

MOZIONE

Sfoltimento delle leggi, dei regolamenti e delle direttive. Meno leggi, meno burocrazia, meno abusi e meno costi, uguale più libertà-responsabilità per tutti

del 24 novembre 2014

L'espandersi dell'offerta pubblica e l'aumento del suo costo sono andati di pari passo con una limitazione degli spazi di libertà dell'individuo e della società civile. Il rapporto tra libertà e legge sta evolvendo in favore dell'aumento delle normative. Questa evoluzione è dovuta alla tendenza ad attribuire allo Stato un ruolo attivo nel produrre il servizio pubblico (ridistributivo, di controllo o di produzione) in sostituzione dell'iniziativa individuale e della società civile. Il fatto che questa tendenza si realizzi seguendo, com'è ovvio in uno Stato di diritto, le procedure democratiche non inficia la constatazione che la libertà viene limitata e quindi sacrificata dalla legge al di là di quanto sarebbe necessario per uno sviluppo libero ed equo della società. La limitazione della libertà non è un concetto astratto: concretamente significa delegare più potere all'autorità politica e all'amministrazione, limitando quello del cittadino e della società civile.

L'evoluzione del numero di leggi, regolamenti e decreti è oltremodo eloquente. Nel primo trentennio della nascita del Cantone Ticino (1803-1830) sono entrati in vigore 335 atti normativi; nel trentennio (1970-2001) ve ne sono stati 1'330. Nel decennio 1992-2001 le norme sono cresciute ad una media di 51 all'anno, mentre nel decennio in cui si stava costruendo il Cantone Ticino (1803-1812) la media annua era di 16 norme. La vita è certamente più complicata oggi di allora, ma è difficile capire le vere ragioni che negli ultimi 30 anni hanno portato l'autorità a legiferare quattro volte di più che nei primi decenni dello Stato ticinese, se non giustificandolo con il fatto che i partiti di Governo hanno voluto e acconsentito ad una statalizzazione massiccia in molti ambiti delle vita in questo Cantone.

Dal 2001 al 2005, in tre tappe, il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio hanno provveduto all'esame di 534 normative (leggi, decreti esecutivi e legislativi, regolamenti) su 750 in vigore. Grazie ad un gruppo di lavoro speciale, creato nel 2001 e diretto dal Dipartimento delle istituzioni, si è potuti intervenire su 216 norme. Il progetto alleggerimento leggi, oggi fermo, aveva permesso nel totale la riduzione di 90 atti normativi su un totale di 750 in vigore (cfr. Progetto alleggerimento della legislazione cantonale - approvazione del pacchetto C, DI 2005).

Questo esercizio ha permesso di eliminare una parte delle norme obsolete e di sopprimere alcune disposizioni ripetitive e contraddittorie; è stata data una ripulitura importante dal punto di vista formale. Ma è ferma da tempo, è insufficiente e non basta.

PROPOSTA

Ora occorrerebbe finalmente procedere NELLO SFOLTIMENTO non solo in senso formale, ma di contenuto e di merito (materiale).

Questo dovrebbe permettere di:

- favorire un miglior rapporto fra cittadino e Stato; favorire la ricerca di fiducia del cittadino nei confronti dello Stato e delle sue istituzioni;
- togliere i bastoni tra le ruote a chi vuole fare e intraprendere;
- facilitare la vita e migliorare la competitività alle aziende;

- dare maggiori libertà e responsabilità locali ai Comuni nuovi e aggregati;
- ridurre i costi e le diseconomie;
- ridurre il controllo dello Stato negli ambiti in cui il cittadino e la società civile possono produrre servizi pubblici direttamente senza l'appesantimento burocratico statale;
- deregolamentare a favore del rilancio economico e dell'iniziativa imprenditoriale locale e della localizzazione di nuove attività economiche in Ticino;
- favorire sistemi nuovi di sussidiarietà e di complementarità nell'offerta pubblica basati sulla contrattualistica privata e solo subordinatamente sulle leggi statali;
- favorire la rinascita della spontaneità e della responsabilità privata (individuale o aggregata) nel rispondere ai bisogni prima dell'intervento statale;
- rafforzare la certezza del diritto tramite norme semplici e facili rispetto all'imperare del margine interpretativo burocratico;
- accelerare e snellire lo sbrigo di pratiche e interventi statali.

Per raggiungere questi obiettivi occorre muoversi in **4 direzioni**: riduzione della densità normativa, eliminazione della sovrapposizione normativa, ri-regolamentazione/deregolamentazione dell'offerta pubblica, riduzione degli iter burocratici.

Le leggi e i regolamenti continuamente pensati ed elaborati in virtù del primato dello Stato richiedono un cambiamento sostanziale a beneficio di nuove norme che stabiliscano un rapporto più equilibrato tra libertà del cittadino e intervento dello Stato. **Il rilancio, in questa nuova ottica, del vecchio progetto "Alleggerimento leggi" sul terreno dell'analisi materiale** potrebbe essere un ottimo strumento.

1. Riduzione della densità normativa

La densità normativa è la prima causa della scarsa trasparenza dell'attività statale e dell'asimmetria di informazione sull'offerta pubblica a beneficio del politico e del funzionario e a svantaggio del cittadino.

Il ritorno alla semplicità delle regole, mettendo l'accento sullo scopo piuttosto che sulla procedura per raggiungere lo scopo, dovrebbe permettere di sfoltire sostanziosamente le leggi e di ridurre gli "incroci" tra le leggi. Ogni legge si incrocia con un'altra e ogni articolo ha derivazioni, cause ed effetti sempre più marcati e ricorrenti in altre leggi.

In questa giungla di paragrafi che si sviluppa a tre livelli (Confederazione, Cantone, Comune) il cittadino e la società civile faticano a svolgere liberamente il loro ruolo e ad esercitare le loro prerogative. Per rilanciare la creatività e l'ingegnosità civile privata è quindi necessario lo sfoltimento delle norme, privilegiando il principio rispetto al dettaglio.

La densità normativa e la complessità delle leggi e dei regolamenti rendono molto difficile l'esercizio di una costante e regolare verifica politica. Questo ha serie implicazioni di ordine democratico, perché alla lunga solo la burocrazia e i suoi tecnici saranno capaci di districarsi nella giungla normativa. È quindi necessario, proprio dal profilo democratico, che le leggi siano chiare, semplici e a termine, affinché il cittadino e la società civile possano svolgere pienamente e attivamente il loro ruolo nel modificare e nel determinare l'offerta pubblica.

2. Riduzione della sovrapposizione normativa

Un altro aspetto essenziale da verificare e da correggere è la pluriregolamentazione di uno stesso argomento, prestazione o servizio pubblico. L'offerta pubblica è spesso concatenata, per cui risulta difficile distinguere cause ed effetti nella tendenza in atto. Vi possono essere

normative settoriali e parziali di una componente dell'offerta che si sovrappongono ad altre normative parziali della stessa componente regolate in altri ambiti di leggi.

Ad esempio, l'obiettivo politico di lottare contro l'esclusione, dal punto di vista normativo, può coinvolgere i più disparati campi della funzione pubblica. Questo fa sì che l'obiettivo politico deciso venga concretizzato in norme provenienti da diversi settori amministrativi, con il rischio non remoto di avere norme sul mercato del lavoro che sono in contrasto con norme sull'assistenza pubblica o la formazione o viceversa, pur perseguendo tutte lo stesso obiettivo. Ciò determina una regolamentazione ridondante.

È quindi essenziale analizzare tutte le norme con l'obiettivo di ridurre il numero, soprattutto di quelle che attivano gli attori secondari e più marginali che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo politico. In termini tecnici si tratta di verticalizzare maggiormente la produzione normativa dell'offerta pubblica contro la tendenza ad "orizzontalizzarla" allargando sempre più i punti di contatto con altri settori. Questa tendenza è connessa al sistema consociativo, che vuole così suddividere i rischi di fallimento e massimizzare i meriti individuali per i successi. Si tratta di un approccio bidimensionale molto costoso per la scelta pubblica.

Il risultato è la sovrapposizione normativa e la riduzione della libertà dei cittadini e dell'iniziativa della società civile, visto che l'obiettivo non è direttamente la soddisfazione della domanda puntuale, ma la corsa al merito tramite quote sempre più ampie di offerta pubblica segmentata. Da questa dinamica nasce un'offerta pubblica molto estesa rispetto alla domanda pubblica originale o rispetto alla risposta che cittadino e società civile darebbero direttamente in molti campi se non mediati dalla burocrazia e dalle regole del gioco politico consociativo.

In definitiva occorre avviare un lavoro di riduzione dello spazio orizzontale e interdisciplinare delle normative, soprattutto di quelle che dipendono da più responsabili politici e amministrativi.

3. Ri-regolamentazione dei settori chiave costosi

Oltre a ridurre le normative e migliorarle, dopo l'analisi formale e materiale dal punto di vista qualitativo e quantitativo, è necessario procedere secondo priorità strategiche e finanziarie. Vanno ripensate e ridefinite tutte le norme alla base dei settori di offerta pubblica la cui spesa è in costante e forte crescita annuale o che hanno raggiunto un importante volume di spesa che è legittimo mettere in discussione. Quest'analisi permetterebbe di verificare la congruenza tra gli obiettivi sanciti nelle leggi e le norme che regolano il metodo per raggiungerli. Diverse norme di sussidiamento lasciano ampi spazi di manovra sul modo e sui criteri di erogazione del sussidio: questi margini potrebbero permettere di raggiungere una migliore efficienza ed efficacia. In questi casi non si tratta tanto di abolire leggi, ma di riformularle o adattarle (ri-regolamentazione dei contenuti) nell'ottica esposta in questo progetto di modernizzazione dello Stato.

4. Riduzione degli iter burocratici

Gli iter burocratici devono essere ridotti o modificati. La densità normativa è eccessiva: non di rado una norma nuova è un correttivo apportato ad una legge il cui obiettivo politico è poco chiaro, anche perché frutto di un compromesso troppo largo.

Molti iter burocratici non sono necessariamente generati dalle scelte politiche e direttamente dalle leggi. Spesso le leggi rimandano all'organizzazione interna dello Stato: è proprio in questo spazio di delega che si sviluppa l'iter burocratico amministrativo.

Sarebbe quindi utile esaminare tutte le procedure per verificare quale "valore aggiunto" ognuna porta in relazione al raggiungimento dell'obiettivo di legge. Si avrebbe così una visione

completa dei percorsi (iter amministrativi) ideali e possibili, cioè delle vie più brevi che portano dalla decisione politica alla soddisfazione della domanda pubblica. Andrà anche verificato se l'obiettivo fissato nella legge giustifica iter burocratici troppo lunghi e complessi, deducendo, se del caso, anche nuovi spazi per incrementare l'efficienza burocratica.

Conclusione

L'offerta pubblica, tutta, dipende ed è determinata da norme. Senza adeguare le normative esistenti alla realtà, il cambiamento non può avvenire. Non si può avere una segnaletica stradale che contrasta con la direzione naturale del traffico, senza creare attriti e punti di scontro e soprattutto costi. Non si propone semplicemente la deregolamentazione dell'offerta pubblica, ma una ri-regolamentazione affinché domanda e offerta pubblica possano tornare ad incrociarsi e a manifestarsi concretamente grazie a nuovi margini di libertà e di responsabilità garantiti al cittadino e alla società civile.

Sono necessari più spazi liberi tra le norme, norme meno dettagliate, che precisino meglio gli obiettivi e che siano più "larghe" nel determinare il modo di raggiungerli, norme che considerino l'iniziativa del cittadino e della società civile piuttosto che quella dello Stato. Ogni norma dovrebbe avere esplicitata una data di riassetto.

Questo lavoro deve restituire interamente all'Esecutivo e al Legislativo, e se del caso al popolo, la padronanza sull'insieme delle leggi e dei regolamenti, oggi scivolata verso il potere amministrativo. Data la complessità tecnica di molti problemi, la burocrazia è in grado di giustificare qualsiasi proposta di nuova norma o di ampliamento di quelle esistenti e quindi di interventismo e di offerta aggiuntiva dello Stato. Al politico spesso non resta che il potere di modificare alcuni aspetti di dettaglio, mentre la via tracciata dalla burocrazia non lascia spazio ad alternative una volta che i progetti di legge giungono in parlamento. Per questa ragione occorre che le norme diventino di nuovo di "proprietà" della politica e non di chi è chiamato a produrre materialmente l'offerta pubblica statale.

Meno norme non significano più abusi: al contrario, un corpo legislativo snello, semplice, trasparente e comprensibile a tutti conferisce maggiori possibilità di controllo a chi è eletto dai cittadini e ai cittadini stessi. Alla lunga garantisce anche il miglior rapporto costi-benefici.

La legge deve essere concepita, sviluppata e curata in modo che al cittadino e alla società civile vengano lasciati più spazi di libertà: questo è un aspetto decisivo per garantire la realizzazione delle premesse esposte nei punti precedenti. Il modo di legiferare deve essere cambiato: al centro dell'attività legislativa vanno poste l'iniziativa privata e la libertà del cittadino e della società civile. Il rischio derivante da un mancato cambiamento in questa direzione è l'affermarsi di una società burocratica e post-democratica.

Sergio Morisoli
Chiesa - Del Don - Filippini - Mellini - Pinoja