

CONFARTIGIANATO

“SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: VERSO UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ALLEATA DELLE IMPRESE”

Roma, 27 aprile 2023

Giunta esecutiva

Ministro per la pubblica amministrazione

Sen. Paolo Zangrillo

Saluto i vertici di Confartigianato, tutta la giunta esecutiva e ringrazio, in modo particolare, il Presidente Marco Granelli per l’invito a partecipare a questo importante momento di confronto sul tema della semplificazione che assume un ruolo sempre più centrale nel rapporto tra pubblica amministrazione e imprese.

In questo rapporto, Confartigianato, da più di 70 anni, ha saputo guidare il mondo dell’artigianato rendendolo maturo e cosciente delle proprie potenzialità senza abbandonare i valori della tradizione dal quale proviene. Grazie alla vostra importante realtà, la “bottega” artigiana ha potuto trasformarsi in un laboratorio tecnologicamente attrezzato proiettato sui mercati internazionali, con uno sguardo sempre attento alla innovazione continua, senza rinunciare alla scelta di creatività nella conduzione del lavoro e di etica professionale nell’organizzazione dell’impresa, nella quale

vengono valorizzati la partecipazione, la personalizzazione, il contributo dei piccoli gruppi e, soprattutto, le capacità professionali dell'imprenditore.

Ecco, dunque, che l'impresa a "valore artigiano", come ci piace definirla, ha rappresentato e continua a rappresentare l'elemento essenziale per lo sviluppo economico, produttivo e sociale del Paese, portatrice di quella eccellenza italiana riconosciuta nel mondo. In questo contesto, la storia degli artigiani coincide con quella dello sviluppo dell'economia italiana, le cui profonde radici risiedono nelle capacità professionali, nei talenti e nello spirito di squadra che contraddistingue il settore.

Nella complessa trasformazione strutturale, economica e produttiva che stiamo attraversando la Confederazione sta accompagnando il Paese ad una vera e propria "rinascita" del sistema produttivo imprenditoriale italiano.

La "ripresa", oltre alle fondamentali misure di rilancio del Recovery Plan, potrà esserci solo nella misura in cui sapremo cogliere la sfida cui siamo chiamati. Una sfida nella quale la rapidità di erogazione dei servizi e l'assenza di vincoli burocratici superflui potranno fare davvero la differenza.

Liberare le nostre imprese dalle lungaggini e dalle complicazioni burocratiche significa, infatti, non solo semplificarne la vita, ma soprattutto

recuperare risorse da destinare agli investimenti, oltre ad assicurare una trasparenza dell'azione amministrativa necessaria per assumere qualsiasi decisione. Luigi Einaudi poneva una domanda che ancora oggi è fondamentale: "Come si può deliberare senza conoscere?"

Proprio in termini di conoscenza, i dati ci mostrano una fotografia piuttosto chiara del contesto in cui viviamo. A quelli citati poco fa dal Presidente Granelli, aggiungo che l'eccesso di burocrazia, associato ad un contesto poco agevole all'attività di impresa, penalizza la crescita economica. Anche prima dello scoppio della pandemia, l'Italia registrava un livello del PIL che nel 2019 è inferiore al 4% a quello del 2007. Bassa crescita ed elevata tassazione dei fattori produttivi sono amplificate dalle criticità di contesto. Secondo l'ultimo rapporto Doing Business 2020 della Banca Mondiale l'Italia è al 58° posto nel mondo per facilità di fare impresa, al 23° posto nell'Unione europea. In tema di realizzazione delle opere la situazione, poi, si fa più complicata. Un'indagine della Banca d'Italia, realizzata appena prima del manifestarsi della pandemia del dicembre 2019, mette in evidenza che la durata media per la realizzazione di un'opera è pari a 4 anni e 10 mesi a fronte di un importo mediano di 300.000 euro; sale a quasi 11 anni per le opere il cui valore supera i 5 milioni. Il dato rilevante è che il tempo speso

nelle fasi definite dalla ricerca “di attraversamento”, ossia quelle che corrispondono ai passaggi burocratici, ammonta al 40 per cento del tempo, con un’incidenza particolarmente elevata per i tempi dedicati alle fasi di progettazione. A questo aggiungo che da una analisi svolta proprio dall’Ufficio studi di Confartigianato che ho trovato molto interessante e sulla quale vale la pena soffermarsi, in Italia occorrono in media 815 giorni, circa 2 anni e 3 mesi, per completare l’iter di un appalto pubblico tipo come la riasfaltatura di 20 km di una strada a doppia corsia, senza lavori accessori né successivi all’esecuzione. La lentezza della nostra burocrazia pesa direttamente anche sulle tasche delle imprese che realizzano l’appalto: in Italia, infatti, devono aspettare in media 90 giorni per essere pagate dall’ente pubblico appaltante, vale a dire il doppio rispetto ai 46 giorni della media Ue e tre volte in più del limite massimo di 30 giorni imposto dalla legge sui tempi di pagamento.

E’, quindi, evidente che se una burocrazia scarsamente efficiente rappresenta un costo per l’imprenditore, al contrario, un apparato statale funzionante è sinonimo di volano per lo sviluppo di tutto il sistema Paese. Bisogna rimettere al centro la libertà di fare impresa e ricostruire quel rapporto di fiducia con cittadini e imprenditori nella consapevolezza che la

concezione dei controlli preventivi, non hanno di fatto prodotto alcun effetto, se non quello di spostare la responsabilità dell'azione amministrativa sul cittadino/imprenditore. Il principio metodologico da seguire, formulato nel XIV secolo, è quello del “rasoio di Occam” che indica di scegliere tra più soluzioni egualmente valide di un problema quella più semplice o più immediata.

Partendo da questo presupposto, i passi che sono stati compiuti in questi primi sei mesi di Governo, e quelli che abbiamo messo in cantiere, muovono nella direzione di innescare un processo di trasformazione della pubblica amministrazione necessario per indirizzare l'economia italiana su un sentiero di crescita e sviluppo sostenibile.

“Il programma nazionale di riforma”, contenuto nel DEF, riconosce che *“modernizzare la pubblica amministrazione, rafforzarne la capacità amministrativa, snellire le procedure, digitalizzare i processi e potenziare le competenze digitali sono esigenze indifferibili”*. Secondo le stime econometriche del Ministero dell'economia e delle finanze, la modernizzazione della PA è la terza riforma più importante in assoluto come impatto di breve e medio periodo sul PIL. Per le riforme in materia di PA,

si valuta un impatto positivo sulla crescita pari a 0,9 punti percentuali entro il 2026, +1,6% entro il 2030, e +2,3% nel lungo periodo.

Una crescita fondamentale per le nostre amministrazioni che assume un ruolo cruciale anche grazie alla spinta del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Un treno ad alta velocità – come l’ho più volte definito – proprio perché su 1,8 miliardi di euro previsti dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza per la modernizzazione della PA, oltre 1,26 miliardi (il 70% del totale) sono rivolti al PNRR italiano. E’, dunque, evidente come il successo – o meno – del Next Generation UE dipenderà in larghissima misura da quanto l’Italia riuscirà a “scaricare a terra” da oggi al 2026.

Da un lato il PNRR, con obiettivi e risorse ben individuate, dall’altro la legge sulla concorrenza del 2021, con tre importanti deleghe al Governo - una per la semplificazione delle procedure, l’altra in merito ai controlli sulle imprese e, infine, la terza in materia di fonti energetiche rinnovabili – rappresentano una opportunità unica che non possiamo sprecare.

Nel percorso di definizione dei decreti attuativi sarà fondamentale la sinergia con tutti gli stakeholder e, in modo particolare, con la vostra Confederazione con cui abbiamo instaurato, sin dall’insediamento di questo

Esecutivo, un rapporto di proficua collaborazione. Il lavoro di squadra è il metodo che stiamo seguendo per raggiungere importanti traguardi in un settore di notevole complessità.

Aggiungo che questi strumenti consentiranno di rigenerare il rapporto tra imprese e pubblica amministrazione passando da una logica prettamente basata sul “sospetto preventivo” ad una del “controllo successivo”. Come ribadito in diverse sedi da Confartigianato, le imprese chiedono: “una sola istanza, una sola risposta e un solo controllo”.

Ma andiamo per step.

In merito alla semplificazione delle procedure amministrative stiamo lavorando, in primo luogo, al fine di definire un quadro omogeneo per avviare, chiudere o cedere una attività. Si tratta di un tassello fondamentale ma soprattutto necessario affinché ogni impresa possa orientarsi senza “perdersi” tra procedure e moduli differenti, che a volte variano da Regione a Regione e, peggio ancora, da Comune a Comune. Questo comporta incertezza e difficoltà nell’acquisire le corrette informazioni e costringe gli imprenditori a rivolgersi all’esterno anche per gli adempimenti meno complessi con un inutile dispendio di risorse. Tale frammentazione e

diversificazione impedisce anche una corretta informatizzazione delle procedure e dei moduli favorendo un atteggiamento di non “trasparenza” dell’azione amministrativa.

A questo percorso si affianca, poi, quello della razionalizzazione e coordinamento della disciplina dei controlli sulle imprese. È necessario garantire alle nostre aziende una prospettiva di maggiore stabilità e certezza eliminando quegli adempimenti non necessari e che non confliggono con l’interesse pubblico. L’obiettivo è quello di rimuovere le duplicazioni che creano intralcio allo spirito imprenditoriale. Trovare soluzioni efficaci, tra l’altro, non rappresenta solo una doverosa azione nei confronti delle imprese ma risulta necessaria anche per la stessa pubblica amministrazione e per le autorità che effettuano i controlli, le cui risorse e dotazioni, potrebbero essere impiegate in modo più efficiente. In questo senso la disponibilità del fascicolo informatico di impresa può costituire un vero progresso. Pensiamo solo per un momento alle potenzialità che può avere una piattaforma digitale che conserva e organizza tutto lo scibile dell’informazione amministrativa che riguarda le aziende. Si creerebbero così le condizioni affinché il principio dell’“once only” per cui le pubbliche amministrazioni non possono chiedere all’impresa dati già in loro possesso, genererebbe un

registro dei controlli, digitale e accessibile ad ogni amministrazione pubblica, che consentirebbe di verificare in tempo reale se un'impresa è stata già sottoposta a controlli, in che modo e con quali risultati. Allo stato attuale, come saprete, le amministrazioni possono accedere al fascicolo informatico d'impresa attraverso "verifichePA"¹. Solo per dare qualche numero: dal 2016, 3.217 amministrazioni hanno accesso al portale. Sono state complessivamente compiute 37.553 richieste che hanno individuato 27.934 fascicoli dai quali sono stati scaricati 17.402 documenti. Numeri che ci fanno capire come ci sia ancora della strada da fare e che, soprattutto, dobbiamo lavorare, sinergicamente, per potenziare uno strumento fondamentale come quello del fascicolo informatico d'impresa e renderlo interoperabile. Attraverso la collaborazione tra imprese e pubbliche amministrazioni, anche nello scambio di dati, saremo in grado di offrire servizi più efficienti e in tempi più rapidi.

Proprio in termini di efficienza, il tema delle fonti energetiche rinnovabili è strategico anche ai fini dell'adeguamento della normativa vigente al diritto

¹ È il sito che rappresenta il punto di accesso ai dati del Registro Imprese che permette alle pubbliche amministrazioni di controllare la veridicità delle dichiarazioni sostitutive ricevute da imprese e persone relativamente ai dati contenuti nel Registro. "Verifiche PA" inoltre permette la consultazione, per fini ispettivi e di controlli a campione della documentazione d'impresa. Inoltre, consente l'acquisizione di certificazioni e documenti relativi ai procedimenti connessi all'esercizio dell'attività d'impresa.

dell'Unione europea, della razionalizzazione, del riordino e della semplificazione della medesima normativa, della riduzione degli oneri regolatori a carico dei cittadini e delle imprese e della crescita di competitività del Paese.

Sul tema della competitività, la frammentazione delle piattaforme digitali assume un ruolo centrale. Si tratta, infatti, di un aspetto critico in termini della digitalizzazione della PA, in quanto le amministrazioni, soprattutto a livello locale, adottano piattaforme che non dialogano tra di loro. L'obiettivo deve essere quello di garantire un unico front-office per una uniformità di accesso ai servizi, una nomenclatura uniforme dei procedimenti e, automaticamente, la riduzione della richiesta di informazioni già in possesso di altre amministrazioni pubbliche.

La rivoluzione digitale, o meglio definita come la quarta rivoluzione industriale, è considerata, non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo, un'occasione imperdibile per aumentare non solo la produttività, l'innovazione e l'occupazione, ma migliorare la loro qualità e sostenibilità, condizioni imprescindibili per la ripresa economica e lo sviluppo del nostro Paese.

Come ci ha saggiamente ricordato il Presidente della Repubblica nel messaggio di fine anno, alla luce dello scenario che stiamo vivendo, pensare di rigettare il cambiamento è un errore e un'illusione proprio perché “il cambiamento va guidato, l'innovazione va interpretata per migliorare la nostra condizione di vita, ma non può essere rimossa”.

In questo ambizioso obiettivo la pubblica amministrazione è volano centrale. Non è di certo un caso, infatti, se il Piano nazionale di ripresa e resilienza dedica la prima componente della prima missione proprio all'obiettivo della digitalizzazione, innovazione e sicurezza della pubblica amministrazione. La transizione digitale è uno dei sei pilastri per le strategie di rilancio delle economie europee e il nostro PNRR destina circa il 27% a investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali finalizzati a promuovere la competitività del sistema Paese. Tra queste risorse, circa 6,14 miliardi di euro sono destinati in maniera specifica a interventi volti a trasformare la pubblica amministrazione in chiave digitale.

In tale contesto, la digitalizzazione non può considerarsi come un processo lineare, ma ha bisogno di una visione complessiva e di una programmazione che si irradi su più livelli essendo caratterizzata da una trasversalità che coinvolge tutti i settori. Sarebbe piuttosto difficile immaginare di poter

raggiungere gli obiettivi delle missioni legate alla transizione ecologica, al sistema sanitario, alla mobilità, all'istruzione e alla cultura, prescindendo dagli strumenti digitali. E sarebbe ancora più illogico immaginare di poter conseguire gli stessi obiettivi senza passare per un processo di trasformazione della pubblica amministrazione necessario per indirizzare l'economia italiana su un sentiero di crescita e sviluppo sostenibile. La rete dei SUAP e dei SUE è fondamentale per superare la frammentazione a livello locale garantendo al contempo uno standard adeguato dei servizi digitali resi alle imprese, attraverso la digitalizzazione completa delle procedure di avvio, modifica e cessazione dell'attività di impresa.

A questo proposito, nell'ambito delle iniziative previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato avviato un percorso di trasformazione incentrato sulla digitalizzazione e la semplificazione dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) e dello Sportello unico per l'edilizia (SUE), che rappresentano i punti di accesso fondamentali per imprese, professionisti e cittadini per il disbrigo delle pratiche amministrative riguardanti, rispettivamente, la produzione di beni e servizi, le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche alberghiere ed extra-alberghiere. L'obiettivo dell'intervento è la piena interoperabilità tra le

amministrazioni coinvolte, così da poter garantire una riduzione sostanziale dei tempi e della burocrazia, stabilendo procedure più semplici e più veloci. Si tratta di un intervento ad altissimo impatto perché può davvero cambiare la vita di cittadini e imprese che potranno finalmente vedere le loro pratiche gestite in modo completamente digitale, tempestivo e omogeneo in tutto il Paese. Per rafforzare il nostro impegno, il 17 marzo scorso, è stato sottoscritto un accordo, tra il Dipartimento della funzione pubblica e Unioncamere, per un importo complessivo di euro 22.759.264,00 nell'ambito del quale saranno realizzate attività essenziali per il raggiungimento delle milestone fissate dalla Commissione europea al 2024 e al 30 giugno 2026.

A questo aggiungo che proprio in termini di semplificazione, credo fermamente che non possa esserci digitalizzazione se non accompagnata da un percorso volto a progettare e realizzare servizi e procedure più semplici, facilmente utilizzabili dai nostri utenti. So bene che il tema della semplificazione è stato più volte sbandierato e ha visto fino ad ora concretizzare ben poche soluzioni. Ed è proprio per questo che è ormai giunto il tempo di far pesare maggiormente sul piatto della bilancia i fatti piuttosto che i racconti. È innegabile che procedure e adempimenti si siano

stratificati in modo disordinato, trasformando la complessità in complicazione e determinando, così, ostacoli e rallentamenti in modo trasversale in tutti gli ambiti della vita di cittadini e imprese.

Con il decreto-legge n. 13 del 2023, approvato dalle Camere, abbiamo definito circa 70 procedure di accelerazione e snellimento in settori strategici e prioritari soprattutto per le imprese e il sistema produttivo del Paese (erano 50 prima della conversione in legge). L'obiettivo assegnato dal PNRR è di reingegnerizzare e digitalizzare 600 procedure entro il 30 giugno 2026, di cui 200 entro il 31 dicembre 2024, ulteriori 50 entro il 30 giugno 2025. In questo modo abbiamo già raggiunto $\frac{1}{4}$ dell'obiettivo fissato al 2024 dando boost a investimenti e cantieri. Il risultato è stato raggiunto tramite una proficua collaborazione con tutti gli stakeholder, i ministeri coinvolti e tutte le amministrazioni competenti. Solo così potremo raggiungere l'ambizioso obiettivo di anticipare di un anno l'obiettivo fissato nel 2024.

Il mio impegno su questo fronte è totale.

Per raggiungere questi intenti abbiamo bisogno di prospettiva, di un progetto di lungo termine, di una politica che sappia guardare lontano ma soprattutto che sia in grado di “mettere a terra” concretamente le idee e le

visioni. Per far accadere le cose bisogna saper intervenire con senso di urgenza e, soprattutto, con estrema praticità. Il pragmatismo che deve accomunare, tanto più in una fase così importante come quella che stiamo vivendo, il pubblico con il privato, le amministrazioni con le aziende. Non possiamo pensare di “correre” da soli, ma riusciremo nell’impresa di rendere il nostro Paese più competitivo, solo se saremo in grado di confrontarci e condividere le scelte che, in tempi rapidi, siamo chiamati ad assumere.

Su questo solco dal mese di gennaio ho avviato delle iniziative di confronto, regione per regione, per la condivisione e la realizzazione di progetti per cittadini, imprese e amministrazioni. L’obiettivo è quello di rilanciare l’ascolto anche con il tessuto produttivo locale e con le associazioni di categoria per attivare concretamente quel necessario processo di rinnovamento e miglioramento della pubblica amministrazione. E’ fondamentale operare attraverso un coinvolgimento operativo delle Associazioni stesse per accompagnare le imprese nei processi di digitalizzazione.

Da questo punto di vista gli spunti sono notevoli. Solo per farvi un esempio: durante la tappa che abbiamo svolto nella città dell’Aquila, l’amministrazione comunale ci ha illustrato proposte concrete di

snellimento di procedure amministrative. Vi parlo di questa amministrazione perché, rispetto alle altre città virtuose con cui ho avuto modo di dialogare, l'Aquila è stata segnata da tragici eventi e si è rialzata facendo fronte, nella fase di ricostruzione, anche a delle evidenti lungaggini burocratiche. Ci sono state fatte delle proposte volte a consentire, in particolare agli enti locali, una maggiore funzionalità liberando così tempi ed energie, oggi troppo spesso assorbiti in gran parte dal mero adempimento amministrativo previsto dalle innumerevoli norme, con carattere ridondante e contraddittorio. “Facciamo semplice l'Italia”, questo il titolo del progetto che proseguirà per tutta l'Italia, nasce proprio con l'intento di non essere soltanto una visita di cortesia ma, al contrario, un modo per instaurare un rapporto di proficua collaborazione con le amministrazioni territoriali.

D'altronde la sfida più grande che abbiamo di fronte è quella di innovare la PA non solo da un punto di vista tecnologico, ma anche e soprattutto sul piano culturale e organizzativo. Non dobbiamo dimenticare che quando si parla di pubblica amministrazione non si fa altro che riferirsi ad una complessa e potente combinazione di due fattori: persone e procedure.

Le persone sono l'anima delle amministrazioni mentre le procedure ne governano i flussi, le attività, permettendo da una parte l'erogazione e

dall'altra l'accesso a servizi pubblici più efficaci ed efficienti. Nuovi mezzi organizzativi e di svolgimento del lavoro significano anche, e soprattutto, nuova cultura organizzativa e di lavoro. Questo nuovo approccio comporta inevitabilmente dei cambiamenti e, alla luce della mia esperienza lavorativa precedente, svolta in contesti di aziende multinazionali, so benissimo che qualsiasi mutamento, anche il più piccolo, comporta disorientamento e talvolta anche paura. Ma è altrettanto vero che le abitudini ossidano come la ruggine e affrontare la complessità che abbiamo di fronte in questo momento storico affidandosi al consueto "abbiamo sempre fatto così" oltre ad essere improduttivo rischia anche di essere pericoloso. Socrate teorizzava che il segreto del cambiamento non risiede nel combattere il vecchio, piuttosto nel costruire il nuovo. Per farlo servono idee, capacità, senso pratico e determinazione. Sono certo che riusciremo nell'impresa solo se, come stiamo già facendo, saremo dalla stessa parte con un solo obiettivo: il bene dell'Italia.

Lavorando insieme, facendo squadra, possiamo farcela!