

# Osservatorio sulle fonti

## LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE IN ITALIA SECONDO L'OCSE

di *Marta Picchi*<sup>1</sup>

**1. Introduzione.** Lo scorso mese di aprile è stato pubblicato il rapporto OCSE sulla qualità della normazione in Italia<sup>2</sup>, predisposto assieme alla Commissione europea nell'ambito di un progetto avviato nel 2008, attraverso il quale si intende fare il punto su questo tema negli originari 15 Paesi dell'Unione europea, prima cioè dell'allargamento del 2004, alla luce delle evoluzioni in corso e delle criticità rispetto alle linee guida tracciate sia dall'OCSE che dall'UE. Il documento è stato redatto tenendo conto anche delle indicazioni fornite da una rappresentanza del Governo italiano e da rappresentanti di alcune organizzazioni della società civile e dei datori di lavoro<sup>3</sup>.

Il *report* è di interesse per le notizie e le indicazioni riportate e perché fornisce un quadro della percezione esterna del nostro Paese, sebbene alcune considerazioni e ricostruzioni, talvolta, appaiano esaminate sotto una luce distorta<sup>4</sup>.

In questa sede, ci proponiamo di evidenziare i principali aspetti esaminati nel rapporto, indicando le criticità riscontrate e le raccomandazioni espresse al riguardo, nonché le *best practice* individuate e le evoluzioni in atto che possono costituire dei passi in avanti importanti non solo sotto il profilo della qualità della normazione.

### **2. Le strategie per una buona qualità della normazione e le criticità da risolvere.**

La grave crisi che attraversa il Paese evidenzia ancor di più il ruolo cruciale di una riforma della normazione per migliorare la situazione economica<sup>5</sup> nazionale, la cui crescita nell'ultimo decennio si è assestata al di sotto di quella degli altri Paesi europei: in questo contesto, la semplificazione normativa, la riduzione dei costi e il miglioramento della qualità della normazione possono avere effetti incisivi sulle politiche volte a favorire la competitività<sup>6</sup> e lo sviluppo sostenibile.

---

<sup>1</sup> Ricercatrice di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze.

<sup>2</sup> OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, OECD Publishing, 2012.

<sup>3</sup> Le organizzazioni sentite sono Cittadinanzattiva, Confartigianato, Confcommercio, Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa e Confindustria.

<sup>4</sup> Oltre ad alcuni errori imputabili a possibili sviste (OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 90), vi sono però anche ricostruzioni del contesto istituzionale e notizie prive di qualsiasi fondamento: ad esempio, laddove si sostiene che la riforma costituzionale del 2001 avrebbe confermato la potestà legislativa concorrente in settori comuni alle venti Regioni, oppure quando, a proposito della clausola residuale, si parla di materie attribuite esclusivamente alle Regioni (OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 111).

<sup>5</sup> Sullo stretto rapporto fra qualità della normazione e interventi di riforma nel settore dell'economica, si rinvia a G. NICOLETTI, S. SCARPETTA, *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, in *OECD Economics Department Working Papers*, n. 347/2003, p. 1 ss.

<sup>6</sup> P. CONWAY, G. NICOLETTI, *Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights*, in *OECD Economics Department Working Papers*, n. 530/2006, p. 5 ss.

# Osservatorio sulle fonti

Le iniziative politiche intraprese dall'Italia negli ultimi anni nell'ambito delle strategie sulla qualità della normazione non vengono valutate positivamente principalmente per due motivi<sup>7</sup>: a parte alcune eccezioni, come il programma di misurazione degli oneri amministrativi (MOA), non è stata data una comunicazione sufficiente in ordine ai progetti elaborati e ai relativi obiettivi; inoltre, non sempre sono state previste modalità adeguate di valutazione *ex post* per constatare i progressi delle iniziative intraprese, perciò non è stato seguito un approccio sistematico, né ispirato a logiche di *performance* e di ottenimento dei risultati.

In questa prospettiva, occorrerebbe rafforzare i meccanismi di trasparenza, di consultazione<sup>8</sup> e di *benchmarking* per mezzo di metodologie di misurazione e incremento delle prestazioni in un costante confronto con l'esterno. Inoltre, l'introduzione di valutazioni esterne, rese possibili grazie alla preventiva definizione di precisi indicatori di prestazione, consentirebbe di ottenere dei *feedback* sull'efficacia degli interventi in tema di qualità della normazione.

Fino al Novembre 2011, le competenze in tema di qualità della normazione erano ripartite fra il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), presso la Presidenza del Consiglio, il Ministero della pubblica amministrazione e il Ministero per la semplificazione normativa<sup>9</sup>: la conseguente ripartizione della responsabilità e la mancanza di coordinamento sono ritenuti elementi in grado di spiegare la scarsità dei risultati conseguiti. Il fatto che il nuovo Governo abbia riunito le strutture dedicate alla semplificazione (Ufficio per la semplificazione amministrativa e l'Unità per la semplificazione e qualità della normazione) sotto la responsabilità del Ministero per la pubblica amministrazione e semplificazione, determinando un consolidamento del quadro istituzionale<sup>10</sup> (poi, ulteriormente rafforzato dal d.l. n. 5/2012 convertito nella l. n. 35/2012), costituisce perciò un passo in avanti, purché venga confermato quale scelta di lungo periodo. In questo nuovo contesto, il DAGL continua a supportare la Presidenza del Consiglio nel coordinamento dell'attività normativa del Governo e a garantire la qualità della produzione normativa<sup>11</sup>.

Le iniziative intraprese dagli enti territoriali in tema di qualità della normazione — a parte alcuni esempi a livello regionale<sup>12</sup> — sono ritenute sostanzialmente deludenti e

---

<sup>7</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 32 ss.

<sup>8</sup> Cfr. § 4.

<sup>9</sup> A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 20 ss.; C. PAPPAGALLO, *Semplificare la semplificazione: il livello statale*, ivi, p. 85 ss.

<sup>10</sup> Questa soluzione si è poi dimostrata in linea con quanto previsto in OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, adottata il 22 Marzo 2012 (p. 9).

<sup>11</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 44.

<sup>12</sup> In particolare, nel *report* vengono richiamate le esperienze esaminate da S. CERILLI, *L'AIR nelle Regioni*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, cit., p. 153 ss., senza però evidenziare come alcuni di questi casi possano essere d'esempio anche a livello statale e per gli enti locali, soprattutto per quanto riguarda l'esperienza AIR. Invece, viene sottolineato come in alcune Regioni sia stata compresa — anche se non ancora attuata in maniera soddisfacente — la necessità che gli strumenti di *better regulation* vengano rivolti ad ogni fase della procedura decisionale,

così anche il seguito avuto dall'Accordo siglato il 29 Marzo 2007 in Conferenza Unificata in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, viste anche le difficoltà — soprattutto con riferimento agli enti locali — nel portare avanti le strategie di *better regulation* per mancanza delle necessarie capacità attuative, che rischiano di determinare un panorama caratterizzato da una forte eterogeneità. Anche le procedure intraprese di progressiva digitalizzazione e gli strumenti di *e-government* introdotti — in una prospettiva di progressiva semplificazione —, sebbene vengano apprezzati, si ritiene possano incontrare ostacoli non riuscendo ad ottenere un pieno sfruttamento del loro potenziale, visto l'accentuato divario territoriale<sup>13</sup>.

In questa prospettiva viene auspicato il perseguimento di strategie di lungo termine, contraddistinte da una maggiore cooperazione tra i differenti livelli di governo<sup>14</sup>, dalla condivisione delle informazioni<sup>15</sup> e da soluzioni di supporto e di rafforzamento della capacità di normazione degli enti territoriali<sup>16</sup>.

**3. L'analisi di impatto della regolamentazione: i nodi ancora da sciogliere.** Nel rapporto si ritiene che l'esperienza sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), considerata da sempre il cardine della politica di *better regulation*<sup>17</sup>, debba ancora compiere dei passi in avanti sia a livello centrale che territoriale, sebbene alcune Autorità amministrative indipendenti costituiscano dei laboratori dai quali trarre

---

compresa quella di valutazione *ex post* degli effetti («“closing the loop” of the policy cycle»: OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 118).

<sup>13</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 33.

<sup>14</sup> La medesima esigenza viene rilevata in tema di partecipazione degli enti sub-nazionali nella fase ascendente di formulazione delle politiche a livello europeo, nonché nella fase del recepimento e attuazione del diritto europeo, dove occorrerebbe coinvolgere maggiormente le Regioni soprattutto per responsabilizzarle pienamente o per far loro condividere gli oneri delle procedure di infrazione: OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 100.

<sup>15</sup> In particolare, viene richiamato il *database e-urop@* quale modello di coordinamento e scambio delle informazioni: OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 103 e 110.

<sup>16</sup> A questo proposito viene richiamato il progetto di assistenza operativa alle Regioni (POAT), gestito dal DAGL e da alcune Regioni sulle problematiche dell'AIR e delle valutazioni *ex post*: OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 110. L'importanza di un approccio *multi-level* alla qualità della normazione (G. TIBERI, *La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione europea, Stati membri e Regioni*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, cit., p. 31 ss.), attraverso politiche di sostegno nei confronti degli enti territoriali, è stata ribadita nell'OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, cit., p. 32.

<sup>17</sup> Parte della dottrina ritiene che venga riposta un'eccessiva fiducia nell'AIR, secondo quanto dimostrerebbero la diffusione e gli esiti di questa tecnica all'interno dei Paesi OCSE: al riguardo, per tutti si veda R. BALDWIN, *Is better regulation smarter regulation?*, in *Public Law*, 2005, p. 485 ss. La centralità dell'AIR viene, invece, ribadita in OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, cit., p. 12 ss. Per un esame della differente attuazione dell'AIR in alcuni Paesi OCSE, si rinvia a: M. MARTELLI, *L'AIR in chiave comparata*, in *Astrid Rassegna*, n. 103/2009, p. 1 ss.; F. DE FRANCESCO, *Indicatori per valutare l'AIR: un'applicazione al caso italiano*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, cit., p. 141 ss.

# Osservatorio sulle fonti

insegnamento<sup>18</sup>. Alcune carenze potranno essere superate anche relativamente alle valutazioni *ex post* sulla regolamentazione e alle modalità di consultazione nell'ambito di queste due procedure attraverso il nuovo regolamento in fase di elaborazione da parte del DAGL, nonché stabilendo in maniera più puntuale il *modus operandi* di quest'ultimo e precisi criteri relativamente alla sua funzione di organo di controllo dell'AIR<sup>19</sup>.

A livello centrale, lo svolgimento dell'AIR non privilegia requisiti volti a migliorarne la qualità: l'AIR, come contemplato nel dPCM n. 170/2008, ha consentito di realizzare circa 150 relazioni all'anno sollevando questioni importanti, proprio perché la quantità può andare a discapito della qualità<sup>20</sup>, nel senso che qualora l'AIR fosse più mirata, sarebbe possibile conferire effettività a questa tecnica nell'ambito delle procedure decisionali e ottenere risultati migliori nel conseguimento degli obiettivi politici. Anche perché uno sforzo così consistente presuppone delle strutture tecniche adeguate e dotate delle necessarie competenze<sup>21</sup>, ma anche la capacità da parte dei decisori politici di utilizzare, nel processo decisionale, gli esiti della procedura AIR.

A questo proposito, dobbiamo tener conto del fatto che il dPCM n. 170/2008 consente la possibilità di escludere l'AIR nei casi di urgenza — e, al momento, l'attività normativa è costituita da un elevato numero di decreti-legge anche per realizzare riforme di sistema — o quando vi sia una proposta particolarmente complessa: casi cioè in cui questa tecnica sarebbe in grado di apportare un valore aggiunto. Mentre è difficile pensare di superare l'esenzione dall'AIR nei casi di interventi urgenti perché il tempo è essenziale per affrontare le emergenze improvvise e imprevedibili, il nuovo regolamento AIR dovrebbe riconsiderare i criteri di esenzione, individuando nuovamente i casi in cui poter limitare questa analisi, escludendone però la possibilità nei casi di maggiore complessità.

In questa prospettiva sarebbe, allora, auspicabile stabilire delle linee guida vincolanti relativamente alle procedure e metodologie che devono accompagnare la preparazione dell'AIR<sup>22</sup>, ma soprattutto introdurre dei meccanismi differenziali e di priorità per l'esame di quegli atti normativi per i quali prevedere un AIR completo e più approfondito<sup>23</sup>. Sarebbe, allora, opportuno definire tempestivamente l'agenda degli

---

<sup>18</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 63 e ss. In particolare, vengono citati soprattutto gli esempi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e della Banca d'Italia: OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 80.

<sup>19</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 66.

<sup>20</sup> Nell'OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 65, si ritiene appunto che debba essere espletato un minor numero di AIR e che queste debbano essere fatte meglio: «to start small but well».

<sup>21</sup> Nel rapporto viene comunque confermata la necessità di investire nella formazione del personale, affinché vengano garantite delle competenze multidisciplinari — come la tecnica AIR richiede —, sviluppando così un'adeguata cultura per le nuove modalità del processo decisionale: OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 79.

<sup>22</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 65.

<sup>23</sup> Il riferimento è al meccanismo di *triage* canadese, incentrato su un questionario che copre ampie tipologie di impatto all'interno della Federazione; i regolatori devono rispondere alle domande in una fase precoce della procedura: gli esiti del questionario costituiscono la base per raggiungere un accordo formale. Sul tema si vedano: C. CORDOVA-NOVION, S. JACOBZONE, *Strengthening the Institutional*

# Osservatorio sulle fonti

interventi normativi, selezionando quelli più significativi per i quali programmare lo svolgimento dell’AIR, analogamente a quanto previsto in alcune Regioni<sup>24</sup>.

Al dPCM n. 170/ 2008 non hanno fatto seguito le necessarie linee guida di attuazione e le valutazioni dei costi e dei benefici dell’intervento normativo presentano ancora delle lacune: infatti, il regolamento prescrive che l’analisi dei costi e dei benefici debba essere effettuata soltanto sulla c.d. “opzione-zero” (mancato compimento dell’intervento) e su quella preferita, mentre una minore attenzione può essere prestata alle altre soluzioni. Questa scelta è volta a semplificare l’utilizzo di questo strumento allo scopo di favorirne la diffusione, sebbene venga indebolita proprio una componente fondamentale dell’AIR: il confronto fra più opzioni.

A ciò si aggiunga, come rilevato dal DAGL<sup>25</sup>, che, spesso, le valutazioni hanno un contenuto puramente qualitativo, mentre sono rari i casi in cui l’attenzione viene soffermata sulle stime dei costi e dei benefici<sup>26</sup>. La conseguenza è che l’AIR può finire col diventare la mera giustificazione di decisioni già prese. In altre parole, portare a regime l’AIR significa anche prevedere modalità valutative tali da consentire di individuare alternative non normative, contribuendo così a ridurre il numero dei nuovi interventi regolativi: occorre però che dette valutazioni vengano imposte in una fase precoce del processo di valutazione dell’impatto della regolamentazione e che le differenti amministrazioni siano spinte ad applicare in maniera attenta, attraverso un meccanismo di incentivi e sanzioni, le linee guida che verranno tracciate in materia di AIR<sup>27</sup>.

Grandemente trascurati appaiono il coordinamento e la condivisione delle informazioni fra i diversi Ministeri, le consultazioni<sup>28</sup> durante la procedura AIR e una

---

*Setting for Regulatory Reform. The experience from OECD countries*, in *OECD Working Papers on Public Governance*, n. 19/2011, p. 44; C. M. RADAELLI, *What do governments get out of regulatory reform? The case of regulatory impact assessment*, paper presentato alla *XV Conference of the Nordic Political Science Association*, Tromsø, Norway, 6-9 Agosto 2008, p. 12 ss.; APOGEE RESEARCH, *Regulatory reform through regulatory impact analysis: the Canadian experience*, in OECD, *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries*, OECD Publishing, 1997, p. 33 ss.

<sup>24</sup> S. CERILLI, *L’AIR nelle Regioni*, cit., p. 157 ss. Tuttavia, vi possono essere anche degli inconvenienti, come evidenziato dall’Autrice, dal momento che spesso i provvedimenti inseriti nell’agenda normativa regionale e selezionati ai fini AIR subiscono, su iniziativa politica, delle accelerazioni che precludono, di fatto, ai funzionari la possibilità di svolgere l’AIR (spec. p. 160).

<sup>25</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 78 ss.

<sup>26</sup> Questo aspetto negativo dipende anche dal fatto che, spesso, l’AIR viene preparata troppo tardi, quando non vi è la possibilità di considerare soluzioni diverse e alternative, poiché ai funzionari non viene dato tempo sufficiente per migliorare la valutazione attraverso il reperimento di dati ulteriori: OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 79.

<sup>27</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 66 e 78 ss.

<sup>28</sup> Sull’importanza delle consultazioni nelle procedure AIR, resa particolarmente evidente nei Paesi in via di sviluppo che iniziano ad utilizzare tecniche di analisi della normazione, si rinvia a C. KIRKPATRICK, D. PARKER, *Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries*, in *Public Administration and Development*, n. 24/2004, p. 333 ss. La necessità di trasparenza e di forme di partecipazione nel processo decisionale in generale e nelle procedure AIR in particolare è stata ribadita in OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, cit., p. 10 ss., 12 ss. e 15 ss.

# Osservatorio sulle fonti

sufficiente comunicazione<sup>29</sup> e accessibilità ai risultati delle relative valutazioni<sup>30</sup>. In particolare, per quanto riguarda le consultazioni, secondo il dPCM n. 170/2008, queste sono facoltative e, di conseguenza, i Ministeri continuano a svolgerle secondo procedure informali e soltanto quando siano ritenute opportune: in questa prospettiva, sarebbe allora necessario imporre un dialogo sistematico con gli *stakeholders*, precisando che nelle relazioni AIR debbano essere indicati i risultati delle consultazioni, le parti interessate che sono state coinvolte e le modalità di confronto seguite.

Esigenze di trasparenza richiedono, poi, che le relazioni AIR divengano di più facile fruibilità per il pubblico, attraverso un unico canale di accesso.

Infine, per quanto riguarda gli sforzi compiuti per dare effettività alle valutazioni *ex post*, affinché queste ultime siano efficaci, bisogna che l’AIR effettuata sia di qualità ed abbia incorporato quegli indicatori sui quali poi verrà svolto il monitoraggio *ex post*, i cui risultati, anche in questo caso, dovranno essere restituiti alla società civile e a tutti i portatori di interessi<sup>31</sup>.

**4. La trasparenza all’insegna delle consultazioni e della comunicazione.** Una criticità particolarmente evidente, come abbiamo già sottolineato, è la necessità di una maggiore trasparenza<sup>32</sup> — allo scopo di aumentare la certezza e la fiducia nei decisori politici<sup>33</sup> —, di un rapporto più attivo con la società civile nell’elaborazione dei nuovi interventi normativi e nella definizione delle scelte politiche — traendo l’insegnamento dagli altri Paesi<sup>34</sup> e dalle buone pratiche di consultazione sviluppate dalle Autorità amministrative indipendenti<sup>35</sup> — e di un’adeguata informazione sulle iniziative normative che, invece, non vengono rese pubbliche in maniera compiuta e sistematica<sup>36</sup>.

Secondo l’OCSE, le procedure decisionali — per rispondere davvero a finalità di *better regulation* — devono essere strutturate in maniera tale da rendere evidente il percorso seguito<sup>37</sup>.

La trasparenza, come ci ha ricordato il Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione<sup>38</sup>, è al contempo un diritto di tutti quanti e un’opportunità per le pubbliche amministrazioni poiché, per un verso, le amministrazioni «devono rispondere

---

<sup>29</sup> Cfr. § 4.

<sup>30</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 67.

<sup>31</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 67 ss.

<sup>32</sup> L’OCSE si era già soffermata più volte su questo problema: in particolare, si rinvia a OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy 2001*, OECD Publishing, 2001, p. 55 ss.

<sup>33</sup> Cfr. OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform. Italy: ensuring regulatory quality across levels of government*, OECD Publishing, 2007, p. 134.

<sup>34</sup> Cfr. OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform – Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, OECD Publishing, 2009, p. 7 ss.

<sup>35</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 59 ss.

<sup>36</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 57.

<sup>37</sup> L’OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 32 ss., parla espressamente di «evidence-based approach to decision making».

<sup>38</sup> Cfr. Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, presso le Commissioni riunite I e XI della Camera dei Deputati, del 20 dicembre 2011, in [www.funzionepubblica.gov.it/media/879354/audizione\\_ministro\\_20\\_12\\_2011.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/879354/audizione_ministro_20_12_2011.pdf), p. 7.

# Osservatorio sulle fonti

non solo su “quello che fanno”, ma soprattutto su “come lo fanno”» in termini di criteri, risorse, costi e risultati dell’azione posta in essere, mentre, per un altro verso, la trasparenza consente alle amministrazioni di avere una conoscenza completa e condivisa dell’attività degli uffici potendo individuare le aree di miglioramento dell’azione amministrativa e i settori ad alto rischio di corruzione, di semplificare l’attività e di effettuare un confronto con le altre amministrazioni secondo prospettive di *benchmarking*<sup>39</sup>.

Le strutture e la definizione delle modalità di consultazione e comunicazione sono scarse, occasionali e differenziate per l’intensità e la trasparenza sulle parti consultate e sugli esiti delle consultazioni<sup>40</sup>, mentre la necessità di potenziare le pratiche di consultazione, come parte integrante del processo decisionale, emerge con crescente evidenza<sup>41</sup>, perché è un modo per sensibilizzare la collettività sui benefici attesi dalle scelte politiche che vengono compiute, incrementando la legittimazione dei decisori politici, soprattutto in un periodo di grande difficoltà economica e politica. Inoltre, la partecipazione, attraverso le consultazioni, consente anche l’acquisizione di informazioni che non sono nella disponibilità degli apparati amministrativi e che, dunque, consentirebbero di adottare decisioni effettuabili<sup>42</sup>.

## **5. Le procedure di semplificazione e la misurazione degli oneri amministrativi.**

Gli strumenti di semplificazione normativa, in tutte le diverse manifestazioni, hanno visto ridurre sensibilmente lo *stock* normativo, sebbene nel *report* venga osservato come le misure di intervento, talvolta drastiche (il riferimento è alla c.d. “clausola ghigliottina”) abbiano dovuto essere compensate da altri interventi complementari volti a salvare talune previsioni normative: tutto questo evidenzerebbe il fatto che le politiche di semplificazione sono state poste in essere in maniera piuttosto estemporanea, non sempre valutando correttamente i possibili effetti. In altre parole, è

---

<sup>39</sup> Sui temi della trasparenza e delle consultazioni, quali componenti fondamentali delle politiche di *better regulation*, si veda C. M. RADAELLI, *Whither better regulation for the Lisbon agenda?*, in *Journal of European Public Policy*, n. 2/2007, p. 5 ss.

<sup>40</sup> Le linee Guida sulla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi prevedono l’obbligo di sentire i portatori di interessi in ogni fase del processo decisionale; la l. n. 180/2011 ha imposto la consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro prima che vengano compiuti interventi, ad ogni livello di Governo, che abbiano effetti sulle imprese; nel 2010 è stato istituito un Tavolo di semplificazione per le piccole e medie imprese presso il Ministero della pubblica amministrazione, prevedendo la partecipazione di rappresentanti delle principali associazioni. Inoltre, dobbiamo segnalare come sia crescente l’utilizzo degli strumenti ITC di consultazione, basti pensare all’iniziativa *Burocrazia: diamoci un taglio!*, progettata per coinvolgere i cittadini, le imprese e le loro associazioni nell’ambito della procedura di semplificazione amministrativa: OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 58 ss.

<sup>41</sup> Cfr. OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform. Italy: ensuring regulatory quality across levels of government*, cit., p. 131 ss. Questa necessità è stata evidenziata, nonostante le previsioni contenute nel regolamento AIR del 2008, anche nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sull’*Istruttoria degli atti normativi del Governo*, del 26 febbraio 2009.

<sup>42</sup> M. PICCHI, *L’effettività dei diritti sociali: la via della partecipazione*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 21/05/2012, p. 6 ss.

# Osservatorio sulle fonti

necessario integrare le procedure di semplificazione normativa con un'attenta analisi dei costi e dei benefici delle diverse soluzioni<sup>43</sup>: le procedure di riduzione del complesso normativo devono essere coordinate, cioè, con strategie volte a razionalizzare i nuovi flussi normativi.

Negli ultimi anni, è stata rivolta una maggiore attenzione al problema della riduzione degli oneri amministrativi, in una prospettiva di accelerazione della ripresa economica del Paese, concentrandosi quasi esclusivamente sui problemi di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese piuttosto che per i cittadini<sup>44</sup>.

La metodologia seguita di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi<sup>45</sup> è valutata molto positivamente visti i risultati raggiunti nell'arco di quattro anni<sup>46</sup>, dovuti al fatto che la procedura seguita ha due caratteristiche fondamentali: l'attenzione rivolta esclusivamente agli oneri con il più elevato impatto e il contributo costante delle associazioni dei datori di lavoro, coinvolte — stavolta — in maniera abbastanza attenta in tutte le fasi del processo di misurazione<sup>47</sup>.

Questo non significa che non possano essere apportati ulteriori miglioramenti: in particolare, il tempo trascorso tra l'individuazione del settore di intervento e la realizzazione della riduzione effettiva degli oneri è notevole sia per le scarse risorse impiegate sia per gli aspetti tecnici da affrontare nella fase di misurazione e per le trattative che si instaurano fra amministrazioni e parti interessate sul tipo e sulle modalità di semplificazione<sup>48</sup>.

Occorre, perciò, che vengano elaborate delle procedure più rapide per l'adozione di proposte di semplificazione e incrementare le risorse stanziare per accelerare le procedure di misurazione degli oneri amministrativi. Inoltre, viene raccomandato di rafforzare le capacità di monitoraggio e di valutazione per verificare i progressi e i risultati delle iniziative intraprese di riduzione degli oneri e di assicurare la diffusione degli obiettivi raggiunti<sup>49</sup>.

Timori sui risultati conseguibili erano legati anche alla divisione delle responsabilità per la semplificazione amministrativa e quella legislativa fra due Ministeri e alla

---

<sup>43</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 86.

<sup>44</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 88.

<sup>45</sup> La metodologia seguita è lo *Standard Cost Model*, adottata dalla Commissione europea e dagli altri Paesi membri, sebbene con alcune modifiche per tener conto della struttura economica dell'Italia, caratterizzata da una grande eterogeneità e da una prevalenza di piccole e medie imprese, sulle quali gli oneri amministrativi possono incidere sensibilmente sotto il profilo della competitività: procedure uguali per tutti gli operatori economici oppure pensate per le grandi aziende pesano maggiormente su quelle di piccole e medie dimensioni.

<sup>46</sup> Cfr. Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, cit., p. 7 e ss. Fra l'altro, l'obiettivo originario di ridurre gli oneri amministrativi del 25% entro la fine del 2012 — stabilito, conformemente alle indicazioni europee, nel Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione del luglio 2007 (P. ADAMI, *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, cit., p. 377 ss.) — è stato innalzato al 32%.

<sup>47</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 93.

<sup>48</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 86 ss.

<sup>49</sup> Cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, cit., p. 88.

# Osservatorio sulle fonti

manca di un raccordo tra procedure di semplificazione e AIR<sup>50</sup>. La riunificazione delle competenze nelle mani del Ministero per la pubblica amministrazione e semplificazione ha costituito, come abbiamo già ricordato, un importante passo in avanti. Inoltre, la l. n. 180/2011 sullo *Statuto delle imprese* impone non soltanto la descrizione ma anche la misurazione *ex ante* degli oneri introdotti o eliminati nell'ambito dell'AIR, secondo quanto già previsto dal dPCM n. 170/2008<sup>51</sup>: viene cioè finalmente realizzato uno stretto collegamento fra interventi di riforma tesi al rilancio dell'economia e la misurazione degli oneri amministrativi<sup>52</sup>.

In aggiunta a ciò, la MOA è stata ulteriormente potenziata (d. l. n. 70/2011, convertito nella l. n. 106/2011) estendendola alle Autorità amministrative indipendenti e agli altri livelli di governo, introducendo la misurazione degli oneri che ricadono sui cittadini e istituendo il Comitato paritetico presso la Conferenza Unificata, formato da 12 membri in rappresentanza di Ministeri, Regioni, Province e Comuni, con il compito di fungere da piattaforma per l'apprendimento delle *best practice* di semplificazione amministrativa e di promuovere metodologie condivise di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.

Nel *report* non vengono sufficientemente sottolineati altri problemi, rilevati invece dalla dottrina<sup>53</sup> nell'applicazione a livello regionale della MOA e che non devono essere trascurati: innanzitutto, vi sono difficoltà procedurali dovute a un panorama piuttosto eterogeneo, causato dalla diversità di adempimenti — talvolta abbastanza differenziati — richiesti a livello locale e la necessità di un attivo coinvolgimento — però non sempre facile — degli enti locali ai quali spettano, di solito, le funzioni amministrative nelle materie oggetto di regolazione; inoltre, anche attraverso un confronto fra le Regioni, occorre affinare i metodi per rendere più affidabili le stime effettuate nel rispetto, però, dei tempi e delle risorse disponibili. Altre criticità sono poi legate: alle capacità organizzative delle Regioni e alle difficoltà di reperire rilevatori in possesso della necessaria professionalità per svolgere le complesse interviste MOA, a meno di non pensare a soluzioni condivise fra Regioni, magari in collaborazione con l'ISTAT; alla necessità di confronti interregionali e all'adozione di soluzioni, in accordo con gli enti locali, che portino ad una maggiore omogeneità negli adempimenti fra le diverse Regioni, allo scopo di garantire procedure amministrative certe e tempi accettabili nell'assolvimento degli obblighi informativi<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Cfr. OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, cit., p. 14 ss.

<sup>51</sup> F. SARPI, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni Paesi europei: un'analisi comparata*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, cit., p. 344 ss.

<sup>52</sup> Cfr. d. l. n. 201/2011 (c.d. "Salva Italia"), convertito nella l. n. 214/2011.

<sup>53</sup> S. CERILLI, *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, cit., p. 384 ss.

<sup>54</sup> S. CERILLI, *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, cit., p. 387 ss.

# Osservatorio sulle fonti

**6. Osservazioni conclusive.** Due indicazioni emergono con forza dal *report* di cui abbiamo dato brevemente conto: innanzitutto, l'attenzione viene rivolta al periodo di grave difficoltà economica e alle relative strategie poste in essere dal Paese, ritenendo questi degli elementi in grado di rilanciare gli strumenti di *better regulation*.

Le criticità denunciate in termini di AIR, soprattutto se paragonate alla differenziata attuazione di questo strumento nei Paesi OCSE, evidenziano le resistenze dei decisori politici e degli stessi apparati burocratici verso soluzioni tese a cambiare le procedure decisionali: la problematicità del periodo viene considerata, nel momento in cui si sottolinea la necessità di collegare strettamente l'agenda politica agli strumenti che garantiscano una buona qualità della normazione, come "l'occasione" per reimpostare le riforme di *better regulation* allo scopo di evitare per il futuro nuove situazioni di difficoltà. Una dimostrazione si avrebbe nel fatto che, sebbene l'Italia sia stata scarsamente attenta alle indicazioni sulla qualità della normazione provenienti dall'OCSE e dall'UE, l'influsso di queste sarebbe adesso più evidente, soprattutto per quanto riguarda gli indirizzi impartiti a livello europeo: basti pensare, appunto, al programma di riduzione degli oneri amministrativi strettamente correlato alle linee UE e alla l. n. 180/2011 in armonia con lo *Small Business Act* adottato dal Parlamento e dal Consiglio dei Ministri europeo nel dicembre 2008.

In questa prospettiva, viene rilanciata l'importanza della trasparenza nella procedura normativa, affinché tutte le informazioni e i documenti che accompagnano l'*iter* vengano resi accessibili, ma soprattutto viene sottolineata la rilevanza degli strumenti di consultazione e di partecipazione della società civile nel procedimento decisionale, evidenziandone il carattere condizionale per l'efficacia dei sistemi di analisi *ex ante* ed *ex post* di impatto della normazione.

Viene tuttavia da pensare che, sebbene gli strumenti partecipativi abbiano dato una buona prova nell'ambito delle procedure regolative delle Autorità amministrative indipendenti — entità però, queste ultime, del tutto estranee ai centri e canoni decisionali tradizionali — e nella misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, un mutamento nel modo di concepire le procedure decisionali sia ancora abbastanza lontano nel nostro Paese e che quanto è stato finora recepito in punto di trasparenza, consultazioni e, più in generale, di strumenti di *better regulation* sia quanto è strettamente funzionale ad ottenere risultati immediati (considerato anche il contesto politico-economico), anziché a porre in essere strategie di lungo periodo.