

## **SEMPLIFICAZIONE**

<b>4</b>	<b>SEMPLIFICAZIONE</b> .....	<b>42</b>
<b>4.1</b>	<b>GLI STRUMENTI VIGENTI PER UNA POLITICA DI “QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE”</b> .....	<b>42</b>
4.1.1	Il Nucleo per la semplificazione.....	42
4.1.2	L'analisi dell'impatto della regolazione (A.I.R.) .....	42
4.1.3	L'Osservatorio sulle semplificazioni.....	43
4.1.4	La guida alla redazione dei testi normativi.....	43
<b>4.2</b>	<b>LE PROSPETTIVE DELLA SEMPLIFICAZIONE E DELLA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE</b> .....	<b>44</b>
4.2.1	Il passaggio dalla semplificazione di singole procedure al “riordino per settori organici”. Il prossimo d.d.l. annuale di semplificazione .....	44
4.2.2	Altri impegni pendenti.....	45
4.2.2.1	<i>Il completamento del programma di semplificazione in corso</i> .....	45
4.2.2.2	<i>Informatizzazione della normativa vigente</i> .....	45
<b>4.3</b>	<b>L'ATTIVITA' INTERNAZIONALE</b> .....	<b>46</b>
4.3.1	La qualità della regolazione in sede europea e internazionale: attività in corso e impegni futuri.....	46

## 4 SEMPLIFICAZIONE

### 4.1 GLI STRUMENTI VIGENTI PER UNA POLITICA DI “QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE”

#### 4.1.1 Il Nucleo per la semplificazione

L'istituzione di una “*Central Unit*” per la qualità della regolazione si adegua alle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali, soprattutto dell'OCSE, e all'esempio dei Paesi occidentali più avanzati in questo settore (Stati Uniti, Regno Unito, Australia, Olanda, Irlanda etc.).

Il Nucleo per la semplificazione è istituito dall'art. 3 della legge n. 50 del 1999. Tre le "missioni" fondamentali ad esso attribuite:

- semplificazione delle procedure;
- riordino del sistema normativo attraverso la redazione di testi unici;
- analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

La “responsabilità politica” sul Nucleo, come quella su tutta la politica di “semplificazione del sistema di regolazione” (come recitano le recenti deleghe del Presidente del Consiglio), è stata attribuita prima al Sottosegretario alla Presidenza (Governo D'Alema I), che ha provveduto anche alla nomina dei primi componenti del Nucleo, e poi al Ministro della funzione pubblica.

Composto, nella previsione legislativa, da 25 esperti e assistito da una segreteria tecnica di 40 addetti, il Nucleo ha cominciato ad operare nel settembre 1999.

Sino ad oggi, il Nucleo non ha potuto completare il suo organico per problemi logistici, ora in via di soluzione (il trasferimento dai ristretti locali di P.za S. Apollonia, a Trastevere, alla più ampia sede di via Barberini è previsto per il prossimo autunno). Attualmente, sono stati gradualmente integrati 20 esperti e 21 tra dirigenti e funzionari di segreteria tecnica per l'attività di semplificazione.

#### 4.1.2 L'analisi dell'impatto della regolazione (A.I.R.)

Il “regolatore”, oggi, non deve più limitarsi a verificare la “*legittimità*” di una nuova normativa, ma deve anche, e soprattutto, giustificare, con appropriate analisi tecniche, la sua effettiva “*utilità*”. In quest'ottica, l'AIR costituisce lo strumento istruttorio più idoneo: essa consiste, difatti, nella valutazione preventiva degli effetti di un nuovo intervento normativo sull'attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Evidenziando le implicazioni delle scelte attraverso adeguate analisi economiche, prima fra tutte l'analisi costi-benefici, l'AIR verifica la convenienza dell'intervento regolativi, la realizzabilità degli obiettivi, gli impatti diretti e indiretti.

Questo strumento – che richiede un approccio “multidisciplinare” alla produzione normativa, necessitando dell'apporto di giuristi, economisti, statistici e analisti di organizzazione – rappresenta un “punto di svolta” per un nuovo rapporto tra l'autorità pubblica di regolazione e i destinatari delle norme (in particolare, le categorie produttive).

L'AIR è fortemente raccomandata dall'OCSE ed è da tempo diffusa, con successo, tra i Paesi anglosassoni. L'Italia rappresenta uno dei primi casi di Paesi di *civil law* ad avere incluso l'AIR tra gli

strumenti di politica della regolazione, peraltro con un disegno ritenuto “innovativo” e “ben configurato” dalla recente *Review* condotta dalla stessa OCSE.

- L’**AIR** è stata introdotta in Italia dall’articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n.50, che prevede una fase sperimentale (ora in corso) e l’ha resa, a regime, **obbligatoria per tutti gli atti normativi adottati dal Governo** e per i regolamenti ministeriali ed interministeriali;
- **la direttiva per l’attuazione dell’AIR**, emanata con DPCM 27 marzo 2000, descrive i passaggi logici volti a realizzare l’analisi e precisa i compiti di supporto tecnico e di coordinamento del DAGL e del Nucleo per la semplificazione;
- **la “Guida alla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolazione”**, predisposta dal Nucleo per la semplificazione, d’intesa con il DAGL, con il supporto tecnico del dipartimento per la Funzione pubblica ed in collaborazione con il dipartimento affari economici, è stata adottata nel gennaio 2001 e contiene le istruzioni per le amministrazioni per l’attuazione dell’AIR, in attesa della stesura di un definitivo “Manuale di pratiche di redazione dell’AIR”.

La **fase di sperimentazione dell’AIR** ora in corso è gestita dal Nucleo per la semplificazione, dal dipartimento per la funzione pubblica, dal dipartimento affari economici. E’ stato **costituito un help-desk** con funzioni di supporto tecnico-operativo per le amministrazioni. Oltre alla sperimentazione, l’*help-desk* organizza percorsi formativi specifici ed interventi di comunicazione sull’attività svolta.

#### **4.1.3 L’Osservatorio sulle semplificazioni**

Un altro strumento importante di *better regulation* (anch’esso ricorrente nelle *best practices* internazionali) è la consultazione delle parti sociali (soprattutto del mondo delle imprese, industriali e artigiane). Con un duplice scopo: far emergere le criticità “reali” del funzionamento delle procedure amministrative sui privati e individuare, quindi, i nodi su cui intervenire normativamente (“fase ascendente”); monitorare l’effettivo funzionamento delle riforme (“fase discendente”).

Ai sensi dell’art. 1, c. 2, della legge n. 50 è stato quindi istituito l’Osservatorio sulle semplificazioni (menzionato anche dal “patto sociale per il lavoro e lo sviluppo” del Natale 1998), composto da rappresentanti delle parti sociali, delle autonomie locali e delle amministrazioni centrali. Tra le attività già svolte si annoverano:

- l’elaborazione del d.d.l. di semplificazione nella parte che ha portato alla riforma della Conferenza dei servizi;
- l’individuazione di procedimenti da inserire nei disegni di legge di semplificazione;
- le attività di monitoraggio sullo stato di attuazione dello sportello unico e l’individuazione delle linee di fondo dell’action-plan;
- l’elaborazione delle consequenziali modifiche al regolamento sullo sportello unico.

#### **4.1.4 La guida alla redazione dei testi normativi**

La chiarezza e la semplicità della formulazione delle norme è condizione indispensabile perché i destinatari possano conoscerle ed utilizzarle agevolmente e costituisce uno dei presupposti dell’esistenza del Nucleo per la semplificazione che svolge peraltro, a supporto del Dipartimento Affari

giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un'opera di valutazione degli atti normativi sottoposti a delibera del Consiglio dei Ministri.

E' recentissima (2 maggio 2001) l'emanazione della **Guida alla redazione dei testi normativi**, che contiene una nuova ricognizione, attualizzata, delle regole per una buona regolazione, peraltro fortemente auspicata in sede internazionale. Di tale guida anche il Nucleo, per parte sua e nell'ambito dei rapporti di collaborazione con il Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del consiglio dei Ministri, si renderà garante.

## **4.2 LE PROSPETTIVE DELLA SEMPLIFICAZIONE E DELLA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE**

### **4.2.1 Il passaggio dalla semplificazione di singole procedure al “riordino per settori organici”. Il prossimo d.d.l. annuale di semplificazione**

La semplificazione amministrativa ha ormai assunto il rango di una politica istituzionale. Emerge da esigenze fortemente sentite nella società, connesse all'eccesso di complessità amministrativa, ad una crescita disordinata della pubblica amministrazione, alla proliferazione dei centri di produzione normativa, al lievitare dello stock di regolazione, alle esigenze interne di razionalizzazione nonché alla forte spinta impressa dall'OCSE in questo senso. L'Italia si è già da tempo avviata sulla strada di una profonda rivisitazione della struttura del proprio ordinamento, in via diretta ed immediata attraverso la semplificazione di singoli procedimenti indicati dalle annuali leggi di semplificazione previste dall'articolo 20 della legge n.59 del 1997; più incisivamente attraverso la complessa azione di riordino normativo del quale l'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n.50 ha tracciato la fisionomia, largamente implementata dal disegno di legge di semplificazione 2001 che il Governo ha presentato al Parlamento il 28 febbraio 2001.

Ci si è resi, infatti, conto dell'importanza di passare da una semplificazione di tipo esclusivamente giuridico ed episodico a una semplificazione che, muovendo dalle esigenze concrete dei cittadini ed economiche degli operatori di mercato, fosse funzionale a una visione di sviluppo economico dei mercati e di un rinnovato rapporto tra cittadino e amministrazione.

Così, il disegno di legge annuale di semplificazione 2001, presentato al Parlamento alla fine di febbraio di quest'anno (AS 5025), fornisce gli strumenti per un “salto di qualità” in materia di riordino e di semplificazione e recepisce quasi tutte le raccomandazioni che l'OCSE ha predisposto per l'Italia a seguito di un'approfondita opera di *Review* del nostro sistema di regolazione.

In particolare, il d.d.l.:

- considera la deregolazione come preliminare e pregiudiziale rispetto alla semplificazione; in altri termini, prima di intraprendere l'opera di semplificazione di qualsiasi settore, il d.d.l. impone di verificare se sussista ancora, e in quali limiti, la necessità di mantenere una qualche forma di regolazione di quel settore;
- fa confluire la semplificazione dei singoli procedimenti amministrativi in un programma di riordino sistematico per settori normativi, che dovrà condurre alla riorganizzazione dell'intero sistema. Per realizzare questo obiettivo vengono individuati i primi 10 settori nei quali effettuare il riordino (tra i quali l'artigianato, medie e piccole imprese, le leggi di organizzazione e funzionamento del sistema

sanitario nazionale etc.) attraverso la predisposizione di testi unici per i quali vengono previsti nuovi e più incisivi poteri di semplificazione, rielaborazione e coordinamento delle norme da riordinare. Il riordino si completa con il meccanismo della "ghigliottina" – sperimentato con successo in altri paesi e anch'esso raccomandato dall'OCSE – che consentirà di eliminare tutte le altre leggi esistenti in quel settore al momento dell'entrata in vigore del testo unico (il ddl prevede che ne vengano eliminate almeno 490 solo per il primo anno);

- prevede meccanismi di consolidamento della delegificazione e del riordino normativo effettuati, per evitare di esporre il testo unico a continue modificazioni;
- introduce misure di raccordo con le Regioni e con le Autorità Indipendenti per definire metodi e strumenti comuni per il perseguimento della qualità della regolazione e dell'AIR;
- adotta misure di informatizzazione della consultazione istituzionale sugli atti normativi del Governo e istituisce un registro elettronico degli adempimenti per le imprese che conterrà un elenco chiaro di tutte le formalità richieste all'imprenditore. In questo modo, a chiunque voglia avviare un'attività economica basterà collegarsi al sito elettronico del "registro" per conoscere gli adempimenti necessari a compilare elettronicamente i moduli: ogni amministrazione pubblica non potrà richiedere ai privati alcun adempimento burocratico ulteriore rispetto a quelli indicati sul sito informatico del "registro".

## **4.2.2 Altri impegni pendenti**

### *4.2.2.1 Il completamento del programma di semplificazione in corso*

Occorre completare le attività già avviate per:

- la predisposizione di due importanti testi unici in materia di pensioni pubbliche e di disciplina delle spese per il funzionamento della giustizia (di imminente completamento quest'ultimo) e gli interventi di riordino in materia di casellario giudiziale e di gestione degli immobili dello stato
- approvare definitivamente i regolamenti di semplificazione che si trovano alla data odierna *in itinere*. Gli schemi che hanno già superato l'esame preliminare del Consiglio dei Ministri sono 27. Di questi, 9 sono semplificati dal t.u. edilizia, 4 sono in attesa del parere del Consiglio di Stato, 13 di quello delle Commissioni Parlamentari e 1 di quello della Conferenza Stato-Regioni.

### *4.2.2.2 Informatizzazione della normativa vigente*

È stato predisposto uno schema di DPCM assunto d'intesa con i presidenti delle due Camere che fissa i programmi e le attività che il Segretariato Generale della PCM, coadiuvato da Servizi delle due Camere, è impegnato ad avviare per dare concreta attuazione alla previsione recata dall'art. 107 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001).

Tale disposizione, nell'istituire un apposito fondo dotato di 25 miliardi in un quinquennio, prevede che il Governo attivi un processo di informatizzazione dell'ordinamento giuridico statale idoneo, tra l'altro, a consentire ai cittadini l'immediata conoscenza delle norme di interesse; la progressiva individuazione della norma vigente corredata di un apparato critico atto ad individuare i profili di abrogazione implicita; la marcatura e classificazione degli atti normativi come presupposto del più incisivo processo di riordino e codificazione della normativa.

Questo DPCM, che dovrebbe essere approvato in tempi molto brevi, sarà accompagnato da altro decreto di organizzazione delle strutture di supporto a tali attività, alle quali parteciperanno sia il DAGL che il Nucleo per la semplificazione.

### **4.3 L'ATTIVITA' INTERNAZIONALE**

#### **4.3.1 La qualità della regolazione in sede europea e internazionale: attività in corso e impegni futuri**

L'attività svolta dal Nucleo per la semplificazione e i risultati della riforma del sistema della regolazione in Italia sono considerati, nel contesto internazionale, un'esperienza avanzata, che trae insegnamento dalle *best practices* degli altri Paesi non senza elaborarle, adeguandole al nostro sistema giuridico e istituzionale.

Un recente **Rapporto dell'OCSE sul sistema di regolazione in Italia** ha evidenziato i notevoli e rapidi progressi compiuti dal nostro Paese nella qualità della regolazione ed ha riconosciuto che questi "importanti passi in avanti, se attuati efficacemente a tutti i livelli di governo, potranno dare impulso agli investimenti e alla crescita economica, migliorare l'efficacia dell'azione politica e ridurre i vincoli al progresso socio-economico (in particolare del mezzogiorno) derivanti dall'inefficiente gestione della cosa pubblica" (pag. 71 Rapporto OCSE sull'Italia).

Gli impegni internazionali in materia di regolazione di più elevato profilo e responsabilità per l'Italia sono almeno due, rispettivamente in ambito OCSE e di Unione Europea:

- Comitato dei paesi OCSE sulla qualità della regolazione: il nostro Paese presiede il Comitato dei Paesi OCSE sulla "*Regulatory quality*" tramite il Vice Coordinatore del Nucleo, cui l'OCSE (circostanza inusuale) ha rinnovato per i prossimi due anni il mandato di presidente del Comitato alla luce dei risultati ottenuti;
- "Gruppo europeo di alto livello sulla *better regulation* europea" (cd. gruppo Mandelkern), promosso dai Ministri della Funzione Pubblica europei alla fine del 2000. Nel marzo 2001 questo Gruppo ha già prodotto un rapporto iniziale, menzionato favorevolmente dal Consiglio europeo di Stoccolma dello stesso mese, individuando 5 temi-chiave (semplificazione, codificazione, consultazione, analisi di impatto e strutture) e definendo 14 raccomandazioni. L'Italia, che con il Regno Unito ha un ruolo propulsivo nel gruppo, è rappresentata tramite il Nucleo. Il nostro Paese ha curato la redazione di una delle parti principali del rapporto iniziale, quella dedicata alla semplificazione, redigendo le relative raccomandazioni e disegnando compiutamente un programma di semplificazione della normativa comunitaria. I lavori del "gruppo Mandelkern" proseguiranno nei prossimi mesi, con l'approfondimento delle riflessioni sui temi-chiave individuati. I lavori si concluderanno con la redazione di un rapporto definitivo ai Ministri della funzione pubblica europei, presumibilmente entro la fine del 2001, recante un consistente numero di proposte operative per il miglioramento della qualità della regolazione a livello comunitario e nazionale suscettibili di attuazione nel breve periodo, in stretta cooperazione con la Commissione europea;

Segue un elenco di altri impegni in sede internazionale e comunitaria, sui quali il Nucleo garantisce una continuità di azione del Governo italiano:

- Progetto “*Benchmarking* sul recepimento delle direttive comunitarie”: sempre sul tema della regolazione comunitaria, in particolare sotto il profilo dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali, il nostro Governo partecipa, tramite il Nucleo, ad un innovativo progetto avviato dal governo danese nel novembre scorso per uno studio comparato sul recepimento delle medesime direttive comunitarie in vari Stati Membri, volto a verificare quali siano gli oneri amministrativi imposti alle imprese.
- Riunioni tecniche semestrali dei responsabili europei per la *better regulation*: sono divenute ormai stabili le riunioni semestrali dei responsabili di vertice delle strutture dedicate alla qualità della regolamentazione dei Governi dei Paesi membri dell’Unione europea, che si sono rese autonome rispetto a quelle dei direttori generali della funzione pubblica. Il Nucleo ha partecipato alle riunioni di Copenhagen (aprile 2000) e Parigi (dicembre 2000). La prossima riunione si terrà a Londra nei giorni 31 maggio e 1 giugno 2001.
- Rapporti bilaterali con le “*Better Regulation Units*” di altri Stati: di particolare rilievo per il miglioramento degli strumenti di qualità della regolazione di cui il nostro Paese si è dotato negli ultimi anni si sono, infine, dimostrati gli stretti rapporti intrattenuti dal Nucleo con alcune delle “Unità centrali” responsabili della qualità della regolazione nei vari Stati membri dell’Unione, al fine di condividere le *best practices* raggiunte dagli stessi nel campo specifico di propria competenza. Particolarmente stretti sono stati i rapporti con la *Regulatory Impact Unit* inglese, risultati molto utili anche per l’impostazione della fase sperimentale dell’AIR.