



Qualità della regolazione e riduzione degli oneri burocratici

(coord. Alessandro Natalini e Giulia Tiberi)

Appunto per l'impostazione del progetto

di Alessandro Natalini

Premessa

Lo scopo di questa nota è quello di definire l'oggetto dell'indagine. Inoltre, si vogliono cominciare ad individuare i quesiti di ricerca. Infine, si prova a definire il metodo di lavoro. Si tratta ovviamente solo di un primo draft che attende di essere integrato, allargato, focalizzato sulla base degli stimoli e dei suggerimenti che verranno da tutti i componenti del gruppo di lavoro.

La ragioni dell'indagine

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. Su di essa molto è stato scritto anche nei paper di Astrid realizzati negli anni passati. Tuttavia non sembra inutile o meramente ripetitivo avviare una nuova riflessione sulla better regulation.

Lo stimolo nasce dal fatto che non ci si può accontentare dei risultati conseguiti. Alcune cose sono state fatte: è sufficiente pensare all'autocertificazione, alle molte semplificazioni procedurali realizzate o al numero non trascurabile di testi unici adottati. Tuttavia, è evidente che gli sforzi prodotti non sono stati sufficienti a colmare il ritardo del paese. In base all'indagine Doing business realizzata annualmente dalla Banca Mondiale nel 2007 l'Italia sarebbe 53sima su 178 economie per il grado di facilità di fare impresa. In particolare, sarebbe 65esima per avviare attività economiche e 78esima per ottenere una licenza. Nello stesso anno secondo l'Istat gli Suap sarebbero attivi nel 43 % delle amministrazioni locali, ma solo la metà di essi avrebbe

digitalizzato in qualche forma i propri procedimenti. Ma la percentuale di quelli che sarebbero in grado di offrire servizi on line e di gestire elettronicamente i propri procedimenti scende al 3,5 %. A distanza di 9 anni dalla sua introduzione l'Air è ancora realizzata in via sperimentale in un numero ridottissimo di realtà. La consultazione telematica ai fini della predisposizione degli atti normativi a livello statale è prevista da una norma del 2005 che attende ancora di essere applicata. L'ambizioso processo di codificazione avviato nel 1999 e che avrebbe dovuto subire una drastica accelerazione a partire dal 2005 con l'introduzione del taglia-leggi registra notevoli ritardi. Il programma di misurazione e riduzione degli oneri informativi sulla base dello Standard Cost Model è stato avviato da poco e in relazione ad un novero relativamente ristretto di ambiti. Recenti analisi realizzate a livello statale (Unità per la semplificazione), a livello regionale (Formez) e a livello locale (Cittalia) hanno evidenziato che le norme basilari della legge n. 241/1990, quelle relative all'individuazione dei termini e del responsabile del procedimento, sono quasi ovunque completamente disapplicate. Per cui non sembra essere venuta meno la necessità di riflettere sul miglioramento dello spazio regolatorio. Non possiamo accontentarci di seguire il solco già tracciato.

Del resto la legislatura che si sta aprendo presenta, almeno in questa fase di avvio, profili che la caratterizzano in modo (in buona misura) differente da quelle precedenti. Il primo è che per la prima volta è prevista la figura del ministro per la Semplificazione. 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. Il terzo è che i nuovi vertici politici in materia di qualità della regolazione ostentano la volontà di agire in continuità con quanto realizzato dal precedente esecutivo di centro sinistra e favorendo il dialogo con l'opposizione. Nei prossimi mesi sarà possibile capire quanto in ciò vi sia di retorica post-elettorale e quanto vi sia di sostanza.

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. L'azione di Bruxelles ha trovato espressione prevalentemente nelle forme più "morbide" del metodo aperto di coordinamento, ma anche in modo più

cogente, come nel caso della direttiva servizi. Dall'altro lato, la riforma del titolo V della Costituzione ha investito le regioni 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 loro burocrazie. Ciò significa che se non acceleriamo 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 stanno sperimentando nuovi approcci alla qualità della regolazione o stanno affinando o integrando quelli già da tempo utilizzati. Per cui rappresentano, nella prospettiva italiana, un'occasione di apprendimento per elaborare politiche di intervento tarate sulla specificità del nostro contesto.

L'ambito e le questioni di ricerca: le strategie

Quali sono gli interrogativi "macro" a cui dovrebbe cercare di dar risposta l'indagine (spesso non con un sì o un no, non con l'indicazione della "via giusta", ma con un ventaglio di possibili alternative)? In primo luogo, sembra necessario chiederci in quale modo è possibile rafforzare i sistemi governance in uno spazio istituzionale policentrico, multilivello e settorializzato. In che modo alterare gli assetti organizzativi delle istituzioni che producono le norme, sapendo che in questo modo si inciderà sulle attuali "rendite di posizione" (di chi è a capo di gabinetti e legislativi, di quei gruppi di interesse che hanno "catturato" l'amministrazione, ecc.). In che modo sviluppare la capacità amministrativa necessaria alla realizzazione delle iniziative di better regulation. In che modo rendere fruttuosa la convivenza tra le strutture di esperti esterni (unità, task force, società di consulenza, ecc.) e gli apparati amministrativi formati dalla burocrazia "interna". In che modo far sì che il ruolo di coordinamento e impulso della Presidenza del consiglio sia "effettivo", ma senza, nel contempo, deresponsabilizzare i singoli ministeri. In che modo ricollegare la regolazione di qualità alla programmazione strategica del Governo e dei singoli ministeri. In che modo qualificare l'azione delle Assemblies rispetto a quella degli Esecutivi. In che modo sostenere e dare impulso al processo di cambiamento nei (non pochi) casi in cui le istituzioni che regolano un

territorio o un settore produttivo restano “inerti”. In che modo presentare le politiche di better regulation come un insieme, ma articolando le azioni programmate in relazione alla specificità degli strumenti utilizzati, delle responsabilità individuate e degli obiettivi perseguiti. In che modo e con quali indicatori valutare la qualità della regolazione.

Inoltre, sembra importante provare a riflettere ulteriormente sulle strategie perseguite. Occorre, infatti, capire se la strada giusta è quella di puntare in modo quasi esclusivo, come si è fatto fino ad ora, a ridurre lo “stock” delle norme, degli oneri o i tempi di attesa. O, se, è indispensabile tornare ad aggredire anche il “flusso” di produzione delle norme. Se è preferibile agire trasversalmente su “tutta” la regolazione o se, così facendo, si rischia di disperdere le forze e di rafforzare la sempre nutrita coalizione di coloro che dentro e fuori l’amministrazione avversano le semplificazioni. Se occorre riprendere la strada, fino a pochi anni fa privilegiata, degli interventi selettivi, mirati su procedimenti o ambiti di particolare rilevanza e criticità. Se è utile avviare almeno sperimentazioni sulle frontiere più “complesse” della better regulation (es. regulatory budget e risk management) o se è preferibile concentrare tutti gli sforzi sulla costruzione/consolidamento degli strumenti di base. Se le azioni volte a ridurre gli oneri, le norme e i tempi devono essere realizzate in modo disgiunto o combinato. Se gli interventi normativi, inevitabilmente molto lenti, devono essere “mescolati” con quelli amministrativi. Se è opportuno considerare già nel breve tempo le tecnologie informatiche il fattore a partire dal quale ripensare completamente i procedimenti amministrativi. O se, al contrario, occorre sposare una linea più realistica che induca a non sottovalutare le difficoltà che in Italia (ma un po’ in tutto il mondo) l’e-government sta incontrando nel mantenere le sue promesse.

Infine, occorre chiedersi come rafforzare l’impulso al cambiamento. Come rendere più visibile e coesa la leadership politica. Come attivare una spinta dal basso, introducendo forme di consultazione e di concertazione, aumentando il grado di trasparenza del processo regolativi o dotando i cittadini e le imprese di specifici strumenti di rivalsa (es. indennizzi) contro “l’arbitrio” della burocrazia. Come responsabilizzare la dirigenza pubblica e il personale rispetto agli esiti “effettivi” degli interventi di semplificazione. Come giocare sulla dialettica tra istituzioni (assemblee-esecutivi; parlamento-autorità indipendenti; tra livelli di governo) per dare forza al processo regolatorio (grado di apertura del processo, punti di vista considerati, rispetto

di standard di qualità del processo concordati, ecc.). Come far sì che la qualità della regolazione possa/debba trovare linee di indirizzo e “rafforzamenti” dalle norme e dalla giurisprudenza senza che, per questa via, si finisca per mettere sotto scacco l’esercizio della potestà regolativa.

L’ambito e le questioni di ricerca: gli strumenti

Nella prima riunione del gruppo di lavoro è stato evidenziata la necessità di analizzare la better regulation anche con riferimento ad aspetti più specificatamente connessi con i singoli “strumenti”. Se, infatti, è opportuno confrontarsi con la dimensione strategica è anche necessario riflettere su quella operativa per evitare che le indicazioni di policy che dovrebbero essere il frutto di questo lavoro non siano fumose e generiche. Per questo si propone di concentrare inizialmente l’attenzione su alcuni ambiti di particolare rilievo. L’analisi di ciascuna di esse dovrebbe basarsi, laddove opportuno e possibile sul raffronto con le esperienze realizzate in altri paesi e a livello comunitario. In particolare, la proposta è di focalizzarci sui seguenti sei ambiti:

1. Le strutture e le attività

- La leadership politica
- task forces, unità, nuclei
- piani di semplificazione
- il raccordo tra assemblee-esecutivo
- rapporto tra i livelli di governo
- il ruolo degli esperti
- la costruzione della capacità amministrativa (formazione, ecc.)
- comunicare la better regulation
- gli indicatori per la valutazione della qualità della regolazione.

2. Le consultazioni

- le consultazioni per definire le strategie di semplificazione
- le consultazioni per gli atti normativi del governo
- le consultazioni delle autorità di regolazione

3. L’Air

- L’air semplificata?
- Le “altre analisi di impatto” (sulla concorrenza, di genere, sulla salute, sull’ambiente, ecc.)
- I regulatory budget
- La gestione del rischio
- Air e motivazione degli atti regolatori

4. *La misurazione e riduzione degli oneri*
 - Il metodo italiano e gli altri metodi per la misurazione degli oneri informativi per le imprese
 - La misurazione degli oneri per i cittadini
 - I piani di riduzione degli oneri amministrativi
 - Lo scm per le materia di competenza regionale o concorrente
5. *La codificazione, il “taglia-leggi” e la delegificazione*
 - Il taglia-leggi a livello statale
 - Il taglia-leggi a livello regionale
 - La delegificazione
6. *La semplificazione amministrativa*
 - La certezza e riduzione dei termini procedurali
 - Una carta dei servizi per i procedimenti amministrativi
 - Semplificazione e digitalizzazione: il caso delle comunicazioni uniche
 - Gli Suap dopo la direttiva “servizi”
 - L’amministrazione per sportelli

In parallelo dovrebbero anche essere analizzate le indagini sulla qualità della regolazione con particolare riferimento a quelle internazionali, ma anche quelle concentrate sul livello regionale e locale.

Il metodo di lavoro

Una volta definiti gli ambiti “specifici” di analisi e focalizzato meglio l’oggetto di ciascuno di essi, occorre individuare la o le persone che se ne occuperanno. Ciascuna di queste persone dovrebbe presentare un paper che contenga una parte di analisi che individui le criticità da affrontare e le opportunità di cogliere, se possibile arricchite da qualche proposta. Tra settembre e novembre si dovrebbe programmare una serie di riunioni in cui discutere, anche con persone esterne al gruppo di lavoro, quanto elaborato e proposto con riferimento a ciascuno degli ambiti sopra individuati. A seguito di questa discussione dovrebbero essere predisposti i contributi che poi dovrebbero confluire nel paper complessivo.

Anche sulla base di quanto emerso dall’analisi centrata sugli “strumenti” si dovrebbe provare a definire in modo più fondato i quesiti di livello “strategico” e ad offrire possibili indicazioni di policy.

Roma, 6 giugno 2008