

Capitolo 2

Il management pubblico

Sommario

1. I motivi di un *management* pubblico. - 2. Le radici culturali della modernizzazione nell'esperienza italiana. - 3. La semplificazione normativa quale presupposto dell'efficienza del sistema pubblico.

1. I motivi di un *management* pubblico

A) La modernizzazione delle strutture pubbliche

Il *management*, come illustrato in precedenza, nasce soprattutto nell'ambito dell'organizzazione aziendale e del sistema produttivo privato.

Tuttavia, i problemi dell'organizzazione sono nati, nell'ambito della storia umana, sin dalle prime comunità ed hanno acquistato una crescente importanza con lo sviluppo di organizzazioni sociali sempre più complesse.

Secondo molti autori, la percezione della rilevanza e della importanza dei profili organizzativi si ritrova già nella Bibbia, in Platone e in Aristotele.

Nell'ambito della teoria dell'organizzazione aziendale, così come questa è venuta evolvendosi fino ad oggi, le **problematiche** più rilevanti sono quelle afferenti alla divisione del lavoro e ai problemi di coordinamento; alle forme di organizzazione; ai rapporti intraorganizzativi; al cambiamento organizzativo (BILLIA-FABRIS).

Nel momento in cui l'analisi organizzativa delle cd. «organizzazioni formali» si è spostata verso gli obiettivi dell'efficacia e della efficienza, anche il **sistema dell'amministrazione pubblica** è diventato *oggetto di studio*, da un lato, e di *intervento legislativo*, dall'altro (BARNARD) in vista di un più elevato standard di prestazioni. Le organizzazioni formali — in particolare, quelle tipicamente burocratiche — sono state interessate da un **graduale quanto inarrestabile processo di modernizzazione**.

Il processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica, ancora oggi in corso, è partito all'inizio degli anni Novanta in un contesto di crisi finanziaria ed è stato spinto in prevalenza dall'esigenza di ridurre i costi delle amministrazioni e dei servizi pubblici.

Quasi subito, però si acquisì la consapevolezza che il contenimento dei costi costituiva soltanto uno degli obiettivi da perseguire: diventava infatti prioritario anche il *miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni* offerte dalle amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo divenne allora — richiamando lo slogan del *National Performance Review*, lo straordinario programma di riforma amministrativa promosso negli stessi anni da Bill Clinton e Al Gore — un' *amministrazione che faccia meglio e costi meno* e soprattutto al servizio della collettività e delle imprese (D'ORTA).

Assumevano così una particolare importanza il tema della *qualità dei servizi pubblici* e il *ruolo centrale del cittadino*, non solo nella veste di destinatario dei servizi ma anche quale *risorsa strategica* per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dai soggetti fruitori.

Ancora, si evidenziava l'emergere di una *nuova cultura organizzativa* orientata soprattutto a disancorare la pubblica amministrazione dalla caratterizzante visione legalistica formale in vista dell' *adozione di una logica gestionale*, improntata al raggiungimento del risultato.

Segnale evidente e positivo di questa tensione al rinnovamento è stata l'approvazione del **D.Lgs. 29/1993**, nel quale sono stati fissati gli **elementi portanti del processo riformatore**: separazione fra politica e amministrazione, principio di responsabilità, cultura del risultato, gestione per obiettivi, efficacia, efficienza, controlli, valutazioni. In particolare, nell'art. 12 (così come nella successiva direttiva ministeriale 27 gennaio 1994), si individuavano la partecipazione e l'*ascolto dei cittadini* quali strumenti utili e costruttivi per verificare la qualità e l'efficacia dei servizi prestati.

Per la parte relativa all'insieme dei **controlli**, al processo di programmazione, alla valutazione e al controllo strategico (organicamente costituiti come sistema integrato con il controllo di gestione), alla valutazione dei dirigenti la normativa di riferimento è recata dal D.Lgs. 286/1999. Sull'argomento, si rinvia comunque *amplius* alla Parte II, Cap. 7.

B) Il New Public Management

Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione — è stato osservato — non ha interessato soltanto l'Italia, ma anche l'Europa e i Paesi extraeuropei di democrazia occidentale. Infatti, «negli anni '90 le stesse logiche innovative hanno presieduto, con gli adattamenti richiesti dalle specificità dei singoli Paesi, ai programmi di riforma amministrativa varati dapprima nel Regno Unito, poi negli Usa e nei Paesi nord europei, quindi in Germania e infine, in questi ultimi anni, anche in Francia.

Si è trattato di un processo di dimensione mondiale per il quale si è ormai imposto il nome di *New Public Management (NPM)*, a significare **la congiunzione tra il carattere pubblico delle organizzazioni e l'ispirazione aziendalistica delle tecniche di gestione**»(D'ORTA).

Il NPM è un approccio prevalentemente normativo «che focalizza l'attenzione sulla trasformazione dello stile manageriale pubblico per consentire una maggiore misurabilità e valutazione delle prestazioni ai fini dell'obiettivo ultimo della riduzione della spesa pubblica» (POLLIT).

Lo sforzo, in altri termini, è quello di implementare la modernizzazione dello Stato e delle sue istituzioni basandola su *metodi e tecniche proprie delle scienze economiche e organizzative*, e, tuttavia, tenendo in debito conto le peculiarità di una macro struttura *pubblica* e con *fini pubblici*.

Alla base del *New Public Management* è stata posta la famosa dichiarazione ideologica di Ronald Reagan: «Il Governo non è la *soluzione* al problema, il Governo è il problema».

In questa prospettiva di fondo, punto di partenza è il lavoro di Osborne e Gaebler, *Reinventing Government*: il pensiero ispiratore di tale indirizzo, contrapponendosi al modello weberiano, si sofferma sui risultati che possono aversi se ai dirigenti pubblici è concesso di operare con un approccio flessibile e orientato ai risultati. Dall'*amministrazione del pubblico* alla *gestione del pubblico* (HAGUE-HARROP).

New Public Management

D'altro canto, la questione della modernizzazione della pubblica amministrazione è di fondamentale importanza: un'amministrazione efficiente, un progresso reale nei servizi resi ai cittadini e alle imprese è tale da influire direttamente anche sullo sviluppo economico del Paese. Si tratta, nella sostanza, di ricostruire la macchina amministrativa dello Stato migliorandone il prodotto, sopprimendo procedure inutili, semplificando quelle necessarie, riducendo incombenze e pesi.

Fra le istituzioni che hanno avuto maggior peso nella diffusione del *New Public Management* va segnalata l'**OECD** (Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo) che dall'inizio degli anni Ottanta ha focalizzato la propria attenzione sulle tematiche di *management* pubblico fino all'istituzione di un apposito comitato denominato **PUMA** (*Public Management*) che è divenuto la sede preminente per lo svolgimento dell'attività in materia di gestione della cosa pubblica, con l'obiettivo di coadiuvare i Governi dei Paesi membri nei processi di elaborazione e realizzazione di politiche efficaci, responsabili e trasparenti. Il PUMA opera innanzitutto a livello intergovernativo attraverso il Comitato di gestione pubblica, che riunisce i responsabili degli organi centrali di gestione dei Paesi membri con l'obiettivo di definire e realizzare programmi per rafforzare la nuova gestione pubblica, i sistemi di elaborazione delle politiche e la performance delle istituzioni pubbliche. A supporto dell'attività del PUMA dalla fine degli anni Ottanta ha operato un'altra organizzazione nell'ambito dell'OECD, orientata ai Paesi dell'Europa dell'Est. L'istituzione si chiama **SIGMA** ed è gestita in cooperazione con il programma europeo PHARE. La sua missione consiste nel promuovere il buon governo e migliorare l'efficienza del settore pubblico nei Paesi dell'Europa orientale.

Secondo l'analisi di studio elaborata da Marcucci, gli strumenti operativi per l'implementazione a livello operativo del *New Public Management* si basano sul **modello delle «5R»** (vedi Tav. 1) ossia: **ristrutturare**, eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio prodotto; **riprogettare**, riconfigurare le attività piuttosto che adottare soluzioni marginali; **reinventare**, ovvero sviluppare nuove modalità di erogazione dei servizi; **riallineare**, ossia armonizzare struttura organizzativa e strategia; ed infine, **ripensare**, ovvero accelerare i processi di analisi e *feedback*, risolvere, cioè, problemi reali partendo dai sintomi e da una valutazione migliore e più rapida della *performance* dei servizi.

Tav. 1 - Il modello delle «5 R»

Ristrutturare	strumenti: analisi della catena del valore, contabilità per attività eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio prodotto
Riprogettare	strumenti: tecnologia avanzata, project management, benchmarking riconfigurare le attività piuttosto che adottare soluzioni marginali
Reinventare	strumenti: pianificazione strategica, ricerche di mercato, reti ed alleanze sviluppare nuove modalità di erogazione dei servizi
Riallineare	strumenti: organizzazione basata sulla performance e sulla valutazione degli outcome armonizzare struttura organizzativa e strategia
Ripensare	strumenti: decentramento, controlli flessibili, capitale circolante, analisi rapide e modelli di apprendimento accelerazione dei processi di analisi e feedback

Fonte: MARCUCCI G., *Le linee guida e le metodologie per l'attuazione del controllo strategico con l'ausilio del controllo di gestione*, in www.pubblicaamministrazionelocale.it

Glossario

Feedforward: sistema di controllo che tende a prevenire i problemi, intervenendo prima che essi si verifichino.

Feedback: sistema di controllo che si svolge quando l'attività da controllare ha già avuto compimento.

Modernizzazione: il dizionario *Le Robert* la definisce così: «L'azione di organizzare in una maniera conforme ai bisogni, ed ai mezzi moderni». La sociologia evolucionista ha sempre considerato la modernizzazione come il processo di trasformazione delle società che entrano nell'era industriale, tappa necessaria e indispensabile per accedere allo sviluppo economico, alla democrazia e alla prosperità. In realtà, questa sociologia è stata vinta sul filo di lana dalla critica dell'universalità di tali processi. Si è preferito utilizzare il termine di modernizzazione per studiare le strategie seguite dai Paesi in via di sviluppo, per arrivare alla costruzione di una società moderna «all'occidentale». Il rifiuto della prima concezione, alla fine storicistica, ha «portato alla costruzione della modernizzazione, non più come risultante di una legge d'evoluzione, ma come modo di riutilizzazione e di ridefinizione delle strutture tradizionali per far fronte agli spazi della modernità». Restando inteso che «la modernizzazione è solo molto raramente, o non è mai, un processo di mutamento metodicamente pianificato e controllato».

2. Le radici culturali della modernizzazione nell'esperienza italiana

A) Rapporto Giannini e Rapporto Cassese

Le origini della modernizzazione

L'opera di modernizzazione amministrativa affonda le proprie radici culturali in **due documenti fondamentali** nella storia dell'amministrazione italiana:

- il *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* presentato il 16 novembre 1979 dall'allora Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini;
- il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* e il documento recante *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, predisposti da Sabino Cassese nel 1993 (nella sua qualità di Ministro per la Funzione pubblica del Governo Ciampi). Quest'ultimo documento va inteso come elenco di rimedi e di interventi correttivi al fine di una riforma amministrativa da sottoporre all'attenzione dell'opinione pubblica come proposta di discussione.

Il **Rapporto Giannini**, organizzato in cinque capitoli (introduzione, tecniche di amministrazione, tecnologia delle amministrazioni, personale, riordinamento dell'amministrazione dello Stato), tra le principali disfunzioni della P.A., indicava, in particolare, la **cattiva qualità delle leggi** che regolavano l'organizzazione e l'attività amministrativa, additandola quale principale causa del distacco dei cittadini dai poteri pubblici.

La **Commissione Barettoni Arleri**, che fu istituita successivamente alla presentazione del Rapporto Giannini, si occupò soprattutto della *fattibilità legislativa*. Nella relazione finale vennero enucleati i fattori di maggiore incidenza sulla difficile attuazione delle leggi:

- la **copertura amministrativa della legge**, intesa quale idoneità degli apparati amministrativi all'applicabilità specifica di quanto dispone la norma;
- la **progettazione legislativa**, ossia la tecnica di redazione degli atti normativi (*drafting*);
- la **fattibilità**, quale valutazione preventiva degli impatti della norma sui destinatari della stessa e del contesto normativo nel quale si inseriva.

Nel **Rapporto Cassese**, il Ministro documentava che ad un'organizzazione piramidale (Ministeri-uffici periferici regionali, provinciali e subprovinciali) si era affiancata un'organizzazione «stellare» (quella consistente in enti autonomi territoriali e non) senza che venisse modificata la prima; che, a fronte di un numero alto di dipendenti, non corrispondeva un miglioramento della loro utilizzazione per la produzione di servizi alle famiglie e alle imprese; che si rendeva necessario «rompere l'intrico legislativo per passare da un'amministrazione di procedure ad un'amministrazione di risultati».

Cassese denunciava, infatti, l'**inflazione normativa quale causa della complicazione e della lentezza dell'azione amministrativa**, rilevando che:

- più alto è il numero delle norme in vigore più frequente è la richiesta amministrativa di correggerle o aggiornarle, con il rischio di duplicazioni o sovrapposizioni delle stesse;

- più è alto il numero delle norme, più minuziose le loro prescrizioni, minore è l'autonomia dei corpi politico-amministrativi non centrali (dalla Regioni, ai Comuni, alle Università).

Il rapporto Cassese elenca 22 Ministeri, 4 Dipartimenti con compiti propri e permanenti, una decina di Autorità amministrative indipendenti, oltre 1000 Enti pubblici nazionali, 20 Regioni, 104 Province, 8.103 Comuni, 337 Comunità montane, circa 700 Consorzi di enti locali, 65 Università, 67 mila sedi di istituti scolastici, quasi 650 unità sanitarie locali, non meno di 800 aziende municipalizzate e molte altre unità amministrative più particolari.

B) Le principali tappe della modernizzazione

Da allora il **processo di riforma** della struttura amministrativa è stato scolpito da un **ciclo legislativo** che è partito dal **biennio 1988-90** (L. 400/1988 sulla *Presidenza del Consiglio*; L. 241/1990 sul *procedimento amministrativo e diritto di accesso agli atti della P.A.*; L. 142/1990 in materia di *ordinamento delle autonomie locali*), ha attraversato le **iniziative del '93-94** (D.Lgs. 29/1993 in materia di *privatizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*; L. 20/1994 sulla *riforma dei controlli amministrativi contabili* della Corte dei conti), ed è stato rifinito dalle **leggi** e dai **provvedimenti delegati del '97-98**, concentrati sui temi del *decentramento*, del *federalismo amministrativo* e della *semplificazione*.

Di questi ultimi si rende doveroso menzionare:

- la **L. 59/1997**, che, delegando il Governo all'emanazione di decreti legislativi di *riordino generale dell'amministrazione statale*, ha gettato non solo le basi per la prima riforma organica dei Ministeri, prevedendone la razionalizzazione e la distribuzione delle competenze, ma ha altresì previsto un esteso *conferimento di funzioni amministrative in favore delle autonomie territoriali* (cfr. D.Lgs. 112/1998). Inoltre, ha introdotto il modello dell'*organizzazione per progetti*: è contemplata infatti, la possibilità di istituire amministrazioni o uffici di missione, finalizzati al conseguimento di uno specifico obiettivo;
- il **D.Lgs. 300/1999** con il quale è stata esercitata la delega finalizzata al *riordino dei Ministeri*;
- il **D.Lgs. 286/1999**, che ha disposto il *riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio*, con l'intento di rivitalizzare i controlli di risultato e i controlli interni, e che contiene indicazioni di metodo, di merito e organizzative per la diffusione della «cultura della valutazione».

Il cammino delle riforme è proseguito con la predisposizione, da parte dell'esecutivo, del **Piano Industriale della Pubblica Amministrazione** (presentato nel *maggio 2008*), il quale enuncia l'esigenza di un risanamento e di una profonda ristrutturazione dell'apparato pubblico nel suo complesso.

A questo ha fatto seguito la cd. **riforma Brunetta** della P.A. e del pubblico impiego (**L. 15/2009** e **D.Lgs. 150/2009**), nonché le ulteriori **manovre del triennio 2010/2012** che hanno dato, e danno tuttora, una *notevole spinta alla semplificazione ed alla efficienza* nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini.

Si tratta, infatti, di interventi normativi che trovano tutti il loro comune denominatore nella modernizzazione dell'apparato burocratico italiano nonché alla

rivalutazione di un ruolo di centralità da (ri)attribuire al cittadino, posto in posizione di *equiordinazione* rispetto all'amministrazione medesima.

3. La semplificazione normativa quale presupposto dell'efficienza del sistema pubblico

**Semplificazione
normativa
ed efficienza della P.A.**

A) La qualità della regolazione

L'organizzazione e l'efficienza del sistema pubblico sono condizionate, a loro volta, dall'attuale (e passata) situazione normativa, caratterizzata da un ipertrofismo legislativo. Ciò costituisce «un ostacolo oggettivo per gestioni manageriali e orientate al risultato» (D'ORTA).

Il fenomeno della complessità della regolazione, intendendosi per «regolazione» l'insieme delle norme giuridiche (di rango legislativo e non) è strettamente connesso alla sempre maggiore complessità, sul piano economico-sociale, delle società contemporanee, in particolare dei Paesi industrializzati.

È convinzione diffusa, infatti, che una regolazione di qualità produca di per sé effetti positivi, indipendentemente dal merito delle scelte del regolatore, sia nei confronti dei cittadini (in termini di trasparenza, leggibilità, accessibilità e più in generale democraticità delle amministrazioni pubbliche) sia nei confronti del mondo produttivo (sulla concorrenza, sul mercato finanziario, sull'occupazione, sulla riduzione dei freni burocratici all'attività economica).

Ed invero, la politica di semplificazione normativa ha «un rilievo istituzionale perché investe tutti i settori dell'ordinamento in maniera orizzontale e ha quindi tutte le caratteristiche di una politica generale, unificata da finalità di carattere permanente» (MADDALENA).

«Semplificare» vuol dire proprio introdurre **elementi di chiarezza** nell'ordinamento, intervenendo sia sulla qualità che sulla quantità della normativa, nel contesto di un Paese produttivo e competitivo.

Le cause della crescente complessità della regolazione

Tali cause sono state ricondotte:

- all'emersione di sempre nuovi interessi meritevoli di tutela e quindi, di interventi di tipo regolatorio (ambiente, consumatori, mercato);
- alla pluralità dei centri di produzione normativa (a livello sovranazionale, nazionale e locale) e, quindi, all'aumento della tipologia degli atti normativi, non più ordinati in una rigida scala gerarchica, ma secondo il criterio della competenza;
- all'incremento del numero degli atti normativi vigenti e delle norme giuridiche in essi contenute (cd. inflazione legislativa e regolamentare);
- alla continua e rapida produzione di nuove norme che incidono su quelle precedenti, in modo spesso disorganico e confuso (soprattutto a causa della abrogazione implicita), con le conseguenti difficoltà nel reperimento dei testi effettivamente vigenti.

L'**obiettivo** della qualità della normazione deve essere perseguito secondo **due direttrici** (MADDALENA):

- curando la *manutenzione*, il *riordino* e la *semplificazione della normativa* già vigente, anche attraverso la redazione di codici e la delegificazione;
- producendo, grazie ad una preventiva valutazione dei loro effetti, *nuove norme solo se non ci sono alternative alla regolazione*, e comunque regole efficaci, chiare e coerenti attraverso un forte coordinamento dell'attività di produzione normativa.

B) Evoluzione storico-normativa

Una soluzione alla questione della criticità delle norme è stata data per la prima volta nel 1986 dai Presidenti della Camera, del Senato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che predisposero tre circolari sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.

Questi formulari furono poi integrati nel 1997 con l'emanazione di ulteriori circolari dei Presidenti delle Camere che portarono alla modifica dell'articolo 79 del regolamento della Camera dei deputati, sulla scia della raccomandazione ai Governi dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) emanata nel 1995.

La raccomandazione, intitolata «*Migliorare la qualità degli interventi normativi del Governo*», rappresenta il primo *standard* internazionale sulla qualità delle regolamentazioni basata sulle *best practices* seguite nei paesi OCSE per lo sviluppo e l'applicazione delle nuove regolamentazioni. La conferma che il miglioramento della qualità della legislazione stava diventando un obiettivo politico di primo piano si è avuta nel 1997, quando per la prima volta in un trattato internazionale veniva evidenziata l'esigenza della qualità della legislazione. Il trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, infatti, contiene in un allegato una dichiarazione sulla «Qualità redazionale della legislazione comunitaria». Sempre nel maggio 1997 fu pubblicato il Rapporto dell'OCSE sulla riforma della regolazione.

Nel 2001, durante la Presidenza Prodi, è stato presentato un *Libro bianco sulla Governance*, che ha affermato formalmente il passaggio dalla *deregulation* al concetto di *miglior legislazione* (la cd. *Better regulation*).

Gli **obiettivi** del Libro bianco possono essere così sintetizzati:

- miglioramento della qualità della legislazione;
- efficace *monitoring* dell'adozione e dell'applicazione della legislazione;
- conclusione di un accordo interistituzionale per legiferare meglio;
- semplificazione e riduzione della legislazione comunitaria.

Sulla scia delle attività e dei progetti portati avanti in ambito europeo, si è poi intervenuti a livello parlamentare nel 1997 con l'introduzione nel regolamento della Camera dei deputati dell'articolo 16bis, che ha istituito il **Comitato per la legislazione** quale organismo sia di controllo del corretto modo di legiferare, sia consultivo fornendo pareri sulla qualità redazionale dei testi, sulla omogeneità, semplicità, chiarezza ed efficacia delle tecniche di semplificazione.

Inoltre, con l'emanazione della **L. 59/1997** si è previsto che il Governo presenti annualmente al Parlamento un *disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo*, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni, con particolare riguardo all'assetto delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

AIR, VIR e taglia-leggi

Nel 2001 è stata emanata la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 aprile dal titolo «*Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi*», che ha sostituito una precedente circolare del 1986. Questa circolare è stata seguita da quella del maggio 2001 intitolata «*Guida alla redazione dei testi normativi*».

Un notevole contributo alla semplificazione è stato apportato dalla **legge di semplificazione annuale n. 246/2005**, che individua due strumenti chiave per la semplificazione amministrativa: l'**analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)** e la **verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)**.

Il primo consiste nella valutazione *a priori* degli effetti che l'introduzione di una nuova norma può comportare su imprese e cittadini. Il secondo, invece, consiste nella valutazione periodica del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese, sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Sotto altro profilo, il legislatore ha dato un forte impulso alla *politica di riassetto normativo* mediante il **cd. taglia-leggi**, cioè l'**abrogazione delle leggi divenute superflue**.

Si tratta di uno strumento diretto alla **drastica riduzione** del numero degli atti normativi presenti nel nostro ordinamento, mediante l'**eliminazione di una moltitudine di regole obsolete ed inutili** che rendevano spesso il nostro sistema giuridico oscuro e farraginoso, limitando la libertà dei cittadini, scoraggiando la competitività delle imprese e ritardando i tempi di decisione e di erogazione dei servizi da parte delle amministrazioni.

«La riduzione dello *stock* normativo è, tuttavia, solo il **primo passo** verso una **semplificazione effettiva** del sistema amministrativo italiano. Occorre, infatti, portare avanti l'opera di riassetto della normativa vigente, tramite la predisposizione di *codici e testi unici*, promuovere una *maggiore qualità della regolazione*, porre in essere misure di *liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi* al fine di ridurre gli oneri burocratici gravanti sui cittadini e sulle imprese. Nello svolgimento di queste attività è essenziale un coordinamento tra le amministrazioni statali e quelle locali, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Gli obiettivi di semplificazione sono perseguiti anche attraverso la partecipazione alle iniziative e ai programmi di semplificazione avviati dall'Unione Europea, dall'Ocse e da altri organismi internazionali» (fonte: www.semplicifcazionenormativa.it).

Nello specifico, dopo un primo intervento previsto nella L. 246/2005, il legislatore è intervenuto sulla questione delle norme da abrogare, perché obsolete o in quanto hanno esaurito i loro effetti, sia mediante il *D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008*, che con il *D.L. 200/2008, conv. in L. 9/2009*.

Successivamente, il legislatore ha nuovamente delegato il Governo ad adottare «decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio

1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» (art. 4 L. 69/2009).

Sulla base di ciò è stato emanato il **D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 179**, il quale contiene le disposizioni di cui si ritiene indispensabile detta permanenza, nonché il **D.Lgs. 212/2010**, che ha abrogato espressamente numerose disposizioni legislative tacite o implicite, che abbiano esaurito i loro effetti o ritenute ormai obsolete.

Da ultimo, il **D.P.R. 13-12-2010, n. 248** ha provveduto ad abrogare espressamente le norme regolamentari vigenti prive di effettivo contenuto normativo e ritenute, ormai, non più attuali.

La riduzione della normativa è, a sua volta, integrata e completata da un'opera di **razionalizzazione e riordino del panorama legislativo urgente**, mediante l'**accorpamento di norme omogenee per settore**.

L'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione: linee d'azione

Le **linee d'azione** dell'esecutivo, mediante l'attività dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, sono in pieno svolgimento, relativamente:

- al **monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi di semplificazione**, per capire dove è necessario ancora intervenire per semplificare;
- all'**analisi delle proposte di semplificazione**: l'Unità per la semplificazione, infatti, raccoglie e analizza costantemente le segnalazioni, le idee e le proposte di semplificazione inviate dai cittadini, dalle imprese e dai professionisti, al fine di individuare le priorità di intervento e di orientare l'attività della struttura verso la risoluzione dei problemi maggiormente sentiti;
- al **taglia-regolamenti**. Dopo le maxiabrogazioni della normativa primaria e secondaria, l'attività di semplificazione sta riguardando anche le disposizioni di natura secondaria, attraverso la preliminare ricognizione di quelle oggetto di abrogazione implicita;
- al **gold-plating**. Nel recepimento della normativa europea occorre prevenire sovraccarichi di regolazione; in particolare, bisogna evitare di introdurre o mantenere adempimenti, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive, di estendere l'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle stesse, di introdurre o mantenere sanzioni più gravose e procedimenti più complessi rispetto a quelli strettamente necessari per l'attuazione della normativa dell'UE.