

IL NESSO FORTE TRA SEMPLIFICAZIONE E COMPETITIVITÀ: IL PUNTO DI VISTA DI ASSOLOMBARDA

Gianfranco Casati, Assolombarda, Consigliere Incaricato per la Semplificazione

I risultati della ricerca: criticità e conferme

La ricerca su “La soddisfazione delle piccole e micro imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione”, condotta nei mesi scorsi da Promo PA Fondazione, conferma la rilevanza di alcuni gravi problemi esistenti nel rapporto tra le imprese di minori dimensioni e la pubblica amministrazione, problemi che un’associazione come Assolombarda è chiamata ogni giorno ad affrontare e a cercare di risolvere.

Dalla ricerca emerge, ad esempio, come la complessità dell’iter burocratico sia percepita dalle imprese intervistate come l’ostacolo principale nella loro operatività quotidiana, seguita a ruota dalla lunghezza dei tempi di attesa per l’erogazione dei servizi e dalla carenza nell’organizzazione e sinergia tra i vari uffici.

Ora, mentre il primo problema può essere in prevalenza attribuito all’apparato legislativo e regolamentare vigente, il secondo e il terzo testimoniano la necessità di un profondo ripensamento della “macchina burocratica” sulla base di criteri radicalmente diversi dagli attuali. Si tratta di un’ulteriore conferma del fatto che la semplificazione legislativa e amministrativa non è separabile da una contestuale riorganizzazione delle strutture operative della PA. Quest’ultima dovrebbe essere basata sull’intercettazione e soddisfazione dei bisogni dell’impresa/cliente e sulla consapevolezza che una PA efficiente ed efficace è un asset strategico per lo sviluppo del territorio.

I risultati della ricerca corrispondono nella sostanza a quelli elaborati nell’ambito di un’indagine recentemente condotta da Assolombarda sugli Sportelli Unici per le Attività Produttive attivi in Provincia di Milano. Accanto al dato preoccupante secondo il quale lo Sportello Unico è stato finora attivato solo presso 121 dei 189 Comuni della Provincia di Milano (18 sono i Comuni presso i quali è in via di attivazione e 37 quelli nei quali non è attivo), il quadro generale che emerge dall’indagine è di sostanziale delusione delle aspettative a suo tempo riposte dalle imprese sugli effetti dell’introduzione di questo strumento.

A fronte di alcuni Sportelli Unici che riescono a svolgere un ruolo di effettiva e concreta facilitazione del rapporto tra PA locale e imprese (che abbiamo definito “sportelli proattivi”), rimangono ancora un gran numero di esperienze nelle quali, per un insieme di ragioni, la definizione più ricorrente fornita dagli intervistati è quella di “sportelli passacarte”. In questi casi, la percezione diffusa tra le imprese è che si sia creato un ulteriore livello burocratico rispetto a quelli già esistenti poiché, in estrema sintesi, un procedimento unico non è vera semplificazione se si risolve nella sommatoria dei procedimenti fino a quel momento considerati separatamente. Volendo concentrare l’attenzione sulle esperienze positive analizzate, esistono situazioni nelle quali lo Sportello Unico dimostra di poter svolgere una funzione molto positiva in termini di accompagnamento e, in alcuni casi, di vera e propria “consulenza” alle imprese nella conduzione di un procedimento amministrativo; in altri casi il SUAP, soprattutto laddove è costituito in forma associata, svolge un ruolo di coordinamento nei confronti delle diverse amministrazioni comunali e, più in generale, degli attori economici attivi nel proprio territorio di riferimento; infine, laddove lo Sportello Unico ha raggiunto un livello elevato di conoscenza delle potenzialità del tessuto economico e produttivo locale e di legittimazione nell’ambito del sistema di relazioni tra gli attori, esso è in grado di svolgere una funzione di promozione dello sviluppo economico e di marketing territoriale; utile evoluzione, quest’ultima, sebbene suggerisca una riflessione sul limite al potenziale di sviluppo relativamente al prioritario obiettivo per il quale è stato costituito, certamente rivolto all’ interno della organizzazione pubblica.

In sintesi, dalla loro istituzione con il D. Lgs. 112/1998, la realtà degli Sportelli unici si è troppo spesso rivelata alquanto deludente: in molti casi, non sono stati ancora istituiti, e anche quando ciò avviene sulla carta, non è detto che siano effettivamente operativi, che coprano tutte le competenze teoricamente affidate loro dalla legge, che riescano ad incidere significativamente rispetto all'operatività delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nei procedimenti. Fino ad oggi si può pertanto affermare che essi hanno fallito l'obiettivo di essere strumenti di semplificazione concreta e percepibile da parte delle imprese e dei cittadini.

In termini più generali, l'esperienza dei SUAP dimostra che, per realizzare una semplificazione concreta e percepibile da parte degli utenti, non è sufficiente un'azione di tipo legislativo, ma è altresì necessario un forte *commitment* politico a livello locale capace di modificare strutture e comportamenti organizzativi della PA in modo coerente rispetto agli obiettivi enunciati.

Il progetto di Assolombarda

Vi è ormai la generale percezione dell'urgenza di una forte e coordinata azione di semplificazione normativa, amministrativa e procedurale degli adempimenti per le imprese. L'ISTAT ha recentemente aggiornato le stime del costo annuo della burocrazia per le imprese italiane in circa 14 miliardi di euro, un onere non più sopportabile in una fase di crescente concorrenza da parte di imprese operanti in contesti meno ostili all'attività d'impresa. Numerose sono state in passato le iniziative legislative sulla semplificazione che tuttavia non si sono quasi mai tradotte in un effettivo "alleggerimento" degli oneri per il sistema produttivo. Il gap tra semplificazione annunciata e percepita ha così raggiunto una dimensione insostenibile per il mondo imprenditoriale.

Per questo motivo, Assolombarda ha intrapreso nel settembre 2005 un progetto biennale sul tema della semplificazione legislativa e amministrativa, per stimolare l'effettiva traduzione pratica di strumenti di semplificazione, trasparenza e aumento dell'efficienza-efficacia dell'operato della PA nei confronti delle imprese.

I principali obiettivi perseguiti nel primo anno di attività sono stati due:

- monitoraggio delle attività legislative e regolamentari in corso sul tema della semplificazione legislativa e amministrativa ai diversi livelli istituzionali (Stato, Regione, Provincia) per valorizzare e contribuire a concretizzare nella pratica quanto enunciato nei testi di legge e, soprattutto, stimolare l'inserimento di strumenti di semplificazione nei disegni di legge (per esempio nel caso del Pdl regionale n° 150 "Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia");
- verifica dell'impatto degli strumenti di semplificazione esistenti presso l'impresa vista come utente-cliente della PA. L'obiettivo in questo caso è stato quello di creare un momento di effettivo confronto con i diversi soggetti su aspetti specifici della semplificazione e, in particolare, gli Sportelli Unici per le Attività Produttive.

Nel corso del primo anno di attività si è rafforzata la convinzione che la semplificazione annunciata, contenuta cioè nei dettati normativi, sia molto lontana dalla semplificazione percepita dalle imprese, e su questa base sono state individuate le principali linee strategiche di attività per il secondo anno di progetto.

Gli obiettivi che Assolombarda ha intenzione di perseguire nei prossimi mesi sono quindi orientati verso:

- la trasposizione pratica e l'applicazione diffusa di quanto previsto espressamente dalla normativa in materia di semplificazione - come, ad esempio, l'analisi di impatto della regolazione e l'informatizzazione delle procedure;

- l'individuazione, l'analisi e la valorizzazione dei casi esistenti di *best practice* nella gestione da parte della PA degli adempimenti delle imprese, nell'ottica della possibile esportabilità ad altri contesti;
- la realizzazione di iniziative finalizzate al miglioramento del rapporto tra le imprese associate e i referenti della PA locale sul territorio (Comuni, SUAP, altri organi con competenze in termini di autorizzazioni e controlli).

Semplificazione annunciata e semplificazione percepita: un gap da colmare

La realtà odierna è che la legislazione vigente in ambiti operativi di grandissima delicatezza per le imprese italiane - il fisco, l'ambiente, la sicurezza, l'urbanistica, la privacy – deve essere riformata sulla base di un numero drasticamente inferiore di regole, interpretabili in modo semplice e condiviso e la cui applicazione sia verificata da un numero ridotto di enti qualificati, efficienti e tra loro coordinati.

Se queste sono le aspettative del mondo produttivo, non si può non registrare una nota di grande preoccupazione sui contenuti della Legge Finanziaria recentemente approvata: essa infatti non va nella direzione di una semplificazione dei rapporti, ma ne aggrava i costi di gestione, va in direzione opposta alla costruzione di certezze e non diminuisce, ma aumenta l'intermediazione necessaria da parte degli apparati pubblici.

In senso positivo sembrano invece andare numerose iniziative del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Luigi Nicolais, confluite nel "Disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese" approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri nello scorso dicembre e all'esame del Parlamento nel momento in cui scriviamo. Va detto che già con il Governo precedente, e in particolare col Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio, Confindustria siglò nel marzo del 2006 un Protocollo d'Intesa finalizzato a una stabile collaborazione rivolta al miglioramento del rapporto tra le imprese e la Pubblica Amministrazione.

In occasione del convegno "Semplificare si deve, semplificare si può", organizzato da Assolombarda lo scorso 7 novembre, il Ministro Nicolais ha ribadito l'intenzione di ridurre drasticamente e, se possibile, eliminare il gap esistente tra semplificazione annunciata e semplificazione percepita da parte dei cittadini e delle imprese, mettendo queste ultime nelle condizioni di competere "ad armi pari" con i propri concorrenti esteri. Un obiettivo pubblicamente condiviso dai rappresentanti di Regione Lombardia, Provincia e Comune di Milano, enti con i quali Assolombarda ha avviato in questi mesi una stabile collaborazione sul tema.

La massima aspirazione delle imprese italiane, e soprattutto di quelle di minori dimensioni, è che la semplificazione amministrativa e legislativa entri a far parte a pieno titolo di una vera e propria "agenda-Paese" nella quale siano chiaramente indicati obiettivi e azioni rivolte al rafforzamento della competitività e dello sviluppo dell'Italia e rispetto ai quali ciascuno si impegni a fare la propria parte.

Milano, dicembre 2006