

RESISTENZE DELLA BUROCRAZIA - Dopo otto anni dalla Bassanini l'Italia ha compiuto pochi passi avanti - Dalle imprese un invito a istituire una "task force" presso la Presidenza del Consiglio e rendere obbligatoria l'analisi dell'impatto economico delle nuove regole

Battaglia ferma per semplificare le leggi

di Fabio Carducci

ROMA - "Gli presentano il progetto per lo snellimento della burocrazia. Ringrazia vivamente. Deplora l'assenza del modulo "H". Conclude che passerà il progetto, per un sollecito esame, all'ufficio competente, che sta creando". Correva l'anno 1956 quando Ennio Flaiano scriveva queste righe nel suo Diario notturno, e l'alba della semplificazione amministrativa era ancora di là da venire. Ma Flaiano coglieva con ironia fin troppo facile la straordinaria capacità della burocrazia di rinascere dalle proprie ceneri. Da quando la rivoluzione avviata dalle "leggi Bassanini" ha visto la luce, ormai otto anni fa, la crociata per la semplificazione è andata progressivamente perdendo slancio. Se ne lamentano imprenditori e consumatori, ne discutono i professori di diritto amministrativo, lo confermano i fatti e i numeri.

Le tre leggi di semplificazione (in teoria dovrebbero essere "annuali") approvate nella scorsa legislatura prevedevano regolamenti di delegificazione per rendere più agili 206 procedimenti amministrativi. L'unica legge di semplificazione approvata nell'attuale legislatura (in attesa della seconda, che è in Commissione e non troverà attuazione prima di un paio d'anni dalla sua approvazione, trattandosi di delega) "a differenza delle precedenti, non individua ulteriori procedimenti da semplificare", ma rivede quelli elencati nelle altre leggi di semplificazione "riducendone il numero di 40 unità". Lo si evince dall'ultimo rapporto dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera, che conferma: "L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi mediante regolamenti di delegificazione attraversa ultimamente una fase di rallentamento".

Altro capitolo dolente, il celebre Sportello unico, giustamente salutato al suo apparire come innovazione epocale, ma pienamente operativo solo in circa 200 Comuni su 8mila. Anche se in questo caso non si tratta di modificare le norme, ma solo di far funzionare dappertutto quelle esistenti. Arenati o smantellati due felici trapianti dall'esperienza inglese del Governo Thatcher, confermata da Blair: l'Analisi di impatto della regolazione (Air), nata per misurare preventivamente gli effetti delle nuove norme sull'economia, sperimentale era e sperimentale è rimasta. Soppresso invece il Nucleo per la semplificazione e divise le sue competenze, con l'Air affidata alla Presidenza del Consiglio, la semplificazione alla Funzione pubblica, la codificazione all'iniziativa dei singoli ministeri, che non hanno mostrato in passato grandi capacità di autoriformarsi. Come soppresso è stato l'Osservatorio sulla semplificazione, una sorta di consulta presieduta dal ministro della Funzione pubblica, con rappresentanti dell'imprenditoria, dei sindacati, delle amministrazioni, degli utenti. Non ha dato buona prova solo a Londra: ai tempi in cui l'Osservatorio era operativo a Roma, tutti i progetti sono stati approvati con l'accordo unanime dei rappresentanti delle parti sociali.

Non stupisce che, in questo scenario, il mai sconfitto "burosauro" risollevi la testa. E faccia capolino tra i commi della Finanziaria, con il fallito tentativo di ripristinare la trasmissione dalle aziende al Fisco dell'Elenco clienti e fornitori ai fini Iva. O negli uffici comunali dove - rivela un rapporto Astrid di prossima pubblicazione che monitora un campione di Municipi - i certificati

anagrafici sono tornati a crescere del 4,8%, dopo gli anni del trionfo dell'autocertificazione. E tutto ciò accade nonostante il programma della Cdl contempra "deregolamentazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni" fra i propri principali articoli di fede, dedicando loro un capitolo.

Nei pareri sulla legge di semplificazione 2001 (approvata nel 2003) il Consiglio di Stato promuove la nuova strategia dei codici, la cui adozione giustifica in parte l'abbandono della vecchia via della delegificazione. Ma ribadisce due critiche: primo, i codici semplificano le norme ma non riducono gli oneri burocratici; secondo, in tempi di federalismo, senza una cabina di regia unitaria che coordini i vari codici fra loro, e faccia da raccordo con le Regioni, la semplificazione è una lancia spuntata.

Per ora, due sole fiaccole rischiarano il buio: sono il disegno di legge delega di semplificazione 2005 (attualmente in commissione Affari costituzionali al Senato), e il decreto competitività delle Attività produttive, atteso per gennaio. Entrambi (si veda anche la scheda qui sotto) contengono misure di liberalizzazione dell'attività d'impresa. Un imperativo categorico nel Paese in cui registrare un'impresa costa 12 volte che nel Regno Unito (moltiplicando i giorni necessari per 15).

Il ministro Antonio Marzano conferma il massimo impegno su questo fronte: "Il decreto sulla competitività ha nella semplificazione a favore delle imprese uno dei suoi assi portanti", sottolinea, assicurando che "il provvedimento per la semplificazione, che regola la nascita e la vita di una società, riduce al minimo indispensabile le incombenze, soprattutto a favore della piccola e media impresa".

Franco Bassanini promuove con riserva queste iniziative. "Sono due strumenti utili, ma con dei limiti", osserva l'ex ministro della Funzione pubblica del Centro-sinistra. La Legge sulla semplificazione, spiega, si applicherà solo alle materie di competenza esclusiva dello Stato, e continueranno ad esserne escluse fisco, previdenza e rapporti di lavoro. "E le opere pubbliche, la Sanità?", si chiede il padre della semplificazione amministrativa. Il decreto per la competitività sembra invece voler estendere il più possibile l'autocertificazione per le imprese. "È una via che può essere percorsa, a condizione che non la si ritenga risolutiva", perché, spiega Bassanini, parallelamente bisogna abbreviare i tempi delle procedure ordinarie, in caso l'imprenditore non voglia "rischiare" con l'autocertificazione. E soprattutto bisogna semplificare e rendere chiare le norme sostanziali, altrimenti il rischio di affidarsi all'autocertificazione, e poi dover smantellare i capannoni, è troppo alto.

Su questo fronte, Analisi d'impatto della regolazione e Task force o "cabina di regia" per la semplificazione possono essere l'arma decisiva per "contenere i danni" della nuova legislazione e per razionalizzare quella vecchia. Peccato che si sia fermi da cinque anni alle "esercitazioni" e che le schede di accompagnamento ai Ddl si accontentino di formule rituali. A Palazzo Chigi i tecnici sarebbero anche pronti a presentare la proposta per una maggiore "cogenza" della Air, ma manca il via libera politico.

Ed è proprio quel segnale politico che aspettano anche gli imprenditori, favorevoli a rendere la Air obbligatoria, a istituire presso la Presidenza del Consiglio la task force per la semplificazione e la qualità della regolazione, e a introdurre il meccanismo della "ghigliottina", con il quale è automaticamente abrogata la normativa vigente non contenuta nei testi unici di riordino, ad avviare un dialogo con le regioni su tutti questi punti. "In un momento di grande difficoltà delle nostre Pmi - sottolinea Sandro Salmoiraghi, presidente della piccola industria di Confindustria - e visto che non ci sono soldi per programmi più ambiziosi, questa è una riforma che non costa nulla, ma anzi fa risparmiare denaro".

Già, perché la semplificazione gode, in confronto ad altre iniziative politiche, di due invidiabili atout: almeno a parole sono tutti d'accordo, governo, opposizione e parti sociali, ed è un obiettivo a costo zero, dal punto di vista economico. I sindacati temono semmai, come puntualizza Michele Gentile della Cgil, che con il grimaldello lecito della semplificazione si scardinino alcune tutele, a cominciare dall'ambiente e dalla sicurezza. Chiedono perciò di rafforzare i

controlli, ma sulla necessità di rendere più snella la procedura per avviare un'impresa è difficile avere dubbi. Molto difficile, quando anche un recente studio del Fondo monetario internazionale ha evidenziato come i miglioramenti della qualità della regolamentazione europea possano portare, nel lungo periodo, a un aumento fino al 7% del Pil e del 3% della produttività. Ma allora quali sono gli ostacoli che impediscono di riprendere con decisione la battaglia contro il red tape, come lo chiamano gli inglesi? Bassanini, che sottoscrive la richiesta degli imprenditori, ha potuto saggiare sulla sua pelle, quando era al timone della Funzione pubblica, le resistenze "contro-riformiste". "Chi sono i grandi frenatori? La vecchia cultura burocratica innanzitutto. La tradizione napoleonica, con poteri d'imperio e sudditi, non è certo quella del "civil service", lo Stato al servizio dei cittadini. E poi, sottolinea, "pesano interessi politici precisi". Un ministro vuole vedere la sua legge approvata, non sottoposta a un "esame di impatto". E magari corretta, o addirittura bocciata perché inutile.