

3.3. Delegificazione in attuazione della legge 24 novembre 2000, n. 340

E' stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 233 del 4 ottobre 2004 il d.P.R. 23 luglio 2004, n. 247, recante il regolamento per la semplificazione del procedimento per la cancellazione d'ufficio dal registro delle imprese di imprese, società, consorzi ed altri enti non più operativi (legge n. 340/2000, all. A, n. 9).

Con tale intervento normativo si intende consentire l'attivazione anche d'ufficio di un procedimento di verifica nei confronti di imprese, società, consorzi ed enti che presentino specifiche circostanze sintomatiche della cessazione sostanziale dell'attività, al fine di addivenire, nei modi consueti, alla cancellazione dell'impresa o società dal registro delle imprese. Il provvedimento risponde all'esigenza di pervenire alla rapida cancellazione di imprese di cui si accerti la cessazione dell'operatività, la cui consistente presenza negli archivi delle camere di commercio, oltre a comportare inutili oneri amministrativi e finanziari per la gestione dei registri, introduce elementi di incertezza nel regime di pubblicità delle imprese e ostacola la conoscenza della realtà economica del paese.

In particolare, intervenendo sugli ambiti della procedura amministrativa, si prevede che il conservatore, rilevate determinate circostanze che denuncino la cessazione sostanziale dell'impresa, avvii un procedimento diretto ad accertare il fatto estintivo e ad attivare il giudice del registro o il Presidente del Tribunale per l'avvio degli adempimenti per la cancellazione dal registro delle imprese.

La nuova disciplina consentirà, inoltre, dopo una prima fase transitoria di eliminazione delle posizioni individuali e societarie non più attive, la drastica riduzione dei costi per l'amministrazione connessi alla tenuta e alla gestione degli archivi. E' evidente, altresì, la rilevante utilità che gli operatori del mercato ricaveranno nelle relazioni contrattuali, potendo contare su un sistema di pubblicità delle imprese più realistico e completo.

Sempre in attuazione della legge n. 340 del 2000 (allegato A, n. 18) è stato emanato il d.P.R. 4 febbraio 2003, n. 58, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 81 del 7 aprile 2003, recante il regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla disciplina metrologica delle cisterne a scomparti tarati, montate su autoveicoli, per il trasporto e per la misura di prodotti liquidi a pressione atmosferica.

Con tale intervento normativo sono stati semplificati molti adempimenti relativi alle procedure di verifica metrica per gli strumenti di misura citati. In particolare, è stata consentita la liberalizzazione delle capacità con cui possono essere realizzate le cisterne; è stata eliminata la fase relativa alla sottoposizione degli strumenti di misurazione ai provvedimenti ministeriali di

ammissione, qualora detti strumenti siano realizzati in conformità alle prescrizioni metrologiche e tecniche; è stato poi superato il vincolo della natura “metallica” delle cisterne e dei loro scomparti. Inoltre, il provvedimento ha previsto l’eliminazione di inutili duplicazioni di fasi di verifica, per controlli già espletati in altri paesi comunitari, dando così organicità al processo di mutuo riconoscimento delle procedure di verifica e controllo metrico in ambito comunitario.

E’ in fase di avanzata elaborazione anche uno schema di regolamento per la semplificazione del procedimento di prevenzione incendi relativo ai depositi di gpl in serbatoio fissi di capacità non eccedente 5 metri cubi (legge n. 340/2000, all. A, n. 28). L’intervento normativo è volto a semplificare, a favore dei proprietari dei depositi, il procedimento di prevenzione incendi che risulta piuttosto complesso considerata la portata ridotta, non superiore a 5 metri cubi, dei depositi in questione che, peraltro, devono alimentare utenze che non presentino specifiche caratteristiche di pericolosità, ferma restando la previsione nello schema di regolamento di procedure che garantiscono che i depositi operino nel rispetto delle condizioni di sicurezza.

E’ stata poi chiusa la fase istruttoria relativa alla semplificazione delle comunicazioni di atti di trasferimento di terreni ed esercizi commerciali (legge n. 340 del 2000, allegato A, n. 26).

Lo schema di regolamento, in fase di avanzata elaborazione, è volto a ridurre gli adempimenti a carico dei notai nei confronti dei comuni, nonché dei questori relativamente alle comunicazioni degli atti di trasferimenti di terreni ed esercizi commerciali. In particolare, lo schema prevede: la soppressione di un adempimento che è una mera duplicazione di quello già effettuato dai cittadini nei confronti dei comuni; la sostituzione dell’onere di fornire le informazioni sui trasferimenti in questione con la possibilità per l’amministrazione di acquisire direttamente le informazioni già in possesso di altra pubblica amministrazione attraverso la creazione di un flusso informativo interno che favorisca il migliore svolgimento delle attività istituzionali dell’autorità di pubblica sicurezza.

Infine, sono in fase istruttoria alcuni procedimenti previsti dall’allegato A della legge n. 340/2000 ai fini dell’emanazione dei relativi provvedimenti di semplificazione. Si tratta del procedimento di iscrizione a ruolo del notaio (allegato A, n. 19), del procedimento di iscrizione del notaio trasferito (allegato A, n. 20), del procedimento per il rilascio del permesso di assenza del notaio (allegato A, n. 21), del procedimento per la nomina del coadiutore del notaio (allegato A, n. 22), della redazione di atti pubblici in lingua straniera e revisione della disciplina di nullità (allegato A, n. 23), della redazione di atti pubblici con intervento di sordi, muti e sordomuti e revisione della disciplina della nullità (allegato A, n. 24), del procedimento relativo alle denunce delle presenze nelle strutture ricettive di cui all’articolo 6 della legge 17 maggio 1983, n. 217, e dei ricoveri in case ed istituti di cura (allegato A, n. 54), del procedimento di astensione anticipata dal lavoro delle donne in stato di gravidanza (allegato A, n. 53-bis) e del procedimento di predisposizione ed

approvazione dei regolamenti interni degli istituti penitenziari e delle relative modifiche (allegato A, n. 63-ter).

4. ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLOMENTAZIONE (AIR)

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è stata introdotta in via sperimentale dalla direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000, in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, quale metodo operativo da seguire nella progettazione di un atto regolativo.

L'AIR è stata concepita come l'insieme delle attività che le amministrazioni hanno l'obbligo di realizzare nel corso della progettazione di un atto regolativi, per verificare *ex ante* l'opportunità dell'intervento ed individuare i contenuti essenziali delle opzioni d'intervento ipotizzabili, in termini di destinatari, ambito, esigenze, presupposti organizzativi, e quindi, valutare i vantaggi e gli svantaggi, i benefici ed i costi dell'opzione preferita sull'attività dei cittadini, delle imprese e sulla pubblica amministrazione.

L'AIR ha trovato applicazione sia a livello statale che a livello locale.

4.1. Amministrazioni statali

A seguito dell'emanazione della legge 6 luglio 2002, n. 137, (delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), i compiti in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) – precedentemente attribuiti al Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (soppresso dalla medesima legge) – sono stati affidati al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL).

In particolare il DAGL è incaricato di: curare l'elaborazione delle metodologie in tema di AIR e di coordinare e sovrintendere all'applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di AIR, all'introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni ed alla formazione del relativo personale.

Con l'obiettivo di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione, ai fini di una graduale applicazione dell'AIR a tutta l'attività normativa del Governo, ampliando il novero dei casi oggetto di sperimentazione, è stata adottata la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 che, da una parte, integra la precedente direttiva del 27 marzo 2000 e dall'altra, avvia una nuova fase sperimentale.

La nuova fase sperimentale risulta articolata in quattro fasi:

- I fase: costituzione di un Comitato di indirizzo (insediatosi nel mese di gennaio 2002), individuazione dei referenti per l'AIR (due per ogni amministrazione), predisposizione del piano operativo della sperimentazione e del piano della formazione, individuazione dei casi oggetto della sperimentazione (fase già conclusa);
- II fase: realizzazione del programma di formazione e della sperimentazione (fase conclusa);
- III fase; predisposizione del rapporto finale di valutazione delle attività di sperimentazione e definizione delle modalità di introduzione a regime dell'AIR;
- IV fase: redazione del manuale delle pratiche per la realizzazione dell'AIR.

Sulla base dell'esperienza maturata nella prima fase sperimentale, si è proceduto ad una nuova analisi delle indicazioni operative della "Guida alla sperimentazione dell'AIR", emanata con circolare 16 gennaio 2001, n. 1 (suppl. ord. n. 46 della G.U. n. 55 del 7.3.2001), già utilizzata nel corso della prima fase sperimentale.

La Guida del 2001 è stata oggetto di approfondimento con l'obiettivo di semplificare il linguaggio e di verificarne alcuni passaggi logici al fine di definire uno strumento operativo più "leggero" di supporto allo svolgimento del percorso metodologico dell'analisi di impatto.

Di particolare rilievo è la figura del "referente per l'AIR" che, con l'apporto dei singoli uffici di settore, assicura la realizzazione dell'analisi di impatto per ciascuno dei casi-pilota di competenza della propria amministrazione ed è responsabile dell'andamento e dei risultati della sperimentazione nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza.

Tutte le amministrazioni, in risposta ad una nota del Ministro per la funzione pubblica, hanno provveduto a designare i propri referenti AIR e ad indicare i casi-pilota da sottoporre ad AIR.

Il Servizio AIR, costituito presso il DAGL, ha pertanto avviato nel corso dell'anno 2003 un articolato programma di formazione, in sinergia con la Scuola Superiore della Pubblica amministrazione. L'offerta formativa ha riguardato complessivamente oltre sessanta referenti AIR, per complessive 108 ore di formazione nelle tre edizioni.

Nell'ambito di ogni edizione, ad un primo modulo teorico, di tre giorni, curato dalla Scuola, ne ha fatto seguito un secondo, di altri tre giorni, curato dal DAGL, nel quale sono stati affrontati gli aspetti più tecnici, quali la formulazione delle opzioni regolative e l'applicazione delle tecniche di analisi economica per la stima dell'impatto su cittadini e imprese e per la stima dell'impatto sulle organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Nel mese di giugno 2003, a conclusione della prima edizione del corso di formazione per i referenti AIR, è stata avviata la fase sperimentale sui casi-pilota.

Per i casi oggetto di sperimentazione è stato costituito un gruppo “misto” guidato dal referente AIR dell’amministrazione interessata, con la partecipazione di referenti anche di altre amministrazioni, di esperti del DAGL (per gli aspetti giuridici ed economici) e di personale del servizio AIR dello stesso DAGL.

In particolare si è conclusa la sperimentazione del caso proposto dal Ministero delle Attività Produttive in materia di “produzione e commercializzazione dei prodotti da forno di ricorrenza (panettone, pandoro, colomba e relativi prodotti arricchiti)” ed è stata avviata la sperimentazione del caso proposto dal Dipartimento della funzione pubblica in materia di “revisione delle procedure di contrattazione collettiva”.

4.2. Amministrazioni regionali

Alle amministrazioni regionali è stato dedicato un programma di sperimentazione che ha preso avvio nel gennaio 2002 e si è concluso nel giugno 2003.

Il Formez, d’intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, ha coordinato il progetto finalizzato all’attivazione presso i Consigli e le Giunte regionali di nuclei di personale specializzato nelle tecniche dell’AIR.

Il progetto si è articolato in tre fasi: formazione delle risorse, sperimentazione vera e propria e presentazione dei risultati.

Il programma di formazione si è articolato in tre edizioni del corso sulle tecniche di analisi di impatto, rispettivamente presso le sedi di Napoli, Torino e Roma.

Il programma aveva l’obiettivo, attraverso una formazione specifica, di creare all’interno delle amministrazioni Regionali un nucleo di personale specializzato nelle tecniche di AIR.

Il percorso formativo, infatti, partendo dal quadro introduttivo e dalle esperienze internazionali, ha approfondito le principali tecniche di analisi, ovvero la consultazione, la raccolta di dati e l’analisi costi benefici, ponendo i partecipanti in grado di compiere un intero percorso di analisi con la simulazione della scheda AIR secondo il modello della Guida.

Destinatari dell’intervento sono stati dirigenti e funzionari dei Consigli, delle Giunte e dei singoli Assessorati di tutte le Regioni italiane. In particolare si è rivolto al personale degli uffici legislativi, alle segreterie tecniche (Presidenze e Assessorati) e in genere a tutti coloro direttamente interessati alla produzione normativa.

I risultati immediati sono riconducibili allo sviluppo della capacità di:

- raccolta e valutazione di dati, elementi, opinioni ed esigenze sia relativamente ai problemi delle categorie interessate direttamente o indirettamente all'intervento e interpellate attraverso la fase di consultazione, sia delle amministrazioni pubbliche competenti;
- valutazione dell'impatto dell'intervento sia sull'amministrazione che sui destinatari dell'ambito di intervento e stesura del provvedimento finale.

Il progetto è proseguito con la fase di sperimentazione. L'obiettivo della fase di sperimentazione è stato quello di verificare la strumentazione acquisita e individuare percorsi e metodi adeguati ai contesti regionali con la concreta sperimentazione di modelli e delle metodologie apprese nella fase di formazione.

Le amministrazioni che hanno aderito a tale fase sono cinque: Piemonte, Umbria, Veneto, Abruzzo, Emilia-Romagna.

La sperimentazione è stata condotta da ogni Regione attraverso la scelta di un caso specifico (provvedimento o disegno di legge), su cui applicare le tecniche di analisi di impatto. L'attività ha coinvolto oltre al gruppo di lavoro e l'advisor ad esso affiancato, un help desk che ha svolto azione di collegamento fra gli advisors e il gruppo di esperti.

I casi scelti dalle Regioni sono stati i seguenti:

Regione	Provvedimento oggetto di sperimentazione	Area
Piemonte	La sicurezza sulle piste da sci	Turismo
	Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese	Artigianato
Veneto	Disciplina dell'artigianato	Artigianato
Emilia R.	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti	Sanità
Umbria	Adozione di norme disciplinanti la raccolta e la coltivazione di tartufi	Economia montana
Abruzzo	Richiesta di deroga dal divieto di nuova istituzione di fiere e mercati nei giorni domenicali e festivi per quei comuni che ricadono nei territori delle comunità montane o dei parchi nazionali e regionali.	Commercio

Il risultato conseguito è stato lo sviluppo della capacità di portare a compimento un intero processo di analisi di impatto della regolamentazione.

Alla luce di quanto sopra esposto, si può affermare che risultati tangibili dell'attività sono:

- la sperimentazione di modelli e delle metodologie apprese nella fase di formazione;
- l'individuazione di percorsi e metodi adeguati ai contesti regionali;
- la conclusione di cinque sperimentazioni su cinque con la piena partecipazione dei funzionari;
- la predisposizione di schede AIR e rapporti metodologici di supporto per ogni attività;
- la sensibilizzazione delle amministrazioni sul tema AIR;
- l'aver posto le basi per l'istituzione di uffici AIR.

Alla fase di sperimentazione, è seguita la fase di presentazione dei risultati conseguiti e delle attività condotte a termine dalle Regioni, attraverso lo svolgimento di seminari interni regionali e di un evento nazionale.

In particolare, il convegno finale dal titolo "*L'analisi di impatto della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali*" si è svolto il 20 e 21 giugno 2003 ad Ischia.

Esso si è articolato in due sessioni delle quali la prima dedicata al *contesto europeo e le applicazioni in Italia*; la seconda dedicata alle *metodologie e le esperienze nelle regioni italiane*. Il convegno è partito dalle esperienze internazionali in tema di AIR per poi trattare le applicazioni e lo stato dell'attuazione dell'analisi dell'AIR presso le amministrazioni centrali e regionali dello Stato. La seconda sessione ha previsto un taglio più metodologico, esaminando le tecniche maggiormente utilizzate (es. analisi costi benefici, consultazione tramite focus group, raccolta ed elaborazioni dati, ecc.) alla luce delle esperienze regionali.

5. SPORTELLI UNICI

5.1. Sportelli unici per le attività produttive

Lo sportello unico per le attività produttive, previsto dal DPR 20 ottobre 1998, n. 447, rappresenta un'importante misura di promozione delle attività economiche e di semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese.

L'unicità dell'interlocutore pubblico e la determinazione di tempi certi e ridotti per il disbrigo delle attività di insediamento di impianti produttivi di beni e servizi sono stati particolarmente apprezzati da imprenditori e cittadini.

In questa ottica di riduzione dei gravami burocratici e nell'ambito delle iniziative di Governo finalizzate ad incentivare l'innovazione organizzativa e amministrativa delle pubbliche amministrazioni, il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso una serie di azioni che hanno

avuto il duplice scopo di monitorare il livello dei servizi alle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni e di migliorarne la qualità.

In particolare, è stata portata a compimento nel 2003 la rilevazione nazionale sullo stato di attuazione dell'implementazione degli sportelli unici per le imprese sul territorio, che ha fornito una conoscenza completa del rilievo che questo strumento ha assunto per le economie locali con la produzione di oltre 200.000 provvedimenti autorizzatori a favore di imprese industriali, commerciali, artigiane, agricole, turistiche e di produzione di servizi.

Inoltre, l'indagine è stata utilizzata per il monitoraggio del raggiungimento dell'indicatore di premialità comunitaria A5 in base al quale sono assegnati fondi aggiuntivi alle Regioni dell'obiettivo 1, qualora gli sportelli unici delle sei Regioni coinvolte servano almeno l'80 per cento della popolazione e concludano i provvedimenti a favore dei nuovi insediamenti entro tempi ridotti rispetto al massimo previsto dalla legge. I dati rilevati hanno consentito a Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia di ottenere notevoli risorse aggiuntive per la riprogrammazione dei loro Programmi Operativi Regionali.

È in fase di conclusione l'Avviso 1/2002 tramite il quale il Dipartimento della funzione pubblica ha finanziato 59 progetti finalizzati alla costituzione di sportelli unici operativi su tutte le funzioni previste dal d.P.R. 447/98. Sono state coinvolte da questi progetti 452 amministrazioni comunali, di cui 240 nelle Regioni obiettivo 1, per una popolazione interessata di oltre 5.500.000 cittadini.

Il monitoraggio compiuto ha già confermato il successo delle azioni e delle scelte effettuate: a valle di questa attività nascono sportelli unici da subito operativi e fortemente orientati alla riduzione dei tempi di rilascio dei provvedimenti, all'utilizzo degli strumenti informatici e telematici e alla promozione dei territori.

5.2. Sportelli per l'internazionalizzazione

Al fine di rispondere alle esigenze di sostegno e di impulso degli interventi volti a rafforzare la presenza delle imprese italiane sui mercati esteri, è stata prevista l'istituzione, all'interno delle amministrazioni regionali, degli Sportelli per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese, in linea con il processo di "federalismo amministrativo", che, secondo una logica di sussidiarietà, ha conferito al sistema regioni-enti locali una serie di importanti funzioni, tra le quali il supporto allo sviluppo economico e industriale del territorio. La logica è quella della fornitura di servizi alle imprese basata sul massimo decentramento territoriale, regionalizzando risorse e iniziative così da sviluppare uno stretto raccordo tra la rete produttiva locale e il cosiddetto mercato globale.

Gli Sportelli, istituiti con il DPR 9 febbraio 2001, n.161 hanno la finalità di fornire alle imprese, sull'intero territorio nazionale, interlocutori unici in grado di assisterle, consentendo loro di

affrontare con maggior sicurezza ed efficacia il passaggio da una dimensione prevalentemente locale ad una collocazione internazionale. Allo Sportello regionale gli operatori possono infatti rivolgere qualsiasi domanda per la concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici per il sostegno allo sviluppo delle esportazioni e dell'internazionalizzazione.

Sono stati quindi sottoscritti intese ed accordi ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990 nella maggior parte delle regioni italiane ed è stata avviata l'attività operativa degli sportelli regionali secondo specifiche originali e rispondenti alle esigenze dei diversi territori.

Tra le criticità rilevate nell'esperienza degli sportelli regionali si rileva una difficoltà diffusa nella standardizzazione delle informazioni richieste dalle imprese, una variabilità non formalizzabile dei fabbisogni informativi e operativi delle imprese e una lentezza dei processi di acquisizione e di fornitura dei dati e delle informazioni di volta in volta ricercate dalle imprese.

6. ALTRE INIZIATIVE DI SEMPLIFICAZIONE

6.1. Progetti *Simpliciter*, *Nuova qualità della regolazione* e *PARI*

Al fine di favorire il miglioramento della qualità della regolazione sono stati promossi dal Dipartimento della funzione pubblica numerosi progetti, tra i quali assumono particolare rilievo i progetti "*Simpliciter*", il progetto "*Nuova qualità della regolazione*" ed il progetto "*PARI*".

In particolare, il progetto "*Simpliciter – esigenze, esperienze, effetti della semplificazione*" ed il progetto "*Simpliciter – per una nuova qualità della regolazione: la semplificazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali*", entrambi in corso di realizzazione da parte del Fornez, hanno lo scopo di fornire un supporto alle amministrazioni sia nell'analisi della domanda di semplificazione, sia nel monitoraggio delle attività di semplificazione effettuate.

L'insieme delle azioni previste parte dalle esigenze dei destinatari delle norme (cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni) e, quindi, dalla domanda dei soggetti che sopportano il costo della regolazione amministrativa.

L'analisi della domanda di semplificazione, mettendo a fuoco gli aspetti di maggior criticità percepiti dai cittadini e dalle imprese nei rapporti con le amministrazioni, consente di ottenere elementi utili all'individuazione delle priorità e delle aree di normazione che richiedono interventi di semplificazione e di riassetto. La novità dell'approccio consiste nella sperimentazione di metodologie che permettono di partire dal problema, così com'è percepito dall'imprenditore o dal cittadino, per individuare in modo analitico le criticità da affrontare e i vincoli da rimuovere.

Il monitoraggio delle attività di semplificazione è essenziale per misurare l'efficacia delle semplificazioni introdotte, rilevare i risultati effettivamente conseguiti, individuare i fattori di successo, le eventuali criticità e gli ostacoli incontrati.

I progetti intendono realizzare - in collaborazione con le associazioni del mondo imprenditoriale - indagini finalizzate all'analisi della domanda di semplificazione, producendo *l'agenda delle priorità di semplificazione*, un elenco ragionato di azioni percepite come prioritarie da parte di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni su specifici settori di intervento. Tra gli obiettivi vi è la realizzazione di una biblioteca delle norme di semplificazione più significative e del loro impatto sui settori oggetto della semplificazione medesima, e la realizzazione di azioni di supporto e di sensibilizzazione che diffondano il know-how acquisito attraverso seminari e workshop, laboratori a livello regionale e progetti mirati, attività editoriali e manualistica, servizi on line, ecc., tendenti a far conoscere e divulgare le più importanti esperienze.

Il progetto “*Nuova qualità della regolazione*”, affidato dal Dipartimento della funzione pubblica nel giugno 2004 al Foromez, muovendo dalla considerazione che il nuovo Titolo V della Costituzione ha spostato il baricentro dell'attività della semplificazione a livello regionale, mira a collocare il miglioramento della qualità della regolamentazione fra le priorità dell'agenda amministrativa delle regioni del Mezzogiorno.

Obiettivo strategico del progetto è il rafforzamento e la diffusione delle tecniche per il miglioramento della qualità della regolazione e la razionalizzazione delle procedure nelle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno, sulla base delle migliori pratiche sviluppate in ambito internazionale e nazionale e attraverso lo scambio delle esperienze tra amministrazioni regionali

Infine, il progetto “*PARI – Pubblica amministrazione e rapporti con le imprese*” intende monitorare il rapporto tra pubblica amministrazione e mondo delle imprese, con particolare attenzione ad evidenziare le esperienze a livello locale, con l'obiettivo di migliorarne le relazioni.

Scopo del progetto è supportare la pubblica amministrazione nei rapporti con le imprese tramite l'elaborazione di un set di indicatori che sintetizzeranno, a livello regionale, il livello di attenzione delle pubbliche amministrazioni verso le esigenze e i fabbisogni del mondo imprenditoriale e l'implementazione e la qualità delle politiche locali a favore dello sviluppo d'imprenditorialità, attivando anche canali di comunicazione diretta tra imprese (rappresentate dalle associazioni di categoria) e pubblica amministrazione (rappresentata da un gruppo di esperienze pilota a livello regionale e locale).

6.2. Studi

Il Dipartimento della funzione pubblica ha commissionato, con procedure di gara, alcuni studi rivolti ad incrementare l'utilizzazione delle nuove tecnologie nella gestione del personale delle amministrazioni pubbliche.

Uno degli studi realizzati ha come oggetto "l'uso attuale e tendenziale delle nuove tecnologie nella gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche italiane e nei Paesi dell'Unione europea".

Si tratta di un'iniziativa rientrante nel quadro delle attività di organizzazione e gestione del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, che è stata presentata in occasione dello svolgimento della quarantunesima riunione – conferenza dei direttori generali della funzione pubblica europei. Nell'ambito della ricerca è stata realizzata un'indagine presso le pubbliche amministrazioni centrali, italiane e dei Paesi dell'Unione europea, relativamente al livello di utilizzazione delle nuove tecnologie ed agli effetti di modernizzazione dalle stesse indotti con particolare riferimento alla gestione delle risorse umane.

E' stato inoltre commissionato lo studio avente per oggetto "l'analisi di fattibilità per lo sviluppo e l'implementazione di modalità di telelavoro nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni", al fine di realizzare un'analisi dell'attuale diffusione del telelavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni e al fine di enucleare le potenzialità di tale metodo lavorativo. La ricerca, per il tramite di un progetto di fattibilità, ha evidenziato i benefici e le criticità rispetto alle diverse soluzioni possibili, nonché i costi per la realizzazione delle stesse.

L'attività di ricerca si è conclusa nel marzo del 2004 ed è prevista la pubblicazione di un manuale.

Sempre con riferimento alla gestione del personale, è stata stipulata una convenzione tra il Dipartimento della funzione pubblica e il Foromez relativa allo "studio e sperimentazione di azioni specifiche volte alla semplificazione negli enti locali delle procedure per la definizione delle dotazioni organiche e la realizzazione dell'analisi dei fabbisogni di personale e di azioni di studio e assistenza relative all'organizzazione degli uffici per lo sviluppo realizzati in forme associate tra amministrazioni locali". L'attività oggetto della convenzione ha come obiettivo la realizzazione dei seguenti progetti:

- semplificazione negli enti locali delle procedure per la formazione delle dotazioni organiche a fronte di un'analisi degli attuali modelli di definizione delle dotazioni organiche presso le pubbliche amministrazioni e delle più significative esperienze del mondo delle imprese private;

- azione a supporto dell'organizzazione degli uffici per lo sviluppo realizzati in forme associate tra amministrazioni locali;
- definizione di un modello regolamentare, organizzativo e funzionale di gestione delle risorse umane, muovendo da un'analisi delle *best practices* individuate nelle amministrazioni locali.

7. INIZIATIVE A LIVELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO IN MATERIA DI MIGLIORE REGOLAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

Le attività e la cooperazione internazionale nel settore della migliore regolazione e della semplificazione normativa hanno assunto una rilevanza crescente nel corso degli ultimi anni, con l'aumento dell'attenzione riservata alle problematiche legate al miglioramento dei rapporti tra Governi e cittadini e alla trasformazione delle pubbliche amministrazioni in fattori di sviluppo e crescita economica. Gli Stati affrontano tali temi con continuità e impegno, sia a livello bilaterale che a livello multilaterale, in seno a diverse organizzazioni internazionali: tra queste, in particolare, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Unione Europea. In tale settore l'Italia è ormai da tempo uno dei paesi più attivi garantendo, attraverso l'attività di cooperazione internazionale, un contributo significativo e continuativo. In particolare, coinvolta direttamente in tale attività è la Presidenza del Consiglio dei Ministri che opera attraverso sue strutture quali il Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento delle politiche comunitarie e il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi.

7.1. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

Nell'ambito delle attività del Comitato sulla *governance* pubblica dell'OCSE, il Gruppo sulla gestione della regolazione e della riforma regolamentare costituisce una delle principali fonti di conoscenza e di scambio di informazioni esistenti nel settore della qualità della regolamentazione, assicurando una collaborazione costante con paesi all'avanguardia nello sviluppo di politiche tese al miglioramento normativo.

Il Programma dell'OCSE sulla riforma della regolazione è un processo pluridisciplinare, finalizzato innanzi tutto alla realizzazione di "esami-paese", effettuati sulla base delle Raccomandazioni dell'OCSE del 1997 sulla riforma regolamentare. Il gruppo sulla riforma della regolamentazione conduce, in particolare, l'esame della qualità dei sistemi normativi, valutando le capacità dei Governi di produrre regolazioni di elevata qualità, avvalendosi a tal fine anche di esami condotti da esperti di altri Stati Membri, c.d. esami "tra pari" (*Peer Reviews*). In tale

contesto, i rapporti sulla “riforma regolamentare” - realizzati a seguito dello svolgimento degli esami - comprendono ormai la totalità dei paesi dell’UE e del G8, tra cui l’Italia (rapporto OCSE 2001).

Oltre agli esami-paese, le attività dell’OCSE in questo campo si sono incentrate sulla compilazione di manuali e di linee guida, tra cui il Rapporto “Le politiche per la regolamentazione nei paesi Ocse, dalle politiche di intervento pubblico alla *governance* della regolamentazione” (2002) ed il Rapporto “La semplificazione amministrativa nei Paesi OCSE” (2003).

Inoltre, sempre in materia di qualità della regolazione, l’OCSE ha avviato una serie di attività di cooperazione (anche grazie al contributo finanziario del Governo italiano) con i paesi non-Membri, tra cui, in particolare, i paesi APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), i paesi del Sud-Est Europeo e la Federazione Russa. In particolare, nell’ambito del programma sulla riforma della regolazione in Russia, il Dipartimento della funzione pubblica ha in programma di ospitare, entro la fine del 2004, una consultazione di alto livello, tra rappresentanti del governo della Federazione Russa e rappresentanti del Segretariato dell’OCSE, nonché del Governo italiano e di altri paesi membri. Grazie all’iniziativa italiana, potranno essere valorizzati i progressi compiuti dalla Russia ed evidenziati i passi che ancora restano da compiere in alcuni ambiti di riforma della regolamentazione. Infine, in sede OCSE, è in via di definizione un’iniziativa di cooperazione con i paesi del Medio Oriente e del Nord Africa.

I rappresentanti italiani in seno al Gruppo sulla riforma dell’OCSE hanno garantito il regolare e attivo contributo dell’Italia alle riunioni che si tengono con cadenza semestrale e alle attività di cooperazione con i paesi non-Membri.

7.2. Gruppo dei direttori per la migliore regolazione

Il tema del miglioramento della regolamentazione (*better regulation*) rappresenta uno dei punti fondamentali della cooperazione informale tra i Ministri per la funzione pubblica dell’UE e dei direttori ed esperti competenti per materia.

In tale contesto, è proseguito il monitoraggio dell’attuazione negli Stati membri e a livello comunitario dei principi di qualità della regolazione, quali concordati dai Ministri per la funzione pubblica a seguito del piano d’azione “Mandelkern” del 2001, e affermati altresì nella Comunicazione della Commissione Europea, contenente il piano d’azione “semplificare e migliorare la regolamentazione” del 2002.

Nel primo semestre del 2003, un gruppo “ad hoc” sulla migliore regolazione, cui anche l’Italia ha preso parte, ha elaborato un “Rapporto sullo stato di attuazione del piano d’azione Mandelkern sulla migliore regolazione”, approvato dai Ministri della funzione pubblica nel giugno 2003.

Nel secondo semestre 2003, nell'ambito delle attività di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea la cooperazione informale in tema di qualità della regolazione è stata ulteriormente sviluppata attraverso molteplici iniziative.

In primo luogo, è stato approvato a Roma dai Ministri della funzione pubblica europei un Programma a medio-termine, con obiettivi comuni anche in materia di qualità della regolazione. Per raggiungere tali obiettivi, il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso il rilancio del gruppo dei Direttori ed Esperti per la migliore regolazione, per il monitoraggio e la comparazione dei diversi gradi di attuazione della riforma regolamentare negli Stati membri, nonché la realizzazione di iniziative comuni, coinvolgendo anche, per la prima volta, i paesi in via di adesione e candidati. Il gruppo di Direttori ed Esperti per la migliore regolazione si è riunito a Roma il 23 e 24 ottobre 2003, approvando una dichiarazione finale e un programma di attività future. Il Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con il Foromez, ha altresì ospitato a Napoli, l'8 e 9 ottobre 2004, una conferenza europea sul tema *“La qualità della regolazione: casi italiani e confronti internazionali”*.

Sempre nell'ambito delle attività dei Direttori per la migliore regolazione, il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso un'iniziativa comune tra Paesi dell'UE sull'analisi di impatto della regolazione (AIR). Tale iniziativa, condotta con il supporto finanziario dell'Irlanda e dei Paesi Bassi (Presidenze del Consiglio dell'UE del 2004), ha portato, durante il semestre di Presidenza irlandese, all'elaborazione di un *“Rapporto comparativo sull'analisi di impatto della regolazione in dieci Paesi dell'UE”*, nonché all'identificazione di alcuni elementi essenziali ed unanimemente condivisi, nell'ambito dei principi, procedure e tecniche di analisi di impatto dei vari ordinamenti nazionali. L'iniziativa è attualmente in corso di ulteriore sviluppo da parte dei Direttori per la migliore regolazione, in particolare per quanto riguarda il processo di formazione delle norme comunitarie.

7.3. Attività nell'ambito del Consiglio europeo

In ambito comunitario è stato dato un forte impulso al proseguimento del lavoro comune, avviato a seguito del Consiglio europeo di Lisbona e confermato dai successivi Consigli, per la formulazione di una strategia coordinata di semplificazione del quadro regolamentare a livello comunitario e nazionale.

Durante il semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, il Consiglio, il Parlamento Europeo e la Commissione sono pervenuti alla conclusione dell'accordo interistituzionale *“Legiferare meglio”* (16 dicembre 2003).

Alla luce di tale accordo, il Consiglio, nelle sue varie formazioni (Consiglio Affari Generali, ECOFIN, Consiglio Competitività e Crescita) ha intrapreso una serie di iniziative, volte altresì a dare piena attuazione al Piano d'Azione della Commissione europea "semplificare e migliorare la regolamentazione".

In particolare, il Consiglio Competitività e Crescita, con l'attiva partecipazione dell'amministrazione italiana (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero delle attività produttive) ha dato avvio ad una serie di discussioni e iniziative su alcuni temi prioritari relativi alla qualità della regolazione, tra cui l'analisi di impatto della regolazione, la semplificazione, gli indicatori di qualità della regolazione.

7.4. Partecipazione ad iniziative bilaterali e multilaterali

I rapporti di natura bilaterale che i responsabili italiani della migliore regolazione hanno con colleghi di altri Paesi sono rilevanti e utili sotto il profilo dell'acquisizione di nuove conoscenze e buone pratiche. Il continuo scambio di informazioni con i principali partners internazionali (in particolare, il Regno Unito, i Paesi Bassi e la Francia) impegnati in un'attiva politica di miglioramento della qualità regolamentare si rivela, peraltro, profittevole sia per il miglioramento della politica nazionale nel campo della semplificazione e migliore regolazione, sia per un più efficace coordinamento delle iniziative comuni in ambito multilaterale.

Tra le iniziative multilaterali assume un particolare rilievo il programma di cooperazione informale finalizzata al riavvicinamento delle legislazioni nel campo della semplificazione delle norme e dell'attività amministrativa, avviato su impulso del Ministro per la funzione pubblica italiano, che ha coinvolto gli esperti delle amministrazioni in materia di semplificazione di Spagna, Francia e Germania. Il gruppo si è riunito a Roma a settembre del 2004, facendo seguito ad un precedente incontro bilaterale tra esperti della funzione pubblica italiani e francesi tenutosi a Parigi nel giugno del 2004.

Sempre su impulso del Ministro per la funzione pubblica, nel luglio 2004 ha avuto inizio una cooperazione bilaterale tra il Dipartimento della funzione pubblica e la Regulatory Impact Unit del Cabinet Office britannico, per una azione congiunta in materia di semplificazione del diritto comunitario.

Nell'ottobre 2004, in collaborazione con la SSPA, è stata inoltre avviata una cooperazione plurilaterale con i Paesi Bassi, la Francia e la Polonia al fine di pervenire all'elaborazione di un metodo comune di quantificazione degli oneri amministrativi per le imprese e all'applicazione di tale metodo sulla normativa relativa alle autorizzazioni per l'esercizio di attività di impresa.