

LO STRABISMO DEL SEMPLIFICATORE

di Alessandro Natalini
26 febbraio 2010

Il Governo Berlusconi ha ereditato dall'Esecutivo precedente una serie di iniziative di semplificazione deboli e poco amalgamate tra loro anche a causa della scarsa coesione della maggioranza parlamentare che avrebbe dovuto sostenerle.

Il Governo Berlusconi ha ereditato dall'Esecutivo precedente una serie di iniziative di semplificazione deboli e poco amalgamate tra loro anche a causa della scarsa coesione della maggioranza parlamentare che avrebbe dovuto sostenerle. Tuttavia, anche gli interventi realizzati nella prima parte della legislatura presentano numerose contraddizioni.

La prima è che gli interventi si concentrano sulla riduzione dello stock di complicazioni accumulate negli anni passati trascurando molto il flusso della nuova complicazione che avanza. Infatti, sono stati avviati programmi di intervento per ridurre gli oneri informativi (L. 133/2008) e i termini procedurali (l. n. 69/2009) dei procedimenti amministrativi esistenti. Invece, l'analisi ex ante dell'impatto della regolazione (Air) sui destinatari, per quanto prevista in forma obbligatoria da una legge del 2005 e disciplinata nel dettaglio da un regolamento del 2008, resta ancora inutilizzata. E, comunque, le disposizioni vigenti escludono l'applicazione dell'Air per i provvedimenti normativi che presentino una peculiare complessità. Per cui, contrariamente a quanto accade nei paesi in cui l'utilizzo questa tecnica di valutazione è da tempo prassi consolidata, essa non è utilizzata laddove l'impatto economico sui destinatari è più gravoso. E' però opportuno sottolineare che almeno nelle autorità indipendenti si evidenzia una crescente attenzione all'Air il che può essere letto come un primo, limitato segnale evolutivo (si vedano in proposito le informazioni riportate sul sito www.osservatorioair.it).

La seconda è che si è prodotto un notevole sforzo per semplificare il quadro normativo abrogando le disposizioni obsolete. Al contrario, il programma di codificazione delle leggi e dei regolamenti effettivamente vigenti sta segnando il passo. Nel contempo, tutti i principali provvedimenti normativi adottati nella presente legislatura, compresi paradossalmente quelli di semplificazione, hanno la forma dei provvedimenti omnibus (icasticamente rappresentati dal “milleproroghe” attualmente in discussione alle Camere) che è la negazione di ogni principio di conoscibilità e chiarezza delle regole da parte dei destinatari.

La terza è che in alcuni casi si semplifica nel modo tradizionale, puntando tutto sul potere taumaturgico della legge (es. il recente disegno di legge sulla Carta dei doveri che cerca di migliorare per decreto anche il linguaggio delle burocrazie). In altri casi il prodotto della semplificazione non è (finalmente) l'introduzione di una nuova norma, ma l'effettivo beneficio conseguito dalle imprese stimato su base empirica. Un esempio tipico (e per fortuna non isolato) è quello della soppressione del libro paga in cui la revisione delle norme è parte di un piano di cambiamento che comprende interventi di riorganizzazione e di monitoraggio degli effetti prodotti.

La quarta contraddizione è che in alcuni casi si cerca di portare dentro l'amministrazione cose che prima facevano i privati (l'esempio è quello delle acquisizioni d'ufficio dei documenti già in possesso di altre amministrazioni come nei procedimenti per il rilascio del Documento unico di regolarità contributiva- Durc). In altri casi, al contrario, le attività precedentemente svolte dalle amministrazioni pubbliche sono demandate ai privati che attraverso propri tecnici abilitati attestano la disponibilità dei requisiti di legge per svolgere le attività di impresa (come nel caso della disciplina procedimentale dello Sportello unico delle attività produttive - Suap).

La quinta è che in alcuni casi le regioni (es. Lombardia, Toscana o Friuli Venezia Giulia) hanno assunto un ruolo da protagonista del processo di semplificazione. In altri casi, invece, sembra che lo Stato stia riguadagnando il centro della scena. Un esempio è quello della nuova disciplina del Suap in cui lo Stato è intervenuto in materie di chiara competenza regionale facendo leva sulle proprie prerogative in materia di concorrenza e di coordinamento informativo e informatico. E in questa contrapposizione di ruoli tra livelli di governo i tentativi di trovare forme di accordo (come quello del marzo 2007) sono rimaste prive di ogni attuazione.

La sesta contraddizione è sul ruolo riservato ai privati. Infatti, in alcuni casi sono diventati parte attiva della

stessa progettazione degli interventi di semplificazione (come nel caso delle iniziative di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi). Nel contempo, però, si è evitato di munirli di strumenti per combattere le inefficienze dell'amministrazione più agili del ricorso al Tar. In particolare, il Governo ha ceduto alle pressioni della burocrazia rinunciando all'introduzione di forme di indennizzo automatico e forfettario a fronte dei ritardi dell'amministrazione.

La causa di questo strabismo nelle politiche di semplificazione è legata alla perdurante frammentazione e miopia dell'azione politica. La robusta maggioranza parlamentare di cui gode questa coalizione di governo non ha curato questi mali. All'inizio della legislatura era sembrato che l'introduzione del ministero per la Semplificazione potesse dotare le politiche di better regulation di un perno unico. Invece, questa nuova figura si è sommata a quelle esistenti, aumentando paradossalmente il livello di complessità del sistema. Il problema non si pone solo sul piano politico: abbiamo anche troppe strutture amministrative che si occupano della questione (Dipartimento per la funzione pubblica, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e l'Unità per semplificazione) ciascuna delle quali opera con mezzi assolutamente sottodimensionati se confrontati con quelli impiegati negli altri paesi.

In questa situazione densamente affollata ciascun ministro cerca di ritagliarsi uno spazio. Si adottano quindi provvedimenti normativi che non di rado hanno il solo scopo di imporre per legge il punto di vista di un membro dell'Esecutivo ai propri recalcitranti colleghi o di mettere un cappello politico su uno specifico intervento. Nel contempo, gli strumenti di coordinamento complessivo delle politiche di semplificazione già previsti nel nostro ordinamento come la Legge annuale di semplificazione o il Piano d'azione per la semplificazione giacciono inutilizzati.

A ciò si deve aggiungere che la selezione degli strumenti di semplificazione da adoperare avviene tutta sulla base dell'impatto potenziale che possono avere nel breve termine sull'opinione pubblica. Per cui finiscono in secondo piano o sono accantonati gli interventi i cui effetti si vedono solo nel lungo termine o che provocano i malumori di chi (dentro e a bordo delle amministrazioni pubbliche) gode delle rendite di inefficienza del sistema amministrativo.

Il risultato è che le politiche di semplificazione hanno un respiro corto, sono prive di una strategia comune e portano frutti che il sistema produttivo del paese stenta (comprensibilmente) a percepire.