

FRANCO BASSANINI, SILVIA PAPARO E GIULIA TIBERI

QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE: UNA RISORSA PER COMPETERE (*)

Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione

(pubblicato in “*Astrid-Rassegna*”, n.11, giugno 2005)

SOMMARIO: 1. - I termini del problema: gli effetti dell'inflazione legislativa e della crescita dei costi regolativi e burocratici sulla competitività economica. 2. - L'inflazione regolativa in Italia. 3. - Qualità della regolazione e competitività nelle elaborazioni dell'OCSE. 4. - Semplificazione e qualità della regolazione in Italia. 5. - Gli obiettivi, le tecniche, gli strumenti, le metodologie per la qualità della regolazione. 5.1. - (*segue*) Gli strumenti per la riduzione dei carichi regolativi. In particolare: l'AIR; la ricomposizione dei centri di produzione normativa 5.2 - (*segue*) Gli strumenti per la riduzione dei carichi burocratici. In particolare: deregolazione e liberalizzazione; sportelli unici; conferenza dei servizi; autocertificazione e DIA; silenzio-assenso. 5.3 - (*segue*) Metodologie, tecniche e strumenti per il riassetto normativo e la chiarezza e accessibilità della regolazione. In particolare: testi unici misti; codici di riassetto; ghigliottina e taglia-leggi. 6. Le misure di semplificazione del 2005. Le nuove norme sulla DIA e sul silenzio-assenso. La ghigliottina “taglia-leggi”. La delega per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese. 7.- Le politiche per il miglioramento della qualità della regolazione in un sistema di *multilevel government*: il livello europeo. 8. (*segue*) Le politiche per il miglioramento della qualità della regolazione in un sistema di *multilevel government*: il ruolo delle Regioni. 9. - Le condizioni politico-istituzionali per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione.

1. I termini del problema: gli effetti dell'inflazione legislativa e della crescita dei costi regolativi e burocratici sulla competitività economica

La crescita ipertrofica del numero delle leggi e dei regolamenti (*regulatory inflation*), dei carichi regolativi (*regulatory costs*) che gravano sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche e la complessità degli adempimenti burocratici (*compliance costs*) imposti per assicurare e verificare il rispetto di tali regolazioni caratterizzano, sia pure in forme e misure diverse, tutti i sistemi dei Paesi maggiormente industrializzati, in specie europei¹. Come è noto, essi costituiscono uno dei fattori più rilevanti della crisi di competitività dei loro sistemi economici².

(*) Una prima versione del presente scritto è stata pubblicata in *ASTRID, Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, a cura di L. Torchia e F. Bassanini, Firenze 2005. Il testo è stato qui aggiornato e integrato alla luce delle nuove disposizioni introdotte dalla legge di conversione del c.d. decreto-legge sulla competitività (Legge 14

Sull'inflazione normativa attiravano l'attenzione già i primi rapporti Ocse sulla *Regulatory Reform*, con dati che, ancorché non più recenti, restano impressionanti³. Negli Stati Uniti il *Code of Federal Regulations* si è dilatato dalle 55.000 pagine del 1970 sino alle quasi 140.000 pagine del 1995. Il numero annuale di leggi e regolamenti finlandesi è salito da 1.107 del 1980 a 1.809 nel 1995. In Canada, dal 1978 al 1996, il volume di normativa federale è raddoppiato con un incremento di 185 *megabytes*. In Francia, la produzione annuale di nuove leggi è cresciuta del 35% dal 1960 al 1990, e quella di regolamenti del 25% circa. La lunghezza media delle leggi francesi è passata dalle 93 righe del 1950 alle oltre 220 righe del 1991. Nel Regno Unito la normativa di riferimento per il diritto societario è passata dalle circa 500 pagine del 1980 alle oltre 3500 pagine del 1991; la lunghezza media dei *Finance Act* è passata dalle 145 pagine del 1975-1979 alle 336 pagine del 1988-1992.

Quanto ai costi da regolazione, secondo il Rapporto Ocse sulla *Regulatory Reform* del 1997⁴, le regolazioni sociali e amministrative costavano alle imprese americane, a metà degli anni novanta, circa 500 miliardi di dollari all'anno (10 per cento del GDP), mentre per le imprese europee si stimava che esse dovessero far fronte, per i soli costi amministrativi, a oneri per 540 miliardi di ECU. In Canada, gli oneri burocratici incidono sulle grandi imprese in media per il 2 per cento del fatturato, ma l'incidenza saliva all'otto per cento per le piccole imprese. Lo stesso rapporto⁵ stimava che le misure adottate nell'ambito della riforma Clinton-Gore (*National Performance Review*) avessero già prodotto benefici per consumatori e produttori valutabili fra i 42 e i 54 miliardi di dollari all'anno, e che il Mercato comune europeo, sostituendo regolazioni uniformi o armonizzate alle regolazioni nazionali, avesse prodotto una crescita del PIL

maggio 2005, n. 80) e dal disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005, nel testo approvato in prima lettura dal Senato (A.C. 5864)

¹ G. Majone – A. La Spina, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.

² Sul punto R.A. Posner, *The Effects of Deregulation on Competition: The Experience of the United States*, in *Fordham International Law Journal*, 2000.

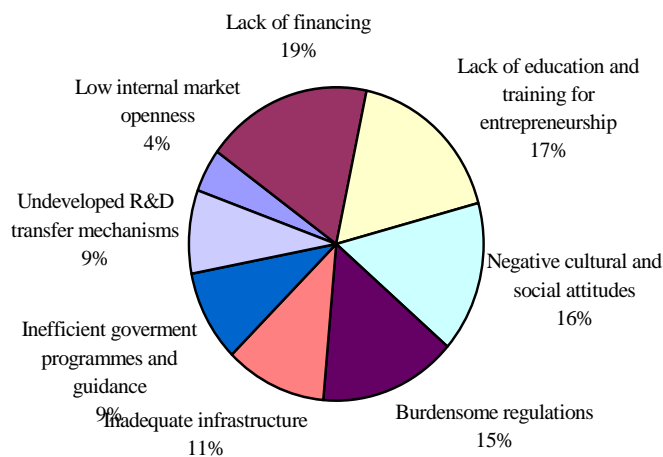
³ Vedine una sintesi in *Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari*, presentata dal Governo alla Camera dei deputati il 6 luglio 1999, Cam. Dep., XIII Leg., doc. XXVII, n. 5, p. 9.

⁴ OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, p. 14

⁵ OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, cit., p. 6.

europeo di 1,5 punti percentuali fra il 1987 e il 1993. Una più recente indagine dell' OCSE⁶ (Tav. 1), condotta su un campione di imprenditori di 14

Tav. 1
Maggiori impedimenti all'attività imprenditoriale nei paesi Ocse



Fonte: OECD, 2001

paesi aderenti alla organizzazione ha rivelato che, nella percezione degli operatori economici, le *burdensome regulations*, vengono avvertite come uno dei maggiori impedimenti all'attività imprenditoriale.

Dal canto suo, il Fondo Monetario Internazionale, in uno studio⁷ del 2003, ha sostenuto che incisive politiche di riduzione dei carichi regolativi e burocratici e di miglioramento della qualità della regolamentazione europea potrebbero portare, nel lungo periodo, ad un aumento fino al 7% del PIL dei Paesi dell'Unione e ad un incremento del 3% della produttività.

Infine, una recentissima indagine del Ministero delle Finanze olandese ha stimato, per i Paesi Bassi, costi da regolazione per le imprese pari a 16,4

⁶ OECD, *Final Report on the OECD Drivers of Growth: Information Technology, Innovation and Entrepreneurship*

⁷ IMF, *When leaner isn't meaner: Measuring Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe* (2003)

miliardi di euro all'anno (il 53% per effetto di regolazioni europee), equivalenti al 3,6% del PIL⁸.

Si tratta – come è noto - di un fenomeno complesso, in parte correlato alla generale problematica della “crisi della legge” nelle democrazie contemporanee, e originato da molteplici cause: alcune tra esse appaiono di natura strutturale e fisiologica, sono dettate dalla stessa conformazione politico-sociale delle società avanzate, e non sembrano dunque come tali mai del tutto rimuovibili; altre appaiono invece di natura patologica, e possono dunque essere rimosse, in tutto o in parte, mediante politiche adeguate per il miglioramento della qualità della regolazione.

Sul primo versante, è appena il caso di notare che l'eccesso di regolazione trova la sua origine anzitutto nella continua crescita e nel forte sventagliamento delle domande sociali che caratterizza lo sviluppo delle società contemporanee, ovvero nell'incremento della varietà e complessità di interessi pubblici che appaiono meritevoli di tutela (come la qualità dell'ambiente, la salvaguardia del patrimonio naturale e del patrimonio storico-artistico, la tutela della salute, dell'incolumità delle persone, della sicurezza, della privacy, dei diritti del consumatore o del lavoratore, delle libertà dei cittadini, del corretto funzionamento dei mercati e della tutela della concorrenza).⁹ La tutela dei fondamentali beni comuni, così come la produzione di molti beni pubblici, richiede regolazioni sempre più sofisticate. Senza delle quali, peraltro, non sopravvivrebbe neppure il libero mercato.

Alla crescita della complessità normativa contribuiscono in maniera altrettanto fisiologica la continua necessità di aggiornamento e di adattamento specialistico della legislazione ad una realtà in forte evoluzione sul terreno economico-sociale e su quello dello sviluppo tecnologico, e il policentrismo normativo derivante dalla internazionalizzazione della regolazione nel mercato globale, dalla articolazione dei sistemi istituzionali in diversi livelli di

⁸ Vedi Dutch Ministry of Finance, *Administrative Burdens. The Dutch Approach*, 2004, in http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_ITEM=E3057FAC0B264BA384B668B52F3294F8X1X40274X55

⁹ “Because markets do not properly value some public interests that citizens deem important, social regulations will continue to be essential in preserving the environment, saving lives, and protecting consumers and vulnerable social and economic groups. More competitive markets will justify in some cases more government action. For example, as they are faced with more choice, consumers may require better information and confidence building measures” (OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, 1997).

governo dotati di potere di regolazione (internazionale, europeo, nazionale, regionale, locale), dal sempre più diffuso ricorso ad autorità di regolazione indipendenti. La globalizzazione richiede interventi flessibili di regolamentazione nazionale e sovranazionale idonei ad assicurare forme corrette di integrazione e di concorrenza, suscettibili di modificarsi nel tempo a seguito degli effetti di interdipendenza fra i sistemi; lo sviluppo del processo di integrazione europea determina un incremento della normativa comunitaria e nazionale, nell'ottica di una convergenza ed armonizzazione degli ordinamenti europei; la società dell'informazione richiede forme sempre più sofisticate di regolamentazione e normative tecniche, con un alto grado di specificità.

Insomma: efficaci regolazioni, e dunque un articolato sistema di limiti e di divieti imposti alle attività produttive di beni e servizi al fine di (e nella misura necessaria a) tutelare interessi generali caratterizzano gli ordinamenti giuridici moderni, e non sono necessariamente di ostacolo alla crescita e alla competitività di un sistema¹⁰.

Né è necessariamente più competitivo il sistema che pone meno divieti. Al contrario, buone ed efficaci regolazioni rientrano – come è noto - tra le condizioni di contesto che favoriscono la crescita e la competitività dei sistemi produttivi, così come vi rientrano la esistenza di sistemi amministrativi che assicurino il rispetto dei limiti e dei vincoli normativi e la erogazione di prestazioni e servizi pubblici di elevata qualità a costi contenuti.

In altri termini, le regole servono. Servono amministrazioni e servizi pubblici efficienti ed efficaci. Consentono di tutelare interessi collettivi primari come la salubrità dell'ambiente o la sicurezza sui posti di lavoro, garantiscono l'apertura e la libertà dei mercati, assicurano coesione sociale e alta qualità della vita. La complessità dei rapporti economici e sociali attribuisce un ruolo importante alla regolazione pubblica. La competitività presuppone regole chiare, certe ed effettive e controlli efficaci a tutela della concorrenza e della certezza degli scambi.

¹⁰ “As economies develop, public expectations in areas such as safety, health, environmental quality, education, and energy security, for which there is a role for government, tend to increase. Experience shows that regulatory reform, if properly carried out, should not adversely affect, and can often promote, such objectives” [OECD, *2005 Policy Recommendation for Regulatory Quality*, Draft 2005 (SG/SGR(2005)3)].

La deregolazione non può essere dunque il rimedio universale ai problemi del declino della competitività di un paese. Usata senza discernimento, può generare al contrario effetti controproducenti e perniciosi. Ciò che occorre invece evitare sono i carichi regolativi inutili o sproporzionati, rispetto agli interessi da tutelare, ai benefici e ai costi che ne derivano.

Un eccessivo, o, comunque, un cattivo uso dello strumento regolatorio determina una serie di conseguenze negative. Produce costi ingiustificati per le imprese, per i cittadini, per le stesse istituzioni pubbliche. Alimenta la corruzione. Determina ingiustizie. Favorisce la conflittualità sociale. Ingessa le attività economiche. Appesantisce l'azione delle amministrazioni pubbliche. Troppe regole, o regole confuse e contraddittorie equivalgono, non di rado, a nessuna regola. E la giungla legislativa produce quasi sempre l'incertezza del diritto, anticamera dell'illegalità.

Non serve dunque la rinuncia a tutelare efficacemente i diritti dei cittadini e gli interessi generali della collettività. Ciò che occorre è trovare le forme di tutela più efficaci ma al contempo meno onerose per il sistema produttivo. A parità di efficacia nella tutela di interessi collettivi, vi sono quasi sempre soluzioni meno onerose¹¹.

Ma in questo senso non basta intervenire per correggere di volta in volta singole disfunzioni causate da norme sbagliate, sorpassate, inutilmente invasive ed inutilmente rigide. Occorre modificare il processo di produzione delle regole, per far sì che l'attenzione ai costi della regolazione sia sistematica e continuativa¹².

¹¹ Questa valutazione è condivisa anche nel mondo delle imprese italiane. Secondo il *paper* di Confindustria presentato alla "Giornata della semplificazione" del 16 giugno 2004, "le imprese sono ben consapevoli dell'importanza della regolazione per proteggere i cittadini, i consumatori, i risparmiatori ma anche per tutelare il mercato e la certezza degli scambi. Purché questa regolazione sia chiara, certa, essenziale, effettiva. La sfida, infatti, è quella di coniugare l'indispensabile tutela degli interessi collettivi con il massimo di semplicità per le imprese". (...) Semplificazione non vuol dire esclusivamente *deregulation*. Vuol dire soprattutto una regolazione meno onerosa, comprensibile, che interviene solo quando è indispensabile e se i benefici da ottenere sono superiori ai costi, in cui le misure non sono "imposte dall'alto" ma sono il risultato di un dialogo con gli *stakeholders*, con i destinatari delle norme stesse. Semplificazione vuol dire, soprattutto, una regolazione 'di qualità'." (Confindustria, *Quattro proposte per l'attuazione del "decalogo" nel d.d.l. annuale di semplificazione*, Roma, 2004, p. 2, pubblicato sul sito: www.semplificazione.it).

¹² V. in questo senso, Confindustria, "Guidelines" per la qualità della regolamentazione – *Una proposta delle Confindustrie del nord-ovest*, Torino-Roma, 2004, p. 50 ss. (pubblicato sul sito: www.semplificazione.it).

Più che una politica di deregolazione occorre dunque una politica per la qualità della regolazione¹³. Essa deve affrontare e vincere molte resistenze.

Alla crescita dei carichi regolativi e burocratici non concorrono infatti solo le cause fisiologiche sopra ricordate. Vi concorrono altre cause, talora (anche se non sempre) connotabili come patologie del sistema: così, l'esigenza di visibilità politica dei regolatori (l'idea che un buon Parlamento o un buon Governo siano tali se producono un gran numero di leggi); il diffondersi delle pratiche negoziali tra organi istituzionali e soggetti sociali, che inevitabilmente incide sul prodotto normativo; la mancanza di meccanismi automatici di revisione della normativa, con il conseguente effetto di stratificazione delle norme introdotte; la difficoltà di rinvenire alternative alla regolazione o di monitorare il funzionamento delle regolazioni esistenti; la tendenza dei regolatori settoriali (ai quali si è costretti a far crescente ricorso per far fronte alla esigenze di regolazioni sempre più specializzate) a prestare scarsa attenzione ai costi della regolazione nei confronti delle imprese e dei cittadini che dovranno adeguarvisi, ai costi delle strutture amministrative chiamate ad applicare tale regolazione, ai costi degli incumbenti burocratici imposti ai cittadini e alle imprese per agevolare questa attività di controllo e monitoraggio, nonché ai costi indiretti sull'economia causati dagli effetti negativi che l'introduzione di nuovi incumbenti burocratici produce, non di rado, sulla concorrenza e sugli investimenti delle imprese.

A partire dagli anni '90, la consapevolezza del rapporto tra modernizzazione degli apparati pubblici e qualità della regolazione da un lato,

¹³ “The concept of regulatory reform has changed in the past decade. The focus in the 1990s was on steps to reduce the scale of government, often carried out in isolated initiatives. “Regulatory quality” better captures the thrust of government policy, which now embraces a multi-disciplinary approach to policy coherence, and a whole-of-government approach to implementation.... Deregulation remains important, and more needs to be done to improve the market framework for network utilities. But government retains a strong role in the provision of services in the public interest, even when many services are partly or largely market-based. Now that governments provide fewer services directly, public service delivery only increases the need for and scope of regulation” (OECD, *2005 Policy Recommendation for Regulatory Quality*, cit.). Ma già nelle conclusioni generali del primo meeting tra Paesi dell'OCSE e Paesi dell'APEC sulla *Regulatory Reform* svoltosi a Pechino il 19-20 settembre 2001, si leggeva che “participants agree ... that quality regulation is the ultimate objective of regulatory reform, even if deregulation is part of it. Simplification of regulations and red tape can reduce the burden on businesses, promote entrepreneurship, and eventually enhance economic growth, as well as create a political constituency for further and deeper reforms” (APEC-OECD, *First workshop of the APEC-OECD co-operative initiative on regulatory reform - 19–20 September 2001, Beijing, China: Common general conclusions of the first session: “Designing and sustaining a broad regulatory reform programme*, Paris 2001, p. 15, ora in <http://www.oecd.org/dataoecd/46/19/2506438.pdf>).

e competitività dei paesi e loro capacità di attrarre gli investimenti dall'altro, è stata alla base dell'attenzione crescente dedicata a livello internazionale alla semplificazione ed al miglioramento della qualità della regolazione¹⁴.

2. L'inflazione regolativa in Italia

L'incidenza dei costi da regolazione e dei costi burocratici sulla competitività del sistema economico-produttivo è in Italia particolarmente elevata. Molte ricerche hanno messo a fuoco i costi dell'eccesso di carichi regolativi e dell'eccesso di oneri burocratici per le imprese, per i cittadini e per le stesse amministrazioni pubbliche. Così, una ricerca di Federchimica, precedente il varo delle misure di semplificazione della fine degli anni novanta (e, nella fattispecie, dell'istituzione dello sportello unico per le attività produttive), stimava in 43 le autorizzazioni richieste per lo *start up* di impianti produttivi del settore chimico, con una durata delle procedure di autorizzazione dai due ai cinque anni (mentre per la sola concessione edilizia di un medio impianto chimico erano richieste 15 autorizzazioni, di competenza di 10 autorità diverse)¹⁵, mentre l'OCSE rilevava che, per la costituzione di una società, erano necessarie in Italia in media 22 settimane, 25 procedure e una spesa di 7.700 euro¹⁶. Una successiva ricerca del Centro Studi di Confindustria del 1998 stimava in 23.000 miliardi di lire i costi annui sopportati dalle imprese industriali per i rapporti con la pubblica amministrazione con 250 milioni di contatti e 6 milioni di controlli¹⁷. Una ricerca realizzata nel 2002 dal Foromez per il Dipartimento della Funzione pubblica¹⁸ ha quantificato il costo complessivo degli adempimenti amministrativi legati al fisco, alla sanità, alla sicurezza e all'ambiente in 5,7 miliardi di euro, pari allo 0,47% del PIL nazionale. Ancora più recentemente,

¹⁴ Cfr. per tutti OECD, *Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation, incorporating the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*, Paris, OECD/GD(95)95.

¹⁵ Cfr. Federchimica, *Progetto, normative e procedure delle pubbliche amministrazioni impianti e prodotti*, Milano 1995; Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Rapporto sullo stato della riforma (1996-2001). Bilancio e prospettive*, Roma, 2001.

¹⁶ Cfr. OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Parigi, 2001, p. 48.

¹⁷ S. Cassese e G. Galli, *L'Italia da semplificare*, Bologna, 1998.

¹⁸ Cfr. Dipartimento della funzione pubblica, Foromez in collaborazione con Fondazione Rosselli, *I Rapporto dell'impatto della pubblica amministrazione sul sistema delle imprese*, Osservatorio sui rapporti tra azione pubblica e attività economica, Roma, 2003.

un'indagine della Banca Mondiale ¹⁹, pur rilevando consistenti progressi della regolazione italiana in molti settori (come per l'avvio di un'impresa o per la registrazione e il trasferimento di proprietà), colloca l'Italia al penultimo posto, su 145 Paesi, quanto ai tempi necessari per costringere il debitore inadempiente all'adempimento del contratto (1390 giorni in Italia, contro i 229 della media dei Paesi OCSE, i 250 degli USA, i 288 della Gran Bretagna, i 169 della Spagna, i 75 della Francia, i 184 della Germania).

Tra i motivi di questo primato negativo vi è senza dubbio la persistenza, nella cultura dominante dei regolatori e degli interpreti del diritto, di una impostazione legalistico-formalistica e di un approccio fortemente statalistico. Permane forte in Italia la tendenza a disciplinare dettagliatamente, e possibilmente con disposizioni legislative, ogni attività dei cittadini e delle imprese, dunque il ricorso esasperato alla legge, ed in genere alla norma giuridica, per risolvere qualsiasi questione problematica, spesso con il fine di eludere responsabilità e superare resistenze; diffuso è ancora l'horror vacui nei confronti di regolazioni che lascino ampi spazi alle scelte libere dei cittadini e delle imprese; diffuso è, ancora, il rifiuto del ceto politico e burocratico di accettare i limiti propri del *due process of law*, e dunque di vincolare la discrezionalità del decisore ai principi fissati dal regolatore. Questa cultura ha prodotto nel tempo un'accentuata inflazione legislativa e un elevato grado di "inquinamento normativo" (*regulatory pollution*): la enorme quantità di norme, stratificate nel tempo, spesso contraddittorie e non coordinate fra loro, ha determinato un effetto opposto rispetto a quello atteso, cioè quello di ingenerare confusione ed arbitrarietà.

Un ulteriore fattore di complessità normativa è strettamente collegato alle più recenti trasformazioni del sistema istituzionale, ed innanzitutto alla moltiplicazione dei centri di produzione normativa con conseguenti problemi di raccordo; la redistribuzione del potere normativo si è sviluppata – come è noto - pressoché contemporaneamente in tre diverse direzioni, dal centro verso il basso (autonomie territoriali), dal centro verso l'alto (istituzioni comunitarie) ed infine, all'interno del centro (dal Parlamento al Governo e alle Autorità indipendenti di regolazione). Con riferimento a quest'ultimo punto, l'assetto

¹⁹ Vedi World Bank, *Doing Business 2004: Business Regulations across 145 Economies*, ora in *Astrid Rassegna*, 2005, n.3 (in <http://www.astridonline.it/Qualit--de/banca-mond-Doing-Business.pdf>).

dei poteri fra Parlamento e Governo è mutato radicalmente negli ultimi anni a causa di due fenomeni: in primo luogo, lo sviluppo della legislazione delegata a fronte di una sostanziale riduzione del ricorso al decreto legge (a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 che ha dichiarato incostituzionali la prassi della reiterazione dei decreti legge); in secondo luogo, il crescente numero dei regolamenti di delegificazione e semplificazione, che ha spostato l'asse della produzione normativa dalle fonti primarie a quelle secondarie (anche se nella legislatura in corso si registra, sul punto, una consistente propensione per la rilegificazione).

3. Qualità della regolazione e competitività nelle elaborazioni dell'OCSE

Ma il problema non può essere rinchiuso negli angusti (e pur non irrilevanti) termini di un problema di deflazione del numero delle leggi. Le iniziative di molti Paesi, tra cui l'Italia, si sono sempre più focalizzate sul ben più ampio concetto di "qualità della regolazione", laddove per regolazione si intende l'insieme di tutte le regole che disciplinano un settore, indipendentemente dalla loro valenza "giuridica", cioè dalla loro configurabilità come fonti del diritto.

Si tratta di un concetto neutrale, che non interferisce sugli assetti costituzionali dei singoli Stati e che mira ad assicurare che la legislazione, e in generale la regolazione, sia utilizzata solo se è necessario per il perseguimento di finalità ritenute meritevoli di tutela dall'ordinamento, e solo se giustificata da una corretta analisi dei costi e dei benefici che l'introduzione della norma presumibilmente produrrà, e comunque nella maniera più chiara ed efficiente. Cosicché si può dire che una norma è di buona qualità quando ricorrono almeno quattro requisiti: il significato è chiaro e preciso; gli effetti corrispondono ai risultati attesi; i benefici sono maggiori dei costi; non si verificano significativi effetti indesiderati.

A tali acquisizioni ha contribuito l'azione avviata in sede internazionale dall'OCSE che, fin dal 1995, ha dedicato al tema una notevole attenzione, originata dalla consapevolezza del forte impatto che la normazione ha sulla vita dei cittadini e sull'attività economica e della stretta interdipendenza tra

semplificazione, miglioramento della qualità della regolazione, modernizzazione degli apparati pubblici, e competitività dei paesi e loro capacità di attrarre investimenti²⁰.

L'elaborazione dell'OCSE ha portato ad un primo *Report* nel 1997²¹ e successivamente ad un programma di *Country Reviews* sulla riforma del sistema di regolazione nei vari Paesi membri, avviato nel 1998, con l'obiettivo di costruire un'ampia e approfondita rassegna delle esperienze di riforma economica, di governo e amministrativa nei paesi membri, e di aiutare i governi a migliorare la *performance* dell'economia in termini di innovazione, crescita e progresso sociale. Tale analisi ha portato alla presentazione di numerosi rapporti sullo stato della regolazione di vari Paesi (Stati Uniti, Giappone, Regno Unito, Grecia, Irlanda, Spagna, Messico, Danimarca, Francia, Ungheria, Canada, Repubblica Ceca, Finlandia, Germania, Corea, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Turchia), sottoposti volontariamente all'esame dell'OCSE: tra cui anche l'Italia nel 1999-2000 (cfr. Ocse, *Regulatory Reform in Italy*, 2001). Da ultimo, la *Review* è stata estesa anche a Paesi non appartenenti all'Ocse, come la Russia (2005), e nel 2005 la Commissione Europea ha chiesto all'Ocse di effettuare una *peer Review* dei sette Paesi appena entrati nell'Unione che non sono anche membri Ocse (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Slovacchia, Slovenia).

Dal 2001 è stata avviata anche una proficua collaborazione tra Paesi Ocse e Paesi dell'Apec sulla *Regulatory Reform*, che ha portato all'adozione di importanti "common general conclusions", condivisa da buona parte dei grandi Paesi del Mondo²².

Le iniziative dell'OCSE hanno notevolmente contribuito alla diffusione della consapevolezza che la "qualità della regolazione" ha effetti positivi immediati, indipendenti dal merito delle regole poste, per i cittadini e per le imprese in generale (in termini di leggibilità, trasparenza, certezza del diritto,

²⁰ Cfr. il progetto denominato *Regulatory Reform*, inaugurato dall'adozione di una "Raccomandazione sul miglioramento della qualità della normazione pubblica" del marzo 1995 che invitava i Paesi membri ad assumere efficaci misure per assicurare la qualità e la trasparenza della regolazione e predispone una lista di criteri di riferimento, *checklist* da utilizzare nell'assunzione delle decisioni pubbliche, sì da fornire agli Stati membri una serie di principi e strumenti procedurali comuni per migliorare la qualità e l'efficienza dell'attività normativa.

²¹ OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris 1997. Il Rapporto OCSE consta di due volumi: *volume I: Sectoral Studies* e *volume II: Thematic Studies*.

²² Notizie sulla APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, 2001-2004, in http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_37421_2397017_1_1_1_37421,00.html

riduzione di adempimenti burocratici inutili) e per il mondo produttivo in particolare (concorrenza, occupazione, riduzione dei costi da regolazione, riduzione dei costi e degli ostacoli burocratici allo sviluppo economico)²³.

La qualità della regolazione ha perciò assunto in molti Paesi la rilevanza di una politica generale di governo. Essa è caratterizzata da una singolare convergenza di metodo e di obiettivi tra Paesi di impostazione politica e di tradizione giuridica assai diverse tra loro, proprio grazie al carattere volutamente “neutrale” delle politiche per la qualità della regolazione, che mirano – come già si è accennato - ad assicurare semplicemente “che la regolazione sia utilizzata solo se necessario, solo se giustificato da un’analisi costi-benefici e comunque nella maniera più chiara ed efficiente”: in altri termini, la ricerca della giusta dose di regolazione e della buona qualità della normazione costituiscono il momento di composizione tra le opposte spinte alla deregolazione, per favorire il progresso economico, e alla iper-regolamentazione, per disciplinare la concorrenza o per tutelare i cd. interessi deboli o costituzionalmente sensibili.

4. *Semplificazione e qualità della regolazione in Italia*

Sulla scia delle iniziative adottate in sede internazionale or ora ricordate, ma soprattutto sotto la pressione della competizione internazionale, anche in Italia si è sviluppata, negli ultimi anni, una accresciuta sensibilità verso il tema della qualità della regolazione.

All’inizio, ne è venuta emergendo la connessione strumentale con un valore costituzionale di grande rilevanza come la certezza del diritto. Così già nel 1988 la Corte costituzionale, correggendo l’assolutezza del principio dell’inescusabilità della legge penale, sottolinea che è “dovere fondamentale degli organi legislativi” formulare norme concettualmente e semanticamente precise, chiare ed intelligibili nei termini impiegati, nelle finalità cui sono

²³ Secondo le conclusioni generali di Pechino 2001 “in sum, a “well written” regulation, accountable of its positive and negative impacts on society, is “a value in itself”, whatever its political content. Therefore, in many countries, regulatory quality is becoming an “autonomous” public interest, separate from sectoral interests (e.g.: environment, employment, competition). This new public interest is pursued by a specific policy and, more and more often, by *ad hoc* central structures” (APEC-OECD, *First workshop of the APEC-OECD co-operative initiative on regulatory reform* - 19–20 September 2001, cit.).

dirette, nelle indicazioni dei comportamenti richiesti, perché “il soggetto deve poter sapere, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato”.²⁴

Solo negli anni novanta, tuttavia, emerge la consapevolezza del nesso fra qualità della regolazione, costi e qualità del sistema amministrativo-burocratico, da un lato, e competitività del sistema economico, dunque crescita e sviluppo del Paese, dall'altro.

Si può avanzare l'ipotesi che determinante sia stato l'impatto con la realtà e le nuove regole dell'economia globalizzata e della costruzione europea. Alla sfida della competizione nel mercato europeo e sui mercati globali, non era ormai più possibile sottrarsi con svalutazioni competitive o con politiche protezionistiche. Non era più possibile pagare, nel confronto con paesi dotati di regolazioni e sistemi amministrativi più competitivi, l'handicap rappresentato da alti costi regolativi e burocratici, dall'inefficienza del sistema amministrativo, dalla mediocre qualità di troppi servizi pubblici.

Si è così cominciato ad avvertire la necessità di una politica complessiva e organica per la qualità della normazione e per l'ammodernamento dell'amministrazione. Si è cominciato ad avvertire che essa: a) non può che avere natura *bipartisan*, e porsi dunque al di sopra del variare delle maggioranze politiche, poiché coinvolge interessi generali e permanenti della collettività, quali la certezza del diritto, la razionalità dell'ordinamento giuridico, le condizioni della competitività del sistema (e anche perché non può dare buoni risultati se dura lo spazio di una legislatura e ricomincia da zero ad ogni cambio di maggioranza); b) è inevitabilmente una politica generale che riguarda trasversalmente tutti i settori dell'attività pubblica; c) concorre a garantire la funzionalità dell'intero sistema politico-amministrativo; d) coinvolge non solo le amministrazioni dello Stato, ma una molteplicità di soggetti e organi in posizione di indipendenza fra loro (Parlamento, Governo, autonomie territoriali, autorità indipendenti).

La strutturale inefficienza e la evidente obsolescenza della nostra amministrazione pubblica, denunciata alla fine degli anni Settanta dal Rapporto Giannini, proponevano peraltro al nostro Paese una sfida assai più dura di quella che dovevano affrontare altri Paesi europei, forti di

²⁴ Corte cost., sentenza n. 364 del 1988.

amministrazioni ancora abbastanza efficienti²⁵. Nel contesto italiano, la semplificazione delle norme e delle procedure non poteva non intrecciarsi e inquadrarsi nel più generale processo di ammodernamento del sistema amministrativo. Se ha reso più complesso il disegno riformatore, ciò ne ha peraltro agevolato il rapido passaggio dagli angusti orizzonti dell'analisi di fattibilità delle leggi (la c.d. copertura amministrativa delle norme, che ha come destinatario esclusivo la pubblica amministrazione), per rivolgersi progressivamente a valutare (dapprima in occasione della semplificazione dei procedimenti amministrativi, poi nella formazione di nuovi provvedimenti normativi, infine nella revisione e riassetto del corpus normativo vigente) anche i costi esterni imposti ai cittadini e alle imprese.

La nuova stagione²⁶ è aperta – come è noto - dalla legge n. 241 del 1990: essa include tra i principi che regolano l'attività amministrativa quelli della economicità, efficacia, pubblicità e non aggravamento del procedimento; e disciplina alcuni degli istituti più importanti della semplificazione, quali la conferenza dei servizi, gli accordi tra amministrazioni, la disciplina dei pareri e delle valutazioni tecniche, l'autocertificazione, la denuncia di inizio attività e il silenzio-assenso.

Successivamente, con la legge 537 del 1993, l'attenzione viene prevalentemente dedicata alla riduzione del carico burocratico attraverso la semplificazione procedimentale, l'identificazione di un numero limitato di procedure amministrative da semplificare attraverso regolamenti delegificanti e l'individuazione dei criteri e principi per semplificarle²⁷. Si trattava, per la

²⁵ Cfr. F. Bassanini, *Italie: notre révolution silencieuse*, in R. Fauroux e B. Spitz, *Notre Etat*, Parigi, 1999.

²⁶ Cfr. L. Torchia, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, p. 354 ss.; S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 703 ss.; AA.VV., *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. Vandelli – G. Gardini, Rimini, Maggioli, 1999; F. Patroni Griffi, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 97 ss.; V. Cerulli Irelli e F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 617 ss.

²⁷ V. G. Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 675 ss.; Id. *Le nuove misure di semplificazione*, in *Giornale dir. ammin.*, 1997, p. 431 ss.; D. Sorace, *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Le Regioni*, 1995, p. 499 ss.; L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 385 ss.; Id. *La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale dir. amm.*, 1997, p. 675 ss.; A. Sandulli, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale dir. amm.*, 1997, p. 989 ss.; Id. *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 757 ss.; S. Battini, *La semplificazione*

verità, di un provvedimento con finalità più generali, volte a riorientare l'attività dell'amministrazione al servizio del cittadino-utente, a riordinare e ridurre le strutture pubbliche, a ridurre il carico fiscale, a realizzare un'azione amministrativa più neutrale e corretta. L'attenzione era tuttavia allora rivolta eminentemente alla semplificazione procedimentale, intesa come semplificazione "giuridica" dei procedimenti e degli assetti organizzativi interni. L'obiettivo era essenzialmente quello di ridurre i tempi e i costi dell'attività amministrativa, agendo in modo selettivo su procedimenti particolarmente rilevanti o paradigmatici.

L'approccio era indubbiamente innovativo, anche se denotava una concezione ancora episodica e frammentaria della semplificazione. Mancava ancora, in un approccio basato su una concezione giuridica e burocratica della semplificazione, un collegamento con la politica economica del governo.

E' solo con la legge n. 59 del 1997, e con il governo Prodi, che il legislatore acquisisce la consapevolezza della rilevanza della semplificazione per la competitività e la crescita economica e dell'esigenza di sistematicità dell'intervento semplificatorio. Emerge lo sforzo di consolidare un vero e proprio sistema della semplificazione, mediante la previsione di una legge annuale di semplificazione, uno strumento a cadenza periodica per rendere la semplificazione sistematica, non potendo essa essere conseguita in un'unica soluzione.

Al contempo Governo e Parlamento saldavano la semplificazione amministrativa con l'esigenza di rendere più flessibili e più facilmente modificabili le regole dell'azione dei pubblici apparati e la stessa attività di semplificazione dei procedimenti, mediante la delegificazione delle norme regolatrici dei procedimenti amministrativi.

Con la legge n. 50 del 1999 (la prima legge annuale di semplificazione) si giunge infine ad una vera e propria "politica" della qualità della regolazione, fondata sugli strumenti e sulle tecniche raccomandati dall'Ocse e da tempo sperimentati in altri paesi, a partire dalla Gran Bretagna²⁸.

amministrativa, in *I Governi del maggioritario*, a cura di G. Vesperi, Roma, 1998, p. 63 ss.; A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002.

²⁸ Cfr. F. Petricone, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 663 ss; F. Patroni Griffi, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del governo*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, p. 101 e ss.

L'attenzione del legislatore è rivolta alla qualità sostanziale della regolazione, assunta come interesse pubblico autonomo e pariordinato agli altri interessi pubblici (quali la tutela dell' ambiente, del patrimonio culturale, della concorrenza, dei diritti dei consumatori). Un interesse che impone di impostare la regolazione sulla base delle esigenze dei cittadini e delle imprese: sbarazzandosi di regole inefficaci, rendendo più comprensibili quelle vigenti, dotandosi di una pubblica amministrazione efficiente. Per corrispondere a questo obiettivo, il legislatore vara una strategia più comprensiva, sia dal punto di vista delle tecniche utilizzate, sia dal punto di vista della dotazione di strutture dedicate, deputate a sovrintendere al processo complessivo.

La legge n. 50 del 1999 lega, dunque, strettamente tra loro il processo di revisione della disciplina dei procedimenti amministrativi con l'opera di riordino dell'ordinamento normativo e la riduzione del "carico burocratico" gravante su cittadini e imprese.

Attorno a questi tre capisaldi (semplificazione normativa, semplificazione amministrativa, e delegificazione) ruotavano pertanto i primi interventi annuali di semplificazione, ripresi e potenziati dalla legge di semplificazione per l'anno 2000 (legge n. 340/2000, che comincia, tra l'altro, ad affrontare il problema delle misure di semplificazione necessarie per l'implementazione dell'Agenda di Lisbona)²⁹. Con essi il Parlamento demandava al Governo sia il potere di sopprimere, in funzione di deregolazione, procedimenti, autorizzazioni, licenze non necessarie che condizionavano o limitavano l'attività economica privata; sia quello di semplificare i procedimenti ancora necessari; sia quello di semplificare e raccogliere in testi unici tutte le norme relative a un settore; che, infine, il potere di delegificare normative finora regolate per legge (per poterle aggiornare più facilmente).

Nella disciplina di semplificazione emerge sempre più esplicitamente, oltre alla finalità del risparmio di tempi e di costi nella attività delle imprese, anche l'intento di limitare la sfera dell'intervento pubblico, eliminare vincoli inutili o non proporzionati, rimuovere barriere all'entrata o, comunque,

²⁹ Cfr. M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 385 ss. e S. Battini, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, p. 451 ss.

regolazioni suscettibili di produrre (talora del tutto preterintenzionalmente) ostacoli alla concorrenza e alla libertà di mercato (così, per esempio, nel settore del commercio).

In particolare, dell'approccio scelto dalla legge n. 50 del 1999 merita segnalare come per la prima volta la semplificazione amministrativa dei procedimenti si saldi con la semplificazione normativa. La delegificazione e contestuale semplificazione procedimentale viene ora ricompresa in una più ampia attività di riordino normativo. L'intento è infatti quello di massimizzare i vantaggi offerti dalla delegificazione (lotta contro l'inflazione *legislativa*, ossia contro l'eccessivo livello di legificazione del nostro ordinamento giuridico; sostituzione delle norme di legge con regole più flessibili in quanto più facilmente e rapidamente modificabili), riducendo al contempo al minimo gli inconvenienti dello strumento, ossia il potenziale proliferare degli atti normativi in una determinata materia, dato che la delegificazione di per sé non porta ad una riduzione quantitativa delle norme vigenti (delegificazione non è – com'è noto - sinonimo di deregolazione), ma solo al mutamento qualitativo della fonte che regola il procedimento amministrativo³⁰. Per tale motivo la legge n. 50 introduceva la finalità del riordino normativo, realizzato mediante l'adozione di testi unici (anche comprensivi di norme di diverso grado ed efficacia), così da coordinare in un unico testo tutte le norme regolatrici di una certa materia al fine di combattere il “caos normativo” e migliorare la conoscibilità delle norme del nostro ordinamento.

La legge n. 50 conteneva inoltre innovazioni di grande rilevanza quanto agli strumenti dell'attività di semplificazione e *better regulation*.

Utilizzando, anche a tal proposito, esperienze straniere di grande rilievo (ancorché per lo più rimaste allo stato di *best practices*) e le raccomandazioni dell'Ocse, si cominciava a dotare il nostro Paese di strumenti dedicati per migliorare la qualità della nuova regolazione e, anche, per sottoporre a revisione la regolazione già vigente. Tra questi:

³⁰ Sulla delegificazione v. G. De Muro, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995; V. Cocozza, *La delegificazione: modello legislativo, attuazione*, Napoli, 2003; G. Tarli Barbieri, *Le delegificazioni (1989 - 1995)*, Torino, 1996; F. Patroni Griffi, *La delegificazione in Italia*, in *Rass. mensile Il Consiglio di Stato*, 1998, p. 687 ss. E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, 1999; S. Niccolai, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001.

a) l'introduzione, dapprima in via sperimentale e poi in forma generale, dell'analisi dell'impatto della regolazione, allo scopo di misurare i costi delle nuove iniziative normative sui cittadini e sulle imprese, di elaborare ipotesi di regolazione alternativa idonea a realizzare un più proporzionato rapporto tra costi e benefici, o anche di supportare la decisione di rinunciare alla introduzione di nuove normative, in caso di costi superiori ai benefici;

b) la promozione di forme di consultazione permanente tra i regolatori e i destinatari delle norme, grazie all'istituzione dell'Osservatorio sulle semplificazioni, una sorta di Consulta permanente, personalmente presieduta dal Ministro della Funzione Pubblica (delegato dal Presidente del Consiglio al coordinamento dell'attività di *better regulation* e semplificazione) e composto non solo delle parti sociali e dai rappresentanti delle amministrazioni centrali, ma anche dai rappresentanti delle autonomie territoriali e delle organizzazioni dei consumatori;

c) l'istituzione del Nucleo per la semplificazione delle leggi e dei procedimenti, una task-force di esperti per tutelare la qualità della regolazione, intesa come struttura "di missione" permanentemente dedicata a istruire i processi di semplificazione e riordino normativo e a formare le amministrazioni nell'applicazione dell'Air: una struttura non pletorica ma ben attrezzata (a regime erano previsti 25 esperti e una struttura tecnica di 40 addetti); collocata presso la Presidenza del Consiglio (di supporto all'ufficio legislativo della Presidenza, il DAGL), ma alla dipendenze funzionali del Ministro della Funzione Pubblica; chiamata a collaborare con gli uffici legislativi di tutti i ministeri e anche con le Conferenze Stato-Regioni, Stato-città-autonomie locali e Unificata.

Si sviluppava nel frattempo, a partire da una iniziativa congiunta italo-spagnola del 1997, una insistente azione politico-diplomatica italiana per il miglioramento della qualità della regolazione europea (dalla quale dipende – secondo una recente ricerca del Ministero delle Finanze olandese - quasi metà dei carichi normativi gravanti sulle imprese europee³¹) e per un'azione comune dei governi europei per la semplificazione e la sburocratizzazione: una sorta di cooperazione rafforzata che, attraverso lo scambio di *best practices*, la formazione e l'aggiornamento degli esperti in *better regulation*,

³¹ Dutch Ministry of Finance, *Administrative Burdens*, in www.compliancecosts.com

l'introduzione di standard e indicatori di qualità per la regolazione nazionale e comunitaria, avviasse un *benchmarking* a livello europeo tra i diversi sistemi di regolazione e innestasse un circolo virtuoso nello sforzo di alleggerimento dei costi da regolazione e in generale dei carichi burocratici (v. *infra*, par. 6).

Nonostante questi strumenti abbiano cominciato ad operare solo negli ultimissimi anni dello scorso decennio, e non avessero, alla fine della XIII legislatura (1996-2001) neppure ultimato la fase di impianto e di rodaggio, non è contestabile che essi abbiano contribuito al bilancio di una fase contrassegnata dall'avvio di un'intensa attività di semplificazione normativa e di riduzione dei carichi burocratici, che ha dato risultati anche quantitativamente significativi. Ne ricordiamo qui alcuni, in rapida sintesi e solo a titolo di esempio³²:

a) *Autocertificazione*: tra il 1996 e il 2000 sono stati sostituiti da autocertificazioni circa il 60% dei certificati rilasciati dalle anagrafi comunali e il 95% delle autentiche di firma richieste da amministrazioni pubbliche (con un risparmio per cittadini e imprese stimato in 1,1 miliardi di euro all'anno)³³; sono stati ridotti di oltre il 90% anche i casi nei quali è richiesto ai cittadini e alle imprese di presentare certificazioni antimafia (peraltro ormai rilasciate *on line* grazie al collegamento telematico tra Prefetture e Camere di Commercio).

b) *sportello unico per le attività produttive*: un unico interlocutore e un unico procedimento, completamente gestito per via telematica, e comprensivo di tutte le autorizzazioni richieste per la localizzazione, la realizzazione e la attivazione dell'impianto produttivo, invece delle numerose (fino a 43) autorizzazioni da richiedere a una dozzina di amministrazioni diverse. I dati più recenti³⁴ sulla diffusione degli sportelli unici (attivati sulla carta nel 69% dei comuni con l'89% della popolazione nazionale coperta) e sui tempi medi di conclusione dei procedimenti (71 giorni per i procedimenti semplificati, 32 giorni per i procedimenti autocertificati e 104 giorni per i procedimenti con valutazione d'impatto ambientale) mettono in luce le potenzialità di tale

³² Per più ampie indicazioni si possono vedere le *Relazioni al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione* (peraltro disponibili, nel sito ufficiale www.funzionepubblica.it solo per gli anni 2001 e 2002), e: Dipartimento della Funzione Pubblica, *Cinque anni di riforma dell'amministrazione pubblica italiana, 1996-2001*, ora consultabile solo in <http://www.bassanini.it/>

³³ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Cinque anni di riforma dell'amministrazione pubblica italiana, 1996-2001*, cit.

³⁴ Cfr. "Rilevazione sullo stato di attuazione degli sportelli unici. Indagine settembre 2002", in www.formez.it

strumento ma anche la permanenza di diffuse resistenze all'innovazione; accanto a esperienze di eccellenza, resta una maggioranza di sportelli impostati come mera unificazione dei *front offices*, con limitati vantaggi in termini di tempi e di costi burocratici.

c) *avvio dell'impresa, costituzione della società*: dopo la legge di semplificazione 2000, si è registrata una prima consistente riduzione delle procedure (da 21 a 11), dei tempi (da 22 a 11 settimane) e dei costi (da 7.700 euro a 1150 euro)³⁵. In una recentissima indagine della Banca Mondiale³⁶, i tempi medi per l'avvio dell'impresa e la costituzione della società sono stati rilevati in 13 giorni per l'Italia (anche grazie alla informatizzazione del Registro delle imprese) contro 25 della media dei paesi Ocse, 8 della Francia, 45 della Germania, 14 della Finlandia, 16 della Svezia, 108 della Spagna, 5 degli USA e 18 della Gran Bretagna. Nella stessa indagine³⁷, i tempi medi per le procedure di registrazione della proprietà di beni soggetti a registrazione risultano essere di 27 giorni per l'Italia, di 34 giorni per la media dei Paesi Ocse, di 193 giorni per la Francia, di 41 giorni per la Germania, di 14 per la Finlandia, di 2 giorni per la Svezia, di 25 per la Spagna, di 12 per gli USA e di 21 per la Gran Bretagna.

La *Review* dell'Ocse del 2001, sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia, ha riconosciuto gli "impressionanti progressi" compiuti dall'Italia sul terreno della qualità della regolazione e dell'efficienza amministrativa negli anni novanta: "*The Italy of 2001 is far different from the Italy of 1990. Step by step, the interventionist, produced-oriented, rigid and centralised state of post-war years is being transformed into a market-based, consumer-oriented and decentralised state. This is being done through a continuing programme of privatisation, market liberalisation and opening, deregulation followed by reregulation, institution-building, and regulatory quality initiatives. Considering the starting point and the difficulties of reforming when governments are short-lived, the progress is impressive*"³⁸.

³⁵ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Cinque anni di riforma dell'amministrazione pubblica italiana, 1996-2001*, cit.

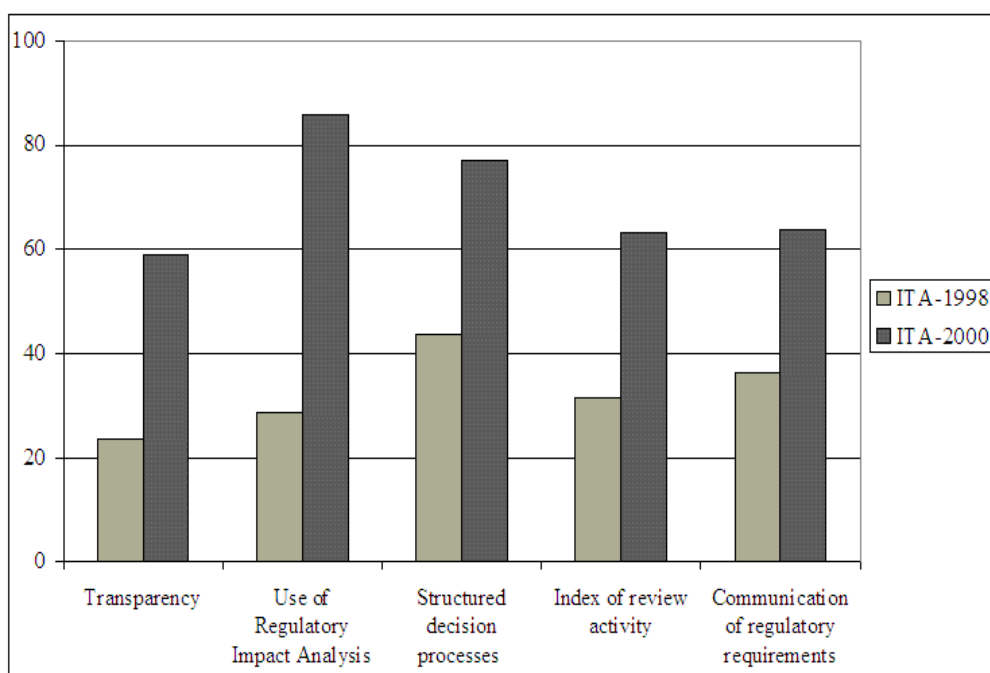
³⁶ World Bank, *Doing Business in 2004*, cit.

³⁷ World Bank, *Doing Business in 2004*, cit.

³⁸ Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, 2001, p. 11.

Lo stesso rapporto dell'Ocse ha rilevato che “alla fine del 2000 l'Italia aveva realizzato progressi in ogni settore della regolazione in grado di avere un impatto sul sistema produttivo”³⁹, ha sottolineato l'importanza della introduzione dell'Analisi dell'Impatto della regolamentazione, dell'istituzione del Nucleo della Semplificazione delle norme e delle procedure e dell'Osservatorio sulle semplificazioni⁴⁰, e ha messo in risalto i buoni risultati raggiunti con l'autocertificazione e lo sportello unico, presentati come *best practices* italiane⁴¹ (vedi Tab. 2).

Tab. 2
Indicatori Ocse di qualità della regolazione - Italia 1998-Italia 2000



Fonte: OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris 2001

³⁹ Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p. 143-199.

⁴⁰ Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p. 161 ss., 167 ss.

⁴¹ Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p. 53 e 175.

Il Rapporto osservava, in conclusione, che “queste riforme dei poteri di regolazione della pubblica amministrazione - ridefinendo i rapporti tra Stato, cittadini e imprese - costituiscono passi in avanti che, se attuati efficacemente a tutti i livelli di governo, potranno dare impulso agli investimenti e alla crescita economica, migliorare l’efficacia dell’azione politica e ridurre i vincoli al progresso socio-economico (in particolare del Mezzogiorno) derivanti dall’inefficiente gestione della cosa pubblica”⁴⁴. Ma esso ammoniva anche con durezza che gran parte dell’opera restava ancora da compiere: *“Today, a new culture of market-oriented and citizen-friendly regulation is slowly filtering its way downward from the policy reforms at the top of the administration. Many years of work, with sustained and determined support from the highest political levels, will be needed to modernize the whole of the Italian legal system and regulatory institutions. A huge stock of old laws and regulations are added annually, not all of them consistent with regulatory quality principles”*⁴⁵.

Alla fine della XIII legislatura, era dunque legittimo pensare che il processo, benché da poco avviato, fosse ormai inarrestabile. Avvertito il ruolo cruciale della riforma della regolazione e dell’ammodernamento dell’amministrazione per la competitività del Paese, costituite e sperimentate le strutture tecniche di supporto per il lavoro di analisi e revisione della qualità della regolazione, conseguiti i primi, significativi risultati, c’era da attendersi dalla nuova legislatura che il processo riformatore continuasse, forse anche con maggiore forza, con significative accelerazioni. Si trattava del resto di una riforma che aveva goduto, negli anni novanta, di un largo sostegno *bipartisan* in Parlamento e fra le forze sociali. Nulla dunque portava a temere che il cambio di maggioranza politica avvenuto nel 2001 potesse rallentarlo o addirittura bloccarlo.

Non è stato così. La XIV legislatura è iniziata sotto il segno di una progressiva sottovalutazione, quando non di una marcata disattenzione, nei confronti delle politiche di miglioramento della qualità della regolamentazione. Pur evitando dichiarazioni di principio, il Governo ha

⁴⁴ Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p.47.

⁴⁵ Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p. 50.

varato una serie di innovazioni che hanno, forse preterintenzionalmente, portato ad una sostanziale paralisi delle attività di semplificazione e dei processi di riforma e ammodernamento dell'amministrazione pubblica. Si possono ricordare qui soltanto:

- a) la dispersione delle competenze per la qualità della regolazione e la riforma dell'amministrazione fra diversi dipartimenti della presidenza del Consiglio facenti capo a ben cinque diversi ministri delegati (il DAGL, il Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione, il Dipartimento per il programma di governo, il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, il Dipartimento della Funzione Pubblica); si è cominciato così ad avvertire l'assenza di una regia unitaria, in precedenza assicurata dal presidente del Consiglio per il tramite del Ministro della Funzione pubblica (che concentrava nelle sue mani tutte le deleghe rilevanti per il coordinamento del processo di riforma)⁴⁶;
- b) la soppressione del Nucleo per la Semplificazione delle norme e delle procedure⁴⁷ e dell'Osservatorio sulle semplificazioni;
- c) l'abbandono della cadenza annuale della legge di semplificazione (in quattro anni ne è stata varata una sola: legge n. 229 del 2003);
- d) la sostituzione dello strumento dei testi unici di semplificazione (e dei testi unici misti) con i codici. Allo stato dei fatti, tale scelta ha determinato un notevole rallentamento del complesso delle attività di miglioramento della qualità della regolazione. Il recente Rapporto 2003 sullo stato della legislazione⁴⁸ evidenzia un sostanziale blocco della semplificazione procedimentale mediante regolamenti di delegificazione. Esso è, del resto, l'inevitabile conseguenza del radicale cambiamento di impostazione varato con la legge 229 del 1953. All'inizio del 2005, non era stato ancora emanato alcuno dei dieci codici previsti dalla predetta legge di semplificazione per il 2001, sebbene sia pressoché terminato il procedimento di adozione per quattro di essi, fra cui il Codice delle pubbliche amministrazioni digitali⁴⁹, il

⁴⁶ Sul ruolo e sulla rilevanza di una regia unitaria nei processi di riforma amministrativa rinviamo a F. Bassanini, *Réformer l'Etat: la réforme de l'administration italienne*, Paris 2004, ora in *Astrid-Rassegna*, n. 2/2005.

⁴⁷ Da parte della legge n. 137 del 2002, art. 11.

⁴⁸ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, Roma, 2004.

⁴⁹ V. Astrid, *Il codice delle pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, in *Astrid Rassegna*, 2005, n. 1, e *Il codice delle pubbliche amministrazioni digitali: una valutazione critica*, in <http://www.astridonline.it/E-governme/Codice-del/Paper-codice-amm-dig-agg->

Codice del consumo⁵⁰, il Codice in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori⁵¹ e il Codice delle assicurazioni⁵². Gli unici due codici di questa stagione emanati e pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*, il Codice dei beni culturali e ambientali⁵³ e il Codice della proprietà industriale⁵⁴, si fondano in realtà su norme di delega autonome, previste non nella legge di semplificazione per il 2001 ma in leggi anteriori, rispettivamente nella legge n. 137 del 2002 (recante “Delega per la riforma dell’organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici”, la medesima con cui era stato soppresso il Nucleo per la semplificazione) e nella legge n. 273 del 2002 sullo sviluppo dell’iniziativa privata e della concorrenza;

e) la sostanziale vanificazione dell’ analisi d’impatto della regolazione, che non ha superato, di fatto, la fase sperimentale, e si riduce per lo più ad una serie di generici *self-assessment* da parte degli uffici legislativi responsabili della redazione dei nuovi testi normativi;

f) il progressivo *effacement* del ruolo di punta dell’Italia nel dibattito e nella cooperazione europea sui temi della qualità della regolazione (v. *infra*, par. 6).

All’inizio del 2005, tuttavia, l’esigenza ormai pressante di impostare politiche pubbliche capaci di contribuire ad arrestare il declino e rilanciare la competitività del Paese, sembra riportare l’attenzione sulle problematiche della qualità della regolazione e dell’ammodernamento dell’amministrazione.

06_02_05.pdf. Si veda anche il parere del Consiglio di Stato – Sez. consultiva per gli atti normativi n. 11995/04, reso nell’Adunanza del 7 febbraio 2005.

⁵⁰ Su cui v. il parere del Consiglio di Stato – Sez. consultiva per gli atti normativi n. 11602/2004, reso nell’adunanza del 20 dicembre 2004.

⁵¹ Su questo codice, che interviene in una materia di legislazione concorrente ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., si vedano le importanti indicazioni di metodo, riguardanti la codificazione in queste materie, presenti nel parere interlocutorio del Consiglio di Stato - Sez. consultiva per gli atti normativi n. 11996/04, reso nell’Adunanza del 31 gennaio 2005. Trattandosi del primo codice concernente la disciplina di una materia di legislazione concorrente, il Consiglio di Stato ha sospeso la propria pronuncia, in attesa del parere della Conferenza unificata, che si è espressa il 3 marzo (parere favorevole dell’ANCI, dell’UPI e dell’ UNCEM; parere negativo delle Regioni, ad eccezione della Regione Lazio).

⁵² Su cui v. il parere del Consiglio di Stato - Sez. consultiva per gli atti normativi n.11603/04, reso nell’Adunanza del 14 febbraio 2005, il quale tra l’altro ritorna sulla questione del rapporto tra codice di settore e codice civile in termini diversi rispetto a quanto era stato affermato nel Codice del consumo; e affronta per la prima volta, da parte del Consiglio di Stato, la questione delle potestà normative delle Autorità indipendenti, risolvendo esplicitamente la questione in senso affermativo, verificandone il fondamento a livello costituzionale e comunitario e approfondendo le questioni consequenziali relative alla tipologia di regolamenti adottabili dalle *Authorities* e al loro rapporto con i regolamenti governativi o ministeriali.

⁵³ D.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, in G.U. 24 febbraio 2004, n. 45.

⁵⁴ D.lgs. n. 30 del 10 febbraio 2005, in G.U. 4 marzo 2005, n. 28/L (su questo Codice si veda il parere n. 2/2004 del 25 ottobre 2004 dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato).

Alcune importanti misure in materia di qualità della regolazione e semplificazione procedimentale sono previste dal disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005, nel testo approvato, con rilevanti modifiche, dal Senato e ora all'esame della Camera. Altre misure, assai ambiziose nelle intenzioni del Governo che le ha proposte, ma in realtà di modesta e dubbia portata, sono state inserite nel cosiddetto decreto-legge sulla competitività e soprattutto nella sua legge di conversione (legge 14 maggio 2005, n. 80)⁵⁵. Delle une e delle altre si dirà più avanti, nei paragrafi seguenti.

5. Gli obiettivi, le tecniche, gli strumenti, le metodologie per la qualità della regolazione

Una buona regolazione, efficace ma non inutilmente intrusiva; procedimenti amministrativi semplici e rapidi; e amministrazioni efficienti e moderne, capaci di assicurare il rispetto delle regole e la qualità dei servizi pubblici senza eccessivi intralci e costi per i cittadini e le imprese: nel loro insieme rappresentano fattori decisivi per la competitività di un Paese. Al contrario, alti costi regolativi, amministrazioni inefficienti, procedimenti tortuosi e defatiganti, asfissianti oneri burocratici costituiscono un handicap difficilmente superabile nelle condizioni di esasperata competizione fra imprese e sistemi produttivi che caratterizza la nostra epoca.

Si sono così moltiplicati negli ultimi anni le ricerche e gli studi sulla definizione e l'implementazione di politiche per la qualità della regolazione e per l'ammodernamento dell'amministrazione che possano concorrere al rilancio della competitività di ciascun Paese. Unitamente alle esperienze maturate in molti paesi e alle elaborazioni delle organizzazioni internazionali, essi offrono indicazioni chiare e convergenti circa gli obiettivi, le metodologie, le tecniche e gli strumenti di tali politiche.

Gli obiettivi principali sono, in estrema sintesi, tre:

a) La riduzione dei carichi regolativi che gravano sulle imprese (e, in molti casi, anche sui cittadini, sulle famiglie e sulle stesse amministrazioni

⁵⁵ Cfr. Astrid, *La semplificazione amministrativa e la competitività del Paese*, in "Astrid Rassegna", 2005, n.10.

pubbliche) attraverso la soppressione o la revisione delle norme che impongono regolazioni inutili, ingiustificate, obsolete, o sproporzionate; dunque la soppressione delle norme che non rispondono più alle esigenze di protezione di diritti o interessi meritevoli di tutela e la revisione di quelle che, pur risultando a tal fine necessarie, possono essere sostituite da norme che comportino, a parità di tutela, più ridotti costi di regolazione.

b) La riduzione dei carichi burocratici e cioè degli adempimenti amministrativi richiesti dalle amministrazioni alle imprese ai fini dei controlli preventivi e successivi sul rispetto delle prescrizioni della legge e degli strumenti di programmazione.

c) Una maggiore certezza e trasparenza e una più facile conoscibilità delle regole, attraverso la soppressione delle disposizioni implicitamente abrogate, il coordinamento fra disposizioni normative incoerenti o configgenti, la riorganizzazione dell'intero sistema normativo in un ridotto numero di testi unici e codici, il rispetto di regole di drafting normativo che assicurino la chiarezza e l'accessibilità delle norme stesse.

Quanto alle metodologie, alle tecniche e agli strumenti, l'esperienza ha dimostrato che non c'è una medicina miracolosa, un rimedio universale, che possa garantire risultati immediati e miracolosi. La realizzazione degli obiettivi or ora ricordati dipende dalla definizione e implementazione di politiche di ampio respiro, destinate a protrarsi per un lungo arco di tempo, e quindi bisognose necessariamente di un sostegno politico *bipartisan*, capace di sopravvivere al mutare delle maggioranze parlamentari; richiede altresì la capacità di far ricorso, in modo coordinato e razionale, ad un'ampia gamma di tecniche, strumenti e metodologie che devono essere utilizzati, a seconda dei casi, sia cumulativamente che singolarmente. Ne diamo, di séguito, un sommario quadro.

5.1. Metodologie, tecniche e strumenti per la riduzione dei carichi regolativi. L'Analisi dell'impatto della regolazione. La ricomposizione dei centri di produzione normativa

Come detto, le regole servono: poiché consentono di garantire diritti e interessi individuali e collettivi primari; perché assicurano la tutela di beni

comuni o la fornitura di beni e servizi che il mercato non ritiene redditizio produrre; e perché garantiscono la concorrenza e la libertà dei mercati. La complessità dei rapporti economici e sociali ha conferito un ruolo fondamentale alla regolazione pubblica; ma un eccessivo, o, comunque, un cattivo uso dello strumento regolatorio è dannoso poiché produce costi ingiustificati o sproporzionati per le imprese, per i cittadini, per le stesse istituzioni pubbliche. All'obiettivo della riduzione dei carichi regolativi si può pervenire solo sviluppando una politica per la qualità della regolazione che appronti strumenti idonei ad incidere contemporaneamente sia sulla vecchia regolazione che sulla nuova.

In particolare, con riferimento alla nuova regolazione, dalle analisi ed esperienze internazionali emerge che non è sufficiente intervenire per correggere di volta in volta singole disfunzioni causate da norme sbagliate, sorpassate, inutilmente invasive ed inutilmente rigide. Occorre invece modificare il processo stesso di produzione delle regole, per far sì che l'attenzione ai costi della regolazione sia sistematica e continuativa e, in generale, per assicurare che le normative che si intendono varare rispettino quelli che sono ormai considerati principi comuni di buona regolazione⁵⁶: effettiva necessità di un nuovo intervento normativo; proporzionalità del tipo di intervento scelto, quale bilanciamento tra i benefici prospettati e i vincoli e costi imposti; ricorso al principio di sussidiarietà ai fini della scelta del più efficiente livello di intervento; trasparenza del processo normativo, attraverso la partecipazione e consultazione di tutte le parti interessate al provvedimento, prima della redazione del provvedimento; accessibilità ai testi normativi; semplicità nella formulazione e nell'applicazione delle normative.

L'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione rappresenta un passo avanti in questa direzione, costituendo uno strumento decisivo per attuare i principi di una buona regolazione. ***L'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)***⁵⁷, come noto, opera la valutazione preventiva degli

⁵⁶ Si veda al riguardo OECD, *Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation, incorporating the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*, cit.; e, da ultimo, il Rapporto Mandelkern, nel quale vengono definiti alcuni "principi comuni" di qualità della regolazione (cfr. Rapporto, pag. 9 ss.).

⁵⁷ Sull'AIR v. soprattutto OECD, *Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997. V. anche AA. VV., *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, a cura di C. M. Radaelli, Soveria Mannelli, 2001, nonché R. Perna,

effetti degli atti normativi sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche, quantificando i costi e i benefici dell'introduzione di una nuova regolamentazione e consentendo quindi di valutare *ex ante* l'effettiva utilità delle nuove regole per la collettività e la loro "sostenibilità" da parte delle pubbliche amministrazioni chiamate ad applicarle.

Raccomandata dall'OCSE come uno degli strumenti per produrre regolazione di qualità, l'AIR permette di valutare se, per risolvere un dato problema o raggiungere un determinato obiettivo, un intervento normativo sia veramente indispensabile o se non sia preferibile il ricorso a strumenti alternativi alla regolazione. Laddove poi si ritenesse necessario o preferibile intervenire con un atto normativo, l'AIR permette di indirizzare il regolatore verso soluzioni normative che siano il meno possibile onerose per chi è tenuto ad osservarle. L'utilizzo dell'AIR permette, dunque, al regolatore di identificare una panoplia di opzioni di intervento, di cui l'intervento regolatorio rappresenta soltanto uno tra i vari strumenti⁵⁸. Nell'AIR le diverse opzioni regolative sono messe a confronto e tra esse viene considerata preliminarmente "l'opzione zero", ossia la scelta di non modificare la situazione normativa esistente.

Alla ricerca della regulation economicamente perfetta - Dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolazione, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, p. 49 ss.

⁵⁸ In primo luogo, occorre chiedersi se un intervento pubblico sia realmente indispensabile (c.d. opzione zero), ossia se non sia preferibile non avanzare alcuna nuova proposta di regolazione, mantenendo così la situazione normativa esistente. A parte l'opzione-zero, le altre opzioni prevedono un grado di coinvolgimento differenziato sia per le amministrazioni interessate che per i destinatari. In base al grado di interferenza con le condotte dei destinatari, tali opzioni sono classificabili nel modo seguente:

- *opzione di deregolamentazione e semplificazione*: con esse si eliminano o si modificano (rendendole meno costose da applicare per i destinatari) norme già esistenti;
- *opzioni volontarie*: non è previsto alcun tipo di sanzione;
- *opzioni di autoregolazione*: l'amministrazione o anche la fissazione delle norme spetta alle organizzazioni dei soggetti le cui condotte vanno modificate;
- *opzioni di incentivo* ovvero *che simulano il meccanismo del mercato* (cd. *opzioni quasi-mercato*): alla condotta da modificare corrisponde un prezzo, che viene pagato almeno in parte da una autorità pubblica (es. sussidi o altre forme di agevolazione economica) ovvero dal privato (es. tasse ambientali o acquisto di diritti di inquinare);
- *opzioni di regolazione tramite informazione*: la condotta dei destinatari diretti viene modificata soltanto tramite l'obbligo di rendere palesi certe informazioni sull'attività medesima;
- *opzioni di regolazione diretta*: quando la modificazione della condotta avviene in modo coercitivo.

Con riferimento a normative già in vigore, l'applicazione dell'AIR permette altresì di delineare opzioni di deregolazione o semplificazione. Può infatti risultare che le esigenze sociali che sono alla base dell'intervento possano essere meglio soddisfatte senza aggiungere nuove regole o nuovi interventi a quelli già esistenti, bensì eliminando o modificando, snellendole, norme in vigore che danno luogo al problema. Il regolatore potrà così privilegiare l'opzione di deregolamentazione, mediante l'abrogazione di regole esistenti, oppure di semplificazione, mantenendo in vita un testo normativo o un corpus di regole, eliminando però passaggi procedurali e in genere oneri amministrativi non indispensabili. Talora la semplificazione implica una riformulazione del testo normativo tale da eliminare costi interpretativi derivanti da ambiguità, contraddizioni, sopravvivenza di norme obsolete. Le opzioni rilevanti sono valutate sulla base dei loro costi e benefici, individuati in modo trasparente ed il più possibile rigoroso.

E' raccomandabile che l'AIR sia effettuata nella fase della progettazione dello schema di provvedimento. Quando questo è ormai in discussione nelle sedi politiche collegiali competenti a deliberare, infatti, può essere troppo tardi per svolgere un'analisi rigorosa, perché le posizioni favorevoli o contrarie possono ormai nettamente delineate e in qualche modo pregiudicate, mentre l'AIR dovrebbe innanzitutto fornire elementi conoscitivi essenziali proprio ai fini della formazione di tali posizioni.

Ovviamente, l'AIR non può sostituirsi alla decisione politica del governo, del Parlamento, e in genere dei soggetti dotati di un potere regolativo. Essa non costituisce uno strumento per spogliare di contenuti il dibattito che accompagna nelle diverse sedi istituzionali l'adozione delle decisioni regolatorie. Al contrario, l'analisi di impatto, da un lato, aumenta la consapevolezza di chi decide in merito agli effetti di ciascuna opzione regolativa. Dall'altro lato, è determinante per l'efficacia e la trasparenza dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e i privati interessati alla decisione.

Anche a tal fine, oltre che per rilevare le esigenze alle quali si riferisce la proposta di intervento, uno strumento molto utile è la consultazione dei soggetti interessati dal provvedimento. La consultazione è anzi, in molti casi, un momento qualificante dell'analisi, dal momento che solo la consultazione consente una valutazione adeguata dei *compliance costs*.

Riassumendo: perché l'AIR possa dare buoni risultati⁵⁹, o, quanto meno, perché possa funzionare a pieno ritmo, devono sussistere alcune condizioni:

- a) l'AIR deve essere parte integrante di una strategia complessiva per migliorare la qualità della regolazione;
- b) l'AIR abbisogna di un sostegno politico di alto livello che ne promuova l'implementazione;
- c) l'AIR deve essere condotta sulla base di metodologie, regole e linee-guida predefinite e chiare, aggiornate e affinate sulla base dell'esperienza;
- d) la conduzione dell'AIR dovrebbe essere svolta, il più possibile, da funzionari dell'amministrazione competente, adeguatamente e specificamente formati;
- e) l'analisi deve essere verificata e controllata da una specifica struttura tecnica dedicata alla qualità della regolazione;
- f) l'AIR deve essere avviata nella fase iniziale della progettazione normativa;
- g) se possibile, i risultati dell'analisi (e, ancor prima, i dati assunti per l'analisi) dovrebbero essere sottoposti ad una consultazione formale e informale delle parti interessate dall'eventuale provvedimento;
- h) adeguate risorse (in termini sia di quantità, che di qualità) devono essere destinate nelle amministrazioni settoriali, così come nella struttura centrale dedicata alla qualità della regolazione, privilegiando una composizione multidisciplinare, che veda la presenza, accanto ai giuristi, di altre professionalità (economisti, esperti di scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche, linguisti ecc.).

L'analisi dell'impatto non è, da sola, condizione sufficiente per produrre norme migliori. Ne è tuttavia una condizione necessaria, come mostrano i risultati raggiunti da altri paesi, dove l'AIR è oggi entrata nella prassi ordinaria seguita per la progettazione dei provvedimenti normativi.

L'Italia è stata tra i primi in Europa a sperimentare questo strumento, sia pure prevedendone un'applicazione generale per i soli provvedimenti del

⁵⁹ Cfr. Rapporto Mandelkern, cit., p. 19 ss. Su tale Rapporto si veda *infra* par. 6. e nota 117.

Governo^{60 61}. Una fase sperimentale per affinare le metodologie – e adattarle al nostro contesto istituzionale – e per consentire alle amministrazioni di dotarsi del *know how* e delle risorse necessarie⁶² fu avviata alla fine del 1999 ed era in pieno sviluppo alla fine della XIII legislatura⁶³.

Ma il nuovo Governo, insediatosi nel 2001, non ha, almeno inizialmente, ritenuto utile premere sull'acceleratore e passare dalla sperimentazione alla messa a regime dello strumento, prevedendone un'applicazione generalizzata e sistematica, a tutti i provvedimenti normativi, e provvedendo a un adeguato investimento di risorse umane e finanziarie. Ha preferito avviare una seconda fase di sperimentazione⁶⁴, che sembra procedere alquanto a rilento, anche

⁶⁰ L'AIR è stata introdotta in Italia, a livello statale, nella XIII legislatura. L'art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998), lo ha introdotto per i provvedimenti di iniziativa del Governo, rimandando ad un successivo DPCM la definizione dei tempi e delle modalità di effettuazione di una sua sperimentazione; esso ha inoltre previsto la possibilità, per le Commissioni parlamentari competenti, di richiederla per gli schemi di atti normativi e i progetti di legge al loro esame. La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 maggio 2000, che disciplina "Analisi tecnico-normativa ed analisi di impatto della regolamentazione", ha definito le modalità di effettuazione dell'AIR per una fase di sperimentazione della durata di un anno. La Direttiva prevede che l'AIR, insieme all'Analisi tecnico-normativa (ATN), debba accompagnare tutti gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti ministeriali ed interministeriali, e debba essere trasmessa dalle amministrazioni proponenti al Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine dell'iscrizione dello schema di provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio. Questo sistema era stato valutato molto positivamente dal rapporto dell'Ocse del 2001, che definisce il nuovo sistema "*well designed*", poiché "*takes into consideration OECD recommendations and international best practices and contains interesting innovations (such as the two RIA reports and ATN report)*" (OECD, *Regulatory Reform in Italy, Background report*, chapter. 2, par. 114).

⁶¹ Sull'AIR in Italia v. A. Natalini, *La sperimentazione dell'Air a livello statale*, in "Riv. trim. sc. amm.", n. 4, 2000, p. 109 e ss.; E. Midena, *Analisi di impatto della regolazione e analisi tecnico-normativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, p. 85 ss.; AA. VV., *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi di impatto della regolazione*, a cura di S. Momigliano e F. Giovannetti Nuti, Soveria Mannelli, 2001; AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Catelani e E. Rossi, Milano, 2003.

⁶² La sperimentazione ha avuto luogo nel biennio 2000-2001. E' stata redatta una "Guida alla sperimentazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione" (pubblicata sul S.O. n. 46 alla Gazzetta Ufficiale 7.3.2001, n. 55) focalizzata sulle metodologie e le tecniche per lo sviluppo dell'analisi. In essa vengono illustrati i passaggi logici in cui si articola l'AIR, forniti schemi concettuali e indicazioni metodologiche. Nel primo semestre 2001 è stato inoltre istituito un servizio di *help-desk* con la funzione di fornire suggerimenti operativi sui singoli provvedimenti inclusi nel programma di sperimentazione, relativo ad un numero limitato di casi. Infine è stato effettuato un programma di formazione destinato ai funzionari incaricati di effettuare l'AIR nelle singole amministrazioni centrali ed è stata avviata una sperimentazione concernente lo sviluppo dell'AIR per specifici interventi normativi.

⁶³ A quella data risultava completata l'analisi per cinque progetti pilota. In merito si vedano E. Morfuni *L'introduzione dell'Air in Italia: la prima fase di sperimentazione*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, p. 729 ss.; S. Cavatorto e A. La Spina, *L'analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana*, in *Riv. it. di pol. pubbl.*, 2002, p. 43 ss.

⁶⁴ La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001, "Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni", prevede l'avvio di una ulteriore fase di sperimentazione con

perché affidata alla supervisione di un servizio (collocato presso il DAGL della Presidenza del Consiglio) del tutto privo di adeguati mezzi e risorse. Lo smantellamento del Nucleo per la semplificazione delle norme e dei procedimenti e dell'Osservatorio della semplificazione è stato peraltro interpretato da molte amministrazioni come il segnale di un tranquillo "ritorno all'antico".

Allo stato, l'Air si riduce per lo più alla mera menzione – divenuta quasi una clausola di rito – della inesistenza o della ridotta entità dei costi da regolazione prodotti dal provvedimento, quasi una giustificazione *ex post* delle scelte adottate, a mo' di relazione illustrativa. L'AIR non è dunque divenuta parte integrante e strutturale dell'iter formativo delle disposizioni normative, così come è stato invece ripetutamente richiesto dai rappresentanti delle parti sociali.

Invece di procedere con l'implementazione dell'AIR, si è continuato a ridisegnare lo strumento rimandando continuamente il momento della sua effettiva attuazione: così nel nuovo disegno di legge di semplificazione per il 2005 si interviene nuovamente con una disposizione di rango primario⁶⁵ che, oltre a legificare la definizione della nozione e delle finalità dello strumento, rinvia alla emanazione di ulteriori fonti regolamentari per la disciplina concreta dell'ambito di intervento, dei casi di esclusione e delle procedure.

La norma – che peraltro è presumibile difficilmente possa esplicare effetti significativi nel tempo residuo che manca di qui alla fine della legislatura – denota come il Governo continui a concentrarsi eminentemente sulla disciplina normativa dell'istituto dell'AIR. Questo approccio, ovviamente, determina reiterate dilazioni dell'applicazione concreta dello strumento. Ma la nuova disciplina produce un ulteriore inconveniente, quello di accentuare anche una dimensione autoritativa del ricorso a questa tecnica: la selezione dei casi da sottoporre a valutazione è rimessa infatti a una discrezionale decisione

caratteristiche sostanzialmente immutate rispetto alla prima fase, senza affrontare concretamente le criticità emerse. La Direttiva stabilisce di estendere costantemente il novero dei casi oggetto di indagine fino a una graduale applicazione dell'AIR a tutta l'attività di governo, lasciandone quindi immutato l'ambito di applicazione. Un'innovazione rispetto alla precedente Direttiva è rappresentata dalla previsione della definizione di prime modalità di monitoraggio e verifica *ex post* dell'impatto della regolamentazione (VIR), della sua applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati con l'AIR.

⁶⁵ Cfr. art. 15, commi 1-11, del ddl di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (A.C. 5864).

governativa per la quale non sono prescritti dal legislatore criteri oggettivi. Al contrario, si prevede che la fissazione di tali criteri sia effettuata dal Governo con regolamento governativo e che il Dipartimento affari giuridici e legislativi (Dagl) della Presidenza del consiglio dei ministri possa decidere, su motivata richiesta dei singoli ministeri, di escludere le proposte relative a singoli provvedimenti normativi.

Parimenti, la cornice istituzionale in cui lo strumento viene calato appare criticabile: la conduzione dell’AIR è infatti affidata alle amministrazioni di settore, le quali sono tendenzialmente portate a sopravvalutare le esigenze di nuove regole e vincoli normativi e relativi adempimenti burocratici e a sottovalutare i conseguenti costi per le imprese e i cittadini. Il coordinamento affidato al DAGL non sembra, del resto, in grado di assicurare un vero contraddittorio con le amministrazioni settoriali a tutela della qualità della regolazione, data la missione prevalente che al DAGL è affidata di coordinatore dell’iniziativa normativa del Governo. Ciò conduce inesorabilmente – come testimonia anche l’esperienza di altri paesi – a concepire l’AIR come un mero esercizio di stile, un’ulteriore relazione da compilare burocraticamente e allegare al provvedimento normativo a conclusione della redazione dello stesso.

Il risultato – almeno a livello statale (qualche buona pratica comincia infatti a registrarsi a livello regionale⁶⁶) – appare, dunque, piuttosto deludente. Da una parte, non si assicura ancora, dopo oltre cinque anni, una effettiva messa a regime e un’applicazione generalizzata dell’AIR. Dall’altra, vi sono rischi che essa possa essere sostanzialmente snaturata riducendola a strumento di supporto alle scelte politiche di merito, senza alcuna effettiva attenzione all’obiettivo della riduzione o del contenimento dei carichi regolativi e burocratici inutili o eccessivi.

Ben altre appaiono le priorità su cui si dovrebbero appuntare gli sforzi per far decollare definitivamente l’AIR nel nostro Paese. Nell’attuale fase non si avverte l’esigenza di un’ulteriore disciplina in astratto del meccanismo, quanto piuttosto di azioni concrete per il reclutamento e la formazione della professionalità “multidisciplinare” richiesta per i soggetti che predispongono materialmente l’AIR, e di scelte coerenti in tema di identificazione delle strutture tecniche più idonee ad effettuare l’AIR, di rapporti tra gli uffici della

⁶⁶ Cfr., ad esempio, per l’esperienza AIR del Piemonte, il documento “*Guidelines*” per la qualità della regolamentazione cit., p. 43 ss.(su www.semplicificazione.it).

Presidenza del Consiglio e dei Ministeri di settore (e, all'interno di questi, tra l'ufficio legislativo e le direzioni di *line*), di sperimentazione dei metodi e delle tecniche più idonee a garantire analisi rigorose. Accanto a competenze giuridiche già presenti nelle nostre amministrazioni pubbliche, occorrono esperti di economia, di statistica, di ingegneria gestionale, di contabilità e di politiche pubbliche nei principali settori.

La crescita esponenziale dei costi da regolazione è, anche, il prodotto della *frammentazione settoriale dei centri di produzione normativa*. L'eccesso di regolazione è infatti spesso direttamente funzione del fatto che l'intervento normativo viene deciso da un regolatore con competenza settoriale, inevitabilmente portato a tutelare nel massimo grado il concreto interesse pubblico che è chiamato a perseguire, e spesso del tutto indifferente all'esigenza di un adeguato bilanciamento tra questo interesse e gli altri interessi pubblici con esso potenzialmente contrastanti (ad esempio, tutela dell'ambiente e tutela della libertà di iniziativa economica).

Un chiaro esempio al riguardo è rappresentato dall'ordinamento europeo, in cui il procedimento di approvazione di regolamenti e direttive vede intervenire, a fianco del Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri articolato in formazioni a competenza settoriale, i Consigli di settore (Consiglio Ecofin, Consiglio Mercato Interno, Consigli dei ministri dell'ambiente, Consiglio dei ministri della sanità, ecc.). Questo assetto organizzativo produce una "political asymmetry"⁶⁸ dal momento che ogni autonoma formazione consiliare, pur raccogliendo tutti e soli i ministri di un determinato settore, può approvare provvedimenti normativi in via definitiva senza la necessità di sottoporli al vaglio di un confronto con i ministri controinteressati, dunque senza la garanzia data dalla deliberazione collegiale dell'intera compagine governativa, come avviene negli ordinamenti nazionali. L'inflazione normativa e l'eccesso di carichi regolativi che caratterizzano la regolazione europea è anche il prodotto di questo assetto organizzativo.

⁶⁸ L'espressione è stata coniata da G. Amato, come riferito in C. M. Radaelli, *Governing European Regulation: The Challenges Ahead*, European University Institute, RSC Policy Paper No 98/3, 1998.

Analoga radice strutturale ha l'inflazione legislativa italiana, dato che – come è noto – nel nostro ordinamento i progetti di legge possono essere approvati in via definitiva, salvo alcune eccezioni, dalle commissioni parlamentari organizzate secondo un criterio di competenza materiale (art. 72 Cost.).

Per evitare la produzione di carichi regolativi inutili o sproporzionati è opportuno dunque che il processo di produzione normativa non si esaurisca con la deliberazione di un corpo a competenza settoriale. E' la ragione per la quale si era da molte parti auspicato che la nuova Costituzione europea prevedesse la sostituzione della attuale molteplicità di Consigli di settore con un unico Consiglio degli Affari legislativi⁶⁹ a competenza generale e non settoriale; ma la Conferenza intergovernativa, su proposta del Governo italiano, ha bocciato la proposta che in tal senso era contenuta nel progetto approvato dalla Convenzione europea⁷⁰.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, e nella fattispecie, la competenza delle commissioni parlamentari ad approvare in via definitiva i provvedimenti settoriali di loro competenza, va ricordato che il Regolamento della Camera ha istituito un apposito comitato paritetico competente, fra l'altro, per la qualità della legislazione (il Comitato per la legislazione). Esso è dotato del potere di esprimere pareri "rafforzati" sui disegni o proposte di legge in corso di approvazione da parte delle commissioni: si ha infatti l'automatica rimessione all'Aula del disegno o proposta di legge assegnato in sede deliberante, allorché la Commissione si rifiuti di adeguarsi ai rilievi mossi dal Comitato della legislazione con riferimento ai profili di qualità della regolazione e di analisi di impatto della regolazione⁷¹. E' auspicabile che anche il Regolamento del Senato provveda ad adottare analoghe innovazioni.

Vanno poi considerati, nel caso dell'ordinamento italiano, i regolamenti ministeriali, per i quali occorre rafforzare, o quanto meno mantenere attivi, i poteri di coordinamento della Presidenza del Consiglio e, in particolare, dell'ufficio legislativo della Presidenza, il DAGL. In aggiunta all'obbligo di

⁶⁹ V. Astrid, *Per la Costituzione europea. Convergenze, divergenze, percorsi possibili (e qualche proposta)* in www.astridonline.it/europa, febbraio 2003 (ora anche in Astrid, *Una Costituzione per l'Europa*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, 2004, p. 239 ss.).

⁷⁰ V. L. Carbone, C. Pinelli, G. Tiberi, *Il progetto di Costituzione europea davanti alla Conferenza inter-governativa*, in www.astridonline.it/europa ..

⁷¹ Art. 93, comma 3, del Regolamento della Camera. Ma v. anche l'art. 96, comma 4, per i provvedimenti assegnati in sede redigente.

comunicazione dei regolamenti ministeriali alla Presidenza del Consiglio prima della loro emanazione, attualmente previsto⁷², un'utile misura per la riduzione dei carichi regolativi derivanti da tali provvedimenti potrebbe essere quella di introdurre l'obbligo delle amministrazioni proponenti di ottenere una sorta di validazione della relativa scheda di analisi di impatto della regolazione, affidando questo potere alla struttura specializzata per la qualità della regolazione governativa di cui si è sopra scritto: essa dovrebbe verificare e "certificare" la correttezza del metodo di analisi utilizzato e la veridicità dei risultati prospettati. A garanzia dell'effettività di un simile controllo, si potrebbe altresì stabilire che, in caso di valutazione negativa da parte della struttura specializzata, lo schema di decreto ministeriale sia automaticamente sottoposto all'esame del Consiglio dei Ministri.

La riduzione dei carichi regolativi non può, tuttavia, come detto, riguardare solo la nuova regolazione, ma deve altresì investire contemporaneamente l'intero complesso della legislazione già in vigore, dalla quale vanno espunte le norme ormai inutili o implicitamente abrogate dalla stratificazione di successivi interventi normativi, valutando nel contempo quali attività possano essere interamente liberalizzate senza pregiudizio per diritti e interessi meritevoli di protezione o per interessi generali tutelati dall'ordinamento (con la conseguente integrale soppressione, in tali casi, di ogni provvedimento autorizzatorio dell'amministrazione). Anche in questo caso essenziale è il ricorso all'analisi di impatto della regolazione, che deve tuttavia inserirsi in un'ampia attività di riordino normativo (di cui si dirà più oltre), volta, contestualmente, a semplificare, ridurre e riordinare, materia per materia, migliaia di provvedimenti in testi unici o codici settoriali.

Il processo di riordino della normazione esistente rappresenta, anzi, dal punto di vista metodologico una priorità assoluta per ridurre i carichi regolativi: la elaborazione del testo unico o del codice deve infatti accompagnarsi, grazie all'impiego dell'AIR, a una modificazione, nel senso della semplificazione degli aspetti organizzativi della materia, e dello snellimento delle procedure autorizzatorie, se non addirittura della loro soppressione laddove non più giustificate.

⁷² Art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Contemporaneamente, l'attività di riordino deve mirare alla riduzione dello stock di regolazione vigente, mediante la abrogazione delle fonti normative riordinate all'interno del testo unico o del codice, sì da condurre ad una reale riduzione della quantità di norme vigenti, contribuendo così anche a garantire certezza e conoscibilità del diritto. Per raggiungere tale obiettivo di riordino normativo la strada più rapida ed efficace risulta essere quella del ricorso allo strumento delle deleghe al Governo per il riordino e contestuale semplificazione della legislazione afferente interi settori organici; ovvero del ricorso a meccanismi ancora più drastici, quale quello delle deleghe contenenti clausole "ghigliottina", ossia clausole che dispongono l'immediata eliminazione di tutte le norme della materia non ricomprese nel testo unico o nel codice al momento dell'entrata in vigore degli stessi (per questi aspetti attinenti alle tecniche per il riordino normativo, si veda *amplius* il par. 5.3).

5.2. Metodologie, tecniche e strumenti per la riduzione dei carichi burocratici. In particolare: deregolazione e liberalizzazione; sportelli unici; conferenze dei servizi; autocertificazione e Dia; silenzio-assenso

L'esperienza internazionale (ma anche l'esperienza italiana a partire dalla legge 241 del 1990, recentemente novellata⁷³) ha consentito di mettere a punto una vasta gamma di metodologie, tecniche e strumenti utili per snellire i procedimenti amministrativi, semplificare gli adempimenti burocratici e alleggerire i relativi costi. Ne ricorderemo brevemente alcuni, scelti tra quelli più frequentemente utilizzati nelle legislazioni più avanzate.

Seguendo le indicazioni di una recente dottrina⁷⁴, le metodologie, le tecniche e gli strumenti per la riduzione dei carichi burocratici possono essere raggruppati in:

⁷³ V. la legge 11 febbraio 2005, n. 15; e, per un primo commento, si vedano: A. Massera e altri, *La riforma della legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo: una prima lettura*, in *Astrid-Rassegna*, n. 3/2005, e V. Cerulli Irelli, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa, Un primo commento alla legge n. 15/05 recante modifiche e integrazione alla legge n. 241/90*, in *Astrid-Rassegna*, n. 4/2005.

⁷⁴ A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002.

a) *Tecniche di eliminazione* - Gli adempimenti amministrativi vengono eliminati attraverso la soppressione delle regolazioni di settore e delle relative procedure amministrative di autorizzazione o controllo (*deregolazione*) e la conseguente completa *liberalizzazione* delle attività prima regolate. Ciò avviene allorché le regolazioni e i relativi controlli o autorizzazioni:

- non risultano più rispondenti alle finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore, o

- sono in contrasto con i principi generali dell'ordinamento, oppure

- comportano rilevanti effetti negativi, per esempio, impongono barriere all'entrata sul mercato di nuovi competitori, ovvero

- comportano per i cittadini e l'amministrazione costi più elevati dei benefici, o, ancora,

- derogano alla normativa procedimentale di carattere generale, qualora non sussistano più le ragioni che giustifichino una difforme disciplina settoriale.

Le tecniche di eliminazione possono essere anche connesse alla sostituzione dell'intervento pubblico con forme di autoregolamentazione dei privati.

b) *Tecniche di riduzione* - Gli adempimenti amministrativi vengono ridotti attraverso lo *snellimento delle procedure* ed in particolare la riduzione delle fasi procedurali, la riduzione e l'individuazione di *tempi certi* per la *conclusione dei procedimenti* e l'attribuzione ad *organi monocratici* di funzioni affidate ad organi collegiali pletorici.

Tra le altre tecniche, assume particolare rilevanza, ai fini della riduzione degli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, l'*autocertificazione*, accompagnata spesso dalla *dichiarazione di inizio attività* e dal *silenzio-assenso* (v. *infra*). Essa ha mostrato notevoli potenzialità nella eliminazione delle certificazioni amministrative, nei casi in cui si tratta di autocertificare dati già in possesso della stessa o di altre amministrazioni, e, inoltre, nei casi in cui i dati da accertare e autodichiarare prima di dare inizio a una nuova attività sono relativamente semplici, di facile riscontro e di sicura interpretazione; mentre essa ha applicazione ed efficacia più limitata nei casi

in cui si tratta di attestare il possesso di requisiti complessi o di più incerto accertamento come avviene, ad esempio, nel procedimento in autocertificazione previsto per lo start-up degli impianti produttivi (questo procedimento risulta essere prescelto, di fatto, in non più del 25-30% dei casi⁷⁵: ciò ne dimostra, da una parte, l'indubbia utilità, ma dall'altra rivela l'impossibilità di considerarlo come una soluzione di per sé esaustiva del problema dello snellimento e della velocizzazione dei procedimenti autorizzatori). Quando l'investimento è consistente, ed è incerta la sussistenza dei requisiti previsti o dubbia l'interpretazione delle norme che li regolano, l'impresa preferisce, comprensibilmente, attendere l'emanazione del provvedimento amministrativo, anziché assumersi il rischio di una contestazione in tempi tali da non consentire il recupero dell'investimento già fatto.

L'introduzione, anche in forma generalizzata, dell'autocertificazione e della dichiarazione di inizio attività non possono esimere dunque il legislatore dalla faticosa opera di semplificazione dei singoli procedimenti autorizzatori.

c) *Tecniche di razionalizzazione* - La pluralità di interessi pubblici da tutelare nel medesimo contesto e la conseguente pluralità delle amministrazioni coinvolte in un procedimento o in più procedimenti tra loro connessi è all'origine di carichi amministrativi conseguenti alla incertezza e alla lunghezza dei tempi necessari per completare il procedimento e alla numerosità di soggetti od organi ai quali rivolgersi o che debbono comunque partecipare alle attività amministrative (decisionali o istruttorie) interessate.

Le tecniche di razionalizzazione tendono dunque, innanzitutto, a rispondere alla frammentazione **“unificando” i procedimenti** che si riferiscono alla medesima attività, **procedimentalizzando** la loro partecipazione alle attività istruttorie, autorizzative e di controllo in modo da garantire tempi certi e rapidi, **riducendo** per quanto possibile **il numero delle**

⁷⁵ Vedi L. Torchia, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 109 ss.; G. Gardini, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento autorizzatorio all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 541 ss.; M. Sgroi, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 185 ss; G. Gardini e G. Piperata (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002; S. Paparo, *Lo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive*, in <http://www.astridonline.it/Qualit--de/Sportello-/index.htm>

amministrazioni coinvolte e garantendo un unico interlocutore attraverso gli sportelli unici.

Nel caso dello *sportello unico per le attività produttive*, introdotto in Italia dal decreto legislativo 112 del 1998, semplificazione e unificazione in capo ai Comuni dell'insieme delle competenze autorizzatorie relative allo *start-up* degli impianti produttivi si intrecciano in modo inscindibile. Infatti, il decreto ora citato, nel conferire ai Comuni tutte le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, fino ad allora suddivise fra diverse amministrazioni, ha previsto l'istituzione di uno sportello unico per le attività produttive presso la struttura del Comune, o dei Comuni associati, responsabile dell'intero procedimento. Lo stesso decreto legislativo (art. 25) nel dettare i principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative comunali in materia di insediamenti produttivi, ha stabilito espressamente che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento produttivo è unico, e ha individuato i principi per la sua semplificazione.

Su questa base, la semplificazione ha operato "trasversalmente" attraverso l'utilizzo di molteplici strumenti, tra i quali l'autocertificazione, la denuncia di inizio attività, la conferenza dei servizi fra tutte le amministrazioni interessate con tempi scanditi e contingentati, e l'informatizzazione dell'intero procedimento: è stato così disegnato un nuovo procedimento unitario, la cui titolarità è del comune, che adotta direttamente o richiede ("può richiedere") alle amministrazioni di cui intende avvalersi gli atti istruttori e i pareri tecnici previsti dalle normative vigenti. Sulla base di tale avvalimento viene a costituirsi una rete di amministrazioni, nella quale amministrazione procedente è l'amministrazione comunale, ma a cui le altre amministrazioni ed enti pubblici partecipano, se gli enti locali decidono di avvalersene anche affidando ad essi singoli atti istruttori del procedimento (art. 24, comma 4).

La giurisprudenza costituzionale ha fornito una lettura delle disposizioni istitutive dello sportello unico come tendenti a definire una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano atti e adempimenti, rientranti nella competenza

di amministrazioni diverse, ma tutti richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto. Sempre secondo la Corte "ciò non significa tuttavia che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti"⁷⁶.

Si tratta, per vero, di una lettura riduttiva della portata innovativa delle disposizioni sullo sportello unico contenute nel decreto legislativo istitutivo. Ancorché tale lettura sia stata nei fatti seguita dalla maggior parte delle amministrazioni coinvolte (restie a cedere del tutto ai Comuni le competenze loro precedentemente spettanti nella materia)⁷⁷, e sia stata *bon gré mal gré* accettata nei fatti dalla stragrande parte delle amministrazioni comunali (timorose ed incerte di fronte alle nuove consistenti responsabilità che avrebbero dovuto assumersi, spesso senza disporre di adeguate risorse umane e tecniche), si può invero dubitare del suo fondamento. E non si può non notare che proprio questa lettura riduttiva ha finito per indebolire la portata innovativa di questa riforma e per limitarne gli effetti in termini di effettiva accelerazione dei procedimenti e di riduzione dei carichi normativi.

Va ricordato, infatti, che la disciplina istitutiva dello sportello unico per le attività produttive trae origine da una delega legislativa (titolo I della legge 59 del 1997) concernente il conferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali. In piena coerenza con l'oggetto e i criteri della delega, il contenuto primario della norma delegata sta, coerentemente, nel conferimento ai Comuni (singoli o associati) di tutte le funzioni amministrative in materia di localizzazione, realizzazione e messa in esercizio di impianti produttivi, ovviamente spogliando di tali competenze e responsabilità le altre amministrazioni in precedenza coinvolte; e sta, solo in

⁷⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 376 del 2002. Si veda anche Corte costituzionale, sentenza n. 364 del 2003.

⁷⁷ Cfr. per es. Deliberazione G.R. Emilia-Romagna 10 dicembre 2001, n. 2767, *Modifiche ed integrazioni alla Delib. G.R. 26 luglio 1999, n. 1367 recante "Prime indicazioni per la realizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive"* in *B.U. Emilia-Romagna*, 11 febbraio 2002, n. 23.

seconda battuta, nella previsione che i Comuni svolgano tali funzioni mediante la creazione di uffici (sportelli) unici informatizzati, titolari del procedimento e responsabili dell'unico provvedimento amministrativo che lo conclude. L'effetto di semplificazione e unificazione del procedimento doveva conseguire, dunque, e consegue all'avvenuto conferimento delle funzioni e compiti, e dunque alla loro ricomposizione/aggregazione in capo ad un unico ufficio di un unico soggetto istituzionale.

Non si può tuttavia negare che l'interpretazione riduttiva seguita dalla Corte abbia trovato qualche riscontro in diverse disposizioni dei primi regolamenti attuativi della nuova normativa, peraltro corrette poi "in corso d'opera". Ma, da una parte, il testo legislativo non è equivocabile, tanto sul punto del completo conferimento/attribuzione ai comuni di tutte le funzioni amministrative in materia (art. 23, comma 1), quanto sulla conseguente sottrazione delle stesse funzioni alle amministrazioni prima competenti, delle quali i Comuni "*possono (facoltativamente) avvalersi*" e alle quali "*possono (facoltativamente) affidare singoli atti istruttori dei procedimenti*". Dall'altra, pare lecito supporre che proprio questa lettura riduttiva abbia di fatto limitato le potenzialità dell'innovazione, lasciando nelle mani della pluralità di amministrazioni in precedenza competenti efficaci strumenti per opporsi a una reale semplificazione e accelerazione del procedimento.

Per altro verso, è forse proprio in virtù del prevalere di questa interpretazione riduttiva che molte Regioni hanno rinunciato a radicali contestazioni della nuova disciplina. L'analisi della legislazione regionale in materia di sportello unico per le attività produttive⁷⁸ evidenzia infatti che, malgrado i ricorsi alla Corte Costituzionale proposti da alcune Regioni, il modello dello sportello unico non è stato messo in discussione. Molte delle Regioni che hanno legiferato in materia⁷⁹, infatti, hanno disciplinato in dettaglio il procedimento unico riproducendo il modello prefigurato dal

⁷⁸ Si veda in proposito L.Cici, *la legislazione regionale in materia di sportello unico e distretti industriali*, in *Regioni e attività produttive*, Milano, 2003.

⁷⁹ Si vedano in particolare le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998, tra le prime: Regione Toscana L.r. n. 87 del 1998, Regione Abruzzo L.r. n. 11 del 1999, Regione Emilia Romagna L.r. n. 3 del 1999, Regione Liguria L.r. n. 7 del 1999, Regione Lazio L.r. n. 14 del 1999, Regione Marche L.r. n. 54 del 1999, Regione Molise L.r. n. 34 del 1999 e L.r. n. 27 del 2000, Regione Umbria Regione Lombardia L.r. n. 1 del 2000, Regione Piemonte L.r. n. 44 del 2000 e la Regione Puglia L.r. n. 24 del 2000 e la Regione Veneto L.r. n. 11 del 2001. Si vedano anche alcune leggi di settore quali: Regione Friuli Venezia Giulia L.r. n. 3 del 2001 e Regione Sardegna L.r. n. 37 del 1998.

legislatore statale, sia pure spesso configurandolo, in coerenza con la accennata lettura riduttiva, come una sorta di unificazione dei *front office* accompagnata da qualche misura di coordinamento e accelerazione dell'attività di *back office*, che rimangono separate da rigidi compartimenti stagni. Le ulteriori disposizioni regionali concernono prevalentemente il ruolo della Regione, il finanziamento e il sostegno agli sportelli e le misure tese a favorire l'interconnessione, anche per via telematica, tra le amministrazioni, mentre pochissime sono le disposizioni di vera e propria deroga alla normativa statale (ma anche quelle di fattivo sostegno ad una puntuale implementazione della nuova disciplina nella sua interpretazione più innovativa)⁸⁰.

I dati relativi alla diffusione degli sportelli ed ai tempi medi di conclusione dei procedimenti sopra citati (par. 4) offrono un quadro dell'esperienza applicativa dello sportello unico caratterizzato da luci ed ombre nel quale accanto alle esperienze di eccellenza che dimostrano le potenzialità delle innovazioni introdotte, permangono diffuse aree di resistenza all'innovazione⁸¹. Le ragioni delle difficoltà incontrate sono molteplici. Ha pesato innanzitutto il venir meno del ruolo di "cabina di regia" dell'implementazione del nuovo strumento cooperativo (svolto fino al 2001-2002 dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal soppresso Osservatorio sulle semplificazioni⁸², con la partecipazione attiva delle parti sociali, delle Regioni, degli Enti locali e dei rappresentanti di ciascun ministero); così come ha pesato il venir meno del ruolo (parimenti esercitato dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il sostegno dell'Osservatorio) di monitoraggio dello stato di attuazione dello sportello unico per valutarne l'efficacia, individuare

⁸⁰ La Regione Liguria (LR n. 7 del 1999) ha limitato il procedimento in autocertificazione ai casi che non richiedono il rilascio di autorizzazioni o nulla osta in materia paesistica, sismica, idrogeologica, idraulica, ambientale, naturalistica, del patrimonio artistico e archeologico; la Regione Veneto (LR n. 11 del 2001) ha introdotto un intervento sostitutivo regionale per l'istituzione degli sportelli unici nei comuni inadempienti attraverso la nomina di un commissario *ad acta* cui spetta il compito di stipulare le convenzioni con i Comuni contermini o con la Camera di Commercio, fino a quando il Comune non abbia attivato lo sportello.

⁸¹ S. Paparo, *Lo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive*, cit.; F. Ferrara, *Sportello Unico, semplificazioni amministrative e riduzione delle barriere all'imprenditorialità*, in *Sportello unico: gli effetti economici e amministrativi di una innovazione*, Roma, 2003; AA. VV., *La pubblica amministrazione e le associazioni delle imprese. Rilevazione sulla semplificazione*, Roma, 2004.

⁸² Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Osservatorio sulle semplificazioni, *Relazione sulla attività svolta, anno 1999 e anno 2000*.

gli eventuali ostacoli da rimuovere e verificarne l'adeguatezza dell'impianto normativo⁸³. Ma con la soppressione dell'Osservatorio si è interrotta anche un'intensa attività istituzionale tesa a rimuovere ostacoli e resistenze alla collaborazione con gli sportelli unici da parte di amministrazioni dello Stato e ad individuare gli ulteriori traguardi dell'innovazione normativa per estendere e rendere più efficace la semplificazione.

E' infatti evidente che, per conseguire buoni livelli di efficacia e operatività degli sportelli unici, occorre garantire ai Comuni e in specie ai Comuni minori un forte supporto politico e amministrativo (in varie forme ipotizzato, del resto, già dagli art. 23 e 24 del decreto istitutivo). Malgrado i significativi progressi realizzati nella diffusione degli sportelli associati, frutto del programma di sostegno "chiavi in mano" varato con l'*action plan* governativo del 2000⁸⁴, rimane forte l'esigenza di incentivare l'associazionismo intercomunale e di generalizzare esperienze in grado di coniugare efficacemente la presenza dello sportello associato con la valorizzazione del ruolo dei singoli Comuni. Va notato, peraltro, che la disciplina istitutiva non sembra avere sufficientemente considerato le peculiarità degli sportelli consortili dei piccoli Comuni e non ha previsto, per tali peculiari situazioni, forme efficaci di raccordo tra lo sportello consortile e gli organi istituzionali del singolo Comune associato, direttamente interessato all'insediamento produttivo. La lettura riduttiva sopra criticata, ha poi certamente aumentato le difficoltà dei piccoli comuni, ovviamente non dotati di forza politico-contrattuale sufficiente a costringere alla collaborazione amministrazioni statali o regionali restie ad accettare il ridimensionamento delle proprie competenze ad un ruolo ancillare-istruttorio rispetto allo sportello unico. Muovendo da queste difficoltà, è stata di recente rimessa in discussione la scelta del legislatore del 1998, riproponendo un'ipotesi già a lungo discussa durante i lavori preparatori del decreto legislativo n. 112/1998:

⁸³ Sulla base delle indicazioni dell'Osservatorio, il Governo, nel maggio del 2000, aveva approvato un *action plan* sullo sportello unico. L'obiettivo del piano era la diffusione degli sportelli unici su tutto il territorio nazionale in modo da coprire almeno il 90% della popolazione attraverso le seguenti azioni: a) innovazioni regolamentari (approvate con le modifiche al DPR. n.447); b) iniziative tese ad intervenire in via amministrativa per rimuovere ostacoli e resistenze (circolare ai vigili del fuoco); c) programmi di sostegno; d)ulteriori innovazioni legislative (modifiche alla disciplina della Conferenza dei servizi approvate con la legge n.340 del 2000).

⁸⁴ V. la precedente nota 64. V. anche F. Ferrara (a cura di), *Piani di azione e politiche di innovazione. Il caso dello sportello unico*, Roma, 2003.

quella di conferire l'insieme delle competenze amministrative in materia di start up degli impianti produttivi alle Camere di Commercio anzi che ai Comuni. Si ritenne allora, tuttavia, improponibile una soluzione che avrebbe sottratto alle amministrazioni comunali tradizionali e fondamentali competenze in materia di governo del territorio comunale, da molti ritenute elemento fondante della stessa identità dell' istituzione municipale. E si ripiegò (art. 23, comma 3) sulla previsione di convenzioni fra Comuni e Camere di Commercio "per la realizzazione dello sportello unico" e dunque sulla attivazione tra gli uni e le altre di moduli collaborativi.

Si deve notare che, peraltro, anche una parte dei grandi Comuni ha registrato esperienze non soddisfacenti nella realizzazione degli sportelli unici per le attività produttive. La causa principale sembra essere la difficoltà dell'autorità politica (Sindaco) ad imporre una reale unificazione delle competenze in materia, oggi disperse fra diverse strutture dell'amministrazione comunale, anch'esse restie a cedere poteri e responsabilità. Anche questa difficoltà si connette tuttavia alla accennata lettura riduttiva. Finché il procedimento unico resta frammentato in una complessa rete di subprocedimenti facenti capo alla autonoma responsabilità di una pluralità di amministrazioni, ne risulta inevitabilmente rafforzata la resistenza di ciascuna articolazione della amministrazione comunale a rinunciare alla titolarità del proprio subprocedimento.

Infine, si sono registrate difficoltà nella implementazione dello sportello telematico (previsto dallo stesso decreto legislativo n. 112) e, soprattutto, della gestione telematica del procedimento nel suo insieme (dunque nell'attività di *back office*), innovazione decisiva per conseguire un significativo abbattimento dei tempi di conclusione del procedimento. Tali criticità sono legate alle problematiche generali di implementazione del piano di *e-government* del 2000 e dei suoi successivi aggiornamenti (forti ritardi nella diffusione della carta di identità elettronica, nell'uso della firma digitale, nella gestione automatizzata dei flussi documentali, nella stessa realizzazione di connessioni in banda larga tra gli uffici e le amministrazioni)⁸⁵.

⁸⁵ Cfr. Astrid, *Il codice delle pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2005. E cfr. ora il parere n. 11995/04 della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, in <http://www.astridonline.it/E-governme/Codice-del/index.htm>

Si ipotizza oggi un *restyling* dello sportello che sembra consistere in nuove disposizioni sugli sportelli telematici, ivi compresa la previsione della individuazione di “modelli tecnico-organizzativi di riferimento”⁸⁶. Ma per realizzare gli sportelli non servono ulteriori norme, ma semmai un impegno coerente nel sostegno all’implementazione, anche in relazione alle previsioni della nuova legge sul procedimento amministrativo in materia di convocazione e svolgimento della conferenza dei servizi con l’uso degli strumenti informatici e telematici. E la previsione di modelli di riferimento definiti a livello nazionale appare assai poco rispettosa della incompressibile diversità delle situazioni locali, assolutamente variegata (grandi città e piccoli comuni, sportelli costituiti da un gran numero di comuni associati o dal comune singolo, aree rurali, montane o metropolitane, e via dicendo).

Una sola innovazione normativa potrebbe essere utile e potrebbe trovare collocazione nel decreto delegato previsto dall’art. 2 della cd. legge La Loggia (Legge 5 giugno 2003, n.131)⁸⁷: la esplicita riaffermazione, tra le funzioni fondamentali dei Comuni, dell’ *insieme* delle competenze amministrative concernenti la realizzazione, ampliamento, cessazione riattivazione, localizzazione e rilocalizzazione di impianti produttivi. Si tratterebbe, come è evidente, di una letterale riproposizione di quanto già stabilisce l’art. 23, primo comma, del decreto legislativo n. 112/1998: ma farebbe di questa disposizione una norma di attuazione del disposto dell’art. 117, lettera *p*, della Costituzione, togliendo ogni pretesto a ulteriori contestazioni da parte delle amministrazioni statali e regionali, che hanno finora ostacolato la piena funzionalità degli sportelli unici. Non sarebbe, beninteso, una soluzione di per sé risolutiva di tutti i problemi di implementazione dello sportello unico: in particolare se (o fino a quando) non verranno conferite le risorse finanziarie e le competenze specialistiche ai Comuni per svolgere direttamente le necessarie attività istruttorie, rimarrà aperto, ciononostante, il problema della cooperazione delle altre amministrazioni. Come è noto, le *best practices*⁸⁸ finora registrate in materia di sportelli unici sono per lo più riconducibili a

⁸⁶ Così l’art. 10 del decreto legislativo recante il Codice delle pubbliche amministrazioni digitali, in *Astrid-Rassegna*, n. 4/2005. Sul punto, in senso critico, Astrid, *Il codice delle pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, cit. V.

⁸⁷ Sull’art. 2 della legge La Loggia, vedi il commento di F. Pizzetti, *L’articolo 2*, in F. Bassanini e altri, *La legge La Loggia*, Rimini, 2003.

⁸⁸ Formez, *Comuni e imprese. 56 Best practices di sportello unico*, Roma, 2002.

casi di eccellenza sul piano della cooperazione fra le amministrazioni (del resto, il tema della cooperazione interistituzionale nella *governance* delle moderne società complesse è – com'è noto – del tutto ineludibile). Resta quindi essenziale l'attribuzione di adeguate risorse ai Comuni e/o l'individuazione di strumenti che assicurino e promuovano la cooperazione delle altre amministrazioni (e in particolare di quelle dello Stato).

In questa logica si muovono le misure di **rafforzamento degli sportelli unici** (ancorché in buona parte già previste dalla legislazione vigente) introdotte dal disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005, recentemente approvato in prima lettura dal Senato⁸⁹. Esse prevedono che lo Stato e le Regioni promuovano intese o concludano accordi per rimuovere gli ostacoli alla piena operatività degli sportelli unici e, al contempo, per estenderne ulteriormente la diffusione e l'ambito di competenza, anche in relazione al ricorso a forme di co-finanziamento tra Stato e regioni nelle aree sottoutilizzate.

Tra gli strumenti di razionalizzazione meritano di essere ricordati anche il silenzio assenso, la denuncia di inizio attività e la conferenza dei servizi. La *conferenza dei servizi* è il principale strumento per la composizione della pluralità di interessi pubblici affidati alla cura di amministrazioni o uffici diversi: essa consente, come è noto, di esaminare contestualmente i vari interessi pubblici, coinvolti in un procedimento amministrativo o in più procedimenti connessi riguardanti la medesima attività, per aumentare il coordinamento tra le diverse amministrazioni sia ai fini della messa in comune degli elementi istruttori, che per la definizione del contenuto della decisione finale. Essa delinea il superamento di un modello sequenziale, caratterizzato dalla pluralità di "passaggi" tra amministrazioni diverse, a favore di un modello in cui le amministrazioni operano in parallelo o in simultanea⁹⁰. Tale tecnica è efficace nella misura in cui consente una decisione in tempi certi e rapidi.

⁸⁹ Cfr. l'art.5, comma 2, lettera f) del ddl. recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005"(A.C. 5864) approvato dal Senato il 18 maggio 2005, Vedi anche Astrid, *La semplificazione amministrativa e la competitività del Paese*, cit.

⁹⁰ A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002.

La nuova legge sul procedimento amministrativo⁹¹ ha introdotto nuove disposizioni che semplificano e accelerano i lavori della conferenza dei servizi, il cui obiettivo sembra essere quello di garantire ad un tempo: a) che tutte le amministrazioni comunque interessate abbiano modo di far valere le loro ragioni e di tutelare gli interessi pubblici alla cui cura sono preposte, e b) che comunque il procedimento si concluda in tempi certi e ragionevolmente brevi con una determinazione positiva o negativa. Le nuove disposizioni confermano alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi costituzionalmente sensibili la facoltà di opporsi alle conclusioni raggiunte in sede di conferenza dei servizi, rimettendo la decisione all'organo di vertice competente: Ma esse ridefiniscono il quadro degli organi di vertice legittimati ad agire quali decisori di ultima istanza, adeguandolo alle disposizioni del nuovo titolo V (a seconda delle materie, si tratta dunque del Consiglio dei Ministri, della Conferenza Stato Regioni, della Conferenza unificata, della Giunta regionale, della Giunta provinciale o comunale).

Il *silenzio assenso* e la *denuncia di inizio attività* sono strumenti utili ad evitare che i ritardi e il comportamento omissivo da parte delle amministrazioni penalizzino l'attività dei privati. In Italia, nel quadro delle attività di semplificazione della XIII legislatura silenzio assenso e denuncia di inizio attività hanno sostituito autorizzazioni, licenze e altri atti amministrativi in numerosi casi

In particolare, lo strumento del silenzio assenso appare particolarmente efficace quando: 1) l'amministrazione è di norma in grado di provvedere, nei tempi indicati, alle attività di controllo a posteriori sul rispetto dei limiti e prescrizioni imposti all'attività privata a tutela di interessi generali e tali controlli non comportano valutazioni complesse e controverse; 2) o, in alternativa, si possa ritenere che le conseguenze negative che sarebbero prodotte dalla lunga attesa del provvedimento autorizzatorio siano più gravi e rilevanti delle conseguenze negative che discendono dall'esercizio della facoltà di prescindere dal provvedimento autorizzatorio quando l'inerzia

⁹¹ Legge 11 febbraio 2005, n. 15. Per un primo commento, v. G. Bonario, *la Conferenza di servizi*, in A. Massera e altri, *La riforma della legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo: una prima lettura*, cit; V. Cerulli Irelli, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit., p. 14 ss.

⁹⁶ Cfr. F. Bassanini, *Delivering Services and Public-Private Partnership in e-Government*, ora in http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/bassaninieng.htm.

dell'amministrazione si protragga troppo a lungo; occorre perciò che i diritti e gli interessi tutelati potenzialmente vulnerabili dall'attività non autorizzata non siano talmente rilevanti (ad esempio non vi sia il rischio di danni gravi e irreparabili per la collettività) da rendere imprescindibile il preventivo controllo e l'espressa autorizzazione dell'autorità amministrativa. Se nessuna delle due accennate condizioni ricorre, lo strumento del silenzio-assenso aprirebbe la strada ad una sorta di deregolazione di fatto; in tali casi è dunque preferibile l'utilizzazione di tecniche più soft di semplificazione dei singoli procedimenti autorizzatori al fine di garantire comunque all'impresa la possibilità di ottenere il provvedimento autorizzatorio o il suo rifiuto motivato in tempi brevi e certi. Una terza condizione appare necessaria per un corretto ricorso al silenzio-assenso come strumento di semplificazione: ed è che siano previsti ed effettivamente attivati, comunque, strumenti efficaci idonei a scoraggiare eventuali comportamenti collusivi fra l'amministrazione e i privati, i cui interessi potrebbero essere illegittimamente favoriti da comportamenti omissivi dell'amministrazione.

Quando non ricorrano le condizioni or ora accennate, la previsione del silenzio-assenso rischia di produrre – come si è già notato - una sorta di deregolazione di fatto, suscettibile di pregiudicare l'effettività della tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini e perfino la garanzia di principi e valori costituzionali. Può rappresentare, in altri termini, una scorciatoia illusoria, in ultima analisi pericolosa per la stessa competitività del paese. Può infine favorire distorsioni della concorrenza e della libertà di mercato, esponendo le imprese rispettose delle leggi e dei diritti dei lavoratori e dei cittadini a forme di concorrenza sleale da parte di imprese più spregiudicate

Non a caso, questa strada non è stata seguita da nessuno dei Paesi più avanzati, che hanno tutti rifuggito da soluzioni miracolistiche e semplicistiche, utilizzando invece l'intera gamma delle tecniche e metodologie per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione, a partire dallo snellimento dei singoli procedimenti e dalla revisione delle legislazioni di settore a fini di semplificazione e riduzione dei carichi regolativi.

In questa ottica, per perseguire con efficacia l'obiettivo di un ampliamento dell'area di operatività della Dia e del silenzio-assenso, occorre una identificazione chiara e nominata dei casi in cui tali istituti trovano applicazione,

magari mediante l'eliminazione della distinzione tra le due fattispecie (causa di molte incertezze sul piano applicativo e giurisprudenziale) e l'individuazione di un regime unitario, chiaro e semplice, delle ipotesi in cui l'assenso all'esercizio di attività consegua al mancato esercizio nei termini del potere autorizzatorio.

d) *Il ruolo delle tecnologie informatiche: l'amministrazione digitale* - L'utilizzazione delle tecnologie informatiche rappresenta oggi una delle risorse più importanti per l'alleggerimento dei carichi da adempimenti amministrativi: ma per ottimizzare le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie, evitando di "informatizzare l'inefficienza", occorre ripensare le procedure e reingegnerizzare i processi di servizio. La **digitalizzazione dell'amministrazione**, in altri termini, può costituire un formidabile strumento di semplificazione e di alleggerimento dei carichi normativi e burocratici se intesa come un progetto di radicale riforma delle amministrazioni pubbliche e del loro modo di operare attraverso le ICT.

E così per esempio, in Italia, l'utilizzazione delle ICT ha consentito di delineare, nel testo unico sulla documentazione amministrativa e, ora, nel codice dell'amministrazione digitale, le tappe di un processo di completa "decertificazione" che consentirà la completa ancorché graduale eliminazione di certificati e autocertificazioni, sostituendoli con lo scambio diretto dei dati per via telematica tra le amministrazioni pubbliche. Sempre in Italia, l'informatizzazione del fisco (oltre 30 milioni di dichiarazioni fiscali sono annualmente trasmesse agli uffici finanziari italiani per via telematica, ad opera dei contribuenti o di intermediari autorizzati, e vengono poi "lavorate" elettronicamente dall'amministrazione fiscale) ha più che dimezzato i tempi dei rimborsi di imposta; l'informatizzazione del registro delle imprese ha consentito la semplificazione e la velocizzazione delle residue certificazioni antimafia e di tutte le certificazioni che fanno capo al registro medesimo.

Per converso, il forte ritardo nella implementazione e diffusione della carta di identità elettronica (istituita con la legge n. 191 del 1998) - dovuta anche alla pervicacia con la quale il Ministero dell'Interno ha preteso l'adozione di tecnologie assai sofisticate e costose (la banda ottica accoppiata al microchip) - ha rallentato lo sviluppo della erogazione on line di servizi e

prestazioni pubbliche programmato dal Piano di azione per l'*e-government* dell'estate del 2000, dato il ruolo cruciale che le smart card elettroniche giocano ai fini della identificazione dei soggetti legittimati ad avere accesso ad informazioni sensibili o a usufruire dei servizi pubblici erogati *on line*⁹⁶.

5.3. Metodologie, tecniche e strumenti per il riassetto normativo e la chiarezza e accessibilità della regolazione. In particolare: testi unici misti; codici di riassetto; ghigliottina e taglia-leggi

La portata dell'“inflazione normativa”, che in misura assai variegata caratterizza tutti gli ordinamenti delle democrazie industriali mature⁹⁷, è tale da condizionare qualsiasi strategia di “qualità della regolazione”, che non può limitarsi ai pur essenziali profili sostanziali di riduzione dei carichi regolativi. E' essenziale ridurre il numero delle norme teoricamente ancora in vigore, riscrivere le normative confuse o contraddittorie, favorire l'accessibilità e la conoscibilità delle normative applicabili a ciascuna fattispecie o attività.

Lo strumento principale per conseguire questi obiettivi è l'attuazione di programmi di *codificazione, semplificazione e riordino*⁹⁸, intesi a ricostruire un quadro di riferimento preciso e unitario, e facile da individuare, delle norme che disciplinano ciascun settore, materia o attività.

Nella più ampia accezione di semplificazione intesa come sinonimo di qualità della regolamentazione, si collocano pertanto le tecniche di riduzione del numero delle norme e, in generale, di consolidamento e codificazione di quelle restanti. Alla riduzione degli oneri regolativi e burocratici (la semplificazione *sostanziale* del carico normativo) si aggiunge così un'opera di smaltimento dello *stock* normativo esistente che permetta, al contempo, di eliminare le regole divenute ormai obsolete o inefficaci, di rendere più comprensibili quelle ancora vigenti o efficaci, di eliminare contraddizioni,

⁹⁷ AA. VV., *L'inflazione legislativa et réglementaire en Europe*, a cura di C. Debbash., Paris, 1986; Oecd, *Regulatory quality and public sector reform*, Parigi, 1997; Id. *Regulatory reform in Italy*, cit.

⁹⁸ V. in generale B. G. Mattarella, *Codificazione e stato di diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, p. 365 ss; Id, *La codificazione in senso dinamico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 709 ss.; AA. VV., *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Napoli, 1999; M. Malo, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino, 2004.

ambiguità, oscurità, di raccogliere in modo ordinato e facilmente comprensibili la normativa relativa alla medesima attività, status o oggetto

Si tratta, come è ovvio, di un'opera particolarmente necessaria negli ordinamenti connotati da un alto grado di inflazione legislativa; tra essi l'Italia ha un posto di primissimo piano. Il riordino e la semplificazione normativa ha così rappresentato l'obiettivo principale del programma avviato dalla prima legge annuale di semplificazione (legge n. 50 del 1999), con cui il legislatore ha cercato di dare una risposta di ordine sistematico alla "complessità della normazione", con l'obiettivo di permettere ai cittadini di avere un quadro preciso e unitario delle regole che disciplinano ogni settore della vita sociale.

La necessità del riordino era, peraltro, imposta anche dal progredire della semplificazione procedurale realizzata mediante regolamenti di delegificazione. Chiaro era il collegamento con la politica di semplificazione: il legislatore considerava testi unici e semplificazione normativa delle procedure come due aspetti collegati della riforma della regolazione. Nei settori interessati dalla semplificazione procedimentale, il vero problema è costituito dalla frammentarietà delle fonti normative, dal momento che più leggi e più regolamenti disciplinano un'unica materia o addirittura un unico procedimento, alimentando così il "disordine normativo" e "l'inquinamento legislativo".

Per tale motivo, questo primo intervento di riordino ha operato una scelta innovativa per il nostro ordinamento, creando una figura originale di *testi unici*, i testi unici "misti", destinati a "comprendere, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari". Il carattere "misto" di questi testi unici nasceva dalla consapevolezza che il quadro di regole è sempre più la risultante di fonti di livello diverso e il consolidamento della regolazione non può prescindere da questa realtà. In particolare, il collegamento tra semplificazione e riordino normativo ha operato lungo due direttrici. Da un lato, la elaborazione del testo unico doveva accompagnarsi a una modificazione, nel senso della semplificazione, degli aspetti organizzativi e procedimentali della materia, ancorché tali aspetti fossero regolati da norme primarie, che venivano contestualmente delegificate. Dall'altro, i procedimenti da semplificare contenuti negli allegati alle leggi di semplificazione costituivano possibile materia da riordinare in testi unici,

spingendo così, in sede di semplificazione di singoli procedimenti, ad avere una considerazione unitaria della normativa che regola un dato settore⁹⁹.

La ricomprensione in uno stesso testo di disposizioni sia legislative che regolamentari ha suscitato problematiche interpretative ed applicative, in relazione alla natura e all'efficacia di tali testi unici misti¹⁰⁰, emerse già durante l'esame parlamentare della relazione governativa sul riordino, contrassegnato da un forte dissenso di principio tra i due rami del Parlamento. Mentre in un ramo prevalse la tesi secondo cui l'art. 7 della legge n. 50 del 1999 avrebbe attribuito al Governo una vera e propria delega legislativa (con le naturali ricadute sulla forma e sulla forza giuridica dei testi unici conseguenti), nell'altro si affermò il carattere di mera autorizzazione (contenuta nella legge di semplificazione) alla redazione di testi unici di natura compilativa¹⁰¹. Il contrasto interpretativo spinse il legislatore a chiarire che ai testi unici misti era riconosciuta natura di decreti legislativi delegati, come tali aventi capacità "innovativa" del livello normativo primario¹⁰². Tale loro capacità era, però, limitata, secondo il criterio di delega¹⁰³, al "coordinamento formale" della legislazione vigente, con la (sola) possibilità di apportare, "nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e

⁹⁹ Sul punto si rinvia a F. Patroni Griffi, *Forme e procedure della normazione: l'esperienza del Nucleo per la semplificazione*, in (a cura di E. Catelani – E. Rossi), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003, p. 41 ss.

¹⁰⁰ Sul punto N. Lupo, *I primi faticosi passi nel riordino normativo in attuazione della l. n. 50/1999*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, 2000, p. 139 ss.

¹⁰¹ Per una valutazione della vicenda, corredata di ampi riferimenti anche al dibattito parlamentare svoltosi su di essa, v. N. Lupo, *op. ult. cit.*, p. 156 ss., il quale conclude nel senso che "sembra insomma originarsi una contraddizione che ha del paradossale: da un lato, con l'opera di riordino normativo, si mira alla certezza e alla stabilità delle regole giuridiche; dall'altro, non si riescono però a definire in modo certo e stabile neppure gli strumenti con i quali realizzare quest'opera"; per l'opinione che il legislatore si sia "originariamente e principalmente ispirato all'idea del testo unico come strumento o atto di conoscibilità del diritto (fonte di cognizione)" anziché fonte di produzione del diritto, salva l'esistenza anche di indicazioni in senso opposto, con i possibili, conseguenti inconvenienti, v. M. MALO, *Ulteriori note in tema di testi unici*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, cit., p. 181 ss.; in generale, per le distinzioni, accolte anche nella giurisprudenza costituzionale, tra testi unici legislativi o delegati o novativi (vere e proprie leggi delegate) e testi unici amministrativi o compilatori o informativi (che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata), si veda V. Angiolini, voce *Testi unici*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, 1992, p. 528 ss.; nonché S. Panizza, *Testi unici di mera compilazione: sindacato di costituzionalità e dubbi sulla sopravvivenza delle disposizioni originarie ritrascritte*, in *Foro it.*, 1991, I, p. 2942 ss.; M. MALO, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, cit., spec. p. 17 ss.

¹⁰² Cfr. la risoluzione della Camera dei deputati del 19 ottobre del 1999 sul programma governativo di riordino e le modifiche all'art. 7 della legge n. 50 del 1999 apportate dall'art. 1 della l. n. 340 del 2000.

¹⁰³ Cfr. art. 7, comma 2, lett. d), della l. n. 50 del 1999.

semplificare il linguaggio normativo”. Per contro, il duplice effetto di delegificazione e semplificazione procedimentale aveva molto accentuato le capacità innovative per il livello secondario dei testi unici misti.

Oggi lo strumento di intervento dei testi unici misti “di riordino” è stato soppresso dalla legge n. 229 del 2003, che ha previsto unicamente decreti legislativi “di riassetto” o “codici”. Tuttavia, l’esperienza dei “testi unici misti”, pur limitata nel tempo, ha prodotto risultati positivi, dal un punto di vista della chiarezza delle discipline riordinate, e ha interessato materie rilevanti¹⁰⁴.

L’obiettivo del riordino normativo – che costituiva già l’obiettivo principale del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari delineato dall’articolo 7 della legge n. 50 del 1999, accanto ad un ampio ricorso alla tecnica di delegificazione “per singoli procedimenti” – è stato rafforzato nella legge n. 229 del 2003, mentre è stato del tutto soppresso il ricorso a singoli regolamenti di delegificazione, in considerazione degli angusti spazi riconosciuti al potere regolamentare statale dalla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione (su cui v. *infra*, par. 7). La nuova strategia di semplificazione si fonda sul “riassetto” sostanziale delle materie, da perseguire mediante decreti legislativi di riforma dei singoli settori, i quali si devono conformare, oltre a principi e criteri direttivi specifici per le singole materie, a principi e criteri direttivi comuni, ispirati alla massima riduzione dell’intervento pubblico laddove non necessario¹⁰⁵. In considerazione delle difficoltà connesse ai testi unici misti, con il nuovo art. 1 della legge n. 229 del 2003 sono stati previsti dei veri e propri “codici” per materia, con la veste giuridica di decreti legislativi, affiancati senza sovrapposizioni e intrecci da eventuali regolamenti, con la possibilità per il Governo di modificare e riformare le discipline di settore, al di là del “coordinamento formale” consentito per i testi unici.

In verità, questa nuova fase in materia di semplificazione e riordino, (ora denominato “riassetto”) normativo, dopo quella dei cd. “testi unici misti”,

¹⁰⁴ Si ricordano, tra gli altri, i testi unici misti sulla documentazione amministrativa (D.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000), sull’edilizia (D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001), sull’espropriazione (D.P.R. n. 327 dell’8 giugno 2001) e sulle spese di giustizia (D.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002).

¹⁰⁵ Cfr. l’art. 1 della legge n. 229 del 2003, che ha interamente sostituito l’art. 20 della l. n. 59 del 1997.

persegue lo stesso obiettivo ricorrendo a strumenti già noti. Se, infatti, nominalmente il legislatore ha preferito ricorrere ad una nuova e non comune terminologia quale è quella del “riassetto normativo”, al fine di marcare maggiormente la distanza dalla precedente esperienza dei testi unici misti, l’obiettivo rimane sempre quello della riorganizzazione delle fonti di regolazione e di una drastica riduzione del loro numero, in modo da permettere ai cittadini di avere un quadro ben preciso e unitario delle regole che disciplinano ciascun settore della vita sociale. Anche il tipo di intervento rimane immutato, essendo realizzato tramite uno strumento con capacità innovativa delle fonti primarie quale è il decreto legislativo.

Ciò che semmai cambia, e connota pertanto in maniera diversa “testi unici misti” e “codici”, è la diversa ampiezza dell’intervento e il tipo di fonti interessate all’opera di riorganizzazione normativa. La portata innovativa assegnata ai “*codici*”, ossia ai *decreti legislativi “di riassetto”*, è infatti sensibilmente più ampia, dal momento che per essi il legislatore ha previsto principi e criteri di delega più ampi e incisivi, autorizzando il Governo ad apportare non soltanto modifiche di “coordinamento formale” alla disciplina di rango legislativo, ma anche sensibili innovazioni nel merito della disciplina codificata, nel senso dell’alleggerimento degli oneri burocratici e di “deregolazione”. Ciò peraltro non è privo di conseguenze negative sul piano dei tempi richiesti per l’attività di riordino. Il passaggio dai testi unici ai codici segna per la verità il passaggio da una politica che privilegiava il riassetto e il riordino a una politica che non li considera più obiettivi di primo piano e vuole invece intervenire sul merito della disciplina di settore nell’intento di innovarla sostanzialmente.

Il risultato è ovviamente negativo per gli obiettivi di semplificazione, perché i codici innovativi richiedono specifiche deleghe (con l’indicazione di specifici principi e criteri direttivi *ex art. 76 Cost.*) e dunque non possono essere oggetto di “deleghe-autorizzazioni al riordino” a carattere generale, come nel disegno della legge n. 50 del 1999. Soprattutto, la codificazione non è inserita in un “programma” e quindi è inidonea ad assumere i caratteri di una vera *policy* contrariamente a quanto avviene, per esempio, in Francia.

Meno “profonda” risulta inoltre essere l’opera di riduzione dello *stock* normativo conseguita mediante i “codici” che caratterizzano questa nuova fase

di “riassetto normativo”, dal momento che essi sono concepiti come raccolte organiche di tutte le norme relative a una determinata materia, ma soltanto a livello di fonti primarie (leggi, decreti legislativi, decreti legge). Il legislatore ha dunque preferito abbandonare il livello regolamentare, anche in considerazione – come già si è accennato – della riduzione del raggio di azione ora assegnato al potere regolamentare statale nel nuovo Titolo V. Ciò non è esente tuttavia da inconvenienti sotto il profilo della conoscibilità e facile accessibilità alle normative che regolano complessivamente una determinata materia. Come ha evidenziato il Consiglio di Stato in sede di parere sugli schemi di codici di riassetto normativo finora predisposti, “la codificazione deve garantire il più possibile non solo l’organicità della materia oggetto del riordino ad un dato livello normativo (quello primario), ma anche la sua completezza. E tale completezza non può prescindere, per le materie in cui tale competenza sia rimasta in capo allo Stato, dalla normazione secondaria: non solo quella di natura attuativa e integrativa, ma anche quella di delegificazione”¹⁰⁶.

Sotto questo profilo, l’introduzione di un testo normativo completo soltanto per la normazione di livello primario e non anche per quella di livello secondario rappresenta un limite considerevole e un arretramento rispetto allo strumento dei testi unici misti – che tale completezza, pur di fronte a talune complessità, erano viceversa in grado di garantire¹⁰⁷ –, ai danni della stessa immediata operatività della disciplina, della sua completezza e leggibilità, oltre che della sua diretta applicabilità da parte degli operatori e degli interpreti. Ad un simile inconveniente si potrebbe ovviare, come prospettato dallo stesso Consiglio di Stato, mediante una parallela attività di riordino delle disposizioni di rango regolamentare da condurre contestualmente all’attività di codificazione delle fonti primarie, in virtù della sussistenza di una potestà regolamentare

¹⁰⁶ Cfr. in particolare, Consiglio di Stato, Adunanza Generale del 25 ottobre 2004, Parere n. 2/04 sullo schema di decreto legislativo recante il “Codice dei diritti di proprietà industriale”, par. 4.6.

¹⁰⁷ Come riconosciuto dal Consiglio di Stato (si veda, in particolare, il parere della Sezione atti normativi del 18 settembre 2000 riguardo al t.u. sulla documentazione amministrativa, e i due pareri dell’Adunanza generale del 29 marzo 2001 sui testi unici in materia di edilizia e di espropriazione, rispettivamente n. 3 e n. 4 del 2001), lo strumento dei testi unici misti, anche se poteva comportare l’indubbio svantaggio di accostare, talvolta addirittura nello stesso articolo, disposizioni di rango normativo diverso, aveva dato risultati positivi, soprattutto per il vantaggio di contenere in un unico contesto una disciplina completa, già direttamente applicabile in tutti i suoi aspetti perché provvista anche delle disposizioni integrative e attuative.

autonoma e non “delegata” del Governo, seppure nelle sole materie consentite ai sensi del nuovo art. 117 Cost.¹⁰⁸, tale da non richiedere un ulteriore fondamento legislativo nelle specifiche norme di delega “sostanziale” per le singole materie.

In questo senso dispone, in forza di un emendamento di iniziativa parlamentare approvato dalla I Commissione del Senato, l’art.1 del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005. La disposizione impone al Governo, nell’ambito del processo di codificazione e riassetto normativo, di accompagnare alla codificazione e semplificazione delle norme primarie la raccolta organica e la semplificazione delle norme regolamentari riguardanti la medesima materia. Si offre così ai cittadini (ai quali poco importa sapere se una regola e un adempimento ha la sua fonte in una norma legislativa o regolamentare, mentre assai più importa avere la certezza della normativa comunque applicabile) un completo ed esaustivo strumento di conoscenza dell’intera disciplina normativa del settore : se non un ritorno ai testi unici misti (che restano formalmente “banditi”) qualcosa che nei suoi effetti non appare molto diverso, e che in sostanza ne differisce solo perché gli strumenti sono due anziché uno solo...

L’abbandono del livello regolamentare produce altresì ulteriori inconvenienti, dal momento che può condurre (come peraltro si è già verificato con i primi schemi di codici varati in attuazione della legge n. 229 del 2003) ad una legificazione o ri-legificazione di alcuni aspetti della disciplina procedurale, prima regolati con norme secondarie contenute nei regolamenti di delegificazione-semplificazione. Non potendo le norme regolamentari vincolare le Regioni nell’esercizio delle loro competenze legislative, il legislatore statale preferisce ri-legificare le discipline procedurali, a discapito della flessibilità (intesa quale facilità di revisione) propria delle fonti regolamentari, essenziale per poter adeguare rapidamente le procedure amministrative alle nuove esigenze sociali o alle nuove opportunità offerte dai progressi tecnologici.

¹⁰⁸ Per l’Adunanza Generale del Consiglio di Stato, una norma generale che fondi la potestà normativa secondaria del Governo nell’ambito del processo di riassetto è fornita dal comma 2 dell’art. 20 della l. n. 59 del 1997, come riformulato dalla l. n. 229 del 2003, che autorizza interventi regolamentari sia ai sensi del comma 1 che del comma 2 dell’art. 17 della l. n. 400 del 1988 (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Generale del 25 ottobre 2004, Parere n. 2/04, cit., par. 4.6.).

Essenziale è pertanto la completezza di un codice, dal momento che solo così è possibile garantire una reale conoscibilità e certezza della normativa che disciplina una determinata materia. Alla completezza della codificazione si può pervenire, più agevolmente, se si seguono le regole attinenti al metodo della codificazione, ormai definite e tipizzate nella pratica europea e internazionale¹⁰⁹. La completezza di un codice è altresì prodromica di una conseguenziale riduzione della quantità di norme vigenti nell'ordinamento.

La ricomprensione all'interno di un solo codice o testo unico di tutte le norme che disciplinano una determinata materia deve portare necessariamente alla previsione dell'abrogazione di tutte le fonti normative coordinate all'interno del codice a far data dall'entrata in vigore del codice stesso, contribuendo così a ridurre lo *stock* della regolazione e a combattere il caos normativo. Utile, nel caso di codici e testi unici disciplinanti intere materie è il ricorso a clausole "*ghigliottina*", comportanti l'eliminazione di tutte le leggi vigenti nel settore al momento dell'entrata in vigore del codice o del testo unico: una soluzione fortemente raccomandata dall'Ocse, sperimentata con successo in molti paesi, e proposta già nel disegno di legge di semplificazione per il 2001, presentato dal Governo Amato ma decaduto al termine della XIII legislatura.

Le dimensioni dello *stock* normativo italiano suggeriscono, in ogni caso, la necessità di un più coraggioso ricorso a strumenti e tecniche capaci di realizzare in tempi rapidi massicce abrogazioni di normative vetuste e obsolete. A tal fine, si potrebbe introdurre anche a livello statale – accanto all'attività di codificazione necessariamente dispendiosa sotto il profilo temporale e più complessa per l'innovatività della disciplina sostanziale da

¹⁰⁹ Cfr. "Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari", cit. Le indicazioni provenienti dall'esperienza internazionale consentono di individuare alcuni profili ormai tipizzati della metodologia e della tecnica di elaborazione dei codici e dei testi unici: a) perimetrazione, cioè individuazione degli ambiti di materia e dei raggruppamenti normativi che vanno ricompresi nel testo unico; b) redazione del "piano dell'opera", di facile comprensibilità, da trasformare alla fine in un vero e proprio "indice del codice"; c) analisi "interna" della normativa, in modo da procedere ad accorpamenti, smembramenti o suddivisioni delle norme nelle varie parti del testo e, in definitiva, a una loro riallocazione sistematica. La stesura del testo unico è condotta previa definizione di alcuni criteri comuni, quali l'uniformità della terminologia usata, la ripartizione delle norme in gruppi a seconda se sia possibile modificarle o se ci si debba limitare al coordinamento formale, la semplicità del linguaggio e la semplificazione di quello esistente, la tecnica dei rinvii e delle citazioni, il trattamento delle cd. norme intruse, la soluzione delle antinomie, il lavoro di aggiornamento periodico dei codici e di difesa dell'unitarietà della sede della disciplina.

essa prevista – lo strumento, già sperimentato positivamente in alcune Regioni, delle leggi meramente abrogative.

Un cenno particolare meritano, infine, due aspetti parimenti essenziali per garantire la certezza e la conoscibilità delle normative per gli utenti: la semplificazione del linguaggio legislativo e l'accessibilità alle normative da parte dei destinatari. La chiarezza e la semplicità della formulazione delle norme è condizione indispensabile perché i destinatari possano conoscerle ed utilizzarle agevolmente. L'impulso istituzionale sui temi del riordino normativo e della qualità della regolazione ha condotto, nella passata legislatura, a dedicare una particolare attenzione anche ai temi della corretta redazione e strutturazione dei provvedimenti normativi (la cosiddetta attività di *drafting*). A tale scopo, una circolare congiunta del Presidente del Consiglio dei ministri e dei due Presidenti delle Camere del 20 aprile 2001¹¹³ ha riformato le regole alle quali il legislatore statale è invitato ad attenersi nella redazione dei provvedimenti. Tali regole sono state in seguito riformulate in maniera più analitica, ed integrate con riferimento alla redazione dei testi regolamentari, nella "Guida alla redazione dei testi normativi"¹¹⁴, che contiene una nuova ricognizione, attualizzata, delle regole per una buona regolazione. Analoghe iniziative sono state predisposte anche a livello regionale.

Sotto il profilo della chiarezza e semplicità del linguaggio non mancano dunque gli strumenti; ma, almeno a livello statale, non si può non rilevare lo scarso rispetto di queste regole redazionali che continua a mostrare il legislatore nella concreta attività normativa (basti pensare alla proliferazione di decreti-legge e leggi "omnibus"; e alla struttura assunta dalle leggi finanziarie e da altre leggi di grande rilievo, composte spesso – anche per facilitare la loro "blindatura" parlamentare - da pochi articoli suddivisi in decine o centinaia di commi regolanti materie del tutto eterogenee: una prassi ancora di recente stigmatizzata dal Presidente della Repubblica in un recente messaggio alle Camere¹¹⁵).

¹¹³ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 2001, n. 97.

¹¹⁴ Pubblicata nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2001, n. 101.

¹¹⁵ Cfr. il messaggio del Presidente della Repubblica Ciampi del 16 dicembre 2004 di rinvio alle Camere del disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, con cui il Presidente della Repubblica ha stigmatizzato la prassi ormai invalsa di emanare articoli composti da moltissime norme e commi. «Questo - scrive il capo dello Stato - non solo rende

Altrettanto importante per garantire la certezza del diritto è, infine, l'accessibilità alle normative da parte dei destinatari. Un salto di qualità può essere realizzato, al riguardo, mediante l'utilizzo delle tecnologie digitali. Per rendere effettiva la conoscibilità delle norme da parte dei cittadini è infatti necessario che, accanto agli interventi di semplificazione e riordino normativo, siano intraprese iniziative idonee a consentire l'accessibilità telematica alle norme, risolvendo i problemi di carattere giuridico e tecnologico che ne ostacolano l'attuazione.

Azioni finalizzate a consentire l'accessibilità telematica al *corpus* normativo sono previste, al livello europeo, nel programma *e-Europe*, che colloca i dati giuridici tra i dati pubblici essenziali, classificati come prioritari, l'accessibilità ai quali è riconosciuta come diritto dei cittadini che gli Stati membri dell'Unione europea devono impegnarsi a garantire. Dal canto suo, il Rapporto Mandelkern ha avanzato la proposta di istituire in ogni Stato membro e a livello europeo un servizio pubblico di consultazione *on line* della normativa vigente (gratuito o usufruibile dietro pagamento di una modica somma)¹¹⁶.

In Italia è stato avviato un primo progetto, denominato "Norme in rete"¹¹⁷, con il quale è stato previsto che il Governo – attingendo ad un apposito fondo dotato di 25 miliardi di lire in un quinquennio – provveda alla informatizzazione dell'intero corpus normativo: obiettivo del progetto è quello di consentire ai cittadini l'accesso on line alle norme di interesse mediante l'individuazione della norma vigente corredata di un apparato critico atto ad individuare i profili di abrogazione implicita; nel progetto, la marcatura e classificazione degli atti normativi sono configurate in modo da potere fungere da presupposto di un lavoro di riordino e codificazione della normativa che le tecnologie digitali consentono di impostare in termini nuovi: sul punto non si è andati, tuttavia, oltre la fase sperimentale.

difficile l'analisi del testo, ma viola anche il principio costituzionale secondo il quale una legge deve essere approvata articolo per articolo», rilevando altresì «quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali conta di 49 commi ed occupa 38 della 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo».

¹¹⁶ Cfr. Rapporto Mandelkern, p. 43-44. Sul Rapporto Mandelkern si veda *amplius* la nota n.117.

¹¹⁷ Cfr. legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001), art. 107.

6. Le misure di semplificazione del 2005. Le nuove norme in materia di DIA e silenzio-assenso. La ghigliottina “taglia-leggi”. La delega per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese

Sul finire della XIV legislatura, dopo un triennio durante il quale la qualità della regolazione e la semplificazione burocratica sembravano scomparse dal quadro delle *policies* ritenute di prioritaria importanza, si registra ora una inversione di tendenza, ancorché contrassegnata più dall'enfasi delle enunciazioni politiche che dalla portata delle concrete innovazioni normative. Essa appare tuttavia significativa di una ritrovata consapevolezza del ruolo che la qualità della regolazione e la riduzione dei carichi regolativi e burocratici possono assumere nel quadro delle politiche intese a rilanciare la competitività del sistema economico-produttivo italiano.

Si tratta, in particolare, di alcune disposizioni contenute nel cosiddetto decreto-legge sulla competitività e nel disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005.

Le disposizioni in materia di silenzio-assenso e denuncia di inizio attività contenute nel primo dei due provvedimenti predetti ¹¹⁸, così come modificato dalla relativa legge di conversione, furono inizialmente concepite come introduttive di applicazione generale, idonea a risolvere in modo definitivo e radicale il problema della riduzione dei carichi amministrativi: esse sembravano di conseguenza offrire il fianco a tutti i rilievi critici già esposti nel precedente paragrafo 5.2. Nella loro formulazione finale, tuttavia, per effetto di cospicue correzioni intervenute prima in sede di concerto intergovernativo e poi, più incisivamente, nel corso dell'iter parlamentare, le nuove disposizioni sembrano meritare critiche del tutto opposte: il loro ambito di applicazione appare assai limitato, il loro impatto innovativo, in termini di effettiva riduzione dei carichi regolativi e burocratici, in concreto alquanto modesto, pur permanendo, nello stesso tempo, il rischio di taluni effetti negativi in termini di distorsioni della concorrenza, di possibili connivenze tra operatore economico disonesto e amministratore compiacente, di aumento

¹¹⁸ Decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35, *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale* (in *G.U.* del 16 marzo 2005, n. 62), così come convertito con modificazioni dalle legge 14 maggio 2005 n. 80. Su di esso, cfr. Astrid “*La semplificazione amministrativa e la competitività del Paese*”, cit,

dell'incertezza per le imprese e di allungamento dei termini procedimentali, nei termini già descritti nel predetto paragr. 5.2.

Nel tentativo non sempre riuscito di evitare lesioni di interessi collettivi o di diritti soggettivi di terzi, l'applicabilità dei due istituti è stata circondata da numerosi limiti ed esclusioni, tanto da rendere perfino difficile individuare nuove fattispecie alle quali essi siano effettivamente applicabili. Vengono, infatti, innanzitutto esclusi tutti i procedimenti di competenza regionale (per effetto del disposto dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990, del quale le nuove disposizioni costituiscono una novella): e dunque le nuove norme in materia di silenzio-assenso e denuncia di inizio attività potranno essere considerate, nelle materie non contemplate nel secondo comma dell'art.117 Cost., solo alla stregua di principi fondamentali per la legislazione regionale spettando, comunque, alle Regioni la individuazione dei casi concreti di esclusione o di eccezione.

Nelle materie di competenza del legislatore statale, il ricorso alla Dia¹¹⁹ è ammesso nei soli casi in cui il rilascio del provvedimento autorizzatorio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge e non siano previsti limiti o contingenti complessivi o specifici strumenti di programmazione settoriale. Dall'applicazione della DIA sono, comunque, esclusi gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonchè gli atti imposti dalla normativa comunitaria.

Quanto al silenzio-assenso¹²⁰, esso dovrebbe intervenire in tutti i procedimenti a istanza di parte, fatti salvi i casi di Dia (in palese contraddizione con l'obbligo di concludere i procedimenti con un provvedimento espresso). Ma esso non si applica: a) nei casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza; b) agli atti

¹¹⁹ Cfr. Art. 3, comma 1 del Decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35, *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale* (in *G.U.* del 16 marzo 2005, n. 62), così come convertito dalle legge 14 maggio 2005, n. 80.

¹²⁰ Cfr. Art. 3, comma 6-ter del Decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35, *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale* (in *G.U.* del 16 marzo 2005, n. 62), così come convertito dalle legge 14 maggio 2005, n. 80.

e ai procedimenti riguardanti il patrimonio culturale, paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali; c) in tutti i casi in cui l'amministrazione decida di convocare una conferenza dei servizi; d) agli atti e ai procedimenti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della Funzione pubblica di concerto con i Ministri competenti.

Si deve aggiungere che le nuove disposizioni sulla DIA e sul silenzio-assenso non eliminano il rischio, per le imprese che vi facciano ricorso, di una imbarazzante situazione di incertezza sui comportamenti futuri delle amministrazioni competenti. Come già evidenziato sopra (paragr. 5.2), il silenzio-assenso e la DIA dimostrano notevole efficacia ai fini della riduzione dei carichi amministrativi nel caso in cui il procedimento amministrativo sia finalizzata ad una mera verifica della sussistenza di requisiti predeterminati e non implichi valutazioni tecniche o interpretazioni giuridiche particolarmente complesse o che, comunque, siano oggetto di controversie. Quando non ricorrano queste condizioni, l'esperienza dimostra che le imprese preferiscono di norma evitare l'insorgere di incertezze sulla propria posizione giuridica. In tali casi, l'attesa di un esplicito atto di assenso è, di norma, preferita al rischio di esporsi alle conseguenze dell'eventuale esercizio del potere di autotutela delle amministrazioni o di dovere fronteggiare le iniziative di terzi controinteressati a tutela dei propri diritti. In tali casi, l'interesse dell'imprenditore è soprattutto quello di potere ottenere, in tempi ragionevolmente brevi, un esplicito provvedimento dell'autorità amministrativa.. A maggior ragione ciò vale quando la certezza della posizione giuridica condiziona rapporti con terzi, come allorchè l'imprenditore si trovi nella condizione di dovere cedere la propria attività o ottenere un prestito bancario. Non va neppure sottovalutato è il rischio che le amministrazioni reagiscano alla generalizzazione del silenzio assenso rideterminando e allungando i termini previsti per la conclusione dei procedimenti o ricorrendo alla convocazione sistematica della conferenza dei servizi con intenti dilatori.

Valutazioni più positive meritano le misure inserite nella nuova legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005, nel testo approvato in prima lettura dal Senato e ora all'esame della Camera.

Sulla base di emendamenti di iniziativa parlamentare, è innanzitutto prevista una delega al Governo per una impegnativa opera di riassetto dell'intero corpus legislativo statale¹²¹, disponendo, sia pure con efficacia differita al termine della operazione di ricognizione, l'abrogazione in blocco di tutte le leggi statali promulgate prima del 1970, contestualmente alla individuazione delle coeve disposizioni che, in via di eccezione, rimangono in vigore. La disposizione persegue, in altri termini, lo scopo di un "disboscamento legislativo" radicale, mediante una delega generale al Governo per l'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti e per il loro riassetto, nonché , per le leggi pubblicate prima del 1970, per l'identificazione di quelle di cui si ritenga "indispensabile la permanenza in vigore". A controllare l'attività del Governo nell'applicazione di questa norma "ghigliottina", è chiamata una commissione parlamentare bicamerale, cui spetta il compito di verificare periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme e di riferirne ogni sei mesi alle Camere.

Le intenzioni sottese alla norma "taglia-leggi" appaiono apprezzabili e sembra indubbia l'utilità di una vasta ricognizione della normativa vigente e di una forte sottolineatura "politico-programmatica" della necessità di una poderosa azione di snellimento del *corpus* normativo. L'ampiezza e generalità del tessuto normativo su cui dovrebbe abbattersi la "ghigliottina" (tutte le norme antecedenti al 1970) e la relativa incontrollabilità dello strumento prescelto (una delega generalissima al Governo) ha suggerito tuttavia al legislatore, nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, di allargare notevolmente l'area dei provvedimenti espressamente esclusi dall'attività di "disboscamento"¹²², e di definire in modo rigoroso i criteri direttivi suscettibili di delimitare la discrezionalità del legislatore delegato. Ciò ha fortemente

¹²¹ Cfr. art. 15, commi 14-18, del disegno di legge di semplificazione 2005 (A.C. 5864), nel testo modificato a seguito dell'approvazione di numerosi emendamenti e subemendamenti del relatore e dell'opposizione durante l'esame del ddl. al Senato.

¹²² Cfr. comma 17 dell'art. 15 del ddl di semplificazione 2005 (A.C. 5864).

ridotto il rischio di effetti imprevedibili e indesiderati sulla tutela dei diritti dei cittadini e sulla operatività delle amministrazioni pubbliche, ma espone la nuova normativa al rischio di risultare, alla fine più un manifesto politico-programmatico che una misura in grado di produrre significativi risultati di riduzione dello stock normativo.

I limiti e i criteri enunciati dalla legge di semplificazione sono, a ben vedere, del tutto ragionevoli. Si prevede, infatti, che l'effetto ghigliottina non si applichi alle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini, e alle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore: criteri ovviamente irrinunciabili, ancorché di applicazione assai discrezionale, e quindi suscettibili di aprire la strada a una marcata oscillazione tra la sostanziale vanificazione della operazione di "disinflazione normativa" e la preterintenzionale abrogazione di normative essenziali alla garanzia dei diritti o al funzionamento delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Si prevede inoltre espressamente che rimangano in vigore le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico. A ciò si aggiungono 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, oltre che tutte quelle contenute nei decreti ricognitivi previsti dalla c.d. legge La Loggia e aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di competenza concorrente regionale. Sono infine escluse le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, oltre che le disposizioni tributarie e di bilancio e le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale. E' a questo punto evidente che poche saranno le norme su cui effettivamente la "ghigliottina" potrà abbattersi; si tratterà, per lo più, di norme già implicitamente abrogate dalla legislazione successiva.

La norma "taglia leggi" appare dunque una espressione di buone intenzioni di prevedibili scarsi risultati in termini concreti. Si tratta in verità

dell'inevitabile portato della scelta del ricorso ad una delega al Governo di applicazione e portata generali, anziché ad una delega mirata ai singoli settori normativi e collegata alla redazione di codici o testi unici di settore. Temendo infatti di causare inavvertitamente abrogazioni di normative importanti ed essenziali, difficili da individuare a priori, e di produrre effetti indesiderati in termini di tutela di diritti costituzionali o di interessi protetti, si è reso necessario ampliare a dismisura l'area delle normative "graziate" dallo strumento con il risultato di giungere ad una norma di efficacia assai incerta.

Minori perplessità suscita viceversa la disposizione¹²³ con la quale si autorizza il Governo a (e, in sostanza, gli si impone di) provvedere alla semplificazione e al riassetto delle legislazione mantenuta in vigore in quanto essenziale alla garanzia dei diritti dei cittadini o al funzionamento delle amministrazioni: riemerge la filosofia che aveva ispirato l'art. 20 della legge 59 del 1997 e le successive leggi annuali di semplificazione.

Il disegno di legge di semplificazione per l'anno 2005 prevede anche una delega legislativa ad hoc per la semplificazione degli adempimenti amministrativi che riguardano le imprese, dalla fase di avvio dell'attività di impresa fino alla cessazione della stessa¹²⁴

La disposizione, nel prevedere una delega mirata che consente al legislatore delegato di individuare una serie di misure concrete da realizzare, ricalca l'impostazione dei precedenti processi di semplificazione, riprendendo la filosofia che aveva ispirato l'articolo 20 della legge 59 del 1997 e le successive leggi di semplificazione della scorsa legislatura: Essa ha il merito di non peccare di quella astrattezza e generalità/genericità di previsione che – come si è detto – rappresenta il punto di maggiore criticità degli strumenti di semplificazione privilegiati dal decreto-legge sulla competitività. In particolare, va salutata positivamente la previsione, tra i principi e criteri direttivi per il legislatore delegato, del ricorso a forme di autoregolazione – ove non vi contrastino interessi pubblici primari – e la sostituzione, ove possibile, delle norme prescrittive con sistemi di incentivi e disincentivi. La norma esprime, dunque, obiettivi e contenuti che vanno valutati positivamente,

¹²³ Comma 15 dell'art. 15 del d.d.l. di semplificazione 2005(A.C. 5864).

¹²⁴ Art. 5 del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (A.C. 5864).

in quanto non vi è dubbio che la competitività è strettamente legata, in senso inverso, al carico di burocrazia che l'imprenditore deve sopportare nell'esercizio della sua attività.

Non si può tuttavia sottacere come la disposizione abbia un campo di applicazione assai limitato, innanzitutto perchè essa riguarda la semplificazione degli adempimenti amministrativi risultanti soltanto dalla normativa di competenza legislativa esclusiva statale. Ne risultano pertanto escluse tutte le materie di competenza regionale, e tra queste in particolare proprio la materia delle attività produttive, per le quali occorre dunque che le regioni si attivino autonomamente, adeguando la propria legislazione concernente la disciplina degli adempimenti amministrativi delle imprese alle finalità e agli obiettivi stabiliti dal legislatore statale, mediante la conclusione delle intese e accordi sopra richiamati.

Ma la norma pecca altresì di scarso coraggio, evitando di intervenire laddove viceversa il legislatore statale legittimamente ne avrebbe titolo. Irragionevolmente vengono infatti esclusi dall'attività di semplificazione proprio quegli adempimenti discendenti dalla legislazione statale che più pesantemente condizionano l'attività di impresa: gli adempimenti fiscali, previdenziali, ambientali nonché quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro.

La disposizione non potrà dunque che portare a risultati molto limitati, se non addirittura inesistenti, in termini di semplificazione dei carichi burocratici che le imprese sopportano. A ciò si aggiunga che la mancata previsione di risorse e di strumenti operativi per l'implementazione del processo di semplificazione rende altamente concreto il rischio che la delega resti in tutto in parte inattuata e che dunque tutto si risolva in semplificazioni "virtuali", destinate a rimanere sulla carta in quanto non supportate da un'adeguata copertura amministrativa.

Apprezzabile appare, infine, la cornice istituzionale di condivisione dell'obiettivo di semplificazione tra Stato e Regioni che ispira la norma, come emendata durante l'esame del provvedimento al Senato¹²⁶, Si tratta di disposizioni che promuovono e strumentano la leale cooperazione e il

¹²⁶Si veda il comma 2 dell'art. 5 del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (A.C. 5864).

coordinamento nell'esercizio delle competenze normative regionali e statali in materia di adempimenti amministrativi delle imprese e l'armonizzazione della relativa regolamentazione, anche mediante la conclusione di accordi e intese in sede di Conferenza Stato-Regioni.

7. Le politiche per il miglioramento della qualità della regolazione in un sistema di multilevel government: il livello europeo

Nell'attuale fase istituzionale le politiche per la qualità della regolazione non possono non tenere conto dei vincoli imposti dalla presenza di un'articolazione dei pubblici poteri su più livelli di governo e dunque, per il profilo che qui interessa, dalla sussistenza di diversi livelli istituzionali competenti per l'adozione e l'implementazione di strumenti volti a eliminare o ridurre i costi della regolazione e i carichi burocratici.

Se ciò era vero già ai sensi della Costituzione del 1948, che, in nome del pluralismo territoriale e del riconoscimento del principio autonomistico (art. 5), prevedeva un'organizzazione di governo articolata su più livelli, la questione è divenuta cruciale a seguito delle trasformazioni subite dal nostro ordinamento con la riforma costituzionale in senso federale, introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, e con il progredire del processo di integrazione europea: esse hanno prodotto una vasta redistribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo e una consistente erosione "dall'alto" e "dal basso" delle attribuzioni dello Stato centrale, sino a giungere all'instaurazione di un sistema integrato di *multilevel government*, articolato (in senso verticale) in quattro distinti livelli istituzionali: europeo, nazionale, regionale e locale.

L'azione del solo legislatore statale, pur imprescindibile, non è dunque più sufficiente da sola a fornire adeguate soluzioni al problema degli eccessivi costi regolativi e oneri burocratici che incombono sui cittadini e sulle imprese. La ricerca di soluzioni al problema del governo delle politiche regolative solo a livello nazionale costituirebbe inevitabilmente un esercizio riduttivo ed inefficiente: gli Stati nazionali, infatti, sono penetrati da una normazione sempre più pervasiva e dettagliata proveniente dall'Unione europea, ormai

competente a titolo esclusivo o concorrente ad adottare normative che investono materie particolarmente rilevanti per le imprese (mercato interno, ambiente, appalti, trasporti, energia, ecc.); è in queste normative la fonte di una rilevante parte degli oneri e dei costi, in termini di adempimenti amministrativi e regolativi, che frenano la competitività delle imprese europee. Perciò, il tema della qualità della regolazione ha da tempo oltrepassato i confini nazionali degli Stati per assurgere a rilevante questione nel dibattito politico e istituzionale a livello comunitario.

Il dibattito sul governo della regolazione europea, avviato agli inizi degli anni '90, si è inizialmente incentrato intorno alla questione del “legiferare meglio”, ossia sul problema del *law-making*, più che sul più comprensivo problema di come governare le politiche regolative. In questa fase iniziale (si pensi alla dichiarazione n. 39 del Trattato di Amsterdam, ove si afferma che la qualità della regolazione comunitaria deve essere migliorata, e alla successiva predisposizione a livello comunitario di linee guida comuni per la qualità della regolazione) stentava tuttavia a farsi strada la consapevolezza del fatto che in un sistema istituzionale a più livelli, qual'è l'Unione europea, la qualità della regolazione non può essere solo una questione di tecnica legislativa, ma deve anche affrontare il problema di quanto regolare, perché regolare, come regolare.

Solo sul finire degli anni novanta, grazie alle iniziative e alla pressione esercitata dai governi di alcuni Stati membri (inizialmente Italia e Spagna, poi Italia, Gran Bretagna e Francia, ora Olanda, Gran Bretagna, Irlanda), il tema della qualità della regolazione, dei costi burocratici e della qualità dei servizi amministrativi, si è imposto a livello comunitario. Sulla base di una iniziativa italo-spagnola della fine del 1997, che trovò l'immediata adesione della presidenza britannica nel primo semestre del '98¹²⁸, i governi degli Stati membri cominciarono a porre all'attenzione della Commissione europea la

¹²⁸ L'iniziativa, avviata con una lettera dei Ministri italiano e spagnolo della Funzione pubblica (Bassanini e Rajoy Brey) ai ministri responsabili per l'amministrazione pubblica degli altri 13 Stati dell'Unione, ebbe un primo sbocco nella Conferenza di Manchester organizzata dal Governo inglese nel marzo 1998 sul tema “Miglior governo con una regolazione più efficace”, e successivamente nelle riunioni dei Ministri della Funzione pubblica di Londra (maggio 1998) e Vienna (novembre 1998), fu menzionata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1998, fu poi l'oggetto del Consiglio informale dei ministri della Funzione pubblica di Strasburgo (2000), che portò, tra l'altro, alla costituzione della commissione Mandelkern, ed alla approvazione di risoluzioni approvate dai Consigli europei di Nizza e di Uppsala.

questione della qualità della regolazione comunitaria, avviarono progetti di cooperazione tra le amministrazioni europee, e posero le basi anche teoriche per un progetto ambizioso: sebbene l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche sia sinora sottratta al campo d'azione dei Trattati comunitari, essendo considerata materia di esclusiva competenza nazionale, è però possibile, ed anzi necessario (sotto molteplici profili: l'effettività del mercato unico, la tutela della concorrenza, la competitività dell'economia europea, la realizzazione della cittadinanza europea), mettere in moto meccanismi virtuosi di confronto e di emulazione sulle migliori pratiche, per raggiungere, in tutta l'Unione, elevati ed omogenei standard di qualità della regolazione e di qualità dell'azione amministrativa e dei servizi pubblici.

La creazione di un vero e proprio spazio amministrativo europeo apparve necessaria per tre fondamentali ragioni: 1) per evitare le distorsioni alla concorrenza e le alterazioni del mercato interno che deriverebbero dalla coesistenza, nel mercato europeo, di costi burocratici e oneri da regolazione molto differenziati; 2) per ridimensionare una delle cause del deficit di competitività dell'economia europea nel suo insieme, troppo appesantita da carichi regolativi e costi burocratici non sempre necessari; 3) per realizzare la cittadinanza europea, intesa come effettiva possibilità di esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini europei in tutti gli Stati dell'Unione. Uno spazio amministrativo comune, dove la cittadinanza europea e le libertà del mercato unico possano essere esercitate senza i pesi e gli intralci posti in essere da amministrazioni inefficienti e da normative indebitamente onerose per i cittadini e le imprese.

Il tema della migliore regolazione e semplificazione delle procedure amministrative è ovviamente solo una delle *issues* decisive per la creazione di questo spazio amministrativo europeo: la collaborazione fra i governi europei portò ad identificare altri temi rilevanti nella formazione dei dirigenti e managers pubblici e nell'individuazione di parametri o indicatori comuni per misurare l'efficienza e l'economicità delle amministrazioni europee (fino a suggerire l'ipotesi di una sorta di "Maastricht delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici" di un trattato capace di imporre standard di qualità e di efficienza minimi, pur nel rispetto del pluralismo delle scelte operate da

ciascun paese quanto ai modelli istituzionali e organizzativi e allo statuto dei dipendenti pubblici).

Con gli impegni ufficiali adottati nel 2000 dai Consigli europei di Lisbona e di Feira, è stata tracciata la strada per una strategia più complessiva¹²⁹, che ha portato sia gli Stati membri che le istituzioni comunitarie ad adottare programmi concreti per il miglioramento della qualità della regolazione, non solo europea ma anche nazionale, ora chiaramente individuata quale leva per il miglioramento della competitività dell'economia europea. Il documento finale adottato a Lisbona riconosce che “la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all'investimento, all'innovazione e

¹²⁹ Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha chiesto alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze, “di fissare entro il 2001 una strategia per altre azioni coordinate intese a semplificare il quadro regolamentare, incluso il funzionamento dell'amministrazione pubblica, a livello sia nazionale che comunitario. Essa dovrebbe comprendere l'individuazione dei settori in cui è necessaria un'ulteriore azione degli Stati membri per razionalizzare il recepimento della normativa comunitaria nella legislazione nazionale” (cfr., par. 17 delle Conclusioni). Inoltre, sono state poste le basi per lo svolgimento di una reale analisi di impatto della regolamentazione su vasta scala. Per il Consiglio europeo, infatti, “la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità. Ulteriori sforzi sono necessari per diminuire i costi relativi al “doing business” e rimuovere l'onere burocratico inutile, entrambi particolarmente gravosi per le PMI. Le istituzioni europee, i governi nazionali e le autorità regionali e locali devono continuare a prestare particolare attenzione all'impatto delle regolamentazioni proposte e ai relativi costi di applicazione e dovrebbero continuare il loro dialogo con le imprese e i con i cittadini tenendo presente questo obiettivo” (cfr. par. 14). Ancora, particolarmente rilevante risulta, per quanto qui più interessa, l'indicazione dell'adozione di un “metodo di coordinamento aperto” destinato a rafforzare la cooperazione tra organi comunitari e nazionali (cfr., par. 37). Veniva così stabilito che: “l'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'U.E. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica: (...) la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alla necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche; il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione inter pares, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco”.

Il Consiglio europeo di Santa Maria de Feira (19-20 giugno 2000) ha riconfermato espressamente la strategia di Lisbona e ha posto in particolare rilievo “il ruolo delle amministrazioni pubbliche, dell'attività amministrativa e di una migliore normativa per la promozione della competitività dell'Unione e degli stati membri”, incoraggiando gli Stati membri “a riesaminare la qualità e le prestazioni dell'amministrazione pubblica in vista della definizione di un sistema europeo di analisi comparativa e di migliore prassi” (cfr., par. 31). In particolare per ciò che riguarda la *better regulation*, è stata varata una carta europea per le piccole e medie imprese (cfr. all. III alle conclusioni), ove si prevede espressamente che “I nuovi regolamenti, a livello nazionale e comunitario, dovranno essere esaminati attentamente per determinare le ripercussioni sulle piccole imprese e sui piccoli imprenditori. Ove possibile, le norme nazionali e comunitarie dovranno essere semplificate. I governi dovranno adottare documenti amministrativi di facile uso”.

all'imprenditorialità" e che "ulteriori sforzi sono necessari per diminuire i costi relativi al *doing business* e rimuovere l'onere burocratico inutile", indicando che "le istituzioni europee, i governi nazionali e le autorità regionali e locali devono continuare a prestare particolare attenzione all'impatto delle regolamentazioni proposte e ai relativi costi di applicazione".

Le risoluzioni adottate dai due ricordati Consigli europei fornirono una prima legittimazione all'iniziativa dei ministri responsabili per la pubblica amministrazione¹³⁰, fino ad allora promossa da un ristretto manipolo di governi innovatori (essenzialmente Italia, Francia e Gran Bretagna, dopo il passaggio del ministro spagnolo Rajoy Brey ad altro incarico): la riunione informale di Strasburgo definì un ampio programma di iniziative di cooperazione per il miglioramento della qualità della regolazione europea e nazionale, dando il via alla sperimentazione di strumenti di benchmarking e alla elaborazione di indicatori europei di qualità e incaricando una commissione di esperti (per lo più tratti dalle unità centrali per la migliore regolazione esistenti nei vari Stati membri), di redigere un vero e proprio piano di azione per la qualità della regolazione: il documento finale della Commissione, che, dal nome del suo presidente prese il nome di "Rapporto Mandelkern", fu presentato al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001. Per la prima volta esso ha definito un approccio comune dei paesi europei ai problemi della qualità della regolazione¹³¹: un risultato che solo cinque anni prima appariva utopistico.

¹³⁰ E così le riunioni dei Ministri responsabili per la funzione pubblica degli Stati membri dell'UE di Strasburgo 2000, La Rioja 2002, Atene 2003 hanno assunto, di fatto, funzione e ruolo di Consigli di ministri informali.

¹³¹ Rapporto Mandelkern, novembre 2001 (per la consultazione: http://www.astrid-online.it/Qualit--de/Regolazione/Mandelkern_Report2001.pdf). La prima parte del rapporto definisce un approccio comune al tema della qualità della regolazione ed è pertanto indirizzata, oltre che alla Commissione europea, anche agli Stati membri. In particolare, questa parte, oltre ad enucleare i principi comuni per il ricorso alla regolamentazione (principi di necessità e di proporzionalità, principio di trasparenza, responsabilità e sussidiarietà), illustra le pratiche di regolazione che sono raccomandate in quanto funzionali al miglioramento della qualità della regolazione: ricorso a strumenti alternativi alla regolazione, analisi di impatto della regolazione, semplificazione, consultazione, accesso alla legislazione, le strutture e la cultura della qualità della regolazione. La seconda parte del rapporto riguarda, precipuamente, la regolazione di fonte comunitaria, per la quale sono previste ulteriori raccomandazioni specifiche, rivolte a tutte le istituzioni comunitarie dotate di funzioni regolatorie. Correda questa seconda parte del rapporto una sezione riguardante l'incorporazione del diritto comunitario nel diritto interno, con raccomandazioni rivolte alle istituzioni di entrambi i livelli (UE e nazionale). Sul punto, e più in generale sulle iniziative intraprese a livello comunitario in materia di qualità della regolazione, L. Carbone e G. Tiberi, *La better regulation in ambito comunitario*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 699 ss. Si veda anche C. Pappagallo, *La progettazione normativa nell'Unione europea*, in *Iter Legis*, 2002, p. 53 ss.

Anche le istituzioni comunitarie e in particolare la Commissione europea, cui i trattati comunitari affidano in via esclusiva l'iniziativa normativa della predisposizione di regolamenti e direttive, e che era apparsa in precedenza assai cauta e quasi restia¹³² ad affrontare in modo non episodico il tema della qualità della regolazione, avvertì a questo punto la necessità di assumere l'iniziativa. Dalla semplice tematizzazione del problema nel "Libro Bianco sulla Governance", adottato dalla Commissione europea nel 2001¹³³, si è così giunti al varo da parte della Commissione di un vero e proprio piano d'azione¹³⁴ e alla conclusione nel 2003 di un Accordo interistituzionale tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo¹³⁵ che individua impegni e obiettivi comuni in materia di miglioramento della qualità della regolazione.

I risultati tuttavia ancora non soddisfacenti di queste iniziative hanno indotto alcuni Stati membri a rilanciare nuove iniziative comuni. All'inizio del 2004 la "*Joint initiative on regulatory reform*"¹³⁶ sottoscritta dai ministri finanziari di Irlanda, Olanda, Lussemburgo e Gran Bretagna nella loro veste di presidenti di turno di Ecofin per i quattro semestri del 2004 e del 2005, ha ricollocato la riforma della regolazione tra i temi chiave dell'agenda europea, definendo un complesso di misure e azioni finalizzate a tale obiettivo da svolgere nel corso del biennio. Questo rinnovato impegno è stato successivamente esteso fino alla fine del 2006, attraverso il coinvolgimento

¹³² Ancora all'inizio del 2001, una lettera congiunta dei tre ministri italiano, francese e britannico (Bassanini, Mowlan, Sapin) al Presidente della Commissione europea Prodi e al Commissario Liikanen, che sollecitava un'iniziativa della Commissione per la semplificazione della regolazione comunitaria, aveva suscitato vivaci reazioni da parte del Segretariato generale della Commissione, che l'aveva trattata come un'impropria ingerenza dei governi degli stati membri in una questione che doveva ritenersi rientrare nella sovranità di ciascun regolatore.

¹³³ Commissione europea, *La governance europea. Un Libro bianco*. Bruxelles 2001, consultabile su www.europa.eu.int. Per un commento, si vedano: G. De Minico, *Dal Libro Bianco sulla "governanza" all'incontro di Laeken del 2001*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, p. 877 ss. G. Tiberi, *Il libro bianco sulla governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 163 ss.

¹³⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione, «Piano d'Azione per il miglioramento e la semplificazione della regolamentazione», del giugno 2002 [COM(2002)278 final].

¹³⁵ Parlamento europeo, Commissione e Consiglio "Accord interinstitutional sur "mieux legiferer", Bruxelles, 2003, consultabile su www.astridonline.it

¹³⁶ Cfr. *Joint letter on regulatory reform*, 26 gennaio 2004, in <http://www.astridonline.it/Qualit--de/Joint-letter-on-regulation--26-Janua.pdf>. V. anche, in http://www.astridonline.it/Qualit--de/PRODI-Joint-initiative-08_03_04.pdf la risposta del Presidente della Commissione europea Prodi.

ulteriore dei ministri finanziari di Austria e Finlandia, con un documento comune sottoscritto nel dicembre del 2004¹³⁷.

I principi e gli strumenti per il miglioramento della qualità della regolamentazione condivisi dagli Stati membri dell'UE e fatti propri dalla Commissione europea hanno trovato ora una più solida base normativa nel testo della Costituzione europea. Nel testo trovano, anzitutto, una chiara enunciazione alcuni dei fondamentali principi e strumenti di qualità della regolazione, quali i principi di sussidiarietà (art. I-11), di proporzionalità (artt. I-11 e I-38) e di trasparenza (artt. I-47 e I-50), nonché le procedure di consultazione delle parti interessate e il dialogo con associazioni rappresentative, parti sociali e società civile (artt. I-47 e I-48).

Le particolari raccomandazioni per l'adozione di un sistema di analisi di impatto della regolazione per la normativa comunitaria, contenute nelle conclusioni dei Consigli europei di Laeken del 2001 e di Barcellona nel 2002, hanno trovato una espressa base normativa nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato alla Costituzione. Attingendo ai lavori svolti dalla Convenzione europea e alle conclusioni dell'apposito gruppo di lavoro sulla semplificazione (che avevano sottolineato la necessità del ricorso agli strumenti della consultazione e dell'analisi di impatto della regolazione¹³⁸), nel Protocollo si prevede che, prima di proporre un nuovo atto legislativo, la Commissione europea svolga ampie consultazioni, che tengano conto anche della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Il Protocollo prevede altresì che tutti i progetti di atti legislativi siano accompagnati da una "scheda tecnica", recante "elementi circostanziati" a sostegno della motivazione sul rispetto della sussidiarietà, prescrive che tale scheda contenga anche una "valutazione dell'impatto finanziario" e delle conseguenze sulla regolazione nazionale e locale, e impone di integrare queste valutazioni con "indicatori qualitativi e, ove

¹³⁷ Cfr. *Advancing regulatory reform in Europe – A joint statement of the Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union*, 7 dicembre 2004, consultabile su www.astridonline.it

¹³⁸ Cfr. Convenzione europea, Conclusioni del Gruppo IX sulla semplificazione, in cui si afferma, tra l'altro, "*the need to intensify consultation with interested circles, throughout the legislative process, including regional and local authorities, and the importance of the role of associations and organisations representing those circles as an "interface" between citizens and political players*" e che "*legislative proposals should be accompanied by an impact assessment sheet, mentioning, inter alia, consultation with the sectors affected*".

possibile, quantitativi”. In ossequio al principio di proporzionalità, il Protocollo prevede inoltre che i progetti di atti legislativi debbano tener conto della necessità che gli oneri attuativi di impatto di ogni tipo, sia di carattere amministrativo che finanziario, posti a carico degli organi e delle amministrazioni pubbliche dell’Unione, ma anche degli Stati membri, dei livelli subnazionali di governo, nonché dei cittadini e delle imprese, «siano il meno gravosi possibile e siano commisurati all’obiettivo da conseguire» (art. 5).

Conseguenze rilevanti, ai fini della qualità della regolazione e della riduzione dei carichi burocratici possono, inoltre, discendere da alcune novità di carattere istituzionale e “ordinamentale”, introdotte dalla Costituzione europea. Il testo costituzionale contiene, infatti, una più precisa delimitazione delle competenze tra Unione e Stati membri, definendo con precisione gli ambiti della competenza esclusiva o concorrente dell’Unione e i settori materiali che vi rientrano (artt. I-13, I-14, I-15); esso introduce altresì una apposita clausola residuale, in virtù della quale, in tutti i settori non espressamente appartenenti alla competenza esclusiva o concorrente dell’Unione, il potere legislativo appartiene solo agli Stati (art. I-11, par. 2).

Un minor ricorso alla regolazione di livello europeo dovrebbe altresì conseguire alle novità introdotte in riferimento alla clausola di flessibilità contenuta nell’attuale art. 308 del Trattato CE (spesso invocata quale base legale di normative comunitarie non rientranti espressamente negli ambiti di competenza dell’Unione), nonché per effetto dei nuovi meccanismi di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, in coerenza con la nuova dimensione non solo giuridica ma politico-istituzionale conferita al medesimo.

La Costituzione europea chiama a presidiare il rispetto del principio di sussidiarietà nuovi soggetti istituzionali accanto alle istituzioni comunitarie, in primo luogo i parlamenti nazionali, coinvolgendo così direttamente le assemblee legislative nazionali nella valutazione della legittimità e della opportunità del ricorso alla normazione di rango sovranazionale (anticipando, rispetto al controllo giurisdizionale affidato alla Corte di giustizia, la tutela del rispetto delle competenze mediante il ricorso ad un controllo di natura politica). Innovando rispetto al Protocollo adottato nel 1997, il nuovo Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

introduce un meccanismo di “allarme preventivo” (*early warning*), mutuato da alcune esperienze nazionali, mediante il quale i parlamenti nazionali, che devono ricevere preventiva comunicazione delle proposte legislative della Commissione europea, possono inviare alle tre istituzioni del “triangolo normativo” comunitario (Parlamento, Consiglio e Commissione) un parere motivato per illustrare le ragioni per le quali ritengono violato il principio di sussidiarietà (art. 5 del Protocollo). Se i pareri motivati rappresentano almeno un terzo dei Parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la sua proposta e, nel caso decida di riproporla, a rafforzarne la motivazione (art. 6 del Protocollo).

Il confronto che dovrebbe svilupparsi tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà potrebbe diventare l'occasione non solo per la verifica del limite di competenza dell'Unione, ma anche dell'efficacia e della ragionevolezza del ricorso allo strumento regolatorio *tout court* o della scelta di intervenire a livello sovranazionale, anziché a livello nazionale.

Con le stesse procedure del controllo del principio di sussidiarietà, i parlamenti nazionali sono coinvolti anche nel controllo sull'attivazione della clausola di flessibilità, che la Costituzione europea ha mantenuto in capo all'Unione, riconoscendole la possibilità, già prevista dal vigente art. 308 Trattato CE, di intervenire di fronte a circostanze nelle quali, per realizzare uno degli obiettivi stabiliti dalla Costituzione, manchino i necessari poteri di azione (art. I-18). Al fine tuttavia di contenere il più possibile la forza espansiva degli interventi regolatori dell'Unione, che su tale clausola hanno sovente riposato, ai danni dei sistemi normativi nazionali, il ricorso a tale clausola è stato limitato non solo al perseguimento degli obiettivi indicati dalla stessa Costituzione ma anche allo specifico quadro delle politiche definite nella parte III (cfr. art. I-18, par. 1). Ulteriormente, la Costituzione europea vieta che la clausola di flessibilità possa spingersi fino al punto di armonizzare le legislazioni nazionali nei casi in cui la Costituzione esclude tale armonizzazione. Ma il presidio maggiore è dato dall'obbligo imposto alla Commissione di richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali ogni volta che essa intende ricorrere a questa clausola, potendo così le assemblee

legislative intervenire nelle forme e col procedimento previsto per il controllo preventivo di sussidiarietà e di proporzionalità (art. I-18, par. 2).

Da ultimo, vanno salutate positivamente le limitazioni imposte ai poteri dell'Unione allorché interviene in settori dove è chiamata a svolgere un'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento dell'azione degli Stati membri, essendo tali settori affidati primariamente alla responsabilità degli Stati. Non solo il nuovo testo costituzionale raccoglie in un'unica disposizione tutte queste competenze dell'Unione attualmente disseminate in numerose disposizioni (art. I-17), ma opportunamente prevede che in questi settori il potere legislativo resti riservato agli Stati membri, potendo l'Unione adottare solo atti che, seppur giuridicamente vincolanti, non possono essere rappresentati da atti legislativi.

La Costituzione ha infine annoverato il settore della "cooperazione amministrativa" tra i settori oggetto di azioni comunitarie di sostegno e di completamento delle politiche degli Stati membri (art. I-17, lett. g). Si tratta di un'importante innovazione, che attribuisce per la prima volta alla creazione di uno spazio amministrativo europeo un fondamento normativo esplicito. Una volta ratificato ed entrato in vigore il trattato costituzionale, i Governi degli Stati membri riuniti nel Consiglio e le altre istituzioni europee potranno, su questa base, adottare iniziative politiche comuni per il progressivo miglioramento delle regolazioni nazionali e comunitaria e per la cooperazione fra le amministrazioni nazionali.

Nel testo della Trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione europea compariva, come è noto, una proposta sull'assetto costituzionale dell'Unione suscettibile di produrre un notevole impatto positivo sulla qualità della regolazione europea: il superamento del sistema dei Consigli dei ministri di settore titolari del potere normativo "ratione materiae" a favore di un apposito Consiglio per le sole funzioni legislative, il Consiglio per gli affari legislativi¹³⁹. La proposta era volta innanzitutto a tenere distinto, in ossequio al principio della ripartizione dei poteri, l'esercizio delle funzioni legislative dalle ben diverse funzioni di natura politica e di coordinamento propriamente proprie del Consiglio dei ministri, ma svolte dai singoli Consigli di settore.

¹³⁹ Cfr. l'art. 23 del "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", adottato dalla Convenzione europea. E v. L. Carbone, L. Gianniti e C. Pinelli, *Le istituzioni europee*, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Bologna, 2003, p. 108 ss.

Ma, oltre a garantire il principio della separazione dei poteri anche a livello europeo e a creare una vera e propria “Camera degli Stati” quale unico interlocutore del Parlamento europeo, la proposta aveva una importante valenza ai fini del miglioramento della qualità della regolazione comunitaria. Non solo infatti, la regolazione sarebbe discesa da un unico consesso, ma tale organo era altresì in grado di garantire il principio di collegialità, essendo composto da “un rappresentante ministeriale di ciascuno Stato membro”, quale membro permanente, avente competenze generali e trasversali, ma eventualmente assistito, di volta in volta sulla base dei punti all’ordine del giorno, da uno o più ministri di settore competenti per materia. Avrebbe avuto quindi struttura e competenze adeguate per valutare e armonizzare gli interessi settoriali con gli interessi generali ad una regolazione proporzionata, non inutilmente invasiva, rispettosa del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale. Purtroppo la proposta della Convenzione non ha passato il vaglio della Conferenza intergovernativa. E dunque permane, nell’assetto organizzativo del legislatore europeo, una strutturale tendenza alla moltiplicazione della legislazione di settore e alla sottovalutazione delle esigenze di qualità della regolazione e di contenimento dei relativi carichi normativi e burocratici.¹⁴⁰

8. (segue) *Le politiche per il miglioramento della qualità della regolazione in un sistema di multilevel government: il ruolo delle Regioni*

La politica per la semplificazione e la qualità della regolazione si è sviluppata in Italia a partire dagli anni '90 – come si è visto - in connessione con la più generale riforma dell’amministrazione e del decentramento amministrativo. Semplificazione dell’attività amministrativa e decentramento dei poteri pubblici hanno rappresentato due linee direttrici che, seppur distinte, hanno avuto come obiettivo comune quello di organizzare un’amministrazione che agisse in maniera più efficiente e che fosse più vicina ai cittadini e agli utenti. Non a caso i due più importanti progetti organici di riforma nei due settori sono state delineati e strumentati nella medesima legge, la legge n. 59 del 1997, in due distinti titoli.

¹⁴⁰ Cfr. L. Carbone, L. Gianniti e C. Pinelli, *Le istituzioni europee*, in F. Bassanini e G. Tiberi, *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, 2004, p. 148 ss.

Fino alla revisione in senso “federale” del nostro ordinamento, operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la semplificazione normativa e procedurale ha potuto avanzare di pari passo con il decentramento amministrativo grazie all’azione del legislatore statale. Dal punto di vista organizzativo, la semplificazione delle norme e delle procedure è stata infatti progettata e realizzata, inizialmente, dal centro, mediante provvedimenti che non riguardavano il solo livello statale, ma che investivano direttamente anche le regioni e gli enti locali.

In questa opera il legislatore statale è stato notevolmente aiutato, da un lato, dall’assetto costituzionale allora vigente che assegnava una competenza generale alla legge statale anche nelle materie assegnate in tutto o in parte alla competenza regionale e, dall’altro, dalla scarsa propensione all’innovazione amministrativa mostrata a quei tempi da molte regioni e dalle limitate iniziative autonomamente avviate in materia da alcune di esse.

Nel vigore del vecchio Titolo V, la potestà legislativa dello Stato poteva riguardare qualsiasi ambito materiale, ad esclusione delle materie di competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale. Il limite delle materie rappresentava, dunque, un limite di legittimità soltanto per il legislatore regionale¹⁴¹, competente ad intervenire solo in alcune materie espressamente individuate nel vecchio art. 117 della Costituzione esercitando una potestà legislativa concorrente, volta a completare con disposizioni di dettaglio la normativa di principio predisposta dalle norme statali, oppure ad intervenire in altre materie individuate dallo stesso legislatore statale esercitando una ancora più limitata potestà attuativa.

Questa estrema latitudine di intervento del legislatore statale era, peraltro, rafforzata dalla notevole profondità con cui il legislatore statale poteva incidere nelle competenze regionali. Per quanto l’art. 117 della Costituzione legittimasse il legislatore statale a porre, mediante leggi cornice, soltanto i principi fondamentali della materia, la Corte costituzionale, ricorrendo al criterio della cedevolezza, aveva legittimato la legge statale, in mancanza di una compiuta disciplina dettata con legge regionale, a porre oltre alle norme di principio, anche norme di dettaglio immediatamente operative idonee a disciplinare la materia, seppure in via cedevole e transitoria, fino ad

¹⁴¹ Si veda sul punto T. Martines-A.Ruggeri-C.Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 149.

essere sostituite da leggi regionali conformi ai nuovi principi posti dal legislatore statale¹⁴².

Analogamente, in assenza di una norma costituzionale che fissasse regole precise in ordine alla spettanza della potestà regolamentare ai vari livelli di governo, i regolamenti statali non incontravano alcun limite di materia ma soltanto un limite gerarchico, relativo al loro rango di fonte subordinata alle leggi regionali, ciò che li rendeva inidonei a porre limiti per le leggi regionali o a disporre l'abrogazione delle medesime, ma non li escludeva a priori dall'intervenire a regolare materie di competenza regionale. Nella giurisprudenza costituzionale era, del resto, possibile rinvenire, a fianco di pronunce che avevano sposato il criterio della separazione delle competenze tra regolamenti statali e leggi regionali¹⁴³, anche l'opposto orientamento che ammetteva i regolamenti statali ad intervenire in via provvisoria in materie di competenza regionale¹⁴⁴.

Alla luce di questo assetto costituzionale, il legislatore statale aveva potuto varare una politica per la semplificazione procedurale e normativa che investiva direttamente, oltre all'ordinamento statale, anche gli ambiti di competenza regionale, in modo da poter corrispondere nei tempi più rapidi possibili alla attese di imprese e cittadini, dedicando altresì a questo macro-obiettivo una nuova specie di legge a cadenza annuale, la legge di semplificazione, che ricalcando il modello della legge finanziaria e comunitaria era mirata a far percepire ai diversi attori istituzionali – a livello sia statale che regionale – la continuità e la rilevanza politico-istituzionale della politica per la semplificazione e la qualità della regolazione¹⁴⁵. Per raggiungere il duplice obiettivo, da un lato, di semplificare e alleggerire le procedure amministrative e la macchina burocratica e, dall'altro, di ridurre l'inflazione legislativa e l'ipertrofia normativa in genere che contraddistingue il nostro ordinamento, il legislatore statale aveva individuato, rispettivamente, lo strumento della delegificazione di norme concernenti procedimenti

¹⁴² Così Corte cost., sentenza n. 214 del 1985, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1658 ss.

¹⁴³ Corte cost., sentenza n. 482 del 1995 in *Giur. cost.*, 1995, p. 4120 ss. e Corte cost., sentenza n. 250 del 1996, in *Giur. cost.*, 1995, p. 2269 ss.

¹⁴⁴ Corte cost., sentenza n. 49 del 1991, in *Giur. cost.*, 1991, p. 357 ss. e sentenza n. 378 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, p. 2764 ss.

¹⁴⁵ Sul punto, N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, 2000.

amministrativi “anche coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome” e del riordino in testi unici di interesse normative settoriali .

In particolare, con riferimento alla semplificazione amministrativa, va sottolineato come nel vigore del vecchio Titolo V esistesse un nesso inscindibile tra disciplina sostanziale e disciplina procedimentale di una determinata materia, essendo la disciplina dei procedimenti considerata un elemento dei diversi ambiti materiali e, come tale, sottoposta al loro medesimo regime giuridico¹⁴⁶. Se dunque la potestà di regolare una determinata materia comportava anche la potestà di regolare i procedimenti rientranti in quella materia, era gioco forza che la disciplina promanesse in gran parte dallo Stato, anche quando i procedimenti erano totalmente o parzialmente di competenza delle autonomie territoriali, essendo legittimato il legislatore statale a individuare non solo i principi fondamentali della materia, ma anche in via suppletiva la relativa disciplina di dettaglio.

L'intento di avviare celermente e su ampia scala il processo di semplificazione aveva pertanto spinto il legislatore statale ad intervenire anche nelle materie di competenza regionale, predisponendo a più riprese meccanismi in grado di superare l'inerzia dei legislatori regionali, senza tuttavia invadere le attribuzioni costituzionalmente loro attribuite. Così, l'art. 20 della legge n. 59 del 1997 aveva inizialmente previsto che la legge annuale di semplificazione individuasse i procedimenti da semplificare relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali, rientravano tuttavia nella potestà normativa delle Regioni e degli enti locali, indicando al contempo i principi che restavano regolati con legge statale¹⁴⁷. In seguito tale disposizione fu modificata dalla seconda legge annuale di semplificazione (legge n. 340 del 2000) che, sostituendo il comma 2 dell'art. 20 della legge n. 59/1997, disponeva che “nelle materie di cui all'art. 117, comma 1, della Costituzione, i regolamenti di delegificazione

¹⁴⁶ Si veda Corte cost., sentenza n. 465 del 1991, in *Le Regioni*, 1992, con nota di G. Pastori, *Procedimento amministrativo e competenza regionale*.

¹⁴⁷ Il dettato normativo originario del comma 2 dell'art. 20 della legge n. 59 del 1997 prevedeva che nel disegno di legge di semplificazione il Governo avrebbe provveduto ad individuare “i procedimenti relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali, sono attribuiti alla potestà normativa delle Regioni e degli enti locali”, e ad indicare “i principi che restano regolati con legge della Repubblica, ai sensi degli articoli 117, primo e secondo comma, e 128 della Costituzione”.

trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la medesima materia”.

Completava il quadro il comma 7 dell'art. 20 che stabiliva che le Regioni a statuto ordinario dovessero regolare le materie disciplinate dal medesimo articolo e dalle leggi annuali di semplificazione nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essi contenute, in quanto costituenti principi generali dell'ordinamento giuridico, rendendo così vincolanti per le Regioni i principi e criteri di semplificazione enucleati dal legislatore statale, ma consentendo tuttavia alle Regioni di intervenire con leggi di dettaglio prima che venissero adottati regolamenti statali di delegificazione-semplificazione¹⁴⁸.

La possibilità riconosciuta ai regolamenti di delegificazione statali di intervenire provvisoriamente in materie di competenza regionale, subito impugnata da alcune Regioni, è stata tuttavia avallata dalla Corte costituzionale in riferimento al vecchio Titolo V, ricorrendo ad un'interpretazione costituzionalmente conforme che, facendo leva sulla assimilabilità tra regolamenti di delegificazione e disposizioni legislative statali di dettaglio, rendeva le disposizioni di rango regolamentare censurate inidonee ad alterare il rapporto costituzionalmente dovuto tra fonti statali e fonti regionali in nome del criterio della cedevolezza della fonte statale¹⁴⁹. Superando iniziali chiusure¹⁵⁰, la Corte riconosceva la legittimità del potere regolamentare statale ad intervenire per la semplificazione di procedimenti amministrativi anche in materie di competenza regionale, in quanto tale intervento doveva considerarsi solo “a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di una corrispondente disciplina regionale”. Per la Corte, dunque, i regolamenti statali erano legittimi in tanto in quanto potevano andare unicamente a sostituire norme legislative statali di dettaglio, non potendo

¹⁴⁸ In merito E. Frontoni, *Delegificazione e competenze regionali: riflessioni sulla legge di semplificazione per il 1999*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001, pp. 222-225; G. Demuro, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, p. 191; AA. VV., *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, a cura di G. Vesperini, Forze Quaderni di ricerca n. 23, Roma, 2004.

¹⁴⁹ Corte cost., sentenza n. 376 del 2002. Si tratta, peraltro, della stessa tesi interpretativa sostenuta dal Governo nel corso dei lavori parlamentari della legge di semplificazione per l'anno 2000.

¹⁵⁰ Corte cost., sentenza n. 408 del 1998, in cui la Corte, seppur con un *obiter dictum*, aveva concluso per la insuscettibilità per i regolamenti statali di delegificazione a disciplinare materie di competenza regionale, non potendo lo strumento della delegificazione operare per fonti di natura diversa, tra le quali vi fosse un rapporto di competenza e non di gerarchia.

giammai porre principi fondamentali delle materie regionali e conseguentemente non potendo dispiegare un effetto abrogativo o invalidante sulle leggi regionali in vigore o un vincolo per il futuro legislatore regionale.

La normazione statale di principio e di dettaglio introdotta per la semplificazione dei procedimenti e il riordino normativo garantiva, dunque, una notevole uniformità su tutto il territorio nazionale degli assetti normativi di una determinata materia e della disciplina dei procedimenti ad essa afferenti.

Con la riforma del Titolo V questa impostazione della politica della qualità della regolazione e semplificazione, che vedeva il legislatore statale guidare l'intero processo di riforma mediante direttive imposte anche ai livelli regionale e locale, ha dovuto subire una completa rivisitazione alla luce del nuovo assetto delle competenze legislative e regolamentari definite dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha portato ad una situazione di accentuato policentrismo normativo e istituzionale¹⁵¹.

In particolare, l'inversione del criterio di riparto delle materie tra fonti statali e fonti regionali (divenendo la legge statale non più la fonte a competenza generale ma limitata a materie espressamente individuate) e l'attribuzione alle Regioni di una competenza concorrente molto più estesa che nel passato per quantità e qualità delle materie, oltre che di una competenza a carattere residuale per tutte le materie non diversamente attribuite, insieme al riparto della competenza regolamentare (potendo i regolamenti statali intervenire solo nelle materie di competenza esclusiva statale), hanno posto le premesse per una netta separazione tra le politiche di qualità della regolazione perseguite a livello statale e a livello regionale, e segnatamente per una differenziazione, tra Regione e Regione, dell'ordinamento amministrativo e dunque delle procedure amministrative, sia sotto il profilo degli aspetti organizzativi che degli aspetti più propriamente sostanziali.

La politica della qualità della regolazione, come fattore rilevante per la competitività del paese, passa dunque sempre più attraverso autonome

¹⁵¹ L'accentuazione del carattere pluralistico dell'ordinamento, unitamente alla presenza di scarsi strumenti di raccordo interistituzionale, ha condotto alcuni Autori a ragionare di un "pluralismo paritario" o perfino di un "sistema policentrico esplosivo" (si veda, rispettivamente, M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1274-1275, e F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 ss.).

iniziative delle Regioni: tanto più che materie di cruciale rilevanza a questo fine, come quelle dell'industria, del commercio, dell'artigianato, del turismo e dell'agricoltura, rientrano ora nella potestà legislativa generale/residuale delle Regioni.

In particolare, la politica di semplificazione dei procedimenti risulta per gran parte ormai affidata alle singole Regioni: alla luce del nuovo Titolo V non vale infatti più, per il legislatore statale, il parallelismo sopra richiamato tra la potestà di regolare una determinata materia e la potestà di regolare i procedimenti rientranti nella medesima. Infatti, la disciplina dei rapporti amministrativi così come la disciplina dell'organizzazione amministrativa non rappresentano più un profilo implicito della disciplina sostanziale e – diversamente dall'ordinamento civile e penale che rientrano nella competenza esclusiva statale – vanno ora suddivise in ragione delle amministrazioni coinvolte, rientrando l'organizzazione amministrativa e il funzionamento della Regione nella materia di competenza regionale generale/residuale¹⁵².

Sono pertanto le Regioni, in ragione della più estesa latitudine delle materie assegnate alla loro competenza legislativa, a diventare i principali centri di disciplina dell'amministrazione e, conseguentemente, a doversi fare carico, in particolare, dell'iniziativa di attivare processi di semplificazione delle procedure amministrative, oltre che di riordino normativo. Nelle materie di competenza regionale, il legislatore statale può pertanto ora intervenire sugli aspetti procedurali con norme dal carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio con valore di principio, limitandosi ad indicare, con carattere non vincolante per l'autonomia delle Regioni ed in via generale e non di dettaglio, talune possibili modalità procedurali che possono essere aggiunte a quelle previste nei singoli ordinamenti regionali¹⁵³.

Il che non pare destare soverchie preoccupazioni, ove solo si consideri l'attenzione e i notevoli sforzi dedicati da molte Regioni negli anni recenti per migliorare la qualità della loro regolazione e semplificare le procedure amministrative. Di fatto, l'esperienza accumulata in sede regionale risulta spesso più avanzata rispetto a quella sviluppata dal legislatore statale¹⁵⁴. Lo

¹⁵² Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 17 del 2004.

¹⁵³ Così Corte costituzionale, sentenza n. 17 del 2004 in materia di esternalizzazione dei servizi amministrativi.

¹⁵⁴ A livello regionale si assiste da alcuni anni ad una sempre maggiore diffusione e realizzazione degli obiettivi della semplificazione, del coordinamento e della qualità della

stesso pare potersi dire con riferimento ai risultati conseguiti dalle politiche regionali di qualità della regolazione, di gran lunga più lusinghieri nella gran parte delle Regioni rispetto a quelli raggiunti a livello statale¹⁵⁵, e ciò sia sotto il profilo del riordino normativo¹⁵⁶ e della conoscibilità delle norme¹⁵⁷, sia con riferimento alla qualità redazionale delle norme prodotte¹⁵⁸, all'impiego dell'analisi di impatto della regolazione¹⁵⁹, ad interventi di deregolazione¹⁶⁰,

normazione. Per una esaustiva panoramica si veda Camera dei Deputati, *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, Roma, 2004, in part. p. 265 ss.

¹⁵⁵ Come riconosce anche Confindustria, *"Guidelines" per la qualità della regolamentazione*, cit., p. 39.

¹⁵⁶ Numerosi sono gli interventi che negli ultimi anni sono stati adottati a livello regionale per ripulire l'ordinamento di una serie di leggi inutili o implicitamente abrogate, mediante il ricorso a leggi di semplificazione normativa (come nel caso di Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Valle d'Aosta) e allo strumento dell'abrogazione in singole leggi di riordino della materia, che hanno sensibilmente ridotto lo stock normativo. Sul punto si vedano i dati riportati in Camera dei Deputati, *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, cit., in part. p. 272 ss. In alcune Regioni questa attenzione alla riduzione dello stock normativo è stata particolarmente elevata, fino a coniare il termine di attività di "disboscamento" legislativo, ottenuto in occasione e per mezzo dell'adozione di leggi "organiche", ossia di leggi che dispongono il riordino della materia, in attuazione anche del nuovo art. 117 Cost., stabilendo contemporaneamente l'abrogazione di leggi di settore o di norme intrusive contenute in leggi relative ad altri settori.

¹⁵⁷ Nelle Regioni Emilia-Romagna e Calabria le leggi regionali approvate sono accompagnate da una scheda di sintesi contenente notizie sintetiche della legge, con un linguaggio semplice e chiaro ma in ogni caso rispettoso della lettera del testo normativo. La Calabria vorrebbe in futuro pubblicare tali schede direttamente sul Bollettino Ufficiale, in calce al provvedimento legislativo.

¹⁵⁸ L'attenzione alla qualità redazionale delle norme è significativa a livello regionale. Pressoché tutte le Regioni hanno adottato la versione aggiornata del "Manuale di drafting" e in molti casi sono state approntate specifiche misure organizzative per la concreta applicazione delle regole, oltre ad essere stati definiti degli specifici "protocolli di intesa" tra strutture del Consiglio e della Giunta coinvolte nel processo legislativo, al fine di dare la massima diffusione al Manuale sì da avere regole comuni (è il caso di Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte).

¹⁵⁹ In varie Regioni è stata avviata, seppure ancora in via sperimentale, l'AIR. L'Abruzzo, il Lazio e la Toscana hanno completato una scheda finale AIR su alcuni progetti di legge, mentre in Basilicata è in fase di elaborazione da parte degli esperti del gruppo di lavoro interdipartimentale, costituito ai sensi della l.r. n. 19 del 2001, un modello standard per stabilire le linee guida esplicative delle diverse operazioni per valutare l'impatto dei disegni di legge e dei regolamenti. In Emilia-Romagna continuano ad essere condotte analisi di fattibilità dei progetti di legge, sulla scorta di un'esperienza avviata già dal 1997. Le analisi sono condotte da un gruppo di lavoro del "Servizio legislativo e qualità della legislazione", formato da un dirigente, da funzionari dell'area documentazione e ricerca, da funzionari e collaboratori di area giuridica, da un consulente di area economicofinanziaria, da una borsa di studio di area statistica. Anche la Lombardia si è dotata di strumenti di analisi ex ante ed ex post degli interventi regionali. Lo svolgimento di analisi ex post è stato notevolmente rafforzato mediante la predisposizione di uno schema-tipo di scheda informativa sulle politiche regionali. In Piemonte, gli uffici delle Commissioni proseguono nella redazione di dossier per i provvedimenti in esame con analisi ex ante di impatto normativo e procedurale. In Toscana, il Settore tecniche legislative e documentazione statistica per ogni proposta di legge produce una scheda analitica ex ante, denominata "scheda preliminare di fattibilità", che viene trasmessa alla Commissione consiliare preposta all'esame dell'atto. A richiesta delle competenti Commissioni, sulla base delle osservazioni contenute nelle schede preliminari, possono essere sviluppate analisi di dettaglio. In Campania, un gruppo di lavoro, in collaborazione con il Formez, ha di recente predisposto uno schema di disegno di legge per l'abrogazione di circa ottanta leggi regionali.

nonché alla istituzione di strutture dedicate a sovrintendere alla qualità della regolazione¹⁶¹.

Al riguardo, non si può tuttavia sottovalutare come un'eccessiva frammentazione e differenziazione delle discipline che più direttamente hanno un impatto sull'attività delle imprese potrebbe creare problemi sotto il profilo della competitività.

Il problema non sembra porsi, in verità, con riferimento alle materie di competenza concorrente, nelle quali spetta comunque allo Stato determinare i principi fondamentali della materia, e dunque anche principi in materia di qualità della regolazione e semplificazione procedimentale. Nell'attuale contesto, poi, nel quale in molte materie divenute di competenza regionale manca tuttora una compiuta disciplina dettata con legge regionale, continuano a produrre effetti le normative di fonti statali adottate nel vigore del precedente assetto costituzionale, in attuazione della politica di semplificazione perseguita dal legislatore statale negli anni passati. E ciò non limitatamente alle sole parti che enucleano principi fondamentali vincolanti per le Regioni, ma anche per quegli atti e quelle disposizioni, anche se di rango regolamentare, che recano norme attuative dei suddetti principi, sì da colmare eventuali lacune della legislazione regionale.

Sulla scorta del principio di continuità, infatti, la Corte costituzionale ha affermato la permanenza in vigore delle norme poste dai regolamenti di delegificazione-semplificazione cedevoli varati sotto il vecchio Titolo V, pur dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, fino a quando non vengano sostituiti da nuove norme "dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema", da individuare sulla scorta dei criteri di riparto di cui al nuovo art. 117 Cost.¹⁶².

¹⁶⁰ E' il caso della Regione Emilia-Romagna dove il processo di deregolazione normativa avviato dalla legge regionale n. 3 del 1999, di attuazione della d.lgs. n. 112 del 1998, va sempre più rafforzandosi. Un altro esempio significativo è costituito dalla Regione Lombardia, dove la legge regionale n. 12 del 2003 ha disposto un'ampia deregolazione in materia di certificazione sanitarie.

¹⁶¹ La presenza di strutture competenti al controllo sul rispetto delle regole di qualità della regolazione si segnala in molte Regioni. Particolarmente rilevante è la riflessione condotta sul punto dal Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli interventi regionali), istituito dai consigli regionali della Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana (cfr. <http://www.capire.org>).

¹⁶² Cfr. Corte cost., sentenza n. 376 del 2002. Su tale pronuncia si vedano: G. Falcon, *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, p. 7 e ss.; G. Di Cosimo, *La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*,

Analogamente, la legge n. 131 del 2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (c.d. legge "La Loggia"), ha previsto che le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della legge medesima nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia¹⁶³. La Corte costituzionale ha del resto avallato l'ammissibilità, nelle materie di legislazione concorrente, delle norme di dettaglio cedevoli e ciò non solo con riferimento alla disciplina statale di dettaglio antecedente l'entrata in vigore della riforma, ma anche con riferimento a futuri interventi normativi statali, seppure in questo caso non in via generale ma solo allorché ancorati al principio di sussidiarietà¹⁶⁴, come si dirà meglio in seguito.

Dando uno sguardo, in particolare, ad alcune delle materie di maggior impatto in materia economica rientranti nella legislazione concorrente – ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; governo del territorio – sono prevalse, nella lettura data dal giudice costituzionale, le ragioni a tutela dell'uniformità del nucleo essenziale della relativa disciplina. Per la Corte, la determinazione di principi generali della materia rimessa al legislatore statale si sostanzia nella scelta del punto di equilibrio fra interessi contrapposti che la Regione non potrebbe modificare privilegiando un interesse piuttosto che un altro, potendo le Regioni unicamente stabilire le discipline localizzative e territoriali¹⁶⁵, adottando però in ogni caso criteri per la localizzazione di impianti produttivi

in *Le regioni*, 2003, p. 268 ss. A. Masaracchia, *Norme statali in materie regionali e clausola di cedevolezza: Corte costituzionale tra vecchio e nuovo Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 3777 ss.

¹⁶³ Cfr. art. 1, comma 2, legge n. 131 del 2003. E v. il commento di F. Bassanini, in F. Bassanini e altri, *La legge La Loggia*, Rimini, 2003.

¹⁶⁴ Nella sentenza n. 303 del 2003, la Corte costituzionale ha affermato che "La disciplina di norme di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio dell'ineffettività" (così punto 16 del cons. in diritto).

¹⁶⁵ Cfr. Corte cost., sentenza n. 307 del 2003, per la quale "la fissazione a livello nazionale dei valori soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" (punto 7 del cons. in diritto).

che non devono costituire “limitazione” alla localizzazione degli impianti stessi¹⁶⁶.

Con riferimento poi alle materie rientranti nella legislazione generale/residuale delle Regioni, pare ovviare alle preoccupazioni sopra richiamate la constatazione che, pur nell’attuale assetto costituzionale improntato ad una maggiore separazione delle competenze tra Stato e Regioni, permangono in capo allo Stato spazi di intervento non minimali anche in tali materie, e dunque segnatamente anche nell’ambito delle attività produttive.

A tali conclusioni pare lecito pervenire alla luce di una lettura congiunta di diversi principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, cui va ascritto il merito di essersi caricata del problema dell’attuazione della riforma costituzionale del Titolo V nella latitanza dell’intervento degli altri attori istituzionali e politici cui spetterebbe intervenire in prima battuta attraverso strumenti legislativi e ordinamentali.

Anzitutto, nella giurisprudenza costituzionale non ha prevalso una ricostruzione ampia della potestà legislativa regionale residuale. Come più volte affermato dalla Corte¹⁶⁷, il fatto che una materia non figuri espressamente né tra quelle della potestà legislativa esclusiva dello Stato né tra quelle concorrenti non consente di affermare “automaticamente” la sua riconduzione a quelle di competenza “residuale”. Ciò porta ad operare una sorta di dissezione dell’oggetto dell’intervento regolatorio nei suoi vari profili per verificare quali di questi siano riconducibili alle materie di competenza esclusiva statale o ripartita fra Stato e Regioni e quali, invece, siano effettivamente attribuiti alla competenza residuale regionale.

Ulteriormente, lo Stato è riservatario di titoli competenziali “trasversali” (ambiente, ordinamento civile, tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e politici) che, pur formalmente rientranti nelle materie di competenza esclusiva statale, in realtà

¹⁶⁶ Cfr. Corte cost., sentenza n. 331 del 2003, relativa alla materia del “governo del territorio”, ai sensi della quale nel concetto di criteri localizzativi «non possono infatti ricondursi divieti (...) che, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, potrebbe addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformandosi così da “criteri di localizzazione” in “limitazioni alla localizzazione”, dunque in prescrizioni aventi natura diversa da quella consentita dalla citata norma della legge n. 36. Questa interpretazione, d’altra parte, non è senza una ragione di ordine generale, corrispondendo a impegni di origine europea e all’evidente nesso di strumentalità tra impianti di ripetizione e diritti costituzionali di comunicazione, attivi e passivi» (punto 5.1. del considerato in diritto).

¹⁶⁷ Cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 303, 362, 370/2003.

sono delle “non materie”, valori o finalità che legittimano un intervento del legislatore statale prescindendo dal riparto delle materie.

In particolare, la Corte costituzionale ha ricostruito la competenza statale in materia di “tutela della concorrenza” come materia trasversale che consente allo Stato di intervenire anche in materie riservate alla legislazione regionale qualora ciò sia giustificato dalla necessità di adottare politiche nazionali di carattere macroeconomico, legittimando così interventi statali in senso non solo statico (garanzia di interventi di regolazione), ma anche in senso dinamico (sotto forma di promozione e protezione dell’assetto concorrenziale del mercato, con l’adozione di misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali)¹⁶⁸. La Corte ha comunque precisato che rimangono disciplinati dalla normativa regionale «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.)¹⁶⁹.

Lo spazio per gli interventi delle legislazioni regionali nell’economia sembra così incontrare un duplice limite. Da un lato, quello della legislazione statale che cura interessi macroeconomici¹⁷⁰. Dall’altro, quello derivante dall’art.120 Cost. che proibisce alle Regioni di «istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale».

¹⁶⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 2004.

¹⁶⁹ Così il punto 4 del cons. in diritto della sentenza n. 14 del 2004, che aggiunge “Non può essere trascurato che sullo sfondo degli aiuti pubblici alle imprese vi è la figura dell’imprenditore con le relative situazioni di libertà di iniziativa economica, che postulano eguali *chances* di accesso al mercato e, nell’ipotesi di aiuti pubblici, standard minimi di sostegno”.

¹⁷⁰ La Corte costituzionale ha, infatti, sottolineato che l’intervento statale si giustifica solo per la sua rilevanza macroeconomica, “solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall’ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull’equilibrio economico generale” (sent. n. 14 del 2004, punto 4 del cons. in diritto).

Ampi spazi di intervento per il legislatore statale discendono, altresì, dalla materia dell'ordinamento civile¹⁷¹ e dalla tutela dell'ambiente, spettando al legislatore statale fissare standards minimi di protezione non derogabili dalle Regioni in senso più restrittivo¹⁷².

Costituisce una significativa eccezione la giurisprudenza in materia di «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» nei confronti della quale la Corte ha sinora mostrato un atteggiamento prudente, rifiutandone un'interpretazione estensiva¹⁷³.

Infine, tra i nuovi criteri di allocazione della funzione legislativa, che la disciplina costituzionale pareva impostare in termini di rigida separazione, diversamente da quelli di allocazione della funzione amministrativa, il giudice costituzionale ha inserito, in posizione dominante, il principio di sussidiarietà, letteralmente enunciato nell'art. 118, affermandone l'operatività su entrambi i versanti (ripartizione delle competenze legislative ed amministrative), quale criterio di deroga al riparto delle competenze per materie enumerate (art. 117, commi 2-4) con la conseguente possibilità di attrazione verso lo Stato di competenze normative, sia pur nel rispetto di alcuni fondamentali canoni che ne circoscrivono significativamente la concreta applicazione¹⁷⁴.

Si può dunque – pare a noi – escludere che vi sia il rischio di discipline troppo differenziate tra Regione e Regione che incidano sulla libertà di iniziativa economica. Ma resta cionondimeno il fatto che la riforma del Titolo V segna per il legislatore statale la necessità di rivedere, adeguandolo, lo strumentario finora sviluppato, tutto incentrato sugli atti normativi del Governo (deleghe e delegificazioni). Il nuovo Titolo V come riletto dal giudice costituzionale impone innanzitutto una piena associazione delle Regioni in tutti gli interventi a carattere trasversale realizzati dallo Stato, e segnatamente in quelli fondati sul principio di sussidiarietà, che in ossequio al

¹⁷¹ Cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 300, 301, 315, 359/2003).

¹⁷² Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 307 del 2003 in cui si afferma, correggendo in parte quanto affermato nella sent. 407/2002, che gli standards minimi di protezione fissati dallo Stato in materia di elettrosmog non sono derogabili dalle Regioni in senso più restrittivo, trattandosi dell'esplicitazione di un punto di equilibrio tra diverse istanze tra cui esigenze di rilevante interesse nazionale.

¹⁷³ Finora si sono registrate solo pronunce che negano nelle diverse fattispecie sottoposte all'esame della Corte la sussistenza di tale competenza statale (cfr. sentt. 312, 370/2003; 6/2004).

¹⁷⁴ Corte costituzionale, sentenze nn. 303 del 2003 e 6 del 2004.

principio di leale cooperazione impone la necessità di concertazione e coordinamento orizzontale, mediante intese tra lo Stato e le Regioni¹⁷⁵.

Quanto ai tradizionali strumenti di intervento, quello dei regolamenti di delegificazione si dimostra sempre meno adeguato – se non altro come strumento-cardine di intervento – nel nuovo assetto di poteri normativi disposto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, in forza del quale la potestà regolamentare statale può riguardare solo la parte normativa di competenza esclusiva statale, e quindi riferirsi esclusivamente all'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali¹⁷⁶. Ciò non significa che la delegificazione, di per sé, nelle materie in cui lo Stato conservi ancora una potestà regolamentare ai sensi dell'art. 117 Cost., non resti uno strumento efficace per rendere più flessibili taluni aspetti di una disciplina. Ma la sua utilità, evidentemente, si accresce laddove lo si inserisca nell'ambito di un processo di riduzione dello stock normativo¹⁷⁷.

Anche la strategia di riordino normativo avviata dal legislatore statale incontra alcune maggiori difficoltà ora che essa si salda con l'attuazione della riforma del Titolo V. Il problema si pone, in particolare, nelle materie oggetto di legislazione concorrente da parte delle Regioni, nelle quali spetta allo Stato definire i principi fondamentali della materia. Al riguardo, la legge La Loggia ha previsto un particolare meccanismo per l'emanazione di "testi unici" nelle materie di competenza legislativa concorrente, disponendo l'emanazione entro un anno di decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei "principi fondamentali per settori organici di materia" e delle disposizioni legislative residue, destinate ad essere "caducate" dalla successiva normativa regionale.

¹⁷⁵¹⁷⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 88 e n. 303 del 2003. La sentenza n. 6 del 2004 ribadendo e specificando quanto stabilito nella sent. 303 del 2003, chiarisce innanzitutto che lo spostamento verso l'alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie "residuali" regionali, e può avvenire in forza di una legge che: a) detti una disciplina pertinente, e comunque idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire; b) sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; c) sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o comunque debba prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative in capo agli organi centrali. In assenza dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, la Corte chiarisce che «la legislazione statale di questo tipo "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che debbono essere condotte in base al principio di lealtà».

¹⁷⁶ Così, Corte costituzionale sentenza n. 17 del 2004.

¹⁷⁷ Il rapporto tra codici e delegificazione è previsto espressamente dall'art. 20, comma 2 e comma 3, lett. c), come introdotto dalla l. n. 229 del 2003.

Ulteriormente, per garantire la completezza di tali testi unici, il legislatore statale aveva previsto una delega, per così dire, accessoria, attribuendo al legislatore delegato, nel contesto dei decreti delegati di mera ricognizione, la possibilità di enucleare le disposizioni afferenti (dal punto di vista effettuale) le medesime materie ripartite ma rientranti (sotto il profilo della competenza) negli ambiti materiali di pertinenza esclusiva dello Stato *ex* articolo 117, comma 2, della Costituzione. Scopo di tale misura era dunque quello di orientare l'opera del legislatore regionale (oltre che dello stesso legislatore statale) nelle more dell'approvazione, da parte del Parlamento, delle nuove leggi cornice.

Senonché la Corte costituzionale ha notevolmente ridotto le potenzialità insite in questo strumento. In particolare, con riferimento alla delega per la ricognizione dei principi fondamentali, la Corte fornisce, una lettura “minimale” della delega per la ricognizione dei principi fondamentali della materia (peraltro pienamente coerente con le intenzioni del legislatore come emergenti dagli atti parlamentari), interpretando tale norma “alla stregua delle formule testuali adottate, del contesto normativo in cui si colloca e delle finalità della stessa legge n. 131, quali risultano dai relativi lavori preparatori (...)” e solo in questa prospettiva salvandola dalla dichiarazione di incostituzionalità che, viceversa, colpisce le norme poste dai successivi commi 5 e 6¹⁷⁸. Quello che il legislatore delegato dovrà definire è, secondo la Corte, un mero “quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime (...)”. Da ciò la conseguenza che l'opera di ricognizione dei principi fondamentali ha il solo scopo di fornire “un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare – contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi – il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali”¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Corte cost., sentenza n. 280 del 2004. Nello stesso senso già F. Bassanini, *Art. 1. Attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, in materia di legislazione regionale*, in AA. VV., *Legge La Loggia*, Rimini, 2003, pagg. 22-56, e F. Bassanini, *Art. 3. Testi unici delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente*, ivi, pp. 83-97.

¹⁷⁹ Corte cost., sentenza n. 280 del 2004. V. anche F. Bassanini, *Art. 1*, cit., p. 38 ss.

Secondo la Corte, con la prospettata lettura "minimale" dell'oggetto della delega, in termini di "mera ricognizione" e non di innovazione-determinazione dei principi fondamentali vigenti, appare altresì in contrasto l'estensione della delega anche all'asserita ricognizione delle norme poste dal legislatore statale nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva *ex* articolo 117, comma 2 della Costituzione ma incidenti "trasversalmente" su materie attribuite alla competenza concorrente Stato-Regioni, dal momento che essa deferisce, in realtà, al Governo "un'attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l'estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall'articolo 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti"; in altri termini, l'esecutivo non potrebbe "in questa ipotesi limitarsi ad una mera attività ricognitiva, giacché, dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o sub-materie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione.

Per la Corte, "è pertanto evidente che con la lettura "minimale" della delega, contrasta la disposizione del comma in esame, che amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati. Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell'articolo 76 della Costituzione".¹⁸⁰

Sempre collocandosi nella accennata prospettiva di una configurazione "minimale" della delega, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dei criteri direttivi formulati per la delega, i quali, mediante l'espresso riferimento ai "settori organici della materia", nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle "affini, presupposte, strumentali e complementari", alterano "il carattere ricognitivo dell'attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che i predetti criteri direttivi non solo evocano nella terminologia impiegata

¹⁸⁰ Sent., n. 280, cit. In senso contrario, in precedenza, F. Bassanini, *Art. 1*, cit., p. 54 ss.

l'improprio profilo della ridefinizione delle materie, ma stabiliscono, sia pure in modo assolutamente generico, anche una serie di "considerazioni prioritarie" nella prevista identificazione dei principi fondamentali vigenti, tale da configurare una sorta di gerarchia tra di essi" così estendendo in maniera impropria ed indeterminata l'oggetto della delega "ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri"¹⁸¹.

La lesione delle competenze regionali non deriva, secondo la Corte, dall'uso di per sé dello strumento della delegazione legislativa: esso può essere utilizzato per la determinazione di nuovi principi fondamentali, così come per la ricognizione di principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento; ma, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 76 della Costituzione, l'individuazione di nuovi principi fondamentali da parte del legislatore delegato deve essere preceduta dalla definizione di principi e criteri direttivi ad opera della legge di delegazione¹⁸².

E' dunque evidente che l'opera di semplificazione e riordino normativo nelle materie di legislazione concorrente deve ormai coinvolgere necessariamente i legislatori regionali. Il legislatore statale può concorrervi con la definizione di principi fondamentali in materia di qualità della regolazione e di semplificazione normativa e procedimentale concernenti in generale la legislazione concorrente delle Regioni; ovvero con deleghe *ad hoc* relative a specifiche materie, le quali potranno dettare principi e criteri direttivi per la determinazione di principi fondamentali nella materia, ivi compresi, ovviamente, principi fondamentali concernenti la qualità della regolazione e la semplificazione.; o forse anche con disposizioni generali applicabili a tutta la legislazione regionale (disciplinata dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione) ove si ritenga che tra i "livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali" di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 possano essere annoverati

¹⁸¹ Per la Corte costituzionale, "il citato comma 6 elenca infatti una serie di criteri direttivi destinati ad indirizzare, a prescindere dall'ambiguità delle singole previsioni, il Governo nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere "meramente ricognitivi", a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni. L'oggetto della delega viene così ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri" (cfr. sent. n. 280 del 2004). La medesima obiezione era stata (invano) avanzata dagli esponenti della opposizione durante l'esame parlamentare della legge.

¹⁸² Cfr. da ultimo, anche Corte cost., sentenza n. 50 del 2005 (punto 3 del cons. in diritto).

anche alcuni livelli minimi di qualità della regolazione e di contenimento dei carichi regolativi e burocratici¹⁸³: questione, quest'ultima, che può essere qui solo accennata, ponendo problemi interpretativi di notevole complessità e opinabilità, rispecchiati del resto nella ambigua formulazione dell'art. 29 della legge 241 del 1990 sul procedimento legislativo, così come recentemente novellata dalla legge n. 15 del 2005).

In ogni caso, devono ritenersi ormai non più legittime, fuori dalle materie indicate nel secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, generali autorizzazioni al Governo per il riordino normativo; e dunque è prevedibile una dilatazione dei tempi necessari dell'attività di riduzione dello stock normativo, quanto meno nelle Regioni meno solerti e sollecite ad assumere il ruolo che ormai a loro spetta in tema di qualità della regolazione. Va tuttavia ricordato che la Corte costituzionale¹⁸⁴ ha recentemente riconosciuto la legittimità di disposizioni statutarie regionali che prevedano il ricorso a regolamenti di delegificazione, a condizione che sia comunque la legge regionale a fissare le norme generali regolatrici della materia delegificata: ciò potrebbe consistentemente ridurre i tempi dell'implementazione di politiche regionali di semplificazione.

8. Le condizioni politico-istituzionali per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione

L'esperienza italiana e internazionale e la riflessione delle organizzazioni internazionali che più hanno dibattuto i temi della qualità della regolazione hanno identificato alcune condizioni politico-istituzionali decisive per il successo di una politica di qualità della regolazione. In un sistema di *multilevel government* è innanzitutto decisiva la cooperazione tra i livelli istituzionali.

Come ha sottolineato il Libro bianco sulla *governance* europea¹⁸⁵, al cittadino o all'impresa non interessa infatti conoscere quale è il livello

¹⁸³ Vedi in tal senso V. Cerulli Irelli, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit., p. 52 e ss; e già la *Relazione* del relatore di maggioranza (Bassanini) sul d.d.l. A.S. 1281, reperibile in <http://www.astridonline.it/Dossier--i1/relazione-AS-1281-A-BASSANINI.pdf> ; e Confindustria, *"Guidelines" per la qualità della regolamentazione*, cit., p. 62.

¹⁸⁴ Corte cost., sentenza n. 378 del 2004.

¹⁸⁵ Commissione europea, *La governance europea. Un Libro bianco*, cit.

istituzionale responsabile della complicazione burocratica, quello che gli interessa è avere meno carichi regolativi e burocratici: tutti i livelli istituzionali dovrebbero dunque avere interesse a cooperare per la qualità della regolazione. Tra gli specifici strumenti per la cooperazione interistituzionale possiamo ricordare: 1) la costruzione di strumenti di raccordo e di collaborazione tra le istituzioni; 2) l'attivazione di reti tra i responsabili delle strutture dedicate alla semplificazione e alla qualità della regolazione; 3) l'adozione di metodologie comuni; 4) la verifica e la comparazione dei risultati e lo scambio di esperienze; 5) la definizione di standard o livelli essenziali in materia di qualità regolativa¹⁸⁶.

Sia l'esperienza comparatistica che quella italiana mostrano poi che tra le condizioni di successo delle politiche di miglioramento della qualità della regolazione ci sono una forte e autorevole regia politica, un diretto *commitment* dei titolari dei massimi livelli istituzionali e la attivazione di strutture dotate delle necessarie elevate professionalità, e specificamente dedicate alle attività di analisi di impatto della regolazione, di semplificazione e di riordino normativo¹⁸⁷. Le ordinarie strutture preposte alla elaborazione e approvazione delle leggi e dei regolamenti devono essere, ovviamente, coinvolte e motivate. Ma per ragioni di cultura e di specifica loro missione, la realizzazione di politiche incisive per la qualità della regolazione non può essere ad esse esclusivamente o principalmente affidata: ciascun ministero o assessorato, ciascun ufficio legislativo, ciascuna commissione parlamentare o consiliare tende naturalmente a privilegiare la attività di elaborazione e approvazione di nuove regolamentazioni, capaci di meglio tutelare gli interessi settoriali a ciascuno di essi affidati, più che dedicarsi a valutare il costo delle regolazioni per i cittadini e le imprese, e a ridimensionarne l'eventuale impatto negativo sulla competitività e la crescita.

Occorrono dunque strutture dedicate, sul modello della *Better Regulation Unit* britannica, preferibilmente collocate nell'ambito del vertice della struttura di governo (uffici del primo ministro). L'esperienza internazionale e

¹⁸⁶ Una serie di indicazioni in tal senso si trovano in: Confindustria, *Quattro proposte*, cit., p. 6, e "Guidelines", cit., p. 61 ss.

¹⁸⁷ In tal senso, sulla traccia dell'esperienza britannica, v. OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, cit., pag. 24 e 28; OECD, *Regulatory Reform in Italy*, cit., cap. II; e da ultimo, OECD, *2005 Policy Recommendations for Regulatory Quality*, cit., p. 4 e 6. V. anche Confindustria, *Quattro proposte*, cit., p. 4.

italiana dimostrano tuttavia che è preferibile che tale struttura dedicata, e, più ancora, che la responsabilità delle politiche per la qualità della regolazione e per la semplificazione, facciano capo non direttamente al primo ministro, ma a un ministro da lui delegato e col quale egli abbia un forte rapporto fiduciario¹⁸⁸: nell'era della globalizzazione e, in Europa, della crescente integrazione politica europea, i primi ministri e, in generale i capi dei governi, tendono ad essere sempre più occupati dalle relazioni internazionali ed europee; non hanno il tempo per dedicarsi a *issues* di politica interna, ancorché trasversali e cruciali, come la qualità della regolazione e la semplificazione burocratica; occorre dunque un responsabile politico ad hoc, in grado di esercitare quotidianamente i poteri di coordinamento dell'attività e delle scelte delle singole amministrazioni delegati dal primo ministro; e capace, in ragione di un forte rapporto fiduciario con il *premier*, di attivare l'intervento di quest'ultimo, tutte le volte che esso è necessario per vincere resistenze e opposizioni.

Il successo di politiche incisive per la qualità della regolazione dipende anche dalla capacità di attivare strumenti efficaci di consultazione con gli interessati, amministrazioni statali, enti locali, organizzazioni di categoria, rappresentanti dei destinatari delle normative. La consultazione deve, preferibilmente, riguardare tutte le fasi della *Regulatory Reform*: dalla individuazione dell'agenda delle priorità, alla valutazione dell'impatto della regolazione, dalla identificazione di soluzioni alternative, alla valutazione comparativa delle differenti opzioni, fino all'implementazione e al monitoraggio sui risultati ottenuti. E' preferibile costruire strumenti permanenti di consultazione, sul modello della *Better Regulation Task Force* britannica.

Fattore essenziale di successo è inoltre la capacità di “comunicare” la riforma¹⁸⁹, di costruire intorno ad essa il consenso dei cittadini e delle grandi

¹³¹ F. Bassanini, *Réformer l'Etat: la réforme de l'administration italienne*, ora in *Astrid-Rassegna*, n. 2/2005, , p. 4 e 5.

¹⁸⁹ “A crucial stage in reform comes before reform starts: communicating and selling reform to an often-sceptical citizenry. The public needs to be informed as to why reform is considered so important to their future well-being and that of their children. Open dialogue and communication involving all major stakeholders on the benefits and costs of reform can improve understanding on all sides of short and long-term effects of action and non-action, and on the distribution of costs and benefits” (OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, cit., p. 24).

organizzazioni collettive¹⁹⁰: le resistenze burocratiche possono essere forti; per superarle, il consenso dell'opinione pubblica diffusa e di quella organizzata (sindacati, associazioni imprenditoriali, movimenti della società civile) può essere decisivo. Non meno importante è motivare e mobilitare gli attori della implementazione della riforma, e dunque il personale delle amministrazioni (attraverso attività di formazione, consulenza, assistenza, attivazione delle reti di innovatori, attività ispettiva, progetti “chiavi in mano”, premi alle *best practices*, ecc.).

Intorno alla riforma occorre poi costruire un sostegno politico largo, possibilmente *bipartisan*: è questa, infatti, una delle condizioni essenziali per la realizzazione di politiche di lungo periodo, che coprono inevitabilmente l'arco di diverse legislature, e quindi devono potere sopravvivere al cambiamento delle maggioranze di governo. Tra queste politiche, per le quali l'adozione di un metodo *bipartisan* è dunque, quasi, una necessità tecnico-politica, vi è certamente la politica della qualità della regolazione e della semplificazione burocratica: essa non si esaurisce, infatti, con l'adozione di questa o quella norma, ma è un processo complesso, e pressoché permanente, costantemente esposto a rischi di involuzione e inversioni di tendenza¹⁹¹.

Non bisogna infatti sottovalutare le resistenze che politiche incisive di qualità della regolazione rischiano di incontrare. Nonostante la ormai diffusa consapevolezza degli handicap competitivi generati dall'eccesso di regolazione, permane – in specie nei paesi dell'Europa continentale e dell'America Latina – l'influenza di una tradizione e di una cultura statalista, incapace di liberarsi dall'abitudine di una normazione dettagliata, penetrante e invasiva, del tutto disattenta ai costi della regolazione e ai carichi burocratici imposti a famiglie, imprese e amministrazioni. Anche nei Paesi nei quali la “cultura della semplificazione” ha fatto negli ultimi anni maggiori passi avanti, sembra invincibile la tendenza dei governi e dei parlamenti a reintrodurre quotidianamente nuove regolazioni, nuove complicazioni

¹⁹⁰ Communication can strengthen the voices of those that support and will benefit from reform. Important allies in the reform process include businesses who will gain from low cost, high quality goods and services inputs; consumers; and employees and their representatives in fields in which job creation and wage growth are constrained by unnecessary regulatory restrictions. (OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, cit., p. 25).

¹⁹¹ “Regulatory reform is not a “one shot policy”, but an ongoing process. There is ...a need for sustained political support...” (APEC-OECD *Cooperative Initiative on Regulatory Reform*, cit, p. 16).

burocratiche (effetto “tela di Penelope”). Inevitabili sono poi le resistenze delle burocrazie, nazionali, locali e comunitarie, consapevoli del fatto che la qualità della regolazione e la semplificazione dei procedimenti possono consistentemente ridurre gli eccessivi poteri e comunque impedirne un uso arbitrario (effetto “freno a mano delle burocrazie”); analoghe resistenze allignano in alcune categorie professionali (consulenti, commercialisti) il cui ruolo di intermediazione viene esaltato dall’inefficienza delle amministrazioni e dalla complicazione burocratica.

Occorre dunque non abbassare la guardia, attivare meccanismi permanenti di monitoraggio dei carichi regolativi e burocratici (l’AIR innanzitutto), mantenere in mani forti la regia (*le pilotage*, come dicono i francesi) di un’azione politica che deve essere permanente nel tempo; e soprattutto rafforzare la consapevolezza del ruolo cruciale che le politiche per la qualità della regolazione e per la semplificazione burocratica possono giocare per la competitività del paese e del suo sistema economico-produttivo.