

VII Workshop dei Docenti e Ricercatori
di Organizzazione Aziendale
Salerno, 2-3 Febbraio 2006
Organizzazione, regolazione e competitività

Organizzazione e regolazione: quale convergenza?

di

*Paola Adinolfi
Gian Franco Frassetto*

Organizzazione e regolazione: quale convergenza?

Come è noto, uno dei fattori principali della crisi di competitività dei sistemi economici è costituito dalla crescita esponenziale del numero delle leggi e dei regolamenti, dei carichi regolativi che gravano sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche e la complessità degli adempimenti burocratici imposti per assicurare e verificare il rispetto di tali regolazioni. Tale fenomeno caratterizza, sia pure con modalità e misure diverse, tutti i sistemi dei Paesi sviluppati, specialmente europei. Esso è causato da molteplici fattori: in primo luogo dalla continua crescita e dall'ampia varietà delle domande sociali tipiche delle società moderne, ovvero dall'incremento della molteplicità e complessità di interessi pubblici che appaiono meritevoli di tutela (come l'ordine e la sicurezza pubblica, il corretto funzionamento dei mercati e la tutela della concorrenza, la salvaguardia del patrimonio culturale e storico-artistico, la tutela dell'ambiente, l'ordinato assetto del territorio, la tutela dell'igiene e della salute pubblica, della *privacy*, dei diritti del consumatore o del lavoratore). Alla crescita della complessità normativa contribuiscono in maniera altrettanto fisiologica la continua necessità di aggiornamento e di adattamento specialistico della legislazione ad una realtà in forte evoluzione sotto il profilo economico-sociale e dello sviluppo tecnologico, e il policentrismo normativo derivante dalla internazionalizzazione della regolazione nel mercato globale, dalla articolazione dei sistemi istituzionali in diversi livelli di governo dotati di potere regolatorio (internazionale, europeo, nazionale, regionale, locale), dal ricorso ad autorità di regolazione indipendenti, sempre più diffuso.

In tale contesto, il problema principale che si pone non riguarda tanto come intervenire per correggere di volta in volta singole disfunzioni causate da norme sbagliate, sorpassate, inutilmente invasive o inutilmente rigide, quanto come modificare il processo di produzione delle regole stesse. Ciò non va inteso banalmente nel senso della *deregulation*: non serve rinunciare alla tutela dei diritti dei cittadini e degli interessi generali della collettività, bensì occorre trovare le forme di tutela più efficaci ma al contempo meno onerose per il sistema produttivo. L'obiettivo da perseguire dunque è la "qualità della regolazione", laddove per regolazione si intende l'insieme di tutte le regole che disciplinano un settore, indipendentemente dalla loro valenza "giuridica" in senso stretto.

E' chiaro che una politica per la qualità della regolazione deve affrontare e vincere molte resistenze. Alla crescita dei carichi regolativi e burocratici non concorrono infatti solo i fattori fisiologici sopra ricordati. Vi concorrono altre cause, qualificabili come patologie del sistema: l'esigenza di "produttività" politica dei regolatori; il diffondersi delle pratiche negoziali tra organi istituzionali e soggetti sociali, che inevitabilmente si riflette sul prodotto normativo; l'assenza di meccanismi automatici di revisione della normativa, con il conseguente effetto di stratificazione delle norme introdotte; la tendenza dei regolatori a prestare scarsa attenzione ai costi della regolazione per le imprese, le amministrazioni e i cittadini chiamati ad applicare le regole, ai costi degli adempimenti burocratici imposti ai cittadini e alle imprese per agevolare l'attività di controllo e monitoraggio, nonché ai costi indiretti sull'economia causati dagli effetti negativi che l'introduzione di nuovi adempimenti burocratici produce, non di rado, sulla concorrenza e sugli investimenti delle imprese; infine, la difficoltà di rinvenire alternative alla regolazione basate su meccanismi organizzativi.

La consapevolezza della rilevanza e complessità di tali problematiche nel nostro Paese, così come dello stretto collegamento tra competitività delle aziende e dei sistemi economici da un lato, e qualità della regolazione o della organizzazione dall'altro, è alla base della scelta del tema del convegno.

Nel nostro Paese, come è noto, sono forti le resistenze di alcune categorie professionali, nonché delle burocrazie, nazionali e locali, che vedrebbero ampiamente ridotti i propri margini di discrezionalità da un processo di semplificazione delle regole. Il caso italiano è inoltre il più emblematico esempio di netta predominanza della cultura statalista e amministrativistica, al punto che un noto studioso ha sostenuto: "il diritto amministrativo costituisce davvero la cultura amministrativa italiana", il che si riflette nell'abitudine ad una regolamentazione dettagliata e pervasiva, del tutto indifferente rispetto ai costi imposti a imprese, cittadini e pubbliche amministrazioni.

¹ Dente B., 1989. "La cultura amministrativa italiana negli ultimi quarant'anni", *Queste istituzioni*, n. 75-76, pp. 15-38.

3 - Organizzazione e regolazione: quale convergenza?

Ma, va detto, accanto all'Italia delle corporazioni, degli aiuti, del protezionismo, vi è anche l'Italia della concorrenza e della qualità della regolazione. La *Review* dell'OCSE del 2001, sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia, ha riconosciuto gli "impressionanti progressi" compiuti dall'Italia "in ogni settore della regolazione in grado di avere un impatto sul sistema produttivo". Lo stesso organismo, nello stabilire classifiche sul grado di concorrenzialità dei Paesi Membri, ha identificato l'Italia come uno dei Paesi nei quali, negli ultimi anni, è stato più significativo il progresso, in termini di maggiore competitività.

Ciò è attribuibile in parte al processo di consolidamento del ruolo delle *authority* che, quali autorità indipendenti dal governo, sono chiamate a creare, interpretare e applicare le norme nel settore di competenza. Esse, introdotte con ritardo rispetto all'Europa, sono riuscite ad affermarsi nel contesto italiano e a diventare parte – e parte autorevole – del consesso europeo, superando le difficoltà di qualunque nuova istituzione che debba radicarsi in un sistema istituzionale preconstituito, e, in particolare l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, facendo guadagnare all'Italia un ruolo di punta nel dibattito e nella cooperazione europea sul tema della concorrenza e della qualità della regolazione. Settore elettrico, settore del gas, distribuzione petrolifera, assicurazioni, ordini professionali, servizi finanziari, distribuzione e produzione cinematografica, mercato librario, sono tutti grossi comparti dell'economia sui quali la luce è stata gettata da indagini e da interventi dell'*antitrust*.

Parallelamente al percorso riformatore ora tracciato, parimenti significativa è stata l'attività di semplificazione normativa e di riduzione dei carichi burocratici avviata in Italia, nell'ultimo quindicennio, sotto la pressione della competizione internazionale.

La stagione si è aperta con la nota legge 241 del '90 e poi con la 537 del '93, le quali hanno disciplinato istituti importanti della semplificazione, benché ancora basati su una concezione eccessivamente 'giuridica' della semplificazione stessa. Successivamente, con la legge 59 del '97 il legislatore, nel prevedere un intervento sulle regole d'azione dei pubblici apparati, mostra di aver acquisito la consapevolezza della rilevanza della semplificazione per la competitività e la crescita economica, così come, nel prevedere una legge annuale di semplificazione, appare aver recepito l'esigenza di sistematicità dell'azione semplificatoria.

Il processo riformatore è proseguito con la legge 50 del '99, con cui si è pervenuti ad una vera e propria politica della qualità della regolazione, fondata sui metodi raccomandati dall'OCSE² e da tempo sperimentati in altri Paesi (anche se spesso rimasti allo stato di *best practices*). L'innovazione più rilevante contenuta nella suddetta legge riguarda l'introduzione dell' **analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**, uno strumento decisivo per attuare i principi di 'buona regolazione', finalizzato a valutare preventivamente gli effetti degli atti normativi sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche, quantificando i costi e i benefici dell'introduzione di una nuova norma e verificando *ex ante* l'effettiva utilità delle nuove regole per la collettività o di eventuali modalità di regolamentazione alternative. L'utilizzo dell'AIR permette in ultima analisi al regolatore di predisporre un ventaglio di opzioni di intervento, di cui l'intervento regolatorio rappresenta soltanto uno tra i vari strumenti.

All'inizio del 2005 l'esigenza ormai pressante di impostare politiche pubbliche capaci di contribuire ad arrestare il declino e rilanciare la competitività del Paese, sembra aver ulteriormente focalizzato l'attenzione sulle problematiche della qualità della regolazione.

Ci si riferisce alle disposizioni contenute nel cosiddetto decreto-legge sulla competitività in materia di silenzio-assenso e denuncia di inizio attività, che, benché criticabili per l'astrattezza e genericità di previsione, danno un significativo contributo alla riduzione dei carichi regolativi e burocratici per le imprese.

Anche le importanti misure in materia di qualità della regolazione e semplificazione procedimentale previste dalla legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005, entrata in vigore da pochi giorni, benché denotino ancora una eccessiva attenzione alla dimensione normativa dell'istituto dell'AIR, e benché trascurino di

² OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, 2001.

³ OECD, *Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997.

4 - Organizzazione e regolazione: quale convergenza?

considerare l'esigenza di reclutare e formare professionalità "multidisciplinari" in grado di effettuare materialmente l'AIR, compiono un passo avanti notevole nel percorso riformatore intrapreso. La legge infatti, nel prevedere una delega mirata che consente al legislatore delegato di individuare una serie di misure concrete, contempla, tra i principi-guida per il legislatore delegato, il ricorso a forme di autoregolazione – ove non contrastino con interessi pubblici primari – e la sostituzione, ove possibile, delle norme prescrittive con sistemi di incentivi e disincentivi.

Tale ultima indicazione sembra potersi leggere nel senso che il legislatore si avvicini ai meccanismi organizzativi, riconoscendoli come principi regolativi intorno ai quali ruotano e grazie ai quali funzionano i meccanismi economici. D'altra parte, come ha osservato in premessa il prof. Mercurio, la disciplina organizzativa ha da tempo accettato, come propria esigenza di ricerca, il tema della scelta dei meccanismi di regolazione dell'azione economica e sociale. Si prospetta così una proficua convergenza tra il regolatore, che approda all'organizzazione, e lo studioso di organizzazione, che approda alla regolazione. Favorire tale processo di convergenza è appunto l'obiettivo del nostro convegno di Salerno.

Paola Adinolfi
Gianfranco Frassetto