

La formazione della dirigenza locale per la semplificazione

di Antonio La Spina*

L'opportunità della semplificazione, in un paese come l'Italia, afflitto dall'elefantiasi del settore pubblico e dalla farraginosità degli adempimenti che questo richiede, è intuitiva per chiunque. Di qui il successo della semplificazione come parola d'ordine, slogan, linea di tendenza.

La pratica della semplificazione, invece, è tutt'altro che agevole. Anzitutto, dietro la l'invasività e l'incoerenza delle norme, la lunghezza e l'incertezza delle procedure, la ridondanza degli adempimenti possono annidarsi interessi che godono del mantenimento dello status quo. A parole tutti vogliono semplificare. Farlo sul serio e in profondità significa scontrarsi con resistenze, aspettative di segno contrario, o anche semplicemente abitudini inveterate. Ecco dunque che la semplificazione, per riuscire, richiede un forte e duraturo impegno da parte della classe dirigente, e in primo luogo da parte dei vertici politici.

Una volta assodato che semplificare si deve, occorre poi chiedersi *come* farlo. Una semplificazione appropriata talvolta può essere la semplice e immediata applicazione dei dettami del buon senso. Ma vi sono aspetti - e proprio per questo è necessario immaginare un apposito apprendimento al riguardo, da cui il titolo di questa sezione del convegno - in relazione ai quali sarebbe richiesta l'applicazione di saperi e percorsi di intervento specificamente dedicati.

Chi intende intraprendere un ampio programma di semplificazione dovrebbe avvalersi dell'apporto di diverse discipline, in reciproca interazione tra loro. La prima competenza è quella giuridica, il che vale ovviamente quando abbiamo a che fare con la semplificazione normativa, ma anche quando si tratta di semplificazione amministrativa, o organizzativa. Vi sono poi la teoria dell'organizzazione, nella sua versione concernente il settore pubblico, nota come scienza dell'amministrazione; la metodologia della ricerca sociale applicata alla valutazione delle politiche pubbliche, da utilizzare sia *ex ante*, nell'individuazione delle esigenze di semplificazione e degli orientamenti degli *stakeholders*, sia *ex post*, per rilevare l'impatto effettivo delle semplificazioni avviate e la relativa *customer satisfaction*; l'economia, e non soltanto l'economia aziendale riferita al settore pubblico, quanto anche la valutazione economica dei vantaggi e degli svantaggi di norme, procedure, assetti organizzativi potenzialmente oggetto di semplificazione.

L'analisi giuridica delle norme, delle procedure e del disegno organizzativo; l'analisi empirica delle organizzazioni esistenti; la rilevazione metodologicamente rigorosa delle esigenze di soggetti quali i cittadini e le imprese; la valutazione, sia preventiva che successiva, dei costi e dei benefici delle scelte di semplificazione: questi, in estrema sintesi, sarebbero i passaggi necessari per indirizzare e sistematizzare lo sforzo di semplificazione. Ciò vale in tutte le amministrazioni, ivi comprese quelle locali. Anche in queste, infatti, si pongono urgenti problematiche di semplificazione sia normativa che amministrativa e organizzativa. Si pensi ai regolamenti nei vari settori di competenza degli enti locali (nonché alle circolari o alla modulistica). Si pensi alla necessità di snellire e razionalizzare le procedure, di accorpate in modo economico e funzionale le ripartizioni, di rendere affettivi istituti di semplificazione come gli sportelli unici per le attività produttive, le conferenze dei servizi, la dichiarazione di inizio attività, la comunicazione in uscita e in entrata tra amministrazioni e *stakeholders*.

Ovviamente, vi sono alcuni enti locali di grandi o quanto meno medie dimensioni, accanto ad una miriade di piccoli o piccolissimi comuni. La formazione della dirigenza dovrebbe atteggiarsi in modo diverso a seconda del tipo di ente locale che abbiamo di fronte. Certamente, è anzitutto ai segretari comunali che andrebbero impartiti i principi essenziali per consentire un uso consapevole e mirato della semplificazione. Avendo a che fare con comuni di dimensioni minime, si dovrebbero

poi immaginare forme consortili di gestione (si pensi, ad esempio, allo sportello unico, così come all'ufficio per le relazioni con il pubblico). Negli enti di più grandi dimensioni, invece, possono darsi attività di semplificazione settoriali, facenti capo ad altrettanti esponenti della dirigenza (sicché si potrebbe ipotizzare una forma di specializzazione verticale in semplificazione, poniamo, per gli esercizi commerciali, o per la gestione dei rifiuti, e così via), così come potrebbero aversi addirittura apposite *task forces* dedicate. Va peraltro ribadito che, anche ove esistesse una *task force* per la semplificazione, e anche ove si potessero immaginare specializzazioni in profondità, lo sforzo di semplificare deve permeare di sé, orizzontalmente, l'intera amministrazione. Basti evocare le competenze di un comune (dall'edilizia e urbanistica alle attività produttive, dalla viabilità e traffico ai servizi sociali, dall'ambiente ai trasporti pubblici, e così via) per aver subito chiaro come vi siano spazi amplissimi e variegati in cui la semplificazione sarebbe massimamente benvenuta.

Inoltre, in una fase storica in cui è forte la spinta federalista e la valorizzazione delle autonomie, si assiste oggi ad una marcata e talora eccessiva diversificazione delle fonti regolamentari, spesso da un comune all'altro, il che talora può giustificarsi in ragione di peculiari condizioni locali, ma sovente è semplicemente il frutto di percorsi più o meno accidentali. Dal punto di vista del cittadino o dell'impresa, il fatto di essere potenzialmente soggetto a regolamentazioni differenti se ci si muove dal comune di residenza a quello ove si svolge la propria attività lavorativa, ovvero se si ha il deposito nel territorio di un comune e il capannone per la lavorazione industriale nel comune limitrofo, può essere fonte di disagio. Se la dirigenza locale venisse appositamente formata per semplificare, ed acquisisse pertanto alcuni "protocolli" standardizzati da seguire, ciò consentirebbe una maggiore omogeneità nelle soluzioni, ma in modo *soft*, senza che questa debba essere imposta dall'alto. Inoltre, una sistematica formazione (sia in ingresso, sia *on the job*) per la dirigenza locale potrebbe anche favorire la creazione di comunità di pratica, o meglio ancora di comunità professionali, che condividono saperi e abilità, parametri di giudizio, soluzioni sperimentate e *best practices*. Qualcosa di simile è già avvenuto con il programma "Cantieri", nel cui network degli innovatori non a caso si riscontrava la massiccia presenza di esponenti delle amministrazioni locali. Occorrerebbe peraltro estendere tale condivisione di competenze professionali e standard di riferimento coprendo a tappeto tutti gli enti e tutte le aree del paese.

Vorrei citare un solo esempio di applicazione dell'approccio suddetto nell'ambito di un programma di semplificazione di origine comunitaria. Si tratta della misurazione degli oneri amministrativi secondo lo *standard cost model* (Scm), elaborato per la prima volta in Olanda e poi applicato in modo convergente in più paesi, nonché fatto oggetto di recenti prese di posizione della Commissione europea. Tali oneri vengono definiti come obblighi di produrre e fornire informazioni all'amministrazione che ha la responsabilità di vigilare sulle attività regolate. Gli oneri che si mira a rilevare sono quelli standardizzati ricadenti sulla "impresa normalmente efficiente", che va stilizzata intervistando sia un certo numero di imprese tipiche appartenenti al settore oggetto di analisi, insieme ai fornitori di servizi esterni (ai quali è spesso esternalizzata la gestione di oneri informativi) e talvolta insieme ad altri esperti¹.

*Intervento al convegno "Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione", organizzato da Osservatorio LUISS sulle riforme e l'alta formazione della Pubblica Amministrazione, ANCI, UPI e SSPAL, che si è svolto a Roma il 20 ottobre 2008.

¹ Siamo dunque non solo nel campo della *conformità*, quanto, più specificamente, in un ambito di conformità molto circoscritto: non modificazioni della sostanza dell'attività regolata (ad esempio, l'imposizione ad un'azienda di un certo tipo di depuratore, di lavorazione, di materia prima, di requisito di sicurezza, di collocazione logistica, di qualificazioni della manodopera, e così via), bensì attività informative complementari, che in molti casi non sussisterebbero se non vi fosse un obbligo di compierle derivante dalla regolazione di settore. Oltre ai costi di conformità sostanziali lo Scm esclude dalla rilevazione anche i costi finanziari (cioè, ad esempio, il pagamento di tasse, diritti e in genere di somme collegate dalla regolazione vigente allo svolgimento di certe attività), e tutti i costi collaterali o indiretti derivanti dalla

Tale attività discende dal “Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Ue”² della Commissione europea, che si concentra sugli “obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi che dovrebbero essere chiaramente distinti dalle caratteristiche strutturali della legislazione funzionali o necessarie alla realizzazione degli obiettivi della normativa”. Sono stati individuati alcuni settori prioritari, ed è stato enunciato l'obiettivo comune della riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012. La stessa Commissione riconosce che “questo calendario è ambizioso, considerato che un esercizio di misurazione su questa scala non è mai stato condotto in precedenza”. Infatti, la parte più impegnativa di tale programma d'azione è la rilevazione a tappeto e la conseguente misurazione degli oneri amministrativi, che è ovviamente preconditione del loro “taglio” nella misura stabilita. Una preconditione tutt'altro che facile da realizzarsi.

La Commissione sottolinea, peraltro, che “la misurazione delle esigenze amministrative nell'UE non rappresenta di per sé un obiettivo”. Lo scopo autentico “è quello di ridurre l'eccessiva burocrazia che danneggia le imprese in Europa”. Vengono così forniti una serie di suggerimenti seguendo i quali si possono già ottenere significativi abbattimenti degli oneri amministrativi. Tra questi, la riduzione della “frequenza delle dichiarazioni obbligatorie al livello minimo necessario”; l'eliminazione dei doppioni, cioè della richiesta della stessa informazione più volte, da parte di amministrazioni differenti; il ricorso alla telematica; la limitazione degli *information requirements* ricadenti sulle piccole e medie imprese; la sostituzione della richiesta di informazioni a tappeto con un approccio basato sul rischio, che concentri il carico informativo solo sugli operatori maggiormente esposti a rischi; e così via.

Molti oneri amministrativi derivano dalla legislazione nazionale. Ma si deve ritenere che, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, sempre più rilevante al riguardo sarà la normativa regionale. Una sperimentazione della misurazione degli oneri amministrativi in quattro regioni, condotta da Fornez e Dipartimento della funzione pubblica, ha reso evidente come in larga parte gli oneri in questione (che si vorrebbero sfrondare e semplificare) derivino da normative comunali. Infatti, nelle attività di consultazione finalizzate a rilevare esigenze e a sollecitare indicazioni, hanno svolto una saliente parte attiva gli esponenti delle amministrazioni comunali (oltre alle imprese e alle loro associazioni, alle parti sociali, alle rappresentanze dei consulenti, e così via).

Vi sono poi esperienze di applicazione a livello comunale (ad esempio a Lucca) di una metodologia più comprensiva e ambiziosa dello Scm (il quale si applica *ex post*, con le limitazioni predette), cioè l'analisi di impatto della regolazione (Air), che serve, previa consultazione dei potenziali destinatari della regolazione, a comparare diverse opzioni regolative e a valutare *ex ante* di adottare, se ne vale la pena, quella che presenta il miglior rapporto tra benefici e costi attesi.

Nella misurazione degli oneri amministrativi così come nell'Air interagiscono le varie competenze disciplinari di cui dicevo prima, e si ottengono informazioni cruciali per uno sforzo di semplificazione. L'ente locale e la sua dirigenza dovrebbero, dovranno esserne protagonisti. Anche senza spingersi a ritenere che tutte le amministrazioni locali dovranno in tempi brevi impiegare in concreto approcci del genere, questi ci danno un'idea, peraltro derivante da esperienze e sollecitazioni internazionali e comunitarie, della frontiera verso cui dirigere la formazione per la semplificazione della dirigenza locale.

regolazione. Si tratta quindi di un approccio assolutamente parziale, e proprio per questo più maneggevole e di più immediata applicabilità rispetto ad altri di cui si dice tra poco.

² “Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni”, Bruxelles, 24.1.2007 COM (2007) 23 definitivo.