

Deregolazione, miglior regolazione e competitività del Paese¹

di Franco BASSANINI

Da qualche decennio a questa parte, la questione della qualità della regolazione e dell'alleggerimento dei carichi amministrativi e burocratici è entrata nell'agenda dei Governi, dei Parlamenti, dell'OCSE e dell'Unione Europea. Si è compreso che deve essere oggetto di specifiche politiche pubbliche, cruciali per la crescita, la competitività, la coesione sociale e la qualità della vita di tutti. E' l'effetto della crescita ipertrofica dell'inflazione normativa, dei carichi regolativi, degli adempimenti burocratici e dei controlli amministrativi, che caratterizza, sia pure in forme e misure diverse, tutti i sistemi giuridici dei Paesi industrializzati, in specie europei. E', anche, una delle conseguenze della competizione globale, che impone a tutti i Paesi, pena il declino, di promuovere, con efficaci politiche pubbliche, la competitività dei propri sistemi economico-produttivi e, soprattutto, di rimuovere o attenuare i fattori che la penalizzano.

Una buona regolazione, efficace ma non inutilmente intrusiva; procedimenti amministrativi semplici e rapidi; amministrazioni efficienti e moderne, capaci di assicurare il rispetto delle regole e la qualità dei servizi pubblici senza eccessivi intralci e costi per i cittadini e le imprese: nel loro insieme sono fattori decisivi della competitività di un Paese. Al contrario, alti costi regolativi, amministrazioni inefficienti, procedimenti tortuosi e defatiganti, asfissianti oneri burocratici costituiscono un handicap difficilmente superabile nelle condizioni di esasperata competizione fra imprese e fra sistemi produttivi che caratterizza la nostra epoca.

Ma l'inflazione normativa e l'elefantiasi burocratica non producono costi ingiustificati e spesso insopportabili solo per le imprese, ma anche per i cittadini, per le loro formazioni sociali, per le stesse istituzioni pubbliche. Alimentano la corruzione. Determinano ingiustizie. Favoriscono la conflittualità sociale. Peggiorano la qualità della vita delle persone. Consumano

¹ E' il testo della prefazione a: ASTRID, *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla qualità della regolazione e la semplificazione burocratica*, a cura di Alessandro Natalini e Giulia Tiberi, Il Mulino, Bologna 2010

il tempo degli individui e delle famiglie. Ingessano le attività economiche. Appesantiscono l'azione delle amministrazioni pubbliche. Troppe regole, o regole confuse e contraddittorie equivalgono, non di rado, a nessuna regola. Troppi controlli a nessun controllo. E la giungla legislativa produce quasi sempre l'incertezza del diritto, anticamera dell'illegalità.

Non va naturalmente sottovalutata la complessità del fenomeno: esso non è solo l'effetto di "cattive" politiche pubbliche. E' per molti versi correlato alla generale problematica della "crisi della legge" nelle democrazie contemporanee, ed è originato da molteplici cause. Alcune tra esse appaiono di natura strutturale e fisiologica, e sono generate dalla evoluzione delle società industriali avanzate: dunque i loro effetti possono essere mitigati, ma non rimossi. Altre appaiono invece di natura patologica: i loro effetti devono essere rimossi; ma non sempre l'impresa è tecnicamente e politicamente agevole.

L'eccesso di regolazione trova la sua origine remota nella crescita e nello sventagliamento delle domande sociali che caratterizzano le società contemporanee, e nell'incremento della varietà di interessi pubblici che appaiono meritevoli di tutela (come la qualità dell'ambiente, la salvaguardia del patrimonio naturale e del patrimonio storico-artistico, la tutela della salute, dell'incolumità delle persone, della sicurezza, della privacy, dei diritti del consumatore o del lavoratore, delle libertà dei cittadini, del corretto funzionamento dei mercati e della garanzia della concorrenza). La tutela dei fondamentali beni comuni richiede regolazioni sempre più sofisticate. Senza delle quali, peraltro, non sopravviverebbe neppure il libero mercato.

Alla crescita della complessità normativa contribuiscono in maniera altrettanto fisiologica il policentrismo normativo derivante dalla internazionalizzazione della regolazione nel mercato globale, dalla articolazione dei moderni sistemi istituzionali multilivello, dal crescente ricorso ad autorità di regolazione indipendenti. La globalizzazione richiede interventi flessibili di regolamentazione nazionale e sovranazionale idonei ad assicurare forme corrette di integrazione e di concorrenza; lo sviluppo del processo di integrazione europea determina un incremento della normativa comunitaria e nazionale, nell'ottica di una convergenza ed armonizzazione degli ordinamenti europei; la società dell'informazione richiede forme sempre più sofisticate di regolamentazione.

Insomma: efficaci regolazioni, e dunque un articolato sistema di limiti e di divieti imposti a cittadini e imprese al fine di (*e nella misura necessaria a*) tutelare interessi generali non sono necessariamente di ostacolo alla crescita e alla competitività di un sistema. E non è sempre più competitivo il sistema che pone meno divieti. Al contrario, buone regolazioni rientrano tra le condizioni

di contesto che favoriscono la crescita e la competitività dei sistemi produttivi, così come vi rientrano l'esistenza di sistemi amministrativi che assicurino il rispetto dei limiti e degli obblighi normativi e l'erogazione di prestazioni e servizi pubblici di elevata qualità a costi contenuti. Non a caso, le une e le altre figurano fra le condizioni per l'ammissione di nuovi Stati alle principali organizzazioni internazionali.

La deregolazione non può essere dunque il rimedio universale ai problemi del declino della crescita e della competitività di un Paese. Usata senza discernimento (come talvolta si è proposto, anche in Italia), può generare al contrario effetti controproducenti e perniciosi. Le regole servono. Servono efficaci controlli sul rispetto delle regole. Servono amministrazioni e servizi pubblici efficienti ed efficaci. Nel loro insieme, consentono di tutelare interessi collettivi primari come la sicurezza, la dignità e la salute dei cittadini, la salubrità dell'ambiente, la protezione del patrimonio culturale e naturale o la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Assicurano coesione sociale e buona qualità della vita. Garantiscono l'apertura e la libertà dei mercati: la *fair competition* richiede regole chiare, certe ed effettive e controlli efficaci a tutela della concorrenza e della certezza degli scambi.

Ciò che occorre invece evitare sono i carichi regolativi inutili o sproporzionati, rispetto agli interessi da tutelare, ai benefici e ai costi che ne derivano. Non serve la rinuncia a tutelare efficacemente i diritti dei cittadini e gli interessi generali della collettività. Ma occorre trovare le forme di tutela più efficaci e al contempo meno onerose per la libertà dei cittadini e delle imprese. Occorre trovare il giusto punto di equilibrio fra le opposte spinte alla deregolazione, per favorire il progresso economico, e alla iperregolamentazione, per disciplinare la concorrenza o per tutelare i cd. interessi deboli o costituzionalmente sensibili.

Non basta intervenire per correggere di volta in volta singole disfunzioni causate da norme sbagliate, sorpassate, inutilmente invasive o troppo rigide. Occorre modificare il processo di produzione delle regole, per far sì che l'attenzione ai costi della regolazione sia sistematica e continuativa. Occorre intervenire sullo stock normativo e sui flussi di nuova regolazione. Occorre sfolciare, semplificare e alleggerire i procedimenti autorizzatori e di controllo, ma anche l'architettura istituzionale che ne aggrava la complessità. Più che una politica di deregolazione, occorre dunque una politica per la qualità della regolazione. Essa deve superare molti ostacoli e vincere molte resistenze, come la lettura di questo rapporto efficacemente dimostra.

Permane infatti – in specie nei paesi dell’Europa continentale e dell’America Latina – l’influenza di una tradizione e di una cultura statalista, incapace di liberarsi dall’abitudine ad una normazione dettagliata, penetrante e invasiva, del tutto disattenta ai costi della regolazione e ai carichi burocratici imposti a famiglie, imprese e amministrazioni. Anche nei Paesi nei quali la “cultura della semplificazione” ha fatto progressi, sembra invincibile la tendenza dei governi e dei parlamenti a reintrodurre quotidianamente nuove regolazioni, nuove complicazioni burocratiche (effetto “tela di Penelope”): è avvenuto anche in Italia, dopo gli “impressionanti progressi” registrati dalla *Regulatory Reform Review* dell’OCSE del 2001.

Inevitabili sono poi le resistenze delle burocrazie, nazionali, locali e comunitarie, consapevoli del fatto che la qualità della regolazione e la semplificazione dei procedimenti possono ridurre i poteri e comunque impedirne un uso arbitrario (effetto “freno a mano delle burocrazie”). Analoghe resistenze allignano in alcune categorie professionali (consulenti, commercialisti) la cui intermediazione è esaltata dalla complicazione normativa e burocratica. Forti ostacoli vengono dalla cultura statalistica e formalistica di buona parte degli interpreti del diritto (giudici amministrativi e contabili, uffici legislativi), ancora dominata da una sorta di *horror vacui* per la libertà di scelta dei cittadini e delle imprese. Si aggiungono il rifiuto del ceto politico e burocratico di accettare i limiti propri del *due process of law*, il diffondersi delle pratiche negoziali tra organi istituzionali e soggetti sociali; la mancanza o l’esilità dei meccanismi automatici di revisione della normativa, la difficoltà di rinvenire alternative alla regolazione, la tendenza dei regolatori settoriali a prestare scarsa attenzione ai costi della regolazione.

Resistenze e ostacoli così formidabili potranno essere sconfitti solo se la qualità della regolazione e la semplificazione saranno l’oggetto di una politica *bipartisan* di lungo periodo, sottratta alle logiche dello scontro politico, e diventeranno il terreno di una aperta e leale cooperazione fra tutte le istituzioni (enti locali, Regioni, Stato, Autorità indipendenti, Unione europea) a vario titolo protagonisti dell’attuale policentrismo legislativo.

La crisi economico-finanziaria offre al riguardo una straordinaria opportunità. Per ridurre il debito pubblico, gli Stati europei dovranno ridurre il perimetro dei loro interventi e servizi: da un lato, ridimensionando le forme di sostegno diretto ai loro sistemi produttivi; dall’altro, avvalendosi più che in passato di capitali e di capacità imprenditoriali dei privati anche per il finanziamento di investimenti e la gestione di servizi di interesse pubblico.

Ma gli investitori e imprenditori privati sceglieranno ovviamente i Paesi che ad essi garantiranno migliori condizioni, in termini di certezza e affidabilità

delle regole, di moderati carichi normativi e burocratici, di efficienti servizi pubblici.

Qualità della regolazione e semplificazione burocratica diventano quindi cruciali per il futuro, anzi per la sopravvivenza dell'Europa: per la sua crescita, per la sua competitività, per la sua coesione sociale, per il suo ruolo nel mondo.