

Due mali dell'Italia: l'eccesso di regole e l'assenza di verifiche della loro efficacia

di Vitalba Azzollini*

2 agosto 2019

* * *

Il governo attuale ha fondato gran parte del proprio consenso sulla promessa del ritorno a uno statalismo a tutto tondo. La necessità di più massiccio intervento dello Stato, a tutela dei bisogni delle persone, ha ispirato finora ogni intervento normativo – dai cosiddetti decreti sicurezza al reddito di cittadinanza – così come molti proclami di componenti dell'esecutivo (basti pensare alle dichiarazioni sulla nazionalizzazione delle autostrade, immediatamente dopo il crollo del ponte Morandi). Del resto, sono gli italiani stessi a chiedere più Stato, nell'illusione che esso tutto possa. A fronte di questa richiesta serve porsi una domanda: lo Stato se n'era mai andato o, quanto meno, era mai arretrato? La risposta può essere fornita su piani diversi: in questo caso, si valuterà il piano della regolamentazione.

Negli anni lo Stato è rimasto onnipotente. Gli atti normativi hanno continuato a lievitare, a opera di un legislatore che persiste a insinuarsi in ogni piega di una realtà sempre più complessa, al fine di prevederne ogni dettaglio, disciplinando minuziosamente il vario estrinsecarsi dei comportamenti umani. Soprattutto in ambito economico, ciò ha reso i cittadini sempre e "ancora sudditi" (dal titolo di un recente [libro dell'Istituto Bruno Leoni](#)): la libertà di iniziativa economica privata è tutelata dalla Costituzione, ma viene pervicacemente contenuta dallo Stato, affinché sia meno libera di dispiegarsi in tutta la sua portata. Un vero e proprio paradosso, tradottosi nel tempo in normative contorte, che si affastellano in modo disordinato, disorganico e incoerente, al fine di imbrigliare l'operato di cittadini e imprese in vincoli regolatori e amministrativi di ogni tipo. Tale paradosso è amplificato dal fatto che pratiche corruttive, tese a superare i paletti posti all'attività economica privata, trovano terreno fertile in questa sovrabbondanza e indeterminazione normativa, e hanno un costo enorme per il Paese. Ma, al di là della corruzione, già la regolamentazione di per sé ha un costo, anzi una serie di

*Le opinioni espresse sono esclusivamente dell'autore e non coinvolgono l'istituzione per cui lavora.

costi, diretti e indiretti: da quelli per conformarsi al dettato normativo, a quelli per produrre e trasmettere informazioni destinate alla P.A., a quelli degli onorari dei professionisti per districarsi nei meandri di un diritto instabile e complicato. Il costo della regolamentazione in termini di tempo è attestato annualmente dalla classifica *Doing Business*, che dimostra quanto sia difficile fare impresa in Italia rispetto ad altri Paesi; ma anche i cittadini sanno quanto tempo si perde ogni qual volta debbano svolgersi pratiche in uffici pubblici. L'iper-regolazione è causa di lentezza pure per la P.A.: disposizioni numerose, complesse, mutevoli e farraginose impongono agli apparati amministrativi onerosità procedurali e costi gravosi (di adeguamento, *enforcement* e controllo circa il rispetto delle prescrizioni da parte dei destinatari).

L'invasiva presenza dello Stato sul piano normativo non è stata nel tempo contenuta da [strumenti predisposti a questo fine](#). Ad esempio, il *budget* regolatorio (l. n. 35/2012) impone alle amministrazioni pubbliche una sorta di "pareggio di bilancio" degli oneri burocratici (anni fa stimati dal Dipartimento della Funzione Pubblica in circa 31 miliardi all'anno per le imprese): non ne possono essere introdotti di nuovi se prima non ne vengono ridotti o eliminati altri, per un pari importo stimato, nel medesimo arco temporale (*one in one out rule*); e se gli oneri introdotti sono superiori a quelli eliminati, il governo dovrebbe provvedere a "tagliare oneri di pari importo", assicurando il suddetto pareggio. Per la misurazione del costo degli oneri amministrativi esiste addirittura un apposito provvedimento (d.P.C.M. 25 gennaio 2013), che fornisce criteri e metodologie di calcolo. Di fatto, le amministrazioni paiono poco propense all'adempimento di quanto previsto dalla legge e, quindi, all'utilizzo di questo strumento di contenimento della burocrazia. Un altro strumento per limitare l'iper-presenza normativa dello Stato, poco e male usato, è la valutazione d'impatto della regolamentazione, e cioè l'analisi *ex ante* delle diverse opzioni di intervento al fine di scegliere quella migliore in termini di costi ed efficacia, con riguardo a una serie di profili specificamente individuati; nonché la verifica *ex post* degli effetti prodotti, al fine di decidere se una certa disciplina debba essere mantenuta, modificata o addirittura abolita, qualora non abbia ottenuto i risultati sperati. Non solo sul piano normativo, ma per ogni profilo – macroeconomico, finanziario, di fattibilità, di attuazione amministrativa - le politiche pubbliche dovrebbero essere oggetto di un iter decisionale trasparente, fondato sulla analisi della congruenza tra obiettivi, mezzi e decisioni, nonché sulla successiva rendicontazione circa gli esiti ottenuti. Tuttavia, da anni la fattività dei governi viene valutata da elettorato e *mass media* in termini di produzione normativa, cioè sul numero di provvedimenti emanati, anziché sulla verifica dei risultati sortiti. E se le opposizioni non pretendono dall'esecutivo *pro tempore* l'utilizzo degli strumenti di *better regulation* sopra citati – come detto, finalizzati ad arginare

burocrazia e regolamentazione, dunque anche discrezionalità nell'uso del potere e dei soldi pubblici - forse è perché non vogliono poi doverli adoperare quando saranno di nuovo al governo. Ecco qual è il motivo per cui, da un esecutivo all'altro di colore diverso, continuano a prosperare le "politiche dei bonus", o comunque li si voglia definire, che i governi persistono a confermare normativamente, nonostante esse non raggiungano gli obiettivi per cui erano state deliberate: basti pensare alle [misure, confuse e affastellate in tema di natalità](#), a fonte di una natalità che continua a crollare; o al [bonus cultura](#), sprovvisto sin dall'inizio di indicatori di risultato, quindi elargito come un regalo; o alle "[oltre 500 misure](#) classificabili come sussidi fiscali, spesso piccoli, costruiti per favorire questa o quell'impresa, questo o quel micro settore", che distorcono il modo di fare impresa; o alle politiche per il Mezzogiorno degli ultimi trent'anni che, come spiegato in "[Morire di Aiuti](#)" da Accetturo e de Blasio, non hanno determinato alcun effetto tangibile "[in termini di crescita economica, occupazione, investimenti](#). Politiche mal disegnate, concepite sulla base di presupposti errati, non hanno prodotto i risultati attesi": anzi, hanno "alimentato e radicato una credenza collettiva che sovraccarica di aspettative lo Stato e i trasferimenti pubblici come motori di sviluppo", creando "una vera e propria trappola della dipendenza dai sussidi". A fronte di quanto detto, è palese il meccanismo di ciò che appare come un circolo vizioso: la "bontà" dell'obiettivo di volta in volta perseguito basta a giustificare l'impiego di denaro pubblico, senza fissare obiettivi mirati *ex ante* e senza sindacare *ex post* l'impatto prodotto. Il beneficio è dato per scontato, per una sorta di [presunzione di efficacia](#), poiché l'efficacia dell'intervento è misurata solo in termini di fondi distribuiti e non di risultati concretizzati. I beneficiari, a propria volta, percepiscono bonus, incentivi e similari come fossero soldi provenienti da un pozzo senza fondo, senza rendersi conto che quel pozzo sono le loro tasche, come contribuenti, e che quei soldi potrebbero forse essere meglio usati nel loro stesso interesse. Ed è un circolo vizioso che la politica non ha interesse a interrompere, come accennato, poiché su di esso si basa il consenso elettorale.

Lo Stato non è mai arretrato, si è detto all'inizio. E se fosse necessario averne conferme ulteriori, oltre che sul piano della regolamentazione, basterebbe pensare alle oltre diecimila partecipate pubbliche che nessun governo riesce davvero a tagliare; ad Alitalia, che dal 2008 a oggi è costata al contribuente italiano quasi 7 miliardi di euro, e chissà quanti altri ne costerà ancora; all'Atac, l'azienda dei trasporti pubblici di Roma, che negli ultimi due anni ha perso oltre [2 milioni di euro al giorno, ove l'assenteismo è al 12 per cento](#), ma che continua ad essere salvata; alla Rai, che non solo non è mai stata privatizzata, come votato dai cittadini nel referendum del 1995, ma che è stata riformata in modo da renderla ancor più dipendente dal governo *pro-tempore*; alle varie

| OCPI

normative sulla pubblica amministrazione, che si preoccupano di controllare con mezzi sempre più sofisticati la presenza del dipendente sul luogo di lavoro e non, invece, di verificarne la produttività in base a criteri predefiniti. I cittadini si lamentano dei servizi pubblici inefficienti così come delle tasse troppo alte che servono a finanziarli, eppure insistono a chiedere più Stato. Tra i nodi da sciogliere in quest'epoca confusa, forse questo è tra i più aggrovigliati.