

La semplificazione delle regole e delle procedure amministrative

di Nicoletta Rangone

La semplificazione rappresenta uno degli obiettivi fondamentali delle politiche di riforma intraprese in Italia fin dall'unificazione, poi affrontata periodicamente a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso. Nell'ultimo decennio, la semplificazione ha trovato un supporto fondamentale nella spinta sovranazionale centrata su una strategia mirata alla creazione di un contesto regolatorio comprensibile ed il meno oneroso possibile per imprese e cittadini, basata su strumenti quali l'utilizzo delle analisi degli impatti delle regole, la riduzione degli obblighi informativi, l'informatizzazione.

Esigenza costante e costantemente sentita, la semplificazione ha assunto nel tempo diverse forme e contenuti. L'aumento degli obiettivi e degli strumenti di semplificazione non ha, peraltro, sopito l'esigenza di semplificare, né risolto la limitatezza dei risultati concreti.

La semplificazione, concentrata negli anni Sessanta del secolo scorso soprattutto sul disegno organizzativo (riorganizzazione di ministeri ed enti pubblici), si estende negli anni Novanta all'introduzione di alcuni degli istituti di semplificazione amministrativa più rilevanti (come la conferenza di servizi e il silenzio-assenso di cui alla legge n. 241/1990, lo sportello unico per le attività produttive di cui al d.lgs. n. 112/1998) ed alla definizione di criteri di semplificazione con l'obiettivo di ridurre i costi e i tempi di specifici procedimenti (legge n. 537/1993).

In tale contesto, l'azione di semplificazione amministrativa dei procedimenti si configura come graduale e programmata (la legge n. 59/1997 introduce lo strumento della legge di semplificazione volta ad individuare, con cadenza annuale, i procedimenti amministrativi da semplificare), tendenzialmente organica (dovendo a questa uniformarsi anche le regioni ordinarie e gli enti locali, nella disciplina dei procedimenti di loro competenza) ed ampiamente attuata attraverso la delegificazione (volta a sostituire la disciplina legislativa vigente con una disciplina approvata e modificabile con potestà regolamentare).

Queste semplificazioni hanno, peraltro, talvolta portato ad una complicazione della normativa (basti pensare alle frequenti ipotesi di rilegificazione di materie delegificate, ad esempio modificando con legge singole norme di un regolamento) e

sono state adottate prescindendo da un'analisi economica delle regole in corso di adozione (anche se l'art. 20, legge n. 59/1997, come modificato dalla legge n. 191/1998, definisce il criterio della "soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili", che può essere considerato un precedente dell'analisi di impatto della regolazione). Inoltre, questi interventi non sono stati collegati sistematicamente ad altri strumenti essenziali per conseguire obiettivi di semplificazione, quali l'innovazione organizzativa e tecnologica, la formazione del personale, la comunicazione, la valutazione delle *performances* e ciò in ragione delle permanenti difficoltà sul fronte della finanza pubblica, da un lato, e delle resistenze culturali delle pubbliche amministrazioni a questi temi, dall'altro. La riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001 ha, poi, contribuito al contempo ad un rallentamento della semplificazione amministrativa realizzata a livello centrale e all'ampliamento degli spazi di intervento regionale e locale (dove emergono alcune interessanti esperienze di utilizzo sia delle semplificazioni amministrative, sia della manutenzione normativa, sia delle tecniche di analisi della regolazione), ma ha anche accresciuti il rischio di rilevanti differenziazioni territoriali nei livelli di semplificazione raggiunti.

Il rallentamento della semplificazione amministrativa realizzata a livello centrale coesiste, peraltro, con due fattori suscettibili di originare un nuovo impulso alle riforme. In primo luogo, la "Direttiva servizi" n. 2006/123/Ce impone la semplificazione delle procedure "non sufficientemente semplici" (di fatto richiedendo la mappatura di tutti i procedimenti nelle aree interessate) e conferma un approccio alla regolazione delineatosi nell'ambito delle politiche di liberalizzazione comunitarie: le regole dell'accesso ai mercati devono informarsi ai criteri della necessità e della comparazione delle opzioni alternative per la scelta di quella meno onerosa, l'attuazione di tali regole deve rispettare criteri trasparenti, oggettivi, non discriminatori, predeterminati e proporzionati e basarsi su procedimenti che non complicano o ritardano indebitamente la prestazione del servizio. In secondo luogo, si consolida un clima favorevole alle politiche nazionali di semplificazione comune a tutti i paesi europei e riconducibile a diversi fattori, tra i quali le valutazioni espresse da varie organizzazioni internazionali ed organismi privati che hanno misurato e comparato il grado di accoglienza riservato dai diversi paesi alle attività di impresa anche alla luce della capacità dell'amministrazione di creare un quadro regolamentare

favorevole alla crescita.

Al contempo, si ampliano gli obiettivi della semplificazione (affermandosi quello della semplificazione della normativa) e gli strumenti (le tecniche di analisi economica delle regole). Questa evoluzione costituisce il portato del progressivo avvicinamento ed identificazione della semplificazione con la *better regulation*, obiettivo affermato con decisione a livello comunitario e supportato dalle analisi di vari organismi internazionali (come l'Ocse e la Banca Mondiale). Quello del miglioramento della regolazione è un obiettivo tanto generale quanto generico, ma che si sostanzia in obiettivi specifici e immediati: “una normazione di qualità implica sia coerenza e chiarezza da un punto di vista giuridico-formale (regole leggibili sia per gli operatori che per i cittadini) che essenzialità e minore onerosità da un punto di vista economico-sostanziale (una regola interviene solo quando è indispensabile e se i benefici da ottenere sono superiori ai costi)” (Cons. St., ad. gen. 25 ottobre 2004).

Gli obiettivi della qualità formale e sostanziale richiedono l'utilizzo di tecniche specifiche. Alcune agiscono sullo *stock* di regolazione, quali il meccanismo del taglia-leggi o clausole del tipo *sunset*; il consolidamento ed il riassetto delle regole; il monitoraggio e la valutazione successiva. Altre tecniche intervengono principalmente sulla progettazione di nuova regolazione (*flow*): la misurazione degli impatti della regolazione per l'adozione di interventi meno onerosi (per i destinatari ed i regolatori) e più adeguati ad affrontare la specifica esigenza di regolazione; la misurazione dei costi della regolazione (utilizzabile anche *ex ante*) per il più limitato obiettivo di ridurre gli oneri informativi nella regolazione in corso di adozione ma anche di quella esistente.

Tali strumenti non presentano carattere esclusivo (altre tecniche possono essere definite) ed il loro funzionamento non solo può variare da un ordinamento giuridico all'altro (tra Stati, tra Stato e enti locali), ma possono anche assumere una diversa connotazione nello stesso ordinamento giuridico; si pensi ai “testi unici misti” volti al coordinamento formale della legislazione vigente, di fonte primaria e secondaria (art. 7, legge n. 50/1999, abrogato dall'art. 23, legge n. 229/2003), rapidamente superati dai “codici riassetto” delle sole fonti primarie (prevista dall'art. 1 della legge n. 229 del 2003, che modifica l'art. 20 della legge n. 59/1997) ed al consolidamento (attraverso testi unici compilativi di cui all'art. 17bis, legge n. 400 del 1988, introdotto dall'art. 5, legge n. 69/2009). Oppure al taglia-leggi, originariamente congegnato sull'effetto

ghigliottina, successivamente concentrato sull'abrogazione espressa, più volte corretta da interventi salva-legge. Dunque, le tecniche funzionali alla semplificazione (normativa e amministrativa) presentano carattere evolutivo, così come suscettibili di evoluzione sono gli stessi obiettivi generali che improntano una strategia di semplificazione, potendo assurgere a priorità di una determinata agenda politica per poi essere modificati e superati (indipendentemente da una loro completa soddisfazione).

Stanti queste premesse, è possibile delineare alcune delle attuali direzioni in cui muovono le semplificazioni.

a) La *semplificazione amministrativa* si caratterizza per la continuità e la discontinuità. Se da un lato restano cruciali i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge n. 59/1997, dall'altro la semplificazione che incide sui procedimenti attraverso regolamento delegificante viene progressivamente superata (a partire dalla legge n. 229/2003) per lasciare spazio alla semplificazione di singoli aspetti del procedimento realizzata preferibilmente con legge; ad esempio, nella legge n. 133/2008 di conversione del d.l. n. 112/2008 (che costituisce la prima legge della sedicesima legislatura, in parte dedicata alla semplificazione) dodici semplificazioni procedurali sono effettuate con legge, quattro affidate a regolamento di delegificazione e sei ad interventi di diversa natura (ad esempio, decreti o piani ministeriali). Le stesse semplificazioni adottate in esito a misurazioni degli obblighi informativi attraverso la metodologia *Standard Cost Model*, per le quali è espressamente previsto il ricorso al regolamento di delegificazione (art. 25, comma 5, legge n. 133/2008), sono state frequentemente adottate con decreto-legge (si vedano, ad esempio, l'art. 29 in materia di *privacy* e gli artt. 39 e 40 in materia di lavoro e previdenza, del d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008).

Quanto ai contenuti, la semplificazione amministrativa presenta in alcuni casi carattere puntuale (si pensi alla sostituzione dei controlli amministrativi con i controlli dei certificatori per le imprese soggette a certificazione, art. 30 d.l. n. 112/2008, legge n. 133/2008), in altri interviene in modo orizzontale incidendo sugli istituti generali della semplificazione (come il termine di conclusione dei procedimenti, la dichiarazione di inizio dell'attività, la conferenza di servizi, artt. 7 e 9, legge 18 giugno 2009, n. 69). Senonchè, da un lato l'intervento di riforma estremamente puntuale ostacola la realizzazione di un'adeguata analisi di impatto e finisce per complicare il

quadro delle discipline interessate che viene ad essere più volte modificato in singole parti al di fuori di un quadro di riforma coerente (si pensi alla disciplina degli appalti sulla quale sono intervenuti l'art. 40 del d.l. n. 112/2008, l'art. 17 della legge n. 69/2009, l'art. 6 della legge 99/2009 e sarà oggetto di ulteriori interventi di semplificazione a conclusione della misurazione degli obblighi informativi in corso). Dall'altro, la disciplina degli istituti generali di semplificazione si complica senza poter incidere profondamente su tutti i procedimenti amministrativi. Vi è, poi, un aspetto non secondario connesso al contenuto di alcuni interventi, che difficilmente possono qualificarsi come semplificazioni, quanto di regolazione sostanziale (si pensi, per restare all'ultimo esempio, alla "Semplificazione delle procedure relative ai piccoli appalti pubblici" di cui all'art. 17, legge n. 69/2009, che prevede la soppressione del divieto di partecipazione alla medesima procedura di affidamento del consorzio e dei consorziati).

b) Le semplificazioni possono anche essere proposte in esito a specifiche procedure di *analisi economica della regolazione* in corso di adozione ed esistente. Ad esempio, l'analisi di impatto della regolazione, che consente di indicare l'opzione di regolazione che al contempo risolve un'esigenza di regolazione e sia meno invasiva possibile per i regolatori e la collettività, e la misurazione dei costi (informativi), che quantifica una determinata categoria di costi di regolazione (i costi di adempimento) al fine di riformare la regolazione esistente o di meglio definire una regolazione in corso di adozione. In un'ottica di semplificazione, anche il monitoraggio e la valutazione *ex post* assumono un ruolo centrale, dal momento che la riflessione in ordine alle difficoltà incontrate in sede di applicazione (la *compliance analysis*, l'analisi del livello di rispetto di una regolazione) consente di correggere e migliorare le regole (ad esempio, l'analisi degli "effetti, positivi e negativi, sulla semplificazione normativa e amministrativa" costituisce uno degli obiettivi della valutazione di impatto della regolazione-Vir disciplinata dal d.P.c.m. n. 212/2009).

Questi strumenti hanno conosciuto negli ultimi tempi una straordinaria diffusione nei paesi Ocse. L'analisi di impatto della regolazione viene introdotta in Italia nell'ambito dell'istruttoria legislativa da una circolare del 1997 e quanto alla regolazione governativa dalla prima legge annuale di semplificazione n. 50/1999 in via sperimentale (insieme all'Analisi tecnico-normativa-Atn) e resa cogente dall'art. 14 della legge annuale di semplificazione n. 246/2005 (insieme alla valutazione di

impatto della regolazione-Vir). Questi strumenti continuano, però, a trovare molte difficoltà a superare l'approccio basato su un utilizzo meramente formale (ad esempio, sostanzialmente inconsistenti sono state, ad oggi, le Air presentate alla riunione preparatoria del Consiglio dei ministri). Ciò è presumibilmente dovuto alla mancanza di competenze specifiche (a fronte della multidisciplinarietà necessaria alla conduzione di un'analisi approfondita), di ragionevoli tempi per l'approfondimento delle diverse fasi dell'analisi (peraltro ampiamente informata alle consultazioni che richiedono, anch'esse, tempi relativamente lunghi di realizzazione), di una decisa motivazione e stimolo derivante dal vertice politico. A ciò si aggiunga che specifiche scelte rischiano di rendere non adeguata l'analisi o di concentrarla sui casi meno rilevanti (d.P.c.m. n. 170/2008), nella misura in cui non è imposta la quantificazione delle opzioni alternative (ma solo di quella preferita) e possono essere esentate dall'obbligo proprio le regolazioni più rilevanti in termini di impatti sui destinatari, così capovolgendo la logica di proporzionalità che richiederebbe di escludere l'analisi dei progetti presumibilmente all'origine di un limitato impatto sui destinatari (il *Proportionate Level of Analysis* comunitario). La sostanziale inattuazione dell'Air rischia anche di ostacolare la Vir, consistente nell'analisi *ex post* dei costi e degli effetti prodotti dalla regolazione.

La legge n. 229/2003 ha, poi, imposto l'analisi di impatto anche delle regolazioni delle autorità amministrative indipendenti, le quali hanno variamente reagito a questo nuovo obbligo: alcune lo hanno preso in seria considerazione attraverso una sperimentazione e la definizione di una specifica disciplina procedurale (come l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas e, solo in tempi recenti, Consob e Banca d'Italia), altre lo ignorano (come il Garante della *privacy*). Indipendentemente dai ritardi, le autorità indipendenti hanno senza dubbio maggiori strumenti per utilizzare con successo le tecniche di analisi della regolazione, sia per la formazione multidisciplinare della struttura amministrativa, sia per la precisa delimitazione delle aree dei settori di competenza (salvo il caso della *privacy*), sia per la più salda esperienza maturata nell'uso delle consultazioni, sia infine per la maggiore consapevolezza dell'esigenza e capacità di programmare i proprio interventi.

A quasi dieci anni dall'introduzione dell'Air, è stato introdotto l'obbligo di misurare gli obblighi informativi che derivano da regolazioni adottate in "materie affidate alla competenza dello Stato, con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre

2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25%, come stabilito in sede europea” (art. 25, legge n. 133/2008), esteso alle regioni ed alle autorità amministrative indipendenti dal disegno di legge collegato alla finanziaria per l’anno 2010. Per la sua apparente facilità d’impiego e i suoi limitati obiettivi (non misura i costi diversi da quelli informativi, né i vantaggi derivanti da una regolazione) questa tecnica, messa a punto nei Paesi Bassi negli anni Novanta del secolo scorso, ha riscosso un indubbio successo ed ha portato ad interessanti esempi di semplificazione a livello centrale (ad esempio, un unico libro del lavoro ha sostituito i libri paga e matricola e gli altri libri obbligatori dell’impresa con un risparmio finale per i destinatari calcolato in oltre 4,7 miliardi di euro), ma deve ancora essere oggetto di aggiustamenti al fine di consentire una reale riduzione dei costi per le imprese ed i cittadini (e non solo per gli intermediari che sovente adempiono agli obblighi informativi per conto dei destinatari) ed incidere anche sulla nuova regolazione e non solo sullo *stock* (la misurazione degli obblighi informativi del *flow* costituisce uno specifico adempimento nell’ambito dell’Air e dunque condivide con questa la sostanziale inattuazione). A livello sub statale, nonostante l’accordo del 29 marzo 2007 con il quale lo Stato, le regioni e le autonomie si sono impegnate ad utilizzare tutte le tecniche per il miglioramento della qualità della regolazione sia rimasto sostanzialmente inattuato, sono in corso numerose sperimentazioni di riduzione degli oneri informativi misurati attraverso la tecnica dello *Standard Cost Model* (Toscana, Liguria, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia, Puglia, Calabria, Puglia, Sicilia, Campania, Bolzano).

Infine, l’analisi successiva volta a verificare la persistente necessità, residualità ed adeguatezza delle regole può essere prevista in termini generali, richiedendo un aggiornamento periodico di determinate regolazioni (come, ad esempio, previsto per la regolazione delle comunicazioni elettroniche, dell’energia e dei mercati finanziari) o la valutazione di impatto della regolazione (di recente prevista per gli atti normativi sottoposti ad Air, i decreti legislativi e le leggi di conversione di decreti legge), oppure può riguardare una determinata regolazione nella quale sia inserita una “clausola di valutazione” (tecnica molto diffusa a livello regionale) che attribuisce ai soggetti incaricati dell’attuazione della regola il compito di produrre, elaborare e comunicare al decisore le informazioni utili a conoscere le modalità concrete di attuazione ed a valutare gli effetti che dall’attuazione derivano per i destinatari diretti e per la

collettività o una “*sunset clause*”, che determina l’abrogazione automatica trascorso un periodo prefissato senza che sia fatto qualcosa di specifico per salvare la regolazione interessata.

c) Il riconoscimento dell’esigenza di prestare attenzione alla qualità formale delle regole, oltre che a quella sostanziale, costituisce un passaggio imprescindibile per il rafforzamento delle politiche di semplificazione. Gli obiettivi della *coerenza, chiarezza e comprensibilità delle regole* sono stati tradizionalmente oggetto di indicazioni di *drafting* definite attraverso direttive (circolari del presidente del Senato e del presidente della Camera dei deputati del 20 aprile 2001 e circolare della presidenza del consiglio dei ministri del 2 maggio 2001, n. 1088), per assurgere a “principi generali per la produzione normativa” disciplinati con disposizioni di rango primario (l’art 3, legge n. 69/2009 ha introdotto un nuovo art. 13*bis* dedicato alla “Chiarezza dei testi normativi” nella legge n. 400 del 1988). A livelli regionale è quasi ventennale l’esperienza di utilizzo di un unico manuale di tecnica legislativa, predisposto dall’Osservatorio legislativo interregionale su impulso della Conferenza dei presidenti dell’assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome (la seconda edizione è stata pubblicata nel 2002). Al perseguimento di tali obiettivi contribuisce l’analisi tecnico-normativa, tesa alla valutazione della necessità, residualità ed adeguatezza delle regole (in termini di coerenza con l’ordinamento comunitario, conformità alla costituzione e rispetto delle competenze regionali e locali, come previsto dalla direttiva P.c.m. 10 settembre 2008, che sostituisce la direttiva del 27 marzo 2000). Ciononostante, questi principi espressione di qualità formale devono ancora trovare un’attuazione non saltuaria nella produzione normativa.

d) Il cruciale obiettivo della *riduzione dello stock* delle regole viene affrontato attraverso il meccanismo “taglia-leggi”, nell’ambito del quale è valutata la persistente necessità della normativa riferita ad un determinato periodo. Nel nostro ordinamento, questa attività è propedeutica alla creazione di una banca dati pubblica della normativa vigente ed al riordino-riassetto per materia del sistema normativo, nell’ottica di assicurare “la certezza del diritto” (fine ultimo della semplificazione normativa, come evidenziato dal Consiglio di St. nel parere n. 5053/2009, anche se non manca chi sostiene la non rilevante utilità della soppressione di norme inutili o inattuate).

I risultati raggiunti sono di sicuro rilievo: il sistematico censimento della normativa vigente; la riduzione di circa 110mila atti normativi di rango primario, l'avvio delle attività di codificazione di settore (sono stati adottati i codici della difesa, dell'agricoltura e si lavora al codice del turismo) e la costituzione di una banca dati centralizzata presso la Presidenza del Consiglio destinata ad essere aperta al pubblico.

Paradossalmente questa imponente opera di semplificazione normativa affonda le radici in un quadro di regole particolarmente complicato ed oggetto di continui aggiustamenti (cinque leggi di cui due decreti-legge, non sempre rispettose dei "principi generali per la produzione normativa"). In particolare, la disciplina del "taglia-leggi" viene delineata dall'art. 14 della legge n. 246/2005, la cui formulazione originaria prevedeva una procedura in tre fasi. 1) Ricognizione della normativa in vigore. 2) Riduzione attraverso la ghigliottina che abroga tutte le norme anteriori al 1° gennaio 1970 (oggetto di abrogazione tacita o implicita, prive di contenuto normativo o obsolete) la cui permanenza in vigore non è ritenuta indispensabile (perché l'abrogazione comporterebbe lesione di diritti costituzionali, renderebbe incoerente il quadro normativo, comporterebbe effetti di finanza pubblica, oppure perché indispensabile per la regolazione di settore, oppure perché le regole interessate definiscono principi fondamentali della legislazione statale in materia di competenza concorrente) e che non rientrino tra "i settori esclusi" (la cui incerta definizione ha suscitato non pochi problemi interpretativi). 3) Riordino, attraverso la semplificazione o il riassetto per materia.

L'art. 24, del d.l. n. 112/2008 (legge n. 133/2008) interviene nella seconda fase, prevedendo l'abrogazione espressa (ed anticipata) di una serie di norme e l'individuazione dei regolamenti implicitamente abrogati in quanto a queste connessi. Sempre nella seconda fase interviene il d.l. n. 200/2008 (legge n. 9/2009), che prevede l'abrogazione espressa di una serie di norme e dispone l'individuazione dei regolamenti implicitamente abrogati in quanto a queste connessi (art. 2), nonché il "salvataggio" di una serie di previsioni attraverso la soppressione dall'elenco delle disposizioni oggetto di abrogazione espressa di cui al d.l. n. 112 (art. 3). L'art. 13, legge n. 15/2009 modifica l'art. 14 della legge n. 246/2005 prevedendo che entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative che devono restare in vigore, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni di riassetto, oltre che integrative o correttive.

L'art. 4 della legge n. 69/2009 interviene nuovamente sull'art. 14 della legge n. 246/2005 introducendo, tra l'altro, un comma 14-*quater* che consente al Governo di adottare decreti legislativi per l'abrogazione espressa di disposizioni legislative statali (tacitamente o implicitamente abrogate, che abbiano esaurito la loro funzione, siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete) emanate anche successivamente al 1970, nonché provvedendo al "salvataggio" di una serie di previsioni già oggetto di abrogazione espressa da parte della legge n. 9/2009. Su queste basi è stato adottato il d.lgs. n. 179/2009, che individua le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, "delle quali è indispensabile la permanenza in vigore" (ed ha anche ulteriormente inciso sulle abrogazioni espresse sancite dal d.l. n. 200/2008 prevedendo il salvataggio di alcune previsioni), è in corso di adozione un d.lgs. ed un regolamento che abrogano previsioni anche successive al 1970.

Cosa fare per sostenere e sviluppare queste politiche di semplificazione? A fronte di un buon inizio negli anni Novanta del secolo scorso, le semplificazioni hanno subito numerosi rallentamenti ed accelerazioni e molto resta ancora da fare. Restano le resistenze che incontrano l'attuazione delle semplificazioni e l'utilizzo degli strumenti che ne sono espressione. Da un lato si opera alacremente per ridurre lo *stock*; dall'altro resta frequente l'adozione di nuova regolazione (*flow*) non necessaria (approvata con l'unico obiettivo di dare un segnale simbolico all'opinione pubblica e con l'unica giustificazione che, in quanto inattuabile, non è dannosa) oppure palesemente contraria alla concorrenza e comunque spesso poco chiara e comprensibile.

In tale contesto, alcuni passaggi sembrano imprescindibili per continuare proficuamente nelle direzioni intraprese.

In primo luogo, stante che i regolatori (a livello centrale e locale) hanno a disposizione tutti gli strumenti per assicurare la qualità della regolazione, occorre che questi ne facciano un utilizzo non formale.

In secondo luogo, occorre considerare tutti gli obiettivi della semplificazione e gli strumenti a questi funzionali come strettamente collegati, nel senso che nessuno preso singolarmente è in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze di qualità delle regole. Al contrario, tutti gli strumenti vanno considerati parti integranti di un ciclo della regolazione, in accordo al quale una regola va seguita dalla gestazione e nel perdurare della sua vigenza (dalla percezione e definizione delle esigenze, alla

formulazione delle alternative di regolazione, alla loro valutazione *ex ante*, alla scelta, all'attuazione, alla valutazione successiva), per valutarne la persistente necessità ed adeguatezza.

In terzo luogo, occorre una regia unitaria degli interventi statali di semplificazione. Inoltre, al fine di evitare significativi divari nei risultati di semplificazione raggiunti ed in considerazione delle numerose competenze condivise tra i diversi livelli di governo e con le autorità amministrative indipendenti, andrebbero concordati alcuni elementi essenziali delle semplificazioni (solo alcune regioni ed autorità fanno uso delle tecniche di analisi della regolazione ed hanno introdotto meccanismi di revisione dello *stock*) o, quanto meno, alcune caratteristiche imprescindibili degli strumenti di analisi della regolazione (sui quali esiste un'ampia convergenza a livello comunitario e Ocse).

In quarto luogo, un uso efficace delle tecniche di semplificazione (vale a dire le misurazioni del *flow* e dello *stock* e la manutenzione dell'esistente) richiede una programmazione delle semplificazioni e, più in generale, delle regolazioni, volta a selezionare gli ambiti di intervento, individuare responsabilità, fissare obiettivi e definire termini per la valutazione/monitoraggio successivi. La programmazione infatti, oltre che strumento di trasparenza e razionalizzazione degli sforzi, consente di coordinare vicendevolmente i tempi della politica con quelli necessari all'uso delle tecniche di semplificazione. Anche a questo riguardo, gli strumenti già esistono: una programmazione degli interventi dei singoli regolatori governativi è prevista dalla direttiva P.c.m. del 26 febbraio 2009, da alcune autorità indipendenti e regioni, mentre il coordinamento trasversale potrebbe essere assicurato dal Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (previsto con cadenza annuale dalla legge n. 80 del 2006, ma adottato solo nel 2007) o, per i soli interventi statali, dalla legge annuale di semplificazione (l'ultima risale al 2005).

Infine, se le diverse stagioni della semplificazione ne hanno ampliato (talvolta a dismisura) i contenuti, occorre affermare e trasmettere ai regolati un'idea comune di semplificazione, che ne racchiuda finalità specifiche e contenuti precisi, anche nell'ottica di una piena valorizzazione del contributo degli *stakeholders*.