

SEMINARIO DI ASTRID

Qualità della regolazione e riduzione degli oneri burocratici

Roma, 9 luglio 2009

La qualità della regolazione in Italia

Una visione di insieme

di Alessandro Natalini

Premessa

A partire dalla prima metà degli anni Novanta la qualità della regolazione ha guadagnato un posto di riguardo nell'agenda politica di gran parte dei Governi che si sono succeduti alla guida del paese. Questa rilevanza è testimoniata dalla ampia quantità di studi che si sono concentrati su questo tema, analizzando i diversi strumenti della semplificazione, ma anche l'analisi dell'impatto della regolazione (AIR). Gli stessi gruppi di lavoro di Astrid in un passato non lontano hanno prodotto alcuni rapporti di ricerca in materia soprattutto di semplificazione. Anche l'Oecd ha recentemente realizzato un'approfondita *review* sulla *better regulation* in Italia. Tuttavia non è parso inutile o meramente ripetitivo aprire un nuovo spazio di riflessione sullo stesso tema in quanto esso presenta alcuni rilevanti elementi di novità.

Infatti, la XVI legislatura presenta, almeno in questo primo anno, due profili che la caratterizzano in modo (in buona misura) differente da quelle precedenti. Il primo è che è prevista la figura del ministro per la Semplificazione a testimonianza della centralità del tema nel programma di governo. Il secondo è che il quadro politico, per effetto dei risultati elettorali, appare molto meno frammentato e precario del passato, rendendo praticabili anche iniziative di non breve periodo.

Le condizioni di contesto delle politiche per la qualità della regolazione non sono mutate solo a livello statale, ma anche (e forse soprattutto) a livello comunitario e regionale. Da un lato, la *better regulation* rappresenta una delle pietre angolari dell'agenda di Lisbona. Per cui almeno dal 2002 si registra una sua crescente europeizzazione. Per influenzare le politiche della qualità della regolazione dei paesi membri Bruxelles ha utilizzato in prevalenza strumenti "morbidi" e persuasivi, ma in alcuni casi non ha esitato a ricorrere anche a quelli più cogenti, come nel caso della Direttiva servizi. Dall'altro lato, la riforma del titolo V della Costituzione ha investito le regioni e gli enti locali di gran parte delle competenze in materia di qualità della regolazione.

Nel frattempo, la necessità di recuperare margini di competitività ha spinto molti paesi "avanzati" a dotarsi di incisive politiche di miglioramento della qualità della regolazione. Per questo

essi stanno impegnando risorse significative per ridurre i tempi e i costi delle proprie burocrazie. Ciò significa che se l'Italia non accelera il passo il divario che attualmente registriamo con gli altri paesi è destinato ad allargarsi. Ma significa anche che intorno a noi vi sono diversi “laboratori” in cui si stanno sperimentando nuovi approcci alla qualità della regolazione o si stanno affinando o integrando quelli già da tempo utilizzati. Per cui, nella prospettiva italiana, essi rappresentano un'occasione di apprendimento per elaborare politiche di intervento che devono comunque essere tarate sulla specificità del nostro contesto.

Questo documento ha lo scopo di illustrare i criteri ispiratori del disegno della ricerca, di mostrare in estrema sintesi i risultati dell'analisi e le possibili indicazioni di policy che se ne ricavano. Si tratta ovviamente di ipotesi che dovranno essere discusse e approfondite all'interno del gruppo di lavoro nelle prossime settimane.

L'impostazione della ricerca

La ricerca è stata impostata seguendo tre criteri. Il primo criterio è legato al suo oggetto che “copre” un territorio molto ampio con l'ambizione di scandagliarlo in profondità. Infatti, lo studio si articola su due livelli. Ad un primo livello si affronta la politica di *better regulation* nel suo complesso. Questa parte si può al momento solo intravedere all'interno della prima sezione del *paper*. In prospettiva dovrebbe essere costituita, oltre che dal contributo di Siriana Salvi che analizza il posizionamento dell'Italia nelle indagini degli organismi internazionali, da altri due contributi dei coordinatori della ricerca che dovranno proporre una sintesi del rapporto di ricerca che tenga conto degli elaborati in esso contenuti, ma anche dei numerosi incontri seminariali che sono stati e dovranno essere realizzati a monte, durante e a valle della ricerca. Questo primo livello guarda alla qualità della regolazione nel suo insieme e si sforza di offrire nuove chiavi di lettura per ricostruirne e valutarne criticamente le priorità e le strategie di azione. Il secondo livello, a cui sono dedicate le cinque successive sezioni del *paper*, riguarda invece l'analisi di specifiche questioni raggruppate per temi: la costruzione del *framework* istituzionale e della capacità amministrativa; la semplificazione procedimentale; la semplificazione normativa e la codificazione; l'AIR; l'applicazione dello *Standard Cost Model* (SCM); gli ulteriori strumenti di intervento che l'Italia potrebbe mutuare dalle esperienze degli altri paesi. Essendo le politiche di qualità della regolazione organizzate ormai su più livelli di governo, molti dei contributi sono dedicati all'analisi dei problemi incontrati nel tentativo di attuarle nelle regioni e nelle amministrazioni locali.

Il secondo criterio è collegato alla conformazione del gruppo di lavoro. Infatti, la maggior parte delle analisi di cui si dispone fino ad oggi sulla *better regulation* italiana sono state realizzate da giuristi di estrazione universitaria e sono riferite al livello statale. Invece, il gruppo di lavoro è composto in notevole misura dai “tecnici” che sono stati e sono direttamente coinvolti nella progettazione e realizzazione degli interventi sulla qualità della regolazione, che hanno maturato la propria esperienza di cambiamento “sul campo” con riferimento a diversi livelli di governo o presso autorità indipendenti e che per una buona metà non sono giuristi (ma economisti, politologi, sociologi). Ciò fa assumere al lavoro realizzato un valore che in parte va oltre la stessa produzione del *paper*: esso rappresenta un tentativo di avviare un dialogo tra diverse discipline, ma soprattutto

tra coloro che portano avanti singoli interventi di miglioramento della qualità della regolazione affinché ciascuno sia spinto a recuperare, e nel contempo offrire agli altri, una visione di insieme del problema posto dalla complicazione burocratica e normativa e delle sue possibili soluzioni.

Il terzo criterio è collegato al metodo di ricerca, che non ha guardato solo all'Italia. E non ha considerato solo le norme e la loro interpretazione. Infatti, molti dei contributi che compongono questo *paper* hanno utilizzato un approccio comparativo che ha spinto a confrontare in modo sistematico l'esperienza italiana con quella di altri paesi e quella delle amministrazioni regionali e locali tra loro. Inoltre, la ricerca poggia su una notevole base di evidenze empiriche, in quanto ha preso le mosse dalla individuazione e dallo sfruttamento dei giacimenti disponibili di dati sulla *better regulation* in Italia e a livello internazionale

Principali evidenze

Le priorità

La politica per la qualità della regolazione nell'ultimo periodo, almeno a livello statale, ha sicuramente guadagnato in ampiezza. Infatti, si è rinunciato ad agire solo (o prevalentemente) con la semplificazione procedimentale, come negli anni Novanta, o puntando in modo quasi esclusivo sulla codificazione, come proponeva la l. n. 229/2003. Sembra essersi ormai affermato il principio per cui la qualità della regolazione si avvale di una pluralità di strumenti. Peraltro, gli attuali interventi si focalizzano essenzialmente su due obiettivi: la riduzione delle disposizioni in vigore e degli oneri informativi sopportati dalle imprese. In ciascuno di questi due ambiti sono stati conseguiti risultati rimarchevoli. Nel primo caso è stato eliminato un numero molto elevato di norme obsolete. Nel secondo caso è stata abbattuta una quota cospicua di oneri informativi in alcune delle più rilevanti materie di competenza statale (principalmente in materia di lavoro). Invece, le istanze di cambiamento in materia di AIR, di codificazione, di Suap e di riduzione dei termini procedurali hanno preso corpo nell'ambito di alcuni provvedimenti normativi, ma sono al momento ancora ad uno stato embrionale.

Nell'ambito delle autorità di regolazione si assiste ai primi, ancora timidi, passi in avanti nella "messa a regime" dell'AIR. Un novero ancora troppo limitato di regioni e di enti locali sta avviando delle proprie politiche per la qualità della regolazione, mentre molte altre hanno evidenti problemi anche ad andare al traino di quelle impostate a livello statale. Tuttavia, sono state realizzate sul territorio esperienze in materia di Air, di Suap e di semplificazione normativa e procedimentale di cui sarebbe utile favorire la diffusione.

A livello aggregato, il raffronto con gli altri paesi mostra che in Italia la qualità della regolazione sta migliorando, ma che non si riesce a colmare il ritardo rispetto agli altri paesi avanzati, che evidentemente progrediscono ad un ritmo almeno pari al nostro.

Il framework istituzionale

Il ricorso ad una pluralità di strumenti per la qualità della regolazione ha determinato una forte articolazione del disegno organizzativo. In ambito statale al fianco del ministro per la Semplificazione normativa troviamo quello per la Pubblica amministrazione a cui sono state attribuite (in parte) le deleghe in materia di semplificazione procedimentale e di misurazione e riduzione degli oneri. Ciascuno dei due responsabili politici si avvale di proprie strutture amministrative. Le competenze in materia di AIR sono invece in capo al Dipartimento affari giuridici e legislativi. Anche il Dipartimento per le politiche comunitarie svolge alcuni rilevanti compiti su alcune iniziative connesse all’attuazione della direttiva Servizi e per il programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a livello comunitario. Un ruolo di raccordo dovrebbe essere svolto da un apposito Comitato interministeriale e, su un piano tecnico, dall’Unità di semplificazione. Al fianco di questo complesso conglomerato di strutture che agisce presso la Presidenza del consiglio esercitano (o dovrebbero esercitare) un ruolo importante i ministeri di settore, tra cui spicca quello per lo Sviluppo economico che ha un ruolo rilevante in materia di Suap e nella gestione del Tavolo per lo *Small Business Act*. Infatti, la maggior parte degli interventi in corso di realizzazione (riduzione norme e riduzione oneri) e di quelli che si stanno avviando (AIR e riduzione termini procedurali) attribuiscono in buona misura la responsabilità dell’attuazione a ciascuno dei ministeri. Peraltro, non sembra che la maggior parte dei dicasteri svolga un ruolo particolarmente attivo anche per la scarsità delle risorse dedicate allo svolgimento di queste funzioni.

Nel complesso si può dire che negli ultimi anni si è assistito ad un radicale mutamento di indirizzo nella conformazione del *framework* istituzionale. Infatti, si è passati dal disegno organizzativo della fine degli anni Novanta fortemente centralistico, imperniato su un ruolo direttamente operativo degli esperti “esterni” della Presidenza del consiglio dei ministri raccolti intorno alla figura del ministro per la Funzione pubblica, ad uno a conformazione reticolare all’interno del quale svolgono una funzione preminente le strutture burocratiche composte da “interni”.

A livello regionale e locale si è assistito solo in alcuni casi particolarmente avanzati alla nascita di strutture e funzioni che si occupano di progettare e realizzare le politiche di qualità della regolazione.

Anche i meccanismi di raccordo tra i livelli di governo hanno funzionato in modo dispersivo e non sempre efficace. Infatti, essi si sono basati fundamentalmente su un Accordo del marzo 2007 che non ha trovato pratica attuazione e su continue interlocuzioni tra ciascuno dei soggetti che nell’ambito della Presidenza del consiglio dei ministri e dei ministeri di settore si occupa dei singoli interventi. Nel corso della passata legislatura si era cercato di concentrare l’interlocuzione con i rappresentanti delle categorie economiche e sociali presso un apposito Tavolo per la semplificazione. Nel corso di quella odierna esse è sostanzialmente segmentata in relazione a ciascuno dei protagonisti delle politiche per la qualità della regolazione. Si è, inoltre, assistito negli ultimi anni a diversi interessanti esperimenti di utilizzare la consultazione telematica per l’ascolto diretto dei cittadini e delle imprese, anche se in modo ancora episodico e poco strutturato.

Le strategie d'azione e gli strumenti

Gli interventi in materia di qualità della regolazione muovono ancora invariabilmente da un provvedimento normativo anche laddove lo stesso esito avrebbe potuto essere raggiunto agendo sul solo piano amministrativo. Invece si preferisce utilizzare le norme non solo per abrogare altre norme, ma anche per realizzare le stime degli oneri amministrativi o per disciplinare l'Air o per ridurre i termini procedurali. Le ragioni di questo fenomeno sono diverse: a) l'abitudine di chi progetta queste politiche nei Gabinetti di ragionare "per leggi"; b) l'esigenza dei politici di avere in mano qualcosa di tangibile da spendere già nella fase in cui si lanciano iniziative che impiegano anni ad essere attuate; c) la voglia/esigenza/speranza di appigliarsi alla legge per vincere le resistenze delle amministrazioni pubbliche riluttanti ad innovare. Nella presente legislatura sembra che il ricorso ai regolamenti delegificanti, che erano stati lo strumento principe della semplificazione degli anni Novanta, sia molto diminuito a livello statale. La tendenza della presente legislatura sembra essere invece quella di privilegiare per esigenze di celerità l'utilizzo del decreto legge e del decreto legislativo con criteri "molto ampi". Rispetto al passato si registra anche un maggiore ricorso alla misurazione non solo per contare il numero dei provvedimenti adottati o abrogati, ma anche per stimare gli effetti delle regole in vigore o di quelle che si vuole adottare.

Indicazioni di policy

Rivedere le priorità

1) Puntare sulla riduzione dei tempi procedurali e dei costi della regolazione

Le attuali politiche di intervento, seguendo gli esempi che vengono dall'estero, si sono concentrate essenzialmente sulla riduzione dello stock di norme (Francia) e di oneri informativi (Olanda). In ambedue i casi l'indagine ha messo in luce che dopo una prima fase in cui sono stati conseguiti risultati significativi (almeno sul piano dei numeri) si sta profilando all'orizzonte una situazione per cui è verosimile che questi interventi saranno condizionati da un accresciuto tasso di complessità. Infatti, da un lato, una volta finita la mietitura delle disposizioni obsolete, la semplificazione normativa si trova di fronte a notevoli problemi nel perseguire la codificazione. Da un altro lato, la misurazione e riduzione degli oneri sembra destinata ad incontrare maggiori difficoltà nel momento in cui sarà esaurita la "vena" delle materie di competenza esclusiva statale e si dovrà passare a considerare quelle di competenza concorrente e di competenza esclusiva regionale. Sembra allora opportuno aumentare la pressione sulla riduzione dei tempi, una volta terreno di elezione delle politiche di semplificazione italiane, ma che ora è finita in secondo piano. Infatti, l'Italia ha un problema specifico di lentezza burocratica che rappresenta un enorme peso per le imprese e per i cittadini. Un problema che solo in parte può essere alleviato con le misure previste nella legge n. 69/2009, in quanto (come ha messo in evidenza l'esperienza degli anni passati) la semplificazione "efficace" passa attraverso azioni focalizzate sui procedimenti maggiormente critici e rilevanti. Inoltre, occorre avviare un programma per la riduzione dello stock dei costi di conformazione delle attività dei privati alle prescrizioni normative ulteriori rispetto a quelli meramente informativi. In questo campo scontiamo la forma tradizionalmente alluvionale dello stile di regolazione italiano unito ai troppi ritardi che ha accusato il processo di introduzione

dell’Air. Occorre allora avviare specifici progetti che portino almeno a smussare la vetta della montagna che con il passar del tempo si è venuta innalzando. Tuttavia, nel far questo occorre adottare tecniche di misurazione (prodromo essenziale alla riduzione) riferite non solo ai costi, ma anche ai benefici delle regole o, meglio, ai rischi che comporta la loro eliminazione.

2) Puntare sulla razionalizzazione dei flussi e non solo sulla riduzione dello stock

Nel contesto italiano è logico che le politiche per la qualità della regolazione abbiano mirato essenzialmente a rimuovere gli strati di norme e di adempimenti amministrativi accumulati nel tempo. Ma non basta. Infatti, mentre si sta procedendo alla riduzione dello stock altre disposizioni contribuiscono incessantemente a riprodurlo, se non ad accrescerlo. L’eliminazione delle norme obsolete prodotta dal taglia-leggi è “controbilanciata” dal caos normativo determinato da numerose disposizioni dal contenuto promiscuo, le quali (paradossalmente) sono spesso le stesse che contengono gli interventi di semplificazione legislativa. La riduzione degli oneri informativi si scontra con altri provvedimenti (es. Suap o il permesso di costruire) in cui la necessità di rendere più celere l’azione amministrativa o di tutelare interessi primari come quello della tutela dell’ambiente provocano una crescita degli oneri informativi.

Si pone allora il problema di razionalizzare non solo le norme esistenti, ma anche il modo con cui sono prodotte le nuove disposizioni. Tuttavia, molte incertezze e molti limiti continuano ad accompagnare la messa a regime dell’Air. Continua a perdurare la diffidenza con cui questo essenziale strumento per la qualità della regolazione è stato accolto sin dalla sua iniziale sperimentazione (ormai dieci anni fa) nel nostro ordinamento. Esso è tacciato di essere troppo gravoso e di rappresentare un’eccessiva forzatura rispetto al nostro approccio al *rule-making*. Per questo è stato a lungo ridotto ad essere una paginetta priva di dati e di valutazioni comparative tra opzioni alternative da allegare ai provvedimenti normativi. Oppure lo si è configurato come una valutazione da cui (incomprensibilmente) dovrebbero essere esentati gli atti normativi dotati di “peculiare complessità ed ampiezza” (dpr n. 170/2008). Invece, le esperienze dei paesi avanzati, nonché della stessa Commissione europea, mostrano come l’Air assuma valore quando conforma effettivamente il processo decisionale e laddove sia realizzata in modo estensivo, concentrando, in particolare, gli sforzi sui casi più “spinosi”. L’Air non è una semplice aggiunta ad un processo di produzione delle norme che continua a seguire i riti imposti dalle tradizioni, ma deve contribuire a modificarli profondamente. Infatti, questo strumento è funzionale ad aguzzare la vista sui problemi posti dalla regolazione attraverso un dibattito aperto ai soggetti pubblici e privati interessati. Non c’è dubbio che la sua introduzione nel contesto italiano non è facile né indolore, in quanto occorre vincere radicate abitudini anche a livello politico e, soprattutto, negli uffici di diretta collaborazione. Ed è necessario progettare analoghe azioni di cambiamento non solo a livello statale, ma anche in tutti gli altri regolatori. Ma è certo anche che se non si mette seriamente mano alla razionalizzazione dei flussi gli effetti degli interventi sullo stock saranno vanificati.

3) Anche il cittadino vuole la sua parte

Fin dagli anni Novanta degli interventi per la qualità della regolazione hanno beneficiato prevalentemente le imprese, grazie ad una capacità di trovare ascolto a livello politico molto maggiore di quella dei cittadini. Questo sbilanciamento si è accentuato a seguito dell'intervento europeo che interpreta la *better regulation* come un modo per recuperare la competitività del sistema economico. Ciò si evidenzia in particolare in materia di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, uno strumento che in Italia fino ad ora è stato utilizzato solo sulle materie che riguardano le piccole e medie imprese. Anche il federalismo ha contribuito (su larga parte del territorio) ad aggravare questo squilibrio. Infatti, con la riforma del titolo V gran parte delle competenze che riguardano direttamente i cittadini sono state devolute a regioni ed enti locali. Per cui in relazione ad esse l'effetto degli interventi realizzati a livello statale non potrà che avere un effetto molto limitato. Ma le analisi contenute nel rapporto di ricerca mostrano che solo una parte (neanche molto cospicua) di queste amministrazioni ha attivato proprie politiche per la qualità della regolazione. Per cui c'è il serio rischio che progressivamente si abbia un'amministrazione a due velocità: più spedita e meno onerosa per le imprese e più lenta e complicata per i cittadini. Occorre allora operare un bilanciamento, introducendo azioni positive per assicurare pari opportunità di trattamento. In particolare, si potrebbe attivare un progetto nazionale su alcuni ambiti di particolare rilievo per i cittadini che dovrebbe basarsi sul coinvolgimento attivo dei diversi livelli di governo.

Rendere più coeso, stabile e articolato il *framework* istituzionale

4) Concentrare la leadership politica e amministrativa

Negli ultimi anni la qualità della regolazione ha acquistato visibilità sia negli organigrammi della politica sia in quelli della burocrazia. Però il governo di questa *policy* è disperso tra troppi responsabili, finendo per diluire la *leadership* politica del cambiamento. Occorre porvi rimedio. Una prima strada è quella di adottare una soluzione organizzativa, attraverso l'accorpamento delle deleghe, individuando un solo ministro che consideri la qualità della regolazione come propria missione primaria. La seconda strada (non alternativa alla prima) è di tipo funzionale e consiste nel rilanciare lo strumento del Piano di azione per la semplificazione che, pur con le molte approssimazioni e improvvisazioni della sua prima edizione nel 2007, è uno strumento utile per dare visibilità alle priorità seguite dal Governo e per specificare le responsabilità di ciascuno dei dicasteri in relazione alle singole linee operative. Il Comitato interministeriale per le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione (magari con una conformazione diversa da quella attuale) potrebbe trovare nel Piano il perno funzionale su cui poggiare per esercitare concretamente la propria funzione di impulso e coordinamento. Peraltro, l'esercizio effettivo di questa funzione è subordinato anche alla introduzione di un sistema di valutazione che consenta di orientare le strategie d'intervento e di misurare gli stati di avanzamento delle iniziative in corso, operando continui raffronti tra quanto si sta realizzando in Italia e le esperienze degli altri paesi.

Anche la *leadership* delle strutture amministrative che si occupano di qualità della regolazione nella Presidenza del consiglio dei ministri è debole e frammentata. Da un lato, esse sono troppe e necessitano di trovare continui punti di raccordo tra loro. La soluzione di questa dispersione non può che passare per una razionalizzazione organizzativa. Da un altro lato, ciascuna

di queste strutture soffre la penuria di personale qualificato. A ciò suppliscono in parte gli esperti “esterni” dell’Unità per la semplificazione o reclutati attraverso convenzioni stipulate dal Dipartimento della funzione pubblica con la Scuola superiore della pubblica amministrazione piuttosto che con il Formez o con l’Istat. Molti di questi tecnici lavorano per l’amministrazione pubblica per frazioni del proprio tempo e con contratti a termine che si rinnovano periodicamente. Questa soluzione organizzativa ha il vantaggio nel breve termine di essere particolarmente flessibile, ma alla lunga si rivela precaria, ostacolando l’accumulo di esperienza e capacità. Gli esperti esterni possono essere di ausilio per progettare processi di cambiamento e per svolgere alcune funzioni a carattere specialistico. Ma la qualità della regolazione deve essere montata su un pianale stabile, costituita dai dirigenti e funzionari pubblici. E che non può fare perno solo sulla Presidenza del consiglio dei ministri. Infatti, se si è scelto di imboccare la strada di un sistema organizzativo che responsabilizza le singole strutture ministeriali è necessario presidiare la loro effettiva costituzione e il loro progressivo consolidamento anche attraverso iniezioni di specifiche risorse.

5) Dotarsi (anche) di un valutatore indipendente

Gli esperti esterni non dovrebbero più supplire alle carenze di personale delle amministrazioni pubbliche che si occupano di qualità della regolazione. Tuttavia essi possono dare un contributo essenziale in qualità di *watchdog* delle politiche di qualità della regolazione, come mostra chiaramente l’esperienza di alcuni paesi europei. Serve qualcuno che tenga sostenuta l’andatura, che incalzi gli inerti, che metta in luce l’azione dei virtuosi e che mostri le contraddizioni e l’inanità delle misure adottate. Infatti, al momento i tecnici svolgono un’azione anche eccessivamente invasiva, ma comunque caratterizzata da una scarsa autonomia rispetto ai vertici politici e burocratici. Sarebbe invece necessario introdurre una struttura relativamente agile caratterizzata dalle elevate competenze dei suoi componenti e da una spiccata indipendenza nei confronti dell’Esecutivo e della maggioranza parlamentare, nonché dall’equidistanza dai diversi livelli di governo. Un’ipotesi potrebbe essere quella di incardinare questa struttura presso il Parlamento, all’interno del quale già oggi troviamo uffici che si occupano a tempo pieno della materia, attribuendo in modo esplicito alle Assemblee un ruolo di meta-regolatore.

6) Creare capacità amministrativa nelle regioni e nelle amministrazioni locali

La qualità della regolazione riguarda sempre più le regioni e gli enti locali. Tuttavia i meccanismi di coordinamento multilivello che sono stati fino ad ora introdotti (tavoli e accordi) hanno funzionato piuttosto male. Però è impensabile che ogni amministrazione continui a procedere in ordine sparso. Anche perché le evidenze empiriche disponibili mostrano che nella maggioranza dei casi le amministrazioni regionali e locali non procedono: restano inerti. E, comunque, l’intreccio delle materie rende molto spesso necessario progettare gli interventi di riduzione sulla base di una stretta cooperazione tra lo Stato e le autonomie territoriali. Perciò è importante individuare un luogo tecnico di interlocuzione multilivello per rafforzare le linee di comunicazioni tra tutti coloro che operano sulla qualità della regolazione. Ma è soprattutto essenziale che, almeno all’interno di

ciascuna regione e dei comuni di grandi dimensioni, si introducano strutture e funzioni che si occupino stabilmente della *better regulation*. Altrimenti questa politica non disporrà sul territorio di pilastri organizzativi sufficienti a sostenersi. E la scelta sarà tra lasciar perdere la qualità della regolazione in gran parte del territorio o lasciare spazio alle tendenze neo-stataliste che affiorano in diversi degli interventi sulla qualità della regolazione degli ultimi anni e che alcune delle decisioni della Corte Costituzionale sembrano in parte assecondare. Allora sarà necessario chiedersi se il federalismo è uno strumento per consentire alle singole amministrazioni di dare servizi più adeguati allo specifico contesto e più efficienti o se è un sistema di recinti che rende lecito coltivare l'inefficienza regolatoria e burocratica. E se la tutela dell'autonomia sia la strada migliore per garantire sul territorio almeno un livello minimo di prestazioni burocratiche così come richiesto dalle imprese e dai cittadini. Per costruire un sistema della qualità della regolazione dotato di solide radici organizzative nelle amministrazioni regionali e locali può essere sicuramente di ausilio l'attivazione di progetti di intervento e iniziative di formazione promosse dal livello statale sulla base di intese o accordi in Conferenza unificata. Ma è il momento che le autonomie regionali e locali assumano le proprie responsabilità e decidano che ruolo giocare all'interno della qualità della regolazione.

Perseguire strategie di intervento mirate, partecipate ed effettive

7) Programmare sul complessivo, ma intervenire in modo selettivo e graduale

Nel corso degli anni Novanta la politica di qualità della semplificazione si basava essenzialmente su interventi di tipo selettivo. Per cui si semplificavano specifici procedimenti, si codificavano alcune materie e l'AIR era sperimentata su una serie circoscritta di casi. L'idea di fondo era che di fronte all'enorme accumulo di questioni problematiche ereditate da decenni di inerzia riformatrice gli interventi a pioggia fossero dispersivi. Si dovevano indirizzare gli sforzi su obiettivi molto definiti. Anche troppo. Per cui, in un contesto caratterizzato da una frantumazione e moltiplicazione delle norme e delle procedure, si finiva spesso per lenire una somma di micro-problemi senza intaccare (se non in modo marginale) una situazione complessiva che restava gravemente inefficiente. Ciò ha spinto a partire dal 2005 ad intervenire con misure trasversali (con il silenzio assenso, la dichiarazione inizio attività e il taglia-leggi) rivolte direttamente al complesso delle questioni in campo, cercando di estirpare la mala pianta con un colpo solo. Questo approccio ha il vantaggio di essere facilmente spendibile presso l'opinione pubblica ma incontra serie difficoltà attuative. Nel corso della presente legislatura si registra in materia di misurazione e riduzione degli oneri un recupero dell'approccio selettivo rispetto alle materie o alle parti di materie considerate. In materia di riduzione dei termini è tornato a prevalere l'approccio trasversale in quanto le misure recentemente introdotte hanno investito il complesso dei procedimenti amministrativi (l. n. 69/2009). Sembra invece che all'interno di tutti i programmi di intervento (AIR, codificazione e semplificazione amministrativa) sia comunque necessario di volta in volta individuare, fissando un sistema di priorità, alcuni bersagli specifici. E' questo l'unico modo per concentrare su di essi le non molte risorse disponibili e per rendere controllabile il loro effettivo conseguimento, nonché per effettuare tagli "discriminati" e realisticamente praticabili.

8) Lavorare sull'effettività responsabilizzando la dirigenza pubblica

Già negli anni Novanta gli interventi la qualità della regolazione erano eccessivamente “corti”. In sostanza si chiudevano nella maggioranza dei casi nel momento stesso in cui si adottava l'atto normativo. Però già allora, in materia di autocertificazione e di Suap, sono stati avviati complessi piani di azione che hanno monitorato il percorso di attuazione delle norme, rimuovendo gli intoppi e introducendo ulteriori affinamenti. Anche nella presente legislatura i piani per la riduzione degli oneri si “allungano” a coprire la fase di attuazione delle misure introdotte. Ma in altri casi, come in quello delle innovazioni basate sulla tecnologia previste dal Cad (es. il diritto ad accedere ai servizi per via telematica o di trovare pubblicati sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche termine e responsabile del procedimento) il cambiamento è stato solo proclamato nelle norme senza trovare concreta attuazione. E' necessario, invece, aumentare l'estensione degli interventi. In particolare, è necessario che la qualità della regolazione sia incorporata negli obiettivi assegnati annualmente ai dirigenti pubblici. Solo in questo modo, infatti, il management burocratico sarà effettivamente responsabile del grado successo delle azioni intraprese. Ai fini del rispetto dei termini qualche passo avanti (per il momento solo sul piano delle disposizioni normative) in questo senso è stato fatto per il rispetto dei termini procedurali e per la semplificazione della legislazione (l. n. 69/2009), nonché per la realizzazione dei programmi di misurazione e riduzione (l. n. 133/2008). Occorre però che questa tendenza si affermi in modo pieno e che (soprattutto) trovi concreta applicazione.

9) Rafforzare la spinta “dal basso” dei cittadini e delle imprese

La partecipazione dei cittadini e delle imprese alla progettazione e realizzazione degli interventi di qualità della regolazione è aumentata, ma ancora in modo estemporaneo. L'indagine ha messo in luce che negli altri paesi avanzati (es. Olanda, Belgio o Regno Unito) le politiche di qualità della regolazione sono basate su specifiche strategie di comunicazione. Il coinvolgimento sistematico dei destinatari diventa un criterio di progettazione basilare degli interventi. Conferisce ad essi un'identità riconoscibile rispetto alle amministrazioni pubbliche e ai cittadini. Non è solo un modo per legittimare l'azione dell'Esecutivo. E' anche un percorso per mettere a fuoco i problemi della qualità della regolazione e trovare soluzioni mirate per rafforzare (con strumenti diversi) sia la partecipazione dei rappresentanti delle categorie interessate sia quella dei singoli cittadini e imprese genericamente intesi o appartenenti a specifici target (es. portatori di handicap o imprese agricole). Per far questo è importante aggiungere trasparenza e introdurre forme consultazione. Più al fondo occorre che le strutture che presidiano la *better regulation* presso la Presidenza del consiglio dei ministri acquisiscano una diversa capacità amministrativa per avvalersi in modo consapevole degli strumenti della comunicazione pubblica.

10) Assicurare il bilanciamento tra semplificazione ed effettiva tutela degli interessi pubblici

Una delle soluzioni che sembra affermarsi nell'ultimo periodo è quella di “esternalizzare” la funzione di controllo amministrativo, attribuendola ai soggetti intermediari. Questo si è verificato per le certificazioni ambientali (l. n. 133/2008) e per il ruolo che dovrebbe essere affidato alle Agenzie delle imprese all'interno della nuova disciplina dello Suap. Questa tendenza deve essere oggetto di uno stretto monitoraggio. Infatti, semplificare non può essere l'occasione per rinunciare ad indispensabili forme di tutela pubblica. Occorre definire in modo puntuale le responsabilità degli intermediari e soprattutto tenere sotto osservazione gli esiti ultimi delle esternalizzazione, valutando se (magari solo in alcune aree del paese) la semplificazione si tramuta in una forma strisciante di abbattimento delle indispensabili tutele pubbliche.

Ma occorre anche adottare le necessarie contromisure per evitare che la crociata contro gli oneri amministrativi non si trasformi in un indebolimento della protezione degli interessi pubblici in materie essenziali come la privacy o l'ambiente o la giustizia civile. Al momento, occorre riconoscere che l'obiettivo attualmente perseguito di ridurre del 25 % gli oneri amministrativi sembra largamente conseguibile attraverso una limatura a margine delle richieste di informazioni palesemente incongrue senza alcuna minaccia per il “corpo vivo” della regolazione. Nel momento in cui il bisturi dovesse entrare più in profondità sarebbe però necessario commisurare il beneficio della semplificazione al rischio per gli interessi pubblici che potrebbe comportare. Infine, nel momento in cui si cominceranno ad adottare i nuovi codici frutto della semplificazione legislativa dovrà essere posto un freno all'impazienza per evitare che scelte importanti siano adottate senza un adeguato dibattito (anche parlamentare) tra punti di vista diversi.