



LA QUALITA' DELLA REGOLAZIONE E LA RIDUZIONE DEGLI ONERI BUROCRATICI

RAPPORTO FONDAZIONE ASTRID

Testo riservato

www.astrid.eu

ROMA, GIUGNO 2009

Il Rapporto è stato redatto dal gruppo di Astrid, coordinato da Alessandro Natalini e Giulia Tiberi, composto da: Paola Adami, Sauro Angeletti, Silvia Barbieri, Paolo Bonetti, Alessandra Caldarozzi, Massimo Carli, Bruno Carotti, Claudio Cataldi, Laura Cavallo, Simonetta Cerilli, Giuseppe Coco, Fabrizio De Francesco, Gianmario Demuro, Tommaso Di Nitto, Andrea Flori, Carmen Iuvone, Monica Lombini, Luca Lo Schiavo, Nicola Lupo, Bernardo Giorgio Mattarella, Mario Martelli, Raffaella Marzulli, Gabriele Mazzantini, Silvia Paparo, Carlo Pappagallo, Gemma Pastore, Carolina Raiola, Siriana Salvi, Isabella Salza, Francesco Sarpi. Hanno partecipato ai lavori del gruppo Simona Bertetto, Beatrice Biagini, Francesca Ferrara, Donatella Furia, Giovanna Gerbino, Sabrina Marzuola.

FONDAZIONE ASTRID – Corso Vittorio Emanuele II, 142 – 00186 Roma
www.astrid.eu

I

QUADRO GENERALE

SIRIANA SALVI

LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE IN ITALIA TRA BUONE INTENZIONI E MODESTI RISULTATI: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

1. Introduzione

La crescita di interesse che si è registrata nell'ultimo ventennio verso il tema della qualità della regolazione ha spinto diverse organizzazioni internazionali e sopranazionali a realizzare indagini in materia presso gli stati membri. Queste analisi sono sempre più spesso supportate dalla definizione di standard misurabili e indicatori che permettono di realizzare valutazioni e confronti nel tempo e nello spazio.

Da alcuni anni, accanto alle quelle pubbliche, anche alcune organizzazioni di natura privata hanno iniziato ad occuparsi dell'argomento. La riduzione delle barriere al commercio internazionale ha infatti accresciuto la concorrenza tra i paesi come sede di localizzazione delle attività imprenditoriali, spingendo i più autorevoli think tank sui temi economici a incorporare nelle proprie valutazioni i vari aspetti che contribuiscono a definire la capacità "strutturale" dei diversi sistemi di sostenere lo sviluppo, compresa, in molti casi, la capacità dell'amministrazione di creare un quadro normativo e regolamentare favorevole alla crescita.

Il dibattito politico e mediatico sulla competitività che si è sviluppato in Italia fa ormai un uso esteso delle cifre prodotte dalle fonti internazionali di natura pubblica e privata. A destare interesse sono le clamorosamente basse posizioni occupate dal nostro paese nelle classifiche mondiali, che sembrerebbero tra l'altro concordi nell'indicare proprio nella regolazione pubblica una delle principali cause di arretratezza del sistema.

L'immagine dell'ambiente regolatorio italiano restituita dalle indagini comparative internazionali si pone tuttavia in contrasto con la sempre maggiore rilevanza che il tema della *better regulation* ha acquisito nell'agenda politica degli ultimi governi. In altre parole, alle buone intenzioni dello scorso ventennio sembrerebbero aver corrisposto risultati decisamente modesti.

Le cause di questo scarto potrebbero risiedere in due distinte tipologie di fattori. La prima attiene ai sistemi di valutazione utilizzati. Ci si potrebbe chiedere, infatti, fino a che punto misurazioni ideate per adeguarsi a una pluralità di contesti nazionali, e quindi necessariamente basate su modelli e schemi concettuali semplificati, siano effettivamente in grado di restituire un quadro fedele dello stato del nostro sistema di regolazione. La seconda attiene viceversa alla sostanza dei fenomeni. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare che al riconoscimento di centralità al tema della qualità della regolazione (e ai conseguenti propositi annunciati) non sia stato dato pienamente seguito nelle politiche e negli interventi effettivamente attuati. O, al contrario, si potrebbe supporre che la distanza che separa l'Italia dagli altri paesi avanzati dipenda unicamente dal quadro iniziale, fortemente più arretrato, nel quale sono state avviate le riforme; gli sforzi profusi negli ultimi anni starebbero quindi colmando un ritardo accumulato in fasi precedenti, richiedendo ancora del tempo per esplicitare i propri effetti sul posizionamento del paese rispetto ai suoi *competitors* internazionali.

Nelle pagine che seguono, si cercherà di realizzare un esame delle valutazioni espresse a livello internazionale sul posizionamento dell'Italia che offra una prima risposta ai quesiti proposti. A tal fine, esso sarà accompagnato da un'analisi delle metodologie impiegate, in modo da verificare il grado di attendibilità dei risultati di ciascun sistema di misurazione e di valutarne la capacità di cogliere le peculiarità del caso italiano. Inoltre, per supportare una riflessione sul legame tra intenzioni ed effetti dei recenti interventi di riforma, saranno esaminati, oltre ai più tradizionali indicatori "di risultato" (riferiti, cioè, alla qualità dell'ambiente regolatorio inteso in senso stretto), alcuni recenti studi che concentrano la propria attenzione sulle variabili "di processo" (ossia riferiti al disegno delle politiche di

better regulation e alle condizioni organizzative per la loro realizzazione). L'analisi si concentrerà, in particolare, sul confronto con i paesi appartenenti all'Unione europea a 15, al fine di agevolare l'individuazione delle aree di maggiore criticità e debolezza del nostro sistema in relazione a quelli più strettamente comparabili per collocazione geografica, dimensioni e livello di sviluppo.

2. *Le valutazioni operate dalle organizzazioni internazionali pubbliche*

2.1. *Le istituzioni comunitarie e gli altri organismi europei*

Alla sempre maggior attenzione prestata dalle istituzioni comunitarie al tema della *better regulation* alcune direzioni generali della Commissione hanno risposto avviando, ciascuna nei settori di propria competenza, una raccolta di informazioni comparabili presso gli stati membri. Ad esempio, la DG Economic and financial affairs ha predisposto, in collaborazione con l'Economic Policy Committee, una banca dati che raccoglie informazioni di carattere qualitativo sulle politiche del mercato del lavoro nei paesi membri (Labour market reforms database, LABREF) e una sugli interventi di riforma nel mercato dei prodotti (Microeconomic reform database, MICREF), strutturata in tre aree tematiche (apertura e competitività dei mercati, *business environment*, economia della conoscenza).

Queste attività, tuttavia, raramente hanno portato a strutturare nel tempo veri e propri sistemi di misurazione. Esse risultano inoltre spesso sovrapposte e scarsamente coordinate tra loro. Anche per far fronte a questa criticità, la DG Enterprise and industry, da anni impegnata sul versante delle politiche di *better regulation*, ha realizzato un progetto (Indicators of Regulatory Quality) con l'ambizione di ricondurre ad unità le iniziative settoriali fino ad oggi condotte su questo tema. Nel 2005 il progetto ha prodotto tre sistemi di indicatori, riferiti sia al disegno delle politiche di *better regulation* sia ai relativi effetti, impiegabili per il monitoraggio e la valutazione delle politiche di miglioramento della regolazione a livello europeo e dei singoli stati membri. Tuttavia, in attesa che il progetto, recentemente ripreso dal Group of High Level National Regulatory Expert istituito dalla Commissione europea, trovi concreta applicazione, il quadro delle attività svolte a livello comunitario in tema di misurazione della qualità della regolazione restituisce ancora un quadro composito e frammentato, rendendo scarsamente significativo qualunque tentativo di individuare il posizionamento dell'Italia nelle indagini in materia.

Alle iniziative della Commissione europea si aggiungono le misurazioni realizzate, in modo sporadico, dal gruppo Directors and Experts of Better Regulation (DEBR) dello European Public Administration Network (EPAN), il sistema di cooperazione informale che dalla fine degli anni Ottanta promuove il coordinamento e la circolazione di informazioni tra le amministrazioni dei paesi europei.

In particolare, durante la presidenza di turno dell'Unione (I semestre 2003), la Grecia ha promosso la realizzazione di un monitoraggio sul grado di implementazione del piano di azione del Gruppo Mandelkern da parte degli stati membri. Il quadro che ne emergeva per l'Italia era quello di un paese in linea con le migliori esperienze internazionali circa l'impostazione delle politiche di *better regulation*, rispetto alla quale veniva riconosciuta l'adozione di un approccio sistematico e coerente, con particolare riferimento agli interventi di semplificazione amministrativa¹. Il rapporto segnalava viceversa alcune criticità sul versante della fase attuativa, imputate principalmente alle difficoltà di coordinamento derivanti dai processi di decentramento amministrativo in atto [Hellenic presidency of the Council of the European union, 2003: 60].

Successivamente, in vista della riunione del DEBR del maggio 2004, la Troika dell'Ue, composta da Italia (di turno alla presidenza), Irlanda e Paesi Bassi, ha promosso la

¹ Lo studio paese sull'Italia poneva infatti in risalto i progressi attuati attraverso le iniziative di snellimento procedurale e regolativo realizzate su impulso della l. 59/97 e il conseguente passaggio dalla realizzazione di interventi sporadici ad un approccio strutturato alla semplificazione amministrativa.

realizzazione di un'indagine approfondita sulle metodologie e gli approcci all'Analisi di impatto della regolazione (Air) in dieci paesi europei. Nella comparazione, il nostro è stato annoverato, assieme all'Ungheria, nel gruppo dei paesi più arretrati circa l'effettivo utilizzo dello strumento, in quanto confinato ancora a una fase sperimentale [Italian, Irish and Dutch Presidencies of Council of the European Union, 2004: 5].

2.2. *L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)*

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) è impegnata sul tema della *better regulation* fin dall'inizio degli anni '90, sviluppando, nel tempo, un crescente interesse anche per gli studi di carattere quantitativo. Tra quelle che si sono stabilizzate nel tempo², le iniziative più rilevanti sono costituite dal Regulatory Reform Programme, coordinato da un gruppo di lavoro che raccoglie componenti di varie direzioni generali dell'organizzazione (Group on regulatory policy) e dall'attività svolta dal Public Governance Directorate nel campo del "Regulatory Quality and Management".

Il Regulatory Reform Programme è stato avviato nel 1998 con l'obiettivo di supportare i governi dei paesi membri nel processo di semplificazione e di miglioramento della qualità dell'ambiente regolatorio³. Il programma poggia sulla realizzazione di analisi approfondite sui sistemi di regolazione dei diversi paesi⁴. Nelle review sono utilizzati anche sistemi di misurazione riferiti a vari ambiti attività pubblica. Tra quelli di carattere sistematico, il primo a essere utilizzato è stato il sistema di indicatori sulla regolazione del mercato dei prodotti (Indicators of product market regulation, PMR), teso a valutare «*the degree to which policies promote or inhibit competition*» [Conway et al., 2005].

Box 1 - Indicators of product market regulation

Soggetto titolare: Ocse - Economic department.

Annualità di riferimento dei dati: 1998 e 2003; recentemente sono stati da inviati agli stati membri i questionari per l'aggiornamento.

Universo di riferimento: paesi Ocse.

Oggetto: regolazione del mercato dei prodotti nel suo complesso e in specifici settori (commercio, energia, trasporti, comunicazioni, ecc.).

Dimensioni indagate: regolazione economica e regolazione amministrativa.

Metodo di raccolta delle informazioni: questionari somministrati alle amministrazioni degli stati membri.

Tipo di informazioni rilevate: la maggioranza delle informazioni rilevate è di tipo qualitativo e basata su risposte di tipo binario (sì/no).

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate sono sintetizzate in 16 indicatori elementari che confluiscono in 7 indici composti, a loro volta aggregati in un'unica misura di "Product market regulation".

² L'Ocse realizza anche indagini spot su temi di particolare rilievo. Ad esempio, nel 1998 ha condotto una rilevazione su un campione di imprese sul tema degli oneri burocratici, dalla quale era però esclusa l'Italia. Più recentemente (2004) ha realizzato un'indagine sulla trasparenza e l'accessibilità della pubblica amministrazione.

³ Il programma si pone in continuità con le raccomandazioni contenute nel rapporto ai Ministri dell'Ocse sulla regolazione del 1997 (cfr. Ocse, 1997).

⁴ In particolare, il sistema di regolazione italiano è stato oggetto di approfondimento all'inizio del decennio (cfr. Ocse, 2001) ed è stato oggetto di una nuova review nel corso del 2008.

Trattamento dei dati: alle informazioni qualitative è associato a posteriori un valore numerico; le informazioni quantitative sono suddivise in classi utilizzando un sistema di soglie. Tutte le informazioni sono riproporzionalizzate in una scala da 0 a 6 (dove a valori più alti corrisponde una maggiore restrittività della regolazione).

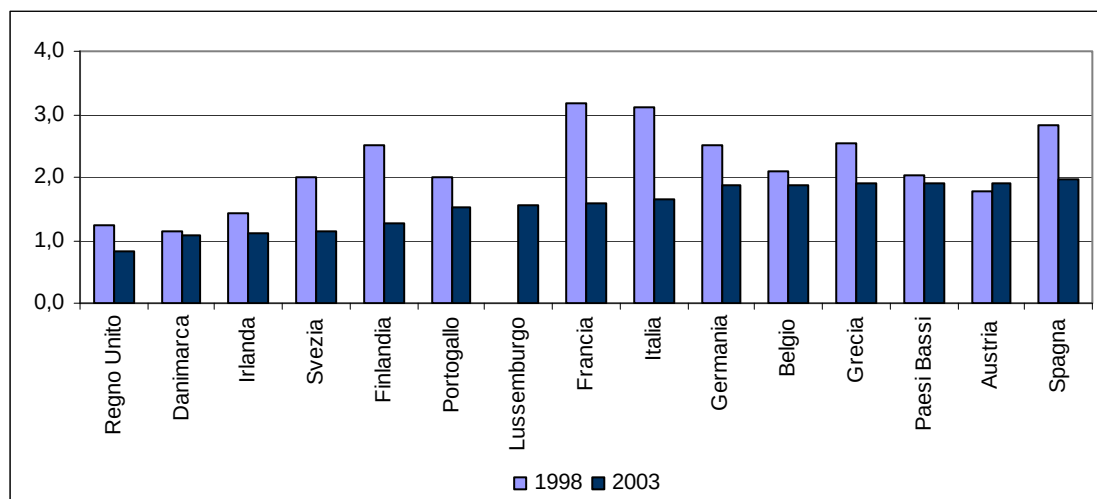
Sistema di aggregazione: media ponderata. Per l'aggregazione delle informazioni rilevate negli indicatori elementari i pesi sono stabiliti in modo soggettivo, sulla base della rilevanza assegnata alle diverse variabili; per la costruzione degli indici di livello superiore i pesi assegnati agli indicatori elementari sono stabiliti sulla base dell'analisi in componenti principali.

Dal punto di vista dei contenuti, i PMR si articolano in 7 indici composti (cfr. Box 1), che appartengono a due macro-categorie: 5 di essi si riferiscono a quella che l'Ocse definisce la “regolazione economica”, ossia all'intervento diretto dello Stato sul mercato (controllo dei prezzi, fissazione di barriere all'ingresso, ecc.); i restanti due (“Administrative burdens on startups” e “Regulatory and administrative opacity”), attengono alla “regolazione amministrativa”, ossia alle imposizioni attraverso le quali le autorità pubbliche raccolgono informazioni sulle condotte individuali e intervengono su di esse [Ocse, 1997]. In particolare, “Administrative burdens on startups” misura i risultati in termini di oneri amministrativi che gravano sulla nascita di imprese individuali e società (numero di enti da contattare e di procedure da svolgere, durata e costi) e i vincoli all'avvio dell'attività in specifici settori; “Regulatory and administrative opacity” misura viceversa dimensioni di processo, ossia, da un lato, le regole che presiedono al funzionamento del sistema di permessi e licenze (con particolare riferimento allo sportello unico e all'istituto del silenzio assenso) e, dall'altro, i sistemi di comunicazione e di semplificazione di regole e procedure (accesso ai procedimenti amministrativi, semplificazione del linguaggio, ecc).

Mentre gli indici di “regolazione economica” si collocano quindi al confine tra le politiche di regolazione e i processi di liberalizzazione, gli ultimi due si riferiscono alle forme di intervento indiretto dello stato e al tema degli oneri burocratici in particolare, risultando di più stretto interesse rispetto all'oggetto di questa analisi.

Il seguente grafico mostra il posizionamento dei paesi dell'Unione europea a 15 rispetto al grado di restrittività della regolazione amministrativa con riferimento alle due annualità per le quali sono stati finora pubblicati i risultati della rilevazione. Da esso emerge con chiarezza come l'Italia, che nel 1998 rientrava tra i paesi giudicati a più elevato grado di rigidità dell'ambiente regolatorio (seconda solo alla Francia), presenti, con riferimento al 2003, un valore in linea con la media europea.

Fig. 1 – Indice di “Administrative regulation” nei paesi dell'Ue a 15 (grado di restrittività della regolazione in una scala da 0 a 6) – Anni 1998 e 2003



Fonte: Elaborazioni su dati contenuti in Conway et al., 2005

Su questo risultato hanno pesato soprattutto i miglioramenti registrati rispetto alla dimensione degli “Administrative burdens on startups”, il cui valore è passato, su un massimo di 6, dal 4,6 del 1998 (di gran lunga il più elevato nell’universo preso a riferimento) al 2,4 del 2003 (punteggio, questo, ancora piuttosto elevato, ma comunque inferiore a quello registrato da altri paesi, e in particolare da Grecia, Austria e Spagna). Alcuni avanzamenti sono stati realizzati anche rispetto alla “Regulatory and administrative opacity”; in questo caso, l’indicatore, che presentava un valore molto basso già nel 1998 (superiore solo a quello registrato dall’Austria), nel 2003 vede l’Italia prima in graduatoria assieme ad Austria e Spagna.

E’ impossibile non rilevare come la prima posizione dell’Italia sulla dimensione dei processi rappresenti un risultato piuttosto controintuitivo, soprattutto considerando che nel campione di paesi coinvolti sono presenti alcuni tra quelli notoriamente più avanzati in Europa sul versante del disegno e dell’attuazione delle politiche e degli interventi di *better regulation* (il Regno Unito, solo per citare il caso più eclatante). Questo risultato va tuttavia interpretato alla luce delle caratteristiche metodologiche dell’indagine. Essa si concentra infatti sugli elementi “formalizzati” del sistema regolatorio. Questo approccio, se da un lato garantisce un certo margine di obiettività dei risultati, dall’altro non consente di cogliere gli scarti che si possono produrre tra le previsioni normative e la loro effettiva applicazione (basti pensare alla differente valutazione cui può condurre, nel caso dell’Italia, la considerazione degli aspetti formali del funzionamento degli sportelli unici - la loro istituzione - rispetto a quelli sostanziali - la loro effettiva operatività -).

In parallelo, e in per alcuni versi in sovrapposizione, rispetto all’attività di misurazione del Group on regulatory policy si svolge quella della Regulatory Policy Division del GOV che, nell’ambito dell’attività di supporto agli stati membri per promuovere il miglioramento della qualità della regolazione, ha sviluppato⁵ un sistema di indicatori finalizzato a registrare i progressi realizzati sul versante dei sistemi di “*regulatory management*”.

Box 2 - Indicators of regulatory management systems

Soggetto titolare: Ocse – GOV (Regulatory Policy Division).

Annualità di riferimento dei dati: 1998, 2000, 2005 e 2008 (i risultati riferiti all’ultima annualità non sono stati ancora diffusi). L’indagine condotta nel biennio 2005-2006

⁵ Il sistema è stato ideato dal Public Management Committee del GOV in risposta alla raccomandazione del Consiglio dell’Ocse del 1995 “Improving the Quality of Government Regulation”.

presenta alcune variazioni rispetto alle annualità precedenti derivanti dall’emanazione delle linee guida sulla qualità della regolazione del 2005 [Oecd, 2005].

Universo di riferimento: paesi Ocse.

Oggetto: gestione degli interventi di regolazione.

Dimensioni indagate: politiche, istituzioni e strumenti (semplificazione amministrativa, analisi di impatto della regolazione, ecc.).

Metodo di raccolta delle informazioni: questionari somministrati alle amministrazioni degli stati membri.

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo qualitativo basate su risposte di tipo binario (sì/no).

Tipo di sistema: le informazioni elementari sono direttamente utilizzate per comparare i diversi sistemi. In alcuni casi, sono previsti indicatori di livello “intermedio” che aggregano alcune variabili riferite a dimensioni omogenee.

Trattamento dei dati: ai fini della costruzione degli indicatori, alle informazioni qualitative è associato a posteriori un valore numerico (ossia, un “peso”) basato sulla loro rilevanza rispetto a principi stabiliti dall’Ocse, così come valutata da un gruppo di esperti e sottoposta alla consultazione degli stati membri.

Sistema di aggregazione: media ponderata. Il sistema di pesi utilizzato è implicito nei valori assegnati alle variabili (v. sopra).

A differenza dei PMR indicators, gli Indicators of regulatory management systems (IRMS), si concentrano esclusivamente sulla fase del processo di regolazione. L’obiettivo è infatti quello di verificare in che misura la struttura istituzionale di ciascun paese sia in grado di assicurare i migliori risultati di regolazione in termini di costi per i destinatari, oltre che di trasparenza e accountability dell’azione pubblica. In questo senso, il concetto di “qualità della regolazione” implicito negli IRMS guarda al modo in cui, in ciascun sistema, il sistema delle regole viene formato e aggiornato, più che ai suoi effetti; esso si riferisce, in altri termini, alla “governance” degli interventi di regolazione [Jacobzone et al., 2006]. Secondo l’Ocse, gli sforzi di un sistema per raggiungere una regolazione di qualità possono essere valutati guardando a tre elementi: le politiche, le istituzioni e gli strumenti [Ocse, 2006].

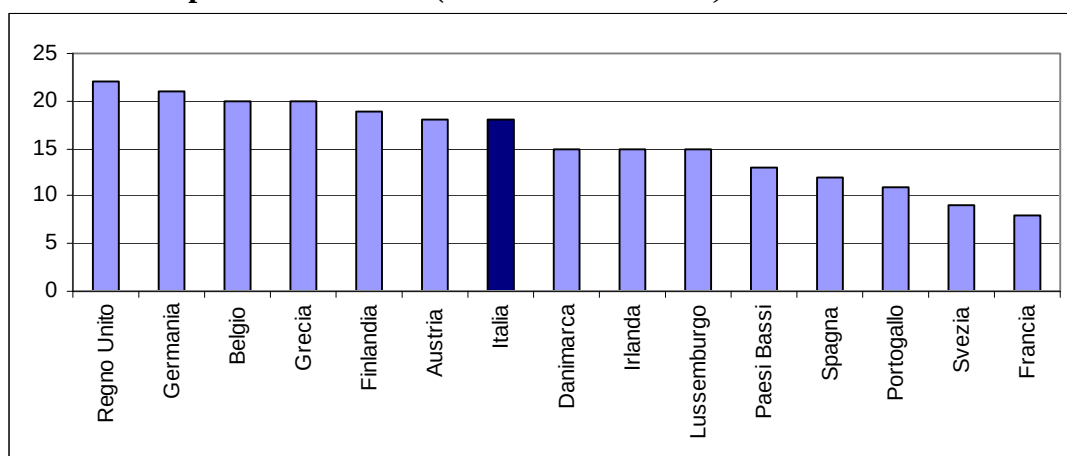
In base ai risultati dell’indagine [Jacobzone et al., 2006], l’Italia mostra una forte rispondenza ai principi Ocse nell’ambito delle “politiche” realizzate. In particolare, essa risulta rispettare tutti i criteri stabiliti in merito all’esistenza di una «*Explicit, published regulatory policy promoting government-wide regulatory reform*» (esplicitazione degli obiettivi di riforma, responsabilità ad alto livello politico, ecc.). Sul versante della valutazione delle performance, viceversa, essa registra uno svantaggio comparativo, in quanto non ancora dotata di sistemi per valutare il grado di adozione degli strumenti di *better regulation* (Air e consultazione, in particolare) da parte delle varie componenti sistema amministrativo e per misurare gli output e gli outcome delle politiche di regolazione.

Piuttosto elevata risulta la posizione dell’Italia anche sul versante del disegno istituzionale, rispetto al quale essa dimostra di rispettare il principale presupposto individuato dall’Ocse, ossia l’esistenza di organismi dedicati alla gestione e al coordinamento complessivo dei programmi di riforma della regolazione.

Rispetto all’ultimo elemento, costituito dal ricorso agli strumenti di qualità della regolazione, la posizione dell’Italia varia sensibilmente a seconda dell’ambito considerato. Ad esempio, rispetto all’adozione dell’Air (con riferimento a dimensioni quali l’esistenza di un organismo dedicato promuoverne l’impiego, alla presenza di un vincolo formale di

realizzazione, alla completezza delle analisi previste), essa risulta al di sopra della media Ocse e sesta (a pari merito con l’Austria) guardando al più ristretto ambito dei paesi dell’Ue a 15 (cfr. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).

Fig. 2 – Indicators of regulatory management systems: ricorso all’Air da parte dei paesi dell’Ue a 15 (in una scala da 0 a 8) – Anno 2005



Fonte: Elaborazioni su dati contenuti in Lonti et al., 2008

Ancora più avanzata risulta la posizione del nostro paese nell’impiego di strumenti per ridurre e controllare gli oneri amministrativi, rispetto al quale risulta terza tra i paesi dell’Ue a 15 assieme ad Austria, Danimarca, Germania, e Paesi Bassi [Ocse, 2007: 14] e per semplificare le procedure autorizzatorie (silenzio-assenso, sportello unico, individuazione del responsabile del procedimento), rispetto al quale si posiziona quarta con il Belgio [Lonti e Woods, 2008: 112].

Un serio ritardo si registra, viceversa, rispetto al ricorso a procedure pubbliche di consultazione delle parti interessate. Nella classifica relativa al rispetto degli standard internazionali, l’Italia si colloca infatti penultima nell’Ue a 15 e comunque quartultima tra i paesi Ocse [Lonti e Woods, 2008: 109]. Ciò riflette l’assenza di una previsione generale che imponga l’ascolto degli *stakeholders* nei processi decisionali e la mancata definizione di criteri comuni per la conduzione dei relativi processi.

Complessivamente, i risultati dell’indagine indicano un buon posizionamento dell’Italia rispetto alla gestione delle politiche di miglioramento di qualità della regolazione. Non può tuttavia non essere notato come essa presenti limiti analoghi a quelli rilevati con riferimento alla costruzione dei PMR indicators, con i quali gli IRMS condividono gran parte dell’impostazione metodologica. Anche in questo caso, infatti, il questionario insiste sugli elementi “formali” del sistema, rimettendo tra l’altro le valutazioni di merito ai singoli stati membri. Emblematico è, in questo senso, il valore registrato dall’Italia con riferimento al grado di adozione dell’Air: in assenza di un sistema di misurazione condiviso e comparabile sul suo livello di utilizzo effettivo da parte dei diversi paesi, l’indicatore tende a registrare le previsioni normative in materia, non consentendo di cogliere, nel caso del nostro paese, come a queste sia lungi dal corrispondere un uso diffuso dello strumento da parte delle amministrazioni nel loro complesso.

2.3 La Banca mondiale

Anche la Banca mondiale ha da tempo sviluppato sistemi di misurazione della qualità della regolazione. Tra questi i più diffusi e commentati a livello internazionale sono certamente i Doing business indicators, che, a partire dal 2004 (su dati riferiti all’annualità precedente), misurano ogni anno la “facilità di fare impresa” in oltre 170 paesi.

Box 3 – Doing business indicators

Soggetto titolare: Banca mondiale.

Annualità di riferimento dei dati: tutte le annualità a partire dal 2003 (gli ultimi dati disponibili, pubblicati nel 2009, sono riferiti al 2008).

Universo di riferimento: oltre 170 paesi (181 nell'edizione 2009).

Oggetto: vincoli che un'impresa tipo (così come definita sulla base di parametri sulla forma giuridica, la dimensione e la localizzazione) deve affrontare per svolgere la propria attività.

Dimensioni indagate: 10 aree di regolazione dell'attività imprenditoriale da parte della pubblica amministrazione (avviare un'impresa, ottenere licenze edilizie, assumere e licenziare, registrare la proprietà, accedere al credito, proteggere gli investimenti, pagare le tasse, commercio internazionale, far rispettare i contratti, cessare l'attività d'impresa).

Metodo di raccolta delle informazioni: indagine indirizzata a esperti operanti nei vari paesi (prevalentemente studi professionali che offrono alle imprese consulenze di tipo legale, fiscale, ecc.).

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo qualitativo e quantitativo.

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate sono sintetizzate in 10 indicatori, ciascuno riferito a una diversa area di regolazione, a loro volta aggregati in un'unica misura di "easy of doing business".

Trattamento dei dati: ciascun indicatore è composto da un minimo di tre a un massimo di sei parametri, che si riferiscono a singole informazioni rilevate (quali il numero di procedure da espletare, i relativi costi, i tempi di attesa) o a sub-indicatori a loro volta composti sulla base di più parametri (ad esempio, all'interno dell'indicatore relativo alla rigidità della regolazione del lavoro, è presente un sub-indicatore sulla "difficoltà di assumere" composto da tre parametri: possibilità di stipulare contratti di lavoro temporanei per attività stabilmente necessarie, durata massima dei contratti a termine, rapporto tra salario minimo e valore aggiunto per occupato).

Sistema di aggregazione: media semplice dei ranghi percentili.

Nell'ultima edizione del Doing business, relativa al 2008, l'Italia si è collocata nel complesso 65-esima sulle 181 economie analizzate. Rispetto ai paesi dell'Ue a 15, in particolare, come illustra la Tab. 1, si è posizionata penultima, avanti solo alla Grecia e con uno stacco di 15 posizioni dalla terzultima.

Guardando alle singole aree indagate, è possibile notare come la posizione dell'Italia risulti particolarmente critica rispetto al funzionamento della giustizia civile ("far rispettare contratti" 156° nel complesso e ultima nell'Ue a 15) e del sistema fiscale ("pagare le tasse": 128° in classifica e ancora ultima in Europa). Risultati poco confortanti si registrano anche nelle dimensioni "commercio internazionale", "ottenere licenze", "assumere e licenziare" (rispetto alla quale, tuttavia, si registra un buon posizionamento in ambito europeo), "accedere al credito" e "avviare un'impresa" (rispetto alla quale l'Italia si colloca ancora decima nell'universo dell'Ue a 15, pur avendo, in base ai dati raccolti dalla Banca mondiale, più che dimezzato tempi e ridotto di un terzo il numero procedure rispetto al 2003).

Complessivamente, l'immagine dell'ambiente regolatorio italiano restituita dall'indagine della Banca mondiale è quella di un sistema caratterizzato da un elevato grado di rigidità, che la colloca non solo in coda al gruppo dei paesi economicamente più avanzati, ma in anche una posizione piuttosto arretrata guardando all'intera classifica mondiale.

Le caratteristiche dell'indagine impongono tuttavia una certa cautela nell'interpretazione di questi risultati. Essa si basa infatti su una raccolta di informazioni presso professionisti operanti nei diversi paesi (cfr. Box 3), che rispondono, laddove non sia possibile riferirsi a norme vigenti e a tariffari ufficiali, sulla base della propria esperienza. La metodologia alla base dei Doing business indicators, quindi, pur essendo assai più robusta di quella cui ricorrono diversi istituti internazionali privati (cfr. par. 4.1)⁶, non è esente da criticità, in quanto le informazioni riferite dai soggetti intervistati, di cui comunque non è garantita la rappresentatività, includono elementi di carattere soggettivo⁷, essendo basati su esperienze e conoscenze necessariamente limitate. Inoltre, per garantire la comparabilità delle informazioni raccolte nei diversi paesi, le informazioni devono riferirsi ad un'unità definita in modo convenzionale (cfr. Box 3). E i parametri individuati per qualificare questa "impresa-tipo", con particolare riferimento a quelli relativi alla dimensione (ad esempio, 201 addetti per l'indicatore "assumere e licenziare"; fino a 50 addetti per "avviare un'impresa") e alla localizzazione (la principale città d'affari del paese), appaiono poco idonei a rappresentare adeguatamente la realtà italiana, caratterizzata da una netta prevalenza di piccole e medie imprese e dalla presenza di differenze anche notevoli nel grado di efficienza amministrativa nei diversi territori.

Oltre a quelli di metodo, vanno tenuti in considerazione nella lettura dei risultati anche aspetti più strettamente riferiti al profilo dei contenuti. Le dimensioni indagate e le variabili utilizzate per il calcolo degli indicatori sono infatti connotate dalla presenza di giudizi di valore non sempre pacifici rispetto alle diverse possibili visioni del ruolo dello stato in economia⁸.

⁶ Come illustrato più avanti, infatti, nel caso delle organizzazioni private i dati si riferiscono a percezioni degli operatori economici, i quali sono tra l'altro chiamati a rispondere a quesiti estremamente generici. Nel caso del Doing business, gli esperti sono invece chiamati a riferire dati oggettivi utilizzando un questionario molto dettagliato e sono posti in interazione continua con il gruppo di lavoro della Banca mondiale.

⁷ Così la stessa Banca mondiale nell'illustrazione della metodologia sul sito istituzionale del progetto (<http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/default2.aspx>).

⁸ Ad esempio, è stata criticata da più parti, e dal mondo sindacale in particolare, la scelta della Banca mondiale di annoverare tra gli ostacoli all'attività di impresa vari strumenti di protezione del lavoro, quali la fissazione di determinati limiti all'orario di lavoro o la presenza di particolari procedure a tutela dei lavoratori in caso di licenziamento.

Tab. 1 – Posizionamento dei paesi dell’Unione europea a 15 rispetto ai Doing business indicators della Banca Mondiale (su 181 economie) – Ranking 2009 (dati riferiti a giugno 2008)

	Posizione complessiva	Avviare un’impresa	Ottenere licenze edilizie	Assumere e licenziare	Registrare la proprietà	Accedere al credito	Proteggere gli investimenti	Pagare le tasse	Commercio internaz.	Far rispettare i contratti	Cessare l’attività d’impresa
Danimarca	5	16	7	10	43	12	24	13	3	29	7
Regno Unito	6	8	61	28	22	2	9	16	28	24	9
Irlanda	7	5	30	38	82	12	5	6	18	39	6
Finlandia	14	18	43	129	21	28	53	97	4	5	5
Svezia	17	30	17	114	10	68	53	42	6	55	18
Belgio	19	20	44	37	168	43	15	64	43	22	8
Germania	25	102	15	142	52	12	88	80	11	9	33
Paesi Bassi	26	51	94	98	23	43	104	30	13	34	10
Austria	27	104	46	50	36	12	126	93	19	13	20
Francia	31	14	18	148	166	43	70	66	22	10	40
Portogallo	48	34	128	164	79	109	38	73	33	34	21
Spagna	49	140	51	160	46	43	88	84	52	54	19
Lussemburgo	50	69	40	167	118	109	113	14	31	2	48
Italia	65	53	83	75	58	84	53	128	60	156	27
Grecia	96	133	45	133	101	109	150	62	70	85	41

Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business database*

La Banca mondiale ha incluso una misura della qualità della regolazione anche nei Worldwide Governance Indicators (WGI), diretti a misurare la percezione di imprese, cittadini ed esperti circa la qualità della governance in sei distinte dimensioni (cfr. Box 4).

Box 4 – Worldwide Governance Indicators

Soggetto titolare: Banca mondiale.

Annualità di riferimento dei dati: 1996, 1998, 2000 e tutte le annualità a partire dal 2002 (gli ultimi dati disponibili sono riferiti al 2007).

Universo di riferimento: 212 paesi e territori.

Oggetto: qualità della governance.

Dimensioni indagate: 6 ambiti di governance (partecipazione e trasparenza, stabilità politica, efficacia dell'azione amministrativa, stato di diritto, controllo della corruzione e qualità della regolazione).

Metodo di raccolta delle informazioni: le informazioni utilizzate sono tratte da indagini condotte da organizzazioni di varia natura (organismi multilaterali, organizzazioni non governative, agenzie di rating, ecc.).

Tipo di informazioni rilevate: prevalentemente informazioni di tipo qualitativo.

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate (340 nell'edizione 2007) sono sintetizzate in 6 indicatori, ciascuno riferito a un diverso ambito di governance. Non è tuttavia prevista una misura aggregata complessiva.

Trattamento dei dati: le variabili provenienti da una medesima fonte informativa sono sintetizzate mediante media semplice prima di confluire all'interno di uno dei 6 indicatori. Tutte le variabili (sia quelle semplici che quelle derivanti dalla media di più variabili) sono riproporzionalizzate in una scala da 0 a 1 (dove a valori più alti corrisponde una migliore qualità della governance).

Sistema di aggregazione: le informazioni raccolte sono aggregate mediante l'*unobserved components model*, che basa la pesatura delle variabili sul criterio della massima verosimiglianza. I sei indicatori sono espressi in una scala compresa tra -2,5 e 2,5 (dove a valori più alti corrispondono migliori risultati di governance).

L'indicatore di qualità della regolazione dei WGI riguarda, in particolare «*the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development*» [Kaufmann et al., 2008: 7]. Esso è costruito, nel caso dell'Italia¹, attraverso nove studi condotti da istituti privati, dei quali sette basati su indagini presso le imprese² e due sul ricorso a expert assessment³. Da un'analisi delle variabili utilizzate nella costruzione dell'indicatore⁴, emerge che esso si riferisce essenzialmente a cinque dimensioni: politiche per la concorrenza, regolazione dell'attività

¹ Le fonti possono variare da paese a paese, a seconda della disponibilità del dato.

² Economist Intelligence Unit, Global Insight - Business Conditions and Risk Indicators, Global Insight - Global Risk Service, Heritage Foundation - Index of Economic Freedom, Institutional Profiles Database, Merchant International Group - Gray Area Dynamics e Political Risk Services - International Country Risk Guide.

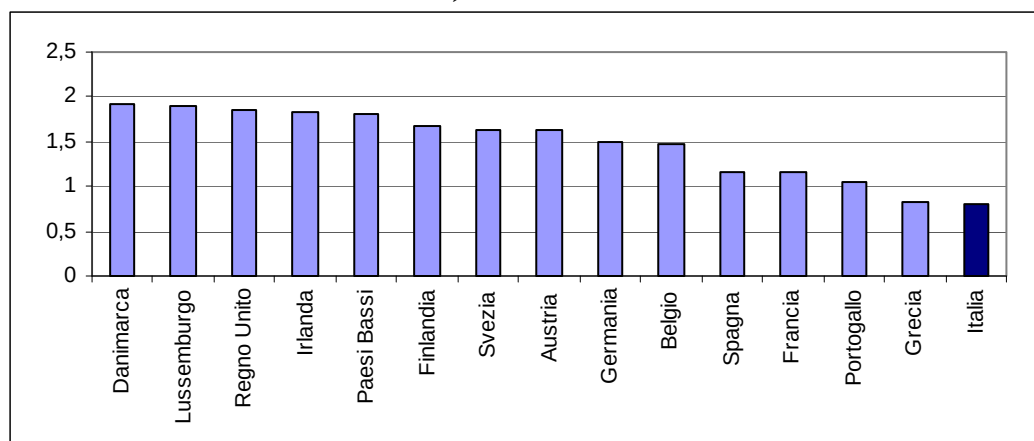
³ Institute for Management and Development - World Competitiveness Yearbook e World Economic Forum - Global Competitiveness Report.

⁴ I sei indicatori, le variabili che li compongono e le relative fonti possono essere consultati sul sito del progetto (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

di impresa, intervento pubblico in economia, restrizioni (dirette o indirette) al libero scambio e sistema fiscale.

Per l'Italia, l'indicatore di qualità della regolazione è risultato crescente dal 1996 al 2004, per poi subire un'inversione di tendenza. Il valore registrato per l'ultima annualità disponibile (il 2007), pari a 0,81 su una scala da -2,5 a + 2,5, colloca il nostro paese nel 74° percentile della distribuzione totale (laddove a un valore più elevato corrisponde un migliore posizionamento), ma in coda alla classifica dell'Ue a 15 (cfr. Fig. 3).

Fig. 3 – Indice di “Regulatory Quality” nei paesi dell’Ue a 15 (in una scala da -2,5 a 2,5) – Anno 2007



Fonte: Elaborazioni su dati Banca Mondiale, *Worldwide Governance Indicators*

2.4 Le valutazioni operate dagli istituti privati

Tra gli indicatori più frequentemente commentati nei dibattiti sulla competitività a livello nazionale e internazionale figura il Global Competitiveness Index (GCI) elaborato dal World Economic Forum (WEF), un'organizzazione internazionale non governativa con sede a Ginevra. Esso mira a valutare la capacità di un paese di garantire una crescita economica nel medio e lungo termine attraverso l'osservazione di fattori strutturali di carattere macroeconomico e istituzionale.

Box 5 – Global Competitiveness Index

Soggetto titolare: World Economic Forum.

Annualità di riferimento dei dati: annualmente a partire dal 2006 (misure analoghe sono state tuttavia calcolate dal WEF a partire dal 1979).

Universo di riferimento: 134 paesi nell'edizione riferita al 2008.

Oggetto: determinanti della crescita economica di medio e lungo periodo.

Dimensioni indagate: 12 “fattori di crescita” (istituzioni, infrastrutture, stabilità macroeconomica, salute ed educazione primaria, educazione superiore e formazione, efficienza del mercato dei beni, efficienza del mercato del lavoro, grado di maturità del mercato finanziario, capacità tecnologica, grado di maturità delle imprese e innovazione).

Metodo di raccolta delle informazioni: statistiche ufficiali e indagine condotta a cadenza annuale presso manager e imprenditori (oltre 12.000 soggetti, nell'ultima edizione) in collaborazione con istituti nazionali di ricerca e associazioni imprenditoriali operanti nei paesi analizzati (per l'Italia, la SDA Bocconi).

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo quantitativo e qualitativo.

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate sono sintetizzate in 12 indicatori, ciascuno riferito a un diverso fattore di crescita, a loro volta aggregati in 3 indici composti (“Basic requirements”, “Efficiency enhancers” e “Innovation and sophistication factors”). I 3 indici confluiscono infine nel GCI.

Trattamento dei dati: nel caso delle variabili di tipo soggettivo, la struttura dei questionari consente di ottenere risposte comprese in una scala da 1 a 7. Le variabili calcolate sulla base delle statistiche ufficiali, vengono ricondotte all’interno del medesimo intervallo mediante un procedimento di riproporzionalizzazione.

Sistema di aggregazione: media semplice per l’aggregazione delle singole variabili nei 12 indicatori e di questi ultimi nei 3 indici composti. Media ponderata per il passaggio dai 3 indici composti al GCI; il sistema di pesi varia a seconda dello stadio di sviluppo (cfr. World economic forum, 2008).

Il GCI si basa su indicatori riferiti a 12 “fattori di crescita” (cfr. Box 5). Tra questi, almeno tre (“istituzioni”, “efficienza del mercato dei beni” e “efficienza del mercato del lavoro”) contengono misurazioni direttamente riferite alla regolazione pubblica. A livello metodologico, queste variabili condividono il fatto di essere tratte dall’indagine annuale condotta dal WEF sugli operatori economici, con la sola eccezione degli indicatori relativi agli adempimenti necessari ad avviare una nuova impresa (numero di procedure richieste e tempi).

Complessivamente, con riferimento al 2008, l’Italia si colloca 49-esima sulle 134 economie analizzate. Come emerge dalla Tab. 2, le dimensioni riferite alla qualità dell’ambiente regolatorio, ad eccezione di quelle relative alla regolazione del mercato, risultano particolarmente penalizzanti, collocando il nostro paese sistematicamente in coda alla classifica mondiale.

Tab. 2 – Indicatori sulla qualità dell’ambiente regolatorio contenuti nel GCI: descrizione, punteggio e posizione occupata dall’Italia (su 134 economie) – Anno 2008

Indicatore	Descrizione	Punteggio	Posizione
Institutions			
Burden of government regulation	Complying with administrative requirements (permits, regulations, reporting) issued by the government in your country is (1 = burdensome, 7 = not burdensome)	2,1	130
Efficiency of legal framework	The legal framework in your country for private businesses to settle disputes and challenge the legality of government actions and/or regulations is (1 = inefficient and subject to manipulation, 7 = efficient and follows a clear, neutral process)	2,8	114
Transparency of government policymaking	Are firms in your country usually informed clearly by the government of changes in policies and regulations affecting your industry? (1 = never informed; 7 = always informed)	3,4	111

Goods market efficiency			
Effectiveness of anti-monopoly policy	Anti-monopoly policy in your country is (1 = lax and not effective at promoting competition, 7 = effective and promotes competition)	4,0	59
Number of procedures required to start a business	Number of procedures required to start a business	9	58
Time required to start a business	Number of days required to start a business	13	24
Labor market efficiency			
Flexibility of wage determination	In your country, wages are (1 = set by a centralized bargaining process, 7 = up to each individual company)	3,1	129
Hiring and firing practices	The hiring and firing of workers is (1 = impeded by regulations, 7 = flexibly determined by employers)	2,1	134

Fonte: WEF, *Global Competitiveness Report 2008-2009*, 2008

Un'altra fonte autorevole di analisi comparative sulla competitività delle diverse economie è rappresentata dall'International Institute for Management Development (IMD), fondazione indipendente con sede a Losanna, che a partire dal 1989, pubblica il World Competitiveness Yearbook, un rapporto annuale sulla capacità competitiva dei diversi paesi.

Box 6 – World Competitiveness Scoreboard

Soggetto titolare: International Institute for Management Development.

Annualità di riferimento dei dati: annualmente a partire dal 1989.

Universo di riferimento: 55 paesi nell'edizione riferita al 2008.

Oggetto: capacità dell'ambiente in cui operano le imprese di sostenerne la competitività.

Dimensioni indagate: 4 fattori di competitività (performance economica, efficienza del governo, efficienza delle aziende e infrastrutture).

Metodo di raccolta delle informazioni: statistiche prodotte da organizzazioni internazionali, nazionali o regionali, pubbliche o private, verificate da un network di istituti partner (per l'Italia, Confindustria) e indagine (Executive Opinion Survey) condotta a cadenza annuale su un campione di manager di imprese (3.960 nel 2008) la cui distribuzione, in ciascun paese, riflette la composizione settoriale dell'attività produttiva (settore primario, manifatturiero e dei servizi).

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo quantitativo e qualitativo.

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate (oltre 300, nel complesso) sono sintetizzate in 20 sub-indicatori, che, a gruppi di 5, confluiscono in 4 indicatori, ciascuno

riferito a un diverso fattore di competitività. I 4 indicatori sono infine aggregati per stilare una classifica finale.

Trattamento dei dati: tutte le grandezze utilizzate sono standardizzate al fine di essere espresse in una scala comune.

Sistema di aggregazione: media semplice.

Le misure impiegate nel World Competitiveness Scoreboard riferite alle politiche di regolazione sono comprese in uno dei cinque fattori che lo costituiscono (cfr. Box 7), “efficienza del governo”, e in particolare in due dei suoi cinque sotto-fattori: “quadro istituzionale”, che, oltre a un blocco di variabili riferite alla politica monetaria, ne contiene uno sulla qualità dell’azione amministrativa (trasparenza, burocrazia, sistema regolatorio, ecc.) e “legislazione sull’impresa” (che contiene un ampio numero di criteri, tra i quali: intervento pubblico in economia, pressione regolatoria, grado di restrittività della regolazione del mercato del lavoro). Anche in questo caso, tutte le dimensioni relative alla regolazione, ad eccezione di una (“tempi per la costituzione di un’impresa”, valutata in termini di numero di giornate), sono tratte dall’Executive Opinion Survey.

Tab. 3 – Posizionamento dei paesi dell’Unione europea a 15 rispetto ai fattori di competitività definiti dall’IMD (su 55 economie) – Anno 2008

	Posizione complessiva	Economic Performance	Government Efficiency	Business Efficiency	Infrastructure
Lussemburgo	5	4	14	9	18
Danimarca	6	26	4	5	7
Svezia	9	22	11	8	5
Paesi Bassi	10	7	17	12	9
Irlanda	12	24	7	4	23
Austria	14	17	20	15	13
Finlandia	15	36	13	17	12
Germania	16	6	26	28	6
Regno Unito	21	16	24	19	20
Belgio	24	19	42	23	15
Francia	25	13	45	35	11
Spagna	33	30	34	40	30
Portogallo	37	44	27	43	28
Grecia	42	48	46	42	35
Italia	46	45	53	46	33

Fonte: International Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2008*

Nella classifica 2008, l’Italia risulta 46° sulle 55 economie analizzate e ultima tra i paesi Ue a 15 (Tab. 3); il fattore maggiormente penalizzante (rispetto al quale essa risulta addirittura terzultima sull’intero universo di riferimento dell’indagine) è proprio quello relativo alla “efficienza di governo”.

Ogni anno, anche l'Economist Intelligence Unit (EIU), sezione di ricerca sui mercati dell'Economist Group, stila una classifica tra i sistemi economici basata sulla qualità dell'ambiente in cui operano le imprese⁵.

Box 7 – Business Environment Ranking

Soggetto titolare: Economist Intelligence Unit.

Annualità di riferimento dei dati: annualmente a partire dal 1997 (i dati si riferiscono a quinquenni storici e di previsione).

Universo di riferimento: 60 paesi.

Oggetto: qualità del *business environment*.

Dimensioni indagate: 10 fattori che orientano le decisioni di investimento privato (ambiente politico, ambiente macroeconomico, opportunità di mercato, politiche per l'impresa e la concorrenza, politiche per gli investimenti esteri, commercio estero e controlli valutari, regime fiscale, sistema finanziario, mercato del lavoro e infrastrutture).

Metodo di raccolta delle informazioni: fonti statistiche nazionali e internazionali ed elaborazioni realizzate dall'EIU sui risultati di una serie di indagini d'opinione.

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo quantitativo e qualitativo.

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate sono sintetizzate in 70 indicatori elementari, raggruppati in 10 indici, ciascuno riferito a un diverso fattore. I 10 indici sono infine aggregati in una misura di sintesi sulla qualità del *business environment*.

Trattamento dei dati: ai fini dell'aggregazione nei 10 indici, ciascuno dei 70 indicatori viene espresso in una scala da 1 a 5; in particolare, per le variabili di carattere quantitativo, i dati sono posti in ordine crescente e divisi in 5 quintili, a ciascuna dei quali viene assegnato un diverso punteggio. Gli indici sono in seguito trasformati in una scala da 1 a 10.

Sistema di aggregazione: media semplice.

Gli indici utilizzati per la classifica prodotta dall'EIU (Business Environment Ranking) che contengono misure riferibili all'attività di regolazione ("efficacia politica": efficacia del governo, burocrazia; "politica per l'impresa e la concorrenza": tutela della proprietà privata, politiche per la concorrenza; "politiche per gli investimenti esteri": protezione degli investimenti; "sistema finanziario": regolamentazione finanziaria; "mercato del lavoro": rigidità delle norme sul lavoro, regolamentazione salariale) vedono l'Italia in una posizione mediana in classifica, ad eccezione di quello riferito alla regolazione del mercato del lavoro. Nel complesso, quello dell'EIU appare il giudizio meno negativo per l'Italia tra quelli analizzati, sebbene l'indisponibilità di dati riferiti ai singoli fattori contenuti nei vari indici non consenta di esprimere una valutazione centrata esclusivamente sulle dimensioni strettamente riferite alla qualità della regolazione.

⁵ Con riferimento all'Italia, i dati prodotti dall'EIU sono analizzati e commentati ogni anno in relazione al contesto europeo dal Business International nel rapporto "La competitività del sistema Italia".

Tab. 4 – Posizionamento dell'Italia rispetto alle componenti del Business Environment Ranking (su 82 economie) – Quinquennio 2003-2007

Indicatore	Posizione
<i>Ranking complessivo</i>	41
Ambiente politico	33
Ambiente macroeconomico	49
Opportunità di mercato	34
Politiche per l'impresa e concorrenza	40
Politiche per gli investimenti esteri	40
Commercio estero e cambio	33
Regime fiscale	78
Sistema finanziario	21
Mercato del lavoro	66
Infrastrutture	24

Fonte: Economist Intelligence Unit in Business International, *La competitività del Sistema Italia*, 2007

4. Conclusioni

4.1. Una possibile classificazione degli indicatori analizzati

Le valutazioni sulla qualità della regolazione operate dalle organizzazioni internazionali pubbliche e private presentano una notevole eterogeneità nelle tematiche affrontate e nei metodi di misurazione utilizzati. Ciò, se da un lato conduce a una moltiplicazione di informazioni spesso sovrapposte e contraddittorie, dall'altro consente di ottenere un quadro conoscitivo articolato su un fenomeno senza dubbio dotato di un elevato livello di complessità.

In particolare, come anticipato nel paragrafo 1, dalla rassegna presentata nei precedenti paragrafi emerge come negli ultimi anni, accanto al più tradizionale interesse per il tema della regolazione in termini di quantità e qualità dell'intervento pubblico in economia e dei relativi risultati, si stia iniziando ad affermare, da parte delle istituzioni pubbliche in particolare, una specifica attenzione agli approcci al miglioramento della qualità della regolazione. I sistemi di misurazione attualmente disponibili possono essere quindi schematicamente ricondotti a due distinti "momenti" dell'attività di produzione delle regole:

1. i processi, con riferimento al disegno delle politiche di *better regulation* (inclusi gli aspetti legati alle condizioni organizzative) e agli strumenti utilizzati per la formulazione degli interventi; appartengono a questa categoria tutte le misurazioni realizzate dagli organismi europei e dall'Ocse (ad eccezione di quelle che concorrono a definire il sub-indice "Administrative burdens on startups" contenuto nei PMR indicators);
2. i risultati, in termini di "ambiente" regolatorio (grado di restrizione dei mercati, carico burocratico sugli utenti, ecc.); in questa categoria rientrano i sistemi di indicatori prodotti dalla Banca mondiale e da tutti gli istituti privati analizzati⁶.

⁶ Naturalmente questa distinzione rappresenta una semplificazione funzionale all'analisi e non va intesa in senso rigido. Nella realtà i sistemi commentati risultano meno polarizzati, presentando spesso un mix di

Anche dal punto di vista della natura dei dati impiegati è possibile raggruppare le esperienze analizzate in due distinte categorie:

1. la prima include le indagini che mirano a rilevare le percezioni di particolari categorie di soggetti (in genere le imprese, ma anche alcune categorie di intermediari), come i Worldwide Governance Indicators della Banca mondiale e i sistemi di indicatori elaborati dagli istituti privati;
2. la seconda include quelle che mirano, viceversa, a raccogliere dati di carattere fattuale⁷ sulla base di informazioni riferite da soggetti qualificati. A loro volta, le valutazioni che rientrano in questa categoria possono essere ulteriormente distinte a seconda che prevedano il ricorso a:
 - operatori economici e intermediari (giuristi, consulenti d'impresa, associazioni di categoria, ecc.), come i Doing business indicators della Banca Mondiale,
 - soggetti operanti presso le amministrazioni pubbliche, come le indagini degli organismi europei e dell'Ocse.

Fig. 4 – Classificazione delle indagini analizzate in base alle dimensioni indagate e all'oggetto della misurazione

Dimensione indagata Natura dei dati	Processi di formazione delle regole	Risultati
Dati fattuali	Commissione europea - LABREF Commissione europea - MICREF Epan – <i>Varie indagini</i> Ocse – PMR (indice di “Regulatory and administrative opacity”) Ocse – IRMS	Ocse – PMR (indice di “Administrative burdens on startups”) Banca mondiale – Doing business
Percezioni		Banca mondiale - Worldwide Governance Indicators WEF - GCI IMD - WCS EIU - Business Environment Ranking

4.2. *La posizione dell'Italia nelle graduatorie internazionali*

Le valutazioni sul sistema di regolazione italiano che emergono dalle analisi comparative internazionali divergono in modo piuttosto netto a seconda della tipologia di indicatori utilizzati.

In particolare, le analisi orientate a rilevare le caratteristiche del processo di formazione delle regole restituiscono, complessivamente, l'immagine di un sistema piuttosto avanzato.

contenuti (ad esempio, come illustrato nel par. 3, il World Competitiveness Scoreboard dell'IMD contiene anche variabili “di processo”, quali quelle riferite alla “adattabilità” delle politiche di governo, alla loro trasparenza, all'indipendenza dell'amministrazione dalla sfera politica).

⁷ Va rilevato che il criterio di classificazione proposto non è sovrapponibile alla classica distinzione tra indicatori di carattere soggettivo e di carattere oggettivo. Come mostrato nei precedenti paragrafi, infatti, le indagini che ricadono nella seconda categoria, sebbene mirino in generale a raccogliere informazioni puntuali sulla normativa e sul quadro regolamentare vigente, includono necessariamente elementi basati su esperienze e conoscenze di singoli soggetti.

Tanto nelle analisi sviluppate dall'Epan, quanto in quelle basate sugli indicatori dell'Ocse, infatti, esso risulta annoverabile tra le migliori esperienze sia nell'ambito dell'impostazione delle politiche sia in quello relativo al disegno istituzionale. Più eterogenei risultano i giudizi sul ricorso a tecniche e metodi atti ad assicurare un miglioramento della qualità delle regole (semplificazione amministrativa, analisi di impatto della regolazione, ecc.), rispetto al quale la posizione dell'Italia varia a seconda dello strumento considerato. Complessivamente, tuttavia, essa si colloca costantemente nel gruppo dei paesi che presentano una maggiore rispondenza ai principi definiti a livello internazionale. E' significativo, al riguardo, che l'unico sistema in cui sia prevista l'elaborazione di una misura di sintesi dei giudizi (l'indice di "Regulatory and administrative opacity" contenuto nei PMR indicators) veda l'Italia prima nella graduatoria europea e perfino in quella relativa all'intera area Ocse.

In tutt'altra direzione vanno i giudizi formulabili sulla base degli indicatori di risultato. Nonostante le differenze riscontrate negli approcci metodologici impiegati dalle diverse organizzazioni, tutte le indagini segnalano infatti una limitata qualità dell'ambiente regolatorio italiano rispetto alla maggioranza dei paesi europei, e, talora, ad alcuni paesi in via di sviluppo. Particolarmente gravi sono i ritardi segnalati dagli istituti privati, che appaiono concordi nell'individuare alle restrizioni eccessive imposte dalla regolamentazione pubblica uno degli elementi maggiormente penalizzanti la competitività del paese.

Sulle cause di questo ritardo si osserva tra l'altro un'ampia convergenza tra le diverse fonti, che appaiono concordi nel segnalare, tra i settori rispetto alle quali si registrano i divari più ampi, il sistema fiscale (Banca mondiale e EIU), il mercato del lavoro (WEF, EIU e, in parte, la Banca mondiale) e la giustizia civile (Banca mondiale e WEF).

Per quanto riguarda le dinamiche temporali, alcuni soltanto degli studi analizzati segnalano che il sistema italiano ha realizzato progressi negli ultimi anni. Nel caso degli istituti privati ciò vale in particolare per gli indicatori elaborati dall'EIU, che indicano una progressiva riduzione del divario che dividerebbe l'Italia dagli altri paesi avanzati. Anche rispetto all'indice "Administrative burdens on startups" dell'Ocse (PMR indicators) l'Italia ha visto un miglioramento tra il 1998 e il 2003, non molto evidente, tuttavia, se posto in relazione con le dinamiche delle altre economie. Al contrario, in base ad altre classifiche, come ad esempio quella stilata in base ai Doing business indicators della Banca mondiale, essa continua a collocarsi in coda alla classifica dei paesi avanzati, nonostante i miglioramenti in senso assoluto registrati rispetto ad alcuni parametri.

4.3. *L'influenza del metodo*

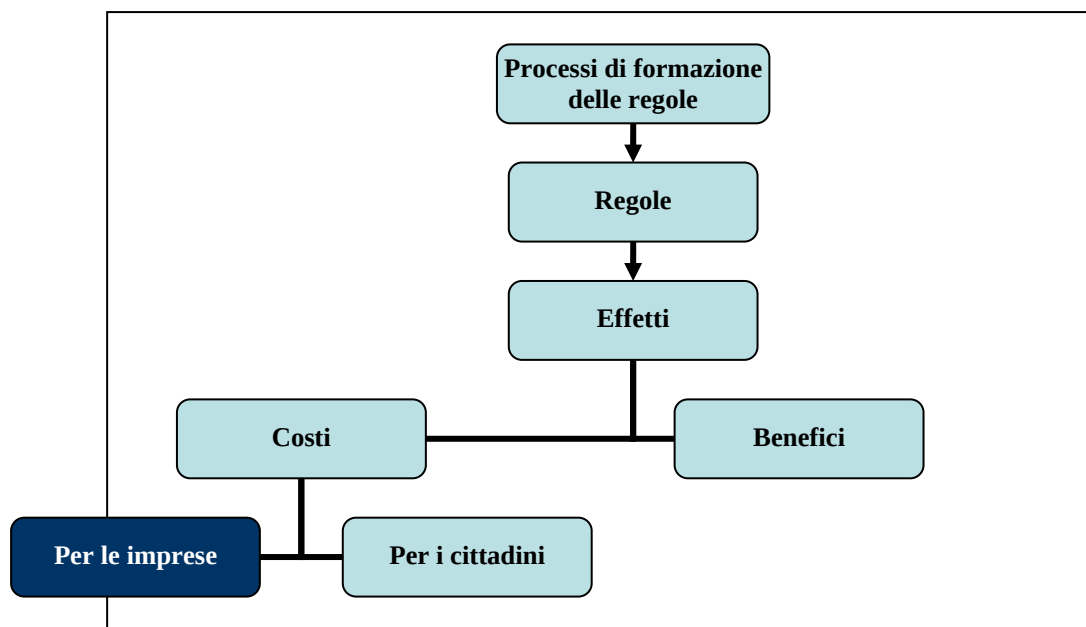
Nella lettura dei risultati delle diverse analisi comparative internazionali occorre adottare alcune cautele legate alle impostazioni e ai metodi adottati. Ciascuna delle tipologie di indicatori individuata nel paragrafo 4.1, infatti, presenta potenzialità conoscitive e limiti intrinseci alle proprie finalità conoscitive e al disegno delle indagini realizzate, la cui variabilità deriva in buona misura dalla complessità della nozione stessa di "qualità della regolazione" e dai problemi di misurazione che ne discendono.

Dal punto di vista dei contenuti, ad esempio, la scelta di alcune organizzazioni di concentrarsi sulla fase dei processi riflette solo in parte le difficoltà legate alla misurazione degli effetti della regolazione e la conseguente necessità di individuare delle "proxy" per rappresentarli. I processi di formazione delle regole non possiedono infatti necessariamente una stretta correlazione con i risultati, non solo per lo scarto temporale che inevitabilmente sussiste tra l'adozione di strumenti di *better regulation* e il dispiegarsi dei loro possibili benefici, ma anche perché «*the presence of regulatory quality systems is not in itself a guarantee of regulatory quality in any particular country or of the quality of any particular regulation*» [Lonti e Woods, 2008: 102]. In effetti, le valutazioni operate sulla gestione

degli interventi di regolazione sono effettuate in relazione a “principi” di qualità che trascendono il criterio dell’efficienza economica, incorporando considerazioni riferite a più ampi obiettivi di governance e, in particolare, al rafforzamento del processo democratico di formazione delle scelte pubbliche. Ne discende una maggiore enfasi per elementi quali la trasparenza e la partecipazione degli *stakeholders* al processo regolatorio, la proporzionalità degli interventi, l’accountability dei poteri pubblici.

Di conseguenza, la distinzione tra indicatori “di processo” e indicatori “di risultato”, lungi dall’identificare esclusivamente distinti momenti del processo regolatorio, riflette in buona misura anche due diverse concezioni della nozione stessa di “qualità della regolazione”. Infatti, mentre i primi guardano alla bontà delle regole che presiedono al processo di formazione delle scelte (ossia della meta-regolazione [Radaelli, 2007]), per i secondi la componente fondamentale della “qualità” è costituita dall’impatto della regolazione, con particolare, se non esclusivo, riferimento al profilo economico. Analizzando il contenuto degli indicatori di risultato, emerge infatti che essi si concentrano su una porzione piuttosto ristretta di effetti (i costi, e in particolare, quelli gravanti sull’attività di impresa), finendo per identificare il concetto di qualità della regolazione con quello della qualità del *business environment*, o, in alcuni casi, con un suo ancora più limitato sottoinsieme costituito dai vincoli amministrativi che gravano sulle imprese (cfr. Fig. 5)⁸. Ciò, se da un lato va almeno in parte imputato all’oggettiva difficoltà di individuare misure condivise e adeguatamente rappresentative dei benefici della regolazione pubblica, dall’altro sottende di fatto un orientamento favorevole in senso assoluto a una riduzione dell’intervento (diretto e indiretto) dello Stato nel sistema economico: per come sono costruiti i sistemi di misurazione che rientrano in questa categoria, infatti, un aggravio del carico burocratico sulle imprese si riflette in un peggioramento degli indicatori, a prescindere dal fatto che questo derivi dall’inefficienza del sistema o che sia imposto dall’esigenza di comporre interessi pubblici di natura diversa (tutela dell’ambiente, sicurezza, ecc.).

Fig. 5 – Possibili dimensioni di analisi delle indagini sulla qualità della regolazione



⁸ Si tratta di una scelta contenutistica esplicitata in alcuni casi (ad esempio, i Doing business indicators della Banca mondiale, che misurano, appunto, la “facilità di fare impresa” nei diversi sistemi economici), ma non in altri (ad esempio, i Worldwide Governance Indicators, per restare alle misurazioni condotte dalla Banca mondiale).

Gli indicatori di processo presentano viceversa il vantaggio di risultare compatibili con differenti agende politiche, in quanto “neutrali” rispetto alla dimensione e alle finalità dell’intervento pubblico [Centre for European Studies, 2005]. Ciò, naturalmente, non implica che essi non incorporino, così come d’altra parte qualunque sistema di misurazione, giudizi di valore; essi si riferiscono però alla rispondenza dei diversi sistemi a un insieme di principi di qualità definiti dalle organizzazioni internazionali pubbliche anche a valle di un’ampia condivisione con gli stati membri.

Dal canto loro, le misure riferite ai processi di regolazione soffrono di alcune limitazioni che dipendono dal quadro delle informazioni effettivamente disponibili a livello internazionale. Come sottolineato nei precedenti paragrafi, infatti, in assenza di dati oggettivi, certi e comparabili sull’effettiva applicazione dei principi che dovrebbero presiedere al processo di definizione degli interventi di regolazione, gli indicatori tendono a concentrarsi sulle previsioni normative in materia. Questo approccio, pur consentendo alla misurazione di riferirsi agli aspetti più facilmente osservabili⁹, rischia però di scadere in un formalismo che rende le misurazioni incapaci di cogliere gli scostamenti che possono prodursi tra le previsioni e le prassi e, di conseguenza, le caratteristiche reali dei sistemi di governance.

Un’ultima serie di cautele da adottare ai fini di una corretta interpretazione delle valutazioni operate dalle organizzazioni internazionali discende, infine, dalla considerazione delle caratteristiche del disegno delle diverse indagini.

Nel caso delle analisi fondate sulle percezioni degli operatori economici, in particolare, è possibile ravvisare due distinti profili di criticità. Il primo è connesso alle modalità con cui di fatto vengono svolte le indagini: nei casi analizzati, infatti, esse non sembrano in grado di garantire un livello accettabile di affidabilità dei dati, essendo basate su interviste condotte su gruppi di operatori economici non rappresentativi dell’universo di riferimento, chiamati, tra l’altro, a rispondere a quesiti estremamente generici (per un esempio concreto si v. la Tab. 2 al par. 3). Il secondo risulta viceversa strettamente connesso alla natura stessa dei dati rilevati: essi soffrono infatti delle criticità tipiche delle informazioni di natura soggettiva, quali l’influenza dei fattori di carattere socio-culturale del paese di riferimento e il carattere tendenzialmente inerziale dei giudizi, rendendo scarsamente confrontabili i dati riferiti a paesi e periodi differenti. Complessivamente, i risultati di queste indagini potrebbero inoltre risultare penalizzanti in particolare per sistemi, come quello italiano, la cui immagine è associata tradizionalmente ad uno stereotipo di inefficienza [Zuliani e Salvi, 2007].

D’altra parte, anche le valutazioni di esperti soffrono di alcune limitazioni. Come già rilevato a proposito dei Doing business indicators (cfr. par. 2.3), infatti, anch’esse implicano un certo grado di soggettività. La direzione dei possibili “scarti” tra le informazioni riferite e i fenomeni reali potrebbe tuttavia dipendere dalla tipologia di rispondenti. In particolare, i dati riportati da rappresentanti del mondo imprenditoriale possono scaturire da preferenze orientate a un approccio di deregolazione e risultare peggiorativi rispetto alla realtà degli eventi amministrativi soprattutto nei sistemi storicamente percepiti come maggiormente inefficienti. Al contrario, nel caso delle rilevazioni realizzate direttamente presso le amministrazioni pubbliche dei paesi indagati la maggiore lontananza dei rispondenti dagli effetti concreti della regolazione potrebbe comportare il rischio, nella valutazione dei risultati, di un formalismo analogo a quello sopra rilevato con riferimento alle analisi dei processi¹⁰.

⁹ Ad esempio l’esistenza di una previsione generale che imponga alle autorità pubbliche di consultare gli *stakeholders* sulle nuove proposte di regolazione degli interventi, piuttosto che il numero di consultazioni effettivamente realizzate, o la numerosità e la tipologia dei soggetti coinvolti.

¹⁰ Potrebbero essere interpretate alla luce di questa considerazione, ad esempio, le differenze riscontrabili tra le misure di “Administrative burdens on startups” dell’Ocse e i Doing business indicators della Banca mondiale, nonostante teoricamente riferiti a fenomeni del tutto analoghi.

4.4. *L'evidenza dei fatti*

Come evidenziato nel paragrafo 4.2, le valutazioni formulate a livello internazionale sull'ambiente regolatorio italiano compongono un quadro estremamente articolato e, per alcuni versi, non privo di contraddizioni.

Le ragioni degli scostamenti rilevati tra i vari giudizi sono indubbiamente in parte da ricercare negli scopi conoscitivi delle diverse indagini e nei metodi impiegati (cfr. par. 4.3). In particolare, vanno interpretati con una certa cautela i successi conseguiti dall'Italia nelle valutazioni sui processi, in quanto tendono a registrare aspetti esclusivamente formali del sistema di regolazione. Allo stesso modo, i poco confortanti punteggi registrati sul versante delle caratteristiche dell'ambiente regolatorio vanno mitigati alla luce dei limiti degli indicatori di risultato, sul versante sia dei contenuti (in quanto, come segnalato, essi riflettono una visione parziale dell'intervento dello stato in economia), sia dei metodi; ciò riguarda, in particolare, le analisi comparative realizzate dalle organizzazioni private, che, anche a causa della genericità dei contenuti, tendono a registrare più il sentimento prevalente presso gli operatori economici che la realtà dei fenomeni amministrativi.

Anche alla luce di queste considerazioni, i risultati della rassegna realizzata consentono di formulare alcune osservazioni di carattere generale sullo stato dell'ambiente regolatorio italiano in un'ottica comparata.

In primo luogo, negli ultimi anni si è registrata, a livello politico oltre che tecnico, un'innegabile crescita nel grado di consapevolezza sui temi legati alla *better regulation*. Questi progressi risultano evidenti dal progressivo allineamento dei criteri che formalmente presiedono all'impostazione delle relative politiche ai principi di qualità definiti e raccomandati a livello internazionale.

In secondo luogo, ciò non si è tramutato in modifiche sostanziali nel modo di fare regolazione e, soprattutto, in vantaggi concreti per i destinatari delle regole, almeno in relazione al contesto internazionale con cui siamo chiamati a confrontarci. L'Italia, infatti, risulta ancora uno dei paesi con maggiore grado di rigidità dell'ambiente regolatorio in Europa e nell'intera area Ocse¹¹.

Lette congiuntamente, queste due considerazioni portano a dubitare che le cause della distanza che separa l'Italia dagli altri paesi avanzati possano risiedere nelle peggiori condizioni di partenza. Proprio perché partito in ritardo con le riforme, infatti, il nostro paese dovrebbe possedere, avendo applicato principi e standard stabiliti in linea con le migliori esperienze internazionali, elevate potenzialità per una progressiva convergenza. Esso non ha tuttavia beneficiato di questo prevedibile effetto "catch up", mostrando solo in rari casi una riduzione dello svantaggio relativo che lo separa dai propri *competitors*.

Le cause del ritardo vanno quindi ricercate su piani differenti.

In particolare, una prima ragione sembra poter essere individuata nella tendenza ad affidare le riforme a interventi normativi, non affiancati da programmi e risorse per un'effettiva implementazione. Da alcune delle indagini analizzate, infatti, quello italiano emerge come un sistema caratterizzato da un forte iato tra la fase del disegno degli interventi e quella attuativa¹².

¹¹ Come illustrato nel paragrafo 4.2, infatti, anche nelle aree in cui si sono verificati dei progressi, questi sono stati comunque assolutamente insufficienti a colmare la distanza che ci separa dalle altre economie avanzate, a causa dei miglioramenti nel frattempo intervenuti presso gli altri sistemi. E' emblematico, in questo senso, il fatto che l'indicatore relativo all'avvio di un'impresa elaborato dalla Banca mondiale ci veda ancora nel gruppo dei paesi europei più arretrati, a dispetto degli avanzamenti registrati in termini assoluti rispetto ai singoli parametri che lo compongono (cfr. par. 2.3).

¹² Così, ad esempio, nelle analisi condotte dall'Epan sulla *better regulation* in generale e, più in particolare, sull'impiego dell'Air (cfr. par. 2.1). L'insufficiente attenzione alla fase di implementazione parrebbe tra l'altro confermata dal fatto che le analisi internazionali individuano un profilo di criticità delle politiche italiane di

Una seconda ragione potrebbe risiedere nella soltanto parziale efficacia di una strategia di cambiamento interamente affidata a fattori esogeni. In altri termini, è ragionevole ipotizzare che i principi di *better regulation* che hanno ispirato, sulla scorta delle raccomandazioni delle principali organizzazioni internazionali, i nostri interventi di riforma si siano rivelati in parte inefficaci in quanto poco adattati allo specifico contesto nazionale. Non è certo questa la sede per tentare un'analisi dei principali nodi da affrontare per una corretta trasposizione delle indicazioni che provengono da altre esperienze. Ma vale almeno la pena segnalare, a questo proposito, che, nelle analisi sviluppate a livello internazionale, una delle ragioni delle criticità rilevate sul versante attuativo è spesso individuata nelle difficoltà legate alla redistribuzione delle competenze amministrative derivante dai processi di devoluzione (cfr. par. 2.1).

In conclusione, proseguendo a mutuare concetti propri della teoria della crescita, il trasferimento di una “tecnologia” (sotto forma di indicazioni sugli strumenti da utilizzare e di processi da adottare) per il miglioramento dell'ambiente regolatorio avrebbe quindi richiesto una riflessione più approfondita sugli adattamenti da apportare in funzione delle specificità del contesto nazionale e di maggiori capacità endogene per un suo effettivo assorbimento; in altri termini, di una ricerca più convinta di una “via italiana” alla *better regulation*.

BIBLIOGRAFIA

Banca mondiale, *Doing Business 2009: Comparing regulation in 181 economies*, Washington DC, World Bank Group, 2009.

Business International, *La competitività del Sistema Italia*, 2007

Centre for European Studies – University of Bradford per Commission of the European communities - DG Enterprise, *Project on Indicators of regulatory quality – Final Report (Summary)*, gennaio 2005.

Conway, P., Janod V., e Nicoletti G., *Product Market Regulation in OECD Countries, 1998 to 2003*, OECD Economics Department Working Paper, N. 419, 2005.

Hellenic presidency of the Council of the European union - Ad hoc group of experts on better regulation, *Report to the Ministers responsible for Public Administration in the EU member states on the progress of the implementation of the Mandelkern Report's Action Plan on Better Regulation*, Athens, 2003.

International Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2008*, 2009.

Italian, Irish and Dutch Presidencies of Council of the European Union, *A comparative analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU countries*, Dublin, 2004.

Jacobzone S., Choi C. e Miguët C., *Indicators of Regulatory Management Systems*, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/4, OECD Publishing, 2007.

Kaufmann D., Kraay A. e Mastruzzi M., *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, World Bank Policy Research Working Paper N. 4654, 2008.

Lonti, Z. e Woods M., *Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 7, OECD Publishing, 2008.

Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, novembre 2001.

Ocse, *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, 1995.

Ocse, *The Oecd Report on Regulatory Reform*, Paris, 1997.

miglioramento della qualità della regolazione proprio nell'assenza di strumenti per misurare gli output e gli outcome degli interventi realizzati (si veda, ad esempio, quanto segnalato in merito dagli IRMS; cfr. par. 2.2).

Ocse, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, 2001.

Ocse, *Oecd Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005.

Ocse, *Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries*, Paris, 2006.

Ocse, *Political Challenges of Implementing Successful Regulatory Reform: Issues Paper*, SG/GRP(2007)2, 2007.

Radaelli C.M., *Towards better research on better regulation*, Conference paper predisposto per l'Advanced Colloquium on Better Regulation, Centre for Regulatory Governance, University of Exeter, 25-26 gennaio 2007.

World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2008-2009*, 2008.

Zuliani A. e Salvi S, *Competizione internazionale e pubbliche amministrazioni italiane*, in *Note e commenti sul sistema amministrativo italiano in contesto internazionale 2006*, a cura di G. Pennella, Formez - Ufficio Stampa ed Editoria, 2007.

II

LE STRUTTURE E GLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO

CARLO PAPPAGALLO

IL LIVELLO STATALE: SEMPLIFICARE LA SEMPLIFICAZIONE

La lettura degli atti normativi di vario livello che organizzano le attività di semplificazione e, più in generale, in materia di qualità della regolazione (ben quattordici in undici anni, dalla legge n. 59 del 1997 al DPCM n. 170 dell'11 settembre del 2008) induce una prima riflessione e un primo obiettivo.

La stratificazione normativa ha atteggiato in modo talora congiunturale, e quindi discontinuo, le politiche della qualità della regolazione, fissando strumenti e protocolli che sono significativamente mutati in un arco di tempo relativamente breve, ciò che ha reso problematico il radicamento del metodo nelle pubbliche amministrazioni e ha finito con il configurare un assetto organizzativo anch'esso pesante e disorientante. Si pone allora l'obiettivo prioritario di "semplificare la semplificazione".

Il complesso politico-amministrativo che deve presiedervi, infatti, appare oggi pletorico, macchinoso e, per taluni aspetti, modellisticamente contraddittorio e confuso.

Esso consiste, in sintesi estrema: di due Ministri per la semplificazione, l'uno per quella amministrativa, l'altro per quella normativa; un Comitato interministeriale con funzioni di indirizzo, pianificazione, verifica, coordinamento e impulso; una unità tecnica di supporto; un "tavolo" permanente di raccordo con le Regioni e gli Enti locali.

Una prima irrazionalità appare evidente nella preposizione al settore di due Ministri. Innanzitutto, perché in questo modo si frammenta un indirizzo politico che opportunamente dovrebbe ritenersi unitario, anche considerando che, inevitabilmente, la semplificazione amministrativa e la semplificazione normativa spesso si intersecano e l'ultima ridonda sulla prima; ma ancor più considerando il dato normativo in base al quale il Comitato interministeriale, oggi affidato alla competenza del Ministro per la semplificazione normativa, si occupa altresì di istruire le iniziative non normative per la semplificazione.

E' appena il caso di accennare, trattandosi di un'osservazione di carattere politico contingente, e tuttavia influente, che uno dei due Ministri, per esigenze interne alla coalizione di Governo, si occupa anche di riforme istituzionali e che, pertanto, la committenza politica, già affievolita dalla duplicazione di deleghe, rischia di risultare ancor meno dedicata al tema e, di conseguenza, occasionale.

Ora, l'esperienza, sia italiana che in altri ordinamenti, insegna che solo una committenza e una pressione politica forte e costante è in grado di fronteggiare, di volta in volta, i tropismi o le vischiosità delle amministrazioni pubbliche e indirizzarle e coordinarle efficacemente.

Una seconda criticità appare data dalla promiscuità di ruoli affidati ai vari membri del Governo: il Ministro per la semplificazione normativa, s'è detto, presiede il Comitato interministeriale; tuttavia, l'unità tecnica è presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e il "tavolo" con le Regioni e le Autonomie locali è presieduta dal Ministro per gli affari regionali, secondo un criterio di competenza materiale, anziché per *policy*. In questo modo, si accentua la segmentazione del governo del settore, si indebolisce ulteriormente l'unicità di indirizzo e, soprattutto, si rischia di introdurre logiche differenti, e non necessariamente univoche, nella definizione di obiettivi e metodi.

In terzo luogo, sia presso il Comitato che presso il "tavolo" sono o possono essere rappresentati gli interessi, non soltanto con una ennesima duplicazione di sedi, ma, soprattutto, con una confusione fra le sedi di indirizzo e coordinamento e le sedi di esame dei contenuti delle politiche di semplificazione, che genera l'assunzione della rappresentanza degli interessi fin dalla fase della pianificazione.

Il punto è determinante e vale la pena di soffermarsi, sia pur brevemente, su di esso. Gli obiettivi della semplificazione sono obiettivi sistemici, che devono essere desunti da

un'analisi complessiva e da un bilanciamento degli interessi in gioco. Vi possono essere, infatti, ottime ragioni per *non* procedere alla semplificazione di procedimenti o di plessi normativi ove si ritenga che esigenze di tutela di beni o interessi, magari costituzionalmente rilevanti, debbano prevalere sulle esigenze dei soggetti economici e perfino su quelli esposti dalle “organizzazioni rappresentative degli interessi della società civile”, come recita l'art. 4, comma 4, lett. d) del DPCM 12 settembre 2006, dizione che amplia la rappresentanza alle associazioni dei consumatori, come è appresso esplicitamente precisato. In definitiva, la semplificazione può ben dirsi espressione di quel complesso di principi supremi che la tradizione anglosassone riassume nella espressione del *due process of law* e, come tale, deve ritenersi sussunta nel circuito costituzionale dell'indirizzo politico, non soggetto a interferenze di tipo “corporativo” o, peggio, risolto in una mediazione fra interessi

Ciò detto in via di principio, si può osservare che la rappresentanza degli interessi già in sede di pianificazione finisce con l'accentuare la curvatura economica delle politiche di semplificazione. Appare, infatti, assai criticabile, anche se tristemente coerente con la natura che l'Unione Europea ha assunto, che le politiche europee in materia siano esclusivamente *business oriented*. Tuttavia, tale caratteristica appare ancor più criticabile in sede nazionale; se, infatti, stenta a emergere una vera cittadinanza europea nella piena portata della nozione, il rilievo che ha la cittadinanza nazionale dovrebbe essere diversamente considerato ed enfatizzato.

Non pare aver pregio la obiezione che le norme citate prevedono la compresenza di interessi virtualmente contrapposti o divergenti. Come è stato autorevolmente notato, “le lobby che rappresentano interessi economici sono sempre di gran lunga avvantaggiate” [Crouch, 2003, p. 23], come dimostrano, d'altronde, gli esiti delle recenti vicende relative alla ridefinizione degli obiettivi europei derivanti dal Protocollo di Kyoto e il reiterato rinvio dell'entrata in vigore della disciplina dell'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori.

Quella indistinzione si replica e si amplifica al livello dell'unità tecnica, nella quale erano inclusi i capi degli uffici legislativi dei Ministri componenti del comitato, e, attualmente, è coadiuvata da un ennesimo organismo, detto “conferenza permanente”, nella quale figura anche un rappresentante della segreteria della Conferenza Stato-Regioni.

A tutto ciò, può aggiungersi la previsione di un Comitato scientifico presso l'unità per la semplificazione, che appare pleonastico alla luce della composizione dell'unità, della quale sono chiamati a far parte professionisti di elevata qualificazione professionale, ivi inclusi i docenti universitari.

Sembra quindi più che opportuno rendere più agile e nitido il disegno organizzativo, promuovendo un assetto non di tipo concertativo, ma a matrice, in cui recuperare chiarezza e univocità di compiti.

Pare, preliminarmente, debbano essere ripristinati alcuni concetti fondamentali, acquisiti nella pratica della qualità della regolazione, e che paiono essere stati smarriti od opacizzati nella frammentarietà e congiunturalità degli interventi che si sono susseguiti per aggiustamenti.

In primo luogo, occorre ricordare che le politiche della semplificazione possono assumere sia caratteristiche generali (ad esempio: l'abolizione generalizzata di provvedimenti di natura autorizzatoria; la riduzione, parimenti generalizzata, di oneri amministrativi gravanti sui cittadini e/o sulle imprese; la fissazione di termini brevi per l'apertura di attività economiche o l'inizio di interventi da parte dei privati; la estensione a regola delle autocertificazioni e simili), sia caratteristiche settoriali (ad esempio: la semplificazione delle procedure in materia edilizia o commerciale o di valutazione di impatto ambientale, e così via). La distinzione concettuale appare rilevante al fine di evitare il ripetersi di difetti che si sono manifestati in passato; in particolare, evitare che la strategia della semplificazione finisca con il rappresentare “un momento in cui si mescolano insieme

logiche e istanze diverse” e che essa si risolva in “una somma di microinterventi spesso scollegati tra loro” [Natalini, 2002, p. 70]. Difetto che rischia di venire moltiplicato dalla concorrenza delle fonti regolative regionali, a tacere della riserva costituzionale a favore anche degli enti locali, disposta dal sesto comma dell’art. 117 della Costituzione, novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

In secondo luogo, ma di importanza pari, se non maggiore, occorre sottolineare che la qualità della regolazione, comprensiva della semplificazione, nella quale non si esaurisce, come la tendenza più recente sembra invece ritenere, è il prodotto di un procedimento di “progettazione” normativa, scandito nelle fasi della rilevazione del bisogno, della ricognizione del quadro normativo e fattuale, dell’analisi delle opzioni e dell’impatto della regolazione, delle consultazioni degli interessi (che sono spesso interessi micro-settoriali o territorialmente insediati, specialmente quanto alla regolazione sub-statale e locale), della redazione del testo, della valutazione *ex post*. In particolare, stenta ad affermarsi una seria analisi dell’impatto, che non soltanto è un parametro utile ad una decisione politica razionale (ma non un impedimento alla decisione), ma esplica una funzione democratizzante della decisione stessa, rendendo trasparenti i costi, i vantaggi e, soprattutto, la distribuzione di costi e vantaggi all’interno della collettività.

La varietà degli aspetti e la pluralità dei livelli esigono, pertanto, una risposta complessiva e articolata, che parta dai settori che promuovono gli interventi regolativi. Se il metodo della “progettazione” non diviene il metodo stesso della regolazione, ma resta un vincolo estrinseco, “soportato” dai settori, anziché essere percepito e utilizzato come una risorsa, le politiche della qualità si risolveranno in posticci, a volte anche di elevato contenuto dimostrativo o simbolico, più o meno come spesso è accaduto per le politiche di riduzione e qualità della spesa pubblica. E’ infatti illusorio ritenere che la semplificazione possa essere affidata *semel in anno* alla legge che ne porta il nome; esattamente come sarebbe illusorio che le politiche di perseguimento degli obiettivi comunitari e la coerenza dell’ordinamento nazionale con quello europeo possa essere affidata esclusivamente alla legge comunitaria annuale. Così come il vincolo europeo è introiettato nella legislazione ordinaria, statale e regionale, ed è sempre più compreso come una opportunità e non come un onere, altrettanto deve poter accadere per la semplificazione.

In questa prospettiva, spicca la necessità di un riferimento politico “forte” e organizzato, sia come “committente”, sia per compiti di ideazione, impulso, coordinamento e verifica intersettoriale e fra i livelli di *governance*. Si ritiene che tale riferimento debba rimanere identificato nel Presidente del Consiglio, ovvero in un Ministro da esso appositamente ed esclusivamente delegato, ivi compresi i rapporti con le Regioni e gli enti locali, come presidente delle sessioni della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali dedicate alle politiche della semplificazione.

Si raccomanda che il Ministro sia assistito da una adeguata tecnostruttura, anch’essa svincolata dai settori. Una struttura servente composta anche dai capi degli uffici legislativi degli altri Ministri diverrebbe inevitabilmente, per chiare dinamiche politiche e sociologiche, una sede di concertazione preventiva, tanto più se integrata da rappresentanti degli interessi, e non di scelta politica e di pianificazione conseguente.

Lo schema che si propone, in altre parole, prevede una *alterità soggettiva* che assicuri il confronto sulla base di opzioni nitide e scontando, a monte, un chiaro mandato politico del Presidente del Consiglio, nell’esercizio del potere costituzionale di direzione e promozione delle attività dei Ministri e del Governo nella sua collegialità. Non è necessario ricordare la sterminata letteratura in materia di rapporti fra politica e burocrazia, né quella, quasi altrettanto robusta, che ha indagato ragioni e andamenti del Governo “a direzione plurima” o “per dicasteri”, per sottolineare l’importanza di un indirizzo molto forte in materia.

In questo quadro, pare superfluo prevedere un Comitato interministeriale, che non può, oltretutto, che finire con l’escludere alcuni settori di primaria importanza, come è,

attualmente, per le politiche sociali (con particolare riferimento alla sanità) e per l'ambiente e il paesaggio, settori pure presi in rilevante considerazione dal piano d'azione 2007 e dal rapporto sulla misurazione degli oneri informativi gravanti sulle imprese, presentato nel 2008. In verità, la composizione attuale del Comitato, che comprende, in buona sostanza, i Ministri dell'economia e delle finanze e il Ministro per lo sviluppo economico, esprime l'obiettivo di politiche della qualità/semplificazione, ma più semplificazione che qualità globale, ricondotto pressoché unicamente all'orizzonte delle imprese.

Vero è, altresì, che analogo risulta l'orientamento comunitario; parimenti vero appare in ogni caso che, qualunque siano le priorità in una congiuntura data, da quelle politiche non possono e non devono essere emarginati i cittadini in quanto tali, sia per evidenti ragioni afferenti ai diritti di cittadinanza, sia per l'evidenza e di costi (e benefici) relativi alla collettività, monetariamente quantificabili.

E' bene ricordare, per quanto ciò possa sembrare enfatico, che nella semplificazione si articola un aspetto delle politiche di cittadinanza. Attraverso l'ordinamento comunitario, infatti, è penetrato nell'ordinamento nazionale il cosiddetto "principio di proporzionalità" (art. 1 della legge n. 241 del 1990, come novellato dalla legge n. 15 del 2005), peraltro già conosciuto, come sopra accennato, agli ordinamenti di *common law* nella formula del *due process*, in base al quale i pubblici poteri non possono imporre obblighi o limitazioni alle libertà dei cittadini in misura maggiore di quella necessaria (nel caso di diritti fondamentali, strettamente necessaria) al raggiungimento del pubblico interesse meritevole di tutela.

Si tratta, a ben vedere, di un principio sostanzialmente costituzionale, in quanto presidio della sfera di libertà e dei diritti nei confronti di potenziali invadenze e inutili aggravii non soltanto da parte dell'amministrazione, ma anche del legislatore, specialmente quando questi disciplini poteri e procedimenti.

Quanto alla necessità di considerare costi e benefici per la cittadinanza, il recente caso della revisione degli obiettivi comunitari di riduzione delle emissioni climalteranti, di risparmio energetico e di innalzamento della quota di produzione energetica da fonti rinnovabili, revisione richiesta, fra gli altri, dal Governo italiano, appare illuminante.

Infatti, anche a prescindere dal costo effettivo per le imprese interessate, che è stato assai diversamente calcolato dal nostro Ministero dell'ambiente e dal Commissario europeo all'ambiente, non solo non sono stati calcolati i vantaggi, in termini di ampliamento e di creazione di nuove imprese legate al settore delle energie rinnovabili e della conseguente occupazione, ma non sono stati presi in considerazione i costi economici e sociali derivanti da morti, malattie e assenze dal lavoro derivanti, direttamente o indirettamente, dagli attuali elevati livelli di inquinamento atmosferico. Ecco come la curvatura tutta aziendale della qualità della regolazione può produrre decisioni fortemente distorte.

Ricondotta la pianificazione delle politiche di semplificazione nell'ambito di una collegialità governativa diretta dal Presidente del Consiglio, sia pure attribuendo al Ministro delegato l'istruttoria, il coordinamento e l'impulso di tali politiche, l'unità tecnica di supporto alla funzione relativa dovrebbe anch'essa possedere una collocazione organizzativa che ne garantisca l'*alterità* e lo svolgimento di compiti propri, differenti dagli uffici legislativi e dalle unità tecniche di settore.

Di conseguenza, si ritiene che essi possano essere così riassunti:

- a) verifica della completezza della progettazione normativa quanto ai metodi, alle procedure, alle fonti utilizzate (e non utilizzate);
- b) *help desk*;
- c) cura e diffusione delle innovazioni metodologiche e relative alle fonti informative;
- d) verifica dell'attuazione dei piani, dei programmi e degli interventi di semplificazione, ivi compresa la esecuzione della VIR;

e) formazione e aggiornamento del personale delle unità tecniche di settore; si tratta di un compito fondamentale, atteso che la relazione sull’AIR per il 2006 evidenzia, fra l’altro, una severa mancanza di competenze specifiche, necessarie anche per non limitare le politiche di semplificazione alla legge di semplificazione annuale, peraltro da ripensare in coerenza con l’assetto complessivo assunto dalla materia.

Nella dotazione di personale dell’unità centrale e di tutte le unità di settore, comunque essa siano organizzate (purché a staff dell’organo di indirizzo politico, per i motivi sopra sottolineati), devono essere presenti competenze plurime: giuristi, economisti, specialisti di politiche pubbliche, esperti di settore. Se il ruolo degli esperti è cruciale, e il relativo fabbisogno va coperto anche ricorrendo a contratti con estranei alla PA, finché e nella misura in cui essa non ne recluti o produca di propri, si ritiene di raccomandare altresì la “contaminazione” delle esperienze di lavoro, nel senso che, nella medesima unità, appare feconda (sulla base dell’esperienza del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure) la collaborazione fra esperti provenienti dagli apparati dello Stato, dall’Università, dai centri di ricerca privati e dall’impresa e dalle professioni, ovviamente nel limite dato dal divieto di situazioni che generino potenziali conflitti di interessi.

L’atto normativo deve essere concepito, fin dall’inizio, come un prodotto fortemente interdisciplinare e consapevole dei meccanismi fondamentali di funzionamento del settore su cui è destinato a intervenire; diversamente, si rischia di impostare in modo distorto l’ideazione stessa dell’atto, relegando le competenze non giuridiche/amministrative al ruolo di vincolo esterno, conflittuale con apparenti esigenze settoriali e pertanto di minor efficacia e rendimento, oltretutto con un allungamento inevitabile dei tempi del procedimento, prodotto da un prevedibile “andirivieni” fra le unità dicasteriali e l’unità tecnica centrale.

E’ appena il caso di segnalare che organizzazione e metodo dell’analisi di impatto e della semplificazione devono essere estesi a tutti i soggetti produttori di norme, ivi comprese le Autorità. Ciò introduce il tema complesso della qualità della regolazione in un ordinamento multi-livello, come è il nostro, reso ancora più complesso dal sistema delle garanzie costituzionali delle competenze normative di ciascun livello.

La previsione di un “tavolo” all’interno della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali e il metodo degli accordi appaiono pressoché inevitabilmente da condividere. Ma quale strumento può rendere cogente la traduzione pratica degli indirizzi concordati in quelle sedi? In proposito, sul presupposto che anche in ordinamento federalista verrebbe mantenuta una quota di trasferimenti dallo Stato alle Regioni e da queste alle Autonomie locali, si potrebbe ipotizzare una clausola negoziale che comporti, quale sanzione per la mancata attuazione degli indirizzi concordati, una riduzione dei trasferimenti, oltre al già vigente meccanismo di rivalsa nel caso che l’inadempimento o l’infedele adempimento comporti violazioni di norme comunitarie e conseguenti sanzioni.

Nel capitolo dedicato all’AIR nei Comuni (*infra*) si troveranno formulate proposte per assicurare a tali enti le professionalità richieste sopportando il minor onere organizzativo e formativo possibile. Pertanto, per tale aspetto a quella trattazione qui si rinvia.

Altro snodo essenziale e parimenti critico è il procedimento legislativo nazionale. In primo luogo, così come per la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati dai disegni di legge, il corredo per la qualità della regolazione (analisi tecnico-normativa, AIR, notizie circa le consultazioni, motivazioni dell’opzione prescelta) dovrebbe essere qualificato, dai Regolamenti parlamentari, quale condizione di procedibilità dell’atto e, pertanto, sottratto alla disponibilità delle maggioranze, come è accaduto per la quantificazione e la copertura degli oneri finanziari. Conseguentemente, anche le Camere dovrebbero dotarsi di unità tecniche che valutino, come accade da anni per gli aspetti finanziari dei provvedimenti con i due “Servizi bilancio”, completezza e attendibilità delle

relazioni, predisponendo apposita documentazione valutativa per le Commissioni competenti.

BIBLIOGRAFIA:

Crouch, *Postdemocrazia*, Bari, Laterza, 2003

Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002

PAOLO BONETTI

IL COORDINAMENTO DELLA PROGETTAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI
DEL GOVERNO: PROBLEMI E PROSPETTIVE1. *La qualità della regolazione e la disciplina dei procedimenti interni al Governo per la progettazione dei testi normativi*

L'importanza della progettazione delle norme per garantire l'efficacia dell'intervento normativo è considerata un'esigenza di rilievo costituzionale riconosciuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sent. n. 167/1999) per ciò che riguarda la progettazione dei testi delle leggi [Ruotolo, 2440 s.; Aini, 89 s.]

Tale esigenza ha indotto a preveder nella legislazione statale e nei regolamenti parlamentari forme di significativa cooperazione *interistituzionale* (con la consultazione di organi e soggetti diversi in qualche modo interessati all'elaborazione di determinate norme legislative).

Invece tuttora sembra carente la cooperazione *intraistituzionale*, che sarebbe utile per contenere la tendenza delle istituzioni preposte alla normazione a rifuggire dalle regole che esse stesse si danno [Ruotolo, 2445].

Ciò riguarda non soltanto la vita interna delle Camere del Parlamento, ma anche il Governo.

E' noto che una parte forse maggioritaria delle norme giuridiche statali sono elaborate non già dalle due Camere del Parlamento quanto piuttosto all'interno del Governo (disegni di legge, decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti governativi, regolamenti ministeriali, altri provvedimenti generali di natura normativa).

Occorre dunque riconoscere che la qualità della regolazione predisposta dal Governo, da intendersi quale normazione aderente a canoni formali, adeguata ai limiti costituzionali, comunitari ed internazionali ed effettivamente idonea ad attuare l'indirizzo politico-amministrativo del Governo stesso si assicura anzitutto incidendo sia sui tempi, sui modi e sulle procedure dei soggetti che nell'ambito del Governo stesso sono competenti ad elaborare norme giuridiche, sia sul loro coordinamento e la loro cooperazione e ciò può comportare effetti rilevanti per l'intera normazione.

In proposito si deve anzitutto ricordare quell'autorevole dottrina che osserva che l'attribuzione da parte dell'ordinamento giuridico del potere normativo a pochi soggetti (e a livello statale esso spetta soprattutto al Parlamento e al Governo) appare un aspetto piuttosto formale, perché la maggior parte degli atti su cui si esercita il potere normante dei corpi politici o di quelli politico-amministrativi è in realtà prodotto dalle burocrazie [Cassese, 313], cioè da quegli uffici che li assistono nella redazione dei testi degli atti normativi.

Perciò occorre chiedersi se per migliorare la qualità della normazione prodotta dal Governo e riuscire così ad incidere su tempi, modi e procedure del Governo nell'elaborazione degli atti normativi sia sufficiente esigere che i soggetti che all'interno del Governo progettano testi normativi siano vincolati ad elaborare sempre più complesse relazioni illustrative, relazioni tecnico-normative da allegare al testo stesso o a preferire istituti assai complessi e più strutturati, come la codificazione e le misure di semplificazione normativa, o comunque a soggiacere a vincoli procedurali piuttosto lunghi e complessi, e perciò spesso elusi, consistenti in valutazioni preventive (come l'Analisi di impatto della regolamentazione-AIR) o successive (come la valutazione dell'impatto della regolamentazione- VIR) all'elaborazione dell'atto stesso.

Infatti una realistica analisi del modo di lavorare comune agli organi e uffici di ogni Governo fa sorgere il dubbio che siano da rivisitare e da rendere più efficienti e conformi al modello costituzionale il procedimento interno al Governo di progettazione ed elaborazione dei testi normativi.

E' infatti esperienza sempre più frequente e sempre più verificabile anche dall'opinione pubblica nelle cronache quotidiane dell'attualità politico-costituzionale che in poco tempo si susseguano sul medesimo tema diversi testi normativi elaborati dal medesimo Governo e che appaia sempre superficiale e provvisorio un effettivo consenso politico e tecnico interno al Governo circa i testi delle norme deliberate dal Consiglio dei Ministri nell'esercizio dell'iniziativa legislativa governativa (disegni di legge) o della potestà regolamentare statale o delle potestà legislativa delegata (decreti legislativi) o d'urgenza (decreti-legge) e circa i testi delle proposte di emendamento a testi normativi all'esame delle Camere presentate dal Governo.

E' evidente che la qualità della normazione e l'obbedienza alle norme non possono che peggiorare in un sistema nel quale accade sempre più spesso che lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro che hanno deliberato nel Consiglio dei Ministri l'approvazione di un determinato testo normativo preannunciano poche ore o pochi giorni dopo la sua approvazione che il Governo vuole apportare modifiche allo stesso testo o riconoscono pubblicamente che nella redazione del testo approvato si sono compiuti errori o vi sono lacune o addirittura ammettono di non conoscere le disposizioni del medesimo testo, del quale – una volta conosciuto – ammettono l'inadeguatezza o la non conformità all'indirizzo politico governativo.

Occorre dunque interrogarsi sull'adeguatezza delle procedure e delle strutture preposte a progettare gli atti normativi del Governo.

Infatti oltre a mirare ad un'analisi sempre più accurata dell'impatto della regolazione e ad una successiva verifica, ad un costante miglioramento della qualità della redazione dei testi normativi e ad una costante conformità dei testi a canoni formali e alle norme costituzionali, comunitarie ed internazionali, è necessario adottare un processo decisionale di progettazione di ogni atto normativo governativo che davvero assicuri un effettivo e duraturo consenso dei membri del Governo (e della sua maggioranza parlamentare) circa i contenuti dei testi normativi e le scelte politiche in esso incorporate.

Infatti un consenso effimero o superficiale circa determinati testi normativi può sì condurre ad una più rapida progettazione ed approvazione dei testi normativi, ma può favorire una elaborazione dei testi significativamente lacunosa, le quali incoraggiano e facilitano i dissensi sostanziali che si manifestano pubblicamente proprio al disvelarsi delle eventuali lacune. Lacune e dissensi esigono a loro volta ulteriori rimaneggiamenti significativi del medesimo testo normativo, il che può favorire la redazione di norme la cui durata è breve o il cui contenuto è spesso frutto di mediazioni interne che per tentare di contemperare i diversi interessi contrapposti o orientamenti contrastanti appaiono vaghe o ambigue o inutilmente complesse o poco meditate.

Tutto ciò può andare a discapito della qualità della regolazione, suscitando l'esigenza di una continua opera da parte dell'interprete o di successivi e frequenti interventi normativi integrativi o correttivi.

2. Il disegno costituzionale della progettazione dei testi normativi nell'ambito del Governo di fronte alle urgenze dei tempi della politica e dei vincoli costituzionali, internazionali e comunitari e all'andamento dei rapporti politici interni al Governo e alla maggioranza parlamentare

La progettazione dei testi normativi all'interno del Governo è soggetta a fattori che sono difficilmente disciplinabili a livello normativo e che rendono difficile l'effettiva osservanza delle norme che regolano i procedimenti interni al Governo.

In primo luogo vi sono le spinte provenienti dalle urgenze e dai tempi che la politica impone al procedimento di formazione degli atti normativi [Finocchi Gherzi, 64] o che derivano dall'insuperabile esigenza di rispettare vincoli di carattere costituzionale, internazionale o comunitario.

In secondo luogo in una forma di governo parlamentare di tipo dualista come quella in vigore in Italia l'indirizzo politico-amministrativo del Governo e gli atti normativi che attuano tale indirizzo sono soggetti a costante ripensamento ed integrazione sia nell'ambito dei rapporti tra i membri del Governo, sia nel rapporto con la maggioranza parlamentare.

Peraltro questi due fattori poco prevedibili e ponderabili in anticipo influenzano soprattutto l'elaborazione di alcuni atti normativi del Governo:

a) allorché si tratti di atti che attuano un aspetto fondamentale del programma del Governo;

b) allorché il Governo intenda valutare l'opportunità e la legittimità dell'uso del decreto-legge e/o abbia deciso di servirsene;

c) allorché annualmente sia elaborata la manovra di bilancio con la preparazione del disegno di legge di bilancio, del disegno di legge finanziaria e dei disegni di legge collegati;

d) allorché si debbano rispettare termini o contenuti previsti da norme tassative di rango costituzionale o derivanti da norme internazionali o comunitarie;

e) allorché siano in corso di esame presso le commissioni parlamentari o presso l'assemblea delle due Camere progetti di legge (di iniziativa governativa o comunque rilevanti per l'indirizzo politico-amministrativo) e stiano per scadere i termini per la presentazione di emendamenti.

Una conferma dell'influsso di tali fattori si trova anche dagli artt. 8 e 9 del regolamento dell'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) emanato con d.p.c.m. 11 settembre 2008 , n. 170 che disciplinano i casi di esclusione e di esenzione dell'AIR: da un lato l'AIR è esclusa per i disegni di legge costituzionale, per gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e per i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici, a meno che l'AIR sia richiesta dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione, mentre dall'altro lato l'esenzione dall'AIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri o può essere consentita dal Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

L'influsso di quei due fattori è invece minore o comunque può essere ridimensionato allorché il Governo disponga del tempo necessario per approfondire i testi e per svolgere le necessarie consultazioni interne ed esterne, come accade per l'elaborazione dei testi dei regolamenti e dei decreti legislativi, ma anche per l'elaborazione di disegni di legge che riguardano oggetti meno cruciali per l'attuazione dell'indirizzo politico elaborato nel rapporto tra Governo e Parlamento o che riguardano materie per le quali sia richiesta la preventiva acquisizione di pareri preliminari di altri organi (come il Consiglio di Stato, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Unificata, la Conferenza Stato-città, le autorità amministrative indipendenti).

In ogni caso l'importanza del collegamento tra gli atti normativi governativi e il programma di Governo dovrebbe essere ridimensionata, poiché gli studi sull'andamento dei testi normativi progettati dal Governo constatano che soltanto un terzo di tali atti si possono collegare ad un ben determinato indirizzo politico di un determinato Governo, mentre i restanti riproducono sostanzialmente i testi di atti normativi che erano già stati predisposti da precedenti Governi o attuano norme legislative approvate a livello

parlamentare o governativo da altre maggioranze politico-parlamentari o sono atti più o meno dovuti in attuazione di obblighi costituzionali, internazionali o comunitari [Cassese, 315].

L'influsso più o meno forte delle urgenze della politica e dei continui ripensamenti-adattamenti dell'indirizzo politico amministrativo e degli adempimenti degli obblighi internazionali, costituzionali e comunitari del Governo in rapporto con le Camere non può comportare la rinuncia a migliorare le procedure di redazione dei testi normativi. Anzi riconoscendo che l'AIR o la VIR sono escluse per molti atti di notevole importanza politico-istituzionale la cui formulazione appare così piuttosto inadeguata e soggetta a continui successivi mutamenti nel rapporto con altri organi occorrerà riflettere su quali possano essere rimedi diversi, ulteriori e più profondi che tocchino alcuni aspetti tipici dell'attività normativa del Governo e che comportino anche un ritorno rigoroso al rispetto della Costituzione.

Infatti la Costituzione include il Governo tra i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa (art. 71), affida al Governo stesso l'esclusiva iniziativa annuale in materia di bilancio (art. 81), consente alle Camere di approvare leggi di delegazione legislativa al Governo (art. 76) e al Governo di adottare sotto la sua esclusiva responsabilità i decreti-legge (art. 77), menziona regolamenti da emanarsi da parte del Capo dello Stato (art. 87) e prevede tre componenti necessarie del Governo (artt. 92 e 95 Cost.): i Ministri, il Consiglio dei Ministri e il Presidente del Consiglio dei ministri, al quale affida la direzione della politica generale del Governo e il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo mediante la promozione e il coordinamento dell'attività dei Ministri.

Dunque il disegno costituzionale è quello che il Governo abbia una sua attività normativa e che la promozione e il coordinamento di ogni attività del Governo, inclusa l'attività normativa, spettino al Presidente del Consiglio dei Ministri, a fianco dei quali si collocano i Ministri a cui la legge attribuisce funzioni e che sono responsabili degli atti del loro dicastero e degli atti del Consiglio dei Ministri.

La Costituzione non prevede quali atti normativi debbano essere adottati dal Consiglio dei Ministri (anche se in dottrina si ritiene che l'iniziativa legislativa governativa debba essere esercitata non dagli organi individuali del Governo, ma dal Governo nella sua interezza e che perciò spetti al Consiglio quale organo collegiale delle decisioni del Governo [Cuocolo, 46]), mentre affida alla legge il compito di individuare gli atti spettanti ai Ministri (ognuno dei quali ben potrebbe presentare al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Consiglio dei Ministri "schemi" o proposte di atti normativi riguardanti oggetti che rientrano nelle attribuzioni assegnategli dalla legge) e dà al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito e la responsabilità di dirigere l'attività del Governo e il compito di promuovere e coordinare l'attività dei Ministri.

Perciò la cattiva qualità della regolazione prodotta dal Governo deriva anche dall'attuale assetto procedimentale dell'elaborazione degli atti normativi del Governo che lascia tuttora un ruolo promotore, fondamentale e primario soprattutto ai singoli Ministri, ben al di là dell'assetto costituzionale del Governo nel quale il ruolo di promotore, coordinatore e responsabile è quello del Presidente del Consiglio dei Ministri e, se caso, anche quello del Consiglio dei Ministri.

Infatti da un lato è vero che i problemi specifici di attuazione amministrativa di un determinato atto normativo possono essere rilevati ed eventualmente risolti soprattutto dal singolo Ministro competente per legge ad esercitare funzioni amministrative per la materia che una determinata norma intende regolare [Spagna Musso, 42], ed è altresì vero che spesso è dal provvedere ai bisogni quotidiani dell'amministrazione che nasce lo stimolo a legiferare, quasi un riflesso che la stessa amministrazione ricava dal principio di legalità [Cocozza 1989-1, 142].

Dall'altro lato però ciò non comporta né che l'iniziativa dell'atto normativo che deve essere approvato dal Consiglio dei Ministri debba spettare soltanto allo stesso Ministro

competente per materia e non anche al Presidente del Consiglio dei Ministri, sia a titolo di promozione e di coordinamento delle attività dei Ministri (anche perché ogni atto normativo coinvolge in realtà la competenza di più Ministri, dei quali occorre acquisire il “concerto” sul medesimo testo), sia a titolo di direzione dell’attività generale del Governo, né che il testo del medesimo atto normativo governativo debba essere elaborato soprattutto dal Ministro che lo ha proposto o dagli uffici del Ministero che ha competenza sulle relative materie e non già soprattutto dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Infatti il Presidente al fine di dirigere e coordinare l’attività normativa del Governo dispone di tre strumenti in base alla legge n. 400/1988: a) gli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri che coadiuvano le funzioni presidenziali di direzione delle attività del Governo, inclusa l’attività normativa, e di impulso e coordinamento delle attività dei singoli ministri, b) la costituzione di gruppi di studio e di lavoro composti in modo da assicurare la presenza di tutti i ministeri interessati ed eventualmente di esperti esterni alla pubblica amministrazione, c) appositi comitati di Ministri incaricati di esaminare singole questioni di competenza comune da sottoporre al successivo esame del Consiglio dei Ministri.

Se dunque l’iniziativa dell’atto normativo governativo può spettare sia al singolo Ministro, sia al Presidente del Consiglio dei Ministri e l’approvazione finale del testo dell’atto spetta al Consiglio dei Ministri, la progettazione e l’elaborazione del testo dell’atto stesso non dovrebbero spettare tanto al singolo Ministro, quanto piuttosto dovrebbero essere concretamente realizzate in ogni sua parte in modo collegiale da tutti i ministri competenti sotto la guida e il coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3. Il ruolo formale del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri

L’art. 6 del D. Lgs. n. 303/1999 configura il ruolo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale strumento attraverso il quale si realizzano le funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri relative al coordinamento dell’attività normativa del Governo ai sensi dell’art. 95 Cost.

A tale Dipartimento fanno capo tutti i Settori legislativi operanti nell’ambito della Presidenza e la Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (istituita ai sensi dell’art. 1, commi 22-bis e 22-ter del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, in sostituzione della segreteria del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure che era stato previsto dall’art. 3 della legge n. 50/1999), nonché l’Osservatorio sulla semplificazione previsto dall’art. 1, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50. Ad esso spettano anche le analisi preventive in ordine all’impatto legislativo ed economico dell’introduzione di norme comunitarie sull’assetto interno.

Tali funzioni di coordinamento sono sostanzialmente simili a quelle previste dal previgente ordinamento transitorio del Dipartimento (che era previsto dall’art. 13, comma 1 D.P.R. 6 agosto 1998), poi confermate dall’art. 17 dell’ordinamento delle strutture della Presidenza emanato con D.P.C.M. 23 luglio 2002, modificato più volte fino al 2008.

Il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi è la struttura che, nell’ambito del Segretariato generale, fornisce supporto all’attività di coordinamento del Presidente ed assiste il sottosegretario alla Presidenza e il segretario generale in materia di attività normativa. Il dipartimento assicura altresì alla Presidenza la consulenza giuridica di carattere generale. Esso in particolare:

a) coordina e promuove l'istruttoria dell'iniziativa legislativa del Governo, verificandone, sulla base delle indicazioni del dipartimento per i rapporti con il Parlamento, la coerenza con il programma dei lavori parlamentari;

b) provvede, sulla base degli elementi forniti dai Ministri competenti e in coordinamento con il dipartimento per i rapporti con il Parlamento, all'istruttoria degli emendamenti, governativi o parlamentari, relativi ai disegni di legge;

c) cura, nell'ambito del coordinamento di cui alla lettera a), la qualità dei testi normativi e degli emendamenti del Governo, anche con riferimento all'omogeneità e alla chiarezza della formulazione, all'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, al corretto uso delle diverse fonti;

d) verifica la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza;

e) verifica, con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche, le relazioni e le analisi appositamente previste e predisposte a corredo delle iniziative legislative del Governo, curando che esse indichino il quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, gli eventuali precedenti della Corte costituzionale, gli obiettivi perseguiti e la congruità dei mezzi previsti, gli oneri che le nuove disposizioni impongono ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese;

f) cura l'elaborazione delle metodologie in tema di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), coordina e sovrintende all'applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di AIR, alla introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni ed alla formazione del relativo personale;

h) verifica le relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari;

i) coordina e promuove l'istruttoria relativa all'iniziativa regolamentare del Governo;

l) attua la revisione tecnico-formale dei testi normativi e redige regole tecniche di redazione degli stessi; compie le analisi e formula le proposte di revisione e semplificazione dell'ordinamento legislativo esistente;

m) esprime pareri giuridici e sovrintende al contenzioso curato dalla Presidenza; cura l'istruttoria delle questioni di costituzionalità e i relativi rapporti con gli uffici della Corte costituzionale e dell'Avvocatura dello Stato; cura gli adempimenti connessi all'erogazione degli indennizzi in applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, recante «Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile»; provvede al pagamento delle spese concernenti il contenzioso di competenza del Dipartimento;

n) cura i rapporti con le autorità amministrative indipendenti relativamente alle questioni riguardanti la normazione;

o) cura, in collegamento con il dipartimento per gli affari regionali e le segreterie delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città, gli adempimenti preliminari per l'espressione dei pareri sugli atti normativi del Governo;

p) cura, in collaborazione con gli altri organi costituzionali e con i competenti uffici informatici della Presidenza, la predisposizione e la diffusione mediante sistemi informatici della documentazione giuridica a beneficio delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini;

q) svolge le attività di ricerca e documentazione giuridica ed ogni altra attività che ad esso venga affidata, nell'ambito delle proprie competenze, dal Presidente, dal sottosegretario alla Presidenza o dal segretario generale .

2. Il dipartimento, ai sensi e con le modalità dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 1989, n. 366: a) assiste il dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie nella fase ascendente del processo di adozione dei regolamenti e delle direttive comunitarie, nonché nelle procedure di infrazione avviate dall'Unione europea;

b) assicura, quanto al processo di formazione e di attuazione in sede nazionale della normativa comunitaria, l'esame preliminare della situazione normativa ed economica

interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione delle norme comunitarie sull'assetto interno.

Operano in raccordo funzionale con il dipartimento, relativamente alle materie di rispettiva competenza, i settori legislativi dei dipartimenti affidati a Ministri senza portafoglio, che integrano il dipartimento stesso ove l'affidamento venga a cessare.

Il dipartimento si articola in non più di tre uffici e non più di dieci servizi e si avvale di non più di otto unità nell'ambito del contingente di esperti di cui all'art. 11, comma 3, della legge 6 luglio 2002, n. 137.

In ogni caso tra le attribuzioni del Dipartimento previste a livello legislativo mancano adeguati strumenti di coordinamento commisurati alle specificità di ciascuno dei diversi tipi di attività normativa svolta dal Governo (iniziativa legislativa, decretazione d'urgenza, legislazione delegata, attività regolamentare, atti di indirizzo e coordinamento ecc.) e comunque esse si limitano a compiti di coordinamento che restano ancora sostanzialmente modesti rispetto all'effettivo esercizio dell'attività normativa svolto da ciascun Ministro e dal Governo collegialmente: le realizzazioni "men che modeste" dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, che non ha mai raggiunto un livello di operatività necessario per fargli acquisire autorevolezza e prestigio presso le amministrazioni [D'Auria, 706] hanno indotto a concludere che "la lunghezza della denominazione dell'Ufficio è direttamente proporzionale alla sua inefficacia" [Cassese, 314].

Certamente non si deve però trascurare che spetta al Dipartimento la valutazione della qualità degli atti normativi del Governo e almeno sotto tale profilo essa gli consente di esercitare un potere di interdizione nei confronti dell'attività normativa elaborata dai Ministeri allorché si tratti di iniziative legislative la cui relazione tecnico-normativa sia priva degli elementi sulla valutazione dell'impatto amministrativo [Tripaldi, 114 s.].

E dunque si può anche ritenere che il "coordinamento" dell'attività normativa del Governo si debba sostanzialmente limitare allo svolgimento di alcuni compiti spettanti al Dipartimento, cioè alla valutazione dell'impatto della regolazione, alla semplificazione procedimentale, alla verifica della qualità del linguaggio normativo, alla valutazione dell'applicabilità dell'innovazione normativa e alla verifica dell'avvenuta valutazione degli effetti finanziari.

Per il resto è vero che il citato ordinamento della Presidenza affida al Dipartimento alcune funzioni che appaiono essenziali per la concreta elaborazione dei diversi atti normativi del Governo: ad esso spetta coordinare e promuovere l'istruttoria dell'iniziativa legislativa del Governo e l'istruttoria relativa all'iniziativa regolamentare del Governo e verificare la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Peraltro pertinente è l'osservazione secondo la quale l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri disposto dal d.p.c.m. del 2002 ha innestato una potenziale commistione tra chi regola e chi controlla la regolazione, poichè il DAGL da un lato partecipa attivamente all'istruttoria relativa all'iniziativa regolamentare del Governo, promuovendola e coordinandola, e dall'altro lato ne assicura anche il controllo, coordinando e sovrintendendo all'applicazione dell'AIR, sicché i ministeri competenti sulla formulazione dell'AIR e sullo svolgimento delle consultazioni dovrebbero far capo al DAGL il quale supervisiona l'AIR, cura l'elaborazione delle metodologie e sovrintende la formazione in materia di AIR, ma una simile commistione può rendere meno efficace l'AIR o ridurla a mero adempimento procedurale [De Benedetto, 91].

In ogni caso le funzioni del DAGL nel procedimento di formazione degli atti normativi del Governo appaiono sostanzialmente ancillari e di mero coordinamento tecnico-formale rispetto agli atti normativi del Governo la cui iniziativa spetta sostanzialmente soprattutto ad ogni Ministro, come espressamente prevede l'art. 3 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri approvato dal D.P.C.M. 10 novembre 1993 .

Si deve dunque rilevare che il legislatore non prevede efficaci strumenti che implementino anche nel settore dell'attività normativa del Governo le funzioni presidenziali di "impulso" e di "indirizzo" nei confronti dei Ministri.

Infatti la progettazione dei testi normativi del Governo avviene con un procedimento che non soltanto è del tutto riservato (cioè non dotato dei caratteri della pubblicità, e perciò della trasparenza delle scelte), ma che è sostanzialmente lasciato al lavoro interno dei singoli uffici legislativi dei Ministeri, il quale si svolge spesso con uno scarso livello di indirizzo e controllo politico del Ministro e del Presidente del Consiglio dei Ministri, tanto che spesso l'approvazione del testo da parte del Consiglio dei ministri si riduce ad un passaggio meramente formale.

La contrattazione sul testo resta infatti complessivamente lasciata alla volontà dei singoli Ministri (che diramano il testo agli altri Ministri e chiedono osservazioni e ne cercano il «concerto») o, più esattamente, agli interessi diversi e spesso contrapposti rappresentati dai loro uffici, fino a quando il testo elaborato nell'ambito della trattativa interministeriale viene presentato alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri prevista dall'art. 4 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri approvato dal D.P.C.M. 10 novembre 1993.

Così i testi normativi rimangono sino all'ultimo incerti e poco controllati nel loro contenuto e lo stesso lavoro di approvazione dei testi nelle riunioni del Consiglio dei ministri non è rappresentato all'esterno attraverso il verbale, se non per estrema sintesi.

Grazie a tali prassi i testi normativi «del Governo» finiscono per restare sostanzialmente testi dei Ministri proponenti, senza che sia previsto l'obbligo di adottare tutte le misure perché maturi un effettivo consenso dell'intero Governo e da parte del Presidente, tanto che tuttora si verificano casi in cui durante l'esame parlamentare dei testi emergono palesi dissensi tra i Ministeri sul testo stesso, il che fa comprendere che in realtà su tale testo manca un effettivo indirizzo politico unitario approvato dal Consiglio dei Ministri.

Si tratta cioè di una procedura di elaborazione che consente di giungere a redigere un testo che, ancorché approvato dal Consiglio dei Ministri, appare provvisorio anche per ciò che concerne il consenso su di esso formatosi nell'ambito del Governo stesso, poiché tale consenso non si fonda su una complessiva e completa ponderazione di tutti gli aspetti del testo, ma è dato spesso in modo del tutto superficiale o del tutto precario, dopo una negoziazione non trasparente tra i diversi interessi e orientamenti, nella consapevolezza di disporre comunque della possibilità di far apportare modificazioni in altre fasi del procedimento formativo del testo stesso.

Una simile procedura appare esiziale rispetto all'esigenza di migliorare la qualità della regolamentazione, perché è foriera di continue successive modifiche del medesimo testo, talvolta mal composte o coordinate, ne rallenta l'approvazione definitiva e l'effettiva attuazione amministrativa e addirittura facilita il compimento di errori e la creazione di lacune e contraddizioni nella redazione dei testi normativi, il che poi esige successive complicate correzioni, come conferma anche il fenomeno tutto italiano dell'emanazione a partire dal 1996 di decreti legislativi integrativi e correttivi di decreti legislativi precedentemente adottati, peraltro consentiti da leggi di delegazione legislativa al Governo, sempre meno capaci di opporsi alle degenerazioni di una simile prassi.

Così il Governo che tradizionalmente appare l'organo che meglio può provvedere alle esigenze di una normazione rapida, completa e tecnicamente adeguata e che sembra capace di agire con rapidità e tempestività in virtù della sua composizione ristretta ed omogenea, tanto che sembra avere il grado di recettività maggiore di fronte agli orientamenti e alle istanze dei consociati [Cheli, 514], in realtà è a sua volta dilaniato da contrapposti interessi, agisce con apparente rapidità, ma poi i suoi testi normativi devono essere frequentemente rimaneggiati e riapprofonditi, sicché la progettazione degli atti normativi governativi finisce con l'avere caratteristiche che la fanno essere anch'essa molto laboriosa, lenta e

complessivamente incerta, in modo alla fine non troppo diverso dalla progettazione normativa legislativa che si svolge all'interno delle Camere del Parlamento.

Il massimo del paradosso si verifica proprio a proposito dei decreti legislativi integrativi e correttivi di precedenti decreti legislativi: il carattere spesso vago e generico delle leggi di delega attribuisce al «Governo il potere di fare e di disfare nell'ambito della medesima delega» [Sorrentino, 146], ma la regolazione che scaturisce dai decreti legislativi non sempre ha una qualità migliore rispetto a quella della legge ordinaria, perchè l'uso della delega legislativa per la correzione ha spesso indotto il Governo ad un'attuazione graduale e molteplice delle riforme perseguite e soprattutto a riforme attuate in modo sperimentale, con testi normativi elaborati in modo non sufficientemente approfondito, sul presupposto di potersi comunque avvalere della delega correttiva per riformare eventuali vizi, che dunque si mette fin dall'inizio nel conto di aver già compiuto [Spadaro, 567 s.]. Così riforme ampie, attuate con decreti legislativi che proprio perciò si presumono dotate di una certa stabilità, finiscono con l'apparire precarie e provvisorie e tale precarietà si può trasformare in incertezza del diritto ed in inosservanza delle disposizioni [Cartabia, 76].

4. La persistente tendenza al ministerialismo nella progettazione degli atti normativi governativi all'interno del Governo: punti deboli del coordinamento e ipotesi per il loro superamento

Al di là della completezza della relazione illustrativa, della correttezza o meno dell'AIR (quando c'è) e delle relazioni tecnico-normative che ogni Ministero proponente deve allegare ad ogni atto normativo che propone all'approvazione del Consiglio dei Ministri, tutti aspetti sui quali la vigilanza spetta al DAGL, occorre dunque riconoscere che una cattiva qualità della normazione deriva anche da alcune fasi del procedimento interno al Governo che precede l'approvazione dell'atto normativo governativo nelle quali la concitazione, l'improvvisazione e la contraddittorietà tra i diversi soggetti coinvolti raggiunge senz'altro livelli critici rispetto all'esigenza di approvare un testo di buona qualità.

In generale i difetti strutturali delle procedure che si approfondiranno più oltre confermano che tutto il procedimento interno al Governo nell'elaborazione degli atti normativi lascia un ruolo sostanzialmente marginale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al DAGL che è considerato non tanto come guida nell'elaborazione di scelte, quanto piuttosto un attuatore delle scelte stesse, tanto che si nota una scarsa attenzione dei vertici politici per la dirigenza del DAGL stesso, una stabilità degli incarichi anche dirigenziali al suo interno e una mancanza di rilevanti responsabilità di spesa affidate allo stesso DAGL [Cimino, 693].

Migliorare la qualità della normazione di produzione governativa dovrebbe dunque collegarsi all'obiettivo di dare un effettivo potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri di impulso e di indirizzo dell'attività normativa del Governo e dovrebbe dunque mirare a ridurre il tradizionale (e disordinato) policentrismo della produzione normativa governativa e a ricondurre nell'ambito della struttura funzionale ed organizzativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri la gran parte dell'attività normativa del Governo e soprattutto quella destinata a deliberazioni del Consiglio dei Ministri e originata da iniziative ministeriali.

Oggi invece la progettazione degli atti normativi governativi manifesta numerosi difetti di coordinamento in tutta la procedura endogovernativa.

4.1. La proposta dell'atto normativo da progettare e la definizione dell'Agenda degli atti normativi governativi

In primo luogo l’iniziativa politica per la predisposizione di atti normativi governativi può partire da ministri titolari di un dicastero o da ministri senza portafoglio o dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tuttavia soltanto nell’ipotesi di un atto di iniziativa della Presidenza il DAGL cura la procedura fin dall’inizio attraverso la materiale redazione della prima bozza di testo, seguendo le indicazioni del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre negli altri casi il DAGL si limita ad una verifica preliminare, ad un controllo formale sulla qualità del testo normativo e alla sua efficacia rispetto alla politica di semplificazione normativa e ad acquisire le schede di analisi tecnico normativa e, ove previste, di AIR [Cimino, 688].

Il ruolo di impulso e coordinamento della Presidenza appare però ancor più sminuito se si ricorda che nella grande maggioranza dei casi l’iniziativa dei testi normativi parte da un determinato Ministro preposto ad un dicastero.

Proprio perciò l’art. 3 del citato regolamento interno del Consiglio dei Ministri prevede che la fase istruttoria dell’atto inizia con la *proposta* del singolo Ministro di messa all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri di un determinato oggetto: egli deve inviare al Presidente lo schema relativo con la necessaria documentazione e la richiesta deve essere preceduta dall’acquisizione del concerto con gli altri ministri competenti, tra i quali quello del Ministro dell’economia e delle finanze per gli aspetti finanziari e quello del Ministro per la funzione pubblica allorché si tratti di norme legislative concernenti l’organizzazione e il funzionamento di amministrazioni pubbliche.

In sostanza il testo che giunge al concerto degli altri Ministeri e del DAGL della Presidenza è già stato autonomamente elaborato dal singolo Ministero, o meglio, dal suo ufficio legislativo, secondo le sue priorità ed impostazioni di fondo, anche se ciò sia avvenuto tenendo presente gli obiettivi di fondo – solitamente vaghi – dell’indirizzo politico-amministrativo del Governo. Addirittura già prima dell’invio al DAGL il Ministero interessato deve curare l’acquisizione del parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento o il parere di altre autorità amministrative indipendenti e di altri organi consultivi [Finocchi Gherzi, 67], ancorché un simile parere dovrebbe essere richiesto su un testo già definitivo.

Dunque la maggior parte degli atti normativi governativi che arrivano all’esame del Consiglio dei Ministri sono il frutto dell’attività di elaborazione svolta da un solo Ministero, dell’impulso di tale ministero affinché si formino intese con le altre amministrazioni e degli accordi presi da tale ministero con il Ministero dell’Economia e delle Finanze circa la copertura finanziaria delle spese e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri [Mattarella, 143].

L’insieme di questi elementi fa comprendere quanto è il singolo Ministero il vero *dominus*, ideatore e promotore dell’atto normativo governativo e quanto la Presidenza finisca per limitarsi a svolgere successivi approfondimenti e coordinamenti e a chiedere eventuali modifiche ed integrazioni, senza avere però un effettivo potere di impulso sull’intero contenuto e sulla struttura dell’atto.

Infatti anche i più recenti strumenti di coordinamento delle iniziative ministeriali da parte del DAGL appaiono del tutto insufficienti ad assicurare una primazia alla Presidenza invece che ai singoli Ministri nell’ideazione dell’attività normativa governativa: la direttiva 26 febbraio 2009 del Presidente del Consiglio dei Ministri sull’istruttoria degli atti normativi del Governo dispone che le Amministrazioni predispongano e trasmettano al DAGL ogni tre mesi una scheda analitica, nella quale devono essere indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ogni amministrazione intende sottoporre, nel trimestre, all’esame del Consiglio dei Ministri e che il DAGL costituisca una «*Agenda dei provvedimenti normativi*» sulla base delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni e degli esiti dell’attività di monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza, effettuata dal medesimo dipartimento a supporto dell’azione di Governo.

Un simile strumento appare assai debole, perché la stessa direttiva subito dopo dispone che spetti ad ogni amministrazione proponente trasmettere al DAGL ogni schema di testo normativo e che prima della trasmissione al DAGL la stessa amministrazione deve corredarlo delle relazioni illustrativa, tecnica, tecnico-normativa, di analisi dell'impatto della regolazione (AIR), deve acquisire i concerti, le adesioni e le intese che si rendano necessari in relazione all'ambito dell'intervento normativo e gli eventuali pareri tecnico-giuridici necessari (Ragioneria Generale dello Stato, Autorità amministrative indipendenti, enti ed organismi interessati) e infine deve accertare e dichiarare la compatibilità dello schema con l'ordinamento comunitario.

Pertanto quando il testo normativo è inviato dalla singola amministrazione al DAGL ad esso spetta un ruolo di mero supervisore quasi finale di un lavoro già svolto in modo approfondito dai singoli Ministeri tra di loro e di risolutore di problemi politici e tecnici eventualmente ancora insoluti, mentre nessuno stabile meccanismo procedurale è previsto per consentire allo stesso Dipartimento di interloquire fin dall'inizio nell'elaborazione del testo normativo di iniziativa ministeriale.

Dunque l'agenda degli atti normativi governativi e l'individuazione e la selezione degli interessi da tutelare mediante nuove norme sembra restare sostanzialmente ai singoli Ministeri, gli uni separati dagli altri e ciò sembra confermare le osservazioni di quell'autorevole dottrina che ritiene che di fatto è sempre la singola amministrazione che decide, mentre il corpo politico controlla, verifica e corregge, e che l'azione dei pubblici poteri non è quella di un organo di decisione che calcola, quanto piuttosto un conglomerato di organizzazioni vaste e di soggetti diversi, sostanzialmente in competizione tra di loro per influenzare le decisioni e l'esecuzione [Cassese, 319].

Ben diverso sarebbe un simile assetto dell'inizio della fase istruttoria degli atti normativi governativi si prevedessero ulteriori misure di coordinamento:

1) che la scheda analitica della proposta di ogni atto normativo che ogni Amministrazione deve inviare al DAGL contenga un'ipotesi generale per punti, principi e obiettivi non ancora concretizzata in un apposito schema di testo normativo;

2) che ogni Ministero abbia l'obbligo di inviare al DAGL non soltanto la scheda per ogni atto normativo da progettare, ma anche una scheda onnicomprensiva di tutti gli atti normativi governativi di iniziativa di quel Ministero, con particolare riguardo per i tempi di elaborazione e la tipologia della fonte prescelta volta per volta per l'attuazione del programma del Governo mediante norma di rango legislativo nella medesima legislatura; ogni ministero dovrebbe specificamente motivare la congruità del tipo di strumento prescelto rispetto ai presupposti costituzionali e all'esigenza di assicurare una rapida attuazione del programma di Governo nella stessa legislatura: l'opzione da motivare non dovrebbe riguardare soltanto la scelta tra disegno di legge o decreto-legge (già ora i Ministeri hanno l'obbligo di motivare la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'adozione del decreto-legge e il DAGL ha l'obbligo di darne una valutazione definitiva), ma anche la scelta tra una legge "ordinaria" e una legge di delegazione legislativa, affinché il disegno di legge di delegazione sia scelto soltanto allorché occorra disciplinare materie vaste e complesse per le quali è indispensabile una regolamentazione assai più dettagliata che esige una lunga e laboriosa progettazione normativa e non già per fingere di prendere decisioni mediante l'approvazione di attuare entro termini futuri principi e criteri direttivi talvolta vaghi che in realtà celano l'esigenza di riforme non immediate o progressive o addirittura un rinvio (che alla fine potrebbe anche essere *sine die*) di un'immediata regolazione di determinati aspetti a causa della mancanza di un effettivo consenso tra i ministeri sui contenuti esatti delle scelte normative da attuare;

3) che le schede di ogni Ministero siano inviate non soltanto al DAGL, ma anche ad ogni Ministero e a cinque altri Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (quello

per l'attuazione del programma di Governo, quello dei Rapporti con il Parlamento, quello del coordinamento amministrativo, quello per gli affari regionali e quello per il coordinamento delle politiche comunitarie) in modo che ogni altro Ministero o Dipartimento entro un termine breve possa inviare al DAGL e al Ministero proponente osservazioni, spunti, ulteriori priorità, altre ipotesi concorrenti e altri problemi da risolvere ovvero impedimenti al prosieguo della progettazione normativa derivanti da contrastanti indirizzi o priorità del programma di governo o dall'andamento dei lavori parlamentari su altri testi normativi su oggetti identici o analoghi o da contrastanti esigenze provenienti da altre amministrazioni statali o dalle Regioni o da diversi orientamenti e norme dell'Unione europea;

4) che il DAGL abbia la facoltà di assumere di volta in volta un ruolo promotore dell'elaborazione di ogni atto normativo governativo, ancorché promosso inizialmente da un determinato Ministero: sulla base alle proposte contenute nelle schede analitiche delle proposte di atti normativi inviate periodicamente al DAGL dai singoli Ministeri e/o alle osservazioni pervenute dagli altri ministeri e dagli altri Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa tali proposte e sulla base degli adempimenti indispensabili a dare attuazione unitaria all'indirizzo politico del Governo e di eventuali direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri, al DAGL avrebbe la facoltà di decidere in via definitiva la costruzione dell'agenda degli atti normativi governativi da progettare, di impartire direttive vincolanti agli uffici legislativi del singolo Ministero promotore della proposta dell'atto normativo o di disporre che l'elaborazione del testo di un determinato atto normativo non spetti o non spetti più ad una determinata Amministrazione o all'amministrazione inizialmente proponente, ma allo stesso DAGL, col concorso attivo dei Ministri competenti, anche mediante l'opera di appositi gruppi di studio o di lavoro o di appositi comitati di ministri di volta in volta costituiti ai sensi dell'art. 5 della legge n. 400/1988 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, anche su proposta dello stesso DAGL;

4.2. *Il concerto tra i Ministri competenti e il suo superamento*

In secondo luogo si prevede che su un determinato testo normativo proposto da una singola Amministrazione debba essere successivamente acquisito il *concerto* degli altri ministri e il concerto ministeriale comporta sia una valutazione fatta dagli uffici legislativi dei Ministeri competenti che le nuove norme non incidano negativamente sulle norme che regolano le funzioni affidate all'altro Ministero, sia una valutazione politica.

Così la proposta giunge al DAGL e alla riunione del Preconsiglio dopo modifiche che tengono conto degli interessi pubblici in gioco, ma senza che necessariamente tutto ciò sia stato ben esplicitato a tutti i Ministri, se non per ciò che è indicato nelle relazioni che devono corredare gli schemi degli atti normativi.

E' evidente il rischio che il mancato concerto da parte di un solo Ministro possa bloccare l'ulteriore seguito dell'esame di un determinato atto normativo e perciò il D. Lgs. n. 303/1999 ha modificato la legge n. 400/1988 consentendo allo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri di porre all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri un determinato oggetto anche in mancanza del concerto tra tutti i ministri competenti, al fine di valutare gli interessi in gioco e di prendere le successive determinazioni.

Tuttavia in generale anche la fase procedimentale dell'acquisizione del concerto ministeriale, con i suoi probabili rimaneggiamenti, i possibili veti incrociati tra i Ministri e i conseguenti ritardi nella definitiva elaborazione del testo, appare un modello tipico di un sistema tipicamente lasciato alla primazia ministeriale che non sarebbe necessario in un procedimento che usasse anche nell'elaborazione normativa modelli simili a quelli della conferenza dei servizi nell'ambito del procedimento amministrativo.

Il sistema del concerto non sarebbe necessario nelle ipotesi in cui tutti i Ministeri competenti siano fin dall'inizio e contestualmente coinvolti nella stesura del testo sotto la guida del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza. Al DAGL dunque dovrebbe essere attribuito il ruolo primario di impulso dell'ulteriore elaborazione di ogni disposizione della proposta di qualsiasi atto normativo del Governo e non già, come accade oggi, soltanto il ruolo di convocatore di riunioni di coordinamento tra le amministrazioni coinvolte per giungere ad un compromesso e ad una mediazione tecnico-politica tra gli interessi in gioco e il ruolo di controllo rispetto ai profili di conformità del testo alle norme costituzionali, internazionali e comunitarie e, al più, rispetto alla sussistenza dei requisiti costituzionali e legislativi di straordinaria necessità ed urgenza per l'adozione di un decreto-legge [Zucchelli, 24-25].

4.3. I continui rimaneggiamenti del testo a conclusione dell'istruttoria e i difetti del coordinamento: la diramazione del testo progettato a tutti i Ministeri, la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, l'approvazione del testo "salvo intesa tecnica", le proposte di emendamento in sede parlamentare

In terzo luogo oggi il DAGL considera conclusa l'istruttoria allorché un determinato testo normativo elaborato dalle singole amministrazioni sia corredato delle prescritte relazioni, pareri e intese e i testi siano stati da esso verificati sotto i profili della completezza formale, della conformità alla Costituzione, all'ordinamento comunitario (manca un adeguato approfondimento della conformità rispetto agli obblighi internazionali) e con le competenze regionali e locali, della compatibilità con gli interventi di semplificazione di delegificazione sulla materia oggetto di disciplina, dell'adeguata copertura finanziaria, dell'adeguata copertura amministrativa e della coerenza col programma del Governo.

E' evidente che invece sotto il profilo delle lacune sostanziali del testo normativo elaborato il DAGL finisce col rimettersi alle valutazioni compiute dalla singola amministrazione proponente ed alle consultazioni da essa stessa esperite ed è proprio questo aspetto centrale che rischia di vanificare celerità, completezza e qualità della regolazione progettata, come dimostra il seguito del procedimento.

Infatti il DAGL, conclusa l'istruttoria e la sua attività di coordinamento fa disporre la *diramazione* a tutti i Ministeri del testo dell'atto normativo così concordato oppure di un testo sul quale restano riserve tecnico-politiche di qualche Ministero per ora insolubili.

In tale fase appare un'ulteriore evidente criticità foriera di una redazione del testo piuttosto confusa ed improvvisata.

Infatti soltanto con la diramazione dell'atto che è poi portato all'esame della riunione del Preconsiglio i Ministeri che non avevano partecipato alle riunioni di coordinamento vengono a conoscenza dell'atto e possono per la prima volta avanzare i loro commenti o riserve o aderire al testo e nella riunione del Preconsiglio avviene la prima risoluzione dei nodi politici avanzati dalle diverse amministrazioni. In proposito si ricordi che l'art. 3 del citato regolamento interno del Consiglio dei ministri prevede che lo schema deve essere diramato entro cinque giorni dallo svolgimento della riunione del Consiglio dei Ministri, sicché è evidente che i singoli Ministeri che non avevano partecipato alle fasi precedenti dispongono di un tempo esiguo per comprendere l'intero testo e riuscire a formulare eventuali pareri e proposte, tanto che spesso ai ministri interessati non è dato il tempo necessario per valutare in modo pieno la completezza, l'opportunità e la legittimità dell'atto normativo.

Di fronte all'esiguità del tempo a disposizione per formulare eventuali proposte alternative le ipotesi che si possono verificare sono due: quella dell'Amministrazione che reagisce subito e invia osservazioni e proposte alternative e così costringe ad elaborare

ulteriori testi o a convocare ulteriori riunioni di coordinamento e quella che non reagisce subito non tanto per acquiescenza od indifferenza o incompetenza rispetto alla materia, quanto piuttosto per la scarsità del tempo a disposizione.

Nella prima ipotesi un simile procedimento induce spesso i Ministeri che non avevano partecipato alla fase precedente a formulare ulteriori proposte modificative del testo e poichè esse sono formulate durante la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, che si deve svolgere due giorni prima della riunione del Consiglio, per evitare ulteriori rinvii nell'approvazione finale del testo da parte del Consiglio il DAGL tenta di addivenire ad ulteriori rimaneggiamenti del testo in meno di 48 ore.

Così da un lato si vanifica la stessa funzione della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, la quale non può essere considerata la riunione che decide sempre l'elaborazione finale del testo da inviare all'approvazione del Consiglio dei Ministri. E dall'altro lato allorché dopo la riunione del Preconsiglio vi sia un testo normativo bisognoso di ulteriori rimaneggiamenti da parte delle amministrazioni coinvolte il DAGL indice frenetiche riunioni di coordinamento tra Ministeri presiedute dal DAGL stesso che si svolgono in brevissimo tempo nell'imminenza della riunione del Consiglio dei Ministri che dovrebbe approvare l'atto stesso [Zucchelli, 27-28], il cui testo dunque non è ancora completamente concordato fino all'inizio della riunione del Consiglio.

E' evidente che un simile procedere appare diseconomico, poichè sarebbe utile che fin dall'inizio gli altri Ministeri abbiano contezza dell'atto e delle sue stesure e che possano in tempo reale indirizzare osservazioni, proposte e riserve e non soltanto dopo che l'elaborazione di una prima bozza sia già stata compiutamente conclusa da parte di alcuni Ministeri.

Nella seconda ipotesi, cioè quella dei Ministri che non erano stati coinvolti nell'elaborazione del testo diramato e che non hanno avuto tempo per elaborare osservazioni e proposte alternative o le cui proposte sono state disattese, è frequente che tali osservazioni o proposte alternative al testo in esame siano esplicitate direttamente nella riunione del Consiglio dei Ministri o addirittura in seguito durante l'esame parlamentare.

Qualora tutte queste nuove osservazioni o proposte esplicitate durante la riunione del Consiglio dei Ministri siano ritenute meritevoli di accoglimento è possibile un ripensamento *in extremis* del testo stesso, anche se ancora una volta appare la diseconomicità di un simile procedimento, poichè un simile ripensamento sarebbe stato inutile se il Ministero che le ha proposte fosse stato coinvolto attivamente fin dall'inizio della stesura del testo.

Così si può giungere ad un rinvio dell'approvazione del testo finale da parte del Consiglio dei Ministri, il che è senz'altro la soluzione costituzionalmente più corretta, ancorché diseconomica e talvolta sconsigliabile allorché siano prossimi alla scadenza termini tassativi, come quelli previsti per l'esercizio di deleghe legislative o per l'emanazione di regolamenti o per la presentazione di determinati disegni di legge.

Si ricorre perciò talvolta ad una quasi finzione – un vero quarto nodo critico nella procedura – cioè all'ipotesi in cui il Consiglio dei Ministri deliberi di approvare l'atto, ma con la formula che si tratta di un'*approvazione del testo da parte del Consiglio dei Ministri «salvo intesa tecnica»*, il che comporta che il DAGL con riunioni di coordinamento tra i Ministeri successive alla riunione del Consiglio rediga il testo definitivo dell'atto sotto il profilo tecnico-giuridico attuando gli obiettivi decisi in via di principio dal Consiglio dei Ministri e così il DAGL si assume la responsabilità di licenziare un testo tecnicamente corretto e conforme agli indirizzi deliberati dal Consiglio.

L'ipotesi in questione non consiste nella mera redazione definitiva di un testo finale da correggere a seguito di precise modifiche approvate dal Consiglio dei Ministri, adempimento formale per il quale sarebbe forse sufficiente l'opera svolta dall'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri e il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui è sottoposto, bensì nella necessità di addivenire dopo la riunione del

Consiglio dei Ministri ad «intese tecniche», il che conferma che il Consiglio dei Ministri non aveva ancora perfezionato l'intesa su un ben determinato testo.

Una simile approvazione appare di dubbia legittimità costituzionale: l'approvazione del Consiglio dei Ministri di un atto normativo non dovrebbe limitarsi ad approvare né generici principi od obiettivi da concretizzare in successive «intese tecniche», né norme approssimative, né testi approvati in gran parte salvo che per alcuni punti, la cui elaborazione definitiva è rinviata a riunioni più ristrette, ma deve riguardare un testo normativo compiuto in ogni sua parte, inclusi, ovviamente, i testi delle singole disposizioni dell'atto, con le relazioni illustrative complete, l'analisi tecnico-normativa, l'AIR ecc., perché altrimenti si rischia di presentare testi normativi diversi dagli orientamenti emersi nell'ambito della riunione del Consiglio dei Ministri, che dunque finisce a deliberare sulle semplici «copertine» dei testi stessi [Cocozza 1989-1, 160] e di far approvare un testo normativo del Governo non già all'intero Consiglio dei Ministri, quanto piuttosto ad un gruppo di dirigenti degli uffici legislativi dei Ministeri e del Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e talvolta l'elaborazione conclusiva del testo, inclusa la stesura delle relazioni finali, giunge settimane o mesi dopo il giorno della delibera consiliare.

Così la ristrettezza dei termini per l'approvazione di determinati testi normativi da parte del Consiglio dei Ministri finisce con l'indurre all'approvazione consiliare di testi normativi non ben definiti, il cui contenuto esatto è in realtà precisato dopo la riunione del Consiglio dei Ministri che li ha formalmente approvati sulla base del lavoro informale svolto dagli uffici legislativi dei Ministeri coinvolti, seppur sotto il coordinamento del DAGL; e ciò può dar luogo prima della presentazione dei testi normativi alle Camere recanti disposizioni normative che comportano talvolta nuove ipotesi di oneri per i quali reperire nuove coperture finanziarie e/o nuove ipotesi di discrezionalità amministrativa [Matarella, 143].

Ovviamente problemi non vi sarebbero se il testo così di nuovo riformulato fosse riportato all'esame di una riunione del Consiglio dei Ministri per un'approvazione definitiva.

Vi è però l'ipotesi in cui uno o più Ministri restino non convinti del merito del testo approvato dal Consiglio dei Ministri e si riservino successivi approfondimenti o non manifestino il loro dissenso se non durante il successivo esame parlamentare o addirittura desiderino ribadire alle Camere il loro dissenso non raccolto dal resto del Governo sperando che esso sia recepito dai parlamentari durante il successivo prosieguo dell'esame parlamentare.

In ogni caso la carenza di approfondimento e di convincimento politico sull'intero testo normativo governativo che deriva da un simile operare viene poi scontata nel successivo iter dei testi normativi, sia allorché si tratti allorché si tratti di disegni di legge presentati alle Camere e di decreti-legge, testi sui quali non di rado lo stesso Governo propone emendamenti poche settimane dopo averli approvati dopo un'elaborazione che avrebbe dovuto essere approfondita, sia nell'elaborazione dei decreti legislativi e dei regolamenti governativi, che spesso sono profondamente modificati a seguito di pareri delle commissioni parlamentari resi anche sulla base di interventi del Governo che volentieri accoglie o sollecita l'indicazione di determinate modifiche ad un testo approvato poche settimane prima.

I rimaneggiamenti dei testi degli atti normativi governativi, che confermano lo scarso approfondimento nella procedura di elaborazione precedentemente lasciata a singoli Ministeri, sono spesso profondi anche nelle seconde deliberazioni dei testi da parte del Consiglio dei Ministri allorché i testi normativi deliberati in via preliminare siano stati inviati all'esame della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-Regioni o Stato-città o del Consiglio di Stato: i pareri articolati espressi dalle rappresentanze delle regioni e degli enti locali e dall'organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo appaiono spesso decisivi per far rielaborare testi talvolta gravemente lacunosi o viziati sotto il profilo

della conformità costituzionale o comunitaria o comunque a superare ottusità o ristrettezze precedentemente maturate all'interno dei Ministeri nell'esame.

I rimaneggiamenti dei testi appaiono però più complessi e più forieri di una cattiva qualità della regolazione allorché un testo normativo di iniziativa governativa sia trasmesso alle Camere.

Infatti proprio a proposito del *procedimento preliminare alla presentazione da parte del Governo di proposte di emendamenti ai disegni di legge all'esame delle Camere* si può rilevare l'esistenza di un quinto gruppo di aspetti critici nella procedura di elaborazione dei testi normativi del Governo.

La presentazione di proposte emendative di testi di disegni di legge costituisce un prolungamento dell'iniziativa legislativa e perciò dovrebbe essere sottoposta a procedure analoghe a quelle previste per il procedimento di approvazione dei testi normativi del Governo. Invece così non accade perché le norme secondarie vigenti prevedono procedure in cui la collegialità del Governo soccombe di fronte al ruolo del Presidente e allo spiccato ruolo ministeriale, appena temperato dal coordinamento tecnico-politico svolto dal DAGL e dal Dipartimento per i rapporti col Parlamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Così, salvo che il Presidente o il ministro competente ritengano opportuno sollecitare una discussione e deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, l'esame, l'istruttoria e l'autorizzazione alla presentazione degli emendamenti avviene al di fuori del Consiglio dei Ministri e sotto la supervisione del DAGL e del Dipartimento dei rapporti col Parlamento e alle dipendenze del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che in base all'art. 19, comma 1 legge n. 400/1988 è competente a curare gli adempimenti inerenti alla presentazione di emendamenti ai progetti di legge all'esame del Parlamento.

Per il resto l'intero procedimento pre-emendativo contraddice il ruolo centrale del Consiglio dei Ministri nell'approvazione dei testi normativi. Infatti il testo dell'emendamento è presentato dalle amministrazioni interessate ai due Dipartimenti della Presidenza e alle sole amministrazioni il cui concerto o intesa è richiesto per legge e se il concerto è raggiunto il Dipartimento per i rapporti col Parlamento presenta il testo alle Camere, altrimenti il DAGL istruisce il testo, può convocare riunioni di coordinamento tra i diversi Ministeri e può proporre la convocazione del Consiglio dei Ministri se si tratta di testi rilevanti [Zucchelli, 32].

I tempi assai ridotti con i quali si svolgono le procedure di esame degli emendamenti presentati ai testi normativi in sede parlamentare inducono ovviamente ad adottare decisioni rapide e prese spesso in modo sommario e sulla base dell'esigenza di lottare contro il tempo, ma è altrettanto evidente che un simile operare può avere effetti negativi sulla qualità della normazione [Mattarella, 131].

E' poi evidente che una simile procedura contraddice la disciplina costituzionale dell'iniziativa degli atti normativi del Governo: da un lato lascia ai soli Ministri proponenti e ai loro uffici legislativi la primazia nell'elaborazione finale del testo, tanto che molti Ministri potrebbero così non essere mai informati di modifiche di un testo che in precedenza avevano approvato in modo collegiale, e dall'altro lato consente a singoli Ministeri di far presentare alle Camere a nome dell'intero Governo, anche subito dopo la presentazione di un testo di iniziativa governativa, proposte di modifiche normative che magari non sarebbero state approvate se fossero state discusse collegialmente da tutti i Ministeri o di reintrodurre nel testo, magari col facile pretesto derivante dall'andamento del dibattito parlamentare, disposizioni che erano state accantonate, riviste o superate nella precedente istruttoria legislativa svoltasi all'interno del Governo su richiesta di altri Ministeri ora non di nuovo coinvolti.

Così accade frequentemente che nelle commissioni parlamentari tra Ministri competenti e parlamentari della stessa maggioranza politica si facciano accordi per l'approvazione di nuovi testi normativi il cui contenuto magari è sostanzialmente contrario alla politica

collegiale del Governo, sicchè gli emendamenti presentati e approvati anche col consenso del Governo in realtà sono consoni ai desideri del solo Ministero rappresentato in quella determinata discussione parlamentare. Un simile difetto di coordinamento nell'esame ed approvazione degli emendamenti durante l'esame parlamentare – non certo colmato dall'imperfetto, lento e debole raccordo compiuto dal Dipartimento per i Rapporti col Parlamento e dal DAGL – è una delle maggiori cause dei più gravi danni arrecati alla politica generale e finanziaria del Governo oltre che alla qualità della normazione[Mattarella, 144-145].

Ovviamente ciò non accadrebbe se i regolamenti parlamentari prevedessero rigidi limiti alla facoltà del Governo di presentare proposte di emendamenti sui testi normativi da esso stesso presentati (p.es. necessità di rimediare a nuovi ed imprevisti oneri finanziari, a obblighi comunitari o internazionali o a pronunce della Corte costituzionale o degli organi della giustizia comunitaria o internazionale ovvero necessità di evitare vizi di legittimità costituzionale, internazionale o comunitaria a seguito dell'approvazione di emendamenti di iniziativa parlamentare). Simili norme indurrebbero a prevenire i dissensi e ad un approfondimento più collegiale nell'elaborazione dei testi normativi.

Peraltro è evidente che al di là della vita interna di ogni Camera e del rapporto del Governo con il Parlamento ciò che persiste è un grave difetto di fondo del coordinamento nell'elaborazione degli atti normativi del Governo, i quali sono il frutto non tanto di una scelta collegiale operata sotto l'impulso e il coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, quanto soprattutto dell'opera di volta in volta svolta da un solo Ministero.

5. Il succedaneo ruolo di coordinamento svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze nell'elaborazione degli atti normativi governativi. Riformare in senso più collegiale la fase dell'iniziativa legislativa governativa della legge finanziaria

In mancanza di un ruolo di effettivo impulso e coordinamento della redazione degli atti normativi governativi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri il ruolo preminente dei Ministeri quali ideatori dell'atto normativo governativo sembra trovare un unico impedimento effettivo nel ruolo attribuito dalla legge al Ministero dell'Economia e delle finanze ai fini dell'indispensabile individuazione delle spese prevedibili e del reperimento della necessaria copertura finanziaria del testo normativo ai sensi dell'art. 81 Cost. Infatti tale Ministero, mediante il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, dotato a sua volta di un suo settore legislativo, deve conferire il visto di conformità alla relazioni tecniche predisposte dai singoli Ministeri una volta accertata l'esatta quantificazione degli oneri finanziari e l'idoneità della relativa copertura finanziaria (art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468) e il visto deve essere allegato al testo elaborato dal singolo Ministero al DAGL. E' evidente che il Ministero dell'Economia finisce così con l'esercitare un ruolo di coordinatore che contratta, controlla ed eventualmente interdice l'adozione di determinati atti normativi del Governo col pretesto della mancata o inadeguata copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese da essi previsti.

Il ruolo del Ministero dell'Economia quale effettivo coordinatore dell'attività normativa del Governo si verifica a proposito dell'elaborazione dell'iniziativa legislativa governativa della manovra di bilancio, ma è proprio il ruolo svolto da tale ministero che indirettamente contribuisce a rendere l'approvazione parlamentare dei documenti di bilancio faticosa, anche a causa di difetti originari nell'elaborazione governativa dei disegni di legge del Governo, il che è una delle cause che induce poi le Camere a stravolgerne i testi.

E' noto che il Governo dopo aver presentato alle Camere il disegno di legge finanziaria spesso si affretta ad elaborare numerose e importanti proposte di emendamento, per inserire nuove norme sulle quali si è nel frattempo raggiunto un concerto tra i ministri (concerto che prima dell'approvazione evidentemente ancora mancava o non era stato raggiunto) o per recepire proposte di emendamento già presentate dai parlamentari, critiche dei ministri e il

dibattito nell'opinione pubblica. E' notoria la situazione di concitazione e confusione in cui ogni anno ogni Governo elabora il disegno di legge finanziaria, sicché non si possono attribuire soltanto a presunti eccessi degli emendamenti di iniziativa parlamentare o a dissensi interni alla maggioranza parlamentare ciò che invece spesso è la conseguenza di oggettivi difetti e lacune che caratterizzano il testo del disegno di legge a causa di uno scarso approfondimento da parte del Governo.

Inoltre poiché l'iniziativa legislativa spetta al Governo i testi del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge del bilancio dello Stato dovrebbero essere condivisi nella sostanza da tutti i ministri, anche perché essi influiscono sul finanziamento dell'attuazione dei provvedimenti di competenza di tutti i ministri per un intero anno e sono tra i pochi atti la cui approvazione è costituzionalmente garantita entro il 31 dicembre, salva l'eventuale approvazione dell'esercizio provvisorio del bilancio. E' dunque oggettivo l'interesse di ogni Ministro a condividere le misure che contribuiscono a finanziare le funzioni presenti e future del suo ministero e quando tale interesse è sottovalutato si giunge alla paradossale prassi attuale, secondo la quale spesso un Ministro finisce col sollecitare e/o dare sostegno ad iniziative parlamentari di modifica dei testi legislativi della manovra di bilancio che riguardano le sue competenze, allorché tali esigenze non siano state tenute in adeguata considerazione nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri.

Occorre dunque non lasciare il primato dell'iniziativa legislativa al solo Ministro dell'economia, e delle finanze, sicché appare opinabile l'art. 5 della legge n. 468/1978, come modificato dalla legge n. 362/1988, che prevede che spetta al Ministro dell'Economia la presentazione al Parlamento del disegno di legge finanziaria entro il mese di settembre. E' vero che un'interpretazione costituzionalmente conforme fa ricordare che in realtà come per ogni disegno di legge la deliberazione spetta al Consiglio dei Ministri, ma al Ministro dell'Economia finisce per spettare una qualche primazia sull'effettivo finanziamento delle attribuzioni conferite dalla legge ai suoi colleghi ministri, cioè un ruolo di dubbia costituzionalità rispetto all'art. 95 Cost.

Per aumentare la collegialità non sembrano sufficienti le più o meno lunghe riunioni del Consiglio dei Ministri o il debole esercizio del coordinamento spettante al Presidente del Consiglio dei Ministri, perché occorre prevedere espressamente che il disegno di legge debba essere adottato col concerto di tutti i Ministri.

Ciò dovrebbe comportare che il Ministro dell'economia invii ad ogni collega già dopo l'approvazione parlamentare del DPEF un ben determinato testo per le parti di competenza di ogni ministro (e non già mere ipotesi), che il Ministro concertante gli sottoponga eventuali controipotesi di modifica e che qualora il concerto non sia raggiunto la questione sia sottoposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Consiglio dei Ministri, come consente l'art. 5, comma 2, lett. *c-bis*) della legge n. 400/1988, introdotto dal D. Lgs. n. 303/1999.

In proposito occorre anche rendere più realistici ed adatti agli specifici termini legislativi di approvazione dei disegni di legge finanziaria e degli altri collegati al bilancio i termini per l'espressione del concerto ministeriale e per la diramazione del testo finale da sottoporre al Consiglio dei Ministri, termini che oggi sono di 30 e di 10 giorni (art. 3 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri approvato dal D.P.C.M. 10 novembre 1993).

In ogni caso il ruolo di filtro finanziario degli atti normativi del Governo dato al Ministero dell'Economia e delle finanze al fine di rispettare i vincoli previsti dall'art. 81 Cost. non può certo essere sostitutivo del ruolo di promotore e coordinatore dell'attività normativa del Governo che spetta al solo Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 95 Cost.

6. Gli uffici legislativi dei Ministeri nella progettazione dei testi normativi del Governo: i rapporti con le Conferenze e le ipotesi di riforma del loro assetto rispetto ai loro rapporti col DAGL e alla loro composizione

In Italia – come avviene in quasi tutti gli Stati europei [Pagano, 245-324] - l'elaborazione degli atti normativi del Governo avviene dunque nell'ambito di un'organizzazione del Governo che mantiene l'iniziativa della progettazione degli atti in capo ad ogni Settore legislativo degli uffici dei Ministri senza portafoglio posti sotto il coordinamento del DAGL e soprattutto in capo ad ogni ufficio legislativo di ogni Ministero.

In proposito si afferma l'esistenza di vantaggi della conservazione di uffici legislativi dei singoli ministeri che deriverebbero dalla conoscenza del tessuto amministrativo e normativo sul quale le nuove norme dovrebbero andare ad incidere [Matarella, 127] e dal rapporto più diretto e costante che tali uffici avrebbero con gli uffici dell'amministrazione che dovrebbero poi attuare le norme stesse.

Dopo la riforma costituzionale del 2001 simili argomentazioni mantengono un fondamento soltanto per quelle amministrazioni dello Stato che esercitino una determinata funzione amministrativa in ragione dell'allocazione di tale funzione prevista in loro favore dalla legislazione statale a causa di esigenze unitarie ai sensi dell'art. 118 Cost.: ciò può accadere soltanto per le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, sempre che tali funzioni amministrative non siano state in tutto o in parte allocate presso gli enti locali, mentre per le materie di potestà legislativa concorrente le funzioni amministrative non possono che essere state allocate dalle competenti leggi regionali alle amministrazioni regionali o locali, salvo che si tratti di adempiere ad obblighi comunitari o internazionali e fatta salva la possibilità per la legge dello stato di attrarre in sussidiarietà all'amministrazione dello Stato (nell'ambito della sent. n. 303/2004 della Corte costituzionale).

E' perciò assai dubbio che tuttora possa giungere uno stimolo adeguato e completo all'elaborazione di norme legislative mediante l'opera di uffici legislativi che sono posti alle dirette dipendenze di Ministri che non esercitano alcuna rilevante funzione amministrativa in determinate materie, come accade per i principi fondamentali che regolano materie di potestà legislativa concorrente.

Ed anzi proprio per evitare il rischio che gli uffici ministeriali possano elaborare norme lacunose da essere inapplicabili dalle regioni e dagli enti locali che invece esercitano funzioni amministrative su tali materie, lo stesso legislatore statale ha da anni previsto che nell'elaborazione degli atti normativi governativi che riguardano le competenze (legislative o amministrative) delle Regioni sia obbligatorio che il Governo si avvalga di una precisa forma di consulenza-collaborazione del sistema delle Conferenze prima che il Consiglio dei Ministri addivenga alla deliberazione definitiva di un determinato testo normativo.

Come è noto il parere della Conferenza è obbligatorio (art. 2, comma 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) su tutti gli schemi di disegni di legge, di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie che risultino di interesse delle Regioni e province autonome e quando è previsto da specifiche disposizioni normative. Il parere deve essere espresso entro un termine di venti giorni; qualora ragioni di urgenza, dichiarate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, non consentano la consultazione preventiva della Conferenza, il Governo tiene conto del parere della stessa Conferenza espresso dopo l'adozione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri. La Conferenza è inoltre sentita successivamente nel caso in cui il Governo adotti un decreto legge; in tale ipotesi il Governo tiene conto del parere della Conferenza in sede di esame parlamentare della legge di conversione. La Conferenza è inoltre sentita (art. 2, comma 4, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) anche su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei

Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Il parere della Conferenza Unificata è obbligatorio, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. a), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul documento di programmazione economica e finanziaria, sugli schemi di decreti legislativi adottati in base all'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali. Il parere della Conferenza è facoltativo nei casi in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga di dover sottoporre al suo esame, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane. ali delle politiche del personale pubblico (art.9, lett. f) e g) del d. lgs 281/1997).

Il parere della Conferenza allorché è obbligatorio e non vincolante, non ha nemmeno un oggetto prestabilito (potendo spaziare dalle questioni di legittimità a quelle di merito, comprese quelle concernenti le risorse), è espresso dalla Conferenza sul testo preliminare inviato dal DAGL alla segreteria della Conferenza, ma il parere in realtà è il frutto di una complessa consultazione informale dei rappresentanti del Governo (di solito i funzionari dello stesso Ministero promotore del testo) con i funzionari rappresentanti delle regioni e allorché si tratta di un parere favorevole, ancorché subordinato all'accettazione di determinate condizioni emendative del testo, rappresenta spesso un compromesso e una mediazione che arricchisce e migliora i contenuti di ogni testo dell'atto normativo governativo che altrimenti sarebbe strutturalmente lacunoso o addirittura lesivo delle competenze regionali costituzionalmente garantite [Carpani, 205 e 210].

Si è anzi giustamente rilevato in dottrina che spesso le norme dichiarate incostituzionali o annullate dalla Corte costituzionale su ricorso presentato dalle Regioni per la lesione delle proprie competenze costituzionalmente garantite consistono in disposizioni mai sottoposte al parere della Conferenza, introdotte nel testo normativo dalle Camere a seguito di emendamenti magari proposti del Governo (cioè del solo Ministro competente durante la discussione parlamentare), il che conferma che il singolo ufficio legislativo del Ministero proponente è inadeguato a redigere sostanzialmente da solo un testo normativo sul quale ormai non esercita più tutte le relative funzioni amministrative e la grave criticità del livello del coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa l'elaborazione degli atti normativi nella fase della presentazione degli emendamenti [Lupo, 171 ss.].

A ciò si aggiunga anche che per l'elaborazione di determinati atti normativi governativi è richiesta addirittura l'intesa della Conferenza sugli schemi degli atti stessi.

Occorre dunque concludere che in realtà la funzione tipica degli uffici legislativi dei Ministeri per ciò che attiene alla preparazione dei testi degli atti normativi del Governo non è tanto quella di tradurre in norme esigenze trovate nella pratica degli uffici amministrativi di un singolo Ministero per quanto è soprattutto quella di tradurre in norme giuridiche un determinato indirizzo politico-amministrativo maturato all'interno del proprio dicastero, cioè la valutazione proveniente dal vertice politico e la valutazione amministrativa proveniente dagli uffici operativi del Ministero stesso [Casalotti, 110].

Ciò però conferma che all'interno del Governo l'elaborazione del testo di ogni atto normativo governativo è soprattutto il frutto del ministerialismo, assai poco attenuato dalla capacità di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' peraltro evidente la contraddizione intrinseca circa talune funzioni svolte da ogni Ufficio legislativo, oggi collocato tra gli uffici di diretta collaborazione di ogni Ministro: da un lato si tratta di un ufficio interno ad un organo dotato di mere competenze amministrative e sottoposto al principio di legalità e che dunque dovrebbe rispettare le leggi stesse e limitarsi a concorrere a dare completa esecuzione ad esse (il che può avvenire anche mediante l'elaborazione di atti normativi di rango secondario, come i regolamenti, o

di circolari amministrative di tipo normativo impartite al resto dell'Amministrazione circa la corretta ed uniforme applicazione delle norme vigenti), dall'altro lato si tratta di un ufficio che coadiuva un componente del Governo nella sua essenziale funzione di predisporre proposte di modifiche alle vigenti norme legislative, tanto che formalmente il potere normativo spetta al Governo e non certo al suo apparato servente, che dovrebbe limitarsi ad eseguire, ed invece proprio questo gruppo di uffici che elaborano i nuovi testi normativi finisce con lo svolgere il ruolo di burocrati legislatori [D'Auria, 697-699].

Occorre ricordare che il D. Lgs. n. 300/1999 puntava anche alla riorganizzazione degli uffici legislativi dei Ministeri e prevede che ognuno di essi assicuri il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento e sulla elaborazione dei testi normativi del Governo, garantendo la valutazione dei costi della regolazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione normativa, la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato (articolo 7 lett. d) del d.lgs. n. 300/1999).

Peraltro gli uffici legislativi dei Ministeri ed i settori legislativi dei Ministri senza portafoglio svolgono molteplici funzioni: oltre alle funzioni direttamente o indirettamente connesse con la redazione degli atti normativi del Governo, vi sono altri compiti di supporto ai rapporti del Ministero col Parlamento nel procedimento legislativo e nelle risposte agli atti di sindacato ispettivo, di consulenza giuridica all'amministrazione circa i temi di sua competenza, anche con riguardo al contenzioso costituzionale, di studio della giurisprudenza, della normativa e della dottrina.

Ai fini del coordinamento dell'attività normativa del Governo rileva dunque una sola attività svolta dagli uffici legislativi, cioè quell'attività di progettazione e di concerto dei testi degli atti normativi governativi e delle eventuali proposte governative di emendamenti durante l'esame parlamentare; essa spazia dalla predisposizione di pareri necessari al prosieguo dei lavori parlamentari, alla partecipazione alla riunione preparatoria al Consiglio dei Ministri ("Preconsiglio") che si tiene ogni settimana a Palazzo Chigi qualche giorno prima del Consiglio dei Ministri. Alla riunione del Preconsiglio, coordinata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza con funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri, o dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio, o dal Capo del DAGL, con la partecipazione di tutti i capi degli uffici legislativi (talvolta anche capi di gabinetto) sono discusse tutte le proposte di provvedimenti normativi provenienti dalle amministrazioni che dovranno essere iscritte all'ordine del giorno del successivo Consiglio dei Ministri. Si tratta di una riunione tecnica nella quale tutti i singoli provvedimenti vengono sottoposti ad una discussione e ad un'analisi prettamente giuridica dei contenuti. La presenza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri conferisce comunque una "copertura politica" alle decisioni adottate. Il Preconsiglio rappresenta uno strumento utile, ma non sufficiente, al fine di pervenire alla stesura finale di testi normativi che ineriscono a competenze di più amministrazioni, per i quali sono necessari concerti interministeriali, e che sono stati precedentemente oggetto di riunioni tecniche di coordinamento.

Oltre all'attività istituzionale relativa alla redazione dei testi normativi, gli uffici legislativi sono chiamati all'espletamento di diversi adempimenti connessi all'iter normativo: redazione della relazione illustrativa, di quella tecnico finanziaria per i provvedimenti che comportano oneri, dell'analisi tecnico-normativa (ATN), dell'analisi per l'impatto della regolazione (AIR) e della riformulazione dei testi secondo le regole del *drafting*.

Il ruolo di filtro e di verifica, quasi interdittivo, degli uffici legislativi in generale e del DAGL della Presidenza del Consiglio dei Ministri in particolare, è di fondamentale importanza per l'applicazione e la sperimentazione di tutti quegli strumenti che hanno l'obiettivo di risolvere l'annoso problema della scarsa qualità della legislazione.

Tuttavia occorre chiedersi perché il Governo predispone testi normativi sempre più precari e spesso contraddittori e mutevoli se esistono regole e uffici deputati al controllo della qualità normativa e se si investono fondi pubblici per attività di divulgazione, seminari, formazione, software a ciò dedicati.

In un periodo in cui il legislatore è giustamente preoccupato di favorire la semplificazione normativa ed amministrativa, il legislatore delegato sembra aver dimenticato che la semplificazione della normazione si può ottenere anche attraverso la semplificazione ed unificazione degli organi preposti all'elaborazione della normativa stessa pito di impulso e di coordinamento della progettazione normativa.

A tale proposito sarebbero ipotizzabili almeno sei misure:

1) la facoltà per il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una volta ricevuta la scheda analitica elaborata da ogni Ministero concernente l'imminente redazione dello schema di un determinato testo normativo, di inviarlo anche agli altri Ministeri per averne osservazioni e proposte e di svolgere approfondimenti sui principi e gli obiettivi contenuti nel testo ipotizzato e sulla sua conformità ai contenuti e alle priorità del programma di governo, per poi giungere a formulare tempi e contenuti dell'Agenda degli atti normativi del Governo che si intende approvata e vincola tutti i Ministeri, salvo che un Ministro o il Presidente del Consiglio dei Ministri chieda che sia modificata con decisione del Consiglio dei Ministri;

2) la consultazione dei soggetti esterni al Governo su un determinato atto del Governo non dovrebbe essere generica, ma su una prima bozza di testo e sulla base dei soggetti che si siano autoqualificatisi o che siano stati chiamati dal Ministro o dal Presidente del Consiglio dei Ministri; durante la consultazione a cui deve partecipare anche il DAGL si possono acquisire dai soggetti consultati testi alternativi;

3) la facoltà per il DAGL di impartire direttive vincolanti circa i contenuti di un determinato testo normativo da progettare affidandone la supervisione ad un determinato Ministero e/o di disporre di volta in volta l'effettivo accentramento presso lo stesso DAGL della direzione, dell'impulso e del coordinamento di tutte le fasi della redazione dei testi di tutti i disegni di legge, i decreti legislativi, i decreti-legge, i regolamenti governativi (si tratterebbe di un accentramento ben più efficace di ciò che oggi avviene nell'ambito della citata riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri), di essere l'unica interfaccia a nome del Governo nei rapporti con tutti gli organi esterni al Governo (Consiglio di Stato, Conferenze, Autorità amministrative indipendenti) ai fini dell'ottenimento di un determinato parere sul testo deliberato in via provvisoria e nell'elaborazione degli emendamenti da presentare a livello parlamentare; ciò potrebbe avvenire anche mediante la costituzione, volta per volta, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di gruppi di lavoro e studio anche con la presenza di esperti estranei ai Ministeri o di gruppi di Ministri incaricati di studiare insieme ed elaborare sotto il controllo del DAGL un determinato testo normativo; un simile modello flessibile di primazia del DAGL sugli uffici legislativi nella stesura degli atti normativi ben potrebbe sostituire l'attuale modello di coordinamento successivo e formale della progettazione normativa compiuta dai singoli ministeri e avvicinarsi all'accentramento totale al DAGL della redazione del testo normativo governativo, che sarebbe simile ciò che accade nel *Cabinet* all'interno dell'esperienza britannica, che non si sostituisce agli Uffici dei Dicasteri, ma li dirige ed accompagna con complesse procedure di consultazione e con l'istituzione di molti altri organi di carattere consultivo [Pagano, 286 ss.];

2) l'obbligo di un esame preventivo da parte del medesimo Dipartimento dei testi degli atti di natura normativa comunque spettanti ai singoli Ministri (regolamenti ministeriali, decreti non regolamentari, ordinanze, circolari);

3) il trasferimento sistematico nell'ambito di apposite riunioni (sostanzialmente analoghe a ciò che avviene a livello amministrativo nelle "conferenze di servizi") da svolgersi presso il Dipartimento di tutte le fasi dei procedimenti per la progettazione dei

testi normativi governativi per i quali sia richiesto il concerto tra i diversi Ministeri competenti; in fondo l'Ufficio per il coordinamento dell'iniziativa legislativa del Governo istituito dalla legge n. 400/1988 era stato concepito dal Parlamento come un filtro dell'iniziativa legislativa, accentrato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri proprio per consentire il superamento dell'istituto del concerto interministeriale, visti i gravi difetti dell'iniziativa legislativa del Governo, affidata alla burocrazia ministeriale e alle contrapposizioni politico-amministrative tra Ministri, spesso costellata di trascuratezza, di errori ed omissioni [Cocoza, 1989-2, 366 ss.];

4) la previsione di una speciale forma del rapporto di impiego per il personale addetto agli uffici legislativi dei Ministeri addetto a svolgere le funzioni di progettazione e redazione degli schemi degli atti normativi governativi, in modo da inserire tale personale non soltanto tra gli uffici di diretta collaborazione di ogni Ministro (come invece ancora prevede l'art. 7, comma 2, lett. d) D. lgs. n. 300/1999), ma anche in una forma di raccordo funzionale con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (secondo un modello forse simile a quello che connota gli uffici del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato che fanno parte del Ministero dell'Economia e delle finanze, ma che sono collocati presso ogni Ministero), in modo analogo a ciò che già oggi è previsto nel rapporto tra il DAGL e i settori legislativi di tutti i Ministeri senza portafoglio. Infatti l'appartenenza alla medesima struttura attenua il riferimento solo ministeriale, richiama la collegialità del Governo e il ruolo di impulso e promotore della collegialità affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri e sembra imporre maggiore necessità di coordinamento e minore formalità procedurale: per raggiungere l'accordo su un determinato testo da portare all'esame del Consiglio dei Ministri si procede non tanto con un meccanismo di « navetta » da un ministero all'altro (concerto, diramazione del testo, coordinamento ecc.), quanto piuttosto con la prassi della creazione di gruppi di lavoro o di riunioni in conferenza [Cimino, 700].

Nella presente sede si può fare soltanto un accenno ad un'altro tipo di ipotesi di riforma, quella della composizione degli uffici legislativi.

In ogni caso uno dei problemi più rilevanti della progettazione normativa e del suo coordinamento è proprio quello della competenza specifica di coloro che sono materialmente chiamati a preparare le disposizioni dei testi normativi, perchè la preparazione giuridica universitaria abilita soprattutto alla conoscenza, all'applicazione e all'interpretazione delle norme giuridiche e non certo a produrle [Cassese, 311-312].

Invece degli uffici legislativi non dovrebbero più far parte i magistrati fuori ruolo, i quali di professione non sono preparati a redigere nuove norme giuridiche, né a dare pareri, bensì a conoscere e ad applicare in condizione di indipendenza e terzietà, come prevedono gli artt. 101 e 111 Cost., le norme giuridiche stabilite da altri organi. Di tali uffici non dovrebbero far più parti né i consiglieri della Corte dei conti che l'art. 100 Cost. chiama a svolgere una funzione di controllo di legittimità sugli atti del Governo, e dunque anche sui regolamenti che si dovrebbero progettare, e neppure i consiglieri di stato, che in base all'art. 100 Cost. sono al più preposti a dare al Governo in modo indipendente pareri tecnico-giuridici sui testi da esso autonomamente deliberati, salvo che si preveda il divieto di adibire tali consiglieri alle sezioni giurisdizionali.

La commistione dei poteri diventa poi grave se si pensi che gli stessi magistrati in futuro potrebbero essere chiamati a giudicare o ad applicare le norme stesse da loro formate.

Gli uffici legislativi dovrebbero essere perciò composti di personale di fiducia delle autorità politiche, provenienti da studi giuridici, ma al di fuori della magistratura, cioè

a) avvocati dello Stato ;

b) personale dirigenziale dell'Amministrazione dello Stato, inclusi prefetti e viceprefetti e, per il Ministero degli affari esteri, personale della carriera diplomatica, e per il Ministero della Difesa, personale militare scelto tra gli ufficiali superiori ;

c) avvocati, con divieto di esercitare la professione durante lo svolgimento dell'incarico;

d) ricercatori o professori universitari in materia giuridica, da collocarsi fuori ruolo durante lo svolgimento dell'incarico.

Peraltro dovrebbe essere richiesto quale requisito essenziale per lo svolgimento della funzione di addetti alla progettazione e redazione di atti normativi la frequenza di almeno un apposito corso iniziale di formazione di tecnica legislativa, col superamento dei relativi esami, e la frequenza di appositi corsi di aggiornamento annuali ed entrambi potrebbero essere istituzionalmente promossi dal DAGL, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione e con università e istituti di ricerca.

Infine per evitare commistioni e ambiguità tra le diverse funzioni pubbliche e tra i distinti organi costituzionali o di controllo si dovrebbe prevedere :

1) l'impossibilità di ricoprire l'incarico nell'ufficio legislativo a chi nei cinque anni precedenti abbia svolto il ruolo di magistrato o di giudice, anche onorario (incluso il giudice di pace), di qualsiasi giurisdizione, di giudice costituzionale o di membro del Consiglio superiore della magistratura o di altro organo di autogoverno di magistrature speciali o di assistente di giudice costituzionale o di membro di un'autorità amministrativa indipendente o di funzionario dell'amministrazione di una Camera o della Presidenza della Repubblica ;

2) l'impossibilità, nei cinque anni successivi dalla cessazione dell'incarico, di essere eletto o nominato alle medesime funzioni; in particolare per l'eleggibilità a giudice costituzionale o a componente del Consiglio superiore della magistratura o di altro organo di autogoverno delle magistrature speciali il periodo di incarico presso l'ufficio legislativo non potrebbe essere conteggiato ai fini del raggiungimento del numero minimo di anni di esercizio della professione forense o della docenza universitaria richiesti.

BIBLIOGRAFIA

Ainis M. , *La legge oscura*, Roma-Bari, 1997

Carpani G., *I pareri della Conferenza Stato-Regioni per l'esercizio dell'attività normativa del Governo*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Catelani ed E. Rossi, Milano, 2003, p. 203 ss.

Cartabia M., *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività?*, in *Rass. Parl.*, 1997, p. 76

Cassese S., *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992

Cheli E., *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 514.

Cimino B., *Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 688

Casalotti F., *I Ministeri e l'analisi di impatto della regolamentazione AIR*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2002, p. 110

Cocozza 1989-1 : F. Cocozza, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989

Cocozza 1989-2 : F. Cocozza, *L'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa, le "procedure di governo" e "il governo in Parlamento"*, in *Foro it.*, 1989, V[^], c. 366 ss.

Cuocolo, F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971

D'Auria G., *La "funzione legislativa" dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, p. 706

De Benedetto M., *L'organizzazione della funzione di regolazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2005, nn. 3-4, p. 91

Finocchi Gherzi R., *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Catelani ed E. Rossi, Milano, 2003, p. 59 ss.

- Lupo N., *Il trattamento giurisprudenziale delle fonti del diritto sanitario: alcune prime osservazioni*, in *Cittadinanza, Corte, salute*, a cura di R. Balduzzi, Padova, 2007, p. 171 ss.
- Mattarella B.G., *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, n. 4, p. 143
- Pagano R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, III^a ed, Milano, 2004
- Ruotolo M., *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2000, pp. 2440 ss.
- Sorrentino F., *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXV, Padova, 2004, p. 146
- Spadaro A., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fhelerkalkul all'italiana? Ovvero il "calcolo dei vizi" come previsione di riforme...riformande*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino, 2001, p. 567 ss.
- Spagna Musso E., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane, I, Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958
- Tripaldi M. P. C., *Strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2000, pp. 114 ss.
- Zucchelli C., *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Catelani ed E. Rossi, Milano, 2003, pp. 11 ss.

IL LIVELLO REGIONALE E IL RACCORDO MULTILIVELLO

1. *Gli strumenti della governance della regolazione in un ordinamento multilivello*

Il tema della semplificazione normativa e procedurale è stato, come è ampiamente noto al dibattito generale politico-istituzionale, oggetto di importanti interventi legislativi che convergono su un obiettivo di fondo: la semplificazione deve essere intesa come un insieme di azioni necessariamente coordinate, rivolte a razionalizzare l'attuale sistema istituzionale per assumere decisioni rapide ed efficaci. Già da più di un decennio, infatti, sono stati introdotti nell'ordinamento strumenti per affrontare il complesso tema della semplificazione, ma la gran parte degli effetti di queste misure è stata sminuita proprio dalla complessità crescente di in un sistema istituzionale policentrico, settorializzato e multilivello.

A livello europeo particolare attenzione è stata rivolta alla *Better regulation*. In particolare, nel 2000, durante il semestre di presidenza francese dell'Unione europea, i ministri europei per la funzione pubblica hanno provveduto ad istituire un gruppo di studio di alto livello – il gruppo Mandelkern – composto da esperti di qualità della regolazione degli Stati membri e della Commissione europea. Il gruppo ha svolto il compito di predisporre un rapporto per la definizione di un approccio comune in materia di qualità della regolazione sulla base delle esperienze già realizzate in diversi paesi. Nel rapporto sono stati concordati una serie di principi di qualità della regolazione: la necessità, la proporzionalità, la sussidiarietà, la trasparenza, la *accountability*, l'accessibilità e la semplicità delle norme [1].

In realtà, la *governance* della regolazione multilivello merita un'attenzione sempre più puntuale nella misura in cui i paesi trasferiscono le loro politiche di regolazione a un livello locale, per soddisfare meglio le esigenze dei cittadini ed adeguarsi ai differenti contesti. L'Italia è considerato un caso unico nei paesi dell'Ocse in termini di poteri devoluti in misura crescente al livello locale. La prima sfida è, dunque, assegnare chiare responsabilità ad ogni attore e promuovere l'assunzione della stessa (*accountability*) ai diversi livelli di governo [2].

Il carattere innovativo della riforma del titolo V della parte II della Costituzione è stato individuato principalmente sulla base di tre elementi: la parificazione e la separatezza dei legislatori; la parificazione dello stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni quali elementi costitutivi della Repubblica; la mancanza di ogni criterio di attribuzione "automatica" di funzioni amministrative a ciascuno dei diversi livelli di governo, in un sistema che fissa il principio dell'attribuzione ai comuni come principio sempre derogabile sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il sistema così delineato, definito dalla dottrina a "regionalismo legislativo" determina un bisogno di elementi unificanti "che dovrebbero essere definiti e individuati con ricchezza di tipologie e fantasia di soluzioni attraverso la definizione di nuove forme di raccordi, di collaborazione, di sostanziale integrazione nei casi in cui ciò appaia manifestamente corrispondente all'interesse delle Regioni fra di loro, ovvero delle Regioni e dello Stato complessivamente considerati" [3].

Il conseguente ampliamento dei centri di produzione normativa e l'allargamento della loro autonomia, ha reso necessario l'introduzione di tecniche e di raccordi di carattere legislativo, regolamentare ed amministrativo in grado di consentire uno sviluppo organico del sistema nel suo complesso.

Particolare attenzione è stata rivolta, inoltre, all'introduzione di strumenti in grado di assicurare una migliore qualità formale e sostanziale della legislazione, come ad esempio l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione, attività tutte che

in Italia devono trovare ancora una piena attuazione e su cui si rinvia ad altri contributi del volume.

2. Il coordinamento e l'integrazione come necessari criteri informatori delle politiche di semplificazione

Il nuovo sistema delineato dalla riforma del 2001 è, dunque, caratterizzato proprio dall'integrazione e dalla reciproca correlazione dei processi decisionali tra i livelli territoriali le cui relazioni devono essere improntate ai criteri di coordinamento e di cooperazione definiti dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte ha precisato, ben prima che la legge di riforma del 2001 lo richiamasse esplicitamente, che il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti tra lo stato e le regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi.

“Il dovere di lealtà, al quale devono essere improntati i rapporti tra stato e regione, trova la sua naturale sfera di incidenza proprio là dove l'assetto delle competenze dei due enti comporti un reciproco condizionamento delle funzioni, nel senso che il potere spettante ad un soggetto non possa essere esercitato quando l'altro non adempia ai propri compiti. Viene allora in gioco con il massimo risalto la necessità di un permanente fattore di composizione di un disegno autonomistico che è basato sulla distinzione e sull'articolazione delle competenze ma anche, talvolta, sulla loro interferenza e sul loro reciproco legame. Ed è questa funzione propria del principio di leale collaborazione, il quale opera in una dimensione che è anche, se non prevalentemente politico-costituzionale, nel senso che qualifica, prima ancora delle rispettive posizioni giuridiche dello stato e della regione, il contesto entro il quale devono svolgersi le relazioni tra i due enti” (sentenza n. 341 del 1996).

Il principio della collaborazione istituzionale, riconosciuto espressamente dall'art. 120 in materia di poteri sostitutivi, “deve considerarsi espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali alle cui esigenze adegua i principi e i metodi della sua legislazione (art. 5) e che pertanto va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità, su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra stato e regioni “(sentenza n. 242 del 1997; sentenza n. 308 del 2003).

La Corte ha però più volte ribadito che nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo stato sia pur sempre riservata una posizione peculiare “desumibile non solo dalla proclamazione del principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative nonché dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso. E tale esigenza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento” (sentenza n. 274 del 2003).

Come noto, gli strumenti giuridici della leale collaborazione sono i più vari; la richiesta di informazioni, le consultazioni, le convenzioni, i pareri (facoltativi o obbligatori, vincolanti o meno) gli accordi di programma, le intese [4].

Per quanto concerne, invece, le sedi della leale collaborazione, in attesa di una riforma costituzionale che stabilisca istituzioni parlamentari nazionali effettivamente rappresentative del sistema delle autonomie, sono costituite principalmente da: la conferenza stato-regioni, la conferenza stato-città ed autonomie locali e la conferenza unificata, sede congiunta delle precedenti. La conferenza stato-regioni, in base a quanto previsto dal d.lgs. n. 281 del 1997, ha lo scopo di garantire la partecipazione delle regioni a

tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale e infraregionale. A tal fine può promuovere intese ed accordi nonché il coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo della medesima con l'attività di enti e soggetti che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza regionale; assicura il flusso e lo scambio di dati e informazioni fra il centro e la periferia; ha funzione consultiva in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento governativo nelle materie di competenza regionale ovvero su ogni oggetto di interesse regionale che il presidente del consiglio dei ministri intenda sottoporre al suo esame.[5]

Secondo la Corte Costituzionale, la Conferenza Stato-Regioni "... lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle Regioni (e delle Province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni prevista dall'art. 12 della legge n. 400 del 1988 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le Regioni e le Province autonome" (sentenza n.116 del 1994).

Si è altresì ribadito che "... questa Corte ha costantemente affermato che il principio della leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse" (sentenze n. 31 del 2006 e n. 63 del 2006).

In proposito la dottrina ha, però, rilevato che "la profonda mutazione dei rapporti tra legislatori e la complessità della nuova disciplina in materia di attribuzione delle funzioni amministrative fra i soggetti di cui all'art. 114, 1° comma, cost., rende in prospettiva meno utile di quanto non sia stato in questi anni anche il ruolo che può svolgere il complesso meccanismo centrale di coordinamento tra Stato e Regioni e autonomie locali che è stato costruito intorno al sistema delle Conferenze ... In un sistema che separa e parifica i legislatori e affida in larghissima misura alle leggi regionali la definizione delle funzioni da conferire agli enti territoriali, il sistema delle Conferenze perde efficacia perché diventa inadatto a cogliere, guidare e governare tutte le mille possibili sfaccettature e differenziazioni che nell'azione legislativa e amministrativa delle regioni e degli enti territoriali subregionali potranno in futuro verificarsi" [6].

Ulteriori strumenti sono stati posti in essere nella scorsa legislatura proprio nell'ottica di favorire i processi di integrazione all'interno del sistema istituzionale. È stato istituito presso la conferenza unificata il Tavolo permanente per la semplificazione (d.p.c.m. 8 marzo 2007) che ha costituito una sede di consultazione non solo con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori ma soprattutto con le regioni, le province, i comuni e le comunità montane per garantire una integrazione tra i livelli istituzionali necessaria alla luce dell'assetto costituzionale delle competenze e della *governance* delle politiche territoriali.

E' stato predisposto un piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, strumento di pianificazione strategica che mira a superare la logica degli interventi episodici e a coordinare le azioni di semplificazione del governo nella logica indicata dall'Ocse e dalla Commissione europea e condivisa dallo stesso Consiglio di Stato (Ad. gen. parere n. 4/2004). Si tratta di un atto di indirizzo politico-amministrativo che

traduce in indirizzi generali per i singoli ministeri la strategia del governo in materia di qualità della regolazione. Il piano si prefigge l'obiettivo di passare da una semplificazione annunciata ad una semplificazione effettivamente percepita e rilevata con l'adozione di una logica di risultato: la riuscita degli interventi proposti non è commisurata solamente al numero delle norme adottate o soppresse ma alla effettiva riduzione degli oneri e dei tempi burocratici per i cittadini e per le imprese.

Il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, con il parere n. 2024/2007 ha espresso particolare apprezzamento per il piano di azione quale strumento per svolgere una "politica" della semplificazione di carattere generale e multilivello, mediante una pluralità di azioni finalizzate al duplice obiettivo della semplificazione normativa e amministrativa.

Il tema è, del resto, contemplato dall'accordo in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione, concluso 29 marzo 2007 in sede di conferenza unificata tra lo stato, le regioni e gli enti locali (G.U. n. 13 del 2007) ha avuto come destinatari principali gli esecutivi statali e regionali, essendo rivolto a definire dei principi comuni per il miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo al fine di rendere uniforme la tecnica legislativa adottata dai diversi centri di produzione normativa. Esso si pone in sostanza come espressione dell'indirizzo politico in materia di qualità della regolamentazione concordato fra il governo e le giunte regionali.

Occorre infatti ricordare che nell'ottica di un'efficace cooperazione tra i diversi livelli di governo, l'art. 20 ter della legge n. 50 del 1999, introdotto dalla legge n. 246 del 2005, prevede che il governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, possono "concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, accordi ai sensi del d.lgs. n. 281 del 1997 o intese ai sensi della legge n. 131 del 2003, al fine di definire criteri, modalità e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale e concordare forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione di provvedimenti normativi statali o regionali. Gli accordi, del resto, nascono proprio come strumenti per attuare la leale collaborazione tra stato e regioni oltre che come mezzi per definire modalità condivise di esercizio dell'azione amministrativa; sono strumenti pattizi diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità".

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 25 del 5 gennaio 2001, è intervenuto, seppure con riferimento agli accordi amministrativi di cui all'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, affermando che gli effetti dell'accordo discendono direttamente dallo stesso, nel momento in cui si è perfezionato il consenso delle parti ad esso convenute. Tali effetti giuridici consistono nell'obbligare le parti stipulanti ad ottemperare gli impegni assunti con l'accordo medesimo, nel rispetto e non in deroga delle competenze che caratterizzano ciascuna amministrazione.

Tale aspetto è stato evidenziato in un documento del CNEL concernente un'analisi del peso della burocrazia sulle aziende italiane ed un bilancio sulle iniziative governative in favore della semplificazione, autoregolazione e delegificazione. Si evidenzia in particolare che, a partire dal 2001, con la ripartizione delle competenze legislative introdotte dal novellato titolo V della Costituzione, la semplificazione non è stata più di fatto nella disponibilità generale dell'amministrazione centrale che, sino a quel momento ne era stata la principale promotrice ma non esiste neanche un meccanismo di "messa in mora" delle regioni e degli enti locali eventualmente inadempienti, come accade invece nel diritto comunitario nei casi di inadempienza degli stati membri. Pertanto, appare debole il solo potere dello stato di agire con efficacia per la semplificazione della vita delle imprese in quanto una coerente ed organica politica di semplificazione richiede il necessario raccordo tra i diversi livelli istituzionali.

Dunque, risulta evidente che gli interventi riformatori per la semplificazione devono costituire un vero e proprio atto per la razionalizzazione del sistema e coinvolgere in un quadro condiviso tutti gli attori sociali ed istituzionali e, tra questi ultimi, anzitutto le regioni che tanta parte hanno sia nella trasposizione ed attuazione delle normative comunitarie sia nella produzione autonoma di norme in settori di straordinaria importanza per gli imprenditori e per i cittadini.

Tale aspetto è stato chiaramente evidenziato nel richiamato parere del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 21 maggio 2007, che ha rilevato che “... sinora la politica di semplificazione è stata affrontata a livello di Stato, senza considerare che l’ordinamento italiano è connotato da una pluralità di livelli di competenza legislativa e amministrativa: le Regioni e le Province Autonome hanno competenza legislativa e regolamentare; le Province e i Comuni hanno competenza regolamentare; le Autorità amministrative indipendenti hanno competenza regolamentare. Vi è pertanto, una moltiplicazione delle fonti normative, che esige una visione globale, non limitata alle sole fonti statali. La semplificazione in un ordinamento multilivello non può, ovviamente, prescindere da una strategia unitaria che deve coordinare tutte le iniziative ai vari livelli sulla base dei criteri di sussidiarietà verticale (riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali delle pubbliche amministrazioni) e di sussidiarietà orizzontale (esternalizzazione con affidamento a privati di compiti degli enti locali)”.

L’obiettivo della semplificazione è stato definito anche dalle conclusioni del Consiglio europeo dell’8-9 marzo 2007 in materia di *Better Regulation* con cui è stato fissato un obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi per le imprese che deve essere perseguito attraverso lo sforzo comune degli stati membri e delle istituzioni europee in quanto coinvolge sia la legislazione comunitaria che le normative nazionali. La commissione ha, infatti, evidenziato che gli oneri amministrativi inutili o sproporzionati hanno un’incidenza negativa sull’economia e sono percepiti come fonte di perturbazione e di distrazione per le attività delle imprese e in più occasioni sono stati indicati come ambiti prioritari per interventi di semplificazione della regolamentazione. La misurazione degli oneri amministrativi dovrebbe avvenire secondo la metodologia dello *EU Standard Cost model* predisposto dagli organi comunitari. Il tema della riduzione degli oneri amministrativi per le imprese è, del resto, oggetto di una direttiva comunitaria (Bolkestein) sulla cui attuazione le regioni hanno già iniziato a fornire il loro contributo come è puntualmente ricostruito nella parte del presente lavoro dedicato all’argomento.

3. Le linee di intervento a livello regionale

Con riferimento al tema della qualità della regolazione le regioni, hanno compiuto notevoli sforzi di coordinamento sul tema della qualità delle regole come dimostrato, ad esempio, dall’attività dell’Osservatorio Legislativo Interregionale nonché dalla predisposizione del manuale unificato contenente regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi [7].

Come è ben noto, gli statuti approvati si muovono nella direzione di introdurre strumenti di buona regolazione con ciò innovando rispetto ai testi precedenti proprio per la maggiore sensibilità tecnica ed istituzionale maturata su questi aspetti. Lo statuto delle Marche prevede, ad esempio, statutariamente l’istituzione di appositi uffici, all’interno della struttura amministrativa del consiglio, specificatamente dedicati alla qualità della normazione; in altre regioni si prevede il rinvio a legge e regolamenti interni del consiglio e della giunta per l’introduzione di obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative come è nel caso della regione Toscana che ha recentemente adottato la legge concernente disposizioni in materia di qualità della normazione (l.r. n. 55 del 2008). La Regione Emilia Romagna ha inserito sia nello statuto (l.r. 13 del 2005 artt. 28 e 53) sia nel regolamento interno dell’assemblea legislativa in vigore dal 1° gennaio 2008 disposizioni

specifiche sulle procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi(titolo VI). La ricostruzione delle scelte statutarie sul recepimento della qualità della normazione è di particolare rilievo ed interesse per comprendere anche i nuovi e delicati equilibri delle relazioni tra giunta e consiglio [8], e sul punto si rinvia al contributo di Isabella Salza.

In dottrina si è affrontato il problema di chiarire se l'interesse alla qualità delle regole possa essere disciplinato in tutto o in parte dallo stato, anche nelle materie di competenza esclusiva o concorrente regionale attraverso l'adozione di una legge ordinaria di disciplina generale dell'attività normativa che si applichi tanto alle leggi dello stato che alle funzioni normative delle regioni . La tesi prevalente è quella secondo cui a livello centrale possano essere fissati quanto meno i principi fondamentali attuativi di una "normazione di qualità", lasciando alle singole regioni la competenza a specificare le modalità e le tecniche con cui verranno esercitate le rispettive competenze normative. [9]

Il Consiglio di Stato con il parere n. 2 del 2004 ha, infatti, evidenziato che *better regulation* è una *policy* che deve essere il più possibile condivisa tra i diversi livelli istituzionali, anche attraverso la formalizzazione di accordi ed intese in sede di conferenza stato- regioni per definire criteri, metodi e strumenti omogenei, se non comuni, di semplificazione, di codificazione, di analisi dell'impatto della regolazione come si è realizzato con l'accordo concluso in conferenza unificata il 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione e in precedenza richiamato.

Un tema strategico è senza dubbio quello dell'adeguatezza organizzativa delle strutture deputate ai compiti tecnici di legislazione, per la scrittura delle leggi e per la loro valutazione nonché la formazione continua sulla qualità normativa anche attraverso iniziative comuni tra regioni e stato.[10]

Le innovative scelte in tema di qualità della normazione richiedono, infatti, un impegno organizzativo forte in termini di professionalità, indirizzate non solo all'attività redazionale dei testi ma anche all'analisi di come gli interventi pubblici previsti dalle norme possano trovare una loro traduzione nella realtà e alla verifica *ex post* di come abbiano in effetti trovato traduzione.

La semplificazione presuppone, infatti, competenze tecniche specifiche, in quanto la relativa implementazione si basa su professionalità peculiari che non coincidono necessariamente con quella giuridico amministrativa come, ad esempio, per le richieste di analisi di impatto della regolamentazione che per essere pienamente utilizzate necessitano oltre che di esperti del diritto anche di economisti, statistici, sociologi, analisti organizzativi con un approccio di carattere multidisciplinare. Tale profilo è emerso chiaramente in occasione della sperimentazione compiuta a livello regionale del procedimento di attuazione dell'AIR che richiede un notevole impegno in termini di risorse umane e di tempi procedurali, di competenze specifiche e che quindi implica una selezione dei provvedimenti da sottoporre a tale procedura in un determinato arco temporale. [11]

Nelle politiche di miglioramento della qualità sostanziale della legislazione un forte impegno è stato promosso dalle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome che proprio con un documento di indirizzo firmato a Matera il 25 giugno del 2007 si sono impegnate nel promuovere l'uso di strumenti dedicati al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche che richiedono la promozione di adeguati meccanismi legislativi e strumenti di lavoro nonché il potenziamento di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione e la formazione di nuove figure professionali

Tali profili sono richiamati anche nel documento finale approvato dalla conferenza dei presidenti delle assemblee legislative il 10 ottobre 2007 concernente i lavori di una commissione di studio per lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche regionali complesse in cui si evidenzia la necessità di superare una concezione dell'attività legislativa abitualmente svolta "per

frammenti” proponendo, invece, un’impostazione integrata dell’attività legislativa, di controllo e di indirizzo riferita alle politiche piuttosto anche alle materie e fortemente orientata all’impiego di innovativi strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche sulla base di quanto evidenziato nell’ambito del Progetto Capire che da tempo analizza questi profili.

Per quanto attiene ai rapporti Giunta / Consiglio nella relazione si evidenzia: “ la necessità, data la complessità delle politiche pubbliche, di un approccio concertativo nella fase dell’istruttoria legislativa; l’opportunità che i Consigli prevedano un rafforzamento del loro ruolo in tale fase tramite i regolamenti interni e la necessità di una condivisione delle informazioni tra Giunta e Consigli, legata anche alla necessità di contenere le spese; l’importanza dello scambio di esperienze tra le assemblee legislative in materia e, in particolare, la necessità che le assemblee legislative aggiornino le proprie attività e procedure alla luce dell’emergere di un quadro ordinamentale multilivello”.

Sempre con riferimento alle esperienze maturate a livello regionale, una recente indagine del Formez “ Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni” compiuta a fine 2007 in 12 regioni italiane, analizza le iniziative realizzate e previste dalle regioni per attuare le politiche di semplificazione anche attraverso scelte di carattere organizzativo (responsabile politico della semplificazione, istituzione di una struttura dedicata alla semplificazione, istituzione di una unità per la semplificazione).

Da tale indagine risulta che in quattro regioni (Piemonte, Toscana, Lazio e Puglia) è presente un responsabile politico con delega specifica per la semplificazione ad esempio in Piemonte esiste un assessorato al federalismo e alla semplificazione; in Toscana la responsabilità delle politiche di semplificazione è attribuita al vicepresidente della Giunta regionale, con poteri di coordinamento istituzionali nei confronti della Giunta; in Puglia l’assessorato alla trasparenza e alla cittadinanza attiva svolge un ruolo di impulso sulle politiche di semplificazione. In cinque Regioni (Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Campania, Emilia Romagna e Lazio) è presente una struttura o un ufficio dedicato alla semplificazione con diverse modalità e funzionalità operative. Presso la Regione Piemonte è stato, invece, istituito un nucleo sulla semplificazione amministrativa, operante in modo trasversale e stabile sul versante della semplificazione amministrativa. Per una analisi più dettagliata e per le tabelle riepilogative dei compiti e delle funzioni di queste strutture si rinvia alla citata indagine del Formez disponibile sul relativo sito che consente una valutazione d’insieme sulle esperienze maturate a livello regionale e che sono ancora in fase di sviluppo.

4. Il raccordo istituzionale tra la regione e gli enti locali: il Consiglio delle Autonomie locali

Dopo la riforma del 2001 uno snodo istituzionale di fondamentale importanza è rappresentato proprio dal mutato rapporto delle regione con gli enti locali che per molti aspetti risulta essere pari ordinato, pur con i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 274 del 2003) e che implica la creazione di procedure e di meccanismi di tipo cooperativo .

Gli statuti recepiscono il senso di questo mutato approccio e riconoscono il ruolo degli enti locali come parte di un sistema unitario, come una comunità politica che partecipa alle scelte della regione in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione , adeguatezza e leale collaborazione principio questo che rappresenta, dunque, una vera e propria necessità istituzionale tanto che il legislatore costituzionale ha voluto imporre ad ogni regione di dotarsi, in statuto, del Consiglio delle Autonomie locali (CAL), quale organo di consultazione permanente regione-enti locali. Si tratta di un organo a rilevanza statutaria che però trova, a differenza di altri, anche copertura costituzionale e che potrà

svolgere una gamma di funzioni variamente modulate dalla mera funzione consultiva fino a forme di compartecipazione al procedimento legislativo [12].

Dall'analisi dei diversi statuti a quest'organo si attribuiscono principalmente tre funzioni: di consulenza della regione, di rappresentanza e partecipazione degli enti locali e infine di coordinamento tra i due livelli.

Lo statuto pugliese rinvia alla legge regionale la disciplina delle funzioni del CAL (art. 45, comma 3) mentre quello ligure circoscrive l'intervento del legislatore unicamente alla disciplina della composizione, dell'organizzazione e del funzionamento dello stesso organo (art. 65, comma 3). Altri statuti contengono previsioni più articolate ad esempio quello dell'Emilia Romagna, all'art. 23, comma 2, dispone “ *Il CAL esercita le proprie funzioni e partecipa ai processi decisionali della regione riguardanti il sistema delle autonomie regionali, mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo Statuto e dalla legge regionale*”. Con una delega ancora più incisiva la statuto della regione Abruzzo dispone che sia la legge ad indicare “quando”, ossia su quali materie ed in quali casi, e come interviene il parere del CAL, anche se nelle sue disposizioni ritroviamo specificati alcuni ambiti di competenza (art. 72, commi 1 e 2). Vi sono poi testi delle regioni Calabria (art. 48, comma 5) Lazio (art. 67 comma 2) Piemonte (art. 88, comma 2, lett. d) i quali con una norma di chiusura prevedono l'intervento del CAL su ogni altra questione ad esso demandata dal proprio rispettivo statuto e dalla legge regionale. I testi delle regioni Marche (art. 38 comma 4) ed Umbria 8 art. 29 comma 1) ampliano questo aspetto affermando che la legge regionale possa attribuire al CAL altre funzioni o competenze. La regione Umbria con la legge n. 20 del 2008 definisce all'art. 5 la conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale come “una sezione del CAL”.

Del resto, già con la legge n. 142 del 1990 alcune regioni avevano istituito sedi di raccordo con gli enti locali ma con la legge n. 59 del 1997 – art. 3, comma 1, lett. c) - e il d.lgs. n.112 del 1998 è stata ulteriormente rafforzata la volontà del legislatore statale di favorire la cooperazione organica tra regioni ed enti locali con la costituzione della conferenza permanente regioni-autonomie locali. Alcune regioni hanno attribuito alle conferenze il potere di esprimere pareri obbligatori sui disegni di legge e sugli atti amministrativi a carattere generale, relativi al conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali e su tutti gli atti che incidono sul sistema regionale delle autonomie locali; ma la conseguenza della mancata conformazione al parere determina solo nella legge Toscana l'obbligo del consiglio regionale di riapprovare l'atto a maggioranza assoluta dei propri componente (l.r. Toscana n. 36 del 2000, art. 14).[13]

Esaminando le leggi regionali di disciplina del CAL, al fine di constatare se le singole regioni abbiano optato per la permanenza o per la soppressione della conferenza si rileva che, a fronte di una generale volontà di abrogazione da parte dei legislatori regionali, l'unico a distinguersi è stato quello piemontese il quale ha soltanto modificato e non abrogato alcune disposizioni della propria legge che istituiva la conferenza permanente regioni-autonomie locali.

Le Regioni che finora sono intervenute con una propria legge di disciplina dell'istituto, hanno abrogato le precedenti disposizioni che istituivano la conferenza permanente regione-autonomie locali e quindi hanno soppresso quest'organo. In particolare la Liguria, la Calabria e il Lazio hanno disposto la soppressione immediata della conferenza; le Marche, l'Abruzzo, l'Umbria e la Puglia individuano l' insediamento del CAL come momento di passaggio delle funzioni tra i due organi. L'Emilia Romagna, non ha ancora approvato una propria legge di disciplina del CAL, e vede ancora perfettamente funzionante la conferenza istituita con la legge n. 3 del 1999 quale “ strumento di raccordo tra Giunta regionale ed esecutivi degli enti locali”.[14]

E' evidente che la creazione dei consigli delle autonomie locali risponde, dunque, non solo ad una esigenza di cooperazione ma anche e soprattutto alla necessità per i livelli

di governo degli enti locali di essere rappresentati, di dialogare con la regione per far valere le proprie istanze anche a livello nazionale a conferma del carattere municipalista della forma di stato italiana.[15]

Si è però rilevato che “ mentre la definizione legislativa di questi organi non riesce a venire a capo del difficile dosaggio della rappresentanza di enti locali tra loro troppo diversi (province e comuni, comuni capoluogo e comuni minori, comuni montani e comuni turistici ecc.) né riesce a risolvere il problema di quale ruolo attribuire ad essi (funzione consultiva o codecisione? Inseriti nel procedimento amministrativo o anche in quello di alta amministrazione? Interlocutori “necessari” o facoltativi, del Consiglio o anche della Giunta?), la cooperazione interistituzionale si svolge invece di regola all’esterno di quell’organismo, tramite i canali informali tipici della contrattazione politica. Il risultato è che, moltiplicando questo dato per le 22 regioni e province autonome, il quadro che ne esce è inesplorabile”.[16] Questo può spiegare, in parte, il ritardo sull’attuazione dell’istituto a livello regionale.

4. Considerazioni conclusive

L’ampliamento dei centri di produzione normativa con la riforma del titolo V ha determinato un vero e proprio policentrismo normativo ed istituzionale e, nel nuovo contesto, i meccanismi di negoziazione consensuale stanno assumendo un ruolo determinante nella distribuzione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali sulla base di una logica di flessibilità e di dinamismo, caratterizzante il modello della “sussidiarietà negoziata” , individuato dalla Corte con la sentenza n. 303 del 2003 e giustificato da meccanismi consensuali “forti”, che consentono allo stato di esercitare funzioni altrimenti spettanti alle regioni. In realtà, come in precedenza rilevato, la tendenza generale che si sta affermando nella giurisprudenza costituzionale è nel senso di una sorta di condivisione di competenze tra lo stato e le regioni secondo il principio della leale collaborazione che “deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono fra lo stato e le regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte” (sentenza n. 31 del 2006)

Dalle considerazioni in precedenza svolte è emerso un panorama variegato, in fase di definizione e di completamento, che necessita di nuovi metodi di lavoro, di nuove formule organizzative e di meccanismi consensuali di raccordo tra i diversi livelli istituzionali su cui anche le regioni si stanno cimentando e che richiederà una rimeditazione complessiva sul ruolo del sistema delle conferenze. Del resto, condizione imprescindibile per concludere i richiamati gli accordi o le intese previsti dall’art. 20 ter della legge n. 59 del 1997 è la definizione di un percorso comune sulla qualità normativa che, dopo la riforma del titolo V della costituzione, deve essere necessariamente sviluppato insieme dallo Stato e dalle Regioni , con il coinvolgimento sia delle giunte che dei consigli regionali che stanno sviluppando i necessari strumenti nonché i presupposti di tipo organizzativo necessari.

E’ evidente che al pluralismo istituzionale di cui le regioni sono espressione corrisponde il progressivo differenziarsi dei rispettivi ordinamenti, il cd. regionalismo a “geometria variabile” che si è progressivamente delineato proprio in relazione alla implementazione dei principi contenuti nella riforma del titolo V. Questo dato si evince dal recente rapporto annuale sulla legislazione della Camera dei deputati da cui emerge con chiarezza l’esigenza di assestare il sistema delle relazioni tra i livelli territoriali sulla base di moduli collaborativi e di integrazione, tenendo conto della crescente complessità di

articolazione delle politiche pubbliche, il cui flusso percorre ormai l'intera gamma dei poteri che va dall'Unione europea agli enti locali.

Nel mutato assetto istituzionale, ampliare e diffondere strumenti di regolazione di alta qualità nonché criteri e metodi di semplificazione amministrativa e procedurale diventa, pertanto, una sfida significativa e strategica per lo sviluppo economico del paese nonché l'obiettivo minimo per mantenere un confronto con i nostri partners europei [17].

BIBLIOGRAFIA:

1. Per una ricostruzione delle iniziative adottate a livello europeo, sul tema della *better regulation* si rinvia a *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale* (a cura di) F. Basilica Maggioli 2006; A. Natalini *Le semplificazioni amministrative* Il Mulino 2002, p. 112 ss.

2. Esame OCSE sulla riforma della regolazione “Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo” Dipartimento della Funzione Pubblica - Formez 2007. Nel rapporto si evidenzia in particolare che “ampliare e diffondere strumenti di regolazione di alta qualità diventa una sfida significativa per il paese dato che in alcuni settori lo Stato non può più attuare da solo politiche pubbliche destinate all'insieme della nazione, benché esso continui a dirigerle. Esercitare una funzione di guida in tale contesto rappresenterà una sfida e richiederà la capacità di usare partenariati e incentivi per mobilitare gli attori nazionali e locali” (p. 147).

3. F. Pizzetti *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esploso”* in *Le Regioni* n. 6 del 2001, p.11753; G. Falcon *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione* in *Le Regioni* cit., p.1247; L.Torchia *La modernizzazione del sistema amministrativo:semplificazione e decentramento*. *Le Regioni* n. 2-3 1997, p.329

4. Agosta *La leale collaborazione fra Stato e Regioni* Giuffrè, Milano 2008. Si rinvia alla copiosa giurisprudenza costituzionale sulle intese, strumenti per una paritaria codeterminazione del contenuto di atti da parte di diversi livelli istituzionali (Corte Costituzionale, sentenza n. 27 del 2004).

5. G. Carpani *La Conferenza Stato-Regioni* Il Mulino, Bologna 2006; F. Pizzetti *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana* *Le Regioni* n. 3-4 2000; P. Caretti *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale* ivi, p. 547 ss.; R. Bin *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. 507/2002)* in *Giur. Cost.* 2002, p. 4184. R.Bin *La cooperazione nel sistema italiano di “multilevel government”*.in A.Barbera T.Giupponi (a cura di) *La prassi degli organi costituzionali* Bologna 2008, 451 ss.

6. In tal senso, F. Pizzetti *Le nuove esigenze di governance* cit. p. 1188 ss.

7. F.Bassanini, S.Paparo, G. Tiberi *Qualità della regolazione: una risorsa per competere Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione* 2005;F. Modugno - A. Celotto - M. Ruotolo *Aggiornamenti sulle riforme istituzionali (1998-2001)* Giappichelli 2003; nonché F. Barazzoni, V. De Magistris *La qualità della regolazione nelle Regioni italiane* in *La qualità della regolazione* cit., p.235 ss. Formez *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni*. 2007

8.A.Ruggeri *Riforma del Titolo V, procedimento legislativo regionale e teoria delle fonti* in *Rassegna parlamentare* 2004, 148 ss che nel tratteggiare i nuovi profili dell'iniziativa legislativa regionale evidenzia una maggiore forza della giunta rispetto al consiglio

9. L.Carbone, L.Cici, M.D'Adamo *La qualità delle regole nel processo normativo regionale e il ruolo dei dirigenti nella formazione delle norme tra necessità politiche ed esigenze tecniche* in *Il Governo delle Regioni tra politica e amministrazione*. Giappichelli Editore, Torino, 2007, 198 ss.D. Nocilla *Competenze legislative regionali e qualità della*

regolamentazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione, in Atti del convegno “La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali” Napoli, 8 e 9 ottobre 2003, pubblicati su Iter legis 2004, 121 ss.;

10. Secondo alcuni Autori la cooperazione tra i diversi livelli di governo dovrebbe essere affidata ad un organismo tecnico dotato di autonomia organizzativa e finanziaria, collocato nell’ambito della struttura della presidenza del consiglio dei ministri, una sorta di agenzia che dovrebbe rapportarsi con la conferenza unificata. Gruppo di lavoro Astrid *La semplificazione amministrativa e la competitività del paese*, 2005, 15, astridonline.it

11. A La Spina *L’analisi delle politiche pubbliche, l’AIR e le opzioni regolative. Riflessioni sull’applicabilità a livello regionale alla luce della sperimentazione*. in *L’analisi di impatto della regolamentazione. Le esperienze a livello regionale*. Roma 2003, p. 29; L.Carbone, L.Cici, M.D’Adamo *La qualità delle regole nel processo normativo regionale e il ruolo dei dirigenti nella formazione delle norme tra necessità politiche ed esigenze tecniche* cit. p.226 Gli A. richiamano come esempio di struttura pluricomposta è rappresentato dall’help-desk, costituito con decreto 16 febbraio 2001 del capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della presidenza del consiglio dei ministri al fine di supportare le amministrazioni statali nella fase di sperimentazione dell’air

12 A. Barbera, C. Fusaro *Corso di diritto pubblico* Il Mulino, Bologna 2008, p. 332 Secondo gli autori il disegno costituzionale è chiaro nel delineare regioni con funzioni legislative e di programmazione ed enti locali dotati della competenza amministrativa generale: rimane esclusa una competenza regionale sull’ordinamento degli enti locali, ma la corte costituzionale riconosce significativi poteri al legislatore regionale in ordine a forme associative degli enti locali (sentenze n. 244 e n. 456 del 2005) e alla disciplina dei servizi pubblici locali, ritenuti materia regionale (sentenza n. 29 del 2006). F.Merloni *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali* in F.Bassanni, L. Castelli (a cura di) *Semplificare l’Italia. Stato, Regioni, enti locali* Passigli editori 2008, 101 ss.

13.G. Carpani *La partecipazione degli enti locali all’esercizio delle funzioni regionali: le indicazioni della più recente legislazione regionale*. in *Decentramento amministrativo.La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998* (a cura di) G. De Martin, F. Merloni, F.Pizzetti, L.Vandelli, Rimini, Maggioli 2000

14.Le regioni a statuto ordinario intervenute dopo il 2001 con una propria legge sull’argomento sono: l’Abruzzo con la l.r. n. 41 del 2007; la Calabria con la l.r. n. 1 del 2007; il Lazio con la l.r. n. 1 del 2007; la Liguria con la l.r. n. 13 del 2007; le Marche con la l.r. n. 4 del 2007; il Piemonte con la l.r. n. 30 del 2006; la Puglia con la l.r. n. 29 del 2006; l’Umbria con la recentissima l.r. n. 20 del 2008. L’Emilia Romagna deve ancora provvedervi.La toscana con l’istituzione già nel ’98 di un organismo poi ridisciplinato nel 2000 a tutti gli effetti simile al modello che oggi tutte le altre regioni stanno approntando, non presenta l’urgenza di una nuova legge di disciplina del CAL.

Per un puntuale ricostruzione dei profili applicativi dell’istituto si rinvia ad una recente indagine curata dalla regione Emilia Romagna, Assemblea legislativa collana editoriale Gli Speciali, gennaio 2009.

15 T.Groppi, *Assemblee regionali ed enti locali: verso una camera regionale delle autonomie*. in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano* a cura di V.Angiolini, L. Violini, N.Zanon, Milano, Giuffrè 2002, 125.

16 R.Bin, *La cooperazione nel sistema italiano di “multilevel government”*, cit., 450 ss.

17. F.Bassanini, L.Castelli (a cura di), *Semplificare l’Italia, Stato, Regioni, Enti locali*, Passigli editore, Firenze, 2008; F. Patroni Griffi, *La semplificazione amministrativa nel decennio 1997-2007*. Atti del Convegno internazionale *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla “riforma Bassanini”* Università di Roma Tre, Roma 30-31 gennaio 2008; G. Sciullo (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell’amministrazione: una nuova stagione* Bologna 2008; A. Natalini, *Le semplificazioni* cit. pag. 197 ss; L. Carbone,

Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni Atti del seminario *Tecniche di produzione normativa e “better regulation”* Roma, La Sapienza, 26 gennaio 2007;

ISABELLA SALZA

I CUSTODI DELLA QUALITÀ NORMATIVA REGIONALE: GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA

1. *Introduzione*

Gli statuti regionali, approvati all'indomani della riforma del titolo V della costituzione, prevedono l'inedita istituzione di organi di garanzia statutaria, la cui denominazione varia da regione a regione¹.

Tra le altre funzioni assegnate², i nuovi istituti svolgono il compito qualificante di controllare la rispondenza delle fonti normative regionali allo statuto, trasformandosi in utili strumenti tesi a garantire l'effettività dei principi sulla qualità della normazione, contenuti nella maggior parte delle nuove Carte regionali. Tali sono le disposizioni dedicate sia al *drafting* formale, vale a dire alla corretta redazione degli atti normativi; sia al *drafting* sostanziale, in cui rientrano tutte le previsioni relative alla chiarezza, all'omogeneità, al riordino delle norme, nonché al controllo preventivo e successivo degli effetti delle leggi [Salza, 2003; Carli, Berarducci, Salza, 2004; Pavani 2005]. La scelta di collocare tali canoni nella fonte statutaria rivela la volontà dei legislatori regionali di conferire a tali regole un certo grado di vincolatività, facendole fuoriuscire finalmente dallo status di «grida manzoniane» che finora le ha connotate.

Nonostante sia tuttora irrisolto il dibattito sui rapporti intercorrenti tra lo statuto e la legge ordinaria regionale, l'art. 39, comma 1 st. della regione Toscana elenca, a modello dell'art. 1 delle preleggi, le fonti del diritto regionale per ordine di importanza decrescente, tanto da far desumere una relazione gerarchica tra le stesse e una consequenziale sovraordinazione dello statuto alla legge regionale. Giusta la richiamata correlazione tra le fonti regionali, indubbio appare il ruolo svolto dagli organi di garanzia a tutela della rigidità statutaria, specie all'indomani della riforma dell'art. 127 cost. che, attraverso la soppressione del controllo preventivo sulle leggi regionali, ha «regionalizzato» lo statuto, recando il

¹ L'unico statuto regionale a non prevedere tale organo è quello delle Marche, in cui però, nella parte dedicata agli istituti di garanzia, all'art.55, comma 1, prevede la possibilità di istituire con legge organismi indipendenti, con sede presso il consiglio regionale. Riguardo le diverse denominazioni che l'organo assume, si trova: Collegio per la garanzia statutaria (st. Abruzzo, art. 78); Commissione per la garanzia statutaria (st. Basilicata, art. 55); Consulta statutaria (st. Calabria, art. 57; st. Emilia Romagna, art. 30; st. Liguria art. 76; bozza st. Molise, art. 59); Comitato di garanzia statutaria (st. Lazio, art. 68); Commissione garante per lo statuto (st. Lombardia, art. 59); Commissione di garanzia (st. Piemonte, art. 91); Commissione statutaria regionale (st. Puglia, art. 47); Commissione di garanzia statutaria (art. 64 bozza st. Veneto); Collegio di garanzia (st. Toscana, art. 57); Commissione di garanzia statutaria (st. Umbria, art. 81).

² Per le *altre* competenze, s'intendono, ad esempio, i pareri «sull'interpretazione dello statuto nei conflitti tra gli organi della regione» (cfr st. Abruzzo, art. 79, st. Basilicata art. 61; st. Calabria art. 57; st. Lazio art. 68; st. Liguria art. 76; st. Piemonte art. 92; st. Toscana art. 57); sulla «ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello statuto» (st. Liguria art. 75); di verifica della ammissibilità dei referendum e, in alcuni casi, delle iniziative popolari (st. Abruzzo, art. 79; st. Calabria art. 57; st. Lazio art. 68; bozza st. Molise art. 59; st. Puglia art. 47, st. Umbria art. 82; st. Toscana art. 57); di pareri sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (st. Piemonte art. 92); di «compiti amministrativi inerenti allo svolgimento delle elezioni» (st. Abruzzo, art. 79); di «parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici» (st. Puglia art. 47). Nella maggior parte delle Regioni l'elenco delle competenze è *chiuso* a livello statutario (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Molise, Toscana), in altre esso può essere integrato con legge regionale (Piemonte, bozza st. Veneto). In assenza di una previsione di questo tipo, la legge regionale non può integrare le funzioni dell'organo di garanzia; cfr, al riguardo, T. Groppi, *La "consulta" dell'Emilia Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1/2005, p. 79

rischio di affievolire l'interesse governativo nei confronti delle questioni di legalità «interna» alle Regioni [Groppi, 2001]. Tale considerazione fa il paio con lo scarso interesse finora manifestato dal Governo nell'impugnare gli atti normativi della regione in contrasto con lo statuto e con il raro utilizzo che la Corte fa di quest'ultimo come parametro di legittimità costituzionale nell'ambito del conflitto di attribuzione tra enti [Napoli, 2008].

Sebbene contenuti in una fonte «paracostituzionale», i principi sulla qualità normativa potrebbero essere sospinti nella categoria delle disposizioni programmatiche, le quali, secondo una consolidata giurisprudenza del giudice delle leggi [Combi, 2008], hanno carattere non prescrittivo e non vincolante, per cui finirebbero per confluire nel cosiddetto contenuto «eventuale» degli statuti. In questo modo, verrebbe meno la garanzia sostanziale rispetto alle violazioni da parte delle fonti regionali primarie e secondarie, che lo statuto, in quanto norma interposta nel giudizio di costituzionalità, potrebbe assolvere solo per la parte del suo contenuto «necessario» ex art. 123 cost.

2. La scelta di configurare lo statuto quale fonte della disciplina dell'iter legis regionale

I principi sulla qualità normativa rientrano nella categoria delle regole che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti. L'introduzione di tali precetti nella fonte statutaria era stata ritenuta possibile nella fase antecedente alla novella dell'art. 123 cost., in ordine alla competenza dello statuto quanto alla disciplina della «organizzazione interna» della regione³. Alla locuzione era stata riconosciuta, infatti, una interpretazione lata afferente non solo alla sfera strutturale [Sorrentino, 1971], relativa all'articolazione degli uffici, degli organi ed ai rapporti fra di essi; bensì, si riteneva che essa fosse attinente alla «funzione», cioè ai modi attraverso cui l'ente agisce, facendo rientrare le modalità di presentazione e di confezione degli atti normativi segnatamente nella nozione *funzionale* dell'organizzazione⁴. Alla luce dell'interpretazione estensiva conferita alla precedente formulazione dell'art. 123 cost., si riteneva che il «metodo della legislazione», e cioè il modo di formazione delle leggi fosse incluso nella disciplina della «organizzazione della regione», la quale, a sua volta, ricadeva nella nozione più ampia di «governo» della società regionale [Libertini, 2001].

La nuova formula dell'art. 123 cost. conferma la riserva espressa dello statuto quanto alla disciplina delle fasi apicali del procedimento di formazione delle leggi regionali, quali l'iniziativa e la pubblicazione, che rientrano perciò nel suo «contenuto

³ A. Ruggeri, *Statuti delle regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1998, p. 269 e in T. Martines, A. Ruggeri e C. Salazar; *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 126, il quale ha rilevato che la nozione di «organizzazione interna» avrebbe dovuto essere interpretata in senso estensivo, non limitandola alla sola disciplina dei rapporti di vertice tra organi direttivi della regione. Essa comprende, infatti, l'intera organizzazione dell'ente e quindi dei rapporti intercorrenti fra l'apparato e la comunità regionale, nonché tra la regione e gli enti infraregionali e sovraregionali (Stato, Comunità europea), poiché le relative norme prima ancora di connotare la forma di governo, caratterizzano la stessa «forma di regione».

⁴ Tale interpretazione può essere rinvenuta anche da F. Sorrentino, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1971, p. 442 e ss.; il quale ha asserito il nesso d'interdipendenza tra l'attività organizzatrice e la funzione di indirizzo politico. Pur riconoscendo la distinzione tra le due funzioni richiamate, ha sottolineato il condizionamento operato dall'organizzazione che ciascuna regione si dà sull'indirizzo. Da ciò discende che l'organizzazione, in quanto condizionante l'indirizzo politico regionale, è una scelta politica valutabile segnatamente sotto il profilo funzionale, più che rispetto a quello strutturale. Nel senso che l'originaria formulazione dell'art. 123 cost. avrebbe consentito, tra l'altro, l'introduzione di regole volte a migliorare il *drafting* degli atti normativi, cfr anche R. Tosi, *Le "leggi statutarie": problemi di competenza*, in A. Ruggeri - G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina, Milano 2001, p. 53.

necessario⁵. Nulla dice, invece, quanto all'esame e all'approvazione delle leggi. Parimenti si tace rispetto alla promulgazione e cioè a tutte quelle operazioni procedurali concernenti l'acquisizione dell'efficacia della Carta regionale. In considerazione della pari dignità delle fasi rientranti nel percorso formativo delle leggi [Bassi, 1969], quest'ultimo si presenta lacunoso laddove manca una disciplina espressa di talune fasi identicamente necessarie al suo perfezionamento. Sebbene la rigidità del nostro ordinamento giuridico richieda la disciplina *per principia* di tutte le fasi dell'iter *legis*, nonché l'espressa abilitazione da parte della fonte costituzionale a favore della fonte subordinata [Ruggeri, 1977 - 2002. *Contra* Modugno, 1970 - 1978], il legislatore costituzionale del 1999 ha preferito conformarsi alla tesi della *residualità* della legge ordinaria a ricoprire gli spazi vuoti da essa più o meno volontariamente lasciati aperti. D'altra parte, la legge di riforma n. 3 del 2001 che, com'è noto, ha modificato integralmente l'intero titolo V della costituzione, ha comportato che, a differenza della fonte ordinaria statale, alla legge regionale fosse espressamente attribuita una competenza «residuale» da parte del nuovo art. 117, comma 4 cost. A ben vedere, però, la disposizione richiamata attribuisce alle Regioni una competenza legislativa residuale, senza specificare tra la legislazione «statutaria» e quella ordinaria, tanto da poter ritenere che l'art. 117, comma 4 cost. si riferisca ad entrambe includendo, altresì, la funzione di natura «sostanzialmente costituzionale» esercitata dai Consigli regionali ex art. 123 cost. In ambito regionale, quindi, alla luce dell'art. 117, comma 4 cost., la regione potrebbe esercitare la sua potestà legislativa, disciplinando le materie che ad essa *residualmente* spettano, sia con legge regionale «costituzionale», e cioè statutaria; sia con legge regionale ordinaria, riservando alla prima, per competenza, la disciplina dei principi sulla produzione normativa, poiché essi appartengono al *genus* delle metanorme, ossia delle norme *sulla* produzione del diritto [Zietelmann, 1961; Ruggeri, 1977 - 2002; Ainis, 1990, 2002].

L'abilitazione dello statuto a dettare regole sulla produzione normativa regionale deriva dalla formula utilizzata nel nuovo art. 123 cost., concernente la fissazione dei «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento», atteso che proprio attraverso l'esercizio della potestà legislativa, quale attività più rilevante svolta dai Consigli regionali, la regione «funziona»⁶. Rispetto alla versione originaria che attribuiva allo statuto esclusivamente l'organizzazione *ad intra*, la nuova formula sembra accentuare, attraverso l'utilizzo della nozione «principi», la natura *nomologica*, intrinsecamente costituzionale della disciplina statutaria [Spadaro, 2001; P. Caretti-U. De Siervo, 2002; Olivetti, 2002]. La stessa competenza dello statuto a disciplinare l'iter *legis* potrebbe

⁵ Sia consentito di rinviare a I. Salza, *L'ordinamento regionale - Le regole sulla qualità normativa regionale*, in Libro Terzo. Il drafting regionale e locale, in A.A.V.V., Codice di *drafting*, in «Tecniche normative. Il Portale del *drafting*», p. 4 e ss., www.tecnichenormative.it.

⁶ La nuova formulazione della clausola in esame sembra estendere la competenza dello statuto abilitandolo, in astratto, a dettare una disciplina di principio per ogni aspetto della vita dell'ente regione; cfr, in particolare, A. Spadaro, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. Ruggeri - G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001. *Contra* A. Ruggeri, il quale osserva che la specificazione concettuale connessa all'espressione dei «principi fondamentali» sembrerebbe, a prima vista, ridurre il raggio di escursione di campo ricopribile dalla normativa statutaria, anche se, si conclude a propendere per una sostanziale continuità rispetto all'originaria formula; *Verso una nuova identità delle fonti regionali?*, in «Itinerari» per una ricerca delle fonti del diritto, studi anni 1999-2000, Torino, Giappichelli, 2001, p. 11 ss e in *Lineamenti... cit.*, pp. 126 ss. A favore della parziale continuità si è espresso A. D'Atena, il quale rileva, rispetto all'originaria nozione di «organizzazione interna della regione», sia elementi innovativi che denotano l'ampliamento della competenza statutaria, sia una riduzione; *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in «Rassegna parlamentare», n. 3/2000, p. 614. In proposito, però, è stato rilevato che proprio l'utilizzo della nozione «forma di governo» -, coniato dalla dottrina per indicare l'insieme degli strumenti utilizzati da una determinata organizzazione per il perseguimento delle sue finalità (cfr, al riguardo, P. Caretti - U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 24) - è interpretabile nel senso della «discontinuità» rispetto all'assetto precedente, M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le nuove Costituzioni?*, Bologna, Il Mulino, p. 189.

derivare, però, dalla determinazione della forma di governo, che include la potestà statutaria a regolare il sistema delle fonti regionali. In proposito, la dottrina si è espressa in modo discordante, considerando la disciplina della produzione normativa tanto rientrante nell'espressione «forma di governo», quanto compresa nella dizione concernente i «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento» [rispettivamente Olivetti 2002; Spadaro 2001]. Senz'altro, da un punto di vista strettamente linguistico, se si intende identificare in modo specifico l'ambito in cui possono essere collocate le norme sulla produzione del diritto e, segnatamente, i principi sulla qualità normativa non può che aversi come riferimento privilegiato l'espressione «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento». Certo, però, non possono esservi dubbi sul fatto che la disciplina dell'esercizio della potestà normativa rientri nella determinazione statutaria della forma di governo. Più conforme alla *mens* del legislatore costituzionale sembrerebbe, allora, la lettura che considera le due locuzioni contenute nell'art. 123 cost. coordinate, e cioè come esprimenti un unico concetto. Infatti, l'espressione afferente i *principia* può essere letta come una esplicitazione del *modus* attraverso cui lo statuto disciplina la forma di governo stessa, e quindi, per quanto ci riguarda, la funzione legislativa. Tra l'altro, la «forma di governo» costituisce la parte più alta dell'organizzazione, ciò che dimostra come tale locuzione abbia un valore sostanzialmente onnicomprensivo. In tal caso, si può concludere, non rappresentando i due termini dell'art. 123, comma 1 cost. ambiti contrastanti, che la competenza dello statuto a dettare i principi di tutte le fasi rientranti nell'iter *legis* regionale sia ad esso pienamente conferita dalla disposizione in oggetto nel suo complesso, che lo configura, altresì, quale «sede naturale» alla fissazione delle regole sulla qualità della produzione normativa [Ainis, 2000].

L'ambizioso fine perseguito attraverso la collocazione dei principi sulla qualità della produzione normativa nei nuovi statuti regionali è la certezza del diritto, che rappresenta uno dei valori principali in uno Stato democratico. Infatti, anche ad ammettere l'esistenza di una «gerarchia di valore» accanto alla gerarchia giuridica delle fonti normative, tale per cui alcuni interessi fondamentali, quale l'interesse alla certezza giuridica, possano, in teoria, resistere ad abrogazioni e deroghe pur se disciplinati in una fonte ordinaria, qualora si dimostri che quest'ultime si trasformino in un'inammissibile incisione su tali valori; la scelta del legislatore tra la fonte costituzionale e la fonte ordinaria, riguardo allo strumento con cui garantire la certezza del diritto, mostra quale considerazione egli riserva a questo interesse e la necessità che esso, per ricevere una tutela sostanziale, divenga oggetto di decisioni *al di sopra le parti*, contenute, cioè, in fonti sostanzialmente costituzionali.

3. La composizione ed il funzionamento degli organi regionali di garanzia statutaria

I tratti in comune dei nuovi istituti consistono nello stretto collegamento con il Consiglio regionale, nella funzione di garanzia statutaria da essi svolta e nei requisiti di competenza tecnico-giuridica dei loro componenti⁷.

La maggior parte degli statuti prevede che i componenti dell'organo siano eletti dal Consiglio regionale, in genere, con maggioranze qualificate, tra cui i $\frac{3}{4}$, richiesta dagli statuti della Toscana, dell'Abruzzo, del Lazio e della Liguria (art. 57, comma 5; art. 78, comma 1; art. 68, comma 1; art. 74, comma 3) o dei $\frac{4}{5}$, secondo lo statuto della Basilicata

⁷ In particolare, quanto alla composizione, si tratta di organismi ristretti composti da un numero che varia da un massimo di sette membri, come previsto negli statuti del Lazio, art. 68, comma 1; del Piemonte, art. 91, comma 1; della Toscana, art. 57, comma 5; l.r. Umbria, n. 27/2007, art. 3, comma 1; ad un minimo di cinque, come stabilito negli statuti dell'Abruzzo, art. 79, comma 1; della Calabria, art. 57, comma 1; dell'Emilia Romagna, art. 69, comma 3; della Lombardia, art. 59, comma 2; della Liguria, art. 74, comma 5; della Puglia, art. 48, comma 1. Un numero ancora più basso di componenti, pari a tre, è previsto nelle bozze di statuto del Molise, all'art. 59 e del Veneto, all'art. 64.

(art. 56, comma 1), ed, infine, dei 2/3 come previsto dagli statuti della Calabria, dell'Umbria e della Lombardia, nelle prime tre votazioni (art. 57, comma 1; art. 81, comma 1 e art. 59). In alcuni statuti, il possesso delle competenze tecnico-giuridiche per far parte dell'organo di garanzia è richiesto in modo molto generico, tale da lasciare un ampio margine alla discrezionalità sulla scelta delle candidature. Esemplificativi in tal senso sono gli statuti dell'Abruzzo, in cui si parla genericamente di «esperti» (art. 78, comma 1); del Lazio, di «giuristi di provata esperienza che abbiano superato il quarantesimo anno di età» (art. 68, comma 1); della Liguria, di «cinque esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione» (art. 74, comma 2); della Toscana, di «membri di alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico» (art. 57, comma 5).

In altri statuti, al contrario, esiste un grado di specificità maggiore per la selezione dei candidati, che possono essere scelti solo all'interno di determinate categorie, appositamente indicate. Tali sono lo statuto della Calabria, in cui si richiede che i componenti dell'organo di garanzia siano scelti tra i «magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, tra i professori universitari con almeno vent'anni di esercizio effettivo della professione» (art. 57, comma 1); la bozza di statuto del Molise, che parla di «esperti in materie giuridiche scelti tra magistrati, anche a riposo, docenti universitari e avvocati eletti dal Consiglio regionale con voto limitato» (art. 59, comma 2).

Una composizione mista di giuristi e politici è prevista, invece, negli statuti del Piemonte e della Puglia, che rispettivamente prevedono, come componenti dell'organo: «a) un magistrato a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; b) due professori universitari di ruolo in materie giuridiche, c) due avvocati con almeno quindici anni di esercizio; d) due ex consiglieri regionali» (art. 91, comma 1). Lo statuto pugliese, prevede, invece: «a) tre consiglieri non in carica eletti, con voto limitato a due, tra coloro che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni; b) due esperti in discipline giuridiche, eletti con voto limitato ad uno» (art. 48, comma 1). In tali casi, è da dire che laddove prevale la componente politica come requisito per la scelta dei componenti dell'organo, si rischia di inficiare il carattere dell'autonomia e della legittimazione dello stesso. Parimenti indebolita appare l'indipendenza dell'organo laddove si prevede una durata che coincide con la legislatura, come nei casi degli statuti dell'Abruzzo e dell'Emilia Romagna, per la quale l'art. 56, comma 3 prevede che la consulta sia nominata nel corso della legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea.

Rispetto alla funzione di controllo sulla conformità degli atti normativi regionali allo statuto, rileva che non sempre sono indicati i soggetti che possono rivolgersi all'organo chiedendo tale verifica. Quando ciò avviene, tra questi figurano, in ogni caso, le minoranze consiliari e il Consiglio delle autonomie locali⁸.

⁸ In particolare, a titolo esemplificativo, lo statuto dell'Abruzzo prevede che «Il Consiglio delle autonomie locali può ricorrere al collegio regionale per le garanzie statutarie per l'interpretazione dello statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli enti locali» (art. 70). Lo statuto della Calabria prevede che la commissione di garanzia si pronunci su richiesta del presidente della giunta, del Presidente del consiglio regionale, del Presidente del consiglio delle autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale (art. 57). Lo statuto dell'Emilia Romagna attribuisce il potere di rinvio ad 1/5 dei consiglieri regionali, alla stessa percentuale dei componenti del Consiglio delle autonomie locali e alla giunta. Lo statuto del Lazio assegna questa facoltà al presidente della regione, al Presidente del consiglio regionale, a un terzo dei componenti del Consiglio regionale nonché al Presidente del consiglio delle autonomie locali, a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti (art. 68). La bozza di statuto del Molise stabilisce la richiesta di almeno un quinto dei componenti del Consiglio regionale o del Presidente del consiglio delle autonomie locali (art. 59). Lo statuto della Toscana attribuisce tale potere al Presidente del consiglio, almeno tre Presidenti di gruppi consiliari, almeno un quinto dei Consiglieri regionali, al Consiglio delle autonomie locali, solo però quando si lamenti la presunta violazione delle norme statutarie in materia di enti locali (art. 57). Lo statuto dell'Umbria stabilisce che sono legittimati a richiedere i pareri il Presidente della giunta regionale, il Presidente del consiglio regionale, nonché un terzo dei

La disciplina dei nuovi istituti è inserita nella parte dello statuto dedicata alle garanzie a differenza dello statuto pugliese, che colloca il consiglio statutario regionale nel titolo dedicato agli «organi della regione» ed *in species* nel capo rubricato «organi a rilevanza statutaria». Quanto al carattere di «organo di consulenza», questo è espressamente affermato da molti statuti, come quelli dell'Abruzzo, della Basilicata, della Calabria e della Liguria. Diversamente, gli statuti del Lazio, del Piemonte, della Puglia, della Toscana, dell'Umbria e la bozza di statuto del Molise, lo definiscono «organo indipendente». Atteso il carattere «consultivo» dell'organo, le sue pronunce sono solitamente definite «pareri», i quali, nel caso siano negativi, possono provocare diverse conseguenze: *a)* gli statuti della Basilicata, della Toscana e dell'Umbria richiedono una nuova delibera del Consiglio regionale (art. 55, comma 2; art. 57, comma 3; art. 82, comma 3); *b)* gli statuti dell'Abruzzo e del Piemonte prevedono che il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario al parere (art. 79, comma 1; 91, comma 4); *c)* gli statuti della Calabria, del Lazio e la bozza di statuto del Veneto stabiliscono degli aggravamenti procedurali per superare il parere negativo, quali, rispettivamente, una decisione motivata adottata a maggioranza assoluta dei consiglieri (art. 57, comma 7); il voto favorevole della maggioranza dei componenti (art. 68, comma 8), che deve essere assoluta nel caso del Veneto (art. 64, comma 2).

4. *L'efficacia dei pareri emessi dall'organo di garanzia ai fini della tutela dei principi statutari sulla qualità normativa*

Otto sono finora le leggi regionali istitutive degli organi di garanzia in applicazione dei rispettivi statuti: la LR Liguria n. 19/2006; la LR Piemonte, n. 25/2006; la LR dell'Emilia Romagna, n. 23/2007; la LR Lazio n. 24/2007; la LR Calabria n. 2/2007; la LR Umbria 27/2007; la LR Toscana n. 34/2008. Le stesse possono essere distinte in due categorie: *a)* le leggi che rispetto a quanto già stabilito nello statuto si limitano a fissare il termine entro cui l'organo di garanzia deve pronunciarsi, che è di venti giorni dal ricevimento della richiesta da parte degli organi competenti (come previsto dalle LR Abruzzo, Liguria e Umbria) o di trenta (LR Piemonte) e *b)* le leggi regionali che, invece, disciplinano nel dettaglio il nuovo istituto, prevedendo una differenziazione dei procedimenti a seconda che le sue funzioni siano svolte nell'ambito della verifica di conformità statutaria degli atti normativi ovvero in quello dei conflitti di competenza tra gli organi regionali (come disposto dalle LR Lazio, Emilia Romagna, Toscana)[Napoli, 2008]. Il modello a cui i legislatori regionali si sono ispirati nella istituzione di tali organi può essere quello dei Consigli consultivi previsti dagli statuti delle Comunità autonome della Catalogna, delle Canarie e dell'Estremadura che, pronunciandosi in via preventiva ed obbligatoria, rendono pareri sul rispetto degli statuti delle rispettive comunità da parte dei progetti di legge all'esame dell'assemblea regionale, oltre che delle leggi statali⁹.

Limitando l'esame alle leggi regionali che, rispetto alla funzione di controllo della conformità degli atti normativi regionali allo statuto, integrano la disciplina statutaria, l'art. 14 della LR Lazio, n. 24 del 2007 prevede che, se il comitato di garanzia esprime un parere di non conformità della legge regionale allo statuto, ne dà comunicazione al Presidente del consiglio regionale affinché essa sia sottoposta al riesame. Qualora il consiglio decida di

componenti il consiglio stesso (art. 82), mentre la bozza di statuto del Veneto prevede la richiesta del presidente della giunta, del Presidente del consiglio regionale, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale, nonché del Consiglio delle autonomie locali (art. 64).

⁹ Cfr. al riguardo, C. Napoli, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 2/2008, p. 180, specie nella nota 59, in cui si ricorda la modifica recata dallo statuto catalano che ha attribuito efficacia vincolante ai pareri del consiglio consultivo.

non conformarsi al parere del comitato, deve riapprovare la legge a maggioranza dei componenti.

L'art. 9 LR Emilia Romagna 23 del 2007, prevede che il parere può essere richiesto solo dopo l'approvazione finale del progetto di legge da parte dell'Aula ed entro ventiquattro ore dalla sua promulgazione e che, una volta presentato, provoca la sospensione dell'iter legis. *In species*, la richiesta deve contenere le disposizioni del progetto di legge o di regolamento che si ritengono contrarie alle norme dello statuto, le disposizioni statutarie che si considerano violate ed i motivi. Entro quindici giorni, la consulta emette il suo parere, nel quale, ai sensi dell'art. 10 della LR, oltre a dichiarare la non conformità allo statuto degli atti normativi su cui si è chiesto l'esame, può indicare le modifiche necessarie a rimuovere le cause d'incompatibilità con lo statuto.

Agli articoli da 6 ad 11 della LR della Toscana, n. 34 del 2008 si prevede che la richiesta di parere sia presentata in forma scritta e motivata al presidente del collegio di garanzia entro sette giorni dalla delibera legislativa o regolamentare. Se il collegio valuta la non manifesta infondatezza della richiesta, trasmette il suo giudizio entro trenta giorni dal ricevimento. Si distinguono i casi in cui si tratti di un atto normativo di competenza del consiglio ovvero della giunta: nel primo caso, il Presidente del consiglio assegna l'atto alla commissione consiliare competente affinché, nella seduta successiva, lo riesami limitatamente alle parti oggetto del giudizio di non conformità e ne riferisca al consiglio entro trenta giorni, dopo i quali quest'ultimo esprime un voto finale sull'intero atto; nel secondo caso, la giunta delibera nuovamente l'atto in esame, che può essere modificato solo nelle parti che formano oggetto della richiesta di parere. Trascorso il periodo suddetto senza che il collegio si sia pronunciato ovvero abbia dichiarato la conformità allo statuto dell'atto sottoposto al suo esame, il Presidente del consiglio trasmette la delibera legislativa o, se del caso, la delibera regolamentare ai fini, rispettivamente, della promulgazione e dell'emanazione ed il Presidente della giunta emana il regolamento di competenza giuntale. Se il consiglio e la giunta ritenessero di non adeguare l'atto ai rilievi del collegio, approvandolo nuovamente, senza recare modifiche, debbono indicarne la motivazione in un apposito ordine del giorno di accompagnamento della legge regionale oppure nella deliberazione di approvazione del regolamento regionale.

L'art. 7, comma 3 della legge regionale della Calabria n. 2 del 2007, stabilisce che il giudizio di compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto ha carattere preventivo, per cui la richiesta deve essere presentata dai soggetti legittimati prima che gli atti siano rispettivamente promulgati ed emanati e la consulta ha il termine di trenta giorni per decidere. Il successivo art. 8 definisce tali decisioni vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli enti ed organi della regione e stabilisce che se il Consiglio regionale intende deliberare in senso contrario, lo deve fare con decisione motivata adottata a maggioranza assoluta.

5. Il «*placet*» della giurisprudenza costituzionale sulla funzione di controllo dell'organo di garanzia riguardo alla correttezza statutaria degli atti normativi

L'efficacia dell'attività svolta dagli organi di garanzia statutaria è funzionalmente connessa ad un minimum di aggravamento procedurale nell'iter *legis*, come l'obbligo di riesame o la riapprovazione dell'atto a maggioranza assoluta da parte dell'organo emanante, che la Corte costituzionale non ha finora sconfessato, ciò che ha contribuito a legittimare l'esistenza di elementi «deterrenti», tesi a consentire un'azione di controllo efficace sul rispetto della statutarietà degli atti normativi. Tale giurisprudenza, tesa a sostenere la funzione meramente consultiva dell'organo[Ruggeri, 2004], si è affermata sin dalla prima occasione offerta dal ricorso governativo presentato il 3 settembre 2004 contro l'art. 82 dello statuto dell'Umbria, in cui si criticava la disposizione laddove prevedeva che la commissione di garanzia statutaria esprimesse pareri sulla conformità allo statuto delle

leggi e dei *regolamenti* regionali. In tal modo, secondo il ricorrente, veniva a prefigurarsi un intervento successivo al completamento dell'attività normativa, violando così la competenza del Consiglio e della Giunta regionali (ex art. 121 cost.), nonché dell'art. 134 cost., poiché la commissione si sarebbe pronunciata su atti normativi già in vigore. Con la sentenza 378/2004, la Corte ha asserito che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non era, come tale, in contrasto con la costituzione e che, trattandosi di pareri, in caso essi fossero stati negativi, avrebbero determinato il solo obbligo di riesame da parte dell'organo emanante, senza vincolo di modifica, né la necessità di una maggioranza qualificata per la riapprovazione dell'atto (cfr punto 9, *Considerato in diritto*).

Due mesi dopo il primo ricorso, il Governo è tornato a denunciare l'aggravamento ad opera dello statuto abruzzese (ex art. 79, comma 2), che prevedeva l'obbligo di motivazione a carico del Consiglio regionale che avesse voluto deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio per le garanzie statutarie. Con la sentenza n. 12 del 2006, intervenuta quando l'Abruzzo aveva già modificato la disposizione statutaria impugnata tenendo conto delle censure governative, la Corte ha dichiarato che la disposizione in oggetto non scalfiva la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimaneva intatta sia nelle materie, sia nell'estensione della sua capacità regolativa. Infatti, l'introduzione di un eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientrava nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» ex art. 123, comma 1, cost. e, quindi, nella potestà statutaria delle Regioni. D'altra parte, l'obbligo di motivazione richiesto non ineriva agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituiva atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non faceva corpo con essa. Infine, secondo la Consulta, la norma statutaria impugnata si riferiva esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi, per cui venivano a cadere i dubbi sull'illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi (cfr punto 7, *Considerato in diritto*).

Da ultimo, la Corte ha «difeso» la funzione di garante della rigidità statutaria del nuovo istituto in occasione del ricorso governativo proposto il 20 marzo 2007 contro alcune disposizioni della legge calabrese n. 2 del 2007, tra cui gli articoli 7 e 8 anche per le parti sopra menzionate relative al controllo di conformità delle proposte di atto normativo allo statuto. In *species*, il governo ha evidenziato il contenuto di carattere «giurisdizionale» delle decisioni della Consulta statutaria, laddove si prevede che il Consiglio regionale può discostarsi dal parere da essa espresso solo con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta dei componenti, in tal modo violando gli articoli 102 e 103 cost. La Corte, dando per presupposta la natura amministrativa degli organi di garanzia, ha escluso che la competenza ad emanare atti decisori sia riservata agli organi giurisdizionali, poiché nel nostro ordinamento esistono esempi di decisioni definite come atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere i conflitti decidendo sull'applicabilità o sulle modalità di applicazione di una norma. Per cui, secondo la Corte, i pareri pronunciati da tali organi sono «decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio» ed, inoltre, il carattere vincolante di tali decisioni produce i suoi effetti limitatamente nell'ambito dell'organizzazione regionale (cfr punto 5.1, *Considerato in diritto*).

Quest'ultima pronuncia sembra rivelare il *favor* della Corte costituzionale a consentire la piena operatività degli organi di garanzia statutaria, poiché va oltre il limite implicitamente asserito nella sentenza del 2006, in cui l'unico aggravio procedurale «consentito» si risolveva nel solo obbligo di riesame [Napoli, 2008]. Infatti, nella giurisprudenza del 2008, il giudice delle leggi tralascia, forse volontariamente, di

considerare l'obbligo che la disposizione legislativa impugnata pone a carico dell'organo competente all'adozione dell'atto, di raggiungere la maggioranza assoluta dei suoi componenti per opporsi al parere negativo espresso dalla Consulta statutaria. In tal modo, la Corte ha implicitamente riconosciuto la prevalenza dello statuto sulla legge regionale ordinaria e la conseguente necessità di un presidio alla rigidità statutaria, poiché ha ritenuto legittima una disposizione che attribuisce all'organo di garanzia un effettivo potere di veto sui contenuti delle leggi, superabile solo con il consenso della maggioranza assoluta del consiglio [*Contra* Baldazzi, 2008]. Inoltre, ha indirettamente avallato la scelta compiuta dai legislatori statutari, che hanno inteso potenziare le metodologie volte a curare la *crisi del diritto* in ambito regionale fornendo ad esse una copertura «paracostituzionale».

Preso atto della disponibilità a consentire il funzionamento di meccanismi tesi a favorire un'applicazione efficace delle regole di qualità normativa, l'auspicio è che tale traguardo sia perseguito non solo ed esclusivamente sotto l'aspetto tecnico, strettamente attinente alla scrittura delle norme, ma soprattutto in “prospettiva assiologia”, secondo il disposto dell'art. 5 cost., che induce il legislatore a lavorare sui “metodi” impiegati nel procedimento di confezione e di formazione delle leggi. In questi è compresa la funzione di tutela dei principi sulla produzione del diritto svolta dagli organi di garanzia statutaria, a cui l'ultima giurisprudenza costituzionale ha confermato il ruolo di *custodi* degli statuti.

BIBLIOGRAFIA

- M. Ainis, *Regole di drafting e regole sul drafting: l'esperienza positiva*, in «Rassegna parlamentare», 1990;
- M. Ainis, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale* in A. Ferrara (a cura di) *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, pp. 120-121 e in «Le Regioni», n. 5, ottobre 2000
- M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, Laterza, 2002;
- D. Baldazzi, *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione (Commento a Corte cost. n. 200 del 2008)*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 2/2008;
- C. Combi, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 3/2008,
- L. Bassi, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1969;
- M. Carli, E. Berarducci, I. Salza; *La qualità della normazione negli Statuti regionali*; a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli; *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del titolo V della Costituzione*; Bologna; Il Mulino, 2004 e in www.astridonline.it;
- T. Groppi, *Quale garante per lo Statuto regionale?* in «Le Regioni», n. 5, ottobre 2001;
- T. Groppi, *La “Consulta” dell'Emilia Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1/2005;
- R. Libertini, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa e delle regole di tecnica legislativa da inserire nello Statuto regionale e nel regolamento interno*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2001;
- T. Martines – A. Ruggeri- C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2002;
- M. Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le nuove Costituzioni?*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- F. Modugno, *Invalidità della legge*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1970;
- F. Modugno, *Legge in generale*, in *Enciclopedia del diritto* vol. XXIII, Milano, 1973;
- F. Modugno, *Il concetto di Costituzione in Aspetti e tendenze del diritto costituzionale* vol I, *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977;
- F. Modugno, *Norma (Teoria gen.)* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, 1978;
- C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2008; .
- G. Pavani, *Statuti regionali e regole di drafting*, in «Rassegna parlamentare», n. 2/2005;
- A. Ruggeri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*; Milano, Giuffrè, 1977;

- A. Ruggeri, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, III, Studi degli anni 1996-1998*, Torino, Giappichelli, 1999;
- A. Ruggeri, *Statuti e leggi regionali dopo la riforma degli artt. 121 ss. Cost.* in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, studi anni 1999-2000*, Torino, Giappichelli, 2001;
- A. Ruggeri, *Fonti, norme e criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 2001;
- A. Ruggeri, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, 9 dicembre 2004, in www.forumcostituzionale.it ;
- I. Salza, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nell’elaborazione dei nuovi Statuti regionali*, in *«Iter legis»*, apr.-giu. 2003;
- I. Salza, *L’ordinamento regionale - Le regole sulla qualità normativa regionale*, in *Libro Terzo. Il drafting regionale e locale*, in A.A.V.V., *Codice di drafting*, in *«Tecniche normative. Il Portale del drafting»*, www.tecnichenormative.it;
- F. Sorrentino, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *«Giurisprudenza costituzionale»*, 1971
- A. Spadaro, *I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. Ruggeri – G. Silvestri, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001
- R. Tosi, *Le “leggi statutarie”: problemi di competenza*, in A. Ruggeri - G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina, Milano 2001;
- E. Zitelmann, *Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, (1919), trad. it. a cura di T. Ballarino, in *«Diritto internazionale»*, 1961

Statuti regionali

- Statuto della regione Abruzzo (28 dicembre 2006, pubblicato sul BUR n. 1, del 10 gennaio 2007);
- Statuto della regione Calabria Legge regionale del 19 maggio 2004, n. 25. Pubblicato sul BUR n. 6 del 23 ottobre 2004);
- Statuto della regione Emilia Romagna (legge regionale del 31 marzo 2005, n. 13. Pubblicata sul BUR n. 61 del 1° aprile 2005);
- Statuto della regione Lazio (Legge statutaria dell'11 novembre 2004, n. 1. Pubblicata sul BUR 7 maggio 2005);
- Statuto della regione Liguria (legge statutaria, n. 1 del 3 maggio 2005. Pubblicato sul BUR n. 4 del 4 maggio 2005);
- Statuto della regione Lombardia Legge regionale del 30 agosto 2008, n. 1. Pubblicato sul BUR n. 1 del 31 agosto 2008);
- Statuto della regione Piemonte (Legge statutaria del 4 marzo 2005, n. 1. Pubblicata sul BUR n. 9 del 7 marzo 2005);
- Statuto della regione Puglia (Legge regionale statutaria del 12 maggio 2004, n. 7. Pubblicata sul BUR n. 57 del 12 maggio 2004);
- Statuto della regione Toscana (11 febbraio 2005. Pubblicata sul BUR n. 12 dell'11 febbraio 2005);
- Statuto della regione Umbria (legge regionale statutaria del 16 aprile 2005, n. 21. Pubblicata sul BUR n. 17 del 18 aprile 2005)
- Bozza di Statuto della regione Molise, 30 Ottobre 2003;
- Bozza di Statuto della regione Veneto, 6-7 agosto 2004.

Leggi regionali

- LR Liguria del 24 luglio 2006, n. 19;
- LR Piemonte del 26 luglio 2006, n. 25;
- LR Calabria del 5 gennaio 2007, n. 2;
- LR Umbria 31 luglio 2007. n. 27 modificata dalla LR del 27 novembre 2007, n. 30;
- LR dell'Emilia Romagna del 4 dicembre 2007, n. 23;
- LR Abruzzo dell'11 dicembre 2007, n. 42;
- LR Lazio del 21 dicembre 2007, n. 24;
- LR Toscana del 4 giugno 2008, n. 34.

Giurisprudenza costituzionale

C. cost., sentenza n. 378 del 2004;

C. Cost., sentenza n. 12 del 2006;

C. Cost., sentenza n. 200 del 2008

ALESSANDRA CALDAROZZI

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELLE REGIONI E NEI COMUNI:
A CHE PUNTO SIAMO1. *Premessa*

Negli ultimi due decenni, numerosi sono stati gli interventi di carattere normativo introdotti al fine di rendere più trasparente, diretto e con minori vincoli burocratici il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini ed imprese. Tuttavia, spesso, si è trattato di provvedimenti finalizzati al perseguimento di singole azioni, costruite al di fuori di una logica di sistema; piuttosto che programmare politiche complessive di semplificazione sono state realizzate iniziative settoriali ed episodiche, per compartimenti stagni e prive di coordinamento.

Nella maggior parte dei paesi OCSE, la semplificazione amministrativa è attualmente una delle grandi priorità d'azione. Le strategie di semplificazione mirano a diminuire la complessità e l'incertezza della regolamentazione e a ridurre gli oneri amministrativi creati da un eccesso di burocrazia.

Con la definizione onere amministrativo, sono indicati «i costi derivanti dalla normativa: domande di autorizzazioni, formulari da riempire, redazione di rapporti e informazioni da fornire alle amministrazioni» (OCDE, 2006). La diminuzione degli oneri burocratici (OCDE, 2009) deve avere come principali obiettivi: a) migliorare l'efficienza dei processi amministrativi necessari al buon svolgimento delle attività economiche e sociali; b) instaurare una relazione di cooperazione tra l'amministrazione pubblica e i cittadini; c) ridurre il più possibile i costi inutili per le imprese e i cittadini. Secondo l'OCSE, per realizzare tali obiettivi sono necessarie alcune condizioni, tra le quali: a) mobilitare un sostegno a favore della semplificazione amministrativa. Senza l'appoggio di una rete di soggetti al livello di leadership politica ma anche al livello di dirigenza pubblica o *governance* interna, le riforme rischiano di non raggiungere gli obiettivi prefissati; b) incentivare la semplificazione. La semplificazione amministrativa non è iscritta nei mandati di tutte le istituzioni pubbliche, questa, infatti, deve essere incentivata in modo coordinato. La creazione di unità di semplificazione amministrativa all'interno dell'amministrazione stessa e di gruppi di lavoro esterni possono contribuire al coordinamento e alla realizzazione delle riforme (OCDE, 2003); c) assicurare la coerenza della *governance* ai diversi livelli dell'amministrazione. L'assenza di coordinamento dell'azione ai differenti livelli dell'amministrazione rischia di moltiplicare gli effetti negativi della burocratizzazione. Inoltre, una strategia di semplificazione, per essere messa in pratica con successo, è importante che preveda la consultazione delle parti interessate (OCDE, 2009). Questa fase è essenziale per l'adesione dei vari soggetti della *governance* esterna alle strategie che l'amministrazione si propone di perseguire.

Da quanto sopra esposto, ne deriva quindi che le politiche di semplificazione, adottate ai diversi livelli di governo, hanno una maggiore possibilità di essere implementate in modo sistematico se l'amministrazione presenta alcune precise caratteristiche. In particolare: una leadership politica in grado di dare impulso, coerenza e continuità alle azioni di semplificazione; un sistema di *governance* interna, che renda possibile progettare e realizzare un programma pluriennale di intervento a carattere trasversale, ad esempio attraverso l'introduzione di forme di coordinamento tra gli uffici o strutture che con varie competenze intervengono sulle politiche di semplificazione; un sistema di *governance* verticale e orizzontale che consenta di sviluppare le necessarie sinergie con le altre amministrazioni pubbliche e impostare su basi nuove i rapporti di collaborazione con i privati.

L'obiettivo dell'analisi presentata in questo capitolo è quello di illustrare, partendo dall'esame dei dati disponibili, la variabilità dell'impianto istituzionale tra i diversi livelli di governo, regionale e comunale. Quindi, per ciascuno di questi ultimi, descrivere gli interventi di semplificazione adottati. Da questo primo livello di analisi saranno infine individuati distinti modelli di amministrazione.

La descrizione dello stato della semplificazione amministrativa dei due livelli di governo, regionale e comunale, non si fonda sugli stessi indicatori in quanto questi si riferiscono a diverse indagini precedentemente condotte.

L'analisi si baserà infatti sui dati raccolti da ricerche già svolte a livello regionale e comunale. In particolare, a livello regionale, si farà riferimento ad una indagine Formez condotta su dodici amministrazioni regionali [Natalini, Ferrara, 2008] e a precedenti rilevazioni volte ad esaminare lo stato di attuazione della l. n. 241 del 1990 [Peta, d'Ambrosio, 2006] e il livello di semplificazione dell'amministrazione regionale [Vesperini, 2004]. A livello comunale, si farà invece riferimento ad una recente indagine della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche compiuta su 43 amministrazioni comunali. Sebbene ambedue le indagini non siano statisticamente rappresentative, la numerosità dei casi trattati rende i dati da esse forniti comunque molto significativi.

2. L'istituzionalizzazione delle politiche di semplificazione

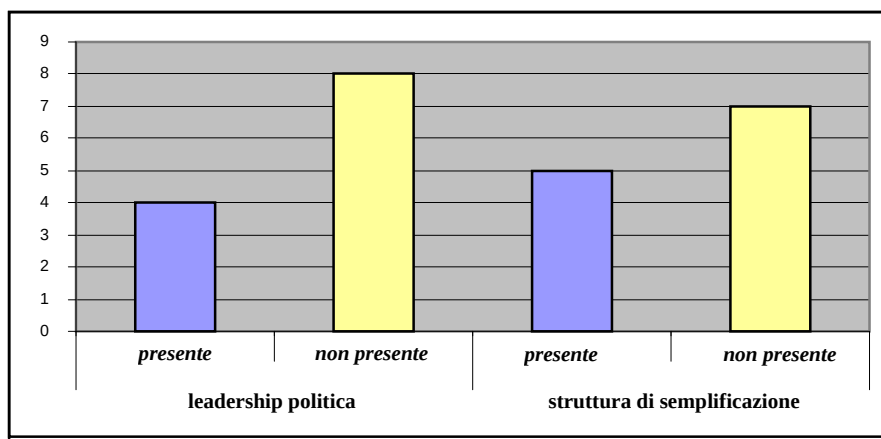
2.1 Il livello regionale

2.1.1 L'input politico e la governance interna

I dati evidenziati mostrano un elemento di criticità per l'amministrazione. Infatti, anche nei casi in cui è stato istituito un assessorato dedicato alla semplificazione, ciò non si è tradotto automaticamente in una complessiva politica di semplificazione dell'ente. Le limitate iniziative avviate hanno assunto un carattere prevalentemente settoriale a cui non ha fatto seguito un coordinamento delle azioni da parte della regione nel suo complesso.

Dai risultati dell'indagine condotta dal Formez¹, emerge che nelle regioni oggetto della rilevazione solo in alcuni casi è stato individuato un responsabile politico della semplificazione. Questo indicatore evidenzia quanto il vertice politico dell'amministrazione dedichi attenzione al tema della semplificazione e, di conseguenza, le concrete possibilità di implementare istituti e politiche previsti sia dagli indirizzi programmatici regionali sia dalle politiche nazionali. Infatti, solo in quattro delle dodici regioni oggetto della rilevazione è presente un responsabile politico con una delega specifica per la semplificazione (Fig. 1). Relativamente poi alla presenza di strutture appositamente dedicate a realizzare politiche di semplificazione, sono cinque le regioni in cui tali strutture sono presenti. Mentre in una sola regione è previsto un ufficio che presenta le caratteristiche dell'unità di semplificazione. Si tratta di un nucleo costituito da funzionari regionali che operano in modo trasversale e al tempo stesso stabile nell'ambito della semplificazione amministrativa.

¹ L'indagine, conclusa alla fine del 2007, è stata condotta su dodici amministrazioni regionali: Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Lazio, Puglia, Campania, Basilicata.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Formez

Fig. 1. La presenza all'interno dell'amministrazione regionale di una leadership politica e di strutture di semplificazione

Ciascuna regione attribuisce una diversa funzione sia al responsabile politico sia alla struttura di semplificazione amministrativa. Nel primo caso, in due regioni esiste un assessorato dedicato alla semplificazione, mentre in una terza la responsabilità delle politiche di semplificazione è attribuita al vicepresidente della Giunta regionale e nella quarta le funzioni di impulso e sensibilizzazione alla produzione di tali politiche sono attribuite ad un assessorato dedicato ai rapporti con i cittadini. Un elemento significativo che emerge dall'analisi si riferisce alla variabilità territoriale: le regioni in cui è presente un impianto istituzionale sono infatti distribuite in modo equo sia al Nord del Paese sia al Centro che al Sud. Non esiste quindi un carattere territoriale dell'impianto.

Nella parte che segue saranno presentati, in relazione ai casi in cui esiste un impianto istituzionale, gli interventi di semplificazione adottati.

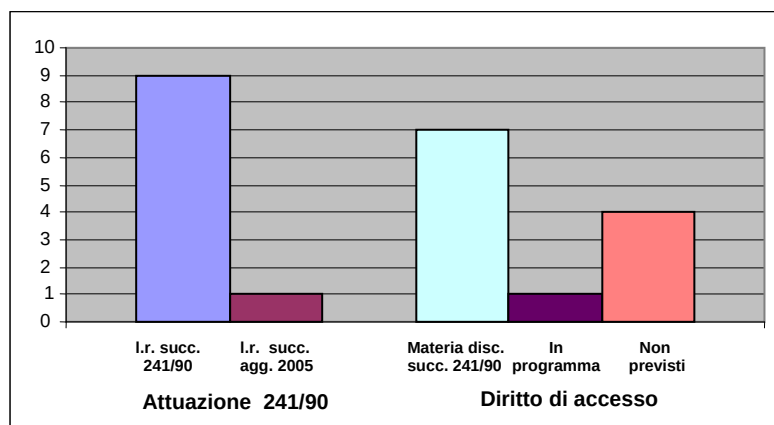
2.1.2 Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso

A partire dai primi anni Novanta, si sono sviluppati due diversi importanti filoni normativi: in una prima fase, è stata introdotta nel nostro ordinamento una specifica disciplina sul procedimento amministrativo, ovvero sulla sequenza di atti ed operazioni attraverso cui la funzione amministrativa si traduce in atto; in una seconda fase, il legislatore ha iniziato a porre la propria attenzione all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'azione amministrativa.

Con riferimento all'adeguamento delle amministrazioni regionali alla normativa sul procedimento amministrativo e al diritto di accesso ai documenti amministrativi, le rilevazioni del Formez [Peta e d'Ambrosio, 2006; Natalini e Ferrara, 2008] evidenziano come, in prevalenza, le regioni hanno adottato leggi regionali di applicazione della l. n. 241/90 all'inizio degli anni Novanta, non avendo tuttavia previsto ulteriori integrazioni e modifiche della normativa alla luce delle sue successive riforme (l. n. 15/2005 e l. n. 80/2005). Un altro dato poco incoraggiante rileva come non siano stati emanati regolamenti di attuazione relativamente ai singoli procedimenti amministrativi in merito alla fissazione dei termini e del responsabile del procedimento. In particolare, a fronte delle dodici regioni oggetto dell'indagine, solo nove, nei primi anni Novanta, hanno adottato una legge regionale di recepimento della norma nazionale, mentre una sola regione ha adeguato la propria normativa alle riforme del 2005 (Fig. 2). La totalità delle regioni, pur avendo emanato una legge sul procedimento amministrativo e prevedendo una disciplina generale

dei termini, non hanno adottato una normativa di attuazione relativamente ai singoli procedimenti (termine di conclusione del procedimento, decorrenza e sospensione). Risulta, infatti, che la determinazione dei tempi e dei diversi adempimenti procedurali è rimandata alle singole normative di settore. Una sola regione, pur non adottando il regolamento di attuazione della normativa statale, ha stabilito, adeguandosi alle riforme del 2005, termini più brevi per la conclusione dei procedimenti, rispetto alla precedente normativa regionale.

Con riferimento al diritto di accesso, in prevalenza, le regioni hanno disciplinato la materia dopo la legge n. 241/90 ma non a seguito delle riforme del 2005. Alcune eccezioni sono comunque previste; infatti, una regione ha recepito le novità normative in materia di accesso mediante una legge regionale, una seconda ha previsto la pubblicazione degli atti amministrativi della regione nel Bollettino Ufficiale in forma digitale, una terza ha previsto modalità informatiche per l'esercizio del diritto di accesso attraverso il proprio portale, infine, altre due regioni, pur non avendo adottato una legge sul procedimento, disciplinano il diritto di accesso secondo i recenti dettami della legge statale orientati alla trasparenza dell'azione amministrativa. Le regioni in questione sono distribuite a macchia di leopardo su tutto il territorio nazionale, non evidenziando quindi una specifica caratterizzazione territoriale.



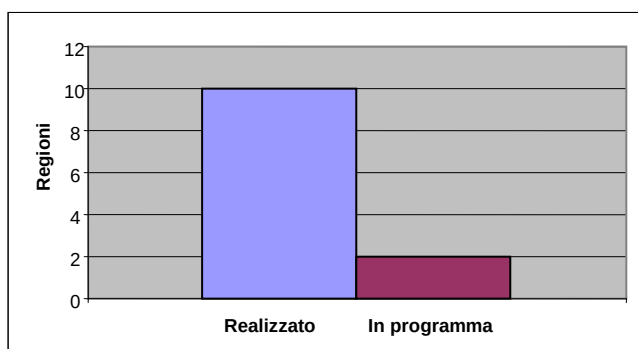
Fonte: elaborazione dell'autore su dati Formez

Fig. 2. Adeguamento delle amministrazioni regionali alla normativa sul procedimento amministrativo e al diritto di accesso.

2.1.3 L'informaticizzazione dei procedimenti

I procedimenti amministrativi sono spesso il frutto dell'azione di una pluralità di soggetti riconducibili a diverse pubbliche amministrazioni, anche di differente livello costituzionale, tutte coinvolte nell'adozione del provvedimento finale. L'articolo 12 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005 e s.m.i.) si rivolge a tutte le pubbliche amministrazioni prevedendo che, al fine di realizzare procedimenti amministrativi informatici "complessi", le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, si organizzino e riorganizzino i procedimenti di propria competenza, utilizzando le tecnologie dell'ICT anche nei rapporti con le altre amministrazioni.

Le regioni italiane, con riferimento al sistema di informatizzazione dei procedimenti e più in particolare all'adeguamento ai dettami del Codice dell'amministrazione digitale, nella quasi totalità (dieci regioni), hanno realizzato portali regionali contenenti banche dati sui procedimenti amministrativi nelle quali viene indicata la normativa, la modulistica scaricabile on-line, lo stato dell'iter procedimentale, i tempi e gli adempimenti previsti, mentre le rimanenti regioni (due regioni) hanno previsto nei loro programmi strumenti adeguati per l'utilizzo dei sistemi informativi (Fig. 3). I servizi offerti sono in prevalenza di tipo informativo e solo in limitati casi (quattro regioni) di tipo interattivo. Sono tuttavia presenti esperienze avanzate di innovazioni tecnologiche applicate alla pubblica amministrazione. Ad esempio, in una regione (la Toscana) è prevista una piattaforma di servizi telematici a supporto della cooperazione tra le amministrazioni denominata "Rete Regionale dei Suap" a cui hanno aderito, o stanno aderendo, la maggior parte delle amministrazioni locali. La piattaforma della Rete comprende gli strumenti tecnologici per la misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e un servizio che offre ai Suap news, modulistica e consulenza specialistica on-line. In una seconda regione (il Friuli Venezia Giulia), è prevista la semplificazione dei procedimenti, in particolare degli adempimenti a carico delle imprese che riguardano i procedimenti contributivi, attraverso: a) l'introduzione di forme certificate e semplificate di rendicontazione degli incentivi; b) la sperimentazione di forme di invio telematico delle istanze e dei relativi allegati. Inoltre, la stessa regione, con riferimento ai procedimenti amministrativi di formazione dei decreti del Presidente della regione, ha automatizzato l'intero percorso, sostituendo i documenti ufficiali cartacei con i corrispondenti digitali.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Formez

Fig. 3. Il livello di informatizzazione dei procedimenti amministrativi nelle amministrazioni regionali.

2.1.4 Il sistema di comunicazione

Le moderne forme di comunicazione e coinvolgimento degli *stakeholders* sono divenute un importante strumento a disposizione delle amministrazioni pubbliche sia per il miglioramento dei servizi sia per elaborare ed attuare politiche pubbliche sempre più articolate e complesse.

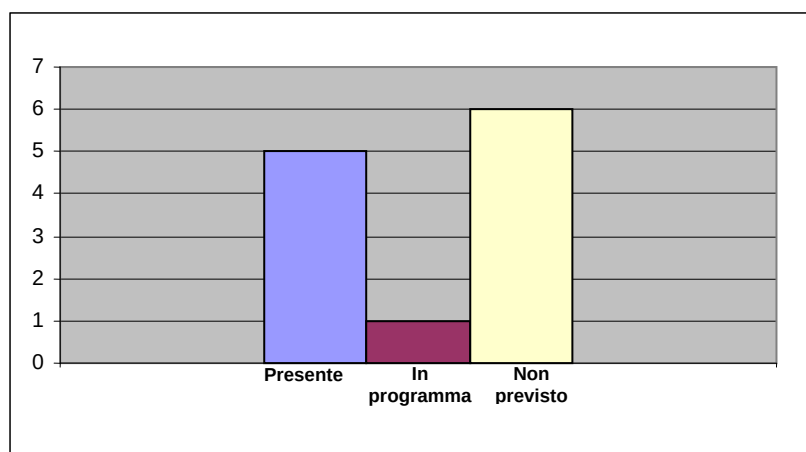
La consultazione dei destinatari, siano essi pubblici o privati, per gli interventi che l'amministrazione intende realizzare è quindi uno strumento determinante al fine di adottare decisioni in tempi relativamente brevi e consentire un'ampia collegialità nella definizione delle scelte strategiche, a cui conseguiranno proposte e progetti specifici.

La funzione della comunicazione è divenuta sempre più rilevante, estendendosi dal mondo dei servizi a quello dei procedimenti, della costruzione dei processi decisionali, dell'attuazione delle politiche, delle strategie di sviluppo organizzativo, da cui una sempre

maggiore pervasività delle forme di comunicazione nelle diverse articolazioni organizzative dell'amministrazione, nel suo agire interno e nelle modalità di interazione con i cittadini utenti.

L'indagine condotta dal Formez nel 2007 ha preso in esame le modalità attraverso cui la regione interagisce con gli *stakeholders*, in particolare con riferimento alla formulazione delle politiche e dei processi di semplificazione. Ne risulta che solo un limitato numero di regioni ha previsto la costituzione di organismi di consultazione con enti locali e categorie economiche e sociali dedicati alla semplificazione. Inoltre, appare fortemente sottoutilizzato il ricorso allo strumento telematico quale forma bidirezionale di comunicazione tra pubblica amministrazione e cittadino, aspetto questo che, se adeguatamente incentivato, costituirebbe un forte input allo sviluppo della cultura alla partecipazione democratica dei cittadini (*e-democracy*) alle decisioni pubbliche. Una sola regione infatti (il Friuli Venezia Giulia), introducendo un sistema telematico di partecipazione per cittadini ed imprese, consente l'invio on-line di proposte di semplificazione e miglioramento di leggi e procedure.

Nello specifico, sono cinque le regioni in cui sono presenti organismi di consultazione con le categorie economiche e sociali dedicati alla semplificazione, solo una ne prevede l'istituzione, mentre nelle altre non è indicato alcun organismo con tali caratteristiche (Fig. 4). In prevalenza, le regioni utilizzano quali strumenti di consultazione i Tavoli di concertazione e gli Osservatori regionali. Nel primo caso, i Tavoli (regione Toscana) sono strutturati in modo tale che i temi in discussione sono preceduti da un'istruttoria tecnica elaborata dai tavoli settoriali o da gruppi di lavoro fra tecnici dell'amministrazione e tecnici indicati dalle associazioni partecipanti al Tavolo. Nel secondo caso (regione Piemonte), l'Osservatorio amministrativo regionale, che rappresenta una struttura stabile all'interno della regione, è composto da un Comitato tecnico, di cui fanno parte rappresentanti della regione e delle Autonomie locali, e da rappresentanti della società civile, delle categorie economico-produttive, del Terzo settore, dell'autonomia universitaria e scolastica. La sua funzione è quella di promuovere azioni di semplificazione.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Formez

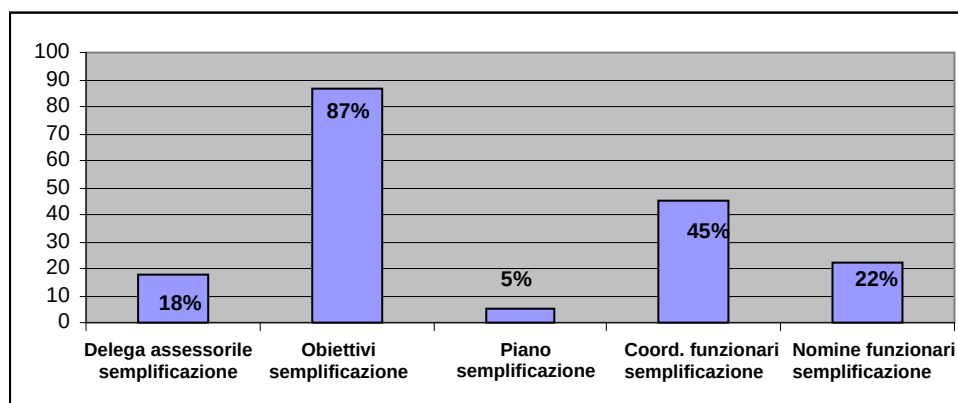
Fig. 4. La presenza di forme di consultazione con gli *stakeholders*.

2.2. Il livello comunale

2.2.1 L'input politico e la governance interna

Dai risultati dell'indagine condotta dalla Fondazione Cittalia – Anci Ricerche, risulta esserci una debole committenza politica negli interventi di semplificazione attivati dalle amministrazioni comunali. Infatti, solo nel 18% dei casi esaminati è prevista una specifica delega assessorile alla semplificazione. Questo dato si scontra però con un altro aspetto che mette, al contrario, in evidenza una forte attenzione al tema della semplificazione da parte dei sindaci che, nel loro programma di mandato, indicano quelli che dovranno essere gli obiettivi generali di semplificazione (ciò risulta nell'81% dei casi esaminati), e ancora più elevate, sono poi le azioni di semplificazione specifiche contenute nel programma politico (nell'87% dei casi). Confrontando questi ultimi due dati con, ad esempio, l'adozione di un "Piano di semplificazione", che rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione pianifica gli interventi da realizzare, rileviamo che solo due amministrazioni su quarantatre ne sono dotate. Se, infine, andiamo a verificare quali sono le strutture o gli uffici per la semplificazione operanti e già attivati presso l'amministrazione, rileviamo che il coordinamento dei funzionari responsabili della semplificazione è presente nel 45% dei casi, mentre se ci spostiamo dalla struttura alle funzioni, notiamo che solo nel 22% dei casi esaminati sono stati nominati funzionari dedicati al presidio delle attività di semplificazione (Fig. 5).

La lettura di questi dati evidenzia il rischio che le amministrazioni realizzino prevalentemente interventi "annuncio", non programmati e spesso non coordinati tra di loro dagli uffici dell'amministrazione che operano, al contrario, per "compartimenti stagni", da cui la debole possibilità di realizzare effettive e sistematiche politiche di semplificazione.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche

Fig. 5. La presenza all'interno dell'amministrazione comunale di una leadership politica e di strutture di semplificazione

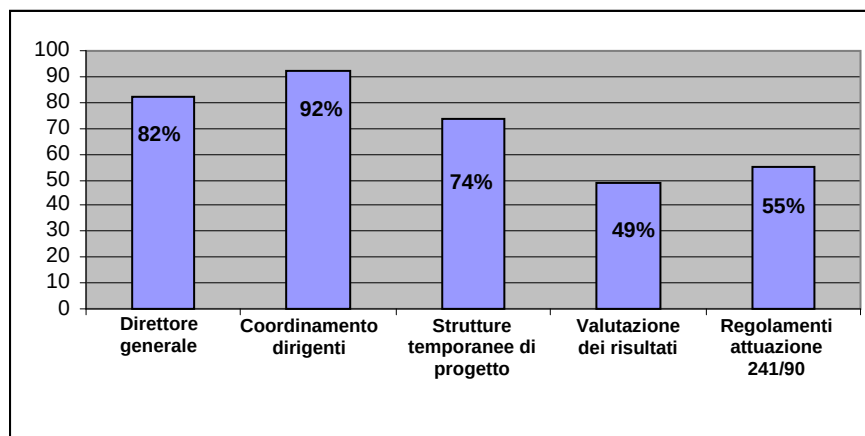
Nella parte che segue sono state descritte le caratteristiche e il grado di applicazione di tre macro aree tematiche: le attività di gestione organizzativa dell'ente, l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi e i sistemi di comunicazione adottati.

2.2.2 Le attività di gestione organizzativa

L'indicatore attività di gestione, che descrive il modo in cui è strutturata l'organizzazione dell'ente, è costituita dalle seguenti voci: la presenza o meno della figura del direttore generale; la previsione, nel regolamento di organizzazione, di un sistema di coordinamento dei dirigenti; l'esistenza di strutture temporanee di progetto trasversali alle unità organizzative finalizzate al miglioramento organizzativo; un sistema di valutazione

del raggiungimento degli obiettivi assegnanti ai dirigenti connesso alla valutazione di risultato basata anche su criteri legati alla semplificazione, come ad esempio il rispetto dei tempi predeterminati; l'adozione o meno dei regolamenti di attuazione della legge 241/90; la costituzione, per ciascuna categoria di procedimenti, di una unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedurale; l'attivazione presso l'amministrazione di sistemi di controllo della qualità dei servizi erogati a cittadini ed imprese.

Dai dati emerge come, in prevalenza, le amministrazioni hanno introdotto sistemi di gestione i cui risultati possono essere definiti apprezzabili. Ad esempio, nell'82% dei casi esaminati, esiste ed è ricoperta la funzione di direttore generale e nel 92% dei casi, il regolamento di organizzazione prevede un sistema di coordinamento dei dirigenti il quale risulta attivo da oltre cinque anni (nel 76% dei casi) ed è effettivamente operativo: nell'anno precedente alla rilevazione si è riunito, infatti, per più di dieci volte (nel 58% dei casi). Ugualmente elevata risulta la percentuale (74%) delle strutture temporanee di progetto finalizzate al miglioramento organizzativo. In positivo è da guardare il dato (il 49% dei casi) secondo il quale la valutazione del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti connessa alla valutazione di risultato si basa anche su criteri legati alla semplificazione (Fig. 6). Per questo item, interessante è il dato che emerge dalle città con oltre 500.000 abitanti dove risulta una percentuale decisamente superiore (l'83%). Rispetto all'adozione dei regolamenti di attuazione della legge 241/90, questi sono stati adottati nel 55% dei casi esaminati, anche in questo caso con una differenziazione imputabile alla classe dimensionale del comune. Infatti, i regolamenti sono stati adottati in misura maggiore nei comuni con oltre 100.000 abitanti (68%) e in quelli con oltre 500.000 abitanti (67%), mentre percentuali più basse si registrano nei comuni di dimensioni minori. Il dato complessivo mostra tuttavia un ritardo delle amministrazioni nell'adozione dei regolamenti.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche

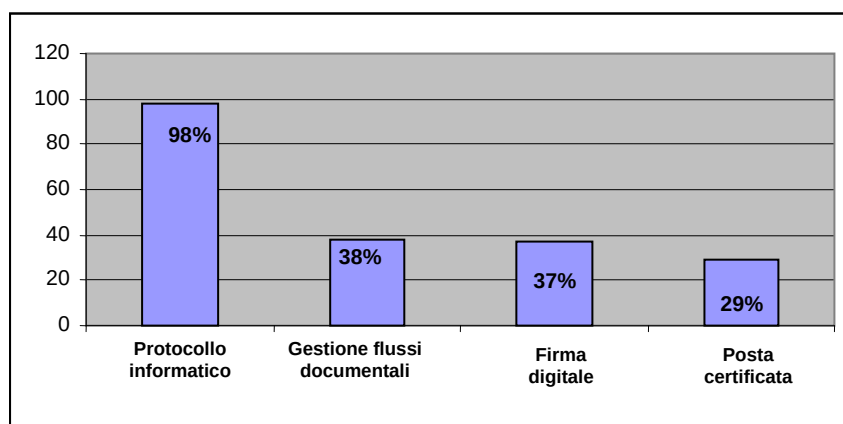
Fig. 6. La descrizione della struttura amministrativa dell'ente.

2.2.3 L'informatizzazione dei procedimenti

Rispetto al grado di informatizzazione dei procedimenti amministrativi (Fig. 7), emergono due stratificazioni. Infatti, se nel 98% dei casi tutte le amministrazioni dichiarano di aver introdotto strumenti volti a realizzare la gestione del protocollo con sistemi informativi automatizzati, le percentuali si riducono notevolmente quando andiamo a verificare l'istituzione del servizio per la gestione dei flussi documentali (il 38%) o l'introduzione della firma digitale (il 37%) e ancora inferiore è la percentuale relativa

all'introduzione della posta certificata interna (29%). All'interno di questo indicatore è indicata anche l'esistenza di un sistema di controllo di gestione; in questo caso, se la percentuale complessiva può non risultare particolarmente elevata (il 55%), notevole è la distanza tra i comuni più piccoli (con meno di 100.000 abitanti) e quelli con un maggior numero di abitanti: sotto il 55% i primi, oltre l'83% i secondi.

L'analisi rileva il doppio binario su cui corre l'amministrazione, da un lato l'adeguamento all'introduzione del protocollo informatico, dall'altro una scarsa operatività del sistema informativo. La possibilità di disporre della firma digitale e della posta certificata rappresenta la premessa essenziale per rendere più veloce e diretta la comunicazione sia interna all'amministrazione sia nei confronti degli utenti, siano essi cittadini o imprese.



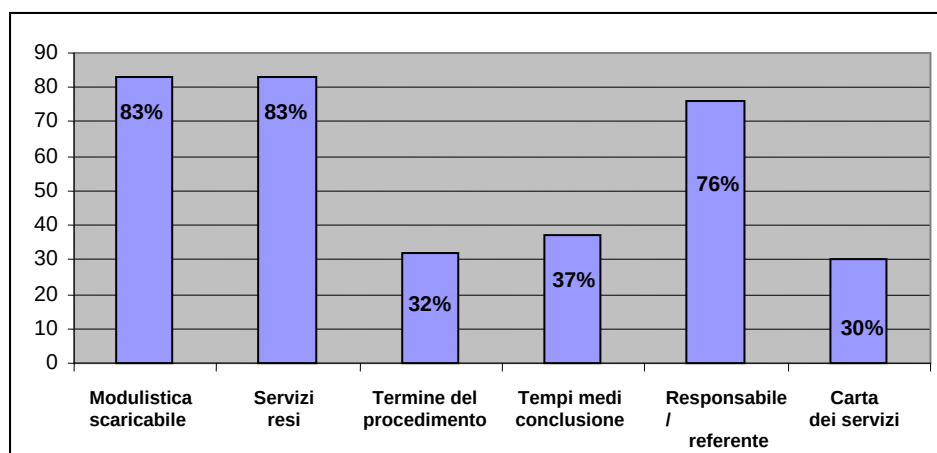
Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche

Fig. 7. Il grado di informatizzazione dei procedimenti amministrativi.

2.2.4 Il sistema di comunicazione

Il quarto indicatore preso in esame riguarda il sistema di comunicazione che l'ente ha adottato per permettere agli utenti di entrare in contatto con maggior facilità e speditezza con i servizi resi dall'amministrazione e gli strumenti da questa utilizzati per rendere più trasparente l'attività svolta (Fig. 8).

Dai dati rilevati emerge come in un'alta percentuale di casi (l'83%), l'utente ha la possibilità di scaricare la modulistica direttamente dal sito web del comune e sempre attraverso il sito istituzionale (nell'83% dei casi), il comune informa i cittadini rispetto ai servizi offerti dall'amministrazione. In merito al principio di trasparenza dei procedimenti amministrativi, l'amministrazione solo nel 32% dei casi ha indicato criteri univoci per l'indicazione del termine finale del procedimento e nel 37% dei casi i tempi medi di conclusione dei procedimenti amministrativi. Decisamente più numerose sono le amministrazioni (il 76%) che hanno indicato l'ufficio e la persona responsabile o referente di ciascun procedimento. Sempre nell'ambito del rispetto dei diritti dei cittadini ad essere informati e dei doveri dell'amministrazione ad utilizzare strumenti trasparenti che diano conto dei servizi resi, dall'analisi emerge un dato poco rassicurante. Infatti, solo il 30% delle amministrazioni coinvolte nella rilevazione, ha dichiarato di aver predisposto una Carta dei servizi.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche

Fig. 8. Le modalità attraverso cui l'amministrazione comunica con l'esterno.

3. Conclusioni

Negli ultimi anni, la produzione di regole amministrative, per effetto di importanti riforme legislative e costituzionali, si è sensibilmente spostata dal centro verso la periferia. Anche le politiche di semplificazione amministrativa ricevono un forte impulso dal livello regionale e locale ed è a partire da questi livelli di governo che occorre intervenire per avviare organiche e coordinate politiche di semplificazione.

Utilizzando i dati emersi dalle indagini sopra mostrate, sono stati descritti, per ciascun livello di governo, gli interventi di semplificazione adottati dalle singole amministrazioni.

Dal confronto tra indicatori², è stato possibile evidenziare cinque diversi modelli di amministrazione:

- Il modello di amministrazione olistica.
- Il modello di amministrazione organizzativista.
- Il modello di amministrazione interattiva.
- Il modello di amministrazione annuncio.
- Il modello di amministrazione a-impianto.

a. *Il modello di amministrazione olistica*

Il modello di amministrazione olistica è così qualificato in quanto nella stessa amministrazione è presente sia una forma di impianto istituzionale, sia un sistema di gestione organizzativa, sia un sistema di informatizzazione dei procedimenti e di comunicazione con l'esterno.

Questo modello è definibile ottimale poiché rappresenta una struttura amministrativa dotata di un forte input politico alla realizzazione di politiche di semplificazione, coordinate da apposite strutture organizzative che hanno attivato strumenti di *governance* sia interna sia

² Le variabili rappresentative di ciascun indicatore sono quelle descritte nei punti precedenti del capitolo. Gli indicatori a cui si fa riferimento e alcune delle relative variabili sono: a) impianto istituzionale (input politico e *governance* interna); b) un sistema di gestione organizzativa (adeguamento della normativa sul procedimento amministrativo e adozione dei regolamenti di attuazione della L. 241/90, presenza di un sistema coordinato dei dirigenti); c) un sistema di informatizzazione dei procedimenti (realizzazione di portali istituzionali che permettono di visionare e scaricare la normativa e la modulistica, realizzazione del protocollo informatico e introduzione della firma digitale); d) un sistema di comunicazione con l'esterno (costituzione di organismi di consultazione con le categorie economiche e sociali, indicazione, nelle pagine web dedicate, del termine finale del procedimento e dei tempi medi di conclusione, predisposizione di Carte dei servizi).

esterna, attraverso il coinvolgimento delle categorie economiche e sociali. Il modello di amministrazione olistica comprende in sé tutti i presupposti per la realizzazione di politiche di semplificazione organiche e continuative nel tempo. Tale modello (Figg. 9 e 10) è presente nell'8% delle regioni prese in esame e nel 9% dei comuni. Questo dato dimostra quanto sia ancora lungo il cammino da fare all'interno dell'amministrazione pubblica. Solo una minima percentuale presenta, infatti, tutti gli indicatori utili alla realizzazione di politiche di semplificazione di sistema.

b. Il modello di amministrazione organizzativista

Il modello di amministrazione organizzativista è così definito poiché assume come propri caratteri principali una forma di impianto istituzionale, una gestione organizzativa dell'ente e un avviato sistema di informatizzazione dei procedimenti, escludendo gli strumenti riconducibili ad un sistema di comunicazione. Si tratta quindi di un'amministrazione rivolta prevalentemente alla propria organizzazione interna. Il limite di questo modello di amministrazione è quello di rimanere chiuso su se stesso. Infatti, non prevedendo alcun tipo di interazione con gli utenti dei servizi, siano essi cittadini o imprese, potrebbero presentarsi degli ostacoli, da una parte nella acquisizione del consenso per le azioni intraprese, dall'altra per una efficace implementazione delle stesse. Inoltre, ciò comporterebbe il non rispetto del principio della trasparenza amministrativa e del diritto degli utenti ad essere informati delle azioni e decisioni intraprese dall'amministrazione e ad essere coinvolti nei processi decisionali dell'ente.

Questo modello di amministrazione (Figg. 9 e 10) è presente nell'8% delle amministrazioni regionali esaminate e nel 2% di quelle comunali.

c. Il modello di amministrazione interattiva

Il modello di amministrazione interattiva prevede, accanto ad una forma di impianto istituzionale, una forte attenzione alla comunicazione con l'esterno. Questo modello di amministrazione ricerca il coinvolgimento delle categorie economiche e sociali nella formulazione delle politiche di semplificazione e a queste comunica le azioni svolte dall'amministrazione stessa. Include alcuni importanti presupposti sui quali costruire il modello olistico, purché non si fermi alla sola forma di comunicazione che, se non affiancata da un importante sistema di gestione e da un altrettanto sostenuto sistema informativo, rischia di rimanere un semplice «specchietto per le allodole» privo degli strumenti organizzativi e tecnologici adeguati ad adottare politiche efficaci. Tale modello (Figg. 9 e 10) è presente nell'8% delle amministrazioni regionali e nel 7% di quelle comunali.

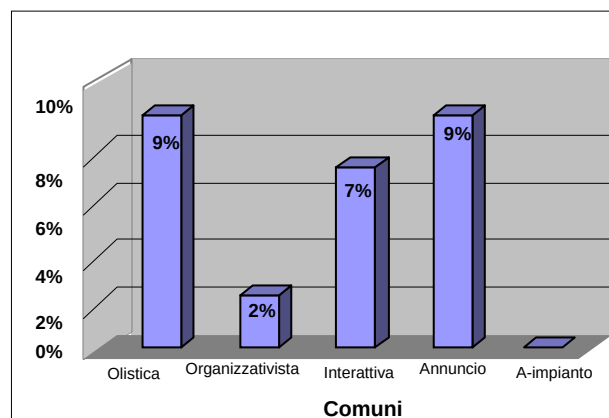
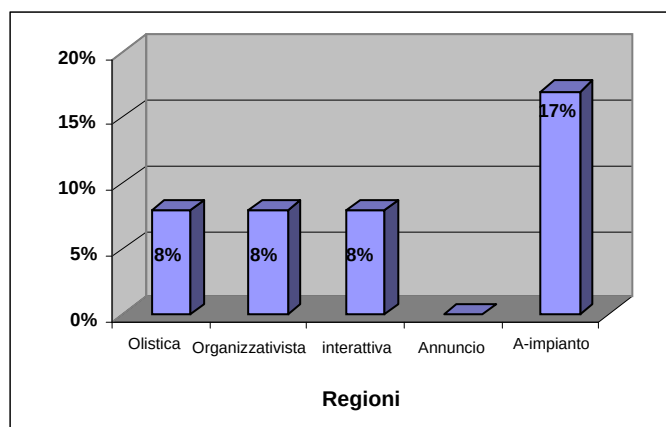
d. Il modello di amministrazione annuncio

La caratteristica principale del modello di amministrazione annuncio è quella di prevedere la sola forma di impianto istituzionale, senza assumere né un sistema di gestione né di informatizzazione né di comunicazione. Il limite di questo modello di amministrazione è quello di considerare solo degli interventi «spot» che difficilmente potranno trasformarsi in azioni coordinate e di sistema. Ad esempio, la costituzione di un assessorato alla semplificazione, se non affiancato dall'introduzione di strumenti che rendono possibile la reale implementazione delle norme e delle azioni amministrative adottate, rischia di assumere una funzione puramente simbolica.

L'amministrazione annuncio (Figg. 9 e 10) è, nei casi esaminati, presente, al solo livello comunale, nel 9% delle amministrazioni.

e. *Il modello di amministrazione a-impianto*

Il modello di amministrazione a-impianto include tutti gli indicatori da noi considerati tranne quello relativo alla presenza di una leadership politica e di una struttura di semplificazione. Il limite di questo modello è quello di prevedere interventi settoriali, per compartimenti stagni, non coordinati tra loro e privi dell'input politico necessario per trasformarli in politiche di semplificazione continuative e rappresentative di un definito programma amministrativo. Questo modello (Figg. 9 e 10) è presente, al solo livello regionale, nel 17% delle amministrazioni.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Formez e Fondazione Cittalia – Anci Ricerche

Figg. 9 – 10. I modelli di amministrazione prevalenti al livello regionale e comunale. Valori %.

A corollario dei dati presentati, la conclusione da trarre è quella che mostra una amministrazione in cui sono realizzati prevalentemente interventi di semplificazione «spot», non coordinati tra loro, in cui si rileva la difficoltà, in assenza di un impianto istituzionale, ad adottare politiche di sistema.

La considerazione finale è dunque quella che sostiene la necessità di impiantare, attraverso forme istituzionalizzate, un sistema in grado di sostenere ed implementare con successo politiche stabili di semplificazione così da progettare e realizzare un programma pluriennale a carattere trasversale. L'indicazione che emerge è quella secondo la quale occorre adottare sistemi in grado di rendere tali politiche selettive e sistematiche, proiettate verso una logica di risultato, prevedendo le necessarie interazioni con gli interventi programmati dagli altri livelli di governo.

BIBLIOGRAFIA

- Fondazione Cittalia – Anci Ricerche (2008), *Politiche di semplificazione amministrativa. Indagine sullo stato di attuazione presso le amministrazioni comunali*, Rapporto finale;
- A. Natalini e F. Ferrara (a cura di) (2008), *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni*, Rapporto finale dell'indagine Formez;
- F. Peta e A. d'Ambrosio (a cura di) 2006, *La semplificazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali. Il caso della legge 241*, Quaderni Formez, n. 50;
- OCDE (2009), *Surmonter les obstacles à la mise en oeuvre des stratégies de simplification administrative: Orientations destinées aux décideurs*, Paris;
- OCDE (2006), *Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Paris;

OCDE (2003), *Éliminer la paperasserie: La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Paris;
G. Vesperini (a cura di) (2004), *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, Quaderni Formez, n. 23.

CAROLINA RAIOLA

LA CONSULTAZIONE TELEMATICA
PER LA SEMPLIFICAZIONE*Introduzione*

Negli ultimi anni i governi hanno cominciato a perseguire la semplificazione delle regole, dei procedimenti e dei processi attraverso la formulazione di programmi pluriennali strategici, che hanno spesso il merito di individuare obiettivi quantitativi e azioni di riduzione degli oneri amministrativi. I destinatari di tali misure (imprese, cittadini, professionisti, amministrazioni...) sono, in alcuni casi, chiamati dai governi a partecipare all'individuazione degli oneri e alla stesura dei piani di semplificazione. Dopo anni di tumultuosa sperimentazione, tale coinvolgimento sta assumendo la forma della consultazione telematica, strumento prima utilizzato soltanto dagli esperti per il commento via web degli atti normativi. L'obiettivo di questo scritto è partire dall'analisi delle maggiori consultazioni telematiche pubbliche avviate in Europa (dalla Commissione europea e in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito) per arrivare a costruire dei modelli e dei percorsi evolutivi a cui possano ispirarsi le nuove consultazioni online lanciate per semplificare.

1. *La consultazione telematica pubblica come strumento di coinvolgimento*1.1. *La consultazione pubblica*

Le consultazioni pubbliche sono strumenti di partecipazione che avviano dei flussi di comunicazione a due vie tra gli apparati amministrativi e i singoli destinatari (singole imprese, singoli cittadini, singoli funzionari...) delle politiche pubbliche. In questa relazione bidirezionale, l'organo amministrativo sottopone ai destinatari questioni relative a temi e politiche che ha avviato o che sta programmando di avviare, allo scopo di ricevere commenti o indicazioni utili a rendere tali politiche più rispondenti alle loro esigenze.

Per definizione, la consultazione è dunque uno strumento di coinvolgimento che consente all'amministrazione di migliorare i risultati del processo di *policy making* mediante lo scambio di informazioni, senza che si verifichi uno scivolamento della responsabilità decisionale a favore degli utenti. Il suo scopo generale è infatti quello di raccogliere i punti di vista dei destinatari della policy, in modo che la decisione finale presa dall'amministrazione rifletta gli input ricevuti.

Se la consultazione assume tratti tendenti al sondaggio, al *public hearing*, (e persegue dunque l'obiettivo di ottenere maggiore legittimazione testando le opinioni del pubblico rispetto a una proposta di legge o di approfondire la conoscenza di temi già noti) allora lo strumento tende a scivolare verso l'informazione, il livello più basso di coinvolgimento. Se invece assume l'obiettivo di migliorare le decisioni (ottenendo idee nuove da segmenti di popolazione che hanno differenti caratteristiche demografiche, psicografiche o di stili di vita), allora tende a sfiorare l'*engagement*. Lungo un ideale continuum che va da un basso a un alto grado di partecipazione della società nell'attività di *policy making*, la consultazione è posta al secondo stadio, dopo il livello di informazione e prima di quelli di *engagement* e di collaborazione [Lukensmeyer e Torres, 2006, 16-17]. Il confine tra consultazione e informazione (intesa come raccolta delle opinioni degli utenti rispetto a decisioni già prese) da un lato, e consultazione ed *engagement* (inteso come l'impegno costruttivo e influente dei singoli cittadini nello sviluppo dei programmi di policy, come la condivisione del potere di *problem solving*, di prioritarizzazione e di deliberazione) dall'altro, è sottile. Tanto che le caratteristiche stesse della consultazione possono diventare discriminanti per la sua collocazione verso l'una o l'altra frontiera.

Da più parti si auspica¹ che i cittadini si trasformino da semplici utenti a modellatori attivi dei programmi di governo e che la consultazione abbia lo scopo di fornire ai governi idee e informazioni nuove rispetto a quelle definite dai policymakers. Che la consultazione aiuti i governi a modellare una regolazione che raggiunga i propri obiettivi evitando impatti imprevisti e oneri eccessivi e conquistando un ampio supporto pubblico: a modellare, in una sola espressione, una *better regulation* [Better Regulation Task Force, 2005, 11].

1.2. La consultazione pubblica telematica

La consultazione telematica (che ricorre all'uso combinato di telecomunicazione e informatica) è il tipo di consultazione che amplia, più di ogni altro, la gamma di voci individuali sentite all'interno del processo di *policy making*. La sua caratteristica principale è gettare i presupposti per la democrazia diretta su larga scala, aiutando a trascendere le limitate capacità del singolo di creare un effettivo e influente legame con l'apparato amministrativo attraverso due *killer applications*: l'interfaccia del web e l'interattività di Internet. Siti web, portali governativi, mailing list, form e sondaggi online, forum: le tipologie di consultazione telematica possono essere posizionate, come quelle della consultazione pubblica non telematica, lungo un continuum che sfiora da un lato la *e-information* e, dall'altro, la *e-participation*. Ma, a differenza loro, azzerano le distanze geografiche e sociali e consentono ai singoli di portarsi (almeno in teoria) allo stesso livello degli stakeholders che tipicamente influenzano la definizione delle politiche.

L'uso della consultazione telematica è stato, in generale, largamente incentivato. Nelle sue raccomandazioni l'Ocse ha sottolineato, già dal 1997, che a tutte le parti interessate si dovrebbe dare l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista nello sviluppo delle riforme di policy, mediante consultazione, il più estesamente possibile; nei principi guida del 2005 ha raccomandato che i siti web abbiano come priorità la messa a disposizione di informazioni e la ricezione di commenti del pubblico su problemi inerenti alla regolazione [Oecd, 2005, 5]. E così, la Commissione europea ha affiancato la consultazione telematica ai consueti metodi di coinvolgimento, lanciando nel 2001 *Interactive Policy Making*, un sistema di gestione di questionari online realizzato dalla Digit per facilitare il processo di consultazione delle parti interessate. In Italia, d'altronde, la possibilità di impiegare la consultazione telematica è contemplata all'articolo 55 del Codice dell'Amministrazione digitale.

2. La consultazione a supporto del processo di semplificazione

Se la partecipazione dei cittadini ha, tra le proprie finalità, il miglioramento della qualità della regolazione, allora è possibile affermare che il suo uso (sia che prenda la forma della consultazione, sia che prenda invece quella dell'*engagement* vero e proprio) dia un valido contributo al processo di semplificazione, impiantandovi la capacità manageriale oggi richiesta nella *governance*.

La semplificazione amministrativa è, dagli anni Novanta, una priorità dell'agenda politica di molti Paesi e l'ambito di azione su cui attualmente stanno puntando le misure di semplificazione è la riduzione delle barriere al commercio, all'investimento e all'imprenditorialità [Oecd, 2006, 9] e la riduzione degli oneri amministrativi a cui sono soggette le imprese e i cittadini.

La tendenza è quella di procedere a tale riduzione seguendo un approccio olistico, radicato all'interno delle politiche di qualità della regolazione e indirizzato al raggiungimento di

¹ Si veda, ad esempio, OECD, *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, Paris, 2001, p. 11.

obiettivi quantitativi sul lungo termine attraverso un'attività di pianificazione strategica, che dia omogeneità e coordinamento agli interventi.

L'uso dei programmi strategici per la riduzione degli oneri è stato introdotto nei Paesi Bassi già nel 1994, con il programma MDW – *Marktwerving, Deregulating en Wetgevingskwaliteit*, e ha continuato ad essere raffinato nel tempo (prima con il programma *Andere Overheid* per il 2003/2007, e poi con il piano REAL), sempre mantenendo, però, lo stesso metodo². Al modello olandese si è ispirato il Regno Unito che, sebbene sia una delle nazioni con più esperienza nella riforma della regolazione, ha fissato l'obiettivo quantitativo di riduzione (25% entro il 2010) soltanto nel 2005, grazie alla spinta del report *Less is More*. Per la Commissione europea, l'impellenza dello snellimento della burocrazia compare già nel Libro bianco sulla *governance*, ma prende forma con le misure contenute nel Programma di Azione per la Riduzione degli Oneri amministrativi (2007), attraverso il quale la Commissione ha fissato l'obiettivo di raggiungere entro il 2012 la riduzione del 25% degli oneri amministrativi imputabili alla legislazione Ue in vigore. In Belgio l'interesse verso l'onere economico portato alle imprese dagli oneri derivanti dalla regolazione è all'origine della creazione dell'ASA, dello sviluppo del primo *Piano strategico per la semplificazione amministrativa* del 1999 e dell'accordo federale del 2003, che ha affiancato il *Kafka Plan* alla nuova politica globale strutturata intorno alle *XII Œuvres*. In Francia il programma di semplificazione si basa invece su un programma continuo di leggi di semplificazione, partito nel 2002 e ravvivato dalle disposizioni del rapporto 2008 della commissione Attali. Il piano strategico francese ha l'obiettivo di riduzione degli oneri (fissato per il -25% entro il 2012) e segue quattro step: censimento delle procedure da semplificare e misurazione degli oneri (entrambi da sviluppare attraverso la consultazione dei destinatari); stesura di piani e valutazione dei risultati. In Italia, sebbene il processo di modernizzazione abbia avuto la propria spinta massima negli anni Novanta e si sia sviluppato attraverso le leggi annuali di semplificazione, il primo Piano di azione per la semplificazione è stato pubblicato nel 2007 sotto la forte spinta data dal Piano della Commissione, e ha fissato l'obiettivo di riduzione degli oneri del 25% entro il 2012.

In quanto strumento plasmabile e versatile di raccolta di input del pubblico la consultazione (anche telematica) lanciata pubblicamente al *target* degli interventi di riduzione può plasmare in senso strategico qualsiasi stadio del processo di *policy making*, visto che consente di poggiare l'analisi degli oneri burocratici sui bisogni avvertiti dagli utenti. La consultazione telematica pubblica consente, dunque, al *target* di avere peso nell'individuazione e nella prioritarizzazione degli oneri realmente gravosi (attraverso l'invio di segnalazioni prese dall'esperienza quotidiana), nonché nella fase di definizione delle azioni (da inserire all'interno dei piani) utili al loro abbattimento.

Ricorrere alla consultazione nelle fasi in cui si definiscono le strategie o si segnalano nuovi oneri concede alla consultazione di scivolare (lungo il *continuum* della partecipazione) verso l'*engagement* e alla società civile di avere maggiore influenza nel *policy making* soprattutto nel caso in cui i governi internalizzino le nuove informazioni.

3. Esempi di consultazioni telematiche sugli oneri amministrativi

Una volta appurata la funzione strategica della consultazione nei programmi di riduzione degli oneri, occorre definire una serie di parametri che riescano a coprirne le

² La struttura dei programmi di semplificazione nei Paesi Bassi è un modello a cui gli altri Paesi si sono fortemente ispirati. I punti cardine sono: alleviamento del carico degli oneri; obiettivi quantitativi; supporto delle forze politiche; forte coordinamento centrale (ad opera dell'Ipai fino al 2007 e poi del Regulatory Reform Group); corpo consultivo indipendente (l'Actal); collegamento al ciclo del budget di Stato.

caratteristiche fondanti, in rapporto alla relazione che instaura tra i governi (responsabili, nei casi studiati) e i loro destinatari.

Le consultazioni lanciate via web dalla Commissione europea e in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito, benché perseguano lo stesso obiettivo di base (permettere a particolari segmenti della società civile di intervenire nella definizione dei piani di riduzione degli oneri) sono installate in contesti normativi diversi e strutturate secondo forme, tempi e modalità diverse.

La Commissione ha lanciato la sua Consultazione online il 21 settembre 2007, per consentire alle imprese di partecipare via web alla definizione del Programma di Azione per la riduzione degli oneri amministrativi 2007-2012.

La consultazione telematica belga sugli oneri (chiamata Kafka Point) invece è partita nel 2003 come un'iniziativa trimestrale e poi è stata rilanciata in forma permanente il 6 febbraio 2005, a supporto del Kafka Plan. Ancora oggi (gestita totalmente dall'Asa), supporta il programma di riduzione.

La spinta al coinvolgimento del grande pubblico nel programma di semplificazione è stata data in Francia dal programma di consultazione online *Ensemble Simplifions*, accessibile dall'ottobre 2007 all'url www.modernisation.gouv.fr/consultation/. La consultazione presenta agli utenti due form a domanda aperta (chiamati *boîtes*) per segnalare gli oneri e suggerire soluzioni. Ma sempre sullo stesso sito la Dgme (responsabile della modernizzazione) lancia consultazioni temporanee a tema.

In Italia, per la stesura del Piano di Azione 2008 è stata lanciata *Le tue idee per semplificare*, aperta sul sito della Presidenza del Consiglio dall'11 febbraio al 10 marzo 2008.

Nel Regno Unito la consultazione telematica *Better Regulation: let us have your ideas* è stata lanciata nel maggio del 2007 (all'indirizzo web betterregulation.gov.uk) in occasione della formulazione degli obiettivi e delle strategie di riduzione degli oneri, approvati alla fine del 2006.

Nei Paesi Bassi, il coinvolgimento telematico nel processo di semplificazione è particolarmente articolato. Il programma REAL per il 2007-2011 è stato steso in modo da differenziare i piani in ragione dei loro target (imprese, cittadini, funzionari pubblici e amministrazioni) e del ministero responsabile. Allo stesso modo, anche i punti di ascolto sono stati differenziati: il ministero dell'Economia e della Finanza è responsabile della consultazione permanente destinata alle imprese (collocata dal settembre del 2008 all'url antwoordvoorbedrijven.nl/meldpunt) e il ministero degli Interni gestisce le tre consultazioni destinate ai cittadini (*Last van de overheid*, reperibile dal primo ottobre 2004 all'indirizzo lastvandeoverheid.nl, ha supportato il piano *Andere Overheid* e fino al 2011 sosterrà il piano *AL Burgens*), ai dipendenti del settore pubblico (*Mijn echte werk*, sul sito mijnechtewerk.nl dall'inizio del 2008) e alle autorità locali (*Interbestuurlijke lasten*, su interbestuurlijkelasten.nl dall'aprile 2008).

4. L'analisi delle consultazioni telematiche usate nelle semplificazioni

Per analizzarne la struttura delle consultazioni in esame in modo omogeneo sono state definite due serie di parametri (di contesto e specifici), usate come guida all'analisi di seguito schematizzata.

4.1. Parametri di contesto

Questa categoria di parametri si riferisce ai fattori chiave che, pur non appartenendo alla consultazione, ne favoriscono (dal punto di vista del rapporto con il target) l'implementazione.

Sito dedicato.

A prescindere dall'uso di un dominio di secondo livello dedicato, la presenza di uno spazio web *ad hoc* con layout originale può dare supporto favorevole alla consultazione perché massimizza la facilità d'uso della consultazione e ne rafforza l'immagine di solidità.

Tutte le consultazioni in esame hanno un sito dedicato, tranne quella italiana e quella della Commissione europea. In Belgio, nel Regno Unito e nei Paesi Bassi anche i domini di secondo livello sono dedicati.

Supporto di altre tipologie di consultazione.

Tutti i governi studiati supportano la stesura dei piani di riduzione degli oneri con una gamma variegata di tipi di consultazione.

In Italia gli utenti partecipano soprattutto attraverso corpi rappresentativi e organi istituzionali (si veda il Tavolo permanente del 2005). La Commissione riceve il parere delle imprese soprattutto attraverso panel e workshop locali. Ai panel e agli organi rappresentativi si affida anche il Belgio (si vedano, ad esempio, le inchieste biennali del *Bureau fédéral du Plan* attive dal 2000 e il *Comité d'orientation* dell'Asa) e la Francia. Nel Regno Unito, per tastare l'umore delle imprese e stendere l'Hampton Report sono stati condotti undici *focus groups, meetings* e due esercizi di consultazione [Hampton, 2005, 25]. L'uso dei *panel* e dei gruppi di lavoro rientra tra i metodi di consultazione più diffusi per l'implementazione del programma 2007/2012, nei Paesi Bassi [Actal, 2008, 24-25].

Campagna di comunicazione di supporto.

La promozione della consultazione telematica mediante un *communication mix* strategico (pubblicità, relazioni pubbliche, *publicity*...) veicola i valori della consultazione e crea intorno ad essa una consapevolezza che ne favorisce l'ingresso sul web e ne ricorda l'uso [Collesei e Ravà, 2004, 1-36].

Dei casi considerati, soltanto il Belgio ha supportato (dal 30 novembre al 14 dicembre 2005) il Kafka Point con la pubblicità e il piano 2008 dell'Asa riporta l'intenzione di sviluppare una nuova campagna a sostegno della consultazione. I Paesi Bassi non hanno utilizzato i mass media ma hanno lanciato (aprile 2006) il Museo itinerante delle politiche inutili, che ha promosso attraverso la *publicity* il punto di contatto per i cittadini.

Visual identity.

L'identità visiva è l'insieme degli strumenti visuali, organizzato in un programma di applicazioni specifiche, che conferisce alla consultazione un profilo estetico definito e crea vantaggi in termini di riconoscibilità e di trasmissione di valori [Collesei e Ravà, 2004, 312-318].



Fig. 4.1 I loghi delle consultazioni sugli oneri in Belgio, Francia, Paesi Bassi e Italia.

In Belgio, il logo del cestino in fiamme, insieme al nome Kafka (usato anche per il test di valutazione, per il modello di misurazione e per il piano di azione) dà omogeneità agli strumenti di riduzione degli oneri. In Francia, l'uso delle *boîtes* e i codici cromatici fanno parlare di visual identity. Nei Paesi Bassi il layout del sito e la riverberazione del marchio (l'uomo carico di documenti) consentono di ricondurre le tre consultazioni del ministero

degli Interni ad una omogeneità visiva. Anche alla consultazione italiana sono stati dati un nome e un logo identificativi.

4.2. Parametri specifici

Tipologia di consultazione

- a. Permanente
- b. A termine

Le consultazioni lanciate in Belgio, nei Paesi Bassi, nel Regno Unito e dalla Commissione sono permanenti, mentre *Le tue idee per semplificare* è stata un esercizio a termine. Il quadro di consultazioni *Ensemble Simplifions*, dato che mette al fianco della consultazione principale permanente (che è rappresentata dalle *boîtes*) ondate di consultazioni a termine, ingloba entrambe le tipologie.

Forma della consultazione

- a. Consultazione a risposta aperta
- b. Consultazione a risposta chiusa
- c. Consultazione in forma mista

Le consultazioni telematiche sottopongono ai loro destinatari una serie di domande sugli oneri. I form (le aree di testo da riempire e inviare online) utilizzati dalle consultazioni del Belgio, dei Paesi Bassi e della Commissione sono in forma aperta; nel Regno Unito e l'Italia sono in forma mista (le domande poste sono in numero uguale aperte e chiuse). *Ensemble Simplifions* invece lancia consultazioni diverse per forma: la consultazione permanente è in forma aperta, mentre le consultazioni tematiche sono in forma mista. Nessuna consultazione propone form ad esclusiva risposta chiusa: un form scarsamente strutturato stimola la componente innovativa dei contributi.

Differenziazione e segmentazione

- a. Consultazione differenziata per segmento
- b. Segmentazione del target obiettivo
- c. Consultazione indifferenziata

Le consultazioni della Commissione e dei Paesi Bassi, pur non essendo differenziate per tema, adottano una segmentazione dell'audience (imprese per la prima; imprese, cittadini, dipendenti pubblici e amministrazioni per quelle olandesi). In Belgio, nel Regno Unito e in Italia, invece, la consultazione ha sottoposto il tema generico degli oneri ad una platea indifferenziata di destinatari.

Il caso francese ricomprende invece tutte le possibilità: la consultazione base di *Ensemble Simplifions* è indifferenziata, mentre le consultazioni a termine sono differenziate per tema e segmentate³.

Una differenziazione per segmenti presuppone la possibilità che aumenti la partecipazione degli utenti, perché la consultazione specifica si presuppone venga disegnata per soddisfare accuratamente i bisogni di un particolare segmento [Kotler e Scott, 1994, 406].

Contributi richiesti

La consultazione può presentare campi dedicati che richiedano all'utente:

³ Si vedano le tre ondate di consultazioni trimestrali lanciate tra l'ottobre del 2007 e il settembre del 2008, o le consultazioni per *événements de vie* lanciate dalla fine del 2008. Cfr. modernisation.gouv.fr/simplifions.

- a. La segnalazione obbligatoria dell'onere subito
- b. Suggerimenti rispetto all'abbattimento dell'onere
- c. Di selezionare o specificare un settore in cui c'è necessità prioritaria di consultazione
- d. Indicare il provvedimento da cui si origina l'onere
- e. Indicare l'amministrazione che è all'origine dell'onere
- f. Indicare il risparmio (in ordine di tempo e di denaro) che si avrebbe nel caso l'onere fosse rimosso

Le consultazioni in esame richiedono quei contributi che sono segnati con l'indicatore 1 nella tabella 3.2.

Rispetto dei tempi minimi

La consultazione rispetti i tempi minimi qualora rientri nelle otto settimane, considerate dalla Commissione europea [Com(2002)704] come sufficienti per l'invio di contributi completi. *Le tue idee per semplificare*, durata meno di un mese, non ha rispettato i termini; le consultazioni a termine francesi, di durata trimestrale, invece vi rientrano.

Feedback

- a. Risposte collettive pubbliche
- b. Risposte singole pubbliche
- c. Risposte singole private

La funzione del feedback cambia a seconda se sia dato in forma pubblica o privata: un feedback pubblico stimola l'apporto di contributi innovativi perché dà all'utente la possibilità di osservare le proposte già inviate con successo. L'unico caso in cui il feedback è privato o collettivo è quello dei Paesi Bassi, in cui l'organo responsabile risponde via telefono a chi invia il proprio contributo ai punti di contatto e pubblica sul sito le proprie risposte a gruppi di segnalazioni simili. In Francia e in Italia nessun tipo di feedback è dato.

Informazioni di supporto

- a. Definizioni dettagliate dei tecnicismi utilizzati nel testo
- b. Informazioni sulla consultazione (target di riferimento, tempi, regime delle risposte...)
- c. Informazioni sui piani di semplificazione
- d. Informazioni sul ruolo della consultazione nella semplificazione
- e. Informazioni sui risultati della consultazione

Le informazioni messe a supporto della consultazione telematica consentono di creare nel destinatario maggiore consapevolezza intorno alla consultazione e di ricevere contributi rispondenti alle questioni poste. Una panoramica rispetto alle informazioni pubblicate è data in tabella 3.2.

Tab. 3.1 *Prospetto dei parametri di contesto. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Altri strumenti di consultazione	Sito dedicato	Campagna di comunicazione	Identity
Commissione	1	0	0	0
Belgio	1	1	1	1
Francia	1	1	0	1
Italia	1	0	0	1
Paesi Bassi	1	1	1	1
Regno Unito	1	1	0	0

Tab. 3.2 *Prospetto dei parametri specifici. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Tipo		Forma			Segment.			Feedback			T	Contributi						Informazioni di supporto				
	a	b	a	b	c	a	b	c	a	b	c		a	b	c	d	e	f	a	b	c	d	e
Commissione	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Belgio	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Francia	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1
Italia	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0
Paesi Bassi	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1
Regno Unito	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1

Tab. 3.3 *Prospetto dei parametri di contesto e specifici. Totali per consultazione*

	Totale parametri contesto	Totale parametri specifici
Consultazione online della Commissione europea	1	15
Kafka Point	4	11
Ensemble Simplifions	3	15
Le tue idee per semplificare	2	9
Il sistema di consultazione dei Paesi Bassi	4	14
Better Regulation	2	14

4. L'uso strategico della consultazione: i sei modelli

La consultazione telematica rappresenta una delle leve utili al miglioramento della qualità della regolazione e, di rimando, anche alla definizione delle strategie di riduzione. Relativamente all'ambito di riduzione degli oneri, gli scopi della consultazione si riassumono in quattro macrofinalità:

- Reperimento di dati rispetto ad un contesto già conosciuto (Approfondimento)
- Informazioni innovative rispetto agli oneri e alle strategie (Innovazione)
- Equilibrio tra approfondimento e innovazione
- Fidelizzazione del target audience

In un caso ha come principale obiettivo esclusivo l'analisi approfondita e la prioritizzazione degli oneri già conosciuti; nell'altro (l'innovazione) la consultazione è utilizzata per raccogliere segnalazioni di nuovi oneri e soluzioni creative di riduzione, e consente agli utenti di sfiorare l'*engagement*, sul continuum del coinvolgimento. Se la natura innovativa e la natura di approfondimento sono equilibrate, allora la consultazione persegue entrambi gli obiettivi. A prescindere dalla propria natura, infine, tutte le consultazioni telematiche possono tendere o meno alla fidelizzazione, e cioè a stimolare gli utenti a partecipare in modo continuativo.

Un uso strategico della consultazione telematica impone che non si proceda a puntare in modo indiscriminato su tutti i parametri prima elencati, ma si comincino a preferire solo quelli utili al conseguimento degli obiettivi prefissati. I mix di parametri favorevoli al raggiungimento dei tre obiettivi di innovazione, approfondimento e fidelizzazione sono schematizzati nella tabella 4.1.

Tab. 4.1 *Mix di parametri a sostegno degli obiettivi di approfondimento, innovazione e fidelizzazione*

Obiettivo di approfondimento	Obiettivo di innovazione	Obiettivo di fidelizzazione
▪ Segnalazione onere ▪ Segnalazione di priorità ▪ Segnalazione delle norme ▪ Segnalazione delle amministrazioni ▪ Segnalazione del risparmio ▪ Domande a risposta chiusa (o questionari misti) ▪ Consultazione a termine ▪ Definizioni	▪ Suggerimenti ▪ Risposte collettive pubbliche ▪ Risposte singole pubbliche ▪ Domande a risposta aperta ▪ Informazioni sul ruolo della consultazione ▪ Informazioni sui risultati ▪ Consultazione permanente ▪ Esistenza di altri strumenti di consultazione	▪ Campagna di comunicazione ▪ Visual identity ▪ Sito dedicato ▪ Consultazione permanente ▪ Differenziazione ▪ Risposte singole private ▪ Risposte singole pubbliche ▪ Informazioni sui risultati ▪ Informazioni sui piani

Relativamente agli obiettivi di approfondimento e innovazione l'analisi dei casi consente di tracciare le tabelle 4.2 e 4.3.

Tab. 4.2 *Panoramica dell'obiettivo Approfondimento. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Onere	Priorità	Norme	Servizio	Risparmio	Risposta strutturata	Cons. a termine	Definizioni	Totale
Commissione	1	0	1	1	1	0	0	1	5
Belgio	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Francia	1	1	0	0	0	1	1	0	4
Italia	1	1	0	0	0	1	1	0	4
Paesi Bassi	1	0	1	1	0	0	0	0	3
Regno Unito	1	0	1	1	1	0	0	1	5

Tab. 4.3 *Panoramica dell'obiettivo di innovazione. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Suggerimenti	Feedback collettivo	Feedback singolo pubblico	Risposta aperta	Consultaz. permanente	Ruolo della consultazione	Risultati	Altre consultazioni	Totale
Commissione	1	0	1	1	1	1	1	1	7
Belgio	1	0	1	1	1	1	1	1	7
Francia	1	0	0	1	1	1	1	1	6
Italia	1	0	0	0	0	1	0	1	3
Paesi Bassi	1	1	0	1	1	1	1	1	7
Regno Unito	1	0	1	1	1	1	1	1	7

Calcolando poi la differenza tra la natura innovativa e la natura di approfondimento è possibile stabilire il grado di equilibrio tra i due obiettivi (tabella 4.4).

Rispetto alla fidelizzazione, i casi si collocano come riportato in tabella 4.5.

Tab. 4.4 *Surplus di innovazione. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Parametri innovazione	Parametri approfondimento	Surplus di innovazione
Commissione	7	5	2
Belgio	7	1	6
Francia	6	4	2
Italia	3	4	-1
Paesi Bassi	7	4	3
Regno Unito	7	5	2

Tab. 4.5 *Panoramica dell'obiettivo di fidelizzazione. Commissione europea, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito*

	Campagna	Identity	Sito dedicato	Consultaz. permanente	Differenziazione	Risposte private	Risposte singole pubbliche	Risultati	Informazione sui piani	Totale
Commissione	0	0	0	1	0	0	1	1	1	4
Belgio	1	1	1	1	0	0	1	1	1	7
Francia	0	1	1	1	1	0	0	1	1	6
Italia	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Paesi Bassi	1	1	1	1	0	1	0	1	1	7
Regno Unito	0	0	1	1	0	0	1	1	0	4

Incrociando i valori ottenuti studiando il surplus tra innovazione e approfondimento e le misure di fidelizzazione attuate, si può tracciare una mappa surplus/fidelizzazione (asse delle ascisse: differenza tra obiettivo di approfondimento e obiettivo di innovazione; asse delle ordinate: grado di fidelizzazione), su cui collocare i casi analizzati.

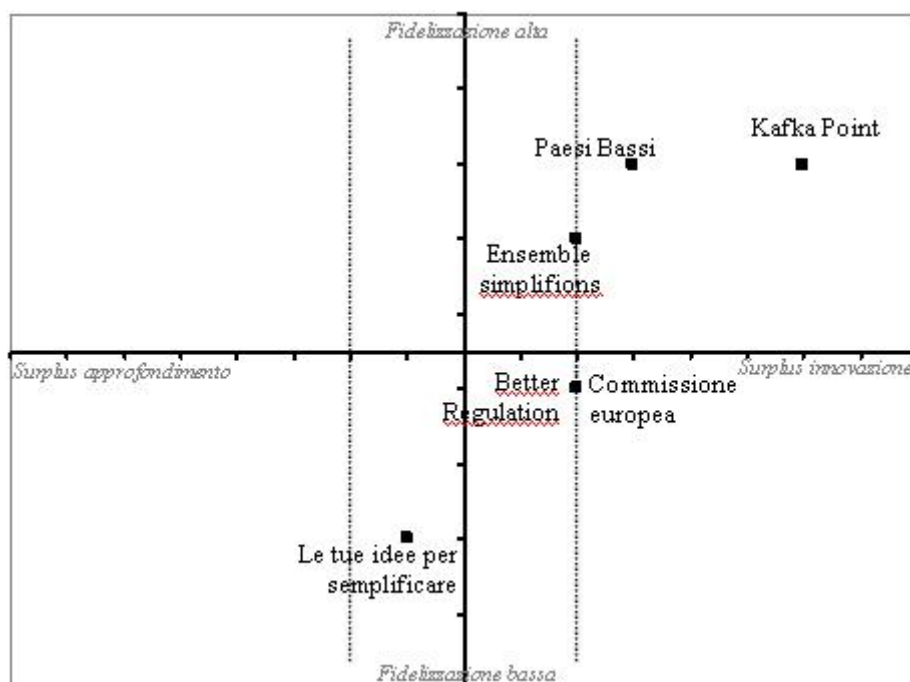


Fig. 4.1 Collocazione sulla mappa di posizionamento Surplus/Fidelizzazione delle consultazioni lanciate in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi, Commissione europea e Regno Unito.

Come si vede in figura 4.1, la maggioranza delle consultazioni esaminate occupa la parte centrale della mappa, perseguendo al contempo sia l'approfondimento che l'innovazione; a metà si dividono i casi rispetto all'attenzione data alle strategie di fidelizzazione.

Le combinazioni che derivano dall'analisi consentono poi di tracciare sei modelli che una consultazione lanciata a supporto del processo di semplificazione può assumere⁴.

Fidelizzazione	Alta	Ufficio reclami	Punto di ascolto	Punto di contatto per l'innovazione
	Bassa	Raccolta dati	Raccolta di segnalazioni	Raccolta di proposte
		Surplus approfondimento	Equilibrio	Surplus innovazione
		Surplus		

Fig. 4.2 I sei modelli di consultazione per la semplificazione nella matrice Surplus/Fidelizzazione.

⁴ I modelli, così come la mappa di posizionamento, naturalmente considerano l'immagine che la consultazione assume nella mente dell'utente.

1. *Ufficio reclami.* La consultazione telematica richiede dati dettagliati sugli oneri già conosciuti e attraverso espedienti grafici e un feedback costante. L'utente la usa spesso per entrare in contatto con l'amministrazione sul tema degli oneri burocratici.
2. *Raccolta dati.* La consultazione telematica richiede dati di approfondimento come una mailbox anonima, ospitata su un sito governativo e scarsamente pubblicizzata. Il legame che si instaura tra amministrazione e utenti è debole.
3. *Punto di ascolto.* E' possibile prendere parte diffusamente al processo di semplificazione, inviando sia informazioni su temi già noti, sia segnalazioni di nuovi oneri e nuove soluzioni. La consultazione è semistrutturata e il ritorno sulle sue pagine è stimolato dalla presenza di feedback e dei risultati, dallo sviluppo di forme promozionali.
4. *Raccolta di segnalazioni.* La partecipazione al ciclo di semplificazione è consentita sia attraverso l'invio di dati utili all'analisi del contesto, sia attraverso la segnalazione (in forma aperta) di nuovi impedimenti e strategie. La partecipazione reiterata non è stimolata.
5. *Punto di contatto per l'innovazione.* Gli utenti percepiscono che, più che ai dati sul contesto attuale, il governo è interessato a suggerimenti e stimoli che possano innovare l'approccio alla riduzione degli oneri. La fiducia nella consultazione è alta.
6. *Raccolta di proposte.* I segmenti a cui è rivolta la consultazione percepiscono la consultazione come un esperimento che il governo ha affiancato alle sue consuete attività consultive. La partecipazione è proiettata nella fase di definizione delle nuove strategie, ma è percepita come un'attività *una tantum*.

Rispetto ai sei modelli, i sei casi di consultazione si collocano come in figura 4.3.

Fidelizzazione	Alta	Ufficio reclami	Punto di ascolto Ensemble simplifions	Punto di contatto per l'innovazione Paesi Bassi Kafka Point
	Bassa	Raccolta dati	Raccolta di segnalazioni Commissione europea Le tue idee per semplificare Better Regulation	Raccolta di proposte
		Surplus approfondimento	Equilibrio	Surplus innovazione
		Surplus		

Fig. 4.3 I modelli a cui si riferiscono le consultazioni lanciate in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi, Commissione europea e Regno Unito.

5. Le tendenze evolutive nell'uso delle consultazioni telematiche

L'impiego della consultazione telematica come strumento di coinvolgimento della società civile all'interno del processo di semplificazione è una pratica che, nei Paesi presi in considerazione, non è stata sperimentata prima del 2003. Le prime consultazioni online

con oggetto la riduzione degli oneri sono state lanciate da Belgio e Paesi Bassi, e a questi casi si sono poi ispirate, nel corso degli anni, le altre realtà governative in esame. Anche se è breve per poter parlare di una vera e propria evoluzione gradualmente sviluppata nel tempo, il loro ciclo di vita è tuttavia lungo abbastanza per abbozzare un'analisi delle tendenze evolutive in cui potrebbero incanalarsi, oggi, le nuove consultazioni telematiche. I Paesi Bassi hanno aperto la loro prima consultazione telematica, in forma già permanente, nell'ottobre del 2003. La consultazione era rivolta al solo segmento delle imprese ed era accessibile su *administratievelasten.nl*, un sito dedicato. Al punto di contatto era possibile (tramite form online) far pervenire segnalazioni di oneri e, eventualmente, suggerimenti per la loro risoluzione.

La prima consultazione telematica belga sugli oneri amministrativi è invece stata lanciata all'indirizzo *kafka.be* il 10 dicembre del 2003 come un'iniziativa federale trimestrale, da chiudersi definitivamente il 31 marzo del 2004. L'obiettivo della consultazione era assumere la funzione di un punto di contatto telematico centrale per i carichi amministrativi attraverso cui cittadini, imprese, organizzazioni e funzionari potevano segnalare problemi burocratici e soluzioni [Asa, 2004].

La Commissione europea, nonostante abbia lanciato la propria consultazione nel 2007, ha compiuto nel 2005 un esperimento di consultazione sugli oneri amministrativi che incoraggiava tutte le parti interessate (società civile e, in particolare, le imprese) a rispondere online ad un questionario reperibile sul sito *Your voice in Europe*⁵.

Le consultazioni *Better regulation* ed *Ensemble Simplifions* sono state lanciate nel 2007 (rispettivamente nel maggio e nell'ottobre 2007) nella forma in cui ancora oggi si presentano.

Le tue idee per semplificare, però, può essere analizzata in comparazione alla consultazione lanciata dal governo italiano dal 12 luglio al 15 ottobre 2007 a commento del Piano di azione del 2007⁶. Il form era compilabile online e constava di ventisei quesiti a risposta aperta estesa, riferenti alle azioni contenute nel Pas 2007. A fronte della profonda articolazione della consultazione e dei temi (tecnici) affrontati, era consentito rispondere soltanto ad alcune delle domande e chiedere delucidazioni, via mail, all'Unità per le semplificazioni, responsabile della consultazione. I risultati della consultazione sono ancora oggi reperibili online, ma nessuna campagna di comunicazione, né alcuna visual identity furono programmate a supporto dell'esperimento.

Tab. 5.1 Valori dell'obiettivo di approfondimento nelle precedenti consultazioni sugli oneri. Paesi Bassi, Belgio, Commissione europea e Italia

	Onere	Priorità	Norme	Servizio	Risparmio	Risposta strutturata	Cons. a termine	Definizioni	Totale
Paesi Bassi (2003-2007)	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Belgio (2003-2004)	1	0	0	0	0	0	1	1	3
Commissione (2005)	1	0	1	1	1	1	1	1	7
Italia (2007)	1	0	0	0	0	0	1	0	2

⁵ Le informazioni relative alla consultazione e al questionario sono prese da COMMISSIONE EUROPEA, "Tell us where to cut red-tape", *Commission asks business in online consultation*, IP/05/693, Bruxelles, 8 June 2005.

⁶ La consultazione è stata prevista dal punto 7.2 del Pas 2007.

Tab. 5.2 Valori dell'obiettivo di innovazione nelle precedenti consultazioni sugli oneri. Paesi Bassi, Belgio, Commissione europea e Italia

	Suggerimenti	Feedback collettivo	Feedback singolo pubblico	Risposta aperta	Consultazione permanente	Ruolo della consultazione	Risultati	Altre consultazioni	Totale
Paesi Bassi (2003-2007)	1	0	0	1	1	1	1	1	6
Belgio (2003-2004)	1	0	1	1	0	1	1	1	6
Commissione (2005)	1	0	0	0	0	1	0	1	3
Italia (2007)	1	0	0	1	0	1	1	1	5

Tab. 5.3 Valori dell'obiettivo di fidelizzazione nelle precedenti consultazioni sugli oneri. Paesi Bassi, Belgio, Commissione europea e Italia

	Campagna	Identity	Sito dedicato	Consultaz. permanente	Differenziazione	Risposte private	Risposte singole pubbliche	Risultati	Informazione sui piani	Totale
Paesi Bassi (2003-2007)	0	0	1	1	0	0	0	1	1	4
Belgio (2003-2004)	0	1	1	0	0	0	1	1	0	4
Commissione (2005)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Italia (2007)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2

Le esperienze di consultazione che hanno il ciclo di vita più lungo in breve dicono che, se l'obiettivo da loro perseguito è rimasto più o meno stabile (con le dovute variazioni dovute agli aggiustamenti tra un piano di semplificazione e l'altro), a cambiare è stato soprattutto l'approccio con gli utenti.

Se in un primo momento l'attenzione era principalmente proiettata alla raccolta di informazioni (fossero esse utili all'approfondimento o all'innovazione), con il consolidarsi dell'esperienza di consultazione e la messa a regime dei meccanismi di ricezione dei contributi l'orientamento si è rivolto alla necessità di portare sulla consultazione il consenso e la fiducia degli utenti, di stimolare i contributi sottolineando la stabilità e la distintività della consultazione.

Soprattutto i Paesi Bassi, migliorando il feedback ai messaggi degli utenti, ha ridotto la possibilità che i partecipanti alla consultazione potessero rimanere insoddisfatti e costituire una perdita secca [Kotler e Scott, 1993, 277] per i futuri esperimenti di coinvolgimento. Tra le quattro consultazioni per cui è stato possibile tracciare un abbozzo di tendenza evolutiva, l'unico caso in cui l'attenzione alla fidelizzazione dei partecipanti non si è modificata è quello italiano.

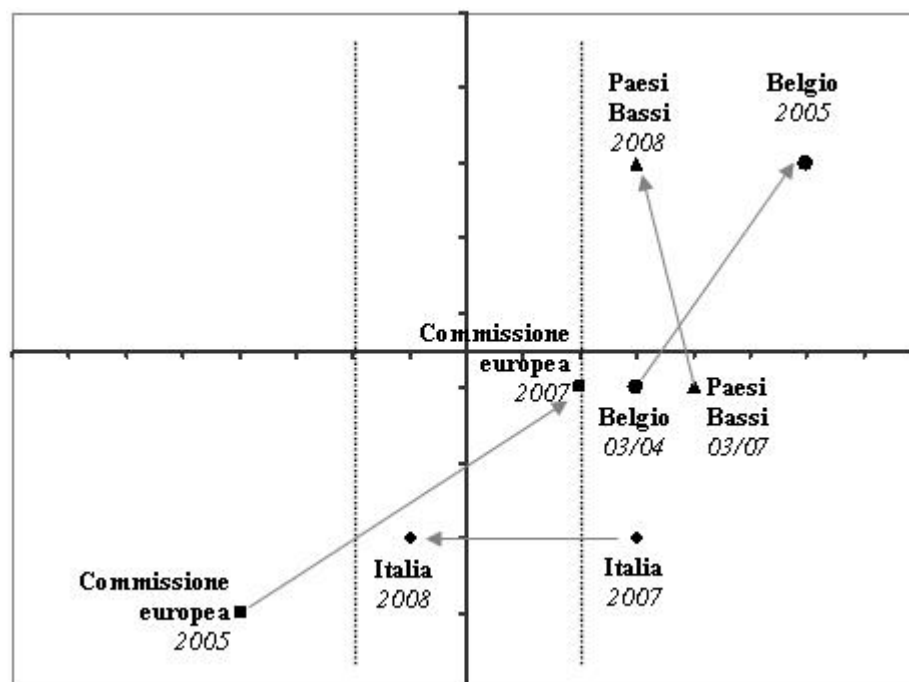


Fig. 5.1 Prospetto dell'evoluzione del posizionamento delle consultazioni in Belgio, nei Paesi Bassi, nell'Unione europea e in Italia.

Conclusioni

L'analisi delle esperienze di consultazione telematica sugli oneri amministrativi compiute dalla Commissione europea e in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito ha condotto verso le seguenti conclusioni.

1. La consultazione telematica può diventare una leva strategica a supporto di tutte le fasi del processo di semplificazione.
2. Se utilizzata nelle prime fasi del processo allo scopo definizione di nuovi oneri e nuove strategie di riduzione, la consultazione telematica diventa uno strumento in grado di spingere il coinvolgimento della società civile verso l'engagement.
3. A seconda dell'obiettivo che si vuole raggiungere utilizzando la consultazione (approfondimento di conoscenze, innovazione o equilibrio tra approfondimento e innovazione; alta o bassa fidelizzazione del target audience) occorre che della consultazione vengano esaltate alcune caratteristiche considerate come strategiche.
4. L'articolazione dei mix delle caratteristiche strategiche (di approfondimento, innovazione e fidelizzazione) consente alla consultazione di posizionarsi, nella mente del target audience, su una matrice Surplus/Fidelizzazione che individua sei possibili modelli. Ogni modello persegue una specifica configurazione di obiettivi.
5. I casi di consultazioni analizzati sono riconducibili a tre dei sei modelli: hanno, in maggioranza, l'obiettivo di equilibrio tra approfondimento e innovazione; e a metà si dividono nella ricerca della fidelizzazione del target.
6. I casi analizzati consentono di affermare che le consultazioni, nel tempo, tendono a stabilizzare il proprio obiettivo relativo all'asse approfondimento/innovazione, ma ad aumentare l'attenzione alla fidelizzazione.
7. L'Italia, muovendosi dal primo esperimento di consultazione (condotto sul Pas 2007) al secondo (condotto per la definizione del Pas 2008) non ha, in controtendenza, modificato la propria attenzione alla fidelizzazione del proprio target audience.

BIBLIOGRAFIA

- Actal, *Annual Report 2007 and Programme of Work 2008*, Den Haag, March 2008
- Agence pour la Simplification Administrative, *Kafka. Point de contact destiné aux Charges Administratives. Rapport Final*, Bruxelles, 2004
- Better Regulation Task Force, *Get Connected: Effective Engagement in the EU*, London, Cabinet Office Publications & Publicity Team, 2005
- La comunicazione d'azienda. Strutture e strumenti per la gestione*, a cura di U. Collesei e V. Ravà, Torino, Isedi, 2004
- Commissione europea, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea*, COM(2007)23 def., Bruxelles, gennaio 2007
- Commissione europea, "Tell us where to cut red-tape", *Commission asks business in online consultation*, IP/05/693, Bruxelles, 8 June 2005
- Commissione europea, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, Com(2002)704, Bruxelles, 2002
- Consiglio dei Ministri, *Piano di Azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*, Roma, luglio 2007
- P. Hampton, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, HM Treasury, London, 2005
- P. Kotler, W.G. Scott, *Marketing Management. Analisi, Pianificazione, Attuazione e Controllo*, Torino, Isedi, 1993
- C. Lukensmeyer, L. Torres, *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, New York, IBM Center for The Business of Government, 2006
- OECD, *Citizens as Partners. Oecd handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, Paris, 2001
- OECD, *Cutting Red Tape. National Strategies for administrative simplification*, Paris, 2006
- OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005
- OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis*, Paris, 1997
- Regulatory Reform Group, *Action Plan: Reduction Red Tape for Businesses. The Netherlands 2007-2011. Management Summary*, Den Haag, 2007