

anche al servizio degli apparati regionali o locali in relazione alle loro specifiche competenze tecnico-operative.

In tale periodo – e segnatamente nel primo quadrimestre del 2001 – si è provveduto alla predisposizione di pressoché tutti i regolamenti di organizzazione dei Ministeri (nonché di quelli concernenti gli uffici di diretta collaborazione, integrati con le strutture – servizi di controllo interno - deputate al controllo politico-strategico dell'attività dell'amministrazione).

Significativa, nello scorcio della XIII legislatura, è stata anche la legge 26 marzo 2001, n. 81 concernente la previsione della figura dei Vice-Ministri: tale qualità può essere attribuita a non più di 10 Sottosegretari mediante il rilascio, da parte del rispettivo Ministro, di una delega, per così dire, rinforzata, in quanto, invece di essere limitata a mere tipologie di atti o a particolari materie, è estesa alla competenza di interi settori o reparti dell'amministrazione (dipartimenti e direzioni generali).

Il 2001 è stato poi interessato, intorno alla metà dell'anno, dall'avvio della nuova legislatura (XIV) caratterizzata da una nuova maggioranza parlamentare. Ne ha notevolmente risentito l'attività normativo-legislativa, che è stata contraddistinta da una serie di impulsi e di indirizzi determinati dalla necessità di conseguire risultati ed obiettivi sottesi alla realizzazione del programma del nuovo Governo.

Si è trattato di iniziative in parte di immediata attuazione, o che comunque hanno conseguito i propri effetti nel corso dello stesso anno 2001, e in parte solo avviate, in quanto richiedenti sia un dibattito in sede parlamentare, ampio ed approfondito, sia una riflessione adeguata nelle competenti sedi politico-istituzionali e della società civile, ai fini dell'acquisizione di suggerimenti utili e conseguenti.

Tra i primi occorre ricordare il decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317 che ha corretto la previsione circa il numero dei Ministeri, evitando che settori di particolare interesse nazionale, quali la sanità e le comunicazioni,

portatori di competenze ed interessi meritevoli di specifica e particolare considerazione per i diversi soggetti interessati, scomparissero a livello di autonome strutture centrali e rifluissero come sottostrutture di non adeguata rilevanza e visibilità, di più ampie ripartizioni di competenze troppo genericamente onnicomprensive, quali le "politiche sociali" e "le attività produttive". Infatti, con la legge 317/ 2001, le strutture ministeriali sono state fissate nel numero di 14 con la previsione del Ministero della salute (già della sanità) e del Ministero delle comunicazioni. Ovviamente, per determinati aspetti, la modifica delle strutture ministeriali, ha inciso su alcuni dei regolamenti di organizzazione appena approvati nella precedente legislatura, e di ciò si è dovuto tenere conto nelle misure applicative (dotazioni organiche e trasferimenti di personale).

Successivamente, con il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito dalla legge 9 novembre 2001, n.401, si è provveduto alla ristrutturazione del settore della protezione civile che, già costituito come Agenzia, ai sensi del decreto legislativo n. 30 luglio 1999, n.303, è stato ritrasformato in apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione alla sua posizione centrale per la gestione delle emergenze connesse ad esigenze straordinarie ed eccezionali, nonché alla necessità di un coordinamento politico-operativo-funzionale, che si ritiene possa essere assicurato solo dalle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri per le oramai diffuse competenze, in materia di prevenzione e di interventi in tema di protezione civile, tra Stato, Regioni ed enti locali, a seconda dell'entità e del livello dell'accadimento.

Una serie di interventi normativi significativi si è pure operata nella sede della legge finanziaria 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 448): ci si riferisce in particolare agli articoli 18 (Riordino degli organismi collegiali), 28 (Trasformazione e soppressione degli enti pubblici), 29 (Misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni) e 35 (Norme in materia dei servizi pubblici locali). Si tratta, come si può ben intuire, di interventi per la maggior parte da avviare e che troveranno la loro concretizzazione in specifici provvedimenti

successivi, in parte già in corso di realizzazione fin dai primi mesi del 2002. L'ottica di tali interventi appare evidente e, anche in tali casi, conseguente alla realizzazione di specifici obiettivi del programma di Governo. Si è dato infatti rilievo alla necessità di evitare che le amministrazioni occupino spazi impropri in relazione alle finalità istituzionali, e alla opportunità che sia in ogni caso consentito il libero esplicarsi dell'iniziativa privata, per quanto concerne servizi e attività, affinché possano essere esercitati, più funzionalmente e con maggiore soddisfazione dell'utenza, in un libero mercato. Ciò anche in considerazione dei vantaggi economici sia per le amministrazioni, che riducono le spese, che per l'utenza, la quale potrà usufruire dei benefici che derivano dalla fornitura di servizi in regime di libera concorrenza (migliore qualità e riduzione dei costi), piuttosto che in un ambito ristretto o sostanzialmente monopolistico. Ovviamente le normative, legislative e regolamentari attuative, non potranno non tenere conto delle esigenze funzionali e sociali che sono alla base della prestazione del servizio pubblico, nonché delle necessità conseguenti alla attenta valutazione della relazione costi-benefici ai fini di una riduzione della spesa complessiva sostenuta dalla pubblica amministrazione.

Tra le iniziative avviate, non solo formalmente, nel secondo semestre dell'anno 2001 occorre ricordarne alcune di notevole rilevanza in quanto saranno in grado di incidere in maniera sostanziale e duratura nell'assetto organizzativo-strutturale-funzionale della pubblica amministrazione.

In primo luogo, va ricordato il disegno globale per la riconsiderazione della ristrutturazione dell'apparato pubblico così come emerso dall'attuazione della legge 59/1997. Si è infatti dato avvio al disegno di legge governativo tendente a riaprire l'esercizio delle deleghe legislative per la riforma dei Ministeri, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, degli enti pubblici non economici e degli enti di ricerca. Si è altresì riaperta la delega per una revisione completa del sistema dei controlli delle attività delle amministrazioni pubbliche, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Tale

iniziativa si è conclusa solo recentemente (legge 6 luglio 2002, n. 137): si apre così, nuovamente, una stagione di significative riforme strutturali e organizzative che, d'altra parte, risultavano anche richieste dalla oramai sanzionata realtà costituzionale del rinnovato Titolo V della Costituzione.

In tale stagione di interventi normativi (legislativi e regolamentari; organizzativi e funzionali) non si potrà non tenere conto delle nuove realtà istituzionali intervenute, e operare quindi di conseguenza provvedendo al ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione di strutture che debbono oramai considerarsi trasformate nei compiti e nelle funzioni.

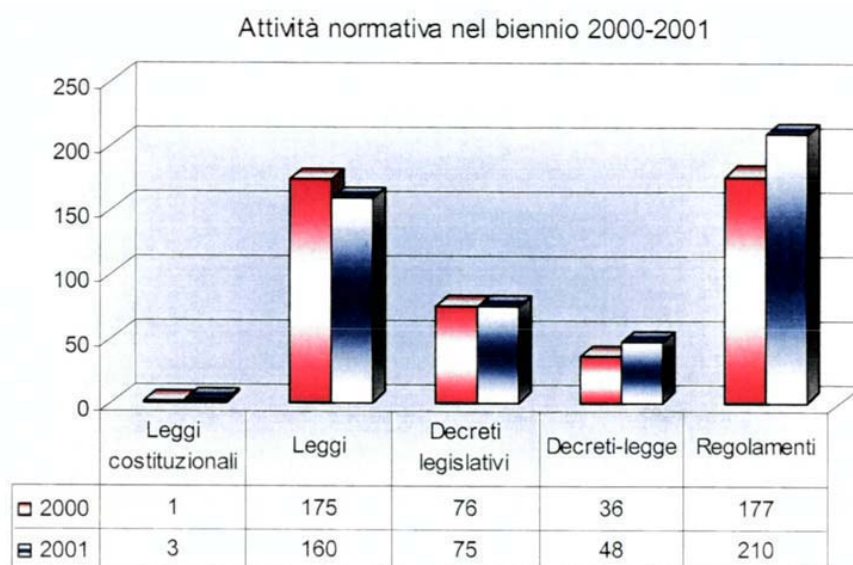
Va rilevato che dovrà trattarsi di un periodo ragionevolmente non troppo diluito al fine di assicurare certezze, efficienza e funzionalità ai soggetti dei rapporti amministrativi e che dovrà essere preceduto, o comunque accompagnato, dalla definizione e dalla delimitazione – possibilmente concordata – delle competenze specifiche statali e regionali nelle materie classificate a legislazione concorrente: infatti anche da tali determinazioni conseguiranno le decisioni circa le strutture organizzative-funzionali degli apparati ministeriali, e comunque a carattere statale, a livello centrale e periferico. Ciò per non correre il rischio di creare o, comunque, produrre confusione e duplicare strutture a diversi livelli istituzionali con conseguenti fenomeni di disorientamento nel cittadino.

A tale impegno il Governo ha già provveduto a dare avvio con la presentazione al Parlamento di un apposito disegno di legge-delega (A.S. 1545).

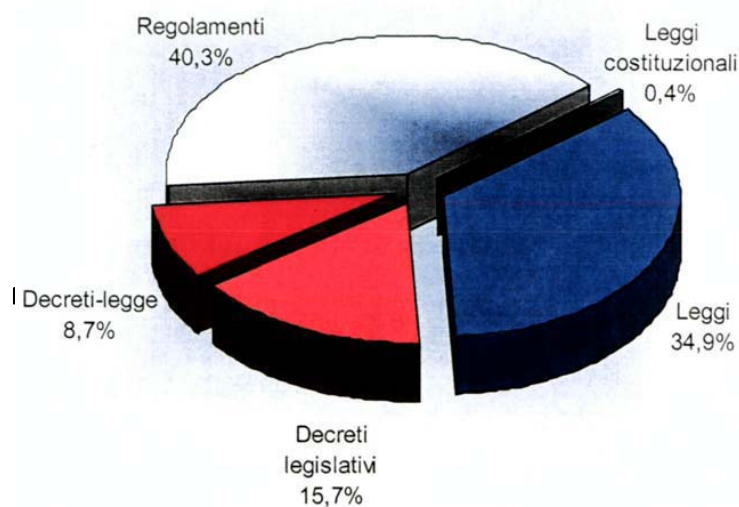
D'altra parte occorre dedicare la massima attenzione alla realtà dell'esercizio di funzioni in capo a enti istituzionali diversi da quelli tradizionali – tendenzialmente quelli più vicini al cittadino e all'utente – per cui non di poco rilievo dovrà anche essere il compito formativo, a livello strutturale e a livello soggettivo, per l'apprendimento e l'acquisizione di un *habitus* mentale rinnovato rispetto all'esercizio della cosa pubblica, da un lato, e al colloquio e al rapporto con il cittadino e il fruitore del pubblico servizio, dall'altro lato.

Si tratterà di un obiettivo primario di tutte le amministrazioni che dovrà essere opportunamente sottoposto a verifiche e controlli, in virtù del necessario raggiungimento dei risultati nonché dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività.

I grafici seguenti illustrano, in termini quantitativi, l'attività normativa intervenuta nel biennio di osservazione.



Attività normativa nel biennio 2000-2001 -
ripartizione percentuale per tipologia



2. La semplificazione normativa

2.1. Semplificazione delle norme e delle procedure

Il Biennio di riferimento della presente relazione ha visto anche il proseguimento dell'attività di semplificazione delle norme e delle procedure, avviata ormai da alcuni anni e, in qualche modo, sistematizzata con le previsioni delle leggi annuali di semplificazione e parzialmente attuata dai conseguenti regolamenti di delegificazione dei procedimenti individuati.

L'articolo 20 della legge 59/1997, ha infatti aggiunto al generale strumento di semplificazione consistente nella indicazione e nella individuazione di specifici procedimenti amministrativi, da rivedere e rivisitare con appositi regolamenti delegificanti (ex articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400), l'ulteriore previsione di un intervento legislativo annuale, che, oltre ad individuare nuovi procedimenti circa i quali occorre provvedere con interventi di semplificazione e di aggiornamento, consenta altresì di implementare costantemente il processo di semplificazione in corso con l'introduzione di nuovi criteri e principi direttivi.

Seguendo tale impostazione, e conseguentemente anche alle modifiche apportate alla legge 59/1997, si è provveduto per gli anni 1998 e 1999 con le relative leggi annuali di semplificazione (rispettivamente legge 8 marzo 1999, n. 50, e legge 24 novembre 2000, n. 340). In particolare, viene qui presa in considerazione la legge 340/2000 riferibile al biennio oggetto della presente relazione. Tale legge, dopo un lungo e travagliato iter normativo, sia in fase di preparazione che in quello di discussione parlamentare, è risultata particolarmente complessa ed ha assunto, nella sostanza, la caratteristica di un provvedimento "omnibus", contenente interventi specifici e particolari in innumerevoli materie, i quali spesso, pur avendo finalità di semplificazione, si sono posti al di fuori di un

contesto d'insieme e di una razionale ed equilibrata visione complessiva delle rispettive materie.

La legge citata, infatti, ha provveduto in primo luogo ad una nuova individuazione di procedimenti da semplificare con lo strumento dei regolamenti di delegificazione. Sotto tale profilo ha elencato altri 63 procedimenti che vanno ad aggiungersi a quelli contenuti negli elenchi allegati alle precedenti leggi sulla materia. In secondo luogo, ha provveduto alla eliminazione di taluni specifici procedimenti con la diretta abrogazione delle disposizioni che li prevedevano. Al di là, comunque, di tali interventi diretti circa la sistematica della ordinaria attività di semplificazione, la legge ha provveduto a tutta una serie di interventi, di carattere più o meno incisivo, che sono stati ritenuti direttamente o indirettamente collegati all'attività di semplificazione normativa ed amministrativa.

• Ne è conseguita una serie di disposizioni le quali, pur interessanti sotto il profilo di merito, lasciano talora perplessi sotto il profilo sistematico; si tratta, infatti, di disposizioni spesso non inserite nel contesto di riferimento e quindi di difficile lettura, e comunque di difficoltosa collocazione nell'ambito della relativa disciplina.

Si vedano, ad esempio, le disposizioni circa le "dichiarazioni sostitutive", l'"accesso ai dati per finalità di rilevante interesse pubblico", il "rilascio e rinnovo dei passaporti", l'"utilizzo di siti industriali per la sicurezza e l'approvvigionamento strategico dell'energia" e, in genere, tutte le disposizioni del Capo III, con particolare riferimento a quelle concepite senza il sistema della "novella" al testo in relazione al quale si è inteso intervenire.

Inoltre la legge 340/2000 è anche intervenuta a modificare la legge 241/1990 con tutta una serie di disposizioni relative alla materia della "conferenza di servizi", con la dichiarata intenzione di rendere tale istituto più fluido e meno paralizzante delle attività delle varie amministrazioni, che si trovino ad essere coinvolte nell'istruttoria dei diversi procedimenti amministrativi.

Ne è emersa una legge particolarmente complessa che talora ha inciso anche su aspetti organizzativi di alcune amministrazioni. Al di là degli obiettivi specifici di merito, in linea di massima condivisibili, si è trattato di un testo normativo che a taluni è apparso ardito definire di semplificazione, in quanto nonostante le intenzioni, ha perpetuato talune anomalie normative che si sarebbero invece dovute eliminare (come, ad esempio, il mancato ricorso al sistema delle novelle, come si è detto sopra).

L'attività di semplificazione è stata curata, in tale periodo, da una struttura appositamente costituita nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure. Tale struttura ha esercitato le funzioni di cabina di regia nell'esercizio delle due principali linee di azione avviate per il perseguimento degli obiettivi di semplificazione: a) l'istruttoria e la definizione dei singoli regolamenti di semplificazione dei procedimenti espressamente individuati nelle diverse leggi dell'ultimo periodo (l. 59/1997; l. 191/1998; l. 50/1999; l. 340/2000); b) la redazione di testi unici in specifiche materie, sia per quanto concerne le disposizioni legislative che regolamentari.

Un'impostazione completamente rinnovata è quella che sta emergendo dalla disciplina della semplificazione contenuta nel disegno di legge attualmente in corso di discussione in Parlamento (A.S. 776-B, ex A.C. 2579, – legge di semplificazione 2001). Il contenuto di tale disegno di legge manifesta esplicitamente il diverso approccio alle esigenze regolatrici del sistema che è proprio del programma di governo della nuova maggioranza parlamentare.

Occorre sottolineare come sia cambiata radicalmente la prospettiva di intervento del legislatore ai fini della revisione complessiva dell'intero corpus normativo. Infatti, si prevede, non più solo di intervenire per eliminare passaggi procedurali inutili, ma soprattutto, di evidenziare in primo luogo le effettive necessità di regolazione, eliminando del tutto gli interventi normativi superflui ed invasivi della libera e corretta espressione

dell'attività privata. Si prevede, inoltre, di intervenire adeguatamente in ogni specifico settore per avviare un riassetto normativo completo, sistematico e coerente.

Si tratta, come si vede, di novità sostanziali rispetto ai meccanismi finora utilizzati nell'attività di semplificazione. Il provvedimento in questione, una volta approvato dal Parlamento, verrà sostanzialmente ad assumere la funzione-quadro di norma madre, contenente cioè l'indicazione dei metodi e degli schemi procedurali che, di anno in anno, saranno utilizzati per gli obiettivi di riassetto normativo.

Il prodotto finale di una attività siffatta sarà la codificazione, vale a dire la creazione di un complesso di norme stabili ed armonizzate, che siano espressione di un assestamento della disciplina normativa nelle diverse specifiche materie (per cui ci si troverà a disporre di vari "codici" a seconda della materia). Il risultato positivo di tale operazione sarà, da un lato, di fornire un quadro di riferimento certo, definito e sistematico alla futura produzione normativa, e, dall'altro, di offrire agli operatori ed ai cittadini-utenti certezza di regole e soprattutto una chiara strumentazione normativa.

Per ottenere lo scopo il disegno di legge in discussione prevede, in luogo del testo unico, che ha finalità essenzialmente compilative e di raccolta, lo strumento della delega legislativa ordinaria che, invece, consente interventi realmente innovativi dell'ordine esistente e quindi possibilità effettivamente riformatrici.

Con la delega, infatti, si può non solo raccogliere, ma anche modificare la disciplina sostanziale che regola i poteri amministrativi ed i rapporti con il cittadino e, sotto tale profilo perseguire, in maniera appropriata, l'obiettivo di una adeguata riduzione della normativa vigente, non solo e non tanto sotto l'aspetto quantitativo, quanto soprattutto sotto l'aspetto qualitativo, vale a dire con la riduzione effettiva dei poteri della pubblica amministrazione nei settori che si intendano liberalizzare.

Si dovrà trattare di un percorso costante volto, di comune intesa tra potere legislativo e potere esecutivo, ad un riassetto normativo complessivo che da un lato

garantisca un risultato definitivo di chiarezza, trasparenza e semplicità delle procedure normative e dall'altro coinvolga necessariamente e responsabilmente ogni Amministrazione di settore con riferimento alle materie di intervento.

La rilevanza della primaria responsabilità dei Ministeri di settore conduce quindi anche ad una riconsiderazione della struttura centrale consistente nel Nucleo sopra ricordato, in effetti esplicitamente soppresso con la recente legge 137/2002. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri rimane comunque affidato il ruolo di coordinamento ed impulso, laddove non addirittura sostitutivo, in caso di inerzia delle singole pubbliche amministrazioni di settore.

Il sistema che si viene a delineare è quindi quello secondo il quale si riconosce la completa titolarità e responsabilità del riassetto per materie in capo ai singoli Ministeri, lasciando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri lo svolgimento del ruolo, che le è proprio, di "cabina di regia" con compiti specifici di coordinamento e di monitoraggio dell'intera operazione, anche in relazione agli inevitabili riflessi di natura politica che la caratterizzano per l'attuazione del programma di governo.

2.2. Analisi dell'impatto della regolamentazione.

Nell'ambito della riforma della sistematica normativa, ormai da qualche anno si va sempre più affermando l'esigenza di coniugare l'attività di normazione con elementi di qualità sostanziale che innalzino il livello della produzione normativa, sia con riferimento ad un contesto logico-funzionale più razionale ed organicamente strutturato, sia in relazione ad una più immediata accessibilità, quanto a comprensione e a chiarezza, per l'operatore del diritto e per il cittadino.

In tale ottica è stata adottata una metodologia alquanto innovativa che preveda da un lato la valutazione preventiva dell'effettiva necessità delle norme, e dall'altro la

misurazione dei costi e dei benefici della disciplina, che si intende adottare per i cittadini, le imprese e per le stesse amministrazioni.

A questo fine è stata emanata una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la redazione dell'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) il 27 marzo del 2000; è stata predisposta una guida per l'applicazione dell'AIR con la circolare n. 1 del 16 gennaio 2001; sono state effettuate attività di formazione del personale delle amministrazioni impegnate in queste attività ed è stata avviata la fase di sperimentazione con l'adozione dell'apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001.

Lo scopo precipuo è quello di pervenire ad una capillare diffusione presso tutte le amministrazioni dell'attività di preventiva verifica della produzione normativa per stabilirne, innanzitutto, la necessità e quindi elevarne la qualità e garantirne l'efficacia.

Un primo intervento volto a migliorare la redazione dei testi normativi e a favorirne la leggibilità va reperito nella legge 127/1997. Con tale legge si provvede a due importanti novità: a) istituzione di un'apposita sezione consultiva del Consiglio di Stato per l'esame degli schemi degli atti normativi del Governo con l'evidente finalità di creare, nell'unica sede della sezione apposita, una specializzazione e una sensibilità verso la qualità del testo, e quindi non solo in dipendenza dell'argomento trattato, come era in precedenza (articolo 17, comma 28); b) introduzione di disposizioni specifiche volte ad agevolare la lettura e la comprensione dei testi di legge sia da parte dei cittadini che degli stessi operatori (articolo 17, commi 29 e 30).

Un ulteriore intervento per la migliore redazione dei testi normativi è stato realizzato con la legge 50/1999, che prevede, tra le altre misure, la necessità di effettuare l'analisi dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sull'attività dei cittadini e delle imprese, e ciò sia in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo, sia in relazione ai regolamenti ministeriali ed interministeriali.

Nel contesto di attuazione delle citate disposizioni si è inserita la predetta direttiva del 27 marzo 2000 che ha avuto lo scopo precipuo di definire e disciplinare: a) l'analisi tecnico-normativa, intesa come verifica dell'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, con particolare riferimento al rispetto della Costituzione, della disciplina comunitaria, delle competenze delle regioni e degli enti locali e dei precedenti interventi di delegificazione; b) l'analisi dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sull'attività dei cittadini e delle imprese allo scopo fondamentale di stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e, in caso positivo, per scegliere quello più efficace.

Tali analisi, che debbono necessariamente accompagnare gli schemi degli atti normativi, si applicano a tutte le fonti di produzione di norme di provenienza governativa e ministeriale sia di primo che di secondo grado, ed anche alle "circolari" e alle "regole tecniche" contenute in atti non normativi.

E' sulla scia di tali interventi attuativi che si sono inserite le conseguenti iniziative volte alla formazione e alla sperimentazione delle attività di produzione normativa, assunte nell'ultimo biennio ed attualmente in corso di realizzazione.

Nella delineazione di tale processo istruttorio disegnato per la produzione degli atti normativi, o comunque a contenuto generale, va evidenziato il significativo ruolo centrale assunto al riguardo dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che attraverso l'accentuazione dell'attività di verifica della qualità e dell'impatto dei testi normativi sull'ordinamento ha recuperato, sia pure con il riconoscimento della piena responsabilizzazione operativa di tutte le singole amministrazioni, la funzione, piena ed effettiva, di indirizzo e coordinamento dell'intero Governo.

Tutta questa attività di semplificazione, di delegificazione e di miglioramento della qualità della produzione normativa ha come obiettivo principale, da un lato l'effettivo ridimensionamento della giungla normativa, e dall'altro un'implementazione

dell'ordinamento giuridico ordinato e mirato, con la conseguenza di pervenire ad una regolamentazione normativa essenziale, e soprattutto volta alla disciplina di quegli aspetti, sostanziali e procedurali, per i quali se ne verifici reale la necessità.