

# SEMPLIFICAZIONE E RAPPRESENTANZA DI INTERESSI: L'OSSERVATORIO SULLE SEMPLIFICAZIONI

di Giovanni Savini  
e-mail: [gsavini@katamail.com](mailto:gsavini@katamail.com)

*Come ha riconosciuto anche l'OCSE nel Rapporto dello scorso aprile sul sistema di governo e di regolazione in Italia, nel nostro paese il processo di semplificazione amministrativa sta dando i primi risultati tangibili. Nella stessa sede l'OCSE ha, però, ricordato che passi importanti debbono ancora essere fatti, soprattutto nella direzione del rafforzamento della consultazione pubblica. Del resto, la dottrina, specialmente anglosassone, ha rilevato da molti anni il contributo positivo in termini conoscitivi e di consenso della partecipazione al processo decisionale di soggetti esponenziali di interessi.*

*Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione (c.d. Patto di Natale), del 22 dicembre 1998, ha sancito l'importanza del metodo concertativo anche nella riforma dell'amministrazione statale, indicando concrete misure per la partecipazione dei soggetti firmatari all'elaborazione dei regolamenti di delegificazione e semplificazione. In esecuzione di quanto previsto dal Patto sociale, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. 50/99, il d.P.C.M. 6 aprile 1999 ha istituito l'Osservatorio sulle semplificazioni, con il compito di fornire indicazioni e suggerimenti al processo di riforma e semplificazione.*

*L'approfondimento che qui si propone del nuovo organismo è principalmente finalizzato all'analisi della formalizzazione della rappresentanza di interessi che in questa sede si è realizzata. L'attenzione non sarà quindi focalizzata sui compiti istituzionali, né sull'attività sinora svolta. Quello che si cercherà di evidenziare è come, nel processo di semplificazione in corso, l'Osservatorio rappresenti un primo passo verso una maggiore partecipazione delle categorie sociali alla fase decisionale.*

**Sommario: § 1.1 Semplificazione e rappresentanza di interessi: cenni introduttivi; § 1.2 Le recenti previsioni normative; § 2.1 L'osservatorio sulle semplificazioni: ruolo e profili strutturali; § 2.2 Segue: profili funzionali; § 3 Conclusioni.**

### **§ 1.1 Semplificazione e rappresentanza di interessi: cenni introduttivi**

In un recente saggio di analisi comparata Cassese ha definito l'ultimo quarto del XX secolo "l'età delle riforme amministrative"<sup>1</sup>, illustrando le tendenze comuni e le differenze che hanno caratterizzato le esperienze di riforma della pubblica amministrazione nelle maggiori democrazie occidentali. In questo quadro d'insieme la vicenda italiana si caratterizza per un notevole ritardo di partenza, ma anche per l'incisività delle iniziative intraprese nell'ultimo decennio.

Non è qui possibile tratteggiare un quadro esauriente della situazione preesistente<sup>2</sup> e degli interventi normativi ed organizzativi compiuti negli ultimi anni<sup>3</sup>, soprattutto al fine di ridurre l'"eccessiva complicazione" della pubblica amministrazione italiana. Molto in sintesi, si può solo ricordare la molteplicità degli ambiti di azione (semplificazione dei procedimenti amministrativi, semplificazione normativa, ma anche dei controlli e della stessa struttura ministeriale), l'interconnessione tra semplificazione e delegificazione, l'afferenza al generale disegno di risanamento finanziario del paese<sup>4</sup>.

Secondo il Rapporto dell'OCSE sul sistema di governo e di regolazione in Italia, presentato il 4 aprile 2001, nel processo di semplificazione amministrativa "si stanno concretizzando i primi risultati, come la riduzione dei costi imposti dall'amministrazione sui cittadini in alcuni settori"<sup>5</sup>. Ma lo stesso Rapporto sottolinea che passi importanti debbono ancora essere fatti, soprattutto nella direzione di "rafforzare ulteriormente la consultazione pubblica" nel processo di riforma dell'amministrazione statale,

---

<sup>1</sup> S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2000, pp. 79 e ss.

<sup>2</sup> Per un approfondimento su queste tematiche si vedano i tre volumi collettanei del 1998, promossi dal Centro studi di Confindustria, *L'Italia da semplificare. Vol. I, Le istituzioni*, (a cura di) S. Cassese e G. Galli; *Vol. II, Le regole e le procedure*, (a cura di) G. de Caprariis e G. Vesperini; *Vol. III, Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, (a cura di) M. Arsi, M. G. Coronas e P. De Luca. In particolare nel secondo volume si vedano i contributi di P. De Luca, *I costi degli adempimenti burocratici per le imprese italiane*, pp. 17 e ss., e di P. Marconi e C. Frollà, *I compliance cost nei paesi OCSE e in Italia*, pp. 103 e ss., che offrono un'ampia documentazione statistica ed economica dei costi per adempimenti burocratici a carico delle imprese.

<sup>3</sup> Si vedano tra gli altri S. Battini, *La semplificazione amministrativa*, in G. Vesperini (a cura di) *Il rendimento dei governi nel maggioritario*, Roma, 1998, pp. 63 e ss., e L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, n. 4/1998, pp. 385 e ss.

<sup>4</sup> Si veda, tra gli altri, L. Torchia, *op. cit.*

<sup>5</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), *Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in Italy, Rapporto sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia*; marzo 2001, p. 72. Viene, in particolare, sottolineata la riduzione di più del 50% del numero dei certificati emessi dalle pubbliche amministrazioni fra il 1996 e il 2000, mentre alle pp. 80-81 si evidenziano i risultati prodotti dall'autocertificazione e dallo sportello unico per le imprese, indicati come le "best practices" italiane.

in quanto questo determinerebbe "benefici in termini di qualità della regolazione, legittimazione e osservanza delle norme"<sup>6</sup>.

In Italia la rappresentanza di interessi è una tematica poco approfondita e ancora spesso circondata da perplessità. Solo alcuni autori hanno tentato di accostarsi alla materia senza preconcetti<sup>7</sup>, cercando di evidenziare gli effetti positivi che la concertazione con enti ed associazioni di categoria può creare, specialmente nel processo di semplificazione dell'azione amministrativa<sup>8</sup>. La visione favorevole ai c.d. gruppi di interesse continua, però, a rimanere minoritaria nella cultura giuridica del nostro paese, anche se le recenti previsioni sull'analisi di impatto della regolazione<sup>9</sup> ed il principio concertativo ribadito dal Patto per lo sviluppo e l'occupazione del 1998 hanno alimentato il dibattito sull'argomento.

Negli Stati Uniti, dove la rappresentanza di interessi è oggetto di studio da decenni<sup>10</sup>, una scuola di pensiero risalente ad Arthur Bentley ha illustrato come, rispettando determinate precondizioni di correttezza e parità di accesso, gli *interest groups* possano fornire un importante apporto conoscitivo e valutativo nel procedimento di produzione normativa, vista anche la necessità di legislazione sempre più tecnica e specialistica<sup>11</sup>.

Schematizzando, si può sostenere che l'apertura del procedimento di normazione, in particolare in materia di semplificazione, alla partecipazione delle organizzazioni rappresentative di interessi può fornire tre principali contributi:

- a) uno specifico *know how* nei settori da riformare, grazie ad una conoscenza dettagliata e spesso frutto di esperienza diretta;
- b) un apporto di elementi valutativi concernenti le decisioni da prendere e le conseguenze che da queste deriverebbero;
- c) una funzione di consenso all'innovazione normativa e istituzionalizzazione del conflitto,

---

<sup>6</sup> Cfr. in particolare, pp. 153 e ss. del Rapporto.

<sup>7</sup> Si vedano, in particolare, E. De Marco, *Negoziazione legislativa e centri di influenza*, in *Corso di studi superiori legislativi* (a cura di) Mario D'Antonio; CEDAM, 1990, pp.181 e ss; P. Trupia, *Negoziazione legislativa e centri di influenza*; in *Corso di studi superiori legislativi*, (a cura di) Mario D'Antonio; CEDAM, 1990, pp.725 e ss.

<sup>8</sup> Cfr. in particolare A. Natalini, *Il management della regolazione*, in *L'Italia da semplificare, Vol. II, cit.*, pp. 233 e ss. Alla p. 245 l'autore ricorda le difficoltà incontrate nel 1994, per l'opposizione delle categorie interessate, in occasione della semplificazione del procedimento per il rilascio della patente di guida e per l'introduzione della procedura del silenzio-assenso in materia di licenze commerciali, notando che per vincere queste resistenze il decisore politico deve essere in grado anche di dialogare con le parti sociali, guadagnandone il consenso all'innovazione, anche recependone le proposte regolative. Inoltre, alla p. 247, Natalini nota che un ulteriore spinta all'innovazione può provenire dai privati, ma solo nella misura in cui sia ad essi consentito di partecipare alla decisione regolatoria, attraverso la formulazione di valutazioni e proposte autonome.

<sup>9</sup> Sull'AIR e, in particolare sulla recente direttiva del 21 settembre 2001, si consenta di rinviare al nostro commento, nel precedente numero di questa rivista.

<sup>10</sup> È opportuno precisare che l'accezione di gruppi d'interesse che nel contesto statunitense viene assunta è ben più ampia di quella italiana, comprendendo non solo le associazioni sindacali ed imprenditoriali, ma tutti gli enti esponenziali di interessi diffusi nella società.

<sup>11</sup> Si vedano, ad esempio, A.F Bentley, *The Process of Government*, University of Chicago Press; Chicago 1908; R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956; e D. Truman, *The Governmental Process*, Knopf, New York, 1951.

specialmente per alcune tematiche, in modo da evitarne la degenerazione<sup>12</sup>.

## § 1.2 Le recenti previsioni normative

Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998<sup>13</sup> stabilisce al paragrafo 2.11 che il metodo concertativo accompagni il processo di delegificazione e semplificazione. Inoltre, all'Allegato 1, "Semplificazioni procedurali e progetti speciali per le pubbliche amministrazioni", sono indicate concrete misure per la partecipazione dei soggetti firmatari del Patto al processo di riforma legislativo-amministrativa. In particolare, al § 1.1 si prevede l'attivazione dell'Osservatorio sulle semplificazioni, di cui saranno chiamati a far parte rappresentanti delle parti sociali, finalizzato al processo di semplificazione e delegificazione<sup>14</sup>.

I principi contenuti nel Patto sociale sono stati ripresi nella successiva produzione legislativa e regolamentare. In particolare, la legge 8 marzo 1999 n.50-legge di semplificazione 1998, all'art. 1, comma 2, ha previsto che "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuate forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e semplificazione".

Un primo rilievo riguarda l'inciso sulle associazioni ambientali e dei consumatori, introdotto nella discussione parlamentare dall'emendamento Lubrano di Ricco<sup>15</sup>, che contribuisce ad allargare la nozione stessa di rappresentanza di interessi, spesso limitata nella tradizione politico-istituzionale italiana all'attività delle sole parti sociali. Inoltre, è importante evidenziare che l'art. 1, comma 2, della l. 50/99 configura una deroga rispetto a quanto stabilito dall'art. 20 comma 3 della l. 59/97. Se, infatti, tale norma prevede per l'emanazione dei regolamenti delegificanti, oltre il parere delle competenti commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato, unicamente la possibilità per il Presidente del Consiglio<sup>16</sup> di promuovere ove necessario "riunioni tra le amministrazioni interessate", con la legge 50/99 ci si propone l'istituzionalizzazione di forme stabili di consultazione, tentando di

---

<sup>12</sup> A. Natalini, *op. cit.*, p. 247 nota "La partecipazione al processo di regolazione adempie, peraltro, a diverse funzioni. In primo luogo, contribuisce a determinare il grado di trasparenza. In secondo luogo, in quanto consente di acquisire più informazioni e di osservare le questioni sotto diversi punti di vista, rende più razionale la decisione finale. Infine, aiuta a partecipare e a prevenire i conflitti potenziali e ad aumentare il livello di legittimazione delle scelte compiute".

<sup>13</sup> Sul quale si veda F. Carinci, *Storia e cronaca di una convivenza: Parlamento e concertazione*; in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2000, pp. 35 e ss.

<sup>14</sup> Un interessante commento a questi aspetti del Patto sociale si trova in Marconi-Lacava, *La legge di semplificazione 1998*, in *Gior. Dir. Amm.*, n. 5/99, pp. 407 e ss., in particolare p. 409, dove si osserva che questo sistema di consultazione consentirà di acquisire elementi utili nei settori di regolamentazione economica e sociale, dove maggiori sono i motivi di tensione nei rapporti quotidiani tra privati e amministrazioni, nonché sulla possibilità di eventuali misure alternative e correttive, al fine di rendere più efficaci gli interventi di semplificazione.

<sup>15</sup> A.S. XIII legislatura, I Commissione, 30 settembre 1998, 8 e 22, ricordato in N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, Giuffrè, Milano, 2000, p. 72.

<sup>16</sup> Anche su richiesta del ministro competente.

procedimentalizzare la rappresentanza di interessi nell' *iter* normativo<sup>17</sup>.

All'art. 1, comma 2, della l. 50/99 è stata data attuazione con il decreto del Presidente del Consiglio del 6 aprile 1999. L'art.1 di questo istituisce l'Osservatorio sulle semplificazioni, l'art. 2 ne stabilisce la composizione, l'art. 3 le modalità di esercizio delle funzioni e l'art. 4 disciplina la forma delle consultazioni, che dovranno avvenire mediante:

- la partecipazione a gruppi di lavoro dei rappresentanti delle parti sociali e delle associazioni interessate;
- riunioni periodiche sugli aspetti generali dei processi di regolazione e semplificazione ;
- l'eventuale acquisizione di proposte o pareri su schemi di atti.

Vengono quindi individuate tre sedi di consultazione, a seconda degli ambiti di intervento e dei profili soggettivi degli interlocutori scelti: per le materie riguardanti la protezione dei consumatori, la consultazione con le relative associazioni nazionali riconosciute può avvenire per il tramite del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti presso il Ministero dell'industria<sup>18</sup>; per i temi concernenti la protezione ambientale essa si svolge con le associazioni riconosciute dal Ministero dell'ambiente ai sensi della normativa vigente; la consultazione con le organizzazioni produttive e le categorie avviene presso l'Osservatorio sulle semplificazioni, anche all'interno dei gruppi di lavoro in cui questo si articola<sup>19</sup>.

## § 2.1 L'osservatorio sulle semplificazioni: ruolo e profili strutturali

L'approfondimento che qui si propone dell'Osservatorio sulle semplificazioni è principalmente mirato all'evidenziazione della formalizzazione della rappresentanza di interessi che in questa sede si è realizzata. L'attenzione non sarà quindi focalizzata sulle finalità istituzionali dell'organismo, né sull'attività sinora svolta, tematiche queste che meriterebbero una trattazione più approfondita<sup>20</sup>. Quello che si cercherà di evidenziare è come, nel processo di semplificazione in corso, l'Osservatorio rappresenti un primo passo verso una maggiore partecipazione delle categorie sociali alla fase

---

<sup>17</sup> Lupo, *op. cit.*, p. 71. Secondo Marconi-Lacava, *op. cit.*, p. 409 "un importante contributo potrà discendere dall'effettiva individuazione, prevista dall'art. 1 comma 2 della legge [n. 50/99], di forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive delle categorie, comprese le associazioni nazionali per la protezione ambientale e la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e semplificazione".

<sup>18</sup> Il Consiglio è stato istituito dalla legge 30 luglio 1998, n. 281 "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, art. 4. Esso è composto dai rappresentanti delle associazioni di consumatori inserite nell'elenco di cui all'art. 5, da un rappresentante delle regioni e delle province autonome ed è presieduto dal Ministro dell'industria, ora delle attività produttive.

<sup>19</sup> La legge di semplificazione per il 1999 (l. 340/2000) all'art. 3-Tutela dei consumatori e degli utenti dispone che il Consiglio nazionale dei consumatori e utenti e l'Osservatorio per le semplificazioni segnalino alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica eventuali difficoltà, impedimenti e ostacoli, relativi all'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione.

<sup>20</sup> Per le quali si rimanda alle Relazioni sull'attività svolta nel 1999 e nel 2000, redatte ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.P.C.M. 6 aprile 1999, presentate rispettivamente nel giugno 2000 e nel marzo 2001 dall'allora Ministro della funzione pubblica Franco Bassanini.

decisionale, sull'esempio di quanto sta già avvenendo per le autonomie locali in sede di "sistema delle conferenze"<sup>21</sup>.

Nella Presentazione della Relazione sull'attività svolta nell'anno 1999 dall'Osservatorio l'allora Ministro della funzione pubblica Bassanini nota la peculiarità del ruolo assunto dal nuovo soggetto nel quadro del metodo e della politica di concertazione, sottolineando i contributi apportati nell'Osservatorio dalle organizzazioni produttive. In particolare, nella materia dello c.d. sportello unico per le imprese, il Ministro ricorda come un pacchetto di misure, da adottare sia a livello amministrativo, che regolamentare, che legislativo, siano state predisposte dall'Osservatorio e, in parte, adottate dal Governo.

Nella Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari<sup>22</sup>, si rileva come "soprattutto per la semplificazione degli aspetti procedurali con più forte impatto esterno, assume rilievo il ruolo dell'Osservatorio sulle semplificazioni [...]. L'Osservatorio risponde, infatti, alla duplice esigenza di rappresentare una forma stabile di consultazione con le categorie interessate sia per l'introduzione di nuove semplificazioni, sia per il monitoraggio del funzionamento di quelle già introdotte, proponendo eventuali correttivi". Attenzione considerevole è, infine, riservata all'istituto dalla dottrina più recente, che ne evidenzia la valenza innovativa nel metodo della consultazione delle categorie produttive<sup>23</sup>. In particolare, si possono cogliere compiutamente le caratteristiche definendolo "un organismo che si presenta come una sede di mediazione, di composizione di interessi diversi fra loro, in certi casi anche contrastanti, alla ricerca del consenso dei soggetti verso i quali si produrranno gli effetti dei regolamenti"<sup>24</sup>.

Dal combinato disposto dell' art. 2 del d.P.C.M. 6 aprile 1999, del d.P.C.M. 20 luglio 2000<sup>25</sup> e del

---

<sup>21</sup> Sulla Conferenza Stato-Regioni e province autonome, su quella Stato-città, e sulla Conferenza unificata come "sistema delle conferenze", ormai assunte al rango di organi "paracostituzionali", si veda P. Ciarlo, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *La riforma costituzionale*, p. 269. Sulla procedimentalizzazione della rappresentanza di interessi realizzata in tale sede cfr. N. Lupo, *op. cit.*, pp. 71 e ss.

<sup>22</sup> Ai sensi dell'art. 7, comma 1, della l. 50/99. Il testo integrale della Relazione è pubblicato in *Gior. Dir. Amm.* n. 9/99, pp. 903 e ss. Si veda in particolare la p. 910 sull'Osservatorio, dalla quale è tratta la citazione riportata nel testo.

<sup>23</sup> Si vedano in particolare M. P. Tripaldi, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, pp. 120-121, Marconi-Lacava, *op. cit.*, p. 409, e N. Lupo, *op. cit.*, capitolo II paragrafo 2 *La consultazione delle forze sociali (l'Osservatorio sulle semplificazioni)*, pp. 71-77.

<sup>24</sup> Tripaldi, *op. cit.*, p.120. Per meglio chiarire il ruolo "strategico" che nelle intenzioni del legislatore l'Osservatorio dovrà svolgere, per garantire il raccordo con le associazioni di categoria nel processo di semplificazione ed innovazione normativa, si riporta un estratto del resoconto sommario della prima riunione tenuta dall'Osservatorio il 21 aprile 1999 e pubblicato nella Relazione sull'attività svolta nell'anno 1999, pp. 138-140. Il rappresentante delle COPAGRI, esprimendo apprezzamento per la costituzione del nuovo organismo, si chiedeva se da quel momento in poi il tema della semplificazione procedimentale e normativa sarebbe stato affrontato solo in quella sede. L'allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Bassanini precisava che ciascuna amministrazione dello Stato sarebbe rimasta, per la rispettiva competenza, l'interlocutore primo delle associazioni o categorie interessate. L'Osservatorio, secondo quanto previsto dal Patto sociale, potrà però costituire un'ideale sede di coordinamento delle varie istanze e, comunque, tramite la Presidenza del Consiglio, un importante veicolo di impulso e sollecitazione nei confronti del Governo.

<sup>25</sup> Con cui l'Osservatorio è stato integrato da un rappresentante dell'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato.

d.P.C.M. 9 agosto 2001<sup>26</sup> risulta che l'Osservatorio è ora coordinato dal Ministro della funzione pubblica Frattini ed è composto dai delegati di ciascun ministro, dai rappresentanti delle parti firmatarie del Patto sociale del 1998, da un rappresentante dell'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato e da 10 rappresentanti designati dalla Conferenza unificata Stato-regioni e Stato-città. Il d.P.C.M. 6 aprile 1999, all'art. 2, comma 2, prevede, poi, che nello svolgimento della propria attività la struttura possa articolarsi in gruppi di lavoro. L'art 3, comma 3, stabilisce, infine, che il supporto amministrativo ed organizzativo all'Osservatorio sia assicurato da una segreteria tecnica, composta da non più di dieci unità di personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio.

La tavola 1 illustra la composizione dell'Osservatorio, aggiornata allo scorso marzo<sup>27</sup>. Si coglie immediatamente la ricchezza di esperienze associative presenti.

**Tavola 1**

<i>Per le parti sociali</i>	
<b>CGIL</b>	<b>Claudio Falasca</b>
<b>CISL</b>	<b>Amalia Ghisani Stefano Colotto</b>
<b>UIL</b>	<b>Antonio Focillo Giancarlo Bergamo</b>
<b>CONFINDUSTRIA</b>	<b>Maria Grazia Coronas</b>
<b>CONFAPI</b>	<b>Claudio Giovine</b>
<b>CONFCOMMERCIO</b>	<b>Carlo Mochi</b>
<b>CONFESERCENTI</b>	<b>Luciano Marrangelo</b>
<b>LEGA COOPERATIVE</b>	<b>Mauro Iengo</b>
<b>UNCI</b>	<b>Mario Frascarelli</b>
<b>AGCI</b>	<b>Claudio Panvino</b>
<b>COLDIRETTI</b>	<b>Gianfranco Calabria</b>
<b>CIA</b>	<b>Carmine Masoni</b>
<b>CONFAGRICOLTURA</b>	<b>Paolo Marino</b>
<b>CNA</b>	<b>Giulio Baglione</b>
<b>CASA</b>	<b>Paolo Melfa Rolando Antonelli</b>
<b>CLAAI</b>	<b>Paolo Sebaste</b>
<b>CONFARTIGIANATO</b>	<b>Andrea Zampetti</b>
<b>ANIA</b>	<b>Stefano Barbarotto</b>
<b>ABI</b>	<b>Domenico Orofino Paolo Trabini</b>
<b>ACRI</b>	<b>Claudio Pugelli Gabriele Grasso</b>
<b>CISPEL</b>	<b>Giuseppe Sgaramella</b>
<b>CONFETRA</b>	<b>Piero Luzzati</b>
<b>CONFINTERIM</b>	<b>Francesco Salvaggio Enzo Mattina</b>
<b>UGL</b>	<b>Pietro Zoroddu</b>
<b>CISAL</b>	<b>Sergio Masini</b>

<sup>26</sup> Di delega al Ministro della funzione pubblica Frattini per le politiche di semplificazione e per l'attuazione della legge 50 del 1999.

<sup>27</sup> Cfr. Relazione sull'attività svolta nell'anno 2000, pp. 17- 18.

CONFESAL	Luigi Vecchione
UNIONQUADRI	Eugenia Duca
CUQ	Carlo Capellaro
CONFEDIR	Giampiero Catalini
CONFAIL	Orlando Nicolucci
COPAGRI	Gavino Deruda
CONFSCOOPERATIVE	Fausto Pasqualitti
FORUM III SETTORE	Giustino Trincia
<i>Per le Autonomie territoriali (su designazioni della “Conferenza Unificata”)</i>	
Regione Calabria	Carmelo Barbaro
Regione Sicilia	Rosolino Buscemi
Regione Umbria	Maria Trani
Regione Piemonte	Giuliana Bottero
Regione Emilia Romagna	Carmen Iuvone
Provincia di Brindisi	Giuseppe Iacopino
Provincia di Bologna	Antonio Nardelli
Comune di Milano	Giuseppe Tomarchio
Comune di Catania	Francesco Carpenito
Comunità Montana Monte S.Croce	Eduardo Racca

La tavola 2 mostra i gruppi di lavoro per aree tematiche, coordinati da un esperto della Presidenza del Consiglio, ai quali è stato demandato l’esame preliminare degli interventi da proporre.

**Tavola 2**

<b>GRUPPI DI LAVORO</b>	<b>ATTIVITÀ</b>
Gruppo di lavoro “sulla semplificazione della documentazione amministrativa”	attuazione l. 127/97 e dPR 403/98 (all. 1 del Patto, punto 13) problemi rel. alla cittadinanza (procedure regolarizzazione immigrati)
Gruppo di lavoro “sulla semplificazione delle procedure per gli investimenti produttivi e il lavoro”	sportello unico (1.2) registro delle formalità (2.2) procedure impiego fondi strutturali U.E.
Gruppo di lavoro “sull’accelerazione delle procedure amministrative per gli investimenti pubblici”	conferenza di servizi (2.3) revisione normativa e privatizzazione procedure contabili (2.4) procedure “sblocca-cantieri” (2.6) regolamenti attuavi “Merloni ter”
Gruppo di lavoro “sulla informatizzazione tecnologica della P.A. per la semplificazione”	Razionalizzazione e omogeneità servizi (firma digitale, protocollo informatico), telelavoro (3.1, 3.2) servizi telematici comuni (3.3) documento di identità (3.4)

## § 2.2 Segue: profili funzionali

Come noto, la legge 8 marzo 1999, n. 50-legge di semplificazione per il 1998 all’art. 3 istituisce, in attuazione dell’Allegato 1 del Patto sociale, presso la Presidenza del Consiglio “una struttura dedicata per la delegificazione, la semplificazione e la valutazione dell’impatto della regolamentazione”: il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure<sup>28</sup>. L’art. 4 del d.P.C.M. 6 aprile 1999,

<sup>28</sup> Ai sensi della legge istitutiva il Nucleo è composto da 25 esperti, nominati per un periodo non superiore a tre anni, dotati di elevata professionalità nei settori della redazione di testi normativi, dell’analisi economica, della valutazione di



disciplinando le “forme stabili di consultazione”, prevede che esse siano “assicurate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri anche per il tramite del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e dell’Osservatorio sulle semplificazioni”. Viene, dunque, previsto uno stretto nesso funzionale tra Nucleo ed Osservatorio, una condivisione di compiti che rischia di trasformarsi in sovrapposizione e confusione di ruoli.

La dottrina che si è occupata di questi nuovi istituti ha messo in evidenza i pericoli di tale duplicazione, criticando la disposizione regolamentare<sup>29</sup>, ma la prassi che si è andata sviluppando in questo biennio di attività sembra aver avuto ragione delle perplessità legate a questa situazione<sup>30</sup>. L’esperienza pratica ha dimostrato un’intensa collaborazione tra le due strutture, con contatti frequentissimi. Si è, in sostanza, stabilizzato un circuito Nucleo-Osservatorio-parti sociali, nel quale il primo svolge compiti di studio e predisposizione di programmi di intervento, il secondo riceve le sollecitazioni all’approfondimento e le trasmette alle associazioni, queste elaborano proposte ed osservazioni, che per il tramite dell’Osservatorio pervengono al Nucleo, il quale le recepisce nella predisposizione dei regolamenti di semplificazione e delegificazione.

Nella Relazione sull’attività svolta dall’Osservatorio nel 2000 si nota come nel corso dell’anno i rapporti con il Nucleo si siano accentuati. In tal senso, gli incontri e la corrispondenza intercorsa hanno teso soprattutto a costituire, in particolare per le parti sociali, un’occasione per rappresentare esigenze e formulare proposte sugli schemi dei procedimenti da semplificare previsti dalla legge 59/97 e dalle successive “leggi di semplificazione”. Inoltre, viene ricordato che il Nucleo ha spesso espresso pareri, su richieste di chiarimenti pervenute all’Osservatorio da società ed amministrazioni locali, sulla corretta interpretazione delle norme istitutive dello “sportello unico per le attività produttive” e della disciplina della conferenza di servizi<sup>31</sup>.

Tra le misure enucleate nel Patto sociale, all’atto dell’approvazione della Relazione sull’attività svolta nell’anno 1999 erano state individuate dall’Osservatorio come prioritarie la completa attivazione dello “sportello unico per le attività produttive”<sup>32</sup> sul territorio nazionale e l’impulso al processo di

---

impatto della legislazione, dell’analisi costi-benefici, del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze dell’organizzazione, dell’analisi organizzativa, dell’analisi delle politiche pubbliche. Sulle caratteristiche del Nucleo si vedano, tra gli altri, A. Ruggeri *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*; in *Rassegna Parlamentare* n.1/99, pp. 172 e ss. spec. pp.201 e ss.; F. Patroni Griffi, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *La sovranità europea: posizioni soggettive e attività normativa*, Atti dell’incontro di studio svoltosi a Roma, Palazzo Spada, il 25 febbraio 2000, Torino, 200; Marconi-Lacava, *op. cit.*; Tripaldi M. P., *op. cit.*, pp. 115 e ss.; e N. Lupo, *op. cit.*; spec. pp. 214 e ss.

<sup>29</sup> Cfr., ad esempio, Tripaldi, *op.cit.*, p. 121.

<sup>30</sup> Nel resoconto sommario della riunione dell’Osservatorio del 7 maggio 1999, pubblicato nella Relazione sull’attività svolta nell’anno 1999, pp. 141-145, è dato conto di come l’allora Sottosegretario Bassanini abbia precisato “la diversità di ruolo che contraddistingue l’Osservatorio, sede di confronto tra Governo, autonomie locali e parti sociali, dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, struttura di studio a supporto degli uffici legislativi della Presidenza”.

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 16.

<sup>32</sup> Che, come sopra ricordato, è stato indicato nel Rapporto OCSE dello scorso marzo come una delle “best practices” italiane. Cfr. *Rapporto sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia*; marzo 2001, pp. 80-81.

informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. Queste tematiche hanno, dunque, costituito oggetto di particolare attenzione nel 2000. L'attività si è sviluppata secondo il metodo di lavoro già sperimentato nel primo anno di funzionamento, individuando in sede di riunione plenaria le tematiche da affrontare, avviando poi in sede di Gruppo di lavoro i necessari approfondimenti, ed infine discutendo ed approvando di nuovo in riunione plenaria le proposte da formulare al Governo<sup>33</sup>.

In materia di sportello unico, nel 2000 l'Osservatorio ha svolto un'intensa azione di monitoraggio sullo stato di attuazione e, con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, ha avanzato proposte per rimuovere ostacoli e criticità e promuoverne la diffusione<sup>34</sup>. Seguendo le indicazioni formulate dall'Osservatorio, nel novembre 2000 il Governo ha in parte modificato il d.P.R. 447/98, istitutivo dello sportello unico, ed ha avviato il programma "sportelli unici chiavi in mano", per fornire assistenza, programmi di formazione e supporto informatico ai comuni medio- piccoli<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni le misure da intraprendere sono state indicate dal Governo nel Piano di azione per l'*e-government*, approvato dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione il 23 giugno 2000. Il piano è stato sottoposto all'esame dell'Osservatorio e dibattuto nella riunione dell'11 luglio 2000<sup>36</sup>.

Infine, notevole è stato l'apporto dell'Osservatorio nella riforma della disciplina della conferenza dei servizi. Già oggetto di approfondito esame e di dibattito in seno all'Osservatorio nel corso del 1999, specialmente nel Gruppo di lavoro "sull'accelerazione delle procedure amministrative per gli investimenti pubblici"<sup>37</sup>, il nuovo testo degli artt. 14 e ss. della l. 241/90<sup>38</sup> recepisce in notevole misura le proposte formulate dalle associazioni rappresentate nell'Osservatorio<sup>39</sup>.

### § 3. Conclusioni

Come riconosce il Rapporto dell'OCSE sul sistema di governo e di regolazione, presentato lo scorso aprile, in Italia nel processo di semplificazione amministrativa si stanno concretizzando i primi risultati, come la riduzione dei costi imposti dall'amministrazione sui cittadini in alcuni settori, ma passi importanti debbono ancora essere fatti, soprattutto nella direzione di rafforzare ulteriormente la consultazione pubblica nel processo di riforma dell'amministrazione statale<sup>40</sup>. Si pone, dunque, l'esigenza dell'istituzione di strutture e procedure che formalizzino il confronto tra Governo e parti

---

<sup>33</sup> Relazione sull'attività svolta nell'anno 2000, p. 3. Alla pagina successiva viene, inoltre, notato come nel 2000 il più diffuso uso delle tecniche informatiche, sia nelle amministrazioni pubbliche che da parte delle associazioni, abbia consentito tra i membri dell'Osservatorio un confronto molto più celere ed efficace.

<sup>34</sup> Si ricordi il Gruppo di lavoro "sulla semplificazione delle procedure per gli investimenti produttivi e il lavoro", su cui cfr. tavola 2.

<sup>35</sup> Relazione sull'attività svolta nell'anno 2000, pp. 4-5.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>37</sup> Cfr. tavola 2.

<sup>38</sup> Introdotti dagli artt. 9 e ss. della legge 24 novembre 2000- legge di semplificazione per il 1999.

<sup>39</sup> Relazione sull'attività svolta nell'anno 2000, p. 6.

sociali nell'emanazione dei provvedimenti di semplificazione. Il fine è, da un lato, di avvalersi del contributo in termini conoscitivi e di consenso che la partecipazione di enti ed associazioni può fornire nel processo di riforma (come dimostrato dalla letteratura, specialmente statunitense, riportata al § 1.1), dall'altro di garantire un opportuno livello di trasparenza e parità di accesso

Nel processo di semplificazione amministrativa il tentativo di formalizzazione della rappresentanza di interessi più interessante è quello dell'Osservatorio sulle semplificazioni, istituito con il d.P.C.M. 6 aprile 1999, in attuazione delle previsioni del Patto sociale del 1998 e della l. 50/99. Il nuovo soggetto rileva non solo per l'attività sinora svolta, ma soprattutto per il metodo utilizzato, che comporta l'attiva partecipazione di enti ed associazioni di categoria alla elaborazione dei regolamenti di semplificazione.

Certo, in questo primo biennio di attività, non tutti gli obiettivi sono stati raggiunti. Se l'interazione con il Nucleo per le semplificazioni si sta dimostrando estremamente proficua per l'emanazione dei regolamenti di semplificazione, altrettanto non può dirsi per altri aspetti dell'attività dello stesso Nucleo, ovvero per le funzioni svolte da altre strutture ministeriali. Ad esempio, la previsione dell'allegato B alla direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000 sull'analisi di impatto della regolamentazione<sup>41</sup>, nella quale al punto b) si stabilisce "l'individuazione di esigenze e aspettative anche attraverso procedure di consultazione pubblica trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari, come quella dell'Osservatorio per la semplificazione", non risulta realizzata. Inoltre, non sono stati istituzionalizzati collegamenti funzionali con organi quali il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL), che, nelle proprie funzioni di coordinamento dell'attività normativa dell'esecutivo, potrebbe utilmente giovare del contributo delle associazioni membre dell'Osservatorio.

---

<sup>40</sup> Si vedano, in particolare, pp. 153 e ss. del Rapporto.

<sup>41</sup> In questo punto non modificata dalla nuova direttiva dello scorso 21 ottobre.