

# **Una policy per la semplificazione normativa e la migliore regolazione.**

**Finalmente!**

di Raffaele Perna (\*)

*testo integrale dell'articolo pubblicato in forma abbreviata in "Il Sole-24 Ore"*

*del 12 gennaio 2006*

Nella ricetta per rafforzare e incrementare la competitività di un paese due ingredienti sono indispensabili: semplificazione normativa e qualità della regolazione. La qualità dell'ambiente regolativo costituisce, infatti, fattore decisivo per la competitività, poiché ha ricadute dirette sul livello dei costi di transazione che sopportano gli operatori economici. Una cattiva configurazione della regolamentazione delle attività economiche incide direttamente sui comportamenti dei soggetti causando così perdite di benessere dovute a due tipi di inefficienza: *l'inefficienza statica o allocativa* (cattiva allocazione delle risorse) e *l'inefficienza dinamica o adattiva* (operatori incentivati a tenere comportamenti non virtuosi, con una complessiva riduzione della capacità di risposta e di adattamento del sistema).

Il rapporto sulla libertà economica elaborato dal *Fraser Institute* segnala che l'Italia è in grave ritardo non solo nei confronti dei competitori internazionali più aggressivi ma anche verso la maggioranza dei partner europei. Se è vero infatti che alcuni parametri del rapporto 2005, fra cui quello che riguarda gli ostacoli amministrativi per la creazione di nuove imprese, e quello sulla facilità a creare nuove imprese, segnalano un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, la situazione di fondo resta allarmante. Nonostante le importanti riforme di liberalizzazione realizzate nell'ultimo decennio, che hanno riguardato tutti i principali fattori del sistema, infatti, due elementi hanno un'influenza decisamente negativa sullo sviluppo italiano: il peso complessivo dello Stato (98° posizione) e la regolamentazione delle attività economiche (97° posizione), cioè la pressione fiscale, il peso dell'amministrazione e la bulimia legislativa.

Quali sono le cause di tale situazione di ritardo? Come mai le numerose iniziative legislative assunte nel corso degli ultimi anni non sono riuscite a raggiungere – se non parzialmente - gli obiettivi sperati? Per comprenderlo occorre partire da un'analisi dei profili strutturali delle politiche di semplificazione.

Quello riguardante la qualità della regolazione viene oggi comunemente qualificato (anche in sede OCSE) come interesse pubblico autonomo, ovvero un interesse 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.

La qualità della regolazione e la semplificazione rappresentano inoltre interessi recessivi nel concreto sviluppo delle dinamiche istituzionali ed amministrative, in quanto normalmente non supportati da gruppi di pressione e *lobbying*, 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).

Una sostanziale – e sostanziosa- risposta ai problemi descritti l'ha data il ministro per la Funzione Pubblica, Mario Baccini, inserendo nell'ambito del decreto legge sulla Pubblica Amministrazione emanato nella giornata di ieri, alcune importanti leve nell'implementazione delle politiche di *better regulation* e di semplificazione.

Suddetto decreto prevede :

- L'introduzione di una Cabina di regia, necessaria perché possa finalmente essere attuata una *policy* sulla semplificazione normativa e sulla qualità della regolazione.
- Tramite la cabina di regia conferire maggiore tenuta istituzionale a tali politiche, che fino ad oggi hanno sofferto di un eccessivo grado di debolezza e dispersione. Occorre infatti dare una chiara titolarità politica all'interesse alla semplificazione che altrimenti rischia di rimanere adespota e, quindi, perdente. Il coordinamento, affidato al Ministro della funzione pubblica su delega del Presidente del Consiglio, definisce un assetto coerente ripristinando il necessario raccordo fra semplificazione dell'amministrazione e qualità della regolazione.
- Per evitare il rischio di isolamento del coordinamento stesso, che fatalmente farebbe chiudere a riccio i ministri titolari di altri dicasteri, è stato identificato un Comitato dei Ministri al quale partecipino tutti i componenti di Governo direttamente coinvolti nelle politiche di semplificazione.
- Per supportare tecnicamente le strategie politiche decise dal Comitato occorre creare strutture adeguate. A tale scopo, la Commissione di esperti costituita presso il Dipartimento della funzione pubblica garantisce le necessarie competenze specialistiche, cercando però di evitare il rischio dell'isolamento che determinò la precoce eclissi del “Nucleo per la semplificazione” costituito nella precedente legislatura.
- Si prevede inoltre una stretta collaborazione con il DAGL ( Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi) per la semplificazione normativa nonché un coinvolgimento del Consiglio di Stato, Sezione atti normativi, nell'attuazione di quella imponente delega legislativa comunemente nota come “taglia – leggi” che dovrebbe consentire di mettere ordine nel nostro sistema legislativo. L'obiettivo è superare quella frammentazione delle competenze e quella incomunicabilità fra le strutture che ha penalizzato in questi anni la politica di semplificazione normativa.
- Ciascun Ministro 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.

- La consultazione con il sistema delle imprese, fino ad oggi episodica ed affidata alla buona volontà delle amministrazioni, rappresenta un elemento essenziale per costruire regolamentazioni efficaci e giustificate dal punto di vista del rapporto fra costi e benefici. Procedimenti trasparenti di consultazione possono consentire maggiore consapevolezza sulle effettive ricadute delle discipline delle attività economiche e produttive, garantendo al contempo un confronto chiaro tra poteri pubblici ed associazioni rappresentative degli interessi;
- Vi è, infine, il tema della concertazione con le Regioni e gli enti locali, nella consapevolezza che, oggi, una politica di semplificazione deve farsi carico delle caratteristiche proprie di un sistema di *multilevel government*. Il rischio, infatti, è che – proprio per la debolezza strutturale dell'interesse alla semplificazione - un assetto istituzionale caratterizzato da ampia autonomia dei livelli periferici di governo finisce per tradursi in un “fattore di complicazione”. L'introduzione dei “livelli minimi essenziali di semplificazione dell'attività di impresa” dovrebbe consentire di coniugare il rispetto dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, con la necessità di politiche di semplificazione e migliore regolazione efficaci e ben coordinate su tutto il territorio nazionale.

In tale prospettiva, centrale è l'introduzione di un piano di azione annuale di semplificazione, assistito da verifiche periodiche e ravvicinate sullo stato di attuazione. E' necessario, infatti, superare quell'approccio meramente legislativo e tecnicistico alla semplificazione il quale, a conti fatti rischia di rivelarsi del tutto sterile.

Scopo della nuova normativa è la creazione di un vero e proprio processo politico e amministrativo, nella convinzione che gli obiettivi di semplificazione e migliore regolazione possano essere perseguiti solo attraverso un'azione consapevole, tenace, duratura nel tempo, nonché adeguatamente supportata dalle strutture politiche e burocratiche.

(\*) Capo di gabinetto del Ministro per la Funzione Pubblica