

ALESSANDRO NATALINI

LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE IN ITALIA.
UNA VISIONE DI INSIEME*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 una nuova *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 si registrano alcuni rilevanti elementi di novità.

Infatti, la XVI legislatura presenta 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. 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.

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 di analisi. Ad un primo livello si affronta la politica di *better regulation* nel suo complesso. 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.

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 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 e che per una buona metà non sono giuristi (ma economisti, politologi, sociologi e perfino ingegneri ed esperti di comunicazione).

Il terzo criterio è collegato al metodo di ricerca. Infatti, molti dei contributi che compongono questo *paper* hanno utilizzato un approccio comparativo confrontando in modo sistematico l’esperienza italiana con quella di altri paesi e quella delle amministrazioni regionali e locali tra loro. Inoltre, la ricerca non ha considerato solo la normativa vigente, ma poggia su una notevole base di evidenze empiriche sulla *better regulation* in Italia e a livello internazionale

1. *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 aveva proposto 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 loro attuazione al momento è 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 non ha trovato una sintesi nel 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 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 riveste una posizione di preminenza in materia di Suap e nella gestione del Tavolo per lo *Small Business Act*. Inoltre, 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 che essi dedicano allo svolgimento di queste funzioni.

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 fondamentalmente 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 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 eccessivamente centralistico della fine degli anni Novanta ad uno dominato da pericolose spinte centrifughe.

Le strategie d'azione e gli strumenti

Gli interventi in materia di qualità della regolazione muovono ancora invariabilmente da un provvedimento legislativo 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 imporre la realizzazione delle 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 qualcosa di tangibile da spendere già nella fase in cui si lanciano iniziative che impiegano anni ad essere attuate; c) la speranza di potersi appigliare 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 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.

2. Indicazioni di policy

Rivedere le priorità

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

Le attuali politiche di intervento si sono concentrate essenzialmente sulla riduzione dello stock di norme e di oneri informativi. L'indagine ha messo in luce che si sta esaurendo una prima fase in cui in ambedue i casi sono stati conseguiti risultati significativi (almeno sul piano dei numeri). Si preannuncia invece una seconda fase in cui entrambi incontreranno serie difficoltà. 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 della 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. 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. Perdura 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 (incomprendibilmente) dovrebbero essere esentati gli atti normativi dotati di "peculiare complessità ed ampiezza" (dpr n. 170/2008). Non c'è dubbio che la sua introduzione nel contesto italiano non è facile né indolore, in quanto si scontra con radicate abitudini a livello politico e, soprattutto, negli uffici di gabinetto. 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 nelle materie che riguardano le piccole e medie imprese. 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

Il governo della qualità della regolazione è disperso tra troppi responsabili, finendo per diluire la *leadership* politica del cambiamento. Un primo rimedio è quello di adottare una soluzione organizzativa, attraverso l'accorpamento delle deleghe, individuando un solo ministro che consideri la qualità della regolazione come propria missione primaria. Il secondo rimedio (non alternativo al primo) 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.

Anche le strutture amministrative che si occupano di qualità della regolazione nella Presidenza del consiglio dei ministri sono deboli e frammentate. 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 per 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, costituito 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.

6) Creare capacità amministrativa nelle regioni e nelle amministrazioni locali

La qualità della regolazione riguarda sempre più le regioni e gli enti locali. Per quanto i meccanismi di coordinamento multilivello che sono stati fino ad ora introdotti (tavoli e accordi) hanno funzionato piuttosto male 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 è 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. 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 sulla qualità della regolazione erano eccessivamente "corti" in quanto nella maggioranza dei casi si chiudevano 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 adottare un progetto per dare loro concreta attuazione. E' necessario, invece, aumentare l'estensione di tutti gli interventi. In particolare, è necessario che la semplificazione e l'Air siano incorporati negli obiettivi assegnati annualmente ai dirigenti pubblici. Solo in questo modo, infatti, il management burocratico sarà effettivamente responsabile del grado successo delle azioni intraprese. 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 delle imprese genericamente intese 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 è largamente conseguibile attraverso una limatura a margine delle richieste di informazioni palesemente incongrue per cui il “corpo vivo” della regolazione non sembra ancora essere oggetto di alcuna minaccia. Nel momento in

cui il bisturi dovesse entrare più in profondità sarebbe però necessario commisurare il beneficio della semplificazione al livello di rischio che essa potrebbe generare. Infine, nel momento in cui si cominceranno ad adottare i nuovi codici frutto della semplificazione legislativa dovrà essere posto un freno all'impazienza per si compiano scelte importanti in assenza di un adeguato dibattito (anche parlamentare) tra punti di vista diversi.