

IL FALLIMENTO DELLA SEMPLIFICAZIONE

di Giuseppe Coco
18 giugno 2010

Dopo lunga attesa e continue proteste della professione degli economisti in particolare, il governo ha annunciato quelle che dovrebbero essere misure strutturali, senza carichi di spesa, per la crescita. Nei giorni scorsi il Ministro dell'Economia ha annunciato il varo di un provvedimento per semplificare in maniera drastica il sistema di autorizzazioni per piccole e medie imprese.

Nei casi previsti dal provvedimento le autorizzazioni verrebbero sostituite da un generale obbligo di autocertificazione, e da controlli ex-post dell'amministrazione.

Sull'effettiva portata ed efficacia della misura Ã bene nutrire ancora seri dubbi, considerando la quantitÃ di riforme di semplificazione presentate come epocali negli anni scorsi, anche se effettivamente le riforme che hanno dato migliore prova nel nostro paese restano quelle che hanno sostituito i regimi autorizzatori con comunicazioni e le certificazioni pubbliche con autocertificazione. Francamente perÃ desta sconcerto l'annuncio di voler procedere attraverso una modifica dell'Art. 41 della Costituzione sulla libertÃ di impresa, una strada discutibile nel merito, difficile da percorrere, che rimanderebbe di anni l'efficacia dei provvedimenti e che non sarebbe nemmeno necessaria. La scelta della Legge Costituzionale risulterebbe particolarmente curiosa alla luce sia della proclamata emergenza in materia, sia della prassi di questo, come dei precedenti governi, di imporre provvedimenti anche non particolarmente urgenti per decreto legge.

Per quanto riguarda la filosofia generale dell'intervento pubblico nell'economia si puÃ rimanere perplessi anche di fronte ad un ministro che per un verso rivendica in maniera orgogliosa il primato della politica, dall'altro ritiene che per certi soggetti la strada migliore sia l'assenza totale di controlli ex-ante. Si tratta di vedere ovviamente quali autorizzazioni il Ministro ritiene di poter eliminare. Purtroppo quando si passa dal piano teorico a quello pratico, la radicalitÃ , che risulta vincente nei convegni, puÃ essere insostenibile e molti sono costretti a ricredersi. Ad esempio: anche le autorizzazioni del certificato di prevenzione incendi saranno davvero sostituite da autocertificazioni per le piccole e medie imprese?

Dal punto di vista delle politiche di semplificazione e qualitÃ regolamentare non c'Ã dubbio che questa Ã una dichiarazione di fallimento. La presa d'atto del Ministro della sostanziale inefficacia delle misure di semplificazione adottate dagli ultimi governi a fronte di resistenze varie delle corporazioni e dell'amministrazione stessa, non puÃ che essere letta in questa chiave. Da parte di un governo che addirittura ha nominato un Ministro per la Semplificazione Normativa e che peraltro con il Ministro della Funzione Pubblica, il Professor Brunetta, ha fatto una bandiera della semplificazione amministrativa, questa sarebbe una novitÃ rilevante.

E' perÃ evidente ormai che gli strumenti che via via sono stati messi in campo non sembrano aver funzionato a dovere, a mio parere per due motivi fondamentali: un approccio sostanzialmente 'normativo' alla semplificazione anche amministrativa, e l'incapacitÃ dell'Amministrazione di utilizzare strumenti snelli ed efficaci, ma comunque sofisticati da un punto di vista tecnico. I 'praticoni' della semplificazione si sono dimostrati incapaci di realizzare anche gli obiettivi minimali.

Per un decennio le politiche di qualitÃ regolamentare sono passate per enunciazioni di principio (Sportello Unico, Impresa in un giorno, AIR e VIR su tutti i provvedimenti del Governo, Termini legali rigidi di termine dei

procedimenti amministrativi, Misurazione e Riduzione degli oneri amministrativi) di solito collocate in Leggi di Semplificazione o comunque in Leggi di grande impatto comunicativo. Nella grande maggioranza dei casi si tratta di enunciazioni prive di contenuto, grida manzoniane, che non hanno tenuto conto delle reali condizioni e capacità dell'amministrazione pubblica centrale e ancor più di quelle decentrate. Il Disegno di Legge di Semplificazione giacente in parlamento d'altronde, per la parte concernente la cosiddetta Carta dei Doveri dell'Amministrazione, riproduce lo stesso schema, pur cercando di superare alcuni problemi applicativi coinvolgendo le amministrazioni regolanti.

In tempi recenti poi il tentativo di misurare ex-ante i benefici di certe disposizioni, un incentivo per il sistema politico che può giustamente vantare passi concreti nella direzione giusta, si sono tradotti in un risultato paradossale. Una volta calcolati i risultati attesi sono stati dati per realizzati. Ma in maniera assolutamente virtuale. Le azioni che avrebbero poi condotto alla realizzazione dei benefici stessi sono di fatto trascurate ex-post.

Una buona illustrazione di quanto detto viene dal programma di Misurazione e Riduzione degli Oneri Amministrativi, una policy estremamente promettente che l'Italia ha adottato entusiasticamente e per tempo dal 2006. Il programma, articolato in 4 annualità che avrebbero dovuto coprire l'intero novero di oneri amministrativi statali, cominciato sotto il governo Prodi nel 2006 e felicemente inserito per rafforzarne la coerenza dal presente governo, appena nominato, nella sua prima Finanziaria, il DL 112/08, ha inspiegabilmente segnato una battuta d'arresto. Ad oggi la sola misurazione del 2007-8, condotta in maniera esemplare e nei tempi stabiliti, ed alcuni straordinari (ma incompleti) risultati di riduzione correlati a quella misurazione, sono disponibili sul sito del Ministero della Funzione Pubblica. L'impressione che, una volta calcolati, i risparmi potenziali per le imprese derivanti dall'intero programma, all'incirca 18 miliardi di euro (più dell'1% del PIL) secondo un calcolo da me stesso effettuato per il Ministero nel 2008, siano in qualche maniera stati dati per raggiunti e quindi le attività non richieste. Anche se al momento solo 5,5 mld di costi sono stati di fatto eliminati per effetto di misurazioni effettuate ormai 3 anni fa.

Per avere un'idea delle proporzioni di questo fallimento si consideri che la gran parte dei paesi europei partendo contemporaneamente al nostro hanno realizzato l'intero programma in un anno (pur spendendo molto di più). Il programma di misurazione per la seconda annualità, il 2008-9, prevedeva, tra l'altro, la misurazione in ambiti particolarmente rilevanti, tra cui il fisco, che in altri paesi conta per il 40% di tutti gli oneri amministrativi. Curioso che questo sia proprio un ambito di pertinenza del ministro che oggi lancia la semplificazione radicale. Nessuna traccia invece risulta della terza annualità di misurazione, che nel programma doveva essere conclusa a aprile di quest'anno.

Dall'altro lato le riforme di qualità regolamentare sono state inficiate dalla sostanziale incapacità dell'amministrazione a rispondere ai dettami legislativi. Si consideri ad esempio l'analisi di impatto della regolamentazione. Inserita nel nostro ordinamento almeno 4 volte successive con atti normativi di differente valore (tra cui la Legge di Semplificazione del 2005) in forme addirittura straordinariamente onerose per l'Amministrazione stessa. Pochi lo sanno ad esempio, ma il nostro ordinamento prevede l'effettuazione di una Verifica d'Impatto della Regolamentazione (VIR) alcuni anni dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti. Io non sono a conoscenza di un essere umano che ne abbia vista una. In realtà persino le analisi di impatto sono delle assolute rarità e quasi sempre di qualità infima. Lo scarto tra la normativa e le realizzazioni concrete è enorme. Sul piano normativo abbiamo introdotto nel sistema ogni strumento di qualità regolamentare esistente al mondo. Nessuno dei quali produce effetti sostanziali.

Come si colloca in questo quadro la semplificazione radicale del Ministro Tremonti? Per certi versi somiglia molto alle norme manifesto (le grida manzoniane) di cui abbiamo parlato in precedenza. Senza una lista delle autorizzazioni che elimineremo non è possibile darne un giudizio, e possiamo star certi che le eccezioni che

nei prossimi giorni fioriranno come rose ci restituiranno un quadro chiaro e probabilmente modesto della sua portata. Ma soprattutto sembra rinunciare ad ogni possibilità che l'Amministrazione sia in qualche maniera in grado di assicurare la tutela degli interessi pubblici sottesi alla regolazione, a costi ragionevoli. In un certo senso il Ministro ritiene che, se non siamo in grado di regolare il mercato rimanendo competitivi a causa di un'amministrazione incapace, tanto vale eliminare la regolamentazione (almeno per le PMI). Resta da capire perché a questo punto il Ministro creda che la stessa Amministrazione sia in grado di svolgere quel ruolo di controllore ex-post delle autocertificazioni, cosa vitale a questo punto per assicurare un ordinato ed efficiente svolgimento dell'attività economica. Purtroppo la stessa inettitudine dimostrata nella regolazione ex-ante, l'Amministrazione Pubblica l'ha dimostrata nei previsti controlli ex-post che avrebbero dovuto accompagnare la scomparsa delle certificazioni. Per cui il vero nuovo regime che instauriamo è l'assenza di regolazione.