

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. CIII**  
**n. 2**

## RELAZIONE

### SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

(Riferita all'anno 2005)

*(Articolo 20, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59)*

**Presentata dal Ministro per la funzione pubblica**  
**(MAZZELLA)**

\_\_\_\_\_  
**Comunicata alla Presidenza il 5 novembre 2004**  
\_\_\_\_\_



## INDICE

1. PREMESSA .....	Pag.	5
2. RIASSETTO NORMATIVO E MISURE TELEMATICHE DI SEMPLIFICAZIONE		
2.1. Riassetto normativo in attuazione della legge 29 luglio 2003, n. 229 .....	»	6
2.2. Misure telematiche di semplificazione ai sensi della legge 29 luglio, n. 229 .....	»	11
2.3. Codice in materia di protezione dei dati personali ..	»	14
3. DELEGIFICAZIONE E SEMPLIFICAZIONE PROCEDIMENTALE		
3.1. Delegificazione in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 .....	»	15
3.2. Delegificazione in attuazione della legge 8 marzo 1999, n. 50 .....	»	16
3.3. Delegificazione in attuazione della legge 24 novembre 2000, n. 340 .....	»	17
4. ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)		
4.1. Amministrazioni statali .....	»	19
4.2. Amministrazioni locali .....	»	21
5. SPORTELLI UNICI		
5.1. Sportelli unici per le attività produttive .....	»	23
5.2. Sportelli per l'internazionalizzazione .....	»	24
6. ALTRE INIZIATIVE DI SEMPLIFICAZIONE		
6.1. Progetti <i>Simpliciter</i> , <i>Nuova qualità della regolamentazione e PARI</i> .....	»	25
6.2. Studi .....	»	27
7. INIZIATIVE A LIVELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO IN MATERIA DI MIGLIORE REGOLAZIONE E SEMPLIFICAZIONE		
7.1. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) .....	»	28
7.2. Gruppo dei direttori per la migliore regolazione ....	»	29
7.3. Attività nell'ambito del Consiglio europeo .....	»	30
7.4. Partecipazione ad iniziative bilaterali e multilaterali .	»	31



## 1. PREMESSA

La presente relazione si accompagna al *disegno di legge annuale di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, come prescritto dall'articolo 20, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, modificato dalla legge 29 luglio 2003, n. 229 (*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione per l'anno 2001*).

Con l'approvazione della legge n. 229 del 2003 è stata impressa alla legislazione vigente una svolta verso la semplificazione dei rapporti tra imprese, cittadini e pubblica amministrazione ed è stata avviata la drastica riduzione delle leggi vigenti.

La nuova disciplina mira a fornire a cittadino e imprese un unico strumento di facile consultazione di tutta la normativa relativa a singole materie: il codice.

La nuova tecnica adottata è quella del "riassetto normativo", che interviene in ciascuna delle materie indicate annualmente dal Governo come prioritarie. Il Governo è, infatti, chiamato ad approvare preventivamente un "programma di priorità di interventi" nell'ambito del quale è definito, con il contributo di tutti i Ministeri, l'indirizzo programmatico governativo in tema di semplificazione e riassetto normativo.

Lo strumento del testo unico "misto", che si limitava ad elencare le norme primarie e secondarie esistenti in un dato settore, è sostituito dal "codice", concepito come strumento tendenzialmente esaustivo, in cui devono essere raccolte, riunendole in un'unica cornice normativa tutte le norme primarie che regolano le singole materie, eliminando quelle obsolete, nonché innovandole, secondo principi e criteri direttivi "generali" (ispiratori di tutti i codici) e "specifici" (relativi alle singole materie).

Il nuovo articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dalla legge n. 229/2003, individua principi e criteri direttivi "generali", ai quali tutti i codici dovranno ispirarsi. Tra questi assumono un particolare rilievo, in quanto finalizzati allo sviluppo delle attività economiche e all'accrescimento della competitività del sistema-paese:

- l'eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino interessi pubblici di particolare rilevanza;
- la sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, nulla osta e similari, che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa, con denunce di inizio di attività;
- la determinazione dei casi in cui la mancata comunicazione di un provvedimento di diniego equivalga ad accoglimento dell'istanza rivolta alla pubblica amministrazione.

Gli interventi di riassetto normativo sono strutturati secondo un modello "a cascata". In attuazione dei principi e criteri direttivi indicati nelle deleghe previste dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, sono poi adottati i decreti legislativi attuativi di quelle deleghe e, se necessario, regolamenti governativi, emanati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Nel nuovo sistema i regolamenti di delegificazione, che sono stati gli strumenti principali, insieme ai testi unici, della semplificazione procedimentale attuata a partire dall'entrata in vigore della legge n. 59/97, assumono un rilievo marginale, in quanto, almeno tendenzialmente, rappresentano soltanto una delle eventuali fonti normative di semplificazione.

I primi settori per i quali la legge n. 229/2003 ha previsto che si procedesse al riassetto normativo per il tramite della codificazione sono: la produzione normativa, la semplificazione e la qualità della regolazione; la sicurezza del lavoro; le assicurazioni; gli incentivi alle attività produttive; la produzione e la commercializzazione dei prodotti alimentari; la tutela dei consumatori; la metrologia legale; l'internazionalizzazione delle imprese; l'informatizzazione delle strutture pubbliche e della documentazione amministrativa; la disciplina del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco.

Nella presente relazione si dà conto dello stato di attuazione degli interventi di riassetto normativo previsti dalla legge n. 229/2003, dell'adozione delle misure telematiche di semplificazione previste sempre dalla legge n. 229/2003, della residua attività di semplificazione procedimentale attuata attraverso regolamenti di semplificazione, nonché delle altre attività relative a temi connessi alla semplificazione e al riassetto normativo che sono in corso di svolgimento sia a livello nazionale, sia a livello internazionale.

Le informazioni di seguito riportate si riferiscono al periodo successivo al 25 febbraio 2003, data dell'invio al Parlamento della precedente relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi.

## **2. RIASSETTO NORMATIVO E MISURE TELEMATICHE DI SEMPLIFICAZIONE**

### **2.1. Riassetto normativo in attuazione della legge 29 luglio 2003, n. 229**

Codice della produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione. Ai fini dell'esercizio della delega prevista dall'articolo 2 della legge 29 luglio 2003, n. 229, prorogata al 9 settembre 2005 dal comma 7 dell'articolo 2 della legge 27 luglio 2004, n. 186, sono stati conclusi i lavori per la ricognizione tecnica della normativa in materia di produzione normativa,

semplificazione e qualità della regolazione, ed è stata ultimata una prima stesura della normativa delegata, con la previsione di disposizioni specifiche anche per il riassetto e la razionalizzazione normativa in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione. Il testo dello schema di codice sarà a breve diramato alle altre amministrazioni ai fini dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

**Codice della sicurezza sul lavoro.** E' in fase di avanzata elaborazione il codice relativo alle disposizioni sulla sicurezza del lavoro, che il Governo è stato delegato ad adottare entro il 9 marzo del 2005, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 229 del 2003. L'intervento di riassetto normativo è diretto a innalzare la qualità e la sicurezza del lavoro. Alla realizzazione di tale obiettivo si perverrà armonizzando tutta la normativa vigente in materia e identificando un nucleo intangibile di norme individuato facendo riferimento alle direttive comunitarie in materia di sicurezza del lavoro.

**Codice delle assicurazioni.** In attuazione della delega prevista articolo 4 della legge n. 229 del 2004, prorogata al 9 settembre 2005 dal comma 7 dell'articolo 2 della legge 27 luglio 2003, n. 186, in data 16 luglio 2004, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, in via preliminare, il codice delle assicurazioni private, che realizza la codificazione delle norme in materia di condizioni di accesso e di esercizio dell'impresa assicurativa e di correttezza e trasparenza delle assicurazioni nei rapporti con i consumatori.

In meno di quattrocento articoli sono esposti i principi e le regole che, a livello di norma primaria, conformano l'ordinamento assicurativo e sostituiscono circa un migliaio di norme espressamente abrogate, nella prospettiva della sostanziale esaustività della disciplina contenuta nel codice e della sua tendenziale stabilità nel tempo, che è di per sé strumento di riduzione dei costi a carico delle imprese e degli operatori.

La riduzione ad unità del complesso dei testi legislativi in materia assicurativa realizza ampiamente le condizioni di semplificazione del quadro normativo, ponendosi in linea con gli obiettivi di competitività dell'industria assicurativa e di protezione degli interessi degli assicurati.

Il codice opera una semplificazione delle procedure di accesso all'attività d'impresa assicurativa e delle norme che regolano l'assicurazione per la responsabilità civile auto. La semplificazione opera anche al livello delle fonti secondarie, che saranno interamente sostituite da nuove disposizioni conformi alle norme del codice.

**Codice degli incentivi alle attività produttive.** Il testo dello schema di decreto legislativo di riassetto normativo in materia di incentivi alle attività produttive, previsto dalla delega di cui all'art. 5 della l.

229/2003, il cui termine di scadenza è stato prorogato al 9 settembre 2005 dalla recente legge 27 luglio 2004, n. 186, è in avanzata fase di elaborazione.

Conformemente ai principi e criteri direttivi, in base ai quali si prevede la delegificazione delle disposizioni in esame ed il rinvio alla legislazione regionale delle materie di competenza, lo schema di decreto legislativo (c.d. "codice degli incentivi"), si caratterizza per essere un codice particolarmente "snello" (nell'attuale formulazione consta di alcune decine di articoli), che reca principi generali per la successiva normativa di attuazione, statale e regionale.

Tra le principali innovazioni proposte si segnala l'istituzione, da parte dell'autorità competente, di uno strumento integrato di agevolazioni (S.I.A.), per la disciplina organica ed armonica dei singoli interventi.

**Codice dei prodotti alimentari.** L'articolo 6 della legge 229/2003 prevede che entro tre anni dall'entrata in vigore della legge e, quindi, entro il settembre 2006, il Governo adotti un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di prodotti alimentari. Il codice è nella fase di elaborazione iniziale.

**Codice del consumo.** In attuazione dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, è in fase di avanzata elaborazione il codice che opera il riassetto delle disposizioni in materia di tutela dei consumatori, che dovrà essere emanato entro il 9 marzo 2005.

L'esigenza di raccogliere in un unico testo le disposizioni vigenti in materia di tutela del consumatore non era stata finora soddisfatta, pur essendo stata segnalata da gran parte degli esperti del settore e degli enti esponenziali degli interessi dei consumatori.

La lacuna è divenuta più evidente e l'intervento del Legislatore si è rivelato indifferibile in considerazione delle politiche comunitarie di protezione dei consumatori, ribadite anche di recente dalla Commissione europea nella Comunicazione relativa agli anni 2002-2006, e dei suggerimenti emersi nell'ambito della cultura giuridica, economica e politica.

La necessità di riordinare e armonizzare la normativa in materia di tutela dei consumatori e degli utenti trova solide giustificazioni anche nelle teorie economiche e commerciali sui processi di acquisto e di consumo.

Nell'elaborazione del codice del consumo si sta tenendo conto di teorie e modelli concettuali propri della letteratura economica sul comportamento del consumatore. La stessa struttura del codice è ispirata ai modelli sul processo di acquisto del consumatore, che ne evidenziano le principali fasi in una logica sequenziale. Tali fasi, recepite dalle norme contenute nel codice, sono quelle volte a favorire l'educazione e l'informazione del consumatore nel momento iniziale del

processo, cioè all'emergere dei bisogni e desideri di acquisto; quelle che tutelano il consumatore nella fase delicata della raccolta di informazioni da fonti istituzionali, commerciali, personali ed empiriche; quelle che sostengono razionalità e trasparenza dei processi valutativi sulle alternative di scelta; quelle tese a garantire la correttezza dei processi negoziali e delle forme contrattuali da cui discendono le decisioni d'acquisto, d'uso e di consumo.

Pertanto, le disposizioni principali del codice del consumo riguardano: i principi di educazione, informazione e pubblicità in materia, volti a consentire al consumatore di ottenere una corretta conoscenza dei prodotti sul mercato; il regime della circolazione di beni e servizi; la sicurezza e qualità dei prodotti, con particolare riguardo ai temi della responsabilità per prodotti difettosi, della certificazione di qualità, della garanzia legale di conformità e della garanzia commerciale per i beni di consumo; l'individuazione delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale e l'accesso alla giustizia da parte delle medesime.

Il codice rende fruibile la complessa normativa in materia da parte degli addetti e non addetti ai lavori nelle fasi di contenzioso e di tutela, e assume anche funzione deterrente rispetto a comportamenti commercialmente o legalmente scorretti a danno dei consumatori.

**Codice della metrologia legale.** In attuazione dell'articolo 8 della legge n. 229 del 2003 è in corso di definizione il codice volto al riassetto delle disposizioni concernenti la materia della metrologia legale, finalizzato al riordino e all'adeguamento della normativa vigente ai mutamenti del mercato e all'evoluzione del progresso tecnologico.

Nell'ambito del codice si opera una semplificazione procedurale al fine di ridurre, ove possibile, gli adempimenti amministrativi per gli operatori del settore.

In particolare, il codice disciplina la materia relativa alle unità e agli strumenti di misura legali, operando un riassetto della normativa relativa ai controlli metrologici, con particolare riguardo alle procedure per la valutazione della conformità e alle verifiche degli strumenti di misura; sono disciplinate le competenze degli organismi nazionali di metrologia.

Il decreto legislativo in questione provvederà anche ad adeguare la legislazione alla normativa comunitaria introdotta dalla direttiva 2004/22/CE del 31 marzo 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa agli strumenti di misura, da recepire entro il 30 aprile 2006.

**Codice dell'internazionalizzazione delle imprese.** Il decreto legislativo di riassetto normativo in materia di internazionalizzazione delle imprese, di cui all'art. 9 della legge n. 229/2003, che dovrà essere emanato entro il 9 marzo 2005, raccoglierà in un unico contesto normativo le molteplici

disposizioni che oggi hanno sede in diversi atti normativi e che danno luogo frequentemente a difficoltà interpretative per gli operatori di settore.

I lavori della commissione costituita per la redazione dell'articolato si sono conclusi e si sta ora procedendo ad un ultimo coordinamento formale in vista della diramazione alle altre amministrazioni per l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

**Codice recante "Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione"**. Il 14 maggio 2004 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, in via preliminare, il decreto legislativo attuativo della delega contenuta nell'articolo 10, comma 2, lettera e) della legge n. 229 del 2003, relativo all'istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione

Il sistema pubblico di connettività risponde all'esigenza di garantire l'interconnessione fra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni, in aderenza a quanto disposto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Già la legge 15 marzo 1997, n. 59 aveva affidato all'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (adesso Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica amministrazione – CNIPA) il compito di stipulare contratti-quadro che regolassero i rapporti fra le singole amministrazioni e i prestatori dei servizi e delle forniture relativi al trasporto dei dati, in tal modo dando origine alla Rete unitaria per la pubblica amministrazione (RUPA), il cui fine essenziale è di garantire che i sistemi informativi pubblici siano fra loro interconnessi<sup>1</sup> ed interoperabili<sup>2</sup>.

Più di recente, lo sviluppo della rete internet e la maggiore autonomia delle Regioni e degli enti locali hanno condotto le amministrazioni territoriali a sviluppare infrastrutture telematiche, rendendo in tal modo necessario assicurare l'omogeneità delle strutture informatiche centrali e locali, al fine di una completa circolarità delle informazioni e dei servizi al cittadino. A tale fine sono dettate le norme del codice in esame, che si propongono, inoltre, l'obiettivo di realizzare un sistema pubblico di connettività (SPC) utilizzabile anche dalla rete internazionale, che collega non soltanto le strutture all'estero del Ministero degli esteri, ma anche tutti gli uffici delle pubbliche amministrazioni italiane all'estero (ospedali, ICE, ENIT, Istituti di cultura, ecc.).

<sup>1</sup> L'interconnessione rende tecnicamente possibile lo scambio di dati tra diversi sistemi informativi, attraverso apparati di telecomunicazione applicati a sistemi informativi interoperabili.

<sup>2</sup> L'interoperabilità è l'idoneità di due o più sistemi informatici di colloquiare fra loro, che viene raggiunta adottando standard progettuali e costruttivi compatibili. Essa rappresenta il presupposto della interconnessione.

**Codice delle pubbliche amministrazioni digitali.** In fase avanzata di elaborazione è anche il codice delle pubbliche amministrazioni digitali, che sarà emanato ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 229/2003.

Il codice promuove la progressiva e crescente informatizzazione dell'attività amministrativa, disponendo la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni finalizzata ad un uso efficace e strategico degli strumenti informatici e dell'ICT (Information and Communication Technology) e disciplinando l'uso delle informazioni elettroniche e digitali in possesso delle pubbliche amministrazioni, al fine di favorirne la fruibilità e l'accesso.

Le regole contenute nel codice consentiranno un rilevante aumento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni ed una maggior facilità di partecipazione dei cittadini alla gestione della "cosa pubblica" e pongono le basi per la c.d. "e-democracy", in cui le nuove tecnologie diventano strumento per un più ampio esercizio di diritti civili e politici, consentendo il superamento di ostacoli tradizionali, quali ad esempio quelli costituiti dalle barriere architettoniche per i disabili.

In tale contesto, il codice definisce con maggior precisione il valore giuridico del documento informatico e della firma digitale, oltre che delle comunicazioni per posta elettronica, sia nei rapporti interprivati che nell'ambito dei procedimenti amministrativi, con un notevole risparmio di costi per l'intera collettività.

**Riassetto delle disposizioni relative al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco.** In attuazione dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229, è in corso l'attività istruttoria per il riassetto delle disposizioni relative al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco con riferimento a tutte le materie ricomprese nei criteri di delega.

A tale fine sono state costituite Commissioni *ad hoc*, delle quali sono componenti anche rappresentanti della magistratura contabile e amministrativa, articolate in sottocommissioni, che hanno concluso la prima fase di lavoro, caratterizzata da una attività essenzialmente ricognitiva delle norme e da una contestuale verifica delle abrogazioni necessarie.

## **2.2 Misure telematiche di semplificazione ai sensi della legge 29 luglio 2003, n. 229**

La legge di semplificazione per il 2001 (legge 29 luglio 2003, n. 229), oltre a deleghe per la redazione di codici e a modifiche puntuali della legislazione vigente, contiene alcune disposizioni concernenti "misure telematiche" finalizzate alla semplificazione normativa e amministrativa.

L'articolo 16 ha previsto l'istituzione, presso il Ministero delle attività produttive, del **registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese**. Lo schema di decreto del

Presidente del Consiglio, con cui sono stabilite le modalità di coordinamento, di attuazione e di accesso al Registro, nonché di connessione informatica tra le diverse sezioni del sito, è stato sottoposto di recente al vaglio politico della Conferenza Unificata. Anche in relazione al parere differenziato di Regioni (contrarie) ed enti locali (favorevoli), lo schema di decreto è in corso di ulteriore elaborazione.

L'articolo 17 ha previsto che il Dipartimento della funzione pubblica istituisca una **banca dati contenente la normativa generale e speciale in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**.

A tale scopo nel mese di gennaio 2004 è stata predisposta un'ipotesi di capitolato tecnico e di bando per l'affidamento, tramite gara pubblica, della realizzazione e gestione della banca dati per il triennio 2003-2005.

La banca dati, di cui è stato consegnato e installato il data base il 1° marzo 2004, permette alle pubbliche amministrazioni (centrali, enti pubblici non economici, Università, Agenzia dei segretari comunali e provinciali) di evitare di fornire *ex novo* i dati sul proprio personale al Dipartimento della funzione pubblica ogniqualvolta la normativa vigente disponga degli adempimenti formali. Basterà inserire, attraverso un'immissione on line, le informazioni una prima volta, per poi comunicare esclusivamente gli aggiornamenti a cadenza periodica. Tra i dati da inserire nel sistema vi sono anche quelli che attualmente devono essere allegati ad ogni richiesta di reclutamento (art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449), alle comunicazioni inerenti le dotazioni organiche (art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289) e alle note che le amministrazioni inviano al Dipartimento della funzione pubblica per segnalare il personale collocato in mobilità o le vacanze di organico su cui è stata attivata la mobilità (articoli 34 e 34-*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

Le modalità di coinvolgimento delle amministrazioni interessate al progetto saranno definite in una direttiva del Ministro per la funzione pubblica, attualmente in corso di predisposizione, rivolta alle amministrazioni statali, agli enti pubblici non economici, alle Università e all'Agenzia dei segretari comunali e provinciali, nell'ambito della quale saranno indicati i principi, i contenuti, le procedure e le scadenze per l'uso della banca dati sul personale delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di dare attuazione all'articolo 18 della legge 29 luglio 2003, n. 229, che prevede la **consultazione in via telematica degli atti normativi**, un apposito Servizio per la trasparenza dell'attività normativa del Governo, istituito nell'ambito dell'Ufficio del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, provvede dal mese di febbraio 2004 alla gestione e all'aggiornamento del sito internet della Presidenza del Consiglio ([www.governo.it](http://www.governo.it)), con riguardo all'attività di produzione normativa del Governo.

In particolare, è stato attivato uno sportello telematico ([trasparenzanormativa@governo.it](mailto:trasparenzanormativa@governo.it)) attraverso il quale cittadini e associazioni di categoria, professionali e degli utenti, possono richiedere informazioni o chiarimenti sull'attività normativa in genere e sulle iniziative normative del Governo in particolare.

Lo sportello riceve una media di venti e-mail al giorno alle quali il Servizio fornisce risposta entro la giornata lavorativa di ricezione del messaggio. Al suddetto sportello si accede dalla homepage del sito [www.governo.it](http://www.governo.it) cliccando sulla voce "Contatti", collocata in alto a destra della pagina di apertura del sito.

Il Servizio provvede altresì all'inserimento sul sito [www.governo.it](http://www.governo.it) dei provvedimenti normativi approvati in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, utilizzando una banca dati creata allo scopo di contenere tutti i testi normativi varati dal Governo nel corso della legislatura. La pubblicazione di tali provvedimenti avviene a seguito dell'apposizione del visto da parte del Capo dello Stato e comunque prima che i provvedimenti stessi siano pubblicati in altri siti istituzionali, quali quelli della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Sono poi in corso di realizzazione ulteriori misure volte a dare attuazione all'articolo 18 della legge n. 229/2003. I progetti in questione concernono l'avvio di due nuove linee di attività.

La prima linea di attività è finalizzata a rendere maggiormente intelligibili le norme per i cittadini e gli operatori.

Il progetto è principalmente mirato alla "comunicazione legislativa", che non si identifica con l'informazione, ma presuppone lo svolgimento anche di attività, consistenti nella decodificazione del messaggio normativo e, cioè, nella rielaborazione del testo normativo utilizzando un linguaggio semplice e chiaro che sia di immediata comprensione per la collettività, senza tradire lo spirito e la *ratio* della legge

Lo scopo della comunicazione legislativa è quello di "superare" il testo legislativo traducendone le forme giuridiche in espressioni intelligibili per il cittadino medio, utilizzando metodi analoghi a quelli della pubblicità commerciale.

La seconda linea di attività di cui è stata proposta la sperimentazione concerne la pubblicazione sul sito [www.governo.it](http://www.governo.it) degli schemi dei provvedimenti normativi del Governo.

L'iniziativa, presentata recentemente a tutte le amministrazioni, è volta a porre i cittadini e le associazioni di categoria, professionali e degli utenti, nelle condizioni non solo di essere informati sull'iter formativo degli atti normativi attraverso la pubblicazione di brevi sintesi ma anche di fornire un contributo personale alla preparazione dei provvedimenti medesimi.

La proposta intende dare attuazione alla disposizione contenuta nella seconda parte del primo periodo dell'articolo 18, comma 1, che prevede che la consultazione in via telematica dei

provvedimenti governativi da parte del cittadino non si esaurisca nella semplice facoltà della Presidenza del Consiglio dei Ministri di garantire la conoscibilità dei suddetti provvedimenti, ma contempli anche la statuizione di « forme di partecipazione » alla fase di gestazione delle norme dei destinatari.

Infine, l'articolo 19 della legge 29 luglio 2003, n. 229, che ha previsto che i **dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo e contabile**, nonché delle **sentenze e le altre decisioni di tali giudici**, siano rese accessibili anche sul sito istituzionale delle autorità emananti ha trovato attuazione nell'ambito dei siti [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), per la giustizia amministrativa, e [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), per la giustizia contabile.

### **2.3 Codice in materia di protezione dei dati personali**

Pur non essendo stato emanato ai sensi di una legge annuale di semplificazione, il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) assume una particolare valenza semplificatoria e di riassetto, avendo ricondotto ad unità una materia trasversale che interessa sia il settore pubblico, sia il settore privato.

Il codice è stato emanato in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 127 del 2001, che ha previsto l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali e delle disposizioni "connesse", al fine di coordinarvi le norme vigenti e di apportarvi le integrazioni o le modificazioni necessarie.

Il codice, che reca alcune nuove disposizioni direttamente connesse al quadro comunitario ed internazionale, ha operato una significativa semplificazione normativa, in quanto ha ridotto del 30 per cento circa delle disposizioni vigenti in materia.

Il codice si compone di tre parti che contengono rispettivamente:

- 1) disposizioni generali, riguardanti le regole sostanziali della disciplina del trattamento dei dati personali;
- 2) disposizioni particolari per specifici trattamenti ad integrazione o ad eccezione delle disposizioni generali di cui al numero 1);
- 3) disposizioni relative alle azioni di tutela dell'interessato e al sistema sanzionatorio.

Il codice è ispirato al principio del pieno mantenimento delle garanzie per i diritti e le libertà fondamentali della persona, rafforzate nel testo in un'ottica di massima semplificazione degli adempimenti per le imprese e pubbliche amministrazioni.

### **3. DELEGIFICAZIONE E SEMPLIFICAZIONE PROCEDIMENTALE**

L'attività di semplificazione normativo-procedurale, realizzata in attuazione dei principi e criteri direttivi fissati dall'articolo 20 della legge n. 59/1997, ed in coerenza con le linee guida tracciate dalla normativa generale sul procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241 del 1990, ha interessato più di cento procedimenti previsti dalle leggi n. 59/1997, n. 191/1998, n. 50/1999 e n. 340/2000.

Di seguito si fornisce una sintetica elencazione delle semplificazioni procedurali realizzate o in corso di elaborazione successivamente al 25 febbraio 2003, data dell'invio al Parlamento della precedente relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi.

#### **3.1. Delegificazione in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59**

E' stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 194 del 19 agosto 2004 il dPR 17.6.2004, n. 217 recante il regolamento che modifica il d.P.R. 23 aprile 2001, n. 290, che estende anche agli agrotecnici l'esenzione dalla prova valutativa per il rilascio del certificato di abilitazione alla vendita dei prodotti fitosanitari e dei relativi coadiuvanti, già prevista dal citato decreto per altre categorie di professionisti.

Tale intervento normativo ha adeguato l'ordinamento alla sentenza del TAR del Lazio n. 6914/2002, passata in giudicato, con la quale era stato accolto il ricorso proposto dal Collegio nazionale degli agrotecnici e annullato il d.P.R. n. 290/2001.

Inoltre, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 198 del 24 agosto 2004 il dPR 2.7.2004, n. 224, recante il regolamento che modifica il d.P.R. n. 358/2000 in materia di immatricolazione, passaggi di proprietà e reimmatricolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi.

In relazione ad esigenze maturate in ambito comunitario, il provvedimento ha modificato l'ambito di applicazione del citato d.P.R. n. 358 del 2000, che disciplina lo "sportello telematico dell'automobilista", estendendo la semplificazione dei procedimenti relativi all'immatricolazione, alla reimmatricolazione, alla registrazione della proprietà, nonché ai passaggi di proprietà, a tutti gli autoveicoli, i motoveicoli e loro rimorchi provenienti da Stati appartenenti all'Unione europea o allo Spazio economico europeo, con la sola esclusione delle immatricolazioni di veicoli nuovi,

importati attraverso canali non ufficiali, da paesi terzi extracomunitari o non rientranti nell'ambito dello spazio economico europeo, dei veicoli usati già in possesso di documentazione di circolazione rilasciata da uno degli Stati esclusi, nonché delle registrazioni di proprietà di veicoli nuovi importati dai medesimi paesi.

E' stato poi approvato dal Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 2004, in via preliminare, un regolamento recante integrazioni al d.P.R 22 marzo 2000, n. 120, e al d.P.R 20 agosto 2001, n. 384, in materia di semplificazione delle procedure relative ai lavori, alle somministrazioni, ai servizi e alle spese in economia, nell'ambito delle attività di cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo. Il regolamento integra due regolamenti di semplificazione emanati ai sensi della legge n. 59/1997 (all. 1, n. 19) e della legge n. 50/1999 (all. 2, n. 4). Le modifiche proposte rispondono all'esigenza di semplificare il quadro normativo vigente, regolando in modo uniforme procedimenti dello stesso tipo svolti da diversi uffici della medesima amministrazione.

Alcuni altri procedimenti previsti dall'allegato 1 alla legge n. 59/1997 sono in fase istruttoria ai fini dell'emanazione dei relativi provvedimenti di semplificazione. Si tratta del procedimento di sgombero d'ufficio di occupazione abusiva di suolo demaniale marittimo (n. 13 dell'allegato 1) e il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni in materia di temporanee importazioni ed esportazioni (n. 112-*nonies* dell'allegato1).

### **3.2. Delegificazione in attuazione della legge 8 marzo 1999, n. 50**

E' in stato di avanzata elaborazione uno schema di regolamento per la semplificazione del procedimento relativo al trasferimento di proprietà degli aeromobili (n. 49 dell'allegato 1 alla legge n. 50/1999).

La semplificazione in questione consentirà di avviare un percorso di adeguamento delle norme codicistiche, ormai datate, ad una realtà come quella dell'aviazione civile profondamente modificata da una costante evoluzione tecnologica.

Al fine di rendere maggiormente efficace e celere il raggiungimento del risultato finale a vantaggio degli operatori del settore e di ridurre ulteriormente oneri, costi e adempimenti da parte dell'utenza, lo schema prevede anche indicazioni semplificative relative all'organizzazione del lavoro e alle strutture istituzionalmente preposte alla tenuta del registro degli aeromobili.

Infine, è stata avviata l'istruttoria relativa alla semplificazione del procedimento per il passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia ad altri ruoli della polizia di Stato, prevista al n. 16 dell'allegato 1 alla legge n. 50/1999.

### 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 denunciino 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 REGOLEMENTAZIONE (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 organizzazioni 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:

<b>Regione</b>	<b>Provvedimento oggetto di sperimentazione</b>	<b>Area</b>
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 Formez, 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 Formez, 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.

