

BUROCRAZIA STOP!

Come vivono la burocrazia
le imprese e i cittadini

A cura di SPE - Scuola di Politica ed Economia,
2013-2015

Coordinamento scientifico

Giampietro Vecchiato

Con interventi di: Marco Amendola, Andrea Lorenzet,
Nicoletta Parise, Maria Stella Righettini



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

BUROCRAZIA STOP!

Come vivono la burocrazia
le imprese e i cittadini

A cura di SPE - Scuola di Politica ed Economia,
2013-2015

Coordinamento scientifico

Giampietro Vecchiato

Con interventi di: Marco Amendola, Andrea Lorenzet,
Nicoletta Parise, Maria Stella Righettini

FrancoAngeli

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Prefazione

di *Agostino Bonomo e Pietro De Lotto* pag. 11

Introduzione

di *Giampietro Vecchiato* » 13

1. In ostaggio della burocrazia » 14

2. Il Project Work 2013/2015 » 15

2.1. Le lezioni » 16

2.2. L'indagine sulla percezione della burocrazia » 17

3. La pubblicazione » 18

1. Focus group. Dove tutto ha inizio

di *Giampietro Vecchiato* » 21

1. Che cos'è un focus group? » 22

2. Evidenze emerse dal focus group » 23

2.1. Che cos'è per te la burocrazia? » 23

2.2. Che esperienza hai fatto della burocrazia? » 24

2.3. Come si manifesta la burocrazia? » 24

2.4. In che ambiti economici pesa di più la burocrazia? » 25

2.5. Vantaggi della burocrazia? » 25

2.6. Le "appendici" della burocrazia » 25

3. Conclusioni a più voci » 28

2. Quando cittadini e imprese hanno a che fare con pratiche e regolamenti amministrativi	
di <i>Nicoletta Parise</i>	pag. 31
1. Premessa	» 31
2. Obiettivi e metodi	» 31
3. Le principali evidenze emerse	» 34
3.1. Gli adempimenti amministrativi	» 34
3.2. L'immagine della burocrazia	» 37
3.3. Le criticità e i margini di miglioramento	» 43
4. Conclusioni	» 50
3. Costi e tempi della burocrazia e della giustizia in Veneto	
di <i>Ufficio Studi Confartigianato Imprese</i> e <i>Ufficio Studi Confartigianato Vicenza</i>	» 53
1. L'elevata pressione burocratica: il Burofisco Index Confartigianato	» 53
2. Costi per oneri burocratici	» 55
3. Tempi di pagamenti del Ssn	» 56
4. Tempi della giustizia	» 58
5. Indicatore di tempestività dei pagamenti dei comuni di Vicenza	» 60
4. La burocrazia e la retorica pubblica dell'indignazione. Le scene mediali sul web	
di <i>Andrea Lorenzet</i>	» 65
1. Introduzione	» 65
2. Burocrazia controversa	» 67
3. Le scene mediali della burocrazia sul web	» 69
3.1. Meno burocrazia	» 79
3.2. Burocrazia italiana	» 80
4. Conclusioni: la burocrazia e la retorica pubblica dell'"indignazione"	» 82

5. Burocrazie e valore pubblico	
di <i>Maria Stella Righettini</i>	pag. 87
1. La burocrazia, da soluzione a problema	» 88
2. La modalità di legittimazione dell'azione amministrativa	» 90
3. Le principali linee di tendenza del settore pubblico in Italia	» 94
4. Modernizzazione e produzione di "valore pubblico"	» 96
6. La battaglia contro la burocrazia, nemica dello sviluppo e della convivenza civile	
di <i>Marco Amendola</i>	» 99
7. Con troppa burocrazia si può essere "sudditi anche in democrazia"	
di <i>Giampietro Vecchiato</i>	» 107
1. Senza élite non si governa né si può cambiare il Paese	» 109
2. Il potere politico è inerme senza burocrazia	» 110
3. Collaborazione o competizione?	» 111
Bibliografia	» 115
Gli autori	» 119

“Bisogna provare a fare le cose nel nostro Paese per toccare con mano l’impossibilità di farle a causa di una pletera di leggi, leggine, controleggi, balzelli, ordinanze, contrordinanze, gestite da un gran numero di Enti spesso in contrasto tra loro, che attuano ossessivi controlli degni di uno Stato totalitario.

[...]

Uno Stato che, nonostante i grandi proclami, continua a considerare chiunque voglia intraprendere un’attività un capitalista senza scrupoli, uno schiavista *in pectore* a cui vanno tagliate le gambe prima ancora che cominci a camminare”.

Susanna Tamaro, *Corriere della Sera*, 17 marzo 2016

Prefazione

L'autentico funzionario è colui che esegue coscienziosamente un ordine anche se questo gli appare errato. Ogni burocrazia si adopera per rafforzare la superiorità della sua posizione mantenendo segrete le sue informazioni e le sue intenzioni.

Max Weber

Vi è qualcosa di paradossale, di sinistro e di malefico nella burocrazia. Un nemico inafferrabile, che tutti, cittadini ma anche politici e amministratori, affermano sinceramente ma inutilmente di volere debellare, o quantomeno contrastare.

Formalismi, richieste di informazioni e di dati che già sono in possesso dell'amministrazione pubblica, rigidità incomprensibili e risultati paradossali che raggiungono obiettivi opposti a quelli dichiarati, divieti e precetti illogici e lunari che non conoscono letteralmente la materia che pretendono di normare. E tanto, troppo tempo e risorse sottratte alle imprese e ai cittadini.

Questo è il *sentiment* che si respira nella società e presso le imprese, a volte con il rischio di divenire stucchevole invettiva e sfogo impotente (quella che Andrea Lorenzet in queste pagine chiama la "retorica dell'indignazione").

In questo lavoro torniamo sul tema della burocrazia, questa Idra dalle mille teste che rispuntano inesorabili e moltiplicate ogni volta che se ne taglia una, osservando il fenomeno da un punto di vista diverso rispetto al precedente *In ostaggio della burocrazia* (FrancoAngeli, 2014).

Allora si analizzavano sul campo azioni concrete e situazioni reali di confronto-scontro con la burocrazia, alla ricerca di un punto di sintesi, di una collaborazione possibile, nel tentativo forse ottimistico (ma a volte riuscito) di "farla ragionare".

In questo secondo lavoro osserviamo la burocrazia da un punto di vista più sociologico, interrogando la società e il tessuto imprenditoriale (quella che un tempo si chiamava l'opinione pubblica) per mezzo di un apposito questionario e con un'analisi operata sui principali

media tramite il web. In questo modo abbiamo voluto sondare la percezione e la prospettiva attraverso la quale la società si rapporta con la burocrazia.

I risultati sono meno scontati di quanto si sarebbe potuto credere. Si evince infatti, al di là della critica e a volte dell'indignazione contro il nemico, un bisogno di regole semplici e coerenti, una sete di equità e di legalità che fanno riflettere.

Perché di regole e procedure che garantiscano efficienza e giustizia, tutti noi, più o meno consapevolmente, sentiamo di avere urgente bisogno, e questa pressante richiesta emerge chiaramente al di là dell'indignazione.

Così come la percezione che il problema non sia insolubile, ma solo terribilmente complesso e che esso potrà essere risolto (perché è possibile risolverlo!) solo quando l'apparato dell'amministrazione pubblica non vedrà più di fronte a sé dei sudditi, ma dei cittadini.

Lo studio è stato condotto dagli allievi della Scuola di Politica ed Economia di Confartigianato Vicenza, e in particolare dalla seconda classe nell'ambito del Project Work conclusivo.

Gli autori e animatori del lavoro sono ancora una volta, quindi, gli allievi della nostra Scuola, sorta nel 2000 per sviluppare la sensibilità e la percezione della ricchezza e della complessità dell'ambiente sociale, economico e politico nel quale l'Associazione e le imprese si muovono.

Ai nostri allievi rivolgiamo il nostro ringraziamento particolare, cui uniamo il ringraziamento alla professoressa Maria Stella Righetini, al professor Andrea Lorenzet e alla professoressa Nicoletta Parise, nonché al professor Federico Neresini dell'Università di Padova. Grazie infine a Giampietro Vecchiato dell'Università di Padova che ha coordinato e reso possibile la realizzazione del volume.

Agostino Bonomo
Presidente
Confartigianato Vicenza

Pietro De Lotto
Direttore Generale
Confartigianato Vicenza

Introduzione

di *Giampietro Vecchiato*

“Troppe leggi sbagliate e gli errori ci costano 1 euro ogni 10 minuti”.
Repubblica, Affari & Finanza

“Burocrazia, Italia bloccata”.
Il Giornale di Vicenza

“Sommersi: burocrazia stop!”.
Corriere del Veneto; Corriere Imprese Nordest

“Burocrazia, la tassa occulta che saccheggia le imprese: ogni anno ci costa 31 miliardi”.
Il Giornale

“Quattro chili di carta per costruire una tettoia”.
Il Sole 24 Ore

“Fisco e burocrazia i peggiori nemici delle aziende venete”.
Il Mattino di Padova, Veneto economia

“L’imprenditore e le 72 firme per comperare un tornio”.
Corriere della Sera

“La burocrazia costa più dell’evasione”.
Il Gazzettino

“La burocrazia è la linfa della corruzione dilagante”.
Corriere della Sera

1. In ostaggio della burocrazia

Questi sono solo alcuni dei titoli apparsi sulla stampa della nostra regione negli ultimi mesi (dal novembre 2014 al marzo 2016). Prendo questo arco temporale per evidenziare ancora una volta il delirio di un sistema alla deriva e che costringe, le aziende italiane, a chiudere; e, quelle straniere, a “stare alla larga”.

Nel 2015 la Spe, Scuola di Politica ed Economia di Confartigianato Vicenza, Scuola di Alta formazione gestita in collaborazione con l’Università di Padova, ha già lavorato sul tema della burocrazia e i risultati sono stati sintetizzati nella pubblicazione, edita da FrancoAngeli, “In ostaggio della burocrazia. Come liberare la competitività di un territorio rappresentando gli interessi delle imprese e della comunità”.

La sensazione, a distanza di poco più di un anno dalla sua pubblicazione, è che la “stupidità della burocrazia” non sia affatto diminuita. Anzi, la situazione è persino peggiorata. Permane in chi scrive e negli studenti-imprenditori della Scuola, la certezza che la burocrazia, nel suo agire quotidiano, non si preoccupi né di distruggere se stessa, né di affondare il sistema Paese. E ci costringe ogni giorno ad adottare ogni sorta di comportamenti assurdi, incomprensibili, spesso irritanti.

Michele Salvati (*Corriere della Sera*, 15 marzo 2016) definisce l’apparato normativo “lento e oscuro”, un potere indomabile che porta la burocrazia a essere una linfa della corruzione: “nessuna cura sarà mai efficace se si limita ad asportare la pustola infetta, senza aggredire l’organismo che propaga l’infezione. Quell’organismo è il nostro ordinamento normativo, costellato da 40 mila leggi e 80 mila regolamenti, da una folla di regolette e codicilli che spesso si contraddicono a vicenda. Sgorga da qui l’insicurezza che accompagna i nostri passi quotidiani, ed è l’incertezza del diritto a generare l’arbitrio delle burocrazie, ed è questo potere dispotico e indomabile la prima fonte della corruzione”.

Sul versante fiscale le cose non migliorano. Basti pensare che il rapporto annuale della Corte dei Conti sulla finanza pubblica (pubblicato il 21 marzo 2016) precisa che soltanto nella legge di stabilità 2016 sono contenute 22 misure di aumento e 45 di riduzione.

“Ma”, afferma Tino Oldani (*Italia Oggi*, 25 marzo 2016), “dall’inizio della crisi economica (2008) nel tentativo di far quadrare i conti dello Stato, sono state varate ben 800 misure sulle entrate: una giungla pazzesca in cui perfino i commercialisti stentano a muoversi”.

Qualcuno potrebbe accusarci di essere “rassegnati” e poco efficaci nella battaglia contro la burocrazia, visto che continuiamo a “sottometterci” alle sue prepotenze.

Niente di più falso. E per evitare di contribuire, anche solo indirettamente, a distruggere le regole della trasparenza, della correttezza, dell’onestà, della convivenza civile, Confartigianato Vicenza ha deciso di dedicare anche il Project Work del biennio 2013/15 della Scuola di Alta formazione, allo stesso tema: conoscere meglio la burocrazia, per combatterla meglio e più efficacemente.

Partendo dalla precisa convinzione che esista una sostanziale e pericolosa alleanza fra un eccesso di burocrazia e una proliferazione di comportamenti che vanno dalla piccola scorrettezza alla corruzione.

Il germe che ha fatto dilagare la corruzione a ogni livello – sostiene Raffaele Cantone, Presidente dell’Autorità Nazionale Anti Corruzione – è nel fatto che per esercitare i diritti elementari riconosciuti dalla Costituzione, siamo invece spesso costretti “chiedere favori”. Tanto i labirinti burocratici sono impenetrabili che la ricerca delle scorciatoie è inevitabile. Se questo è vero, e la ricerca presentata nel capitolo 2 lo conferma, basterebbe ricondurre la burocrazia alla sua funzione di “semplificare”, anziché “complicare”, la nostra vita.

2. Il Project Work 2013/2015

“Lo stato della burocrazia nella provincia di Vicenza”. Questo il tema scelto per il Project work che conclude il biennio 2013/2015 della Spe. Il tema è stato declinato in quattro macroaree:

- le lezioni frontali;
- l’indagine sulla percezione che la società vicentina e le imprese hanno della burocrazia;
- uno studio quali-quantitativo dei contenuti legati alla burocrazia e indicizzati online dai motori di ricerca;

- un'analisi sulle capacità della pubblica amministrazione di creare "valore pubblico".

2.1. Le lezioni

La burocrazia come noi la conosciamo nasce nel XIX secolo e ha caratteristiche precise ed esigenze chiarissime. Per potere assolvere il compito di distribuire servizi e applicare in modo imparziale le norme generali, in altre parole per realizzare il principio di uguaglianza dei cittadini e il primato dell'individuo all'interno della società, essa corre su binari molto rigidi. La sua maggiore o minore efficienza, equità, razionalità misura quindi lo stato di competitività e di civiltà di un'organizzazione sociale e di un territorio.

L'attività didattica, gestita dal Dipartimento di Sociologia dell'Università di Padova, si è snodata seguendo il tema principale della burocrazia analizzandone le origini storiche, la funzione sociale e le sue rappresentazioni con particolare riferimento all'azione imprenditoriale nell'attuale contesto culturale, politico ed economico. Essa si è proposta di fornire conoscenze e strumenti utili per consentire un'azione imprenditoriale maggiormente consapevole delle principali caratteristiche dell'apparato burocratico nel contesto socioculturale ed economico all'interno del quale si trova a operare.

Questi gli argomenti che sono stati trattati in aula:

- l'esperienza della burocrazia; burocrazia e processi organizzativi;
- la burocrazia nella prospettiva dell'analisi economica e politologica; diritti e doveri della burocrazia;
- l'analisi sociologica della burocrazia;
- le rappresentazioni sociali della burocrazia;
- la burocrazia nell'immaginario collettivo: il contributo della letteratura;
- da Fantozzi a Jonesco: viaggio cinematografico nella burocrazia.

Questi invece gli ambiti prevalenti:

- amministrazione/legale/finanza;

- personale;
- sicurezza;
- progetti finanziati (Unione Europea e regione);
- ampliamenti/acquisizioni;
- tassazione.

I principi ispiratori di tutta l'attività formativa sono stati invece basati sul presupposto che la burocrazia dovrebbe garantire:

- regole uguali per tutti/equità
- chiarezza/ordine;
- trasparenza;
- efficienza;
- democrazia;
- concorrenza sleale;
- favorire processi e sviluppo;
- rispetto delle regole/educazione;
- semplificazione;
- certezza del diritto;
- senso di appartenenza (a uno Stato che funziona).

2.2. L'indagine sulla percezione della burocrazia

La ricerca sulla percezione della burocrazia nei cittadini di Vicenza, è stata condotta e coordinata da Federico Neresini e da Nicoletta Parise, con l'obiettivo principale di sviluppare sensibilità alla ricerca sociale, introducendo i corsisti ad alcuni metodi e tecniche di base. Sebbene possa sembrare strano per una disciplina scientifica, l'addestramento alla ricerca in ambito sociale è simile a quello dell'apprendimento in una bottega artigiana; si può imparare il mestiere solo sperimentando direttamente. In ambito sociale, l'organizzazione di una ricerca non è mai riconducibile a un insieme di ricette collaudate e deve rispondere più a principi di spirito pratico e buon senso che a quelli di una scienza organica e meccanicamente traducibile in corsi d'azione.

Gli studenti del corso di Alta formazione (vedi sezione Autori)

hanno accolto con entusiasmo la proposta collaborando in modo attivo a tutte le fasi della ricerca: dall'individuazione della domanda conoscitiva (vedi capitolo 1) all'analisi e discussione sulle principali evidenze emerse.

L'Indagine (vedi capitolo 2) offre uno scenario complessivo dello stato della burocrazia nella provincia di Vicenza analizzando la pubblica amministrazione sotto il profilo dell'efficienza, delle ridondanze, dei tempi di pagamento, dei tempi necessari al rilascio delle autorizzazioni e delle certificazioni ecc.

In tal modo sono stati quantificati i "costi" che le imprese e la società in generale devono sostenere a causa della burocrazia ed è stato possibile studiare quanto la burocrazia incide sul livello di competitività economico-sociale del territorio.

3. La pubblicazione

La pubblicazione che il lettore si accinge a leggere è quindi una sintetica fotografia del percorso didattico dalla Spe che si apre nei capitoli 1 e 2, rispettivamente con il focus group che ha dato il via all'Indagine e con la presentazione dei risultati dell'indagine stessa sulla percezione della burocrazia.

La ricerca condotta dagli studenti/imprenditori trova un suo logico completamento nel capitolo 3, curato dall'Ufficio Studi di Confartigianato Imprese. Il capitolo presenta i dati del "Buofisco Index Confartigianato" relativo al periodo compreso tra il 2008 e il 2014 dal quale si evince che il 62,2 per cento delle norme fiscali (praticamente 2 su 3) anziché ridurre l'impatto burocratico sulle imprese, in realtà, lo aumentano. Un vero e proprio "passo del gambero".

Il capitolo affronta poi i costi di tali oneri per le imprese (sia a livello nazionale che locale); i tempi e la tempestività di pagamento della pubblica amministrazione (con un focus sul Sistema Sanitario Nazionale); i tempi della giustizia civile e in particolare la durata dei processi.

La burocrazia – afferma invece Andrea Lorenzet nella ricerca condotta in collaborazione con il Centro studi "Observe Science in Society" (vedi capitolo 4) – consiste in una forma di potere, presente

in modo consolidato nella nostra società sotto forme che possono essere o meno considerate legittime. E, proprio in riferimento alla dimensione della legittimità, il suo contributo intende approfondire alcune caratteristiche del discorso pubblico sul tema della burocrazia.

Per studiare questi aspetti l'autore ha utilizzato un'innovativa metodologia di analisi del contenuto, basata sullo studio qualitativo dei contenuti indicizzati online dai motori di ricerca. Si tratta di una tecnica che costituisce una particolare applicazione dei *digital methods*, un'innovativa prospettiva metodologica per lo studio sociologico dei significati veicolati nella sfera pubblica digitale.

Maria Stella Righettini, nel capitolo 5, affronta il tema del contributo che la burocrazia dovrebbe dare alla produzione di valore pubblico, passando da “problema” (così come viene percepita oggi) a “soluzione”. Tale passaggio viene affrontato legandolo alla modalità con la quale l'azione amministrativa ricerca la sua legittimazione, sia nell'ambito del riordino della governance territoriale che sul versante del funzionamento interno della pubblica amministrazione.

Il capitolo si conclude presentando le principali linee di tendenza del settore pubblico in Italia (con focus sul numero dei dipendenti e sulle dinamiche retributive) e analizzando i fattori che dovrebbero caratterizzare un'azione di modernizzazione della burocrazia per la produzione di valore pubblico. “Valore pubblico” che può essere creato attraverso la capacità di ascolto dei bisogni di tutti gli stakeholder, una gestione sostenibile delle risorse e la costante ricerca di una legittimazione sociale.

“Che cos'è, alla fine, la burocrazia?” si chiede invece Marco Amendola nel capitolo 6. La sua risposta spazia da una visione storica a una visione sociologica e, a partire da un approccio che vede la burocrazia “solo” come forma di controllo sociale, ne analizza i vincoli posti all'autorealizzazione delle persone e ai limiti imposti alla crescita delle imprese (venete in particolare). Il capitolo si conclude con considerazioni molto pessimistiche sulle capacità della pubblica amministrazione di autoriformarsi e ne evidenzia i rischi e i pericoli per la privacy dei cittadini e delle imprese, problematica che Marco Amendola conosce molto bene visti i suoi quotidiani contatti con imprese e imprenditori.