

Le politiche della qualità della regolazione in Italia

di Filippo Patroni Griffi

Relazione al Convegno OECD-Formez

Roma, 8 novembre 2007

Il policentrismo normativo che caratterizza gran parte degli ordinamenti moderni, e tra questi il nostro, richiede che la qualità della regolazione sia un obiettivo da perseguire a diversi livelli di governo e di produzione normativa: da un lato, quello delle organizzazioni internazionali e delle autorità sovranazionali; dall'altro, il versante delle autonomie territoriali, con le quali i governi nazionali condividono sempre più la responsabilità dei servizi pubblici e dell'attività di regolazione.

Indubbiamente il policentrismo normativo pone un problema di quantità e qualità delle «regole» presenti in un ordinamento. Il problema, per certi versi, è ineliminabile, perché non è realistico pensare, sul piano politico-istituzionale, a una diminuzione dei centri di produzione normativa, che vorrebbe dire compressione delle aree di autonomia. Vorrei poi sottolineare che, con riguardo ad alcuni momenti di autonomia (università, codici di autodisciplina), il fenomeno, anche in sede internazionale e OCSE, non è riguardato come espressione di «carico normativo», ma, anzi, come mezzo «alternativo alla regolazione», perché rimesso all'autonomia dei soggetti interessati

In questo contesto, il Rapporto dell'OCSE “Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di Governo” rappresenta un potente e innovativo strumento di analisi della struttura della regolazione in Italia, mette in luce gli aspetti critici, che possono generare inefficienze e ostacolare lo sviluppo economico, e suggerisce possibili soluzioni.

Il tema della qualità della regolazione ha acquistato un crescente rilievo tra gli studiosi del diritto e i decisori politici. La definizione di puntuali politiche di regolazione e lo sviluppo di meccanismi condivisi di *governance* rendono possibile la realizzazione degli obiettivi di governo nel loro complesso e contribuiscono allo sviluppo economico, alla crescita e alla competitività del Paese.

Le politiche di semplificazione in Italia: importanza dell'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione e di forme stabili di consultazione

L'esperienza dei paesi OCSE mostra che la semplificazione è un processo di lungo periodo.

In Italia, la legge di semplificazione per il 1998 (l. n. 50 del 1999), la prima legge annuale in materia di semplificazione e qualità della regolazione, ha inteso perseguire attraverso una *policy* complessiva gli obiettivi di semplificazione. Riorganizzazione delle procedure e riordino normativo si completano con l'analisi costi – benefici degli interventi e si raccordano con lo strumento della consultazione, a supporto delle scelte e delle decisioni.

A tale fine, la l. n. 50 del 1999 ha previsto l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure ed ha introdotto la previsione di forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie interessate ai processi di semplificazione.

Il Nucleo, struttura dedicata composta da 25 esperti dotati di elevata professionalità con il supporto di una segreteria tecnica, aveva essenzialmente tre "missioni":

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

Nell'aprile del 1999, è stato istituito l'Osservatorio sulle semplificazioni, presieduto dal Ministro della Funzione Pubblica Franco Bassanini, cui partecipavano i rappresentanti delle parti sociali, firmatarie del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, i delegati di ciascun Ministro ed i rappresentanti designati dalle Regioni e dagli enti locali. L'Osservatorio aveva le specifiche finalità di verificare l'effettivo grado di snellimento delle procedure burocratiche, analizzare gli eventuali ostacoli e valutare l'efficacia delle semplificazioni già approvate, nonché di consentire forme stabili di consultazione con le parti sociali, le autonomie territoriali e gli altri soggetti interessati ai processi di regolazione e semplificazione.

I risultati raggiunti in quella prima esperienza di semplificazione furono considerevoli: furono semplificate circa 80 procedure amministrative (ma i procedimenti istruiti furono molto di più), elaborati alcuni testi unici (comprensivi di disposizioni legislative e regolamentari), studiata e introdotta in via sperimentale l'analisi di impatto della regolazione.

La riforma costituzionale del 2001, che ha comportato la devoluzione di più ampie competenze normative alle Regioni, imponeva un ripensamento delle politiche statali di semplificazione.

Forse sarebbe stato sufficiente affrontare i problemi derivanti dalla *multilevel governance*, ma il Governo dell'epoca, nella passata legislatura, addivenne a un sostanziale ripensamento delle politiche di semplificazione. Il Nucleo e l'Osservatorio sono stati soppressi a metà 2002.

Nel 2006, il Governo italiano, con l'intento di accrescere il coordinamento e il supporto politico alle politiche di semplificazione e qualità della regolazione ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un Comitato interministeriale, al quale sono stati attribuiti i compiti di predisporre annualmente un Piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione e qualità della regolazione e di coordinare l'attività di realizzazione degli obiettivi medesimi e verificarne periodicamente lo stato di attuazione.

Per fornire supporto tecnico alle attività del Comitato e garantire il coordinamento delle specifiche iniziative delle amministrazioni, è stata costituita, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. L'Unità, composta da esperti e presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza, è coordinata dal Capo del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi, coadiuvato dal Capo Ufficio legislativo del Ministro per le riforme ed innovazione nella pubblica amministrazione. L'Unità, che si avvale di una Segreteria Tecnica, si articola in aree operative per funzioni e materie omogenee.

L'Unità cura in particolare la predisposizione del Piano annuale d'Azione per la semplificazione d'intesa con i competenti uffici dei Dipartimenti per la funzione pubblica e per le innovazioni e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri; assicura inoltre l'attuazione delle disposizioni di semplificazione e qualità della regolazione riguardanti l'attività amministrativa e promuove forme di raccordo con il Parlamento e con gli altri soggetti titolari di poteri normativi per il miglioramento del processo legislativo.

L'Unità partecipa alle iniziative per l'adozione di misure di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione in una dimensione multilivello, in stretto raccordo con il Dipartimento per gli Affari Regionali e il Dipartimento per le Politiche Europee, curando i rapporti con gli enti pubblici, le autorità indipendenti, le Regioni e gli enti locali, da un lato e partecipando alle iniziative di semplificazione e di qualità della regolazione inserite nel quadro dell'Unione europea, dell'OCSE e di altri organismi internazionali. Svolge attività di consultazione delle parti sociali, delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, anche nell'ambito delle attività di supporto al Tavolo permanente per la semplificazione.

La ripresa della logica dell'originario assetto delle politiche di semplificazione è solo apparente e comunque parziale. La *multilevel governance* riduce gli spazi immediatamente operativi di un'agenzia centrale di Governo e impone una soluzione modellata sull'attività di coordinamento dei centri di di regolazione e soprattutto sul raccordo interistituzionale con le autonomie territoriali.

Gli obiettivi prioritari delle attuali politiche di semplificazione sono tesi sia alla definizione ed attuazione di puntuali azioni di semplificazione, a forte impatto su cittadini e imprese, sia all'adozione di azioni più sistematiche di qualità della regolazione, come l'AIR, il riordino normativo e il taglia-leggi, e gli strumenti di better regulation in un contesto di *governance* multi-livello.

Analisi di Impatto della Regolazione

AIR e consultazione nascono storicamente dall'esigenza di assicurare il passaggio da una semplificazione meramente giuridica delle procedure a una semplificazione che muova e realizzi reali esigenze, di carattere eminentemente economico, dei settori produttivi o che riguardino la vita quotidiana dei cittadini nei rapporti con l'apparato burocratico.

L'articolo 5 della legge 8 marzo 1999 n. 50 ha previsto una fase sperimentale, avviata con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, cui è seguita la "Guida alla sperimentazione dell'AIR".

Il concreto utilizzo degli strumenti messi a punto ha, tuttavia, evidenziato alcune criticità che ne affievolivano l'efficacia: si è ritenuto necessario, dunque, semplificare le procedure di AIR e l'articolo 14 della legge n. 246/2005 ha operato in tal senso.

La disciplina dell'AIR – che in passato si estendeva a tutti gli atti normativi, agli atti regolamentari e alla normativa di dettaglio – dopo la riforma del 2005, trova applicazione solo per gli atti normativi del Governo, compresi quelli adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali, nonché i disegni e i progetti di legge di iniziativa governativa.

La riforma del 2005 attribuisce alle singole amministrazioni competenti a presentare l'iniziativa normativa la responsabilità di sviluppare l'AIR e di comunicarne i risultati al Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), cui sono affidate funzioni di indirizzo e coordinamento in materia.

Un aspetto interessante, relativo al modello adottato in Italia, riguarda le deroghe espresse alla predisposizione della scheda AIR (disegni di legge costituzionale, disegni di legge finanziaria e di bilancio, atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato,

ecc.). Sempre in materia di deroghe, la legge n. 246/2005 ha previsto che sia il DAGL a consentire l'esenzione dall'AIR in casi straordinari di necessità ed urgenza e nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti. Per consentire una più ampia applicazione dell'AIR da parte delle amministrazioni, si è resa indispensabile la semplificazione della procedura e metodologia AIR.

La revisione della procedura e degli strumenti AIR costituisce infatti oggetto di una specifica azione del Piano di azione per la semplificazione adottato per il 2007. In corrispondenza, opera, all'interno dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, un apposito Gruppo di lavoro per la redazione di un regolamento attuativo della legge 246/2005 e per la predisposizione di una scheda AIR "più leggera" rispetto a quella più dettagliata prevista dalla Guida metodologica finora adottata.

Il modello di relazione AIR, allegato al nuovo regolamento attuativo dell'articolo 14 della legge 246/2005, attualmente in fase di preparazione, individua una serie di ambiti concettuali quali: il contesto, la coerenza programmatica dell'iniziativa, le informazioni utilizzate, le procedure di consultazione, la valutazione dell'opzione di non intervento che indicano la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione titolare dell'iniziativa normativa, i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta.

Il riordino normativo

Sia in ambito europeo che nazionale, la semplificazione normativa, componente fondamentale della qualità della regolazione, rappresenta una priorità.

In Italia, la Legge 28 novembre 2005, n. 246, legge di semplificazione per l'anno 2005, (articolo 14, comma 12 e segg) ha introdotto nel nostro ordinamento il meccanismo del cosiddetto "taglia-leggi", una sorta di ghigliottina legislativa, finalizzata ad eliminare dall'ordinamento le leggi ormai desuete e non più utili, in vista ed in funzione della più complessiva opera di riassetto normativo.

Il Comitato interministeriale ha istituito un *Comitato tecnico* ad hoc, cui affidare compiti di impulso e raccordo nei confronti delle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del citato articolo 14. Il piano di intervento si articola in due distinte fasi: in prima battuta, il Governo individua le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie relative ai diversi settori legislativi e trasmette al Parlamento una relazione finale entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Il Governo adotta poi decreti legislativi che individuano le disposizioni statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Nell'ambito di questa operazione terrà conto di principi e criteri direttivi ben definiti, volti, tra l'altro, ad armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

Decorso tale termine, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, saranno abrogate.

Rimarranno, comunque, in vigore:

a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico;

b) le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione;

c) le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

d) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;

e) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

f) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale.

Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, possono essere emanate disposizioni integrative o correttive.

A tale scopo è istituita una Commissione parlamentare composta da venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati.

Le modalità di ricognizione, attualmente in fase conclusiva, sono svolte in stretto raccordo con le singole amministrazioni competenti, ciascuna impegnata in una delicata opera di perimetrazione dei settori dell'ordinamento statale di propria competenza.

A tal fine, il CNIPA (Centro Nazionale Informatico della Pubblica amministrazione) sovrintende alla realizzazione di una apposita banca dati interna, che consenta di raccogliere e trattare informaticamente, in modo omogeneo, tutti i riferimenti legislativi censiti e di

individuare con maggiore facilità, grazie anche ai riscontri incrociati, le antinomie, le incongruenze normative e (tramite il collegamento alle banche dati di giurisprudenza) le norme obsolete che non costituiscono più oggetto di pronunce giurisprudenziali.

Semplificare il quadro normativo per rilanciare la competitività, aumentare la crescita economica e migliorare i rapporti tra i cittadini e le istituzioni comporta una revisione sistematica che non passa solo attraverso la mera riduzione del numero complessivo delle leggi, ma affronta lacune e nodi ben più sostanziali: mancanza di coordinamento tra le diverse fonti o scarsa conoscibilità, mantenimento in vigore di norme ormai desuete e comunque non necessarie.

Governance della regolazione tra i diversi livelli di governo

I principi direttivi dell'OCSE per la Qualità e la *performance* della regolazione (2005) consigliano di “incoraggiare una migliore regolazione a tutti i livelli di governo, migliorare il coordinamento ed evitare la sovrapposizione di responsabili fra le autorità e i diversi livelli di governo”.

La distribuzione di competenze e poteri decisionali tra diverse strutture comporta il rischio della dispersione e dell'inefficacia derivante da un'eccessiva frammentazione. In Italia la riforma costituzionale del 2001 ha attribuito ampie competenze legislative e amministrative alle Regioni e ridimensionato i poteri di controllo da parte dello Stato. I servizi pubblici sono inoltre forniti prevalentemente a livello locale. In questo nuovo assetto di poteri, i meccanismi di coordinamento hanno un ruolo fondamentale per scongiurare la frammentazione e ridurre le disparità tra le Regioni, assicurare la qualità della regolazione con il raccordo tra tutti i livelli di governo e garantire l'efficacia dell'azione amministrativa per incoraggiare la crescita economica.

Le raccomandazioni dell'OCSE riguardano tre aree di intervento pubblico: il rafforzamento della capacità di regolazione; il coordinamento e la cooperazione tra vari livelli di governo; il miglioramento nell'uso dei vari strumenti di regolazione.

Una regolazione di qualità si inserisce in un contesto di regole chiare e di competenze definite; perciò la sfida fondamentale per il governo italiano è la ripartizione dei ruoli tra Stato e Regioni, specie nelle aree di potestà normativa concorrente. Il ruolo guida dello Stato si esplica al meglio sia attraverso forme di consultazione e di coordinamento, sia attraverso

l'adozione di strumenti come il Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, che raccogliendo e sintetizzando le iniziative di semplificazione amministrativa e di riordino normativo, possono orientare e armonizzare gli interventi a livello regionale.

Competenze e responsabilità istituzionali ben definite sono vitali per una regolazione più chiara, trasparente e accessibile ai cittadini. Per questo, da un lato, devono essere rafforzate le capacità umane e tecniche per produrre regolazione di alta qualità. A questo proposito, il Piano d'Azione per il 2007 ha previsto la messa a punto di modelli di formazione e di azioni di accompagnamento all'implementazione del Piano, quali ad es. la realizzazione di laboratori presso le amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli enti locali per sperimentare le misure previste dal disegno di legge "Nicolais" (A.C. 2161), la realizzazione di programmi di semplificazione, di misurazione, riduzione dei tempi e degli oneri, la reingegnerizzazione dei processi di servizio e infine la realizzazione di laboratori sulla semplificazione normativa e l'AIR, anche attraverso un confronto delle *best practices*.

D'altro canto, la moltiplicazione dei livelli di autorità potrebbe influire negativamente sulla trasparenza e sull'efficacia dell'intervento normativo. Questo rischio può essere scongiurato solo attraverso forme di "collaborazione" tra i diversi livelli di governo e tra questi e i cittadini, come il Tavolo permanente per la semplificazione, che costituisce una forma stabile di raccordo e di consultazione tra le categorie produttive, le Regioni e gli enti locali. La consultazione non ha quindi solo una funzione istruttoria e preventiva rispetto alle decisioni, ma è destinata a migliorare il flusso informativo dei dati attinenti alla qualità della regolazione, a monitorare l'attuazione degli obiettivi di semplificazione e a coinvolgere i diversi livelli di governo, rendendoli responsabili dei risultati. Il Tavolo svolge un ruolo di ausilio nel coordinamento orizzontale relativo alla qualità della regolazione, in quanto prevede l'individuazione di un quadro condiviso di principi fondamentali in grado di migliorare e di uniformare l'attività normativa delle Regioni e degli enti locali, ad es. attraverso l'unificazione dei manuali statali e regionali in materia di *drafting* e la previsione di idonei sistemi di monitoraggio.

Il coordinamento tra i diversi livelli di governo è assicurato da un'apposita intesa sui principi e strumenti di qualità della regolazione, l'*Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*, siglato il 29 marzo 2007.

L'Accordo, in stretto collegamento con l'obiettivo europeo di misurare e ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi e in particolare gli obblighi d'informazione imposti alle

imprese (Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007), fissa un obiettivo congiunto tra Stato e Regioni del 25%.

Un incremento dei benefici derivanti dalla regolazione e una riduzione dei costi deriva anche da una diffusione delle tecniche di analisi d'impatto della regolazione (AIR). Il Piano d'Azione prevede proprio la diffusione dell'AIR a livello regionale, non solo attraverso la formazione del personale, ma anche con l'individuazione di strumenti per la qualità della regolazione, quali l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR).

La diffusione degli strumenti di *e-government* accompagna e sostiene il processo di semplificazione e miglioramento della regolazione, favorendo la diffusione delle informazioni e la partecipazione dei cittadini. A questo riguardo, le tecnologie informatiche facilitano l'innovazione e la reingegnerizzazione dei processi. Uno degli obiettivi del Piano d'azione è proprio razionalizzare le banche dati esistenti e migliorarne l'accessibilità, ma soprattutto ridurre gli oneri per le imprese e per i cittadini con sportelli telematici che agevolino le procedure (es. sportello unico). È previsto pure un crescente ricorso alla consultazione telematica sia per la preparazione del Piano d'azione 2008, sia, in via sperimentale, per l'adozione di nuovi provvedimenti normativi.

Il successo di tali iniziative dipenderà da un forte supporto politico e dalla diffusione e rafforzamento degli strumenti di qualità della regolazione ai diversi livelli di governo, attraverso la partecipazione e il consenso di tutti gli attori e le parti interessate.