

**«Dedurre» per semplificare: osservazioni a prima a lettura ad una recente proposta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

di Rocco Cifarelli\*

Con le recenti "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2012"<sup>1</sup>, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha inteso fornire alle Istituzioni rappresentative alcune indicazioni al fine di rimuovere gli ostacoli all'apertura dei mercati e, al tempo stesso, promuovere un ulteriore sviluppo della concorrenza. La segnalazione dell'Autorità riguarda numerosi settori: dai servizi pubblici locali alle poste, dai trasporti alle banche e all'energia, dalle professioni e alla semplificazione dell'attività amministrativa. In particolare, l'Antitrust, da un lato, ha individuato "i settori più sensibili e più ricchi di opportunità ai fini di una maggiore crescita economica"; dall'altro, ha focalizzato "le misure di più immediata applicazione che hanno tutti i titoli per essere inserite nella legge sulla concorrenza"<sup>2</sup>.

Con specifico riferimento alla riduzione degli oneri burocratici, l'Autorità ha proposto (a) l'introduzione del principio della detraibilità per il cittadino e le imprese delle spese sostenute per

---

\*Dottore di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia nell'Università degli Studi di Bari "A. Moro".

<sup>1</sup> Le "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2012" sono state pubblicate sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it) in data 5 gennaio 2012 ed inviate ai Presidenti dei due rami del Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per lo Sviluppo Economico e Infrastrutture e Trasporti. Al riguardo, deve osservarsi che l'introduzione nel nostro ordinamento della Legge annuale per il mercato e la concorrenza ad opera dell'art. 47, Legge 23 luglio 2009, n. 99 ha come fine quello "di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori". Tale appuntamento annuale con la concorrenza intende attivare un circolo "virtuoso" tra l'Autorità Antitrust e il Parlamento mediante un disegno di legge ad iniziativa "riservata" ed "obbligatoria", sul modello di altri esempi di legge annuale già presenti nel nostro ordinamento, ed ha come obiettivo specifico quello di garantire un coordinato esame ed un eventuale recepimento delle segnalazioni dell'Autorità indipendente in materia di concorrenza e funzionamento dei mercati. In particolare, l'art. 47, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99 prevede che "il Governo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse dall'Autorità ..., presenta alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza". Sull'introduzione nel nostro ordinamento della Legge annuale per il mercato e la concorrenza si rinvia a Lupo N., La tutela del mercato, della concorrenza e dei consumatori nei processi legislativi. Alcune prime considerazioni, in Rivosecchi G. – Zuppeta M. (a cura di), Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea, Bari, 2010, pagg. 41 ss.; Florà F., La nascita della legge annuale per il mercato e la concorrenza, in Mercato Concorrenza Regole, n. 3/2009, pagg. 614 ss.; Cifarelli R., La Legge annuale per il mercato e la concorrenza, il protagonismo degli organi di indirizzo politico e la crisi economica, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 169/2010, pagg. 23 ss..

<sup>2</sup> AGCM, Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2012, pag. 3.

l'adeguamento a nuove normative che introducono nuovi oneri burocratici, allo scopo di "costringere" il legislatore a reperire le risorse in caso di approvazione di nuove leggi che comportano aggravamenti per cittadini e imprese e che devono avere, sotto tale profilo, copertura finanziaria; (b) la previsione di un divieto di introduzione di nuovi oneri burocratici per cittadini e imprese da parte di fonti di rango secondario in assenza di una norma di legge, che abbia il contenuto di cui al punto precedente e che autorizzi la fonte regolamentare;

(c) l'estensione di tale meccanismo anche alle Regioni, facendo ricadere sul loro bilancio il minor gettito derivante dalle eventuali detrazioni fiscali, generate da norme regionali "aggravanti" i procedimenti.

In proposito, l'Autorità osserva che la previsione della detraibilità dei costi sostenuti dal cittadino e dalle imprese per adeguamenti a nuovi oneri burocratici non determinerebbe alcuna minore entrata, ma si limiterebbe a "costringere" il legislatore a reperire le risorse in caso di approvazione di nuove leggi che comportano aggravamenti per cittadini ed imprese e che "devono avere, sotto tale profilo, adeguata copertura finanziaria (disincentivando così tali aggravamenti)"<sup>3</sup>.

Giova, peraltro, ricordare che già nella scorsa legislatura era stata presentata una proposta di legge che prevedeva, per ogni provvedimento normativo che disponesse nuovi adempimenti, la stima dei relativi costi e la restituzione di tali costi in misura pari al 50%, sotto forma di credito d'imposta, alle imprese e ai cittadini<sup>4</sup>. In particolare, come emerge dalla Relazione illustrativa, la cennata proposta avrebbe, da un lato, reso esplicita la similarità fra nuove imposte e nuovi adempimenti

---

<sup>3</sup> AGCM, Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2012, pag. 33.

<sup>4</sup> A.C. n. 1558 (on. Nicola Rossi ed altri), art. 3.(Detraibilità delle spese di adeguamento a nuove normative) 1. Ogni disposizione di legge o di regolamento che comporta per il cittadino e le imprese nuovi e maggiori costi per l'adeguamento alla nuova disciplina deve indicare la quantificazione, anche forfetaria, di tali costi ai fini della detraibilità prevista dal comma 2. 2. È riconosciuto a tutte le persone fisiche e giuridiche un credito d'imposta in misura pari al 50 per cento del costo corrente determinato ai sensi del comma 1 per il numero di anni necessari per ammortizzare l'onere economico sostenuto. 3. Nel caso in cui una legge o un regolamento, che comporti costi di adeguamento per il cittadino e le imprese, non contenga la quantificazione di cui al comma 1, il credito d'imposta previsto dal comma 2 è riconosciuto secondo le modalità stabilite con il regolamento adottato ai sensi del comma 5. 4. Ogni disposizione di legge che comporta per il privato e per le imprese costi di adeguamento con conseguente credito d'imposta, deve indicare, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, i mezzi per farvi fronte. Il Ministero dell'economia e delle finanze e le Commissioni parlamentari competenti in materia di bilancio, nell'ambito delle rispettive competenze, verificano nel corso dell'iter di formazione delle leggi il rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo. 5. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, è adottato il regolamento di attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo.

burocratici e, dall'altro, avrebbe sortito l'ulteriore effetto di rendere il legislatore più cauto nell'imporre aggravii non necessari a carico dei cittadini<sup>5</sup>.

Orbene, la recente proposta dell'Antitrust in materia di deducibilità degli oneri burocratici, pur essendo in astratto idonea a favorire la semplificazione dei rapporti tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione, richiederebbe, forse, ai fini di un suo (eventuale) recepimento legislativo, alcuni correttivi e/o specificazioni.

In primo luogo, sarebbe opportuno individuare, anche mediante fonti di rango secondario, i criteri e le modalità per la stima degli oneri introdotti con i nuovi atti normativi, al fine di fornire alle amministrazioni criteri standardizzati e facilmente utilizzabili. In particolare, si potrebbe rafforzare l'attività di misurazione degli oneri amministrativi sulla base di una metodologia, lo *Standard Cost Model*<sup>6</sup>, adottata dalla Commissione Europea e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, per individuare gli adempimenti più onerosi o sproporzionati<sup>7</sup>. La fissazione di tali criteri appare quanto mai necessaria in un contesto nazionale come il nostro, caratterizzato da una scarsa attenzione all'implementazione degli interventi di semplificazione e dall'assenza di strumenti sistematici di monitoraggio dei risultati<sup>8</sup>. Un rafforzamento della misurazione degli oneri amministrativi, anche a livello regionale, potrebbe, dunque, da un lato, fornire la base informativa per orientare interventi di riduzione che rispondano alle effettive esigenze dei destinatari; dall'altro, accrescere la consapevolezza del decisore pubblico circa i costi che la regolazione può generare<sup>9</sup>.

In secondo luogo, occorre ricordare che "semplificare significa coniugare il massimo di semplicità con l'effettiva tutela degli interessi pubblici. Mai la semplificazione deve determinare un

---

<sup>5</sup> Relazione illustrativa dell'A.C. n. 1558 (on. Nicola Rossi ed altri), presentata il 3 agosto 2006, pag. 3.

<sup>6</sup> La Commissione ha adottato, nel 2006, uno specifico metodo di misurazione - lo EU Standard Cost Model (SCM) sviluppato sulla base delle migliori pratiche condotte in alcuni paesi europei, tra cui Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca ed adottato anche dal nostro paese. Si tratta di un metodo pragmatico, non statistico, che mira a produrre stime di carattere indicativo (il numero di imprese coinvolte nell'indagine è limitato), piuttosto che valori puntuali con un elevato grado di precisione. Esso tuttavia consente di ottenere, a costi relativamente contenuti, informazioni molto dettagliate sui singoli adempimenti amministrativi, aumentando la consapevolezza del decisore pubblico circa i costi (specie quelli "occulti"). Le tecniche di rilevazione utilizzate prevedono un ricorso estensivo agli stakeholders (imprese, ma anche associazioni di categoria, amministrazioni di settore, ecc.), attribuendo loro un ruolo chiave in tutte le fasi del processo di misurazione. Così, Cruciani M., Gli oneri amministrativi e il modello di misurazione "Standard Cost Model", in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it), pagg. 3 ss.

<sup>7</sup> Cfr. Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, presso le Commissioni riunite I e XI della Camera dei Deputati, pag. 8. Il testo dell'audizione è reperibile sul sito [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it).

<sup>8</sup> Paparo S., Per una semplificazione di risultato, in Natalini A., Tiberi G. (a cura di), *La tela di Penelope*, Bologna, 2010, pag. 238.

<sup>9</sup> Così Cerilli S., La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale, in Natalini A., Tiberi G. (a cura di), *La tela di Penelope*, cit., pag. 388.

abbattimento del livello di tutela degli interessi pubblici e dei diritti della persona coinvolti”<sup>10</sup>. In altri termini, la semplificazione amministrativa, mediante l’eliminazione di adempimenti eccessivamente onerosi o sproporzionati, è sempre funzionale al pieno sviluppo della persona umana e alla promozione della sua dignità e non, invece, al peggioramento del livello di tutela dei diritti fondamentali. In sede parlamentare, pertanto, si dovrebbe valutare con attenzione la non deducibilità di alcuni oneri, tenendo conto degli specifici interessi che essi tutelano. Si pensi, ad esempio, al diritto alla salute, alla tutela dell’ambiente, all’ordine pubblico, alla sicurezza sui luoghi di lavoro, ecc. In proposito, non appare del tutto infondato il rischio che, soprattutto nell’attuale periodo di crisi economica e di conseguente contenimento della spesa pubblica, il legislatore (statale e regionale), “costretto” a reperire nuove risorse in caso di approvazione di nuove leggi che comportino maggiori oneri burocratici, non adotti o, per lo meno, temporeggi nell’adozione di provvedimenti indispensabili per la tutela di fondamentali interessi pubblici e diritti della persona. Parimenti, dovrebbe riflettersi in merito alla non deducibilità degli oneri burocratici derivanti direttamente dall’ordinamento comunitario o da accordi internazionali. Anche in questo caso, infatti, l’obbligatorio reperimento di risorse per l’introduzione di nuovi oneri potrebbe esporre il nostro Stato a responsabilità sul piano internazionale.

In terzo luogo, la deducibilità degli oneri burocratici non potrebbe trovare attuazione senza la creazione di una struttura permanente di coordinamento che non soltanto segua le molteplici e complesse attività di misurazione, ma che monitori anche l’effettiva riduzione su tutto il territorio nazionale degli oneri burocratici.

In definitiva, la citata proposta dell’Antitrust potrà certamente essere utile a sostenere lo sforzo per la semplificazione amministrativa ma, al contempo, dobbiamo ricordare che se il legislatore (nazionale e regionale) non modifica in qualche modo il ritmo angoscioso con cui viene esercitata la funzione legislativa, è difficile che la semplificazione possa dare i frutti sperati. Parimenti, non possiamo riversare sulla semplificazione eccessive aspettative: non possiamo pensare che una volta introdotti gli strumenti indicati tutti i problemi siano stati risolti. Ci vorrà, infatti, un tempo per mettere a regime questi strumenti, ci vorrà un tempo altrettanto adeguato per tradurli in iniziative che contribuiscano a generare nuove idee per il rinnovamento del Paese<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, presso le Commissioni riunite I e XI della Camera dei Deputati, pag. 8

<sup>11</sup> Così Pajno A., La cabala delle leggi, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), pag. 4.