

I servizi pubblici come fattore di produttività per le imprese

e di qualità della vita per i cittadini

FORUM PA - 18 maggio 2010

Ester Dini Responsabile Settore Politiche Pubbliche - Censis

La PA e le imprese: più efficienza per superare la crisi

Un tratto comune dei servizi pubblici locali è la centralità della dimensione territoriale tra il cittadino, l'impresa e l'ente che gestisce i servizi pubblici.

Per la competitività del territorio è fondamentale l'efficacia e l'efficienza dei servizi pubblici.

L'universalità, l'accessibilità e la qualità portano delle differenze nei vari contesti locali.

L'affrontare un tema come quello dell'efficienza dei servizi pubblici, che nella sede del workshop è stato declinato facendo riferimento prevalentemente alle public utilities, non può prescindere dal considerare anche tutto quell'insieme di servizi amministrativi, il cui cattivo funzionamento impatta in modo decisivo nella vita dei cittadini e delle imprese.

Vale la pena ricordare che, malgrado i positivi passi in avanti avviati con la grande stagione di riforme apertasi agli inizi degli anni novanta, la burocrazia continua a rappresentare un fardello insostenibile, considerata:

- l'inflazione di leggi e regolamenti che da sempre contraddistingue il nostro Paese;
- la complessità e l'eccessivo numero di adempimenti burocratici che, unitamente alla farraginosità delle procedure, sottopone cittadini, imprese e amministratori, a inutili quanto odiose incombenze;

- la sovrapposizione delle competenze, che dal livello amministrativo periferico, a quello regolamentare centrale sembra ormai, nel policentrismo che avanza, contraddistinguere il destino di ogni singola decisione o provvedimento;
- la difficoltà di comunicazione che, dall'accesso alle informazioni, all'erogazione dei servizi, caratterizza ormai da anni il rapporto tra PA e i propri utenti.

Per avere un'idea degli oneri prodotti dal mancato snellimento delle procedure e dall'avvio di una più generale strategia di semplificazione, si considerino, a titolo esemplificativo, gli ostacoli che incontrano quanti intendono avviare o gestire un'attività di impresa in Italia.

Si consideri che:

- oltre ad avere il più alto livello di tassazione tra i Paesi Ocse, ogni impresa italiana è costretta ad effettuare in un anno in media 15 pagamenti al fisco, cui vengono dedicate 360 giornate di lavoro: parecchie, se comparate a quelle necessarie in Francia (132), Germania (196), Spagna (298) e Regno Unito (105) per disbrigare lo stesso tipo di incombenze;
- anche la richiesta di autorizzazioni per l'espletamento dell'attività imprenditoriale comporta un dispendio di risorse e un ritardo per l'impresa intollerabile: per avere una licenza per la costruzione di un magazzino occorrono, infatti, in media 257 giorni in Italia, 144 in Gran Bretagna, 137 in Francia, 100 in Germania e 40 negli Stati Uniti;
- ancora più oneroso è, infine, cimentarsi sui mercati globali e colpisce, da questo punto di vista, il dinamismo che le imprese italiane hanno mostrato sul fronte dell'internazionalizzazione in questi ultimi anni. Non solo, infatti, il costo per container, vale a dire il costo fisso per attività di export risulta in media superiore a quello sostenuto dalle imprese che operano in altre parti del mondo ma, in caso di controversia, l'Italia detiene anche il triste e ben noto primato della durata delle azioni di tutela dei contratti commerciali: 1.210 giorni (circa quattro anni), contro i 300 degli Stati Uniti, i 331 della Francia, i

394 della Germania e i 404 della Gran Bretagna (tabb. 1-3, fig. 3).

Insomma, l'eccesso di burocrazia rappresenta un fardello che, oltre ad impattare in termini di tempo e di risorse professionali dedicate per i singoli adempimenti, produce un costo aggiuntivo per le imprese di non poco conto.

Secondo la Commissione Europea, che da qualche anno ha promosso l'avvio di un'attività di misurazione degli oneri amministrativi in ogni singolo Stato membro, in Italia il valore complessivo dei costi sostenuti dalle imprese per conformarsi agli obblighi informativi, ovvero per produrre, elaborare e trasmettere informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o private, sarebbe corrispondente al 4,6% del Pil, vale a dire, circa 70 miliardi 635 milioni di euro.

Un dato incredibile, cui va aggiunto il costo ancora "sommerso" sostenuto da milioni di cittadini che si confrontano quotidianamente con fastidiose, e spesso inutili incombenze amministrative, e un'inefficienza dei servizi che stenta a trovare pari in Europa.

Da questo punto di vista, l'attuale crisi che stiamo vivendo può rappresentare un'ottima occasione per riprendere il filo del ragionamento sul tema delle riforme, e spingere in direzione di un'azione concreta e fattiva che favorisca la semplificazione del sistema e l'alleggerimento degli oneri che gravano in capo ai fruitori dei servizi amministrativi. E ciò perché è ormai evidente come il recupero di competitività del Paese non possa più prescindere dal miglioramento dell'efficienza dello Stato e della sua organizzazione, anche perché, imprese da un lato e cittadini dall'altro, in momento di risorse scarse, sono sempre meno disposti a tollerare sprechi e disservizi.

Diverse sono, da questo punto di vista, le piste su cui si è cercato in passato di lavorare, e da cui ripartire oggi per concentrare gli sforzi riformatori.

Una prima attiene alle modalità organizzative della macchina, che necessita di interventi volti a razionalizzare quanto più possibile i processi decisionali e il funzionamento dell'apparato amministrativo, tramite l'eliminazione di passaggi inutili, riduzione dei tempi, eliminazione di sovrapposizioni e in generale un

migliore passaggio di informazioni all'interno della stessa PA.

Esempi in tal senso, ancora poco diffusi in Italia, ma che hanno invece fortemente contribuito all'accelerazione dei processi di semplificazione all'estero possono essere considerate il redesign delle procedure relative alla concessione da parte della PA di licenze o permessi, l'estensione della regola *silence is consent*, per contenere limitando quanto più possibile i tempi di decisione della PA, e infine il modello del *one-stop shop*, che ha trovato anche se con scarso successo applicazione in Italia con la creazione degli sportelli unici per le attività produttive.

In questo caso, obiettivo dell'intervento è quello di contrastare la sovrapposizione e la moltiplicazione degli adempimenti in capo a cittadini ed imprese convogliando in un punto solo – il *one shop* – i servizi erogati da differenti soggetti istituzionali, ma destinati ad un unico soggetto (nel caso dello sportello unico, l'impresa per l'appunto), in modo da offrire all'utente finale la possibilità di confrontarsi contestualmente rispetto alla pluralità di soggetti cui è chiamato a relazionarsi per lo svolgimento della propria attività.

Anche da questo punto di vista, non si può non ricordare come la creazione degli sportelli unici abbia rappresentato, alla fine degli anni Novanta, un passaggio importante nell'avvio del percorso di semplificazione amministrativa, sebbene, a più di dieci anni di distanza, anche i risultati di questa esperienza appaiono abbastanza deludenti, anche alla luce del complesso iter giuridico che ne ha accompagnato l'attuazione. Basti da questo punto di vista considerare che solo il 43,8% dei comuni italiani ha attivato lo sportello unico e di questi, più della metà (il 24,3% del totale dei comuni) non ha attivato alcun tipo di procedura informatizzata.

La seconda pista di lavoro riguarda l'esigenza di semplificazione di regole e regolamenti, normativa ed amministrativa. Un'esigenza che implica, da un lato, la riduzione drastica del fenomeno dell'inflazione legislativa a cominciare proprio dallo *stock* di norme riguardanti l'attività della PA, con l'avvio di procedure di *better regulation*, sulla scia anche delle positive esperienze già

realizzate in altri Paesi; dall'altro lato, lo sviluppo, oltre che di possibili interventi di *deregulation* e liberalizzazione di molte attività economiche, di un radicale snellimento delle procedure, tramite delegificazione, riduzione e taglio degli adempimenti burocratici non indispensabili, meccanismi di valutazione degli oneri amministrativi e misurazione delle performance. Percorso non facile, considerati anche la pluralità dei livelli che, dal centrale al periferico, contribuiscono al processo di regolamentazione.

Infine, non si può sottovalutare come il contributo maggiore al percorso di semplificazione possa oggi essere fornito dalla diffusione e applicazione delle *information and communication technology*. È impossibile ripercorrere, da questo punto di vista, i molteplici ambiti di intervento e le potenzialità che un più diffuso e funzionale uso delle nuove tecnologie potrebbe avere sull'intera macchina amministrativa - dall'eliminazione di inutili passaggi cartacei tra amministrazioni, alla semplificazione dell'accesso alle informazioni per gli utenti - e, ancora di più, individuarne i possibili vantaggi: in termini di costi, soprattutto, sia a carico della PA che dei privati, di tempo, di trasparenza e di immagine.

Si consideri, ad esempio, che per quanto riguarda le imprese, l'Italia presenta uno dei più alti livelli di utilizzo di Internet nel rapporto con la PA (lo utilizza l'82% contro una media europea del 70%), più elevato di paesi come la Francia (73%), la Gran Bretagna (64%) la Spagna (64%) e la Germania (56%). A fronte, tuttavia, della domanda implicita che proviene dalle imprese, i sistemi amministrativi cui queste si relazionano sono ancora lontani dal realizzare quel livello di interattività che pure sarebbe auspicabile per sostenere e semplificare realmente gli adempimenti di procedure a carico delle aziende.

A ben vedere, infatti, il rapporto con la PA online si esaurisce prevalentemente nella richiesta di informazioni (74% contro una media europea del 63%) e nell'acquisizione dei moduli (71% contro 63% della media europea), mentre sono meno della metà le imprese che hanno la possibilità di inviare direttamente i moduli online (42% contro una media europea più alta, del 50%) e ancor meno

quelle che fanno utilizzo dell'e-procurement (9%, come il valore medio europeo).

Simili considerazioni, che possono essere fatte valere anche con riferimento al rapporto tra PA e cittadini, rendono, del resto, conto dei limiti che anche approcci innovativi, quali sono quelli attuabili con le nuove tecnologie, rischiano di essere fortemente depotenziati nelle loro applicazioni dall'esistenza di un sistema procedurale e organizzativo complesso, che si frappone sistematicamente a qualsiasi tentativo di semplificazione.

Da questo punto di vista è indubbio che qualsiasi intervento in questa direzione non possa essere affrontato se non a partire dall'elaborazione di un quadro organico di azioni che dalla semplificazione normativa e regolamentare, all'introduzione di strumenti informatici, al *reingeneering* dei processi, aggredisca il problema in tutta la sua complessità.

Per riprendere in mano un tema strategico e complesso qual è quello della semplificazione della macchina amministrativa, non si può prescindere da:

- un coinvolgimento attivo di tutte le amministrazioni pubbliche, il che implica una volontà politica forte nel realizzare un programma di riforma: quello della semplificazione è un tema trasversale, sia verticalmente, ai settori di competenza (coinvolge tutti i ministeri) che orizzontalmente, alle istituzioni (tocca lo Stato centrale, le Regioni, le Province e i Comuni) e non può, pertanto, essere affrontato senza un consenso vasto almeno sugli obiettivi prioritari da parte della molteplicità dei soggetti politici interessati;
- un'attenta programmazione, misurazione e controllo degli interventi: avviare un processo di semplificazione, in un contesto quale quello italiano caratterizzato dal primato della burocrazia sull'efficienza, implica una capacità di programmazione degli interventi che non può essere delegata all'estemporaneità di misure e singoli provvedimenti, ma richiede l'avvio di un'azione di coordinamento tra poteri - legislativo ed amministrativo -, istituzioni - centrali e periferiche -, e la messa in piedi di un sistema di misurazione e controllo che consenta di quantificare i costi amministrativi,

indirizzando di volta in volta l'azione riformatrice verso le aree di maggiore sofferenza;

- il coinvolgimento degli *stakeholder* al processo di rinnovamento: come testimoniato dall'esperienza straniera ma sempre più anche da quella italiana, cittadini e imprese possono giocare un ruolo fondamentale nel sollecitare la PA ad avviare processi di snellimento amministrativo, non soltanto segnalando i passaggi e le procedure in cui si concentrano maggiori criticità, ma intervenendo più direttamente anche con forme di pressione diretta presso le singole amministrazioni.

Un altro elemento da non tralasciare è la valutazione che permette di riprogrammare i servizi cercando di non differire dagli obiettivi prefissati. I controlli sono spesso falsi, devono essere sia di forma che di sostanza. Essere trasparenti significa aiutare il cittadino a valutare.