

# Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni

di Luigi Carbone

Seminario su "Tecniche di produzione normativa e «better regulation»"  
Roma, La Sapienza, 26 gennaio 2007

## 1 - L'IMPORTANZA DI REGOLE "DI QUALITÀ"

Le leggi, e in generale le norme giuridiche, sono fondamentali per la vita di uno Stato democratico. Nel corso Novecento, l'espansione normativa ha consentito ai Governi di ottenere risultati decisivi per la protezione di molteplici valori sociali ed economici.

Attualmente, però, le tradizionali forme di produzione normativa non appaiono adatte a garantire che i crescenti poteri regolatori siano utilizzati in maniera efficace dal punto di vista dei costi e coerenti con il raggiungimento di quei risultati.

L'emergenza riguarda, da un lato, la spropositata crescita del numero di leggi e regolamenti vigenti, (la cd. *regulatory inflation*); dall'altro, l'innalzamento dei costi della regolazione (i cd. *regulatory costs*) nei confronti delle strutture amministrative che dovranno applicarla ma soprattutto delle imprese, nonché – soprattutto – dei cittadini e delle imprese che dovranno adeguarvisi (i cd. *compliance costs*) e dall'altro ancora l'incremento dei costi indiretti sull'economia causati dalla riduzione della concorrenza o degli investimenti.

Occorrono, allora, interventi di "miglioramento della regolazione" (cd. *better regulation*) che non si limitino alla – pur necessaria – riduzione e codificazione dello *stock* normativo, ovvero alla – pur indispensabile – semplificazione "giuridico-amministrativa" di fasi procedurali. Occorre mirare alla elevazione della "qualità della regolazione", con un'analisi più sistematica, anche sotto il profilo economico, dei suoi effetti.

La soppressione delle norme, la *deregulation*, può ovviamente far parte di questo processo, ma altrettanto ovviamente non può assorbirlo interamente.

## 2 - QUALITÀ DELLE REGOLE E COMPETITIVITÀ: DA PARIGI A BRUXELLES, PASSANDO DA LISBONA

La relazione tra regolamentazione efficiente e crescita economica di un paese è da tempo oggetto di studio degli economisti prima e dei cd. «giuseconomisti» poi (gli studiosi di analisi economica del diritto o *Economic Analysis of Law – EAL*).

Solo negli ultimi anni, però, la rilevanza del tema è assurta al livello di politica di governo di un Paese.

La prima organizzazione internazionale ad occuparsene seriamente è stata l'OCSE, che ha istituito un gruppo di lavoro *ad hoc* sulla “*Regulatory Reform*”, avviando un titanico esercizio di *Country Reviews* che in molti casi ha fatto letteralmente scoprire ai Governi dei Paesi membri l'esistenza e la rilevanza della questione.

L'interesse dell'Unione Europea arriva decisamente più tardi. In quella sede, per motivi imperscrutabili che talvolta ricorrono in sede comunitaria, all'espressione *Regulatory Reform* si sostituisce quella, decisamente atecnica ma ormai di uso comune, di “*better regulation*” (io continuo, comunque, a preferire la locuzione “qualità della regolazione”).

E vi arriva, soprattutto, non spontaneamente ma sotto la spinta degli Stati Membri: non dimentichiamo che lo storico Rapporto Mandelkern sulla *better regulation* del 2001 deriva da un'iniziativa dei Ministri nazionali, sotto la presidenza francese del 2000, che nominò un gruppo di esperti nazionali, al quale la Commissione partecipava, inizialmente, con qualche riottosità, convincendosi progressivamente in corso d'opera della bontà dell'iniziativa.

Il primo segno di risveglio europeo avviene proprio con il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo del 2000.

Nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona (par. 14) si afferma che “*la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità*”. Pertanto, “*ulteriori sforzi sono necessari per diminuire i costi relativi al doing business e rimuovere l'onere burocratico inutile, entrambi particolarmente gravosi per le PMI*” soprattutto prestando “*particolare attenzione all'impatto delle regolamentazioni proposte e ai relativi costi di applicazione*”. Nelle stesse conclusioni di Lisbona, il Consiglio chiedeva alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di “*fissare entro il 2001 una strategia per altre azioni coordinate intese a semplificare il quadro regolamentare, inclusa l'efficienza dell'amministrazione pubblica, a livello sia nazionale che comunitario*” (par. 17).

Ma l'approccio europeo, se più tardivo e più lento, è più completo, a mio avviso. Vi è la consapevolezza che la qualità della normazione non incide solo sulla crescita economica, ma su una crescita equilibrata, secondo i canoni propri di Lisbona, in cui la sfida è rendere l'economia europea la più competitiva e dinamica *knowledge-based economy* del mondo.

### **3 - LA QUALITÀ DELLE REGOLE COME “INTERESSE PUBBLICO AUTONOMO” IN OGNI ORDINAMENTO GIURIDICO, MA RECESSIVO RISPETTO AGLI INTERESSI DI SETTORE**

Dalla ormai decennale esperienza internazionale si possono trarre almeno tre insegnamenti, da considerare come punti fermi:

1) La “qualità della regolazione”, la *better regulation*, è importante qualunque sia la struttura giuridico/istituzionale dei singoli Paesi (siano essi di *common* o di *civil law*; in ambito OCSE se ne sono occupati anche sistemi lontani, come il Giappone o la Corea), perché risponde prevalentemente alle esigenze economiche e sociali di una realtà sempre più “globalizzata”.

2) La qualità delle regole costituisce un “valore aggiunto” di qualsiasi normativa, a prescindere dalla materia e dal contenuto politico. È un “interesse pubblico autonomo”, che non si identifica con i diversi interessi di settore coinvolti nell’attività regolatoria (ambiente, produzione, salute...) ma che presenta una propria specificità e, conseguentemente, deve essere perseguito con strumenti e strategie dedicate.

Una legge “scritta bene”, più chiara, più consapevole del suo impatto su cittadini e imprese, che scelga l’opzione con minori costi e maggiori benefici, che sia accettata dai destinatari delle norme attraverso un appropriato processo di consultazione, reca un beneficio ulteriore – e costi sociali minori – rispetto ai benefici che il suo contenuto “di merito” già prevede.

3) Se è vero che la qualità della regolazione costituisce un “interesse pubblico autonomo”, è anche vero che tale interesse, se non sostenuto da una specifica volontà politica, appare recessivo, nel concreto sviluppo delle dinamiche istituzionali ed amministrative, di fronte agli altri interessi di settore, dotati di ben maggiore capacità di penetrazione ed affermazione sul piano politico ed amministrativo.

L’interesse alla qualità della regolazione, infatti, normalmente non viene supportato da gruppi di pressione e *lobbying*, o da interessi dell’apparato burocratico, paragonabili a quelli che normalmente sostengono gli interessi alla complicazione ed alla “iperegolamentazione”. Si tratta, in sostanza, di una situazione di asimmetria analoga a quella che Amilcare Puviani all’inizio del secolo scorso aveva identificato come principale causa dei fenomeni di lievitazione delle spese pubbliche (in un confronto fra interessi concentrati ed interessi diffusi i primi riescono a spuntarla anche se nel complesso sarebbe economicamente più conveniente soddisfare gli interessi diffusi).

### **4 - ALCUNI COMUNI “INGREDIENTI DI BASE” PER UNA POLICY DI BETTER REGULATION**

Come proteggere questo interesse prezioso ma recessivo?

Ovviamente, non vi è una ricetta unica. Ma l’esperienza internazionale consente di identificare alcuni “ingredienti di base” comuni.

1) Il primo e fondamentale ingrediente è quello di un sostegno politico “forte”, accompagnato da un adeguato supporto tecnico. In altri termini, di una *policy* esplicita e stabile. Questa *policy* deve essere guidata “dal centro” (si parla spesso di *center of the Government*) e al livello più elevato possibile. In molti Paesi, essa viene condotta dal Primo Ministro in persona, o da un suo delegato, ovvero dal Ministro dell’economia. Le amministrazioni “di settore”, da sole, non sono in grado, soprattutto in una fase iniziale, di “autosemplificarsi”. Ma la *policy* va condivisa con esse e con i loro responsabili politici. È fondamentale lavorare insieme, senza mai espropriare competenze settoriali ma senza neppure rassegnarsi al *laissez faire*.

2) Occorre, in secondo luogo, definire un “approccio strategico” alla *better regulation*: la *policy* sopra indicata deve condurre a un uso integrato dei vari strumenti di intervento e che collochi in un contesto unitario iniziative spesso separate (ad es., l’analisi di impatto regolamentare, la semplificazione degli oneri burocratici, la codificazione e riduzione delle leggi esistenti). Non a caso, le citate conclusioni di Lisbona parlano di “*strategia ... per azioni coordinate*”.

3) Il perseguimento della qualità della regolazione non è una “one shot policy”, ma è un processo continuo. Non esistono formule magiche che semplificano per incanto, o “ghigliottine taglia-leggi” che operano all’istante. Si tratta di un processo faticoso, a forte rischio di fallimento, che richiede risorse e pazienza prima di vedere risultati. Le persone e le strutture, come sempre, sono decisive.

4) Il monopolio esercitato dai giuristi nel processo di elaborazione delle regole non è più giustificabile. Il tema della qualità delle regole segna a mio avviso un vero e proprio tramonto di tale monopolio. Occorre un approccio multidisciplinare, bisogna far lavorare insieme giuristi, economisti, statistici, *etc.* Le professionalità dei “*better regulators*” non si improvvisano ma si costruiscono, con un lavoro di squadra.

5) Occorre stabilire obiettivi chiari e misurabili, evitando programmi troppo generali ed astratti. La verifica quantitativa e la valutazione dei risultati raggiunti rispetto a quelli prefissati è fondamentale: “*You get what you measure*”.

6) Il “tramonto del monopolio dei giuristi” si manifesta anche sul piano degli strumenti utilizzati. Oltre a quelli giuridici (come i codici o i regolamenti di semplificazione amministrativa) si rivelano altrettanto e forse anche più efficaci altri interventi, che mirano a valutare l’impatto economico delle regole (l’Analisi di Impatto della Regolazione o AIR). Non dimentichiamo che in molti Paesi si ricorre *esclusivamente* a strumenti non giuridici per migliorare la qualità della regolazione. [Questo approccio conduce al mondo, per noi in buona parte ancora da scoprire, delle “alternative alla regolazione”, della *co-regulation* e della *self-regulation*, dei codici di condotta.]

7) Il fattore umano svolge un ruolo cruciale, accanto agli strumenti: si dovrebbe investire in formazione e creare un *regulatory management*, con specifiche professionalità, integrando i principi generali sulla qualità della regolazione con le competenze specifiche in ciascun settore ed attività.

8) Un elemento essenziale che caratterizza le riforme nei diversi sistemi giuridici è la fondamentale necessità di coinvolgere gli applicatori e i destinatari delle regole con idonee procedure di consultazione (*consultation*) e comunicazione istituzionale. L'imposizione di soluzioni dall'alto (*top-down*) favorisce l'inattuazione, la disobbedienza. Al contrario, occorre favorire un "senso di appartenenza" delle nuove regole, una condivisione di responsabilità tra regolatori e regolati.

9) Il lavoro di monitoraggio *ex post* è quasi più importante di quello di riforma *ex ante*. Anche questo conduce ad un mondo per noi da scoprire, che nei Paesi anglosassoni prende il nome di *compliance analysis* (letteralmente: analisi del "livello di rispetto" di una normativa) e che conduce al tema della "manutenzione" delle riforme. L'esame delle difficoltà attuative di una nuova normativa può aiutare a correggerla e a migliorarla. Bisogna imparare dagli errori e dagli insuccessi e dare per scontato un "tasso costante di resistenza" alla semplificazione. Ma occorre non arrendersi.

10) In un sistema di *multilevel governance*, è indispensabile condividere gli strumenti di qualità della regolazione con il Parlamento, con le Regioni, con le Autorità indipendenti di regolazione, con tutti i soggetti produttori di norme. Questo vale anche per il livello sovranazionale: per i Paesi dell'Unione Europea, ogni sforzo a livello nazionale deve riflettersi in un sforzo altrettanto grande di condivisione degli strumenti di *better regulation* e di miglioramento del livello europeo di regolazione, almeno nella parte – fondamentale – che riguarda l'apporto degli Stati Membri, attraverso il Consiglio.

## II – TORNATA DI INTERVENTI – QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE E COMPETITIVITÀ: COSA STA FACENDO L’ITALIA E COSA PUÒ FARE L’EUROPA

### 1 – COSA ACCADE OGGI IN ITALIA

L’Italia sta cercando di evolvere da una cultura “giuridico-amministrativa” della semplificazione a una cultura della qualità delle regole.

*Cenno all’abbandono della policy nella scorsa legislatura, con un risveglio (tardivo) solo nel finale.*

Quadro della situazione dopo le novità introdotte dalla l. n. 246 del 2005, dal d.l. n. 4 del 2006 e dal d.l. n. 181 del 2006.

1) Si definisce, innanzitutto, un centro di responsabilità politico con l’introduzione di una Cabina di regia sulla semplificazione normativa e sulla qualità della regolazione, coordinata del Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro della funzione pubblica.

2) La Cabina di regia dovrà perseguire una *policy* specifica sulla *better regulation*, riconducendo ad una strategia unitaria ed integrata i vari strumenti (AIR, codificazione, semplificazione, *etc.*), che sinora hanno sofferto di un eccessivo grado di dispersione.

3) Per evitare il rischio di isolamento della Cabina di regia, che fatalmente porterebbe i titolari dei dicasteri di settore ad ostacolare le riforme, è stato identificato un Comitato dei Ministri al quale partecipino tutti i componenti di Governo direttamente coinvolti nelle politiche di semplificazione.

4) Si è pensato di supportare tecnicamente le strategie politiche decise dal Comitato con strutture adeguate. È stata istituita presso la Presidenza del Consiglio una “Unità per la semplificazione”, a composizione rigorosamente multidisciplinare, che garantisce le necessarie competenze specialistiche, cercando però di lavorare con gli esperti dei singoli Ministeri.

5) Ciascun Ministro, infatti, dovrà inoltre nominare un proprio referente in materia di semplificazione, preferibilmente non proveniente dagli uffici legislativi, in modo da consentire un adeguata diffusione delle politiche di semplificazione, all’interno degli apparati.

6) In una prospettiva di risultati sostanziali e non di proclami formali, si prevede l’adozione di un “piano di azione annuale di semplificazione”, che identifica le priorità degli interventi di riduzione degli oneri burocratici e ne assicura la “fattibilità”, anche predisponendo interventi non normativi a sostegno delle riforme (ad esempio, strategie di comunicazione e di formazione,

programmi di supporto). Il piano è assistito da verifiche periodiche e ravvicinate sullo stato di attuazione, in termini di riduzione di atti, tempi e costi.

7) Si valorizza il principio della partecipazione delle categorie produttive e, in generale, degli *stakeholders* interessati alla redazione della nuova regolazione, mediante l'istituzione (in certi casi, la riattivazione) di forme stabili di consultazione, da coordinarsi – anche in via digitale, sul modello *notice and comment* – presso la nuova Cabina di regia. Questo coordinamento connette la consultazione con l'AIR, con un ruolo sia nell'analisi *ex ante* che nella valutazione *ex post* dell'impatto delle riforme già introdotte, per individuare eventuali interventi correttivi. La consultazione, difatti, non serve soltanto a “sentire le ragioni” degli interessati, ma anche ad acquisire da essi elementi istruttori e conoscitivi di supporto per l'attività normativa.

8) Si prevede una specifica strategia di riduzione dello *stock* normativo, con una imponente delega legislativa, comunemente nota come “taglia – leggi”, sul modello OCSE della “ghigliottina”, che dovrebbe consentire di mettere ordine nel nostro sistema legislativo, con l'aiuto del Consiglio di Stato.

9) Vi è, infine, il tema della concertazione con le Regioni e gli enti locali, nella consapevolezza che oggi, in Italia, a seguito del processo di *devolution* avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione, gran parte della disciplina contenente adempimenti burocratici si concentra nella regolazione regionale. Per ridurre onerosità e difformità eccessive dei sistemi di regolazione sul territorio, si istituisce tra Stato e Regioni un “tavolo” stabile di confronto sulla semplificazione degli oneri regolatori e burocratici, cui possano in certi casi partecipare anche le categorie produttive. A questo tavolo si definiranno, tra l'altro, criteri, metodi e strumenti comuni di *better regulation*, nonché “livelli minimi essenziali di semplificazione” sul territorio nazionale, concretamente misurabili. Nella stessa sede si dovrebbero individuare le più efficaci misure di semplificazione introdotte nelle Regioni, da far valere come “casi-pilota” per le altre. E si dovrebbe valutare la configurabilità di modelli procedurali standard sul territorio nazionale, da concordare insieme, che ciascuna Regione si potrebbe impegnare ad introdurre nel proprio ordinamento. La Cabina di regia e la sua struttura di supporto tecnico dovrebbero costituire anche un punto di riferimento e di dialogo – da parte statale – per la semplificazione della regolazione regionale.

10) L'ultima misura riguarda l'Europa, ma per questo livello la legge nazionale, da sola, ovviamente non basta.

## 2 - COSA PUÒ FARE L'UNIONE EUROPEA?

Come si è detto, una *policy* di livello solo nazionale non è sufficiente in un sistema di *multilevel governance*.

E qui entra in gioco quello che accade a Bruxelles.

Non dimentichiamo che, in quella sede, la *better regulation* è una strategia ancor più necessaria, perché in molti Paesi gli oneri da regolazione provenienti da Bruxelles superano quelli introdotti in sede nazionale. Ma anche perché gli strumenti di *better regulation* – e in particolare lo strumento principale: l'AIR, l'analisi di impatto della regolazione – possono risultare importanti per verificare il rispetto del principio di sussidiarietà, che è uno dei valori fondanti dell'Unione. L'AIR, difatti, consente di analizzare, volta per volta, la “migliore allocazione” possibile di un intervento normativo (Europa, Stati, Autorità regionali o locali), nell'interesse di coloro per i quali tale intervento viene adottato: i nostri cittadini e le nostre imprese.

Ma, in quest'ottica, analizzare con tecniche tutte diverse – a Bruxelles e negli Stati Membri dove lo si fa – l'impatto della medesima regolazione sui medesimi cittadini europei e sulle medesime imprese, rischia di creare discriminazioni, contraddicendo gli stessi principi fondamentali del mercato unico e della libera circolazione. Occorre dunque definire forme di raccordo fra gli strumenti di *better regulation* adottati dai Paesi membri e quelli degli organi dell'Unione.

Tali necessità rendono quindi indispensabile, anche per le Istituzioni dell'Unione, definire un “approccio strategico” alla materia, che preveda il collocamento in un contesto politico unitario e integrato, e al livello più elevato possibile, di iniziative settoriali ora separate.

Il significativo percorso intrapreso dall'Unione in tema di semplificazione e *better regulation* – che ha visto tra i suoi momenti più significativi l'avvio dei lavori dell'*High Level Group* della Commissione nello scorso novembre, insieme ai lavori del Consiglio Competitività di cui si sottolinea l'importanza – dovrà quindi essere completato con la creazione di una *policy* complessiva. E gli Stati Membri dovranno, a mio avviso, insistere su questo, superando le verticalità e le rigidità ancora presenti.

Questa *policy* europea potrebbe a mio avviso prevedere, oltre a quanto già in corso:

1) la chiara individuazione, nell'ambito della Commissione, di un responsabile politico per la *better regulation*, a cui si accompagni

2) la identificazione di una struttura specifica a tutela della qualità delle regole, o almeno la creazione di un *network* che garantisca un adeguato collegamento tra le strutture coinvolte, creando un equilibrio bilanciato tra le responsabilità delle strutture di *line* e una cabina di regia

centrale (oggi, invece, si assiste ad una competenza almeno bipartita tra Segretariato Generale e D.G. Imprese, cui si affiancano altre D.G. interessate);

3) un uso sempre più integrato e coordinato di tutti gli strumenti di migliore regolazione, evitando che divengano tante separate procedure burocratiche (oggi, invece, ci sono almeno quattro strategie separate: quella di codificazione delle direttive comunitarie, quella di semplificazione dei costi amministrativi, quella di introduzione sperimentale dell’AIR e quella di consultazione delle categorie interessate, che a sua volta non è unitaria) e che siano troppo difforni da quelli in uso tra gli Stati Membri;

4) la peculiarità della configurazione istituzionale del processo decisionale europeo, connotato da una notevole settorialità e complessità del sistema consiliare, sembra inoltre richiedere una considerazione coerente del tema della *better regulation* anche in tale sede decisionale. In assenza di decisioni radicali come quella proposta dalla Convenzione Europea sul Consiglio Affari Legislativi (C.A.L.) si potrebbe, quantomeno, prendere in considerazione l’idea – che richiede ovviamente un’adeguata e prudente riflessione – di affidare al Consiglio Competitività un ruolo consultivo sui più significativi provvedimenti dei singoli Consigli di settore in relazione alla loro rispondenza alle politiche di *better regulation*.

Ma queste sono solo idee, con un pizzico di provocazione, per il dibattito.