dubbio interpretativo diviene centrale l'interpretazione del già criticato “fermo restando” il potere di autotutela, perché è incerto a cosa esattamente esso si riferisca. Il che conferma (tante volte ce ne fosse bisogno) le reiterate critiche alla pessima qualità della nostra legislazione<sup>9</sup>. Come notato, «la qualità degli atti normativi dipende ovviamente dalla tecnica seguita per la loro

---

della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata».

<sup>9</sup> Da ultimo in S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 141 ss.

redazione e in molti casi accade che questa sia scadente, del tutto improvvisata e guidata più da esigenze pratiche contingenti che non da un metodo razionale che abbia inizio con la corretta redazione dei testi e arrivi alla valutazione degli effetti delle norme prodotte»<sup>10</sup>.

Di tale rinvio possono essere avanzate due differenti letture. In base alla prima, “fermo restando” può significare che i poteri di secondo grado non sono contemplati tra “i provvedimenti” adottati dopo la scadenza dei termini di cui si predica l’inefficacia. Detto in altro modo: gli atti (non di secondo grado) tardivi espressi sono inefficaci, giacché rimane “fermo” il generale potere dell’amministrazione di annullamento d’ufficio in presenza dei presupposti dell’art. 21-*nonies*. Perciò questa inefficacia risolverebbe soltanto un problema di duplicazioni e sovrapposizioni, la simultanea coesistenza tra il silenzio assenso e l’atto di autorizzazione, parere, nulla osta o di assenso tardivamente adottato. Tra i due prevarrebbe il silenzio assenso e l’atto tardivo risulterebbe privo di effetti.

Letta in questo modo la norma non sembra contenere propriamente una misura semplificatoria. Piuttosto si propone di risolvere un problema di certezza della circolazione giuridica che, come anticipato all’inizio, è uno dei presupposti della semplificazione amministrativa. Nella medesima logica si iscrive ad esempio una disposizione transitoria, il d.l. n. 34 del 2020 (c.d. decreto rilancio), che ha introdotto alcune disposizioni tese ad accelerare e semplificare i procedimenti amministrativi avviati in relazione all’emergenza Covid-19: un esempio significativo di volatilità delle disposizioni<sup>11</sup>. Tra queste, si prevede l’obbligo di adottare entro trenta giorni il provvedimento conclusivo del procedimento nei casi di formazione del silenzio endoprocedimentale tra amministrazioni fino al 31 dicembre 2020<sup>12</sup>. La norma è stata motivata osservando che “nella prassi accade di frequente che la formazione del silenzio non “sblocchi” il procedimento ma si attenda ugualmente l’assunzione di un atto da parte dell’amministrazione coinvolta”. Insomma, l’inefficacia avrebbe per lo più l’obiettivo di scoraggiare l’amministrazione dall’adottare la determina di cui conosce la sanzione dell’inefficacia, con un effetto di *moral suasion*, di previsione manifesto, funzionale

---

<sup>10</sup> M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, cit., 993.

<sup>11</sup> La volatilità degli enunciati normativi comporta una instabilità delle norme e trasforma l’approccio della legge secondo un sistema quasi casistico. F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, 429, osservava che: «a furia di farne, il legislatore piglia confidenza con la legge e ne abusa. L’abuso consiste nel modificarle o nel sostituirle con soverchia facilità. Da questo aspetto la moltiplicazione delle leggi nello spazio determina la loro moltiplicazione nel tempo. Il numero delle leggi si accresce a dismisura non solo perché ne occorrono molte, ma perché durano poco. E così uno dei caratteri generali della legge è deformato e uno dei suoi elementari vantaggi è perduto».

<sup>12</sup> In base all’art. 264, comma 1, lett. e).



a convincere le amministrazioni a non provvedere (e non tanto di risoluzione delle incertezze e delle antinomie).

Occorre però sottolineare che l'inefficacia non appare lo strumento più adatto. Per un verso, se l'obiettivo è risolvere un problema di duplicazioni, che si immaginano antinomiche (altrimenti non rappresenterebbero di fatto nemmeno un problema), la risposta dell'ordinamento non dovrebbe essere affermare la validità di un provvedimento non riconoscendogli l'idoneità a produrre effetti. Perché una tale risposta sembra complicare anziché semplificare. Il privato già conosce poco il meccanismo del silenzio assenso e ancora meno è propenso a ritenere non efficace un provvedimento espresso comunque validamente adottato.

Il fattore di complicazione sta nella regola della riconoscibilità giuridica dell'atto. Come è stato già rilevato agli inizi del secolo scorso, «l'atto inesistente del diritto privato [...] può essere il nulla, o può essere qualche cosa, che, come fatto privato, abbia rilevanza giuridica, pur essendo assolutamente inefficace, riguardo all'effetto al quale apparentemente mira. Invece, quando si parla di atto amministrativo, si esprime già il concetto che l'atto possa essere riferito alla pubblica amministrazione; non basta, a creare questa attribuzione, una semplice parvenza [...]. Quando un atto, viziato nei suoi requisiti, non possa essere ritenuto fatto privato, ma sia in sé atto amministrativo, perché dell'atto abbia i caratteri, per quanto grave sia il vizio che l'affetta, esso esiste appunto come atto amministrativo, dotato almeno dei requisiti per poter essere attribuito alla pubblica amministrazione»<sup>13</sup>.

Per un altro, non è chiara nemmeno la sorte di questo provvedimento: avremmo un atto che circola nel sistema amministrativo, valido, a cui però per via interpretativa non può essere riconosciuta la capacità di modificare alcunché. L'adozione del provvedimento fuori termine lungi dal costituire un vizio di legittimità, determina solo l'inefficacia del provvedimento, il quale potrà comunque essere impugnato dai privati o da altre amministrazioni facendo valere le proprie ragioni entro il termine decorrente dalla piena conoscenza dello stesso. Non solo. Va considerato altresì che questa inefficacia non opera in termini di mera sospensione per una durata limitata, ma per come è congegnata avrebbe effetti duraturi.

Si potrebbe anche aggiungere che nel nostro ordinamento, in termini di teoria generale, l'inefficacia non risulta essere una categoria dogmatica a sé stante, ma è configurabile unicamente come una conseguenza in termini di perdita della capacità di produrre effetti conseguente all'accertamento di una serie di cause di invalidità o fattispecie tipicamente previste (nullità, annullabilità, simulazione, risoluzione, etc.).

---

<sup>13</sup> A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, 344. Sul tema, A. ROMANO TASSONE, *Sull'autorità degli atti dei pubblici poteri*, in *Dir. soc.*, 1991, 89.

Preso atto di ciò, a parere di chi scrive la tecnica dell'inefficacia nella sua operatività concreta potrebbe rivelarsi più uno strumento di complicazione che di semplificazione. La tecnica da impiegare, invece, potrebbe essere quella della sanzione della nullità con i suoi corollari, rilevabilità da chiunque vi abbia interesse, rilevabilità d'ufficio dal giudice, imprescrittibilità, insanabilità<sup>14</sup>. Insomma, uno stato di grave invalidità che ha l'effetto di non vincolare i soggetti che ne sono destinatari<sup>15</sup>. D'altra parte, nel diritto amministrativo, la nullità comporta di per sé l'inefficacia dell'atto ed è suscettibile di esser fatta valere in qualunque tempo, senza lasciar dubbi circa «l'intenzione di costruire un'area in cui l'imperfezione dell'atto esistente non consente la produzione di effetti tipici»<sup>16</sup>.

La disciplina della nullità risulterebbe congeniale all'incisiva tutela del pubblico interesse ogniqualvolta – sia per la presumibile mancanza di soggetti legittimati all'impugnazione sia per l'improbabile esercizio da parte dell'amministrazione dei poteri di autotutela – la qualifica del vizio in termini di illegittimità risulterebbe inidonea alla tutela della legalità<sup>17</sup>. Quando un atto nullo viene al cospetto di terzi

---

<sup>14</sup> Sul tema, tra gli altri, A. BARTOLINI, *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, Torino, 2002; M. D'ORSOGNA, *Il problema della nullità in diritto amministrativo*, Milano, 2004. Sul rapporto tra nullità e illecito, R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006, 338; M. TIBERII, *La nullità e l'illecito. Contributo di diritto amministrativo*, Napoli, 2002, 125.

<sup>15</sup> Quantomeno in teoria. In pratica accade un po' il contrario. «L'idoneità dell'atto giuridico nullo, in quanto atto rilevante, di poter essere eseguito a dispetto della propria inefficacia si rafforza moltissimo nel caso del provvedimento amministrativo, dotato di speciale rilevanza giuridica come attitudine ad esplicare la sua funzione pratica sin dal momento ed alle sole condizioni per cui si riveli giuridicamente esistente come tale», così in V. CERULLI IRELLI, *Invalidità ed inesistenza degli atti amministrativi e delle leggi (prime osservazioni)*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 211.

<sup>16</sup> F. LUCIANI, *L'invalidità e le altre anomalie dell'atto amministrativo: inquadramento teorico*, in V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA (a cura di), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009, 3 ss. Come evidenza G. MORBIDELLI, *Della 'triplice' forma di nullità dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 660, «le varie graduazioni della nullità, e il sostanziale avvicinarsi di talune ipotesi di nullità alla categoria della annullabilità, discendono dal fatto che il quoziente di disvalore che sta dietro alla scala delle invalidità non è riconducibile entro due soli parametri, attesa la frastagliatissima categoria di interessi da tutelare e connessi bilanciamenti, talché si rende necessaria una articolazione dei disvalori e con essa del regime di invalidità degli atti. Al punto che si può sicuramente dire che non esiste la 'nullità', ma esistono le nullità e dunque varie forme e regimi di nullità: riprendendo la terminologia invalsa a proposito del diritto di proprietà, si è appunto parlato di variegati 'statuti' della nullità».

<sup>17</sup> A. CORPACI, *Osservazioni minime sulla nullità del provvedimento amministrativo e sul relativo regime*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 673. Sul punto, A. DE SIANO, *Contributo sul tema della nullità dell'atto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 269.

controinteressati, «costoro potranno resistere agli effetti originati dalla sua esecuzione, eccependone la nullità ed evitando che attraverso esso, altri possa acquisire indebiti vantaggi, avanzando pretese sostanziali *sine causa*. In definitiva, in ordine all'atto amministrativo nullo, dopo un certo periodo, si considera prevalente il valore della funzionalità rispetto a quello della stretta legalità; la quale tuttavia diviene preminente a tutela di talune categorie di soggetti (quelli coinvolti in giudizi in cui si pretende di far valere l'efficacia di un provvedimento nullo)»<sup>18</sup>. Ragionando in questi termini, si avrebbe una nullità per una ipotesi prevista dalla legge, devoluta alla giurisdizione amministrativa di legittimità, e per la quale la relativa azione va proposta entro il termine di decadenza di 180 giorni, nullità che peraltro potrebbe essere sempre opposta dalla parte resistente o rilevata d'ufficio e ciò a tutela di un interesse generale all'eliminazione dell'ordinamento di fattispecie radicalmente in contrasto con lo stesso.

Ovvero ciò consentirebbe di ragionare anche in termini di caducazione automatica dell'atto, essendo il silenzio provvedimentoale e l'atto successivamente adottato stretti da un regime di forte collegamento, nel senso che l'inverarsi del silenzio assenso determina, quale conseguenza necessaria e indefettibile, il travolgimento automatico come nullità derivata senza bisogno di alcuna pronuncia costitutiva del provvedimento tardivamente adottato.

Nel complesso, tuttavia, tale interpretazione dell'inefficacia come mezzo per rafforzare il silenzio assenso si scontra con la proposizione normativa relativa alla SCIA in cui il riferimento è ai provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti dannosi, ossia tipici atti di secondo grado. Il che vorrebbe dire immaginare un tipo di inefficacia diversificata a seconda della tipologia di atto considerato con molti profili contraddittori, una relativa al silenzio assenso e una più ampia riguardo la SCIA. Anche per questa ragione varrebbe la pena che il Parlamento, in sede di conversione del decreto legge, ne valuti una attenta riformulazione tenendo conto delle diverse tecniche di semplificazione.

#### **4. L'inefficacia quale tecnica per circoscrivere il potere di autotutela**

In base alla seconda possibile interpretazione, invece, i poteri di secondo grado sono contemplati tra "i provvedimenti" adottati dopo la scadenza dei termini di cui si predica l'inefficacia e "fermo restando" deve essere inteso restrittivamente come il potere dell'amministrazione di annullare d'ufficio gli atti espressi tardivi per eliminarli dal mondo giuridico e risolvere alla radice inutili duplicazioni provvedimentoali. Detto in altro modo: qualunque atto espresso che sia tardivo,

---

<sup>18</sup> V. CERULLI IRELLI, *Invalità ed inesistenza degli atti amministrativi e delle leggi (prime osservazioni)*, cit., 613. Sul regime dell'azione, sulla legittimazione e sulla rilevabilità d'ufficio, M. RAMAJOLI, *Legittimazione ad agire e rilevabilità d'ufficio della nullità*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 999 ss.

inclusi i provvedimenti di secondo grado, è inefficace fermo restando il potere dell'amministrazione di annullarlo d'ufficio per eliminarlo nella sua permanenza giuridica, facendo chiarezza nei rapporti con il privato.

La disposizione si applicherebbe anche all'annullamento d'ufficio e il "fermo restando" si riferirebbe al potere dell'amministrazione di eliminare l'atto espresso adottato fuori termine e ritenuto per legge inefficace. Il che, ad esempio, implicherebbe che, una volta consolidata la SCIA, l'amministrazione competente non può più adottare un atto inibitorio e di rimessione in pristino entro un termine ragionevole al massimo di diciotto mesi dall'effetto autorizzatorio, purché si riscontri un'illegittimità, sussistano ragioni di interesse pubblico, e lo consenta la ponderazione degli interessi dei destinatari e dei controinteressati<sup>19</sup>.

Una tale interpretazione avrebbe il pregio di consentire una lettura unitaria delle disposizioni sul silenzio assenso e di quelle sulla SCIA, coordinando entrambe le disposizioni sull'inefficacia relative ai provvedimenti successivi inclusi anche quelli inibitori tardivi.

Questo tipo di intervento, però, è da valutare attentamente per la centralità dell'autotutela in un'ottica di rispetto del principio di legalità. Benché costituisca un privilegio dell'autorità amministrativa, l'annullamento d'ufficio consente di restaurare l'ordine giuridico violato, eliminando retroattivamente un provvedimento illegittimo precedentemente emanato, senza ricorrere al giudice, purché sussista un interesse pubblico concreto e attuale che richieda questa misura. Il potere di rimuovere il provvedimento bilancia l'esigenza di ripristino della legalità violata con la cura degli interessi dei privati che vengono danneggiati dal provvedimento di annullamento, a difesa del «monopolio statale della tutela giuridica»<sup>20</sup>.

L'autotutela è «la capacità di farsi giustizia da sé», e come tale rappresenta «una delle tre categorie nelle quali si manifesta la pubblica amministrazione»<sup>21</sup> che verrebbe in tal modo fortemente circoscritta nelle fattispecie in esame. Essa deriva dal rapporto tra amministrazione e legge, nel senso che si fonda sulla soggezione dell'amministrazione alla legge<sup>22</sup>. In caso di mancato rispetto dei termini – trasformati per comando della legge in perentori – si priva del tutto

---

<sup>19</sup> Nella disciplina precedente ciò implicava che qualunque altro potere di autotutela, come la revoca, non aveva diritto di cittadinanza e non era appropriato a fronte di attività economiche consentite a seguito di istanza del privato.

<sup>20</sup> E. BETTI, *Autotutela (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 535.

<sup>21</sup> F. BENVENUTI, *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 540; nonché A.M. SANDULLI, *Note sul potere amministrativo di coazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 317 ss.

<sup>22</sup> Sull'inclinazione della dottrina ad inquadrare l'autorità pubblica come macchina di esecuzione della legge anche in funzione di un maggiore rispetto del principio di legalità, S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971, 156 ss.

l'amministrazione del potere di rimediare ad una situazione di mancata conformità alla norma con grave lesione per gli interessi costituzionalmente tutelati anche di altri soggetti (che potrebbero, per varie ragioni, non avere accesso alla tutela giurisdizionale). Il rischio del mancato rispetto di tali termini perentori può ricadere sulla collettività, priva del diritto di ricorrere avverso atti ritenuti invalidi.

Questa forma di autotutela amministrativa trova il suo fondamento nel principio di legalità ed è allo stesso tempo un modo per rafforzarne la sua applicazione<sup>23</sup>. L'autotutela è «un frutto della modernità, perché deriva dalla centralità della legge e dalla concezione dell'amministrazione come esecuzione di legge. All'amministrazione spettava di eseguire la legge non diversamente che al giudice, e in questa funzione rientravano il potere di eseguire con la forza i propri atti e quello di accertarne la validità: è la “pienezza della competenza” di cui parlava Benvenuti. L'affrancazione dell'amministrazione dal giudice e l'affermazione della specialità del diritto amministrativo, negli Stati dell'Europa continentale, determinarono poi il consolidamento di questi poteri»<sup>24</sup>.

Per questa ragione circoscriverne l'uso significa delimitare in qualche modo la tutela e il ripristino della legalità, facendo ricadere la responsabilità di ciò sull'amministrazione inerte. Se già con la l. n. 124/2015 il legislatore aveva innovato in più punti il regime dei procedimenti decisori di secondo grado, con cui i pubblici poteri risolvono conflitti reali o potenziali e ripristinano la legalità, preoccupandosi di arginare abusi e di circoscrivere i privilegi dell'amministrazione nel rispetto dei principi di certezza del diritto, stabilità delle situazioni giuridiche soggettive e tutela dell'affidamento in sintonia con quanto avviene in altri ordinamenti europei, con il d.l. n. 76/2020 tali poteri sono stati in parte direttamente cancellati, determinando una riduzione della componente giustiziale di tale istituto<sup>25</sup>. La riforma del 2015 aveva circoscritto entro diciotto mesi il potere di annullare d'ufficio gli atti favorevoli adottati illegittimamente, la novella del 2020 sembra direttamente eliminare la possibilità di ricorso all'autotutela amministrativa al di fuori dei termini nei casi semplificati di silenzio assenso e di SCIA.

---

<sup>23</sup> Come sottolinea B.G. MATTARELLA, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 1223 ss., «quando l'autotutela è il rimedio all'assenza di giudice o di giurisdizione ed è strumentale all'applicazione del diritto, il principio di legalità gioca ovviamente a favore di essa, ne è quasi il fondamento».

<sup>24</sup> B.G. MATTARELLA, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, cit., 1235.

<sup>25</sup> Sugli interventi di modifica della legge Madia, si rinvia a M. MACCHIA, *Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 634 ss.

## 5. Il disincentivo ad introdurre nuovi oneri regolatori

L'art. 14 del decreto "Semplificazioni" mira a disincentivare l'introduzione di nuovi oneri regolatori, disponendo che, qualora gli atti normativi statali introducano un nuovo onere che non trova compensazione con una riduzione di oneri di pari valore, tale onere è qualificato *ex lege* come onere fiscalmente detraibile. La disposizione aggiunge un comma 1-bis all'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (c.d. Statuto delle imprese) che contiene il principio della compensazione degli oneri regolatori, informativi e amministrativi. In esso si afferma che «negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi a carattere generale che regolano l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale».

È perciò qualificato come "onere fiscalmente detraibile" qualunque nuovo onere regolatorio introdotto da atti normativi statali che non trovi compensazione con una riduzione di oneri di pari valore. Dal momento che l'obiettivo di tale previsione è ridurre oneri amministrativi ritenuti inutili o sproporzionati per le imprese, più che di congegno di semplificazione sarebbe più corretto inquadrare la menzionata norma tra le misure di liberalizzazione, considerata come un capitolo della prima, e distinta dal resto per la finalità di assicurare una libertà di accesso al mercato maggiore di quella su cui tali oneri continuano a gravare<sup>26</sup>.

Il principio ispiratore è quello secondo cui è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato. In pratica, un mezzo di promozione del livello di concorrenzialità dei mercati tramite la razionalizzazione della regolazione. Evitare oneri eccessivamente intrusivi o che generano ostacoli alle dinamiche economiche serve a tutelare il mercato e gli interessi degli operatori economici (permettendo ad un numero maggiore di loro di competere), dei consumatori e degli stessi lavoratori con effetti virtuosi per il circuito economico.

Non v'è dubbio, difatti, che l'eliminazione di ostacoli inutili o sproporzionati per l'attività d'impresa è funzionale al pieno rispetto del principio costituzionale di buon andamento, e del principio di semplicità enunciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, oltre che del diritto ad una buona amministrazione (art. 41 Carta dei diritti fondamentali UE)<sup>27</sup>. In sostanza, l'idea è che una regolazione delle

---

<sup>26</sup> Tale distinzione è tracciata in A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 653.

<sup>27</sup> In argomento, F. SARPI, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope*, Bologna, 2010, 333.

attività economiche ingiustificatamente intrusiva, giacché non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti, generi inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva rechi danno alla stessa utilità sociale<sup>28</sup>. Peraltro, già è previsto che qualunque disposizione limitativa dell'accesso o dell'esercizio delle attività economiche deve essere in ogni caso interpretata ed applicata in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle finalità di interesse pubblico generale.

Preso atto di ciò, il problema è che una tale misura di liberalizzazione per come è ideata risulta essere particolarmente complessa nella sua attuazione. Proviamo ad elencare alcune criticità applicative.

Innanzitutto, la misura di liberalizzazione di cui all'art. 14 non fa riferimento ad oneri inutili o sproporzionati, bensì ad oneri “nuovi”, senza chiarire quale debba essere il dato di comparazione. Il parametro della novità potrebbe essere letto in riferimento al quadro regolatorio vigente. Se è così, però, non è chiaro su quale base costituzionale si intenda limitare o impedire al legislatore futuro di prevedere “nuovi” oneri regolatori ovvero predisporre meccanismi funzionali ad una loro compensazione. Sarebbe come affermare apoditticamente che da questo momento in poi il limite massimo di oneri regolatori è fissato per cui tale tetto non può essere sfiorato.

Per tale via il legislatore dimostra di non conoscere il fenomeno della “*path dependence*” nel diritto, in base al quale gli enunciati normativi si inseriscono in un quadro fortemente strutturato per la presenza di altre fonti e di tradizioni applicative, per cui dipendono dal contesto su cui sono calati e ciò influenza la dinamica del sistema<sup>29</sup>. La definizione di “nuovi” oneri, perciò, andrebbe tratta alla luce del quadro normativo preesistente adattandosi ad esso per diventare effettivamente operativo.

In secondo luogo, quali oneri devono essere compresi in tale dicitura? Non c'è chiarezza su cosa debba intendersi per “onere regolatorio”. Per giunta, il riferimento dell'art. 14 è agli oneri introdotti da atti normativi di competenza statale (legge e atto con forza di legge, regolamenti governativi e ministeriali e altri decreti ministeriali di natura normativa) e non anche da provvedimenti amministrativi generali.

L'art. 8 dello Statuto delle imprese si limita a specificare che, all'interno della macrocategoria degli oneri regolatori, sono inclusi gli oneri amministrativi ed informativi, mentre sono esclusi quelli che costituiscono livelli minimi per

---

<sup>28</sup> C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. possibilità e limiti di un approccio giuridico*, cit., 355 ss.

<sup>29</sup> G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, III ed., Bologna, 2020, 59 ss.

l'attuazione della regolazione europea<sup>30</sup>. Orbene, oneri amministrativi e informativi sono i costi sostenuti dalle imprese e dai cittadini per rispettare gli obblighi di tipo informativo. Mentre, a questo punto, per oneri regolatori si intendono, con un contenuto molto ampio, tutti i costi sostenuti dalle imprese o dai cittadini per adeguare comportamenti o attività a quanto previsto dalla normativa. È evidente come si tratti di una formula particolarmente vasta.

In terzo luogo, fatta eccezione per gli oneri integranti livelli minimi per l'attuazione della regolazione dell'Unione europea, l'art. 14 non sembra minimamente distinguere a seconda della natura degli interessi alla cui tutela è preposto l'onere. Né si fa cenno ad un criterio come quello delle disposizioni limitative dell'iniziativa economica non giustificate da interessi costituzionali. Eppure vi sarebbe una evidente esigenza di definizione del perimetro, giacché le imprese sono destinatarie di discipline normative e prescrizioni della più diversa natura (fiscali, previdenziali, sanitarie, edilizie, antitrust, ma anche degli obblighi di raccolta differenziata dei rifiuti). Oneri legati alla tutela ambientale, alla prevenzione della corruzione, alla prevenzione dal compimento di reati, alla tutela del lavoro, alla materia della sicurezza nei luoghi di lavoro, ovvero oneri tributari peseranno tutti allo stesso modo nel conteggio complessivo degli oneri che possono al massimo essere addebitati sulle imprese<sup>31</sup>.

In quarto luogo, appare difficile coordinare il principio della detraibilità fiscale di nuovi o maggiori oneri con la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi,

---

<sup>30</sup> Sono definiti oneri amministrativi «i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione». Mentre, in base all'art. 14, comma 5-bis, della l. 28 novembre 2005, n. 246, per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione. Al riguardo, A. SIMONCINI, E. LONGO, *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013, 3 ss.; C. IUVONE, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, 17 ss.

<sup>31</sup> Sul tema dei controlli come strumento di *enforcement* degli oneri regolatori, M. DE BENEDETTO, *Controlli della pubblica amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 855 ss., che distingue i controlli di conformità «relativi all'osservanza di norme che dispongono obblighi (comandi o divieti) per cittadini e imprese; in altri casi, sono controlli che intervengono quando le amministrazioni sono titolari di poteri ampliati per cui i privati necessitano, ad esempio, del rilascio di un'autorizzazione (la quale costituisce già una forma di controllo; infine, i controlli possono svolgersi nel contesto di poteri di regolazione e vigilanza attribuiti ad apposite autorità, e dunque vanno inquadrati come espressione di una più ampia relazione di controllo».



nel senso che sarà sempre necessario ogni qual volta si introduca un nuovo onere con norma di rango primario compensare con altri oneri ovvero quantificare le minori entrate fiscali e individuare la relativa copertura finanziaria. Così ragionando, sarebbe preclusa la possibilità di determinare, con atti normativi secondari, nuovi o maggiori oneri, qualora manchino norme di rango primario che quantifichino le minori entrate e individuino la relativa copertura finanziaria<sup>32</sup>.

Azzardando una facile previsione, appare probabile che la disposizione in esame rimanga lettera morta e che il legislatore futuro si limiti a derogarla espressamente oppure non si scomodi nemmeno di farlo per l'operatività del criterio cronologico che regola le leggi nel tempo<sup>33</sup>. Da qui la domanda dal sapore retorico: perché ricorrere all'ennesima norma manifesto di cui è molto agevole prevedere l'inapplicabilità?

In ultimo, presenta pur sempre molteplici difficoltà il compito di misurare gli oneri regolatori<sup>34</sup>. È noto che la stima di tali costi è inclusa nell'ambito dell'analisi

---

<sup>32</sup> Andrebbe chiarito se il principio della detraibilità fiscale di nuovi o maggiori oneri non oggetto di compensazione possa applicarsi anche rispetto al livello di oneri già previsti a normativa vigente nelle stesse materie.

<sup>33</sup> Allo stesso modo l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012 configura più una raccomandazione che un enunciato dotato di effettiva portata normativa.

Come nota il Dossier Servizi Studi Camera e Senato, 21 luglio 2020, merita ricordare sul punto che «lo Statuto delle imprese ha introdotto – accanto alla misurazione degli oneri amministrativi – una serie di strumenti volti a prevenire il proliferare di nuovi oneri a carico di cittadini e imprese, mediante meccanismi di controllo *ex ante* sull'introduzione di nuovi adempimenti amministrativi. In particolare, l'articolo 6 dello Statuto ha modificato la disciplina generale sulla relazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), prevedendo che essa debba dare conto, tra l'altro, della valutazione dell'impatto sulle PMI e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese».

<sup>34</sup> L'art. 8 della l. n. 180/2011 prevede già l'obbligo per le amministrazioni statali di trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro il 31 gennaio di ogni anno, *una relazione* sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi, a carico di cittadini e imprese, introdotti ed eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, ivi compresi quelli introdotti con atti di recepimento di direttive dell'Unione europea che determinino livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime, come valutati nelle relative analisi di impatto della regolamentazione (il c.d. *regulatory budget*).

L'individuazione degli oneri e la stima dei costi amministrativi è effettuata sulla base dei criteri e delle metodologie definiti nelle linee guida di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013, che forniscono alle amministrazioni una guida operativa per la predisposizione della relazione sul bilancio degli oneri.

di impatto della regolamentazione (AIR)<sup>35</sup>, ma nella pratica spesso quest'ultima è imprecisa. Poi mettere nero su bianco la relativa stima per arricchire un'istruttoria è cosa diversa dal ritenerla finanziariamente vincolante e tale da essere portata in detrazione nella dichiarazione dei redditi. Per giunta, gli oneri regolatori possono avere pesi differenziati a seconda delle categorie di imprese a cui si applicano: ad esempio, il regime delle PMI è diversificato rispetto a quello delle altre imprese.

Sostanzialmente un tale disincentivo ad introdurre nuovi oneri regolatori appare come una misura differita nel tempo, con cui si pretenderebbe di costruire un assetto giuridico aperto e competitivo dei mercati, che «tocca molti nodi gordiani senza tagliarne nessuno»<sup>36</sup>.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, l'invito conclusivo al legislatore è di fare un uso prudente delle politiche di semplificazione e di liberalizzazione, perché l'evidente rischio è che – con una bacchetta magica – si trasformino nel loro contrario. Ossia disposizioni normative che si abbattono sulle pubbliche amministrazioni inermi, prive di efficacia vincolante e inappropriate, le quali più che risolvere conflitti si limitano a complicare ancora di più il quadro legislativo vigente, con buona pace alla fine del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione.

---

<sup>35</sup> Per gli atti normativi di iniziativa governativa, la stima di tale costo è inclusa nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) di cui all'articolo 14 della legge 14 novembre 2005, n. 246, conformemente a quanto già previsto per la valutazione degli oneri informativi.

Si consideri che – come mette in luce anche G. VESPERINI, *Il nuovo programma per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 1177 ss. – sulla base delle relazioni verificate, il Dipartimento della funzione pubblica predispone già una relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati, pubblicata nel sito istituzionale del Governo entro il 31 marzo di ciascun anno. L'ultima relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi, introdotti od eliminati, pubblicata riguarda l'anno 2018. Se gli oneri introdotti sono superiori a quelli eliminati, il Governo adotta, entro novanta giorni dalla pubblicazione della Relazione, i provvedimenti necessari a “tagliare oneri di pari importo”, assicurando il pareggio di bilancio, attraverso regolamenti di delegificazione adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge n. 400/1988 per gli oneri previsti da leggi; attraverso regolamenti governativi ex articolo 17, comma 1, della medesima legge n. 400 del 1988 per la riduzione di oneri previsti da regolamenti.

<sup>36</sup> L. SALTARI, *Il decreto “Cresci Italia”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 587 ss.