

BRUNO CAROTTI

LA RIDUZIONE DEI TERMINI PROCEDIMENTALI

1. *Introduzione*

La riduzione dei termini procedurali è uno dei capisaldi della semplificazione amministrativa, che interessa da vicino il rapporto tra amministrazione e privati. L'amministrazione, spogliata della sua veste unicamente autoritativa e senza più "il suo originario compito esclusivamente ordinatorio"¹, deve soddisfare le esigenze dei cittadini (cittadini-utenti, nel caso dei servizi pubblici²) rispondendo alle richieste in tempi rapidi e certi.

La disciplina dei tempi procedurali trova il suo fondamento normativo, come noto, nell'art. 2 della legge sul procedimento amministrativo, che impone un termine certo per la conclusione delle procedure e dispone che ciascuna amministrazione regoli i procedimenti di propria competenza con norme di carattere secondario. In mancanza, si applica il termine stabilito dalla legge. Questa, è stata attuata – seppure in diverse fasi e con alcune lacune – nel corso degli anni Novanta del XX Secolo. Recentemente, il tema è stato ripreso.

La materia in esame si colloca anche in una dinamica di ordine generale. Un'amministrazione efficiente dal punto di vista della "certezza dei tempi", infatti, è in grado di contribuire al miglioramento della *better regulation*: una politica che, come noto, sta prendendo piede nel nostro Paese – ormai da diversi anni – sulla base di influenze straniere e dell'Unione europea.

In questo scritto si cercherà di comprendere come, da queste premesse, si è sviluppata l'azione governativa volta conferire nuova forza al tema dei tempi procedurali, contribuendo al miglioramento dei servizi resi dall'amministrazione ai cittadini. Si tratteranno, quindi, le ragioni dell'intervento, le attività svolte dagli uffici preposti alla semplificazione amministrativa, i problemi sottesi. Da ultimo, verranno date alcune indicazioni di *policy*.

È bene chiarire che si farà riferimento alle amministrazioni centrali: su queste si è imperniata l'attività degli uffici di semplificazione nel corso degli ultimi anni³. Secondo il disegno concepito, infatti, alle amministrazioni locali (come agli enti pubblici nazionali) si sarebbe arrivati in un secondo momento⁴. L'analisi, quindi, si riferisce ai ministeri; ma l'ottica complessiva è tesa anche agli altri livelli di governo: per questo, se ne terrà conto, seppure solo in modo tendenziale. Del resto, la cooperazione tra i vari livelli è uno dei criteri che ispirano la politica di semplificazione, come testimoniato dall'accordo tra Stato e Regioni del 29 marzo

¹ *Semplificazione e trasparenza*, a cura di L. M. D'Autilia e N. Zamaro, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005, p. 19. Sulla semplificazione, basti qui richiamare A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002; G. Vesperini, *Semplificazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5479 ss.

² Per questo ordine di idee, G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001.

³ Ci si riferisce, principalmente, all'Unità per la Semplificazione e la qualità della regolazione, prevista dal d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, e dal d.l. 18 maggio 2006, n. 181, e istituita con d.P.C.M. 12 settembre 2006.

⁴ Sulla continuità dell'azione ha inciso la crisi di governo e la fine anticipata della legislatura.

2007⁵. L'esperienza condotta in riferimento alle amministrazioni centrali, inoltre, è certamente utile e in grado di fornire indicazioni a quelle regionali e locali: le quali, dal canto loro, sono spesso da esempio, nei casi in cui forniscono servizi con un elevato grado di efficienza.

2. Le ragioni dell'intervento

L'art. 2, l. n. 241/90, è stato attuato nel corso degli anni Novanta, stagione di fondamentali riforme per l'amministrazione pubblica. In questo periodo sono stati adottati, da parte delle amministrazioni, i regolamenti contenenti i procedimenti di propria competenza e i termini assegnati a ciascuno di questi. Si tratta di un meccanismo volto a rendere conoscibile il tempo richiesto per ciascun procedimento e che consente di non applicare – in via residuale – il termine stabilito dalla norma primaria.

Tra il 1990 e il 1993 si registra l'adozione dei primi regolamenti, seppure in modo parziale. Un rapporto del Dipartimento della Funzione pubblica dello stesso anno segnalava i ritardi, l'eccesso di normazione (per cui diversi procedimenti risultavano regolati da norme primarie, aumentando la rigidità della disciplina), la frammentazione tra le diverse amministrazioni. Tutto ciò produceva lentezza nell'attuazione della legge. L'adozione della legge n. 537/93, rafforzando gli strumenti previsti dalla l. n. 241/90, ha cercato di imprimere un'accelerazione a questo processo, anche attraverso l'affidamento al governo della riforma di numerosi procedimenti amministrativi.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59, il Governo è stato delegato a semplificare un altro centinaio di procedimenti amministrativi, con regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17, co. 2, l. n. 400/88⁶. A partire dal 1999, con la prima legge di semplificazione (legge 8 marzo 1999, n. 50) e l'istituzione del "Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure" presso la Presidenza del Consiglio, si inaugura una nuova fase. Ancora una volta il Governo è autorizzato ad adottare regolamenti di delegificazione per i procedimenti; si affiancano strumenti volti a dettare criteri per la semplificazione e il riordino di tutto l'impianto normativo.

Nel 2005, con la legge n. 246, si prevede un'ulteriore riforma degli strumenti utilizzati in materia di semplificazione (si pensi, in particolare, al taglia-leggi e all'Air semplificata)⁷; nel 2006 viene istituita l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e viene prevista l'adozione di un piano annuale di semplificazione (Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, Pas), strumento a carattere non normativo che individua azioni da compiere, gli obiettivi da conseguire e

⁵ *Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*, del 29 marzo 2007.

⁶ Si v. *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. Vandelli e G. Gardini, Quaderni della Spisa, Rimini, Maggioli, 1999; *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127*, a cura di V. Parisio, Milano, Giuffrè, 1998.

⁷ Art. 14, legge 14 novembre 2005, n. 246.

i termini per realizzarli⁸. Tra questi, un posto di rilievo è dato alla riduzione dei termini procedurali. Le ragioni di un nuovo intervento in questa materia sono tre.

La prima è legata alla legge sul procedimento amministrativo e si fonda sulla necessità di aggiornare i regolamenti adottati. Si tratta di un'esigenza di carattere generale, legata alla necessità che le amministrazioni tengano costantemente in considerazione la correttezza e la completezza della disciplina dei propri procedimenti. Si potrebbe dire che l'intenzione del legislatore è stata quella di stabilire un'attenzione continua a questo tema. Nonostante la prescrizione normativa, infatti, molte amministrazioni non avevano più aggiornato i propri regolamenti, con il risultato che risultavano ancora vigenti, e non più modificati, i regolamenti dettati in sede di prima attuazione della legge n. 241/90.

La seconda è legata al ddl Nicolais, presentato durante la XV Legislatura⁹, il quale, da un lato, tendeva a rendere certo il rispetto dei termini procedurali e, dall'altro, prevedeva una loro riduzione complessiva. Inoltre, il Pas 2007 prevedeva una riduzione dei termini nella misura del 10 per cento. Si deve precisare che tale misura andava calcolata in relazione a tutti i procedimenti di competenza di ciascuna amministrazione, nel loro complesso, e non per ogni singolo procedimento. Questo criterio di calcolo, come si comprende bene, comporta risultati differenti: nel primo caso, infatti, possono anche registrarsi aumenti in qualche procedimento (si pensi a quelli maggiormente complessi), purché vi sia un riduzione complessiva. Nel secondo, si dovrebbe operare una riduzione per ogni singolo procedimento. Operazione evidentemente poco realistica.

La terza ragione è legata a dinamiche più generali, che trascendono l'ordinamento nazionale, di cui si è fatto cenno in apertura. Il rispetto dei tempi procedurali, infatti, viene visto come uno dei fattori in grado di incidere sulla qualità della regolazione pubblica. Il tema, individuato dal legislatore del 1990 in chiave di semplificazione amministrativa, viene ora legato ad altri fattori, che ruotano attorno a un problema di ordine economico: la certezza e la riduzione dei tempi contribuiscono a migliorare il sistema economico complessivo (si consideri all'avvio e alla gestione dell'attività di impresa). Tale attività, quindi, è stata ritenuta fondamentale per la crescita del sistema economico nazionale e per il conseguimento degli obiettivi di *better regulation*. D'altronde, è proprio il generale processo di riforma dell'amministrazione che conduce a regolare solo se “conviene economicamente”¹⁰.

3. L'attività dell'Unità per la Semplificazione

3.1 La trasparenza: l'aggiornamento dei regolamenti sui termini procedurali

⁸ Il Piano è predisposto dall'Unità per la semplificazione e adottato dal Comitato interministeriale per la semplificazione e la qualità della regolazione ed è approvato dal Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Stato (art. 1, co. 2, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4).

⁹ A.S. 2161, presentato il 24 gennaio 2007, recante *Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese*.

¹⁰ *Semplificazione e trasparenza*, a cura di L. M. D'Autilia e N. Zamaro, cit., p. 19.

Un gruppo di lavoro costituito all'interno dell'Unità per la semplificazione si è occupato della riduzione dei termini procedurali, avviando un'opera di ammodernamento e revisione dei regolamenti di attuazione dell'art. 2, l. n. 241/90. T regolamenti, come detto, non erano più stati aggiornati e molti, di conseguenza, non rispondevano più al mutato assetto organizzativo e funzionale delle amministrazioni (diversi erano precedenti all'emanazione del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300).

I lavori, coordinati dall'Unità, si sono svolti attraverso un dialogo continuo con le amministrazioni. Per prima cosa, è stata richiesta la trasmissione dei regolamenti in vigore, sui quali è stato compiuto un monitoraggio. È stato chiesto alle amministrazioni di elaborare nuovi schemi di regolamento, al fine di adeguarli al mutato assetto funzionale e organizzativo; fattore che, in alcuni casi, non rendeva possibile un confronto diretto tra i vecchi e i nuovi regolamenti. Ciononostante, si è cercato di fornire una valutazione complessiva per comprendere le variazioni del numero e della durata dei procedimenti.

Questi obiettivi sono stati conseguiti al momento della rielaborazione degli schemi: una volta inviati all'Unità, infatti, sono stati analizzati, evidenziando i termini che apparivano eccessivamente lunghi o i possibili casi di accorpamento. Nel corso di alcuni incontri con le singole amministrazioni, quindi, sono state concordate le modifiche ritenute opportune. Solo a seguito delle misure concordate con l'Unità, le amministrazioni hanno dato avvio all'*iter* di adozione del regolamento. Se ciò, in generale, potrebbe apparire come un aggravio del procedimento, nel concreto si traduce in un vantaggio, in quanto attraverso tale confronto è stato realizzato l'obiettivo prefisso in modo coordinato. Ciò ha condotto a buoni risultati sia per quanto riguarda la riduzione del numero che quella dei termini.

In generale, si assiste alla realizzazione (e al superamento) dell'obiettivo di riduzione del 10% previsto dal Pas. I dati relativi alla variazione del tempo medio¹¹ mostrano significative riduzioni, che vanno dal 45% (Beni culturali) al 27% (Affari esteri), fino al 15% (Ambiente) e al 9% (Salute).

Nel dettaglio, si nota che alcuni ministeri hanno agito direttamente sui termini. È il caso del Ministero degli affari esteri, che ha ridotto il termine di ventisette procedimenti. Il Ministero dell'Interno ha ridotto il termine di 76 procedimenti e innalzato quello di 14; ha aumentato i procedimenti con termine inferiore o uguale a 90 giorni (che passano da 319 a 229) e ridotto quelli con termine superiore a 180 giorni (da 143 a 112). È, questo un effetto del ddl Nicolais, allora pendente (v. *infra*). Altri hanno agito diversamente, come il Ministero dell'università e della ricerca, che ha ridotto il termine medio attraverso la soppressione di alcuni procedimenti.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi ai termini.

¹¹ Calcolato in base alla durata complessiva del numero dei giorni di tutti i procedimenti diviso il loro numero.

TABELLA 1. TERMINI DEI PROCEDIMENTI¹²

Ministero	Termine medio precedente (gg)	Termine medio nuovo (gg)	Tasso di riduzione del termine medio
Ambiente	169	141	15,97%
Pubblica Istruzione	119	106	11%
Affari Esteri	121,6	87,6	27,96%
Commercio Internazionale	71,5	61,1	14,5%
Beni Culturali	159	109,07	45,77%
Università e Ricerca	127	112	11,80%
Interno	161,9	140,4	13,28%
Infrastrutture	171,84	153,83	10,47%
Economia e Finanze	n.p.	80	n.p.
Giustizia	204	186,5	9,6%
Difesa	172	151	12,20%
Salute	134	122	9,1%
Media	146,4	124,6	14,89%

Anche il numero dei procedimenti è diminuito. I dati mostrano una oscillazione sensibile, da riduzioni consistenti (Università e ricerca, -32%; Difesa: -21%) a variazioni minori, pur se, anche in questo caso, non mancano esempi in controtendenza (Beni culturali: +26%). In media, vi è stata una riduzione di circa il 3%.

La variazione del numero dei procedimenti può essere dovuta al trasferimento di competenze da un'amministrazione all'altra o all'acquisizione di nuove competenze, a seguito delle intervenute modifiche funzionali e organizzative (che, lo si ricorda, rende difficoltoso il confronto tra regolamenti precedenti e nuovi schemi). Vi sono, comunque, altri fattori da tenere in considerazione. Nel caso del Mibac, ad esempio, sono quattro: a) le nuove funzioni acquisite; b) le lacune presenti nel regolamento precedente; c) la difficoltà degli accorpamenti, causata dall'elevata specificità dei procedimenti di competenza; d) i criteri di ricognizione: questa è stata effettuata secondo gli uffici di competenza, per cui un procedimento può essere censito più di una volta.

La tabella seguente raccoglie i risultati di alcune amministrazioni.

 TABELLA 2. NUMERO DEI PROCEDIMENTI¹³

¹² Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Unità per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione, *Documento di sintesi. Programmi di riduzione dei termini procedurali*, 13 maggio 2008.

¹³ Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Unità per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione, *Documento di sintesi. Programmi di riduzione dei termini procedurali*, 13 maggio 2008.

Ministero	Tasso di riduzione	Procedimenti pregressi	Procedimenti soppressi	Procedimenti aggiunti	Procedimenti accorpati
Ambiente	-16,24%	99	30	24	8
Pubblica Istruzione	-29%	95	51	23	0
Affari Esteri	+54,38%	114	3	65	0
Commercio Internazionale	-2,50%	82	13	11	1
Beni Culturali	+19,18 %	318	66	127	8
Università e Ricerca	-32%	162	132	80	0
Interno	+11,24%	578	103	168	9
Infrastrutture	-1,12%	152	29	22	4
Economia e Finanze	-19,61%	729	153	80	circa 70
Giustizia	-8,50%	440	102	111	37
Difesa	-21,50 %	598	165	140	156
Salute	-13,3%	361	48	8	0

Sulla scorta di tale opera di revisione, è stata chiesta l’elaborazione dei cd. “programmi di riduzione”: si tratta di uno strumento che spinge l’amministrazione a programmare la riduzione futura dei tempi e del numero dei procedimenti. Ogni programma consta di due elementi fondamentali. Il primo è una “fotografia” dell’esistente, che evidenzia il cambiamento prodotto (in particolar modo, le variazioni connesse al numero dei procedimenti e al tempo medio), raffrontando il vecchio regolamento al nuovo schema. Il secondo indica le azioni che l’amministrazione intende intraprendere per realizzare, in futuro, il monitoraggio e la riduzione dei tempi e del numero dei procedimenti (attraverso la reingegnerizzazione dei processi, l’applicazione delle nuove tecnologie, l’accorpamento dei procedimenti, così come previsto dalla l. n. 537/93, ecc.).

Alcune amministrazioni, poi, hanno programmato ulteriori azioni finalizzate a ridurre i termini. Ad esempio, il Ministero degli affari esteri ha pianificato riduzioni attraverso lo sviluppo di processi di informatizzazione, mediante la realizzazione di un nuovo sistema informativo¹⁴, la costruzione di un portale che mira alla eliminazione dei programmi informatici non basati su tecnologie *web* e la riorganizzazione dei processi contabili per le sedi diplomatiche e consolari. Il Ministero della Giustizia ha istituito un gruppo di lavoro permanente volto allo studio e alla riduzione dei termini procedurali, con l’obiettivo di analizzare i singoli procedimenti e le fasi di cui si compongono, al fine di isolare ed eliminare eventuali criticità.

Infine, si è prestata attenzione alla funzione informativa delle amministrazioni: in particolare, è stato valutato il rispetto dell’art. 54, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell’amministrazione digitale*, Cad). La norma impone la pubblicazione sui siti *web* delle informazioni relative ai procedimenti e la messa a disposizione dei documenti rilevanti. Un’indagine condotta dall’Unità ha rilevato che la norma è applicata pressoché interamente per ciò che concerne la normativa, i recapiti (es, indirizzi *e-mail*), i bandi e i concorsi, l’organizzazione. Scarsa o quasi nulla, invece, la pubblicazione dei dati relativi ai procedimenti (lettere *b*) e *c*) dell’articolo: responsabili, termini, adempimenti richiesti). In questo caso sono stati registrati due

¹⁴ Si tratta del Sistema Informativo del Ministero degli Affari Esteri (Simae), con cui si gestiscono i dati del personale e del Sistema Integrato di Funzioni Consolari, relativo ai servizi erogati agli italiani all’estero.

solli casi di attuazione¹⁵. Infine, è stata rilevata anche una buona presenza – seppure non completa – dei servizi *online*.

TABELLA 3. DATI PUBBLICATI AI SENSI DELL'ART. 54, D. LGS. N. 82/05¹⁶

Art. 54, d. lgs. n. 82/05	Adempimenti rilevati	
	Ministeri (totale = 18, ex d.l. n. 181/06)	Dipartimenti della Presidenza del Consiglio (totale = 10)
a) <i>Organigramma</i>	18	8
b) <i>Tipologie di procedimento, termine, responsabile</i>	1	1
c) <i>Scadenze e adempimenti procedurali</i>	1	1
d) <i>Caselle di posta elettronica</i>	16	8
e) <i>Pubblicazioni ex art. 26, l. n. 241/90 (direttive, programmi, istruzioni, circolari, ecc.)</i>	18	10
f) <i>Bandi e concorsi</i>	17	5
g) <i>Servizi online</i>	13	1

3.2 La certezza: l'attività di misurazione

Al fine di assicurare la certezza dei tempi è necessario introdurre sistemi di misurazione, in grado di monitorare l'effettiva durata dei procedimenti; misurazione che deve essere resa pubblica¹⁷. I passaggi dell'azione compiuta dall'Unità, in questo caso, sono stati tre: l'indagine sulle *best practices* esistenti; una attività di sperimentazione; la predisposizione di un documento finale di linee guida.

L'analisi delle "buone prassi" in uso presso le amministrazioni (punto 4.2 del Pas 2007) ha riguardato cinque amministrazioni¹⁸; i procedimenti considerati sono stati quelli di liquidazione delle pensioni e ricorsi per invalidità civile, dei Servizi integrati di infrastrutture e trasporti (Siit), della Carta della qualità, dei contratti di locazione e, infine, del controllo sull'attività delle agenzie fiscali.

Ai risultati delle analisi si è pervenuto attraverso l'esame dei singoli procedimenti, delle procedure di controllo e dei sistemi utilizzati; è stato analizzato il materiale rilevante e sono state fornite informazioni dai dirigenti responsabili. Sono emersi i seguenti fattori di rilievo.

Primo, è essenziale l'utilizzo esteso delle ICT; in particolare, l'applicazione del protocollo informatico è particolarmente proficua, in quanto consente di tracciare l'intero procedimento in maniera completa e immediata. Secondo, vi è la necessità, per

¹⁵ Per i ministeri, in particolare, valgono i casi dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia del Territorio, le cui Carte dei servizi riportano con esattezza i dati richiesti dalla norma.

¹⁶ Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Unità per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione, *Rilevazione delle informazioni sui siti delle amministrazioni statali*, 4 dicembre 2007.

¹⁷ Si v. il contributo di S. Angeletti, *Una carta dei servizi per i procedimenti amministrativi*, in questo volume.

¹⁸ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (Inps), Agenzia del Territorio, Agenzia delle Entrate, Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle finanze.

le amministrazioni, di porre in essere tali attività in concreto, in quanto ciò consente di giungere a risultati significativi, migliorando l'analisi in modo continuativo. Terzo, occorre suddividere il procedimento in diverse fasi, al fine di evidenziarle separatamente. Tale operazione, infatti, si affianca alla visione "globale" del procedimento e consente di far risaltare eventuali criticità. Infine, emerge l'importanza di ricondurre il controllo della durata delle procedure nell'ambito del controllo di gestione.

Il secondo passaggio è stato l'avvio di attività sperimentali di misurazione, svolte da tre amministrazioni centrali¹⁹. Alcune di queste avevano già avviato un'attività di misurazione, altre erano allo stadio iniziale. La diversità dei contesti ha suggerito di elaborare un programma comune, sotto il coordinamento dell'Unità. Ogni amministrazione, quindi, ha presentato progetti operativi, sulla base delle proprie esperienze.

In riferimento all'oggetto, i procedimenti monitorati sono stati la comunicazione antimafia e il mutamento dei cognomi ridicoli o vergognosi, i certificati di assicurazione, i procedimenti autorizzatori relativi alle agenzie ippiche e agli operatori ippici.

In riferimento alla metodologia impiegata, la rilevazione ha riguardato i tempi parziali (di ciascuna fase) e il tempo complessivo; si aggiunge la misurazione dei tempi medi di durata dei procedimenti appartenenti ad una medesima tipologia. In altre parole – è caso dell'Inail – sono stati definiti i tempi di emissione in riferimento a "tutte le fasi del ciclo di lavorazione (dalla data di protocollazione del documento alla data di invio del certificato)". Attraverso questo metodo, è stato possibile verificare le percentuali del mancato rispetto dei termini stabiliti. L'indagine ha così consentito l'estrazione dei dati idonei a calcolare i casi di rispetto dei termini e i casi di superamento.

Il terzo passaggio è stato la redazione di "*Linee guida*" volte a dare indicazioni utili per monitorare la lunghezza dei procedimenti. Sono stati messi in luce alcuni profili di rilievo, come l'importanza del dato organizzativo (con l'opportunità di un suo inserimento all'interno dei servizi di controllo interno) o il ricorso agli strumenti informatici²⁰. Vengono individuati, in particolare, i seguenti punti critici.

In generale, è importante individuare i soggetti responsabili e si ravvisa l'opportunità di affidare il monitoraggio delle procedure al servizio di controllo interno dell'amministrazione. Devono essere individuate con chiarezza, poi, le finalità, ravvisabili nell'aumento dell'efficienza dell'amministrazione, nel rispetto degli *standard* stabiliti dalla l. n. 241/90, nella semplificazione dei procedimenti, nell'assicurazione di un monitoraggio continuativo, nella conoscibilità dei dati per il cittadino. Particolarmente opportuna la redazione di un rapporto complessivo, teso a comprendere e a evidenziare il grado di osservanza dei termini.

In riferimento all'analisi, è stata evidenziata la necessità di delimitare con esattezza l'oggetto del monitoraggio: esso deve essere esteso, in via tendenziale, a tutta l'attività amministrativa (dai procedimenti autorizzatori a quelli dichiarativi, fino all'erogazione di prestazioni), ma particolare accento deve essere posto sui

¹⁹ Ministero dell'Interno, Unione italiana per l'incremento delle razze equine (Unire), Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail).

²⁰ Tutti i documenti sono stati inoltrati alle amministrazioni e sono stati pubblicati sul sito istituzionale dell'Unità.

procedimenti a rilevanza esterna. Sul metodo di analisi, si evidenzia la necessità di individuare i momenti iniziale e finale di ciascuna procedura (*input* e *output*), soprattutto attraverso l'applicazione diffusa del protocollo informatico, che consente questo passaggio in via immediata²¹, e di suddividere il procedimento in fasi²².

Si danno suggerimenti, quindi, sulla valutazione dei dati raccolti, che deve essere fatta confrontando il termine effettivo con quello stabilito dalle norme primarie o secondarie. Anche altri metodi possono essere tenuti in considerazione come, ad esempio la valutazione di eventuali impatti “collaterali”, quali le ricadute organizzative, la necessità di formazione del personale, ecc.²³. Tali fattori, infatti, se non attentamente valutati, possono condurre a risultati complessivi negativi.

Infine, si pone attenzione alla diffusione dei risultati, che devono circolare sia all'interno dell'amministrazione che all'esterno. All'interno, in quanto la circolazione di sistemi e modelli doversi, unitamente ai risultati conseguiti, consente di scegliere le modalità più consone (anche attraverso il *benchmarking*), adattandole al contesto in cui si opera.

All'esterno, in quanto realizza il principio di trasparenza e permette di comprendere il grado di soddisfazione dell'utente, che rappresenta un indicatore di efficacia, attraverso il quale valutare “le strategie di innovazione organizzativa e di miglioramento della qualità dei servizi”.

3.3 *Gli strumenti volti al rispetto dei termini*

Un altro caposaldo è rappresentato dai sistemi per assicurare l'effettivo rispetto dei termini dei procedimenti. Si tratteranno brevemente, qui, i sistemi di responsabilità dirigenziale, di indennizzo e risarcimento del danno.

Il ddl 1082, recante *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*, prevede che il rispetto delle procedure costituisce elemento di valutazione dirigenziale. È stata prospettata, addirittura, la possibilità di una sanzione a carico del dirigente, anche se forse questa misura può considerarsi eccessiva. In termini di analisi economica del diritto, infatti, ciò si tradurrebbe in un incentivo sproporzionato, che indurrebbe i dirigenti ad agire comunque, anche laddove non necessario, onde non incorrere in una sanzione.

La valutazione conferisce forza maggiore all'attuazione dell'art. 2, l. n. 241/90, attribuendo ad un soggetto specifico le conseguenze precise relative al suo grado di osservanza. Secondo il ddl 1082, in particolare, del rispetto dei termini si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Riflettendo su tali disposizioni,

²¹ per gli altri strumenti utilizzabili, da quelli più semplici, da usare in mancanza del ricorso al protocollo, fino a quelli più complessi, come l'uso di un sistema informatico operativo, di *workflow management* e gestione documentale, si v. le *Linee guida sulla misurazione dei termini procedurali*, del 29 aprile 2008, disponibile su http://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/maggio%202008/www.governo.it/Presidenza/SMsemplificazione/Guidelines_def.pdf, p. 12 ss.

²² Vengono indicati, poi, altri criteri di analisi, quali la formazione di indicatori e i sistemi di raccolta ed elaborazione dati, per i quali si rinvia, in dettaglio, alle *Linee guida*, p. 22 ss.

²³ Per questi aspetti, in particolare, si è fatto riferimento alla *Balanced Scorecard*, adottata dal Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche fiscali.

il pensiero corre immediatamente alla recente riforma introdotta con legge 4 marzo 2009, n. 15. La norma parrebbe sposarsi con la tematica in esame, in quanto riflette, sotto altri profili, l’auspicato aumento della meritocrazia all’interno della p.a. e un incremento dell’efficienza, nell’ottica di un rafforzamento delle funzioni dei dirigenti e delle loro responsabilità.

Il secondo strumento è rappresentato dalla previsione di meccanismi sanzionatori. Nel ddl 1082, che inserisce l’art. 2-*bis* nella legge sul procedimento amministrativo, si stabilisce che il mancato rispetto del termine fonda una pretesa al risarcimento del danno. In precedenza, il ddl Nicolais prevedeva una “somma”, da corrispondere ai soggetti istanti “in ogni caso” (quindi, indipendentemente dal risarcimento del danno), “a titolo sanzionatorio del mero ritardo”. La previsione di una “sanzione” a carico ha destato diverse perplessità²⁴, ma forse è ciò che richiede lo “spirito dei tempi”, onde pervenire ad un maggiore attenzione al tema e il rispetto di quanto stabilito dalle norme.

Si può notare, infine, che anche la misurazione della durata dei procedimenti (*supra*, par. 3.2) è tesa a instaurare sistemi di indennizzo in caso di inosservanza del termine procedimentale, unitamente a sistemi di valutazione delle prestazioni dei dipendenti e dei dirigenti.

4. *Aspetti problematici*

Diversi i problemi emersi nel corso dell’attività svolta.

In primo luogo, da un punto di vista generale, si è rilevato che dovrebbe esserci una cura maggiore, da parte delle amministrazioni, nell’aggiornare le norme di attuazione dell’articolo 2: tale esigenza discende dalle continue modifiche organizzative intervenute nel corso degli anni.

In secondo luogo, più in dettaglio, in sede di redazione dei regolamenti si è registrata una diversità di vedute circa l’inclusione dei procedimenti relativi al personale e ai contratti. Alcune amministrazioni, infatti, hanno incluso tali procedure nei regolamenti di attuazione dell’art. 2, mentre altre li hanno esclusi. Ciò incide sul numero dei procedimenti complessivi (uno dei criteri della legge del 1993: la riduzione del numero dei procedimenti attraverso accorpamenti, ecc.) e rende la comparazione tra i vari ministeri più difficile.

In riferimento al personale, secondo alcuni, tali procedimenti, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, sono da escludere dalla ricognizione, in quanto non rientrano nella categoria dei procedimenti amministrativi. Secondo un’altra opinione, invece, la trasformazione del rapporto di impiego e la sua contrattualizzazione non incide sul rispetto delle norme procedurali, che ancora dettano regole e tempi in merito. L’assunzione, quindi, darebbe vita a un procedimento amministrativo, che, in linea teorica, giustificherebbe la necessità di inserire tali procedimenti nei regolamenti di attuazione dell’art. 2. In aggiunta, si sostiene, dal

²⁴ Alcuni sostenevano che tale disposizione fosse irrealistica e che fosse necessario, al contrario, un passaggio più graduale, verso una ipotesi di riforma maggiormente ragionevole. La misura, il termine di corresponsione e le modalità di pagamento erano rimessi all’emanazione di un regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri. Le relative controversie erano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

punto di vista esegetico, che tale norma non parla di “procedimenti amministrativi” ma, in generale, di “procedimenti di competenza delle amministrazioni”.

In generale, forse, bisognerebbe distinguere i vari procedimenti all’interno della categoria: alcuni procedimenti, infatti, incidono direttamente sulle posizioni giuridiche dei singoli e meriterebbero la previsione di un termine certo (si pensi ai trattamenti pensionistici). Inoltre, l’esclusione di tali procedimenti potrebbe comportare il rischio di una visione non corretta della riduzione dei tempi procedurali, visto che i procedimenti di assunzione del personale richiedono, normalmente, molto tempo.

Un altro problema è costituito dalle procedure di pagamento. Le amministrazioni, spesso, hanno lamentato che l’eccessiva durata di tali procedure è dovuta, in realtà, alle fasi di registrazione, o dalla disponibilità dei fondi, qualora dipenda da altre amministrazioni. In questi casi, sarebbe opportuno dividere i procedimenti in diverse fasi, in modo da poter verificare quale siano gli uffici virtuosi e quali no. Difficile, da attuare, naturalmente, in concreto.

In terzo luogo, si registrano problemi di coordinamento con le norme primarie. È il caso della comunicazione ostativa di cui all’art. 10-*bis*, l. n. 241/90: il preavviso di rigetto, infatti, determina l’interruzione dei termini del procedimento, che inizia a decorrere nuovamente dal momento di presentazione di eventuali osservazioni e, comunque, dalla scadenza del termine fissato per presentarle. Ciò, come si comprende bene, può comportare una estensione notevole del termine inizialmente fissato. Occorrerebbe, allora, pervenire a una soluzione comune, prevedendo la semplice sospensione dei termini.

In quarto luogo, sorgono questioni in merito al coordinamento con le ipotesi di riforma della l. n. 241/90. Il citato ddl 1082 fa ritorno ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per la disciplina di tutti i procedimenti delle amministrazioni statali²⁵. Non vi è più spazio, quindi, per i decreti ministeriali. Inoltre, si stabilisce che possono essere stabiliti termini superiori a novanta giorni solo in considerazione della “sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell’organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento” e solo se ciò sia “indispensabile”²⁶. I termini, comunque, non possono superare i centottanta giorni, salvo quelli relativi all’acquisto della cittadinanza italiana²⁷.

In quinto luogo, si devono considerare tutti i livelli di governo, non solo quello centrale. A questo riguardo, valgono le seguenti considerazioni. L’art. 29 della legge sul procedimento amministrativo, è cosa nota, stabilisce che le amministrazioni regionali e locali regolano le materie disciplinate dalla legge conformemente ai

²⁵ Adottati su proposta del ministro competente di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l’innovazione e della Semplificazione normativa.

²⁶ In tal caso, per l’adozione del decreto del Presidente del Consiglio è necessaria la previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

²⁷ Il ddl Nicolais prevedeva una distinzione tra i procedimenti. Quelli per i quali l’amministrazione stabiliva un termine non superiore a 90 giorni potevano esser regolati dalla stessa amministrazione con un decreto ministeriale; quelli superiori, invece, erano rimessi alla disciplina di un decreto del Presidente del Consiglio, al quale, in tal modo, era affidato il controllo sulle ragioni a sostegno della previsione di un termine maggiore. Occorre notare, a questo riguardo, che l’approvazione dei regolamenti prima dell’adozione della norma contenuta nel ddl Nicolais avrebbe comportato una loro rivisitazione, se tale disegno fosse divenuto legge. La repentina fine della XV Legislatura ha sciolto ogni dubbio, ma in linea teorica è opportuno tenere in considerazione gli effetti di un mancato coordinamento tra le ipotesi di riforma dell’art. 2 e le norme che ad esso danno attuazione.

principi in essa stabiliti. Lo Stato può intervenire solo nei procedimenti ricadenti in materie di propria competenza. Può anche accadere che alcuni procedimenti, di competenza statale, siano gestiti dagli enti locali: in questi casi, vi è spazio solo per la disciplina statale, che pone limiti all'autonomia delle amministrazioni locali (si pensi all'installazione di nuovi impianti di telefonia: art. 87 ss., d. lgs. 1 agosto 2003, n. 259).

Invece, laddove la competenza sia rimessa alle amministrazioni regionali e locali, occorre seguire altre vie, al fine di garantire una politica di riduzione dei termini procedurali a tutti i livelli di governo. La strada da percorrere potrebbe essere duplice. Da un lato, la sussunzione della problematica in esame nell'alveo della *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*. Si tratta, ai sensi dell'art. 117 Cost., di materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato, il quale potrebbe determinare gli *standard* minimi da imporre agli altri livelli di governo. La seconda strada percorribile, che forse non esclude la prima, è quella della stipulazione di specifici accordi (ad esempio, sull'impegno a contenere la durata delle procedure, o a ridurre la misura entro una data stabilita); accordi che, salvaguardando le rispettive competenze, possono costituire uno strumento di impulso al raggiungimento delle finalità prefisse. Una strada all'insegna del principio di leale collaborazione che, anche in questo settore, potrebbe costituire una chiave di volta nel dialogo tra i vari soggetti in gioco.

Dal punto di vista organizzativo, il Ministero per la pubblica amministrazione, cui sono state attribuite molte competenze in materia, e il Ministero della Semplificazione normativa (nel quale è strutturata l'Unità), possono costituire un centro propulsore solo in riferimento alle amministrazioni centrali. Non così per gli altri livelli di governo, per i quali si può immaginare la presenza, presso ogni amministrazione, di un apposito ufficio, oppure un centro di raccordo (anche in seno alla Conferenza unificata).

Un esempio di come le Regioni intervengano in questa materia è dato dalla proposta di legge della Regione Toscana in materia di semplificazione e riordino normativo per il 2009 (approvata dalla Giunta e ora all'esame del Consiglio regionale). La norma indica, tra i principi ed obiettivi, la riduzione dei "termini burocratici" (art. 1, *lett. b*), mentre gli art. 12 e 13 differenziano i procedimenti disciplinati con legge o regolamento da quelli che non lo sono. Per i primi, il termine è di trenta giorni, ed eventuali discostamenti devono essere *adeguatamente motivati*; i secondi sono oggetto di ricognizione da parte della Regione. Per entrambi è prevista un'attività di riduzione dei termini. Specifiche riduzioni, poi, sono stabilite in relazione ai soggetti certificati (art. 14). È prevista anche una sanzione in caso di inosservanza dei termini (art. 15). Si segnala, a chiusura, una norma a carattere "organizzativo": l'art. 11 prevede che presso ogni direzione generale della giunta regionale sia individuato un dirigente, cui affidare funzioni di "responsabile della correttezza e della celerità dei procedimenti".

Infine, si sottolinea una differenza di approccio nella tematica della riduzione dei tempi. Da un lato, si possono prendere in considerazione le modalità di riduzione mirate, dall'altro quelle trasversali. Le prime sono realizzate attraverso i piani di riduzione (sopra evidenziati), che riescono a considerare ogni singolo procedimento, le sue peculiarità, eventuali criticità e, quindi, ad intervenire in modo diretto e puntuale. Le seconde sono attuate attraverso una tecnica trasversale, che interviene, in maniera

generale, sulla durata delle procedure (è il caso di una previsione legislativa che stabilisca un termine generale per i procedimenti).

Se il secondo metodo appare quello più immediato, è il primo che consente di raggiungere risultati migliori. La riduzione effettiva dei procedimenti delle amministrazioni richiede l'applicazione di un metodo "selettivo", che consente di incidere in maniera specifica su tipologie di procedimenti o su singole procedure. Un intervento mirato, concordato con le amministrazioni – attraverso le voci di chi quei procedimenti vive e gestisce – consente di intervenire con maggiore cognizione di causa e con interventi *ad hoc*. Ciò ricorda quanto rilevato in sede di prima applicazione della legge sul procedimento amministrativo, quando emerse la differenza tra un comportamento di tipo *negoziale*, che tende a una forma partecipata e ad un impegno "proattivo" delle amministrazioni, e uno di tipo *normativo* che, invece, tende all'applicazione in via automatica della normativa, quale mero obbligo da adempiere²⁸. E sul quale si fonda, in senso lato, la differenza tra amministrazioni "collaborative" e "riluttanti".

5. Indicazioni di policy

L'esperienza condotta è molto indicativa e suggerisce alcuni punti che dovrebbero essere presi in considerazione per l'attività futura.

Primo, occorre prestare maggiore attenzione al tema. Come dimostra il mancato aggiornamento dei regolamenti, infatti, senza una efficace funzione di stimolo verso le amministrazioni l'art. 2 rischia di subire una attuazione inadeguata e di risultare, nel tempo, non adatta ai cambiamenti organizzativi degli apparati. La presenza di un centro propulsore (al centro il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e della Semplificazione normativa; in periferia, specifici uffici regionali e locali per i procedimenti di loro competenza) costituisce senz'altro un ottimo fattore di impulso.

Secondo, occorre predisporre strumenti per una redazione pronta dei regolamenti. In tal senso, si possono sottolineare due profili. Da un lato, sarebbe opportuna la redazione di un articolato comune per tutte le amministrazioni, che fornirebbe uno schema omogeneo per la parte normativa dei regolamenti. Anche il Consiglio di Stato, nel valutare i primi regolamenti adottati, aveva richiesto l'omogeneità della parte normativa²⁹. Dall'altro, occorrerebbe prestare attenzione all'*iter* di approvazione, per fare in modo che quanto preparato dalle amministrazioni (in termini di revisione delle tabelle e dei termini dei procedimenti, dei loro accorpamenti ecc.) non subisca un rallentamento eccessivo.

Terzo, non dovrebbero registrarsi arresti dovuti al cambio di legislatura. Tale processo, infatti, dovrebbe iscriversi all'interno della continuità dell'azione amministrativa, in conformità all'art. 97 Cost. Si può segnalare, quindi, l'opportunità di proseguire il lavoro intrapreso. Seppure i nuovi equilibri politici possono determinare un cambiamento della disciplina generale dei procedimenti (determinando l'instabilità del quadro normativo di riferimento: si pensi alle differenze tra i disegni di

²⁸ *Semplificazione e trasparenza*, a cura di L. M. D'Autilia e N. Zamaro, cit., p. 31-32.

²⁹ Cons. St., Adunanza generale, 23 gennaio 1992, parere n. 1619/91.

legge presentati, di cui si è parlato nel paragrafo precedente), non si dovrebbe tralasciare l'interesse generale sotteso a tale problematica.

Allo stato, invece, non si assiste ancora ad una ripresa: dopo il cambio di legislatura il lavoro svolto ha subito un arresto e le azioni, pur compiute, non sono state finalizzate (si pensi all'adozione dei nuovi regolamenti, il cui *iter* è rimasto inerte). Sarebbe auspicabile, invece, gettare nuova luce sull'argomento, riprendendolo con pari vigore.

Quarto, è opportuno sottolineare l'importanza del ricorso esteso agli strumenti tecnologici: essi, infatti, consentono il monitoraggio delle fasi del procedimento e una indagine precisa circa i momenti iniziali e finali. In questo modo, danno una visione certa della durata degli stessi. In merito, è di rilievo la necessità di giungere ad una applicazione estesa del protocollo informatico che, come rilevato nella indagine sulle attività sperimentali³⁰, costituisce un punto chiave della misurazione dei procedimenti. Il monitoraggio, dal punto di vista organizzativo, dovrebbe essere affidato al servizio di controllo interno.

Quinto, sarebbe opportuno il ricorso a meccanismi di *naming and shaming*. Una soluzione in tal senso potrebbe essere data dalla predisposizione di rapporti da parte dell'Unità per la semplificazione, in cui si distinguono le amministrazioni virtuose da quelle che non lo sono, al fine di stimolarle. La pubblicazione sul sito istituzionale dell'Unità di un tale rapporto, in maniera chiara e comprensibile, con dati complessivi e di facile lettura, potrebbe rendere un utile servizio informativo ai cittadini, aumentando la trasparenza dell'attività amministrativa e spingendo gli apparati a rispettare quanto previsto dalle norme. A questo fine, sarebbe anche opportuno proseguire nel monitoraggio delle pubblicazioni previste dall'art. 54 del Cad che costituiscono, come detto, ulteriori strumenti di garanzia e trasparenza, oltre a rappresentare uno snellimento alcune attività (come il reperimento delle informazioni e della documentazione necessaria).

Sesto, non è sufficiente il ricorso agli strumenti di trasparenza, come i regolamenti; occorre anche la predisposizione di sistemi di misurazione in grado di avere un quadro oggettivo della durata delle procedure, in modo da produrre certezza sulla situazione.

A ciò si affianca la predisposizione di meccanismi di indennizzo e sanzione e di incentivi reali (come la retribuzione di risultato), che si rivelano essenziali per assicurare in modo concreto il raggiungimento degli obiettivi di contenimento dei tempi procedurali; gli unici, allo stato attuale, in grado di prestare la dovuta attenzione alla problematica in esame che, in alcuni casi, rimane "inascoltata".

Infine, occorre avere riguardo alle amministrazioni regionali e locali, attraverso il richiamo agli strumenti consensuali richiamati, che siano in grado di concertare l'attività di monitoraggio e riduzione dei termini procedurali a tutti i livelli di governo.

³⁰ Si v. le *Linee guida sulla misurazione dei tempi procedurali*, cit.