

Marco D'Alberti

**RIFORME AMMINISTRATIVE
E SISTEMA ECONOMICO**

in corso di pubblicazione negli atti del Convegno *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, svoltosi all'Università degli Studi Roma Tre il 30 e 31 gennaio 2008

Marco D'Alberti

RIFORME AMMINISTRATIVE E SISTEMA ECONOMICO

SOMMARIO: 1. L'importanza delle riforme amministrative per lo sviluppo economico. - 2. Le linee indicate dagli organismi internazionali. - 3. Le risposte dell'Italia. - 4. Conclusioni: i progressi necessari.

1. L'importanza delle riforme amministrative per lo sviluppo economico

Nel 1993, nella Prefazione alla terza edizione del Suo *Diritto Amministrativo*, Massimo Severo Giannini ha scritto: “*Da quarantacinque anni, ossia dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, stiamo dicendo di voler riformare l'amministrazione, e invece non siamo riusciti a fare se non riformine puntiformi, spesso anche sciatte*”. Lo stesso Giannini, come ministro della funzione pubblica, aveva tentato di proporre una riforma organica delle amministrazioni, con il Suo noto Rapporto del 1979: ma non ne era seguita un'attuazione concreta. È proprio negli anni Novanta dello scorso secolo che cominciano a cambiare le cose.

Da un lato, in Italia, le riforme Cassese prima, e le riforme Bassanini poi, hanno cercato di rinnovare le pubbliche amministrazioni nel loro complesso. In particolare, la legge n. 59 del 1997 è intervenuta su numerosi snodi essenziali: potenziando il decentramento amministrativo, razionalizzando l'amministrazione centrale, rafforzando gli strumenti di valutazione dei costi e dei risultati delle pubbliche amministrazioni, proseguendo nell'avvicinamento fra lavoro pubblico e privato, avviando la semplificazione di norme e di procedure.

D'altro lato, nel panorama mondiale, nell'ultimo decennio del XX secolo è divenuto più solido il nesso fra istituzioni amministrative e sistema economico. Importanti organismi internazionali - come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale (BM) - hanno sottolineato che la crescita economica è più sensibile nei paesi in cui le istituzioni e le amministrazioni pubbliche hanno elevata qualità e regolano in modo efficace ma non ingombrante le attività d'impresa e gli scambi. Le riforme amministrative, dunque, devono essere orientate a favorire lo sviluppo economico, che reca vantaggio non soltanto alle imprese, ma all'intero tessuto sociale.

2. Le linee indicate dagli organismi internazionali

In tale contesto, gli organismi internazionali hanno dettato norme agli Stati, hanno raccomandato interventi utili a creare crescita economica, hanno stilato classifiche dei vari paesi in base alla loro capacità di fare buone riforme.

Quali sono gli strumenti di riforma amministrativa che gli organismi internazionali ritengono necessari per favorire la crescita economica? Se ne indicano qui soltanto alcuni.

Innanzitutto, è indispensabile eliminare o ridurre le barriere normative e amministrative che ostacolano l'accesso delle imprese alle attività economiche e che restringono gli scambi. Gli accordi sul commercio mondiale impongono agli Stati membri dell'OMC di eliminare le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione di beni e prevedono che le autorizzazioni allo svolgimento di servizi privati o pubblici non devono costituire "*barriere non necessarie*" alla libera

circolazione dei servizi. L'OCSE raccomanda di rimuovere, o di attenuare, le “*restrictions on entry*”, cioè gli ostacoli all'accesso delle imprese nei mercati, come concessioni, autorizzazioni, licenze, procedure varie che richiedono requisiti o standard tecnici. Su queste basi la BM, per classificare gli Stati, utilizza indicatori quali “*starting a business*” - legato ai tempi necessari per iniziare un'attività economica - e “*dealing with licences*”, che ha a che fare con l'impatto delle procedure amministrative sulle attività d'impresa. L'eliminazione o la riduzione delle barriere all'accesso si ottiene con misure legislative e amministrative di liberalizzazione o di semplificazione: le prime ampliano il numero delle imprese che possono accedere a un mercato; le altre snelliscono norme e procedure che incidono sulle attività economiche.

In secondo luogo, gli organismi internazionali chiedono la trasparenza delle procedure con le quali i pubblici poteri - in particolare le amministrazioni pubbliche - regolano lo svolgimento delle attività economiche. Gli operatori economici devono avere piena conoscenza dei tempi e dei modi delle procedure di regolazione adottate in un determinato paese e devono poter esprimere la loro voce nell'ambito di quelle procedure prima che la decisione sia presa: in caso contrario, le iniziative economiche e gli investimenti sono disincentivati. La trasparenza delle procedure è principio generale negli accordi sul commercio mondiale ed è considerata dall'OCSE indice di buona regolazione dell'economia. Viene ritenuta essenziale anche la “*regulatory impact analysis*” (RIA), l'analisi d'impatto della regolazione, in base alla quale l'autorità pubblica che ha competenze di disciplina delle attività economiche ha l'onere di provare la necessità e l'adeguatezza delle regole che intende adottare, a seguito di una consultazione con i destinatari e con i soggetti interessati.

In terzo luogo, gli organismi internazionali puntano molto sull'applicazione del principio e delle regole di libera concorrenza. Le liberalizzazioni e le semplificazioni sono importanti, ma non bastano. Possono essere abbattute, ad esempio, le barriere all'ingresso in un determinato settore economico, nuove imprese sono ammesse a svolgere la loro attività: ma l'apertura è vanificata se le imprese già operanti pongono in essere comportamenti anticoncorrenziali, come cartelli o abusi di posizione dominante. È dunque necessario che gli Stati siano dotati di adeguate leggi antitrust e di amministrazioni capaci di assicurarne un'attuazione efficace; e che vi sia un contesto normativo e amministrativo coerente, privo di misure che possano ostacolare il libero gioco concorrenziale.

3. Le risposte dell'Italia

Cosa ha fatto l'Italia in relazione ai tre punti che sono stati sottolineati dagli organismi internazionali? La BM predispone una classifica degli Stati in base al criterio della loro capacità di ridurre le difficoltà di azione degli operatori economici ("*ease of doing business*"). La posizione dell'Italia non è incoraggiante. Il nostro paese è collocato al cinquantatreesimo posto su centosettantotto. La BM utilizza poi degli indicatori più specifici. Anche in tal caso l'esito non è positivo per il nostro paese: quanto alla possibilità di un'impresa di avviare l'attività economica ("*starting a business*"), l'Italia è sessantacinquesima; ed è settantottesima per quel che riguarda l'impatto sugli operatori delle procedure amministrative di tipo autorizzatorio ("*dealing with licences*"). Sono in graduatoria ben avanti a noi molti dei paesi dell'Unione europea. Le valutazioni della BM, nonostante vi sia la possibilità di calibrare meglio gli indicatori, devono essere prese sul serio. Vanno, al tempo stesso, tenuti in

considerazione sul piano istituzionale gli interventi che sono stati messi in campo nel nostro paese dagli anni Novanta del secolo scorso ad oggi, per quel che riguarda l'abbattimento degli ostacoli all'accesso nei mercati, la trasparenza delle procedure relative alle attività economiche, e la disciplina della concorrenza.

In primo luogo, significativo è stato il tentativo di ridurre le barriere normative e amministrative che ostacolano l'accesso ai mercati e agli scambi. Ciò grazie a provvedimenti di liberalizzazione e di semplificazione.

Il legislatore italiano non si è limitato ad attuare le direttive comunitarie di liberalizzazione, ad esempio in materie quali le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il gas, i servizi postali: ha introdotto norme di liberalizzazione anche in altri settori. È quel che è avvenuto di recente con interventi normativi del 2006 e 2007, che hanno attenuato o rimosso limiti normativi e amministrativi che incidavano sull'accesso ai mercati, sull'attività delle imprese, sulla garanzia dell'informazione ai consumatori, sulla qualità dei prodotti in settori come la distribuzione commerciale, le professioni regolamentate, l'industria agro-alimentare, le attività bancarie e assicurative, alcuni servizi locali (si tratta del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248; e del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito in legge 2 aprile 2007, n. 40). Sono interventi di rilievo, che hanno avuto però un'attuazione limitata e incerta. Si è seguita, inoltre, una logica "incrementale", che ai fini delle liberalizzazioni ha aggiunto progressivamente settori a settori: sarebbe necessaria una logica più sistematica, che affronti in modo organico il problema delle liberalizzazioni sulla base dell'analisi economica.

Per quel che riguarda le semplificazioni, alcune misure erano già presenti nelle riforme Cassese e nelle leggi Bassanini. In particolare, la

legge n. 59 del 1997 ha introdotto la legge annuale di semplificazione e di riassetto normativo. Ha previsto, inoltre: forme di denuncia di inizio di attività da parte delle imprese in sostituzione di atti dell'amministrazione pubblica; promozione di misure di autoregolazione; snellimento e riduzione dei termini di procedimenti amministrativi; eliminazione di autorizzazioni amministrative e di misure che condizionano la libertà contrattuale, salvi i casi in cui siano giustificate da interessi pubblici di particolare rilievo (come la sicurezza pubblica o l'ordinato assetto del territorio): quest'ultima previsione mostra un giusto bilanciamento fra la logica della semplificazione e l'esigenza di garantire le ragioni pubbliche dell'azione amministrativa (art. 20). Gli interventi di semplificazione hanno avuto una buona attuazione iniziale, poi hanno conosciuto non poche cadute e hanno ripreso quota nell'ultimo anno, soprattutto con il "Piano d'azione per la semplificazione". Ma resta molto da fare.

In secondo luogo, va affrontato il problema della trasparenza dei procedimenti con i quali le amministrazioni pubbliche regolano attività economiche, e delle garanzie di partecipazione degli interessati.

In Italia le norme assicurano un buon livello di partecipazione degli amministrati ai procedimenti per l'adozione di misure amministrative particolari, che riguardano singoli interessati, come le autorizzazioni, le concessioni, le espropriazioni, le sanzioni. Vi sono, invece, lacune gravi per quel che concerne la partecipazione degli interessati a procedimenti per l'adozione di misure generali, che hanno grande importanza nei rapporti fra amministrazioni ed economia, venendo a riguardare tutte le imprese che operano in determinati settori: si pensi ai procedimenti di programmazione nel settore energetico o nei trasporti o nella sanità, o alle procedure per la regolazione dei mercati finanziari. La legge sul procedimento amministrativo prevede che le garanzie di partecipazione assicurate dalla

stessa legge non si applicano all'attività della pubblica amministrazione diretta alla “emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione” (art. 13 l. n. 241/1990). Tale previsione non è stata riveduta dalla legge di riforma del 2005 (l. n. 15).

Non esiste, dunque, una garanzia di fondo che assicuri la partecipazione a procedimenti amministrativi generali, come è il meccanismo del *notice and comment* adottato negli Stati Uniti d’America e valutato positivamente dall’OCSE. La grave lacuna è stata coperta solo in parte da norme di settore: ad esempio, il codice delle comunicazioni elettroniche del 2003 prevede la consultazione di imprese e di associazioni dinanzi all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (artt. 11, 18 e 19 d.lgs. n. 259/2003); la riforma del credito consente la partecipazione ai procedimenti della Banca d’Italia, dell’ISVAP e della COVIP per l’adozione di atti regolamentari e generali (art. 23 l. n. 262/2005).

Infine, va detto dell’applicazione delle regole di concorrenza. Le norme antitrust, varate in Italia nel 1990 (l. n. 287), sono state efficacemente applicate dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha censurato comportamenti anticoncorrenziali delle imprese, come le intese restrittive, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni fra imprese che limitano in modo significativo il gioco concorrenziale. La disciplina della concorrenza ha avuto effetti non solo nei confronti delle imprese, ma anche nei confronti dei poteri pubblici. Il nuovo art. 117 della Costituzione, dopo la modifica del 2001, prevede esplicitamente che le leggi statali e regionali debbano rispettare i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, fra i quali certamente rientrano il principio e le regole di libera concorrenza. E lo stesso art. 117 ha introdotto la materia denominata “tutela della concorrenza”, attribuendola in via

esclusiva al legislatore statale: il che significa che le leggi regionali in materie economiche devono conformarsi agli standard che le leggi statali stabiliscono a garanzia della libera concorrenza.

Permangono, tuttavia, limiti e controtendenze. La legislazione, soprattutto regionale, continua ad essere gravata da molteplici misure ispirate al particolarismo, al localismo, al protezionismo, che disincentivano gli investimenti di nuovi operatori economici e frenano lo sviluppo. Il recente contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale mostra la scarsa sensibilità delle Regioni nei confronti della rimozione degli ostacoli che si frappongono all'apertura dei mercati (si vedano le sentenze: 14 dicembre 2007, n. 430, in materia di distribuzione commerciale; 21 dicembre 2007 n. 443, con riferimento all'abrogazione delle tariffe professionali fisse; e 21 dicembre n. 452, in materia di liberalizzazione del servizio taxi).

In definitiva, non sono mancate le risposte italiane alle sollecitazioni venute dagli organismi internazionali per finalizzare meglio le riforme amministrative alla crescita economica. Ma vi sono tanti limiti. Le liberalizzazioni stanno producendo effetti concreti scarsi e seguono un approccio non organico, ma di settore. Le semplificazioni hanno avuto nel tempo un andamento sinusoidale, con alti e bassi. La trasparenza dei procedimenti di regolazione dei mercati e le garanzie di partecipazione soffrono di gravi carenze e richiedono riforme profonde. La disciplina della concorrenza è progredita, ma i rischi di protezionismo sono ricorrenti.

4. Conclusioni: i progressi necessari

È indispensabile rimuovere - o ridurre sensibilmente - tutti questi limiti. Ma è necessario andare anche oltre. Il recentissimo Rapporto della Commissione per la "*libération de la croissance française*", presieduta da

Jacques Attali, offre la prospettazione generale di numerose riforme per la crescita del paese: andrà valutato nel percorso della sua attuazione effettiva, ma fin d'ora indica alcune vie utili da seguire.

Innanzitutto, lo sguardo d'insieme sullo sviluppo economico: tutti gli aspetti delle riforme, ivi comprese quelle amministrative, vanno calibrati per il loro impatto sul sistema economico e sulla crescita del paese. Tutto è in funzione della *croissance*: per quel che qui interessa, non solo le liberalizzazioni, le semplificazioni, la trasparenza delle procedure e l'applicazione delle regole di concorrenza, ma anche la regolazione del digitale, i servizi alla persona, la riforma dell'impiego pubblico, della sanità e della previdenza, il decentramento amministrativo, l'introduzione delle agenzie nelle pubbliche amministrazioni. Su alcune di queste materie, come il decentramento, le agenzie e la riforma dell'impiego, le leggi italiane sono intervenute - e anzi il *Rapport Attali* ne riprende taluni spunti - ma la loro attuazione è stata condizionata da una logica interna al gioco istituzionale, dall'influenza della politica sull'amministrazione, da equilibri burocratici e sindacali: i nessi fra riforme amministrative e sviluppo economico sono rimasti dietro le quinte.

Una seconda via indicata dal rapporto francese, da seguire utilmente, è quella di puntare, accanto alle riforme legislative, a forme di innovazione che prescindono largamente dall'intervento legislativo. Si pensi alla grande attenzione che il rapporto riserva alle innovazioni in materia di istruzione, primaria, secondaria e universitaria, che stanno al primo posto del lungo elenco di più di trecento decisioni da prendere. Si va dalla formazione delle assistenti nelle scuole materne, ai meccanismi di valutazione dei professori, all'informazione agli studenti sul mondo del lavoro, agli *stages* in impresa, ai finanziamenti pubblici e privati alle Università, alle connessioni fra atenei ed enti di ricerca: tutti interventi per i quali il legislatore non è

indispensabile. In generale, va riveduta la tradizione italiana di riforme amministrative, che è troppo incentrata sulla confezione di nuove leggi e poco attenta alle innovazioni che si possono tentare senza provvedimenti normativi. In particolare, andrebbe anche da noi messa al primo posto la riforma dell'istruzione (*“au commencement, le savoir”*), indispensabile affinché l'Italia possa sviluppare una crescita economica significativa.

La terza via utile indicata dal rapporto francese riguarda la realizzazione delle infrastrutture. Si va dai porti agli aeroporti, alla costruzione di dieci grandi poli universitari e di ricerca di livello mondiale, alla realizzazione di dieci “ecopoli”, città e quartieri che integrano tecnologie verdi e tecnologie di comunicazione. In materia di infrastrutture emerge tutta la debolezza della situazione italiana, bloccata da procedure decisionali assai faticose che coinvolgono Stato, Regioni ed enti locali. Ha detto recentemente il Governatore della Banca d'Italia: *“nell'interesse generale occorre riflettere sui casi in cui è opportuno, trascorso un tempo definito, svincolare l'azione del governo centrale dall'obbligo di assenso degli enti regionali e locali interessati. Dare voce alle esigenze locali deve essere possibile senza bloccare sine die la realizzazione di opere necessarie alla modernizzazione del paese”* (Considerazioni finali, Assemblea ordinaria dei partecipanti, Roma, 31 maggio 2007). È necessario muovere in questa direzione.

La quarta via da seguire, infine, riguarda il metodo delle riforme. Le riforme prospettate nel *Rapport Attali* costituiscono “un piano globale, non politico, che dovrà essere attuato con costanza nelle prossime legislature...quali che siano le maggioranze”. Si tratta di un piano sorretto dal lavoro di tecnici e di esperti di primissimo piano, che richiede un'attuazione politica continuativa, al di là dei risultati elettorali. È quel che l'OCSE chiede da tempo per riforme istituzionali degne di questo

nome, che siano effettivamente al servizio della crescita degli Stati all'interno di un panorama di economia globale.