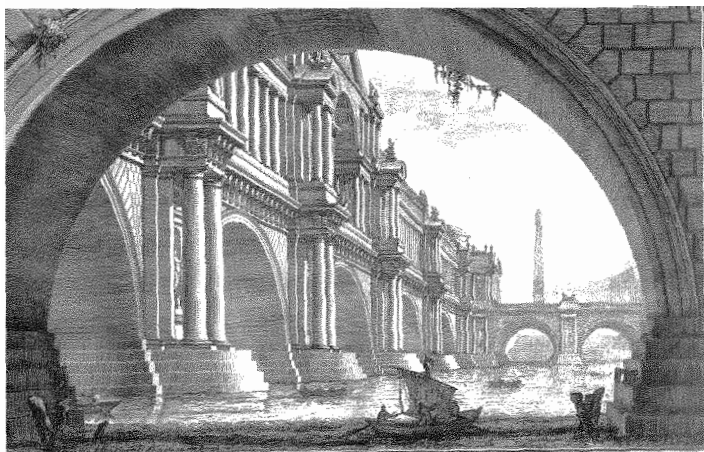


I TEMI DELLA QUALITA' DELLA REGOLAMENTAZIONE

RIEPILOGO DELLA XV LEGISLATURA

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



Premessa. - Un piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione. - Raccordo con le autonomie territoriali. - La Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione. - Un disegno di legge per una maggior efficienza dell'amministrazione - Riduzione degli oneri amministrativi. - Analisi di impatto della regolamentazione.

I temi della semplificazione e qualità della regolamentazione sono, da almeno un decennio, stabilmente iscritti nell'agenda politica e parlamentare, così in Italia come in altri Paesi occidentali (di là delle diversità ordinamentali e di tradizioni giuridiche: si pensi, ad esempio, a Francia e Regno Unito) nonché presso le istituzioni dell'Unione europea (che li hanno inclusi nella cd. strategia di Lisbona).

Sospingono in tale direzione - verso la quale plurime riflessioni (e sollecitazioni) sono giunte altresì dall' Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) - quei fenomeni definibili di globalizzazione, che fanno sì che la competizione sia non solo tra sistemi economici ma tra ordinamenti giuridici (premiando quelli più efficienti), e tali da mutare alcuni tratti costitutivi del novecentesco Stato amministrativo, poi di welfare.

In Italia - ove più commentatori concordano nel rilevare come vischiosità regolatorie e sedimentazioni normative e non sempre adeguate prestazioni amministrative, incidano negativamente sulla crescita economica e sulla 'sicurezza giuridica' dei cittadini - è prevedibile che l'attenzione per questi profili non sia destinata a scemare nella XVI legislatura che si apre.

Quale ausilio informativo per la futura riflessione in sede parlamentare, si è ritenuto di approntare un rapido riepilogo della precedente legislatura (2006-2008), volto a illustrare alcuni momenti nei quali i temi sopra ricordati siano maggiormente giunti all'attenzione del Parlamento.

La qualità della regolazione è divenuta in diversi Paesi europei oggetto di specifiche politiche pubbliche.

I principali strumenti possono dirsi:

- la semplificazione normativa;*
- l'analisi di impatto della regolamentazione;*
- la riduzione degli adempimenti amministrativi per i cittadini e le imprese (e più in generale la semplificazione amministrativa).*

Pur nella distinzione, tali strumenti si connettono l'un l'altro.

Ed un'esigenza di unitarietà - quanto a determinazione di obiettivi e programmazione - era affermata dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4,

recante “Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione” (come convertito dalla legge 9 marzo 2006, n. 80), con una triplice previsione (recata dall'articolo 1):

- l'istituzione di un Comitato interministeriale, titolare dell'attività di indirizzo e guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione (indirettamente costituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 settembre 2006);

- un *piano d'azione, annuale*, per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo (il piano è predisposto dal menzionato Comitato interministeriale e, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e *trasMESSO alle Camere*);

- verifica durante l'anno (ancora da parte del Comitato interministeriale) dello stato di realizzazione degli obiettivi del piano d'azione, resa pubblica ogni sei mesi.

E' stato dunque introdotto, quale unitario momento programmatico, un annuale **“piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione”**.

Il piano di azione può considerarsi come un promemoria delle priorità del Governo in materia di semplificazione e qualità della regolazione. Quanto alla sua natura giuridica, esso si configura - nelle parole del Consiglio di Stato - qual “vero e proprio atto programmatico che traduce in indirizzi generali per i singoli ministeri la strategia del Governo in materia di qualità della regolazione”. Si tratta, dunque, di atto di indirizzo politico-amministrativo, “fonte di impegni e di responsabilità sia per il Governo sia per le amministrazioni statali”, rimarca ancora il Consiglio di Stato.

Il piano d'azione è stato inteso dal legislatore quale *appuntamento annuale*, di vaglio programmatico.

Il primo piano d'azione è stato approntato dal Governo a metà 2007 (è il doc. CCXXXV, n. 1 della XV legislatura).

Suo orizzonte temporale è il 2007-2008. Esso annovera più previsioni, riconducibili ad alcuni preminenti temi: miglioramento qualitativo della regolamentazione (e della sua conoscibilità, con la creazione di una banca dati in rete, che consenta al cittadino di accedere, gratuitamente, a tutta la normativa statale, primaria e secondaria - con adempimento così di quanto fu già stabilito da una legge finanziaria, la legge 23 dicembre 2000, n. 238, articolo 107); riduzione degli oneri amministrativi (su tal profilo, v. *infra*); snellimento e certezza dei tempi dei

procedimenti amministrativi; semplificazione di adempimenti amministrativi per le imprese ed i cittadini.

Per quest'ultimo riguardo, il piano d'azione 2007-2008 *per il settore delle imprese* prefigurava interventi in materia di comunicazione unica per la nascita dell'impresa, nonché di semplificazione degli adempimenti per: il rilascio del certificato di prevenzione incendi; i nuovi impianti produttivi; i controlli sulle imprese con certificazione ambientale; i procedimenti in favore dell'imprenditoria femminile; le registrazioni previste dalla normativa antiriciclaggio; il riconoscimento di agevolazioni fiscali in ordine alle spese per gli interventi a favore del patrimonio culturale.

Quanto alla semplificazione *per i cittadini*, le previsioni di quel piano vertevano su: comunicazione unica per il cittadino e semplificazione degli adempimenti anagrafici; semplificazione dei processi per gli immigrati e semplificazione delle procedure di concessione della cittadinanza italiana; semplificazione degli adempimenti connessi alla tutela della salute; continuità assistenziale e diffusione del protocollo di dimissione protetta; riduzione dei tempi per la risoluzione delle controversie in materia di danni causati da interventi clinici; semplificazione del regime di circolazione giuridica degli autoveicoli; riduzione degli oneri per i consumatori.

L'obiettivo della qualità della regolamentazione pone una esigenza di coordinamento, altresì tra i soggetti istituzionali in vario modo coinvolti.

Rileva, tanto più dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, il policentrico ordine territoriale di competenze regolatorie non statali (sul quale l'OCSE ha reso nel 2007 un rapporto, intitolato *Italia. Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*).

Su tale versante, il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata, è stato siglato un **accordo tra Governo, regioni, autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione**.

Esso è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 aprile 2007.

E' stata così data attuazione al disposto della legge 28 novembre 2005, n. 246 (recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), il cui articolo 2 introduce l'articolo 20-ter nella legge n. 59 del 1997. Vi si prevede che il Governo e le Regioni stipulino in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi o intese finalizzati a: favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative in vista della semplificazione e del riassetto normativo; definire principi e criteri omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale; concordare forme e modalità omogenee di analisi e verifica

dell'impatto della regolazione; valutare la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

Le previsioni del citato accordo del 29 marzo 2007 concernono, più in particolare: l'analisi tecnico-normativa; l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e la consultazione; l'analisi di fattibilità; la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR); l'impiego di clausole valutative; la semplificazione normativa; la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi; il *drafting*; profili attuativi (con specifico riguardo alla formazione, ed all'accesso dei cittadini alle norme).

Si tratta dunque di un insieme di strumenti per la qualità della regolamentazione, riguardata in una pluralità di aspetti: esame degli effetti di una normativa; semplificazione normativa; riduzione degli oneri amministrativi; redazione dei testi.

L'accordo approvato dalla Conferenza unificata ha come destinatari gli esecutivi statale e regionali.

Per altro riguardo (ancorché non focalizzato sui temi della qualità della regolamentazione) vale segnalare il **Protocollo di intesa tra Parlamento e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali**.

Tale protocollo è stato siglato il 28 giugno 2007, dai Presidenti del Senato e della Camera e dal Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Esso è volto ad istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le Assemblee regionali.

Il comitato è costituito da tre deputati e tre senatori designati dai Presidenti delle Camere e da tre Presidenti dei Consigli regionali; fa parte del comitato il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali e possono essere invitati a partecipare tre deputati del Parlamento europeo designati dal Presidente tra i rappresentanti italiani.

Il comitato svolge funzioni di consultazione e di approfondimento in merito ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, all'organizzazione ed al funzionamento delle Assemblee, nonché con riguardo ai metodi della legislazione tra Stato e Regioni, riferendo, da un lato, ai Presidenti delle Camere, e, dall'altro, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali.

Un'esigenza di unitario vaglio o comunque di raccordo, allorché si tratti di qualità della regolamentazione, si pone, invero, anche entro l'istituzione parlamentare.

Pare rispondere a tal fine l'istituzione di una **Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione** (per effetto dell'articolo 14, comma 19 della citata legge n. 246 del 2005).

Peraltro, le competenze (consultive) di quella Commissione, come previste dalla disposizione istitutiva, sono circoscritte al procedimento di sfoltimento normativo di rango primario (cd. 'taglia-leggi'), disciplinato dal medesimo articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Ad esse si aggiunge (ancora prevede la legge n. 246) il solo esercizio delle competenze consultive residue della esaurita Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, attiva in precedenti legislature per accentrare il vaglio parlamentare sulla vasta opera di riordino amministrativo delegata al Governo con la legge n. 59 del 1997.

In un secondo momento, tuttavia, il legislatore ha attribuito alla Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione ulteriori competenze. Così la legge finanziaria 2008 (più precisamente: l'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha previsto che quella Commissione rendesse parere sugli schemi di regolamento di riordino, trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti, organismi o strutture amministrative, pubblici statali (secondo la disciplina recata dalla medesima legge finanziaria).

Tale disposizione muoveva dunque in direzione di una espansione di competenze, non riconducibile alla sola semplificazione legislativa bensì a una più lata razionalizzazione amministrativa.

Senza poter qui fornire resoconto per questo secondo ordine di attribuzioni della Commissione bicamerale, insorto a ridosso della cessazione della XV legislatura e rimasto in essa privo di seguito, vale soffermarsi sul primo, su cui v'è stata concreta esperienza.

Una riflessione che su questa voglia muoversi, deve tener conto di un duplice profilo, incidente sul funzionamento di questa Commissione bicamerale, per sua natura chiamata ad esprimersi in sede consultiva su atti del Governo.

Il primo riguarda la composizione (venti deputati e venti senatori), che non può certo dirsi 'snella'; il secondo la marcata asimmetria nella disciplina della 'sede consultiva su atti del Governo' da parte del regolamento della Camera dei deputati e del regolamento del Senato (il quale richiede condizioni assai più onerose per quanto concerne il numero legale, non solo per la validità della deliberazione ma anche per la validità della seduta).

Composizione (determinata per legge) ed applicazione del regolamento del Senato (in quanto presidente della Commissione è stato nella XV legislatura un senatore: sen. Fuda) sono così elementi da

appuntare quale premessa, nel ripercorrere l'attività della Commissione nella scorsa legislatura.

Questa non pare essersi rivelata particolarmente produttiva (rispetto all'esame che avrebbe potuto condursi presso le ordinarie altre Commissioni parlamentari) nell'esercizio delle funzioni residue discendenti dalla riforma amministrativa promossa dalla legge del n. 59 del 1997. Non si è giunti alla deliberazione di un parere, nell'esame pur avviato di alcuni atti pervenuti a quel titolo presso la Commissione bicamerale (schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante la rideterminazione delle risorse da attribuire dallo Stato alla regione Abruzzo a seguito delle modifiche intervenute nella classificazione della rete stradale di interesse nazionale; schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante copertura del maggior fabbisogno delle regioni Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Puglia e Toscana per l'esercizio nel 2001 delle funzioni e compiti conferiti in materia di trasporto pubblico locale, ai sensi degli articoli 8 e 12 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422).

Peraltro, si è ricordato, la competenza principe della Commissione bicamerale risiede altrove, nel vaglio consultivo sulle opzioni di riordino e di semplificazione legislativa prospettate dal Governo in attuazione del 'tagli-leggi'.

Maggiori approfondimenti su tale meccanismo di semplificazione normativa sono oggetto di altro *dossier* della presente collana. Qui basti annotare come il corso della XV legislatura (posta la sua anticipata cessazione) abbia di fatto coinciso con una fase di attuazione del 'taglia-leggi', preliminare, la quale ha avuto carattere necessariamente di ricognizione (da parte del Governo) delle disposizioni vigenti.

In tale lasso di tempo la Commissione bicamerale non è stata peraltro inattiva, avendo avviato una indagine conoscitiva sulla semplificazione della legislazione (con particolare riferimento, va da sé, allo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme, disposto dal citato articolo 14 della legge n. 246 del 2005).

Intento della Commissione era 'sondare' problematiche, oltre che di carattere generale, proprie di concreti settori di attività economica (attraverso audizioni di loro esponenti). Un primo settore prescelto era la logistica (per il quale l'indagine si è conclusa), indi l'agricoltura (per il quale l'indagine è rimasta interrotta per la cessazione della legislatura).

La proposta di relazione (approntata dal Presidente della Commissione) circa l'indagine conoscitiva per la parte conclusa, si rinviene allegata al resoconto della seduta della Commissione del 20 novembre 2007.

Tra le considerazioni d'insieme che vi son svolte, si legge: “È indispensabile una strategia organica che permetta di eliminare sovrapposizioni ed antinomie, con l’individuazione di iniziative da affiancare alla semplificazione legislativa ed alle leggi annuali di semplificazione, per poter attenuare, concretamente ed efficacemente, il peso della burocrazia sul sistema produttivo nazionale”. In tale prospettiva, “non ci si può limitare alla semplificazione legislativa: il taglio e lo sfoltimento non corrispondono *tout court* alla semplificazione amministrativa, pur essendone elemento fondante”. Ancora: “La qualità della regolamentazione deve essere affrontata secondo una strategia complessiva, un disegno unitario. Solo così possono assicurarsi efficienza ed efficacia degli atti regolatori, insieme al rispetto dell’iniziativa individuale e d’impresa, che va preservata da inutili vincoli. Se questa è la tendenza oggi percepibile nell’opera di semplificazione, ancora in ampia misura da intraprendere, è agevole intendere come a quell’unitarietà di disegno sia destinata a far fronte un’unitaria istanza parlamentare di esame e sollecitazione. Si tratta tuttavia di un processo in buona parte da costruire, poste le attuali competenze della Commissione”.

A conferma di quest’ultima osservazione, può ricordarsi come il piano d’azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, sopra illustrato, fosse assegnato nella scorsa XV legislatura non già alla Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione bensì alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato (le quali, impegnate su altri provvedimenti, non ne hanno avviato l’esame).

I temi della semplificazione normativa (ed entro questa, del ‘taglia-leggi’) sono trattati nei *dossier* n. 2 e n. 3 d’imminente pubblicazione, cui si rinvia.

Qui di seguito si intende invece richiamare alcuni profili della *semplificazione amministrativa*, prendendo successivamente in esame quella sua parte che concerne la riduzione degli oneri amministrativi.

Senza potersi qui soffermare sulle disposizioni che abbiano inteso promuovere la concorrenza e la competitività nonché tutelare i consumatori liberalizzando specifici settori produttivi, in vario modo incidendo anche in termini di semplificazione, vale rammentare un disegno di legge di portata generale e per così dire trasversale, discusso nella *XV legislatura*, quale l’**A.S. n. 1859 (intitolato: “Disposizioni volte alla modernizzazione e all’incremento dell’efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese”)**.

Approvato dalla Camera dei deputati e giunto in Senato ma qui non esaminato, quel disegno di legge si componeva di due capi.

Il capo I aveva per oggetto: “Misure volte alla riorganizzazione dell’azione amministrativa, nonché alla riduzione e alla certezza dei tempi dei procedimenti e relative forme di tutela”.

Esso mirava - a pochi anni dall'avvenuta riforma della legge n. 241 del 1990 - ad un ulteriore intervento di revisione delle norme disciplinanti l’azione amministrativa, in particolare in tema di *conclusione del procedimento* e di *responsabilità della pubblica amministrazione*.

L’attenzione era inoltre rivolta alla coerenza sistematica delle disposizioni di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, in materia di *silenzio assenso* e di *ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*.

Vi si trattava anche di *dichiarazione d’inizio attività* e di *diritto d’accesso* ai documenti amministrativi.

Era introdotta (nel corso dell’esame presso la Camera dei deputati) una serie di disposizioni in materia di *valutazione delle pubbliche amministrazioni (con istituzione di una Commissione ad essa preposta)*.

Il capo II aveva per oggetto: “Misure finalizzate alla riduzione degli oneri per i cittadini e per le imprese”.

Esso perseguiva (attraverso sia disposizioni di normazione diretta sia *deleghe legislative* sia previsioni di un’attività di normazione secondaria) una razionalizzazione (specie in tema di certificazioni) di cui potessero beneficiare cittadini ed imprese, in diverse materie (edilizia, controlli amministrativi in materia ambientale, sistema tavolare, accertamenti medici per la guida di veicoli, documentazione amministrativa, acquisto della personalità giuridica, anagrafe, adozioni internazionali, servizi aeroportuali, protezione dei dati personali di persone diversamente abili, servizi pubblici locali).

In sintesi, alcune salienti disposizioni contenute nel disegno di legge A.S. n. 1859 sopra citato erano volte a ridurre i tempi procedurali ed a garantirne la certezza.

Il disegno di legge confermava la centralità del procedimento nella disciplina sostanziale e processuale dell’attività delle pubbliche amministrazioni di ogni livello, sia territoriale che funzionale.

La modernizzazione dell’apparato burocratico pertanto si concentrava sui canoni di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, ribadendo il principio secondo cui il procedimento avviatosi obbligatoriamente su istanza di parte o d’ufficio, debba concludersi con un provvedimento espresso, da emanarsi però entro un termine pari a trenta giorni (più breve rispetto a quello previsto dalla vigente disciplina) salvo diversa generale statuizione, e con la previsione di

meccanismi preventivi (un'attività interna di rendicontazione e monitoraggio dei tempi del procedimento) nonché repressivi (la tutela risarcitoria del danno ingiusto derivante direttamente dall'inosservanza dolosa o colposa dei termini di conclusione del procedimento; il riconoscimento dell'indennizzo per mero ritardo, in caso cioè di mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla presenza di danno ingiusto: ambedue innovative previsioni del disegno di legge, con tutela processuale attribuita alla giurisdizione del giudice amministrativo) di salvaguardia.

Si determinava in tal modo un ampliamento delle garanzie del privato nei confronti della pubblica amministrazione ed allo stesso tempo un incentivo affinché quest'ultima superi disfunzioni che la percorrono.

La portata innovativa della disciplina così prefigurata, era prevista per i casi in cui non operi il silenzio assenso (del quale era ampliato l'ambito di applicazione).

Altra disposizione del disegno di legge prevedeva l'istituzione di una di una Commissione indipendente per la valutazione dei risultati e della qualità dell'azione delle amministrazioni pubbliche.

Il tema della valutazione del rendimento della pubblica amministrazione è oggetto di riflessione in più ordinamenti europei. Ad esempio, in Spagna è stata istituita una "Agenzia statale di valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi" (cfr. il dossier n. 26 della presente collana, XV legislatura).

Indice della 'sensibilità' della tematica è il complesso *iter* del disegno di legge nella scorsa legislatura per questo riguardo, oggetto di ripetuti emendamenti presso la Camera dei deputati. Essa infine deliberava per la creazione di una Commissione, quale autonoma struttura e tuttavia istituita nell'ambito del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Nel corso del dibattito, s'erano profilati orientamenti politico-legislativi assai diversi, da una 'opzione-zero' (secondo cui, in luogo dell'istituzione di un nuovo soggetto istituzionale, sarebbe stato preferibile incentivare i meccanismi di controllo interno già in vigore) alla proposta di istituire un'*authority* in senso tecnico (chiamata a completare, sviluppando il concetto di valutazione, il sistema dei controlli interni).

Secondo il disegno di legge, i compiti della Commissione non sarebbero stati di valutazione diretta dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche bensì compiti 'di secondo grado', volti a sollecitare le capacità di auto-valutazione dei diversi comparti amministrativi.

La Commissione avrebbe prestato attività di monitoraggio, valutazione e verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni pubbliche, con particolare riguardo al grado di soddisfazione degli utenti. Avrebbe promosso, inoltre, la diffusione di tecniche

nel campo della valutazione delle attività amministrative, anche attraverso la predisposizione di *standards* di qualità (cd. *benchmarking*) e di nuovi requisiti di imparzialità e professionalità dei componenti dei servizi di controllo e di valutazione.

La Commissione non avrebbe goduto di poteri sanzionatori diretti nei riguardi dei dirigenti o impiegati inadempienti rispetto alle indicazioni da essa stabilite, potendo, tuttavia, sollecitare l'esercizio di poteri ispettivi.

L'esito della attività complessivamente svolta sarebbe stato trasfuso in una relazione annuale, indi trasmessa al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

La politica di semplificazione si intreccia con quelle di liberalizzazione delle attività economiche e di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Per ragioni espositive, l'accezione di semplificazione in queste note è circoscritta, come semplificazione normativa (demandata ad altri *dossier* della presente collana: n. 2 e n. 3) e come semplificazione amministrativa.

Entro quest'ultima, ha assunto una sua propria fisionomia la **riduzione degli oneri amministrativi**.

La riduzione degli oneri amministrativi ha riscosso attenzione in particolare nel Consiglio europeo riunitosi a Bruxelles l'8-9 marzo 2007.

Le conclusioni della Presidenza, rese al suo termine, così recitavano:

“Il Consiglio europeo sottolinea che la riduzione degli oneri amministrativi costituisce una misura importante per stimolare l'economia europea, specialmente attraverso il suo impatto sulle piccole e medie imprese. È necessario un forte sforzo congiunto per ridurre in maniera significativa gli oneri amministrativi all'interno dell'Unione europea. Il Consiglio europeo concorda pertanto sulla necessità di ridurre del 25 per cento entro il 2012 gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione dell'Unione europea”.

“Tenendo conto delle diverse posizioni iniziali e tradizioni, il Consiglio europeo invita gli Stati membri a fissare i loro obiettivi nazionali con livello di ambizione comparabile nei rispettivi ambiti di competenza entro il 2008”.

Hanno ricevuto, in tal modo, approvazione del Consiglio europeo, orientamenti già prospettati dalla Commissione europea. Questa aveva, tra l'altro, reso un documento di lavoro (intitolato *Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*) volto a porre una strategia comunitaria finalizzata a misurare i costi amministrativi e a ridurre gli oneri amministrativi. Vi si riteneva che con la riduzione degli oneri amministrativi ridondanti, le imprese possano migliorare la produttività e la concorrenzialità globale. Secondo stime recepite dalla Commissione, la riduzione degli oneri amministrativi

determinerebbe benefici significativi fino a 150 miliardi di euro, pari all'1,5 per cento del PIL dell'Unione europea.

Per quanto concerne l'Italia, era stimato che gli oneri amministrativi incidano per una percentuale del 4,6 per cento. Una loro riduzione del 25 per cento (secondo l'obiettivo confermato in ultimo dal Consiglio europeo sopra ricordato) comporterebbe una crescita del PIL pari all'1,7 per cento.

Quanto alla qualificazione e quantificazione degli oneri amministrativi, di cui si avvale la Commissione, esso ha nome di *Standard Cost Model* (mutuato dall'esperienza dei Paesi Bassi, pur con alcune varianti ed adattamenti, suggeriti dalla Commissione, si da configurare un *EU Standard Cost Model*).

In sintesi, l'equazione dello *Standard Cost Model* consiste nel moltiplicare il Prezzo (Tariffa moltiplicato Tempo) per la Quantità (Numero dei soggetti tenuti all'adempimento amministrativo informativo moltiplicato la Frequenza della trasmissione di informazione).

Per intendere tale nozione, è da tener presente che gli *oneri amministrativi* sono definibili quali i costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle pubbliche amministrazioni e dai cittadini per soddisfare *l'obbligo giuridico di fornire informazioni sulle proprie attività, alle autorità pubbliche o ai privati*.

Secondo tale accezione, la riduzione degli oneri amministrativi riguarda la semplificazione delle procedure di fornitura delle informazioni da parte dei soggetti obbligati.

Dunque per oneri amministrativi *non* si intendono oneri finanziari (tasse, premi, contributi, multe, costi amministrativi) discendenti da una regolazione. Né oneri in termini di investimenti (ad esempio l'acquisto di un macchinario per assicurare nel processo produttivo il rispetto di determinati *standards*) onde conformarsi ad essa.

Per oneri amministrativi si intende bensì quella quota parte degli oneri di adempimento, scaturente dagli *obblighi di informazione* gravanti sulle imprese ed altri soggetti.

Un obbligo di informazione è l'obbligo di ottenere o predisporre informazioni e successivamente renderle disponibili alle autorità pubbliche o a terzi. Si tratta di un obbligo cui non è possibile sottrarsi senza violazione della normativa.

Ciascun obbligo di informazione consiste in una serie di dati o comunicazioni, che le imprese e gli altri soggetti interessati debbono trasmettere ovvero tenere a disposizione in modo da poterle inviare su richiesta. E' su questi, pertanto, che incide la riduzione degli oneri amministrativi in senso stretto.

Si potrebbe di primo acchito ritenere che, così intesi, gli oneri amministrativi abbiano contenuta incidenza sulle attività economiche. A diversa conclusione si giunge tuttavia sulla scorta (oltre che delle stime presso le istituzioni comunitarie, sopra ricordate) delle prime misurazioni in corso, avviate presso il Governo italiano.

Ad esempio nell'area lavoro e previdenza, la misurazione degli oneri amministrativi evidenzierebbe (per ventisette obblighi informativi a carattere generale rilevati) un costo totale aggregato annuo, stimato (per imprese da 0 a 249 dipendenti) pari complessivamente a circa 9,94 miliardi di euro.

Per la prevenzione incendi, tale stima aggregata è di circa 1,4 miliardi di euro; per l'area ambiente, circa 2 miliardi di euro.

Di là delle sempre possibili puntualizzazioni metodologiche e rettifiche delle stime, queste rivelano un'incidenza di tali oneri amministrativi tutt'altro che irrilevante.

Si comprende pertanto che il ricordato piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione 2007-2008 si soffermasse su tale profilo.

Quel piano ha recepito le indicazioni del Consiglio europeo, indicando l'obiettivo nazionale di riduzione degli oneri amministrativi, insieme individuando una specifica azione volta alla *misurazione* degli oneri amministrativi, in alcune aree prioritarie di misurazione per il 2007 (*privacy*; ambiente; paesaggio e beni culturali; fisco e dogane; sicurezza civile; codice della navigazione; previdenza e contributi).

E' posto l'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi nelle aree prioritarie, in linea con gli obiettivi indicati in sede comunitaria ed entro il 2008.

Tra gli strumenti della *better regulation* fiugra altresì l'**analisi di impatto della regolamentazione**.

Sorta negli anni Settanta negli Stati Uniti (in relazione all'esercizio di poteri regolatori da parte di agenzie indipendenti entro l'*executive branch*), radicatasi negli anni Ottanta nel Regno Unito (sulla scorta di indirizzi volti a contenere il raggio d'azione della *regulation* e la sua incidenza sulla libera iniziativa di cittadini e imprese) nonché in altri Paesi di marca anglosassone, l'analisi di impatto della regolamentazione (di seguito AIR) giunge nell'Europa continentale negli anni Novanta.

Molto si prodigava in tal senso l'OCSE, la quale approntava nel maggio 1997 un rapporto sulla riforma della regolazione (intitolato *Regulatory Impact Analysis: best Practices in OECD Countries*).

L'ingresso dell'AIR nell'ordinamento italiano si ha con la legge 8 marzo 1999, n. 50 ("Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998"), il cui articolo 5 aveva per oggetto proprio l'analisi dell'impatto della regolamentazione, prevedendone una sperimentale applicazione.

In attuazione della previsione legislativa circa la sperimentazione dell'AIR, erano emanate nel 2000-2001 due direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, ed appariva una *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, predisposta dall'allora Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

L'intreccio di disposizioni sopra rammentato presiedeva alla fase di sperimentazione dell'AIR (e la legge 29 luglio 2003, n. 229, successivamente proiettava l'AIR dall'ambito endogovernativo o governativo-parlamentare, entro quello delle *Authorities*: cfr. suo articolo 12).

Ulteriore fase pareva destinata a succedere, con la previsione della legge 28 novembre 2005, n. 246 ("Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005").

I primi undici commi dell'articolo 14 ("Semplificazione della legislazione") di quella legge hanno infatti per oggetto l'AIR. Questa la definizione recatavi: "L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative".

Si noti come il medesimo articolo 14 della legge n. 246 disciplini, in altri suoi commi, il cd. 'taglia-leggi'.

Quella legge prevede (comma 10 dell'articolo citato) che il Governo renda annualmente una relazione al Parlamento, sullo stato di attuazione dell'AIR.

La prima relazione è giunta all'attenzione parlamentare nel luglio 2007 (è il doc. CCXXXIII, n. 1 della XV legislatura).

Era l'occasione per un primo bilancio sull'applicazione dell'AIR dopo le previsioni della legge n. 246, che voleva segnare, nelle intenzioni del legislatore, il passaggio da una fase sperimentale ad altra 'a regime' nell'utilizzo di questo strumento conoscitivo.

Ed il quadro che la relazione governativa traccia è in chiaroscuro.

Tutte le amministrazioni dicasteriali hanno indicato l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'AIR (individuando a tal fine l'ufficio legislativo).

Gli schemi di atti normativi sottoposti a deliberazione del Consiglio dei ministri, corredati da relazione AIR, sono stati nel 2006 circa il 50 per cento del totale degli schemi giunti in Consiglio dei ministri.

Sul piano dei contenuti: se l'AIR importa una serie di passaggi logici (individuazione delle esigenze, degli obiettivi, delle opzioni, consultazione degli interessati, stima di costi e benefici, determinazione del percorso attuativo), le relazioni AIR rese nel 2006 hanno privilegiato solo alcuni di essi.

In particolare - rilevava con schiettezza la relazione - risulta meno sviluppata “la componente più propriamente valutativa, ovvero quella relativa all’impatto che la regolazione produce nei confronti della pubblica amministrazione, delle imprese e dei cittadini, che dovrebbe costituire l’essenza propria dell’AIR. Raramente è possibile riscontrare anche un’analisi, puntuale e motivata, delle opzioni alternative allo strumento prescelto. Le relazioni tendono talvolta a configurarsi, nella sostanza, come un’ulteriore relazione di accompagnamento allo schema di provvedimento, in aggiunta alla relazione illustrativa ed a quella tecnico-normativa. In sintesi, le schede AIR relative all’anno di riferimento, pur nella loro eterogeneità, e tenuto conto degli aspetti organizzativi legati al cambio della legislatura e al periodo di “rodaggio” dello strumento, richiamano un approccio complessivo che configura l’analisi e le relazioni AIR come ulteriore elemento a supporto e giustificazione *a posteriori* delle scelte effettuate, piuttosto che come espressione di una analitica valutazione *preventiva* in fase di progettazione normativa”.

Per ovviare a tali difficoltà, la relazione preannunziava (come già il piano d'azione in avvio menzionato) una semplificazione ed un aggiornamento dell'AIR.

Essa dovrebbe mantenere, quali suoi momenti informativi, irrinunciabili, la rilevazione delle esigenze, dei destinatari, delle opzioni, le consultazioni svolte, la stima degli effetti della proposta di regolamentazione, aprendosi al contempo a nuovi contenuti, quali l'impatto sulla concorrenza.

Nel gennaio 2008, la Presidenza del Consiglio indi trasmetteva al Consiglio di Stato, per acquisirne il parere, uno schema di regolamento recante “disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica della regolamentazione (VIR)”, in attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

XVI legislatura

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura
(maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa
(maggio 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'
(in preparazione)